

Handläggare
Paul Alarcon
Telefon: +46 76-12 29 257**Till**
Kommunstyrelsen

Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Lägesrapport av hållbarhetskommissionens arbete

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Kommunstyrelsen ska beakta hållbarhetskommissionens rapporter i upprättande av förslag till budget för 2018.
2. Lägesrapporten av hållbarhetskommissionens arbete godkänns.

Ingela Lindh
StadsdirektörSverker Henriksson
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms stad har inrättat en kommission för ett socialt hållbart Stockholm i enlighet med beslut i stadens budget för 2015. I juni 2016 beslutade kommunfullmäktige om en strategi för genomförande av åtgärder framlagda av kommissionen. Genomförandestrategin bygger på integrering av åtgärder i ordinarie budgetprocess och på förstärkt finansiering via stadens sociala investeringsfond. Samordningen med andra processer betonas i strategin.

Detta ärende utgör en lägesrapport från kommissionens arbete och redogör för de fyra delrapporter som kommissionen utarbetat under våren 2016. De behandlar hållbar skolutveckling, ungas etablering på arbetsmarknaden, medborgarnas inflytande i stadens

beslutsprocesser och det offentliga rummets betydelse för en socialt hållbar samhällsutveckling.

I enlighet med genomförandestrategin föreslår stadsledningskontoret att rapporternas analyser och förslag till åtgärder prövas av kommunstyrelsen i upprättandet av budget 2018.

Prövningen av åtgärder i budgetprocessen förutsätter att berörda nämnder och bolagsstyrelser redovisar hur de ser på sina verksamhetsområden i förhållande till den analys och beskrivning som redovisas i rapporterna, samt på förutsättningarna att genomföra de åtgärder som kommissionen lägger fram.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har i stadens budget för 2015 fattat beslut om att inrätta en kommission för ett socialt hållbart Stockholm med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i Stockholm och lämna förslag till åtgärder för en jämlik och socialt hållbar stad.

I september 2015 fastslog kommunfullmäktige ett förslag till organisation och genomförande av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. I ärendet anmälades också rapporten *Skillnadernas Stockholm* som därefter remitterades till nämnder och bolagsstyrelser.

Från hösten 2015 har kommissionens arbete utvecklats genom fördjupningsrapporter med åtgärder för att minska skillnader i livsvillkor i Stockholm. I anvisningarna för underlag till budget 2017 med riktning 2018-2019 ombads ansvariga nämnder redovisa förutsättningarna för att genomföra föreslagna åtgärder.

I juni 2016 beslutade fullmäktige om en strategi för genomförande av kommissionens åtgärder. Till grund för strategin låg erfarenheter från andra städer, remissvar från nämnder och bolagsstyrelser, samt nämndernas underlag till budget 2017. Bärande i strategin är integreringen av kommissionens analyser och åtgärder i stadens budgetprocess.

De fördjupningar som genomfördes hösten 2015 har huvudsakligen prövats i upprättandet av förslag till budget 2017. Fördjupningarna som beskrivs i detta ärende föreslås prövas i upprättande av förslag till budget för 2018. Åtgärder som genomförs följs upp inom stadens ordinarie budgetprocess.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsledningskontorets stab i samverkan med avdelningen för välfärdsstyrning och avdelningen för välfärdsutveckling.

Ärendet

Under våren 2016 har Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm tagit fram fyra ytterligare delrapporter. De behandlar hållbar skolutveckling, ungas etablering på arbetsmarknaden, medborgarnas inflytande i stadens beslutsprocesser och det offentliga rummets betydelse för en socialt hållbar samhällsutveckling. Respektive rapport samt kommissionens åtgärdsförslag återges i sammandrag i detta ärende.

Fokus på unga som varken arbetar eller studerar

Rapporten *Dold potential - hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden* konstaterar att unga stockholmare generellt inte har några större svårigheter att komma ut i arbete. Vissa specifika grupper av unga har dock väsentligt sämre arbetsmarknadsutfall än andra. Dessa grupper är i första hand unga utan fullständiga gymnasiebetyg, unga med utländsk bakgrund och unga med funktionsnedsättningar.

Rapporten sätter fokus primärt på gruppen unga som varken arbetar eller studerar (UVAS). Eftersom en hög andel unga har studier som huvudsaklig sysselsättning riskerar ungdomsarbetslöshet att bli ett missvisande mått när ungas inaktivitet och utanförskap ska beskrivas. Vidare beräknas arbetslöshet normalt sett som andel av arbetskraften, vilket exkluderar personer som står utanför arbetskraften; d.v.s. personer som av olika anledningar inte står till arbetsmarknadens förfogande. Andelen UVAS beräknas istället baserat på befolkningen i det relevanta åldersspannet.

Knappt var tionde (9,2 %) ung stockholmare 16-29 år tillhör gruppen UVAS – totalt 16 256 personer 2013. Andelen har minskat något sedan 2009 då den var som störst till följd av den globala finanskrisen. Över staden varierar andelen UVAS mycket stort: i Rinkeby är andelen 22,9 procent och i Äppelviken så låg som 3,3 procent.

I Stockholm är nära hälften av UVAS utrikes födda, de flesta i ett utomeuropeiskt land. Var femte utrikes född stockholmare 16-29 år tillhör gruppen UVAS. Över tid har antalet stockholmare med kort vistelsetid i Sverige ökat påtagligt i Stockholms stad. Mellan 2014 och 2015 ökade exempelvis antalet ankomstbarn i staden från 224

till 5 377 och antalet anvisade ensamkommande barn från 316 till 2 143. Den framtida risken att flera av dessa kommer att tillhöra UVAS är stor utan särskilda insatser.

Även unga med funktionsnedsättning är överrepresenterade bland UVAS. Av samtliga stockholmare 16-29 år hade 5 procent aktivitetsersättning 2013, av UVAS 13 procent. Trenden visar att unga med funktionsnedsättning har allt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Vid 30 års ålder har 4 av 10 trätt in på arbetsmarknaden, att jämföra med 9 av 10 för samtliga i åldersgruppen.

Svårigheter att slutföra gymnasieutbildning är ett viktigt skäl till att unga inte förmår etablera sig på Stockholms arbetsmarknad. Nära hälften i gruppen UVAS har enbart förgymnasial utbildning. För unga utrikes födda har ålder vid skolstart stor betydelse för sannolikheten att slutföra gymnasieutbildning. Ju senare skolstart, desto svårare för individen att slutföra studier och etablera sig på arbetsmarknaden.

Även för unga med funktionsnedsättning utgör icke slutförd gymnasieutbildning en viktig orsak. Oroande är att gruppens studieresultat också har försämrats över tid: av årskullen födda 1975 hade 39 procent tagit en gymnasieexamen vid 20 års ålder. Att jämföra med enbart 8 procent av årskullen födda 1990. Reformen inom gymnasieskolan tycks ha fått negativa konsekvenser för skolprestationerna hos unga med funktionsnedsättning. Dessutom visar undersökningar att elever med funktionsnedsättning i större utsträckning än andra upplever skolarbetet som stressande, att de i högre grad är utsatta för mobbning och kränkande behandling, och att förväntningarna på elever i särskolan generellt är låga.

Utöver utmaningarna i skolan innebär arbetsmarknadens allt högre krav, ohälsa och diskriminering försvårande förutsättningar för unga med funktionsnedsättning att etablera sig på arbetsmarknaden.

För unga utrikes födda liknar hindren för etablering på arbetsmarknaden de för unga med funktionsnedsättning. Större förekomst av ohälsa till följd av traumatiska erfarenheter och utdragen asylprocess är ett problem, liksom diskriminering. En avsaknad av produktiva sociala nätverk är ett hinder på en arbetsmarknad där flertalet arbeten förmedlas via informella rekryteringskanaler. Bristande färdigheter i svenska försvårar också inträdet på arbetsmarknaden för gruppen.

För att generellt främja slutförda studier och korta vägen till arbete menar kommissionen att kopplingen mellan skola och arbetsliv behöver stärkas genom utökade kontakter med arbetsmarknaden för eleverna i Stockholms skolor. Samhällsinformationen till unga nyanlända bör också förstärkas i skolan och på stadens boenden.

Forskningen framhåller arbetsmarknadsutbildningar som en möjligt effektiv insats för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Insatserna ska vara riktade snarare än generella, för att nå personer som står långt från arbetsmarknaden. Kommissionen rekommenderar därför att staden utökar anpassade och riktade arbetsmarknads- och yrkesutbildningar.

Svårigheterna att slutföra gymnasieutbildning för sent anlända ungdomar bör enligt rapporten mötas genom att ett sammanhållet utbildningsalternativ skapas där gymnasie- och vuxenutbildning kombineras. En särskilt anpassad handlingsplan inom sfi för unga nyanlända bör också tas fram. För gruppen som avbrutit eller inte fullföljt gymnasiestudier anser kommissionen att förutsättningarna för att etablera nya utbildningsalternativ, exempelvis s.k. Second Chance-skolor, bör prövas.

Stadens egna nämnder och bolagsstyrelser är stora arbetsgivare som upphandlar varor och tjänster till ett värde av 20 miljarder kronor årligen. Kommissionen framhåller att det ger staden stora möjligheter att främja sysselsättning hos grupper som står långt från arbetsmarknaden. Riktade sysselsättningskrav i upphandling föreslås, liksom att staden utvecklar arbetet med arbetsdifferentiering, bland annat genom permanenta lösningar för personer med långsiktigt nedsatt arbetsförmåga. Vidare förordar kommissionen att kompetensbaserad rekrytering främjas för att motverka diskriminering.

Kommissionen konstaterar att det pågår ett flertal insatser i stadens verksamheter för att stötta unga utrikes födda och unga med funktionsnedsättning. Eftersom arbetet involverar många aktörer försvåras samordningen och glapp mellan insatser uppstår. Exempelvis visar uppföljningar att många som slutfört gymnasiesärskolan går vidare till daglig verksamhet utan att prövas mot, eller stötts till, ett arbete. Kommissionen ser därför ett behov av att utveckla samarbetet mellan arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden och stadsdelsnämnderna i syfte att skapa bättre vägar till arbete för unga med funktionsnedsättning. För unga ensamkommande kan samverkansformerna utvecklas genom att tillgängliggöra arbetsmarknadsinsatser på stadens boenden. Det kan

också finnas ett behov av att pröva möjligheten att inkludera asylsökande ungdomar i stadens kommunala aktivitetsansvar.

I rapporten rekommenderas Stockholms stad också att ta initiativ till att, tillsammans med näringslivet, utreda behovet av stöd till arbetsgivare för rekrytering av särskilda målgrupper. Information, utbildning och handledning är exempel på stöd som bidrar till minskad förekomst av fördomar och diskriminering.

Jämlika dialogprocesser

Stockholms stad har som mål att vara demokratiskt hållbart. I *Skillnadernas Stockholm* (2015) konstaterade hållbarhetskommisionen att valdeltagandet i staden varierar påtagligt mellan områden med gynnsamma socioekonomiska förutsättningar och områden med mindre gynnsamma förutsättningar. I kommunalvalet 2014 skiljde det 54 procentenheter i valdeltagandet mellan det valdistrikt i staden som har det högsta valdeltagandet, och det som har det lägsta. Vid sidan av allmänna val erbjuds medborgare även andra former av delaktighet i, och inflytande över, beslutsfattande i Stockholms stad. I hållbarhetskommisionens rapport *Medborgare med mandat – dialog och delaktighet i Stockholms stad* står stadens processer för delaktighet och inflytande i fokus.

I rapporten konstateras tydliga skillnader i politiskt deltagande utifrån individers socioekonomiska bakgrund. Socioekonomiskt svagare grupper är i lägre grad politiskt aktiva och deltar i mindre utsträckning i val. Detta är ett problem om vissa grupper av individer genom sitt politiska deltagande påverkar politiska beslut i en riktning som inte avspeglar folkviljan i stort. Därtill visar forskning att socioekonomiskt svagare grupper är mindre aktiva i civilsamhällets organisationer.

Det saknas idag belägg inom forskningen för att deltagandeprocesser såsom medborgardialoger per automatik leder till högre valdeltagande och ökad jämlikhet. Den kunskap som finns tillgänglig från forskningsvärlden bygger i huvudsak på fallstudier av enstaka processer. Hållbarhetskommisionens rapport visar dock att deltagandeprocesser mellan val kan bidra till att stärka de vars röster sällan kommer till tals och som i lägre grad påverkar politiska beslut idag.

En förutsättning för att så ska ske är att deltagandeprocesser såsom medborgardialoger försäkras sig om att identifiera och nå individer och grupper som står längre från deltagande. I denna mening ska

dialogprocesser sträva efter att komplettera det inflytande som mer resursstarka grupper redan besitter. Om så inte sker är risken överhängande att en medborgardialog enbart blir ytterligare en plattform för inflytande för redan resursstarka grupper. För att uppnå ett mer jämlikt deltagande under själva dialogprocessen bör institutionella arrangemang som former för rekrytering av deltagande, val av plats, utformning av lokal och samtalsmetod noga övervägas, konstaterar hållbarhetskommisionen.

För att medborgardialoger ska kännas meningsfulla att delta i är det också av vikt att de rör icke-triviala frågor med tydlig koppling till politiska beslut och att de ger möjlighet till faktiskt inflytande.

Enligt den översyn av Stockholms stads dialogarbete under senare år som stadsledningskontoret genomförde våren 2016, och som redovisas i rapporten, genomför en lång rad av stadens nämnder och bolagsstyrelser olika former av deltagandeprocesser. Från lokala och målgruppspecifika råd till stadsbyggnadsnämndens dialogutveckling i den fysiska planeringen och boendedialogerna som genomfördes 2009-2014 av de allmännyttiga bostadsbolagen och berörda stadsdelsnämnder i samverkan med andra nämnder och aktörer.

I översynen konstateras flera förbättringsbehov avseende stadens deltagandeprocesser. Många dialoger behöver tydligare målgruppsanalys, uppföljning och utvärdering utifrån målsättningar. Omsorgen om att nå individer som står längre från deltagande kan förbättras. Dialogernas syfte och ämnesmässiga ramar kan förtydligas och hanteras genom förstärkt samordning av nämnder och bolagsstyrelser. Stadens förutsättningar att omhänderta civilsamhällets och enskilda medborgares egna initiativ kan utvecklas.

Triviala deltagandeprocesser utan tydlig koppling till politiska beslut löper risken att ha en skadlig inverkan på medborgarnas förtroende för Stockholms stad och eroderar långsiktigt möjligheterna att uppnå målet om en demokratiskt hållbar stad. Därför rekommenderar kommissionen att staden utvecklar förutsättningarna för meningsfullt medskapande i stadens beslutsprocesser. Medborgarbudget och medskapande dialoger är två former av deltagandeprocesser som i större utsträckning bör prövas för att möjliggöra reellt inflytande.

Kommissionen anser vidare att åtgärder bör vidtas för att minska risken att stadens deltagandeprocesser bidrar till ökad politisk

ojämlikhet. Jämlika deltagandeprocesser kan säkerställas genom att rekryteringsmetoder tillämpas som särskilt fokuserar på att nå medborgare som vanligtvis inte kommer till tals. Jämlika deltagandeprocesser ställer också stora krav på själva genomförandet. Enligt rapporten bör därför lokala processledare utbildas för att säkerställa dialoger av hög kvalitet.

Enligt rapporten bör närvaron av samhällsvägleddande och uppsökande funktioner förstärkas i socioekonomiskt svaga stadsdelar för att stimulera och tillvarata mindre resursstarka medborgares egna initiativ. Ett exempel är medborgarvärdarna i Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd som, vid sidan av ett trygghetsskapande uppdrag, även har en samhällsvägleddande funktion. Denna funktion bör utvärderas för att eventuellt utvecklas och spridas till andra stadsdelsnämnder.

Slutligen förordar kommissionen att en digital dialogportal utvecklas som systematiserar och tillgängliggör information om genomförda och kommande dialoger och den kunskap som dessa har ackumulerat. Det skulle ge stadens verksamheter större lokal kunskap, främja bättre samordning av dialoger och minska risken för dialogtrötthet bland medborgare.

Omsorg om ytterstadens offentliga rum

Rapporten *Staden där vi möts – arkitektur och kultur i det offentliga rummet* (2016) utreder det offentliga rummets betydelse för en socialt hållbar samhällsutveckling.

Det offentliga rummet binder samman Stockholms olika delar och utgör spelplats för stadslivet. Omhändertagandet och utvecklingen av stadens gemensamma rum är därför avgörande för att skapa en sammanhållen stad. Arkitektoniskt väl gestaltade och kulturellt innehållsrika offentliga stadsrum kan främja såväl social sammanhållning och trygghet, som en mer levande och attraktiv närmiljö för medborgare i hela staden.

I Stockholm ligger i många fall villaområden, industriområden och områden som domineras av flerbostadshus lokaliserade för sig, avskilda av vägar, spår, vatten och grönområden. På flera platser innebär det avståndsskapande mellanrum mellan och inom områden. Genom bättre gestaltning och programmering av stadsmiljön, tillägg av bostäder, tillskapandet av parker och stråk, strategisk lokalisering av skolor, kulturverksamheter samt annan

service kan dessa mellanrum utvecklas till platser som främjar möten mellan människor och bidrar till tryggare stadsmiljöer.

Kommissionen framhåller att det finns ett särskilt behov av fysiska insatser i det offentliga rummet där den byggda miljön antingen erbjuder sämre livsvillkor för en resurssvag befolkning eller bidrar till att särskilja resursstarka och resurssvaga grupper och områden. En försvårande förutsättning är att investeringar i det offentliga rummet ofta är kopplade till exploatering. Det resulterar i en ojämlig fördelning av investeringar i stadsmiljön, där områden med höga markvärden ofta gynnas.

Kulturens betydelse i stadsutvecklingen beskrivs särskilt i rapporten. Kulturhändelser, -verksamheter och materiella kulturuttryck såsom arkitektur, kulturmiljö och offentlig konst har betydelse för människors gemensamma och individuella identitetsskapande och för deras känsla av samhörighet med en plats. En ökad kulturnärvaro främjar också trygga och levande stadsdelar med olika lokal karaktär. Både människors egen tillgång till kultur, och till andra människor som är aktiva och deltar i skapandet av kultur, har betydelse för att främja jämlika livsvillkor.

I det sammanhanget visar rapporten bland annat att ateljéstöd till yrkesverksamma konstnärer i hög grad koncentreras till personer som bor och verkar på Södermalm, i övriga innerstaden och i stadsdelar strax söder om Södermalm. Mycket få stadsstödda ateljéer återfinns i stadsdelarna vid Järvafältet eller i Skärholmens och Hässelby-Vällingbys stadsdelsområden.

Biblioteken konstateras vara en god kulturell infrastruktur som kan ge förutsättningar för möten mellan människor lokalt eller mellan olika delar av staden, och fyller en särskilt viktig funktion i socioekonomiskt svaga områden där trångboddhet är ett problem. Kartläggningen visar att biblioteken är väl fördelade över staden. Avseende mötesplatser redogör också rapporten för att det ekonomiska stödet till lokalförvaltande organisationer som driver samlingslokaler i ytterstaden ökat påtagligt sedan 2014, även relativt innerstaden.

För att främja jämlika livsvillkor rekommenderar kommissionen att resurser och investeringar i högre grad styrs till platser där stadsrummen behöver utvecklas, men där de ekonomiska förutsättningarna för exploatering är mindre i närtid. Riktade investeringar i dessa områdens offentliga miljöer förväntas bidra både till ökad trygghet och trivsel, samt till ökade

exploateringsmöjligheter och bättre markutnyttjande på sikt. Därför menar kommissionen i rapporten att även enprocentsregeln för investeringar i offentlig konst borde utvecklas för att bidra till en mer jämlik fördelning av konstnärlig gestaltning i staden.

Socialt värdeskapande ska vara en viktig utgångspunkt i stadsbyggandet. Av det skälet är det angeläget att markanvisningar och detaljplaner inbegriper tydliga ställningstaganden avseende enskilda projekts bidrag till det sociala livet på en plats. Kommissionen konstaterar också att en mer systematisk lokal samordning för platsutveckling behöver etableras. Det är av särskild betydelse på platser som inte är under exploatering, men där förbättringsbehoven är stora. Rapporten pekar på att arbetsmodeller och ansvar bör förtydligas för att dels få till stånd en bättre samordning mellan stadens nämnder och bolagsstyrelser, och dels förbättra samverkan med lokala intressenter.

Kulturnärvaro bör enligt kommissionens bedömning i högre grad användas aktivt som drivkraft för ett vitalt stadsliv och kulturlivsaspekterna behöver därför beaktas tidigt i stadsplaneringen. Ett handlingsprogram om mötesplatser för kultur kan bidra till att säkerställa ett rikt lokalt kulturutbud i de socioekonomiskt svagare stadsdelarna. Enligt rapporten kan kulturnärvaron i stadsmiljön göras mer jämlik, bland annat genom att fler konstnärsateljéer etableras i ytterstaden. Tillfällig arkitektur och kulturhändelser kan användas för att ge liv åt offentliga rum som är dåligt använda och otrygga eller har en potential att utvecklas till mötesplatser för stockholmare med olika bakgrunder.

En hållbar skola

Rapporten *Den lärande skolan* (2016) behandlar skolans inre liv och centrala beståndsdelar för att uppnå en hållbar skolutveckling. En tidigare rapport från hållbarhetskommisionen, *En skola där alla ska lyckas* (2015), sätter fokus på de strukturella förutsättningarna för goda studieresultat och en likvärdig skola. Den rapporten behandlar vilka grupper som statistiskt sett har sämre förutsättningar att uppnå goda skolresultat, såsom elever med lågutbildade föräldrar, sent immigrerade barn och ungdomar samt elever boende i socioekonomiskt svaga områden. I Stockholm samlas idag elever med sämre förutsättningar för skolgång i allt större utsträckning på samma skolor, vilket förklarar ökande skillnader mellan skolor.

Avseende skolans inre liv pekar rapporten på att fyra särskilt viktiga utvecklingsområden: skolkultur, ledarskap och lärande organisationer samt stödbaserad inkludering. Skolkultur är de normer och värderingar som råder på en skola om vad som är viktiga värden för att målen ska uppfyllas, t.ex. hög närvaro och studiefokus. Skolkulturen bör vara fokuserad på både elevernas prestationer och på deras studiemotivation. Ledarskapet är en viktig förmedlare av skolkulturen och utövas effektivt om det är distribuerat, dvs. fördelat på olika roller inom organisationen. Ledarskap som förmedlas av lärarna i klassrummet har större genomslag då det sker närmare eleverna. För att utveckla ledarskapet bör skolorna fungera som lärande organisationer där personalen gemensamt analyserar och förbättrar utbildningen. En grundläggande förutsättning för en hållbar skolutveckling är samtidigt att varje elev får det stöd den behöver. Det möjliggör heterogena skolmiljöer som leder till bättre studieresultat för elever med särskilda behov.

Kommissionen konstaterar att det på ett övergripande plan pågår arbete vid stadens skolor för att utveckla de fyra beståndsdelarna för en hållbar skolutveckling och att stadens styrdokument tydligt pekar på de utvecklingsområden som kommissionen lyfter fram som särskilt viktiga. Samtidigt kvarstår skillnaderna i skolresultat. Även om styrdokumentet uttrycker ambitioner och staden har skapat vissa gemensamma strukturella förutsättningar, behöver det inte betyda att ambitionerna har omsatts i praktisk handling i behövlig omfattning eller att de förutsättningar som finns är fullt ut tillräckliga. Problematiken kring ofullständig implementering lyfts fram i rapporten. Kommissionens åtgärder är därför inriktade primärt på huvudmannarollen: att styra och följa upp samt att facilitera, eller möjliggöra, genom resurser, organisering och kompetensutveckling.

Enligt rapporten bör ledarskapet vid stadens skolor vidareutvecklas genom att det kollegiala lärandet mellan rektorer och andra skolledare förstärks. För att främja en skolkultur vid stadens skolor som betonar höga förväntningar på alla elever bör staden särskilt främja erfarenhetsutbytet mellan olika skolor kring hur arbetet med normer och värderingar kan skapa beteenden som är gynnsamma för elevers skolresultat. Kommissionen konstaterar att kunskap om goda exempel på hur personal kan attraheras och behållas behöver spridas mellan skolor i större omfattning.

I skolorna behöver också arenor för förbättring säkerställas. Därför menar kommissionen att styrningen av att det ska finnas former för

kollegialt lärande på varje skola bör förtydligas, och att framgångsrika exempel på former för kollegialt lärande behöver spridas mellan skolor.

En heterogen skolmiljö kan leda till bättre skolresultat för elever med särskilda behov och vara skyddande för dem. Heterogena miljöer kan vara berikande för alla som tar del av dem och är på så sätt ett värde i sig. För att stadens skolor ska vara bra skolor för alla krävs dock att elever i behov av extra anpassning och särskilt stöd får det stöd varje individ behöver. Stadens revisorer har bedömt att utbildningsnämndens styrning och uppföljning av stödet till skolor med elever som riskerar att inte nå kunskapsmålen behöver utvecklas. Kommissionen rekommenderar därför att staden följer upp huruvida stödinsatser når fram till de elever som behöver det.

I den tidigare delrapporten *En skola där alla ska lyckas* (2015) lägger kommissionen fram ytterligare kompensatoriska åtgärder för att främja skolresultaten för elever som riskerar att inte uppnå kunskapsmålen. Bland annat föreslås insatser för att utveckla mottagandet av nyanlända elever. I förevarande rapport kompletteras dessa åtgärder med ett förslag om att särskilt följa upp om mottagande och placering av nyanlända elever sker enligt uppsatta mål.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

I direktivet för Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm framgår att kommissionen ska arbeta på ett sätt som underlättar implementeringen av de åtgärder som kommissionen tar fram. Fullmäktige beslutade i juni 2016 om en strategi för genomförande av kommissionens åtgärder. Strategin lägger fast att genomförandet av åtgärderna i huvudsak ska ske genom att kommissionens analyser och åtgärder integreras i stadens budgetprocess. Det innebär att de fördjupningsrapporter med förslag till åtgärder som kommissionen tar fram ska remitteras till berörda nämnder och bolagsstyrelser, och att kommunstyrelsen i upprättandet av budget beaktar såväl kommissionens förslag till åtgärder som synpunkter på dessa från berörda nämnder och bolagsstyrelser. Som en konsekvens av strategin konstaterar stadsledningskontoret att uppföljningen av kommissionens åtgärder ska ske i ordinarie uppföljning av budget.

Stadsledningskontoret föreslår mot denna bakgrund att kommunstyrelsen i upprättandet av förslag till budget för 2018 prövar rapporternas åtgärder utifrån remissinstansernas synpunkter.

Stadsledningskontoret vill betona vikten av att remissinstanserna i sina svar beskriver hur de ser på sina verksamhetsområden i förhållande till den analys och beskrivning som redovisas i fördjupningsrapporterna och att de nämnder och bolagsstyrelser som utpekats som ansvariga för enskilda åtgärder i kommissionens rapporter ska redovisa sina förutsättningar för fortsatt arbete med respektive åtgärd. Remissinstanserna behöver redovisa grunderna för sina prioriteringar och följa rapporternas åtgärdsnumrering i redovisningen för att möjliggöra uppföljning.

Eftersom rapporterna i varierande grad berör olika nämnder och bolagsstyrelser anser stadsledningskontoret att synpunkter på rapporterna behöver lämnas enligt nedanstående:

- Samtliga nämnder och bolagsstyrelser ska redovisa sina förutsättningar för genomförande av åtgärderna A2.3.1, A.2.3.2 och A.2.3.3 i rapporten *Dold potential – hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden*.
- Synpunkter på hela rapporten *Dold potential – hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden* ges i första hand av arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och samtliga stadsdelsnämnder.
- Stockholm Business Region ska även redovisa sina förutsättningar för genomförande av åtgärderna A2.1.1 och A2.4.4 i rapporten *Dold potential – hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden*.
- Synpunkter på hela rapporten *Medborgare med mandat – dialog och delaktighet i Stockholms stad* ska i första hand ges av trafiknämnden, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, kulturnämnden, idrottsnämnden, samtliga stadsdelsnämnder och AB Stockholmshem, AB Svenska bostäder och AB Familjebostäder, och därutöver de nämnder och bolagsstyrelser som fram till 2018 avser att genomföra medborgardialoger.
- Synpunkter på rapporten *Staden där vi möts – arkitektur och kultur i det offentliga rummet* ska i första hand ges av exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, kulturnämnden, idrottsnämnden, fastighetsnämnden, samtliga stadsdelsnämnder och Skolfastigheter i Stockholm AB, AB Stockholmshem, AB

Svenska bostäder, AB Familjebostäder och Micasa fastigheter i Stockholm AB.

- Synpunkter på rapporten *Den lärande skolan* ska ges av utbildningsnämnden.

Bilagor

1. Medborgare med mandat – dialog och delaktighet i Stockholms stad (2016)
2. Dold potential – hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden (2016)
3. Staden där vi möts – arkitektur och kultur i det offentliga rummet (2016)
4. Den lärande skolan (2016)

Medborgare med mandat

Dialog och delaktighet i Stockholms stad

Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart
Stockholm

Författare: Johanna Lövvenius



Delrapport
September 2016

Kontaktperson: Johanna Löfvenius

Förord

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

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

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

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

Sammanfattning

Den svenska demokratin står inför ett antal utmaningar, som i allra högsta grad är relevanta även för Stockholms stad. En är att inflytandet är ojämlikt fördelat över staden. Välutbildade personer från socioekonomiskt starka områden deltar i större utsträckning i allmänna val, politiska partier samt i det civila samhället och får därmed också ett större inflytande över politiken än mindre resursstarka personer. Denna rapport sätter fokus på hur ett mer jämlikt deltagande kan främjas i Stockholms stad.

Deltagande mellan val genom olika former av deltagandeprocesser som till exempel medborgardialoger kan, om de utformas på rätt sätt, bidra till att stärka de grupper vars röster vanligtvis inte hörs. En kartläggning av dialoger som har anordnats av bolag och förvaltningar i Stockholms stad de senaste åren pekar på att många dialoger som har genomförs riktar sig till väldigt breda målgrupper. För motverka att dialoger bidrar till ökad politisk ojämlikhet och att personer vars röster inte vanligtvis hörs, är det viktigt att analysera vilka grupper som särskilt bör prioriteras i dialogen med utgångspunkt ibland annat kön, ålder, funktionsförmåga, utländsk bakgrund, utbildningsnivå och sysselsättning. Risken är annars stor att dialogen enbart blir ytterligare ett forum för resursstarka medborgare att utöva inflytande. För att dialogerna ska kännas meningsfulla är det därtill viktigt att de rör icke-triviala frågor med tydlig koppling till politiska beslut och möjlighet till reellt inflytande. Medborgarbudget och medskapande dialoger är två former av dialoger som kan möjliggöra ett reellt inflytande.

Det lokala civilsamhället bör därtill ges bättre förutsättningar att ta initiativ till egna deltagandeprocesser och staden måste bli bättre på att identifiera och fånga upp befintliga initiativ. En god tillgång på tillgängliga mötesplatser och samlingslokaler i socioekonomiskt utsatta områden, dit alla känner sig välkomna är också en förutsättning för att stärka det lokala engagemanget. Facilitatorer, eller möjliggörare, kan användas för att ytterligare stimulera det lokala engagemanget hos lokalbefolkningen genom att väcka och uppmuntra deras nyfikenhet och intresse att delta.

För att bygga trovärdiga och ömsesidiga relationer med medborgarna, och för att medborgarna ska uppleva att deras synpunkter har betydelse för stadens utveckling, är det också av största vikt att kontinuerligt informera om det fortsatta arbetet kring frågan och se till att de som deltagit i en dialog nås av information om hur deras synpunkter har tagits tillvara.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Bakgrund	7
1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm	7
1.2 Förutsättningar och syfte	8
1.2.1 Demokratins betydelse för trygghet och tillit	8
1.2.2 Mål och utmaningar för demokratin i Stockholm	8
1.2.3 Syftet med rapporten	9
1.2.2 Framtagande av rapporten	10
1.2.3 Rapportens disposition	10
2. Demokrati, deltagande och dialoger	11
2.1 Demokratins tillstånd	11
2.1.1 Postdemokrati	12
2.1.2 Deltagandet i Stockholms stad	12
2.1.3 Representationens betydelse för demokratin	13
2.2 Deltagande mellan val	13
2.2.1 Medborgardialoger och deltagande idag	14
2.2.2 Kopplingen mellan dialoger och valdeltagande	15
2.2.3 Risker med medborgardialoger	15
2.3 Hur kan demokratin stärkas?	16
2.3.1 Institutioner	18
2.3.2 Empowerment	20
2.3.3 Facilitatorer	21
2.4 Mot ett mer jämlikt deltagande	21
3. Dialoger och deltagandeprocesser i Stockholms stad	23
3.1 Stadsbyggnads- och exploateringskontorens dialogarbete	23
3.2 Boendedialoger	24
3.3 Översyn av dialoger inom Stockholms stad	26
3.3.1 Definition och avgränsningar	26
3.3.2 Dialogernas omfattning	27
3.3.3 Medborgardialogernas syfte	28
3.3.4 Dialogernas frågeställning och innehåll	29
3.3.5 Dialogernas plats i beslutsprocesser	29
3.3.6 Målgrupper	30
3.3.7 Dialogernas omfattning	30
3.3.8 Genomförande	32
3.3.9 Dokumentation	33
3.3.10 Utvärdering	33
3.3.11 Återkoppling	34
3.3.12 Analys av kartläggningen	34
4. Rekommendationer och åtgärder	36
D2.1 Utveckla förutsättningarna för medskapande i Stockholms stads beslutsprocesser	36
D2.2 Säkerställ jämlika deltagandeprocesser	39

Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm:
6 (46)

D2.3 Samordna och sprid resultat av genomförda medborgardialoger inom Stockholms stad	42
Litteraturförteckning	44
Bilagor	46

1. Bakgrund

1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

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

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

Ett mål med kommissionen är att redan under arbetets gång kunna gå från analys till verkställande av åtgärder. För att möjliggöra det leds arbetet av utsedda utvecklingsledare inom förvaltningsorganisationen. Genom fördjupningar tas åtgärder fram fortlöpande som sedan kan integreras i ordinarie processer för ledning och styrning. Arbetet organiseras kring följande fyra utvecklingsområden:

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

Kommissionens arbete ska enligt direktiv också vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i Stockholm.

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

Den här är den andra delrapporten från utvecklingsområdet
Demokrati och trygghet.

1.2 Förutsättningar och syfte

1.2.1 Demokratins betydelse för trygghet och tillit

Känslan av samhörighet och möjlighet till delaktighet och inflytande i samhället är grundläggande för människors välbefinnande och hälsa. Tilliten till andra människor och till samhällsinstitutioner är också en viktig del i att stärka stockholmarnas sociala kapital och öka delaktigheten. Om det inte finns något förtroende mellan invånare och samhällets institutioner, finns heller inget incitament för att delta i samhällsutvecklingen. Tilltron till traditionella former av samhällsengagemang skadas om människor upplever att de blir orättvist behandlade eller inte blir lyssnade på av samhällets institutioner. Att motverka diskriminering fyller således en viktig funktion i att stärka tilliten. Hög tillit mellan människor och stort förtroende för myndigheter främjar den sociala sammanhållningen i samhället. En stark demokrati kan därmed betraktas som en konflikthanteringsmekanism som främjar social tillit och sammanhållning i ett samhälle och minskar risken för social oro.

1.2.2 Mål och utmaningar för demokratin i Stockholm

I Stockholms stads budget för 2016 finns höga ambitioner om att stockholmarna ska ha inflytande och vara delaktiga i utvecklingen av staden. I *Vision 2040 - ett Stockholm för alla* betonas vikten av att invånarna ska känna sig delaktiga och ha inflytande. Alla stockholmare ska ha möjlighet att delta i samhällets utveckling oavsett vem man är.

Stockholms stad har också under de senaste åren höjt ambitionsnivån gällande medborgarnas delaktighet och inflytande över staden. Stadsdelsnämnderna har, med stöd av särskilda demokratimedel påbörjat ett omfattande utvecklingsarbete med att stärka den lokala demokratin. De arbetar bland annat med att öka stockholmarnas inflytande genom utveckling av olika former av dialoger, lokala råd, medborgarforum, medborgarförslag med mera. Stadsbyggnadsnämnden arbetar i samverkan med exploateringsnämnden med att utveckla stadens arbete med dialog inom ramen för planprocessen. Trafiknämnden arbetar också med att utveckla medborgardialogen i samband med parkinvesteringar. Ett flertal andra faktnämnder har också i olika utsträckning hållit i eller varit involverade i dialoger, däribland äldre- och utbildningsnämnden och idrottsnämnden. Bostadsbolagen har sedan

ett antal år tillbaka bedrivit ett omfattande arbete med boendedialoger med både hyresgäster och andra boende, framför allt i de områden där de har stora bestånd.

Trots dessa insatser präglas den lokala demokratin av en rad olika problem som huvudsakligen berör ett skevt fördelat deltagande mellan olika samhällsgrupper. I 2014 års demokratiutredning påvisas tydliga skillnader i deltagandet mellan å ena sidan socioekonomiskt starka och högutbildade grupper och å andra sidan socioekonomiskt svaga och lågutbildade grupper. Socioekonomiskt svagare grupper är politiskt aktiva i lägre utsträckning, vilket kan vara ett problem om vissa grupper av individer genom sitt politiska deltagande påverkar politiken i en riktning som inte avspeglar folkviljan i stort (SOU, 2016:5).

I Stockholms stad låg det genomsnittliga valdeltagandet i kommunvalet 2014 på 82,1 procent, vilket ligger nära de 82,8 procent som röstade i riket som helhet. Skillnaderna i valdeltagande är dock stora mellan olika stadsdelar och grupper av invånare. Som mest skiljer det 54 procent i valdeltagande mellan det valdistrikt med högst och lägst valdeltagande.

1.2.3 Syftet med rapporten

Syftet med den här rapporten är att ge en övergripande bild av möjligheter och hinder i att utveckla den lokala demokratin i staden med fokus på dialog med medborgare och civilsamhälle.¹ Fokus ligger på att diskutera strategier och praktiker för att stärka och fördjupa demokratin genom att inkludera grupper som idag står långt ifrån politiskt deltagande samt att lägga fram konkreta förslag på hur den lokala demokratin kan stärkas i Stockholms stad.

Frågeställningar som legat till grund för forskarens underlagsrapport är:

1. Hur kan Stockholms stad kan främja ett mer jämlikt deltagande i demokratin?
2. Bidrar dialog och mellanvalsinflytande till att stärka den representativa demokratin?
3. Hur kan Stockholms stad stimulera och ta tillvara på medborgarinitiativ och kanalisera dessa i det representativa systemet liksom i förvaltningens styrningsprocesser?

¹ Begreppet civilsamhället används i denna rapport i betydelsen ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen” (prop. 2009/10:55, s.47).

1.2.2 Framtagande av rapporten

Rapporten har författats av Johanna Löfvenius, utvecklingsledare för området Demokrati och trygghet i Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, och samordnare vid kansliet för mänskliga rättigheter och demokratiutveckling vid stadsledningskontoret.

Hans Abrahamsson, freds- och utvecklingsforskare vid Göteborgs universitet har löpande under arbetets gång bistått med stöd i processen med framtagandet av rapporten.

Nazem Tahvilzadeh, doktor i offentlig förvaltning vid Mångkulturellt centrum har på uppdrag av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm skrivit underlagsrapporten *Öppna rum för deltagande: idéer för demokratiseringen av Stockholm* (2016) (bilaga 1). Underlagsrapporten ger en översikt av forskningen om dialog och mellanvalsinflytande och dess relation till den representativa demokratin. Den ger också förslag på åtgärder för att utveckla demokratin i Stockholm.

Kristina Börjesson vid stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter och demokratiutveckling har under våren 2016 genomfört en kvantitativ kartläggning av vilka förvaltningar och bolag som har anordnat dialoger med medborgare de senaste åren. Kartläggningen utforskar vad dialogerna har rört för frågor, hur många medborgare som deltagit, hur rekryteringen av deltagare har gått till, hur återkopplingen har skett och om det finns någon uppföljning eller utvärdering av dialogerna. Syftet med kartläggningen har varit att samla in och systematisera den kunskap och de erfarenheter som finns från arbetet med dialog med medborgare i Stockholms stad samt identifiera utvecklingsmöjligheter för stadens deltagandeprocesser.

Därtill har ett antal övriga utredningar och dokument inkluderats vid utformandet av denna delrapport. Samtliga underlag har beaktats och lett till utformandet av de rekommendationer och åtgärdsförslag som presenteras i slutet av denna rapport.

1.2.3 Rapportens disposition

Rapportens inleds med ett kapitel som, med utgångspunkt i aktuell forskning, utforskar demokratins tillstånd i Sverige och Stockholm idag, diskuterar hur deltagande mellan val påverkar valdeltagande samt på vilket sätt demokratin kan stärkas. Situationen i Stockholms stad beskrivs utifrån en kartläggning över stadens arbete med medborgardialog. I samma kapitel redogörs också för stadsbyggnads- och exploateringsnämndens arbete med tidig dialog samt arbetet med boendedialoger. I det avslutande kapitlet presenteras sju åtgärdsförslag, strukturerade inom ramen för tre övergripande rekommendationer, med utgångspunkt i vad som lagts fram i tidigare kapitel.

2. Demokrati, deltagande och dialoger

Demokrati handlar om alla människors lika värde och rättigheter och om möjligheten att vara med och bestämma. I en demokrati ska det vara möjligt att fritt uttrycka sina åsikter och att rösta i fria val. Det ska också finnas ett fungerande rättsväsende.

Målet för den nationella demokratipolitiken är *en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks*. För att förverkliga detta mål har fem inriktningar tagits fram (Regeringens skrivelse 2013:14:61). Dessa är ett högt och mer jämlikt valdeltagande, ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna, stärkta möjligheter till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen, en ökad demokratisk medvetenhet samt att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. 2014 års demokratiutredning (SOU 2016:5), som just nu är ute på remiss, slår i det inledande kapitlet fast att det bör vara självklart att varje svensk - oavsett bakgrund, utbildning eller ålder - har samma möjlighet till inflytande. Broarna in i politiken bör bli fler och bredare och fler måste få forma framtiden.

Detta kapitel inleds med några nedslag i demokratiutredningen med särskilt fokus på några av de utmaningar som den svenska demokratin står inför idag, till exempel gällande en ökande politisk ojämlikhet. Därefter görs ett lokalt nedslag som utforskar hur det är ställt med deltagandet i Stockholms stad idag. Det första avsnittet avslutas med att titta på betydelsen av en representativ förvaltning och politik för en stark demokrati. Det andra avsnittet undersöker deltagandet mellan val genom exempelvis medborgardialoger samt hur kopplingen ser ut mellan deltagande mellan val och i val. I det sista avsnittet diskuteras olika strategier för att stärka demokratin.

2.1 Demokratins tillstånd

I juli 2014 beslutade regeringen att tillsätta en demokratiutredning. Utredningens syfte var att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin. Utredningen skulle också analysera och föreslå åtgärder för att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan valen. Den 18 januari 2016 överlämnade utredningen sitt betänkande till kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke.

2.1.1 Postdemokrati

Demokratiutredningen konstaterar att faktiska klassklyftor, etniskt och utbildningsmässigt utanförskap och bostadssegregation har skapat en situation där de som har störst behov av politiskt utformade åtgärder också är de som har svårast att komma in i politiska församlingar (SOU, 2016:5). Socioekonomiskt svaga grupper röstar i mindre utsträckning och har mindre politiskt inflytande än grupper som också i andra sammanhang är starka. När dessa grupper tappat förtroendet för att politiska beslut kan förbättra deras situation och inte längre finner det meningsfullt att rösta, riskerar också politiken att bry sig mindre om dem (ibid.).

Tahvilzadeh (2016) kallar detta tillstånd för ett *postdemokratiskt tillstånd*. Folkrörelser, partier och valda församlingar som har till uppgift att säkra människors deltagande i samhällsutvecklingen har försvagats i takt med att partierna har blivit sämre på att fånga civilsamhällets röster och engagemang på lokal nivå. De etablerade kanalerna för deltagande har därmed tappat relevans för många människors vardag (ibid.). Demokratiutredningen uttrycker detta som att de partiaktiva i dag till stor del är en ”högutbildad politikerelit” (SOU, 2016:5, s. 186). Personer som uppger att de är lågutbildade, har arbetarklassbakgrund, är födda utanför Sverige, är unga eller kvinnor är underrepresenterade bland partiernas medlemmar. Det kan medföra att partierna har svårt att fånga upp de åsikter och perspektiv som dessa grupper har. Socioekonomiskt svaga grupper är också organiserade inom civilsamhället i lägre utsträckning (ibid.).

Av en tidigare underlagsrapport till Hållbarhetskommisionen *Civilsamhälle, social sammanhållning och tillit* (Wallman Lundåsen & Trägårdh, 2016) framgår att det finns vissa socioekonomiska skillnader mellan de som gör ideella insatser och de som inte gör det. von Essen, Jegermalm och Svedberg har i omfattande befolkningsstudier (2015) kunnat visa att de personer som gör större insatser i ideellt arbete ofta är väletablerade i den meningen att de förvärvsarbetar, lever i en familj och är relativt välutbildade. De som aldrig har arbetat ideellt har tvärtom ofta en lösare förankring på arbetsmarknaden, är lågutbildade och ensamboende (ibid.). Därtill är kvinnor relativt sett underrepresenterade bland dem som gör ideella insatser (Wallman Lundåsen & Trägårdh, 2016).

2.1.2 Deltagandet i Stockholms stad

Ojämligheten i politiskt deltagande syns även på lokal nivå i Stockholms stad. Av Stockholms valdistrikt hade Spånga 22 i Rinkeby det lägsta valdeltagandet år 2014. Enbart 40,8 procent av de röstberättigade deltog i valet till kommunfullmäktige. Västerled 15 i Ålsten hade det högsta valdeltagandet med 94,8 procent.

(Stockholms stad, 2015). Valdeltagandet i staden som helhet har ökat något under de tre senaste valen och de flesta stadsdelar inom staden uppvisar en positiv trend, med ökande valdeltagande. Bland de stadsdelar där valdeltagandet istället har minskat över de tre senaste valen, återfinns framför allt stadsdelar som är socioekonomiskt svaga, där valdeltagandet ligger under eller klart under stadens genomsnitt. Mönstret är inte entydigt. Det finns stadsdelar med lågt valdeltagande, där valdeltagandet istället har ökat över de tre senaste valen och bland de stadsdelar som har en negativ trend, återfinns också några stadsdelar med ett ganska högt valdeltagande (Sweco, 2016).

2.1.3 Representationens betydelse för demokratin

Det kan således konstateras att engagemanget i både allmänna val och i det civila samhällets större intresseorganisationer i allt större utsträckning utgörs av resursstarka personer. Partiernas svårigheter med att nå ut till och därmed ge röst åt mindre resursstarka personer som exempelvis unga, personer med utländsk bakgrund, personer med funktionsnedsättning eller olika minoritetsgrupper påverkar också hur väl de valda församlingarna speglar samhället (Tahvilzadeh, 2016).

I Stockholms stad uppgick andelen utrikes födda år 2015 till 23,6 procent. Andelen födda utanför Europa var 13,6 procent (Statistiska Centralbyrån, 2016). Samma år var 27,3 procent av de anställda i Stockholms stad utrikes födda (17,5 procent utanför Europa). Av cheferna var andelen utrikes födda 11,9 procent (3,9 procent utanför Europa). Vid stadsledningskontoret var 7,1 procent utrikes födda (Sweco, 2015). Det är därmed tydligt att den sociala representativiteten blir sämre högre upp i organisationen. Enligt Tahvilzadeh (2016) gäller detta både för den kommunala förvaltningen och för de politiska församlingarna.

Både förtroendevalda och tjänstepersoner bedömer situationer, inte bara utifrån kompetens, utan också med grund i erfarenheter som de har med sig sedan tidigare, som grundar sig i exempelvis kön, klassbakgrund, funktionsförmåga och hudfärg. Om vissa av dessa grupper är sämre representerade i politiken och förvaltningen bidrar detta till en ojämlikhet i styrningen. En mer representativ politik och förvaltning på alla nivåer, som bättre speglar Stockholm som stad torde därför vara ett viktigt steg mot en mer demokratisk stad (Tahvilzadeh, 2016).

2.2 Deltagande mellan val

Syftet med 2014 års demokratiutredning var utöver att titta på hur engagemanget inom den representativa demokratin kan breddas också att undersöka hur individens möjligheter till delaktighet i och

inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan valen kan stärkas. Det har inte alltid varit självklart att medborgarna ska ha möjlighet till delaktighet och inflytande mellan valen (Tahvilzadeh, 2016). Inom demokratipolitiken finns ett konserverande ideal som strävar efter att förstärka det representativa styrelseskicket genom att stärka redan institutionaliserade former för deltagande som val, partimedlemskap, valda församlingar och större intresseorganisationer. I kontrast till detta ideal står ett kritiskt ideal som istället strävar efter att skapa förändring på gräsrotsnivå genom att stärka människor så att de själva kan förändra sina liv till det bättre, genom djupare deltagande i samhället. Forskning visar att medborgardialoger i svenska kommuner ofta präglas av ett konserverande demokratiideal. Trots att syftet med dialogerna många gånger kan vara att tillhandahålla nya kanaler för inflytande och involvera nya grupper, betonas samtidigt vikten av att stärka den representativa demokratin (ibid.). 2014 års demokratiutredning (SOU, 2016:5) understryker att enskilda bör få möjlighet att framföra synpunkter och påverka beslut genom medborgardialoger, men trycker samtidigt på att besluten ska fattas av de förtreondevalda. Tahvilzadeh (2016) menar dock att olika former av mellanvalsdemokrati, som exempelvis medborgardialoger inte behöver inte ställas i konflikt mot den representativa demokratin. Om de folkvalda representanterna själva tar ansvar och delegerar beslutsfattandet för vissa frågor till deltagandeprocesser kan demokratin istället stärkas.

2.2.1 Medborgardialoger och deltagande idag

Sedan 1990-talet har demokratipolitiken i Sverige blivit mer inriktad mot att fördjupa deltagandet i samhället och öka den politiska jämlikheten (Tahvilzadeh, 2016). Olika former av deltagande mellan val har utvecklats. Det kan till exempel handla om rätten att lämna medborgarförslag till en politisk nämnd eller möjligheten att genom folkinitiativ initiera folkomröstningar i kommuner. Därtill har ett stort antal olika former av medborgardialog testats. Tahvilzadeh (ibid.) använder begreppet medborgardialog för en process eller aktivitet där ”invånare bjuds in till olika forum, möten, råd och processer i syfte att delta i någon form av interaktion med politiker och tjänstepersoner som representerar kommunen eller annan myndighet.” Det kan handla om samrådsmöten, e-paneler, ungdoms- och föreningsråd, framtidsverkstäder, cafédialoger, medborgarbudgetar med mera. I vardagslivet i lokalsamhället uppstår vanligen också spontana möten mellan politiker, tjänstepersoner och medborgare. Med medborgardialog avses dock särskilda processer enligt ovan där politiker och/eller tjänstepersoner formellt öppnar upp för någon

form av insyn eller påverkan i en fråga och bjuder in till någon form av interaktion. Ibland används också begreppet *inbjudet deltagande* (ibid.).

Medborgardialog har idag blivit en återkommande praktik som enligt kartläggningar i 2014 års demokratiutredning praktiseras i över 80 procent av Sveriges kommuner (SOU, 2016:5).

Utredningen drar slutsatsen att medborgardialog i första hand bör vara en kanal där beslutsfattare kan fånga upp och lyssna in olika intressen och åsikter i samhället i syfte att få ett bättre beslutsunderlag.

2.2.2 Kopplingen mellan dialoger och valdeltagande

Det finns idag ingen känd studie som i ett bredare perspektiv har analyserat det faktiska resultatet av medborgardialoger. Den kunskap som finns tillgänglig från forskningsvärlden bygger istället på fallstudier av enstaka processer. Det finns ett antal kartläggningar av exempelvis inflytandeforum för unga, som visar att det pågår en hel del arbete på området och att många av dessa forum har som syfte att ”öka inflytandet” (Ungdomsstyrelsen, 2010). Dock finns det inga dokumenterade effekter av det faktiska utfallet (Tahvilzadeh, 2016). Det finns idag heller inga belägg inom forskningen för att medborgardialoger leder till vare sig högre valdeltagande eller ökad jämlikhet.

Vad som faktiskt påverkar valdeltagande är en komplex fråga. Även om några tydliga följdverkningar på valdeltagandet i särskilda områden inte kan skönjas trots omfattande dialogsatsningar, behöver det inte betyda att dialogarbetet inte har någon effekt över huvud taget. Det är fullt möjligt att dialogerna har haft en effekt men att dessa inte på det stora hela har förmått att kompensera för andra förändringar. Dessa förändringar kan handla om ett minskat förtroende för samhället i stort till följd av politiska skandaler på nationell nivå, mediabilder, nedskärningar i välfärden, flyttningsströmmar och så vidare (ibid.).

2.2.3 Risker med medborgardialoger

2014 års demokratiutredning pekar på risken att medborgardialoger kan leda till ökad politisk ojämlikhet, om grupper som redan är resursstarka och utövar inflytande i andra forum får ytterligare möjligheter att påverka. Det är inte så vanligt med kartläggningar över vilka som faktiskt deltar i dialogerna. En granskning som Göteborgs stad gjort av tre genomförda dialoger visar dock att äldre, välutbildade personer, födda i Sverige var överrepresenterade (SOU, 2016:5). Erfarenheter från frivillig rekrytering vid medborgardialoger visar också att det oftast är de mest insatta, vältaliga och kritiska som deltar (Hansson & Hallberg, 2011). Det

blir därför viktigt att, vid planerandet av en dialog, identifiera vilka målgrupper som är mest angelägna att involvera i dialogen samt även hur dessa på bästa sätt kan nås. För att inkludera vissa grupper och bidra till ett mer jämlikt inflytande totalt sett, måste man ibland exkludera andra grupper, framhåller Björnsson (2015) och pekar på att särskilt unga tjejer ofta har ett litet utrymme att påverka.

En annan aspekt som brukar lyftas fram är att även om personer, som inte vanligtvis medverkar i olika deltagandeprocesser, deltar i en dialog, finns det en risk för att själva samtalet blir ojämlikt eftersom erfarenheterna av argumentation och övertalning sannolikt varierar i gruppen. För att förebygga risken att själva samtalet blir ojämlikt blir det viktigt att noga planera och förbereda hur dialogen ska genomföras och vilka samtalsmetoder som ska användas. Även den rumsliga aspekten – det vill säga hur själva rummet där dialogen äger rum utformas – kan spela stor roll i att möjliggöra ett jämlikt samtal (Tahvilzadeh, 2016.).

I demokratiutredningen framhålls, mot bakgrund av riskerna med dialoger, att de inte bör innefatta för stor grad av inflytande. De bör istället framför allt ses som en möjlighet för beslutsfattare att fånga upp intressen och synpunkter i samhället som grund för bättre beslutsunderlag alternativt för att förankra beslut (SOU, 2016:5). En paradox med detta resonemang är dock frågan om hur dialogerna ska kunna bli meningsfulla för medborgarna att delta i, om de inte innebär något reellt inflytande. Risken är stor att de istället uppfattas som triviala och med otydlig koppling till politiska beslut, vilket kan ha en skadlig inverkan på medborgarnas förtroende för samhället och för demokratin. Med genomtänkta och noga förberedda dialoger som strävar efter att komplettera det inflytande som resursstarka grupper redan har över den aktuella frågan, torde riskerna för ökad politisk ojämlikhet minska (Tahvilzadeh, 2016). Med detta i bakhuvudet borde det trots allt finnas förutsättningar för att skapa meningsfulla och icke-triviala dialoger med reellt inflytande för medborgarna. Detta ligger i linje med de *medskapande dialoger* som Abrahamsson (2015) förordar. Vid medskapande dialoger får medborgarna inflytande och görs delaktiga i hela processen, från problemformulering till identifiering av åtgärder, genomförande, utvärdering och återkoppling. Naturligtvis kan det fortfarande vara aktuellt att genomföra dialoger kring mer vardagliga frågor, men det är främst genom de icke-triviala dialogerna som den politiska jämlikheten kan stärkas.

2.3 Hur kan demokratin stärkas?

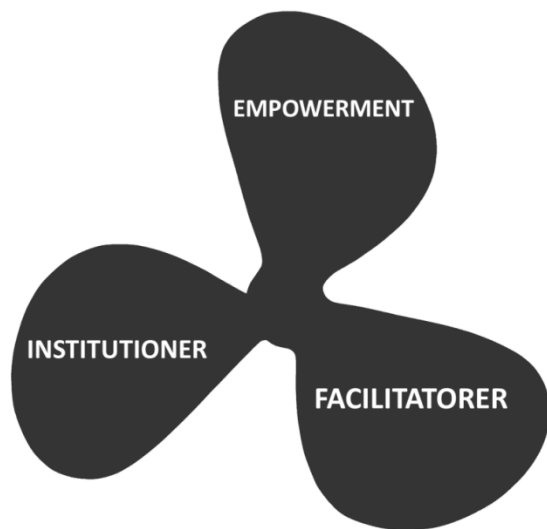
En fördjupad demokrati förutsätter enligt Tahvilzadeh (2016) att den politiska jämlikheten ökas genom att fler medborgare deltar i

samhällets alla sfärer (partier, civilsamhälle och olika deltagandeprocesser som till exempel dialoger). Medborgardialoger kan vara en del av lösningen om de genomförs på rätt sätt och inte blir triviala och otydliga. Det är samtidigt viktigt att ha med sig att det finns begränsningar för i vilken utsträckning ett deltagande kan konstrueras ovanifrån. En mer fruktbar väg är därför att stimulera, tillvarata och stärka medborgarnas egna initiativ samt deras förmåga att lösa kollektiva problem som angår dem. Om deltagandeprocesserna ska gynna medborgarna i stadens socioekonomiskt utsatta områden, måste de själva delta i utformandet av dem samt i problemformuleringen (ibid.). Olofsson och Widehammar (2016) vänder sig mot svenska kommuners riktlinjer för medborgardialoger som oftast utgår ifrån att det är kommunens politiker och/eller tjänstepersoner som beslutar om vilka frågor som är öppna för dialog och menar att ett medskapande kräver att också civilsamhället kan ta initiativ till dialog och lyfta frågor.

Ett sätt att hantera riskerna med dialoger, som formuleras i stycket ovan, är att i första hand betrakta det inbjudna deltagandet som ett komplement till det inflytande som resursstarka grupper redan har inom ramen för den representativa demokratin. Inför genomförandet av dialogerna bör således frågan om på vilket sätt deltagandet kan bidra till att stärka de grupper vars röster inte redan hörs i samhället beaktas (ibid.).

Tahvilzadeh (2016) illustrerar denna demokratiutvecklande process, som han menar är nödvändig för att öka jämlikheten och fördjupa demokratin, med hjälp av en propeller med tre vingar (se figur 2). Varje vingblad står för en central aspekt i arbetet. De tre aspekterna är institutioner, empowerment och facilitatorer.

Figur 2 Propellern: demokratiseringens tre vingar



Källa: Tahvilzadeh, 2016.

2.3.1 Institutioner

Begreppet institutioner handlar om att institutionella arrangemang, som hur deltagare väljs ut, hur kommunikationen går till och hur processer kopplas till beslut, noga bör övervägas inför varje deltagandeprocess. Det finns ett antal exempel från olika delar av världen på hur institutionella arrangemang har möjliggjort ett fördjupat deltagande i den lokala demokratin (Tahvilzadeh, 2016). Ett sådant exempel kan hämtas från en lokal deltagandeprocess som har sitt ursprung i Porto Alegre i Brasilien, som brukar kallas. medborgar- eller deltagandebudget. Framgången i Porto Alegre bestod i en decentralisering av stadens budgetprocess, där människor involverades i att lösa komplexa frågor i den egna vardagen. Framgångsfaktorer var bland annat att det inbjudna deltagandet hade en praktisk orientering med konkret inverkan genom att hjälpa deltagarna att förbättra sin vardag och lösa problem. Därtill dominerades processerna av ett gräsrotsdeltagande av de som berörs av beslutet istället för av experter. Makt att fatta beslut delegerades till processerna, samtidigt som staden bistod med handledning och koordinering (ibid.).

Arbetet med deltagandebudget i Porto Alegre är ett ambitiöst arrangemang, som utformats under många år. Översatt till svenska förhållanden finns ingen egentlig motsvarighet, även om flertalet kommuner har genomfört deltagandeprocesser som kallas för medborgarbudgetar, däribland Stockholms stad. En viktig skillnad är just att de medborgarbudgetar som genomförts i svenska kontexter inte har institutionaliserats i lika hög grad som i Porto Alegre. Fredrik Carlsson (2015) drar, i en masteruppsats som utvärderar två medborgarbudgetprocesser i Upplands Väsby,

slutsatsen att den institutionella designen i dessa fall främst gynnat resursstarka medborgare. Detta menar han bland annat skedde till följd av att medborgarbudgeten möjliggjorde för vem som helst att delta. Det kan initialt tyckas vara ett rättvist förhållningssätt, men i detta konkreta fall fick det till följd att resursstarka medborgare deltog i högre utsträckning, vilket sannolikt medförde att övriga gruppers intressen inte beaktades i lika stor utsträckning (ibid.).

En utformning som i större utsträckning tar hänsyn till vilka som deltar, hur kommunikationen under dialogprocessen utformas och hur kopplingen sker mellan deltagarnas beslut och åsikter och offentlig policy och verksamhet, har betydligt bättre förutsättningar att uppnå ett jämlikt deltagande, menar Tahvilzadeh (2016). Resonemanget tar sin utgångspunkt i Archon Fungs modell för att analysera och planera delaktighetsprocesser (2006). Enligt Fung krävs många olika sätt för tjänstepersoner och förtroendevalda att möta medborgare i dagens komplexa samhälle. De olika sätten kan skifta i syfte och mål utan att för den skull vara automatiskt bättre eller sämre (Corkhill, 2013).

Fung menar att genom öppna inbjudningar till olika former av dialoger, samlas i regel de som har tillgång till information och som har någon form av intresse av att bevaka en fråga, vilket till stor del brukar vara resursstarka grupper. För att komplettera dessa röster kan riktade rekryteringar göras av grupper som vanligtvis inte deltar i lika stor utsträckning. Detta gör nödvändigtvis inte deltagandet i dialogen representativt. Värdet ligger istället i att en särskild grupps röst finns med i processen. Absolut representativitet är väldigt svårt att uppnå och även att definiera. Om det är viktigt att få ett så representativt urval som möjligt bör istället ett statistiskt slumpmässigt urval tillämpas (Tahvilzadeh, 2016).

När det gäller kommunikationsformerna under dialogprocessen tenderar praxis vid många dialoger att gå mot ett ganska passivt deltagande där deltagarna till stor del får lyssna, uttrycka preferenser och diskutera med experter om olika synsätt. Ett sätt att skapa en större delaktighet i processen skulle kunna vara att formulera olika perspektiv och alternativ tillsammans genom förhandlingar (ibid.). En förhandling kan till exempel organiseras genom att deltagarna får diskutera med varandra och komma fram till vad de vill individuellt och som en grupp i en enad lösning. Det kan vara svårt att komma fram till konsensus men diskussionen ska präglas av resonemang, argument och principer (Corkhill, 2013).

Slutligen finns det, som tidigare nämnts, goda skäl att eftersträva dialoger som rör mindre triviala frågor, där det blir tydligt för deltagarna hur dialogprocessen hänger samman med konkreta förändringar i policy och verksamhet. Genom att dialogprocesser kopplas direkt till beslut och resultat får de en tydligare

medskapande funktion. Budgetar för exempelvis lokala mötesplatser, bibliotek eller medborgarkontor är exempel på områden som skulle kunna beslutas genom medskapande processer. En bra utgångspunkt kan vara att börja med frågor som det råder få partipolitiska motsättningar kring (Tahvilzadeh, 2016).

2.3.2 Empowerment

Empowerment handlar om att stärka människors förutsättningar att samlas i egna rum och formulera egna intressen och visioner, som kan stimulera till vidare engagemang. Detta kan göras genom att på olika sätt skapa möjlighetsstrukturer för lokal organisering (Tahvilzadeh, 2016).

En avgörande faktor för att uppnå större politisk jämlikhet är att stärka i synnerhet socioekonomiskt utsatta gruppers möjlighet att delta i processer där icke-triviala frågor hanteras och göra sina röster hörda. Det lokala civilsamhället (både det organiserade och icke-organiserade) bör vidare ges förutsättningar att initiera egna deltagandeprocesser. Här borde Stockholms stad kunna vara mer lyhörd genom att identifiera och fånga upp initiativ som redan idag finns i socioekonomiskt utsatta områden, kanske i samverkan med det lokala civilsamhället. Möjlighetsstrukturer kan också innebära att tillhandahålla en god tillgång till mötesplatser och lokaler i socioekonomiskt utsatta områden. Särskilt fokus bör läggas på att se till att det finns tillgängliga mötesplatser dit alla känner sig välkomna (ibid.). Brolund de Carvalho (2015) pekar på att bristen på olika typer av gemensamma rum hindrar lokalt engagemang och självorganisering.

En ytterligare aspekt kan vara att stödja sociala rörelser för att främja och stärka lokal organisering. För att möjliggöra detta behöver Stockholms stad hitta finansieringsformer för att kunna stödja initiativ som kommer från icke-formella organisationer (ibid.). Denna fråga berörs även i den tidigare delrapporten till Hållbarhetskommisionen *Stad i Samverkan. Stockholms stad och civilsamhället* (Stockholms stad, 2016). I den aktuella rapporten mynnade frågan om stöd till sociala rörelser ut både i en rekommendation att utveckla samverkan med nya sociala rörelser och nätverk samt ett åtgärdsförslag att utreda möjligheterna att bilda en oberoende stiftelse, fond eller motsvarande som kan utgöra en bro mellan sociala rörelser och Stockholms stad.

Tahvilzadeh (2016) lyfter därtill fram transparanta riktlinjer och praktiker för fördelning av bidrag till civilsamhället som en god grund för att skapa förtroende för samhället. Även denna fråga berördes i delrapporten *Stad i samverkan* och mynnade ut i en rekommendation att kvalitetssäkra och effektivisera hanteringen av föreningsbidrag samt ett åtgärdsförslag att ta fram

stadsövergripande riktlinjer för hur Stockholms stad fördelar bidrag till civilsamhället (Stockholms stad, 2016).

2.3.3 Facilitatorer

För att möjliggöra jämlika deltagandeprocesser krävs det mer än att ha rätt institutioner. Närvaron av så kallade *facilitatorer*, eller möjliggörare, kan skapa förutsättningar för ett deltagande hos lokalbefolkningen genom att väcka deras nyfikenhet och intresse att delta och göra kommunala processer, som av många betraktas som komplexa och svåra att förstå sig på, mer lättillgängliga. Det visar bland annat fallstudier från Indien (Tahvilzadeh, 2016). Därtill kan facilitatorerna underlätta vid möten och sammankomster i syfte att få till ett bättre samtal. Detta innebär till stor del ett pedagogiskt arbete, som i Stockholm till viss del redan idag utförs av aktörer som fältassistenter, medborgarvärdar och andra typer av uppsökande funktioner. Även civilsamhällets aktörer kan fungera som facilitatorer i olika delar av staden. I rollen som facilitator ligger också att förvalta och utveckla relationer och förtroende hos lokalbefolkningen. Stadsdelsnämnderna bör, enligt Tahvilzadeh (ibid.) utgöra ett centralt nav för lokala facilitatorer eftersom de finns på plats lokalt och dagligen kommer i kontakt med tusentals brukare och invånare i stadsdelarna. De är därmed också bäst lämpade att ansvara för lokala deltagande- och dialogprocesser.

2.4 Mot ett mer jämlikt deltagande

Detta kapitel har berört några av de utmaningar som den svenska demokratin står inför idag, med särskilt fokus på hur ett mer jämlikt deltagande i demokratin kan främjas. Välutbildade personer från socioekonomiskt starka områden deltar i större utsträckning i allmänna val och i det civila samhället och får därmed också ett större inflytande över politiken än mindre resursstarka personer. Deltagande mellan val, till exempel genom olika former av deltagandeprocesser som dialoger, kan om de utformas på rätt sätt bidra till att stärka de grupper vars röster vanligtvis inte hörs. En förutsättning för att lyckas med detta är att dialogen föregås av en analys av vilka grupper som vanligtvis inte kommer till tals via de befintliga kanaler som redan finns i samhället samt hur dessa på bästa sätt kan nås. Dialoginsatserna bör därefter särskilt riktas mot dessa för att komplettera det inflytande som övriga grupper redan har över den aktuella frågan. För att nå dessa grupper och därefter möjliggöra ett jämlikt deltagande under själva dialogprocessen bör institutionella arrangemang som former för rekrytering av deltagande, val av plats, utformning av lokal och samtalsmetod noga övervägas. För att dialogerna ska kännas meningsfulla att delta

i är det därtill viktigt att de rör icke-triviala frågor med tydlig koppling till politiska beslut och möjlighet till reellt inflytande.

Det lokala civilsamhället bör vidare ges bättre förutsättningar att initiera egna deltagandeprocesser och Stockholms stad måste bli bättre på att identifiera och fånga upp initiativ som redan idag finns i socioekonomiskt utsatta områden. En god tillgång på tillgängliga mötesplatser och samlingslokaler i socioekonomiskt utsatta områden, dit alla känner sig välkomna är också en förutsättning för att stärka det lokala engagemanget. Facilitatorer, eller möjliggörare, kan användas för att ytterligare stimulera det lokala engagemanget hos lokalbefolkningen genom att väcka och uppmuntra deras nyfikenhet och intresse att delta. Därtill kan facilitatorerna underlätta vid möten och sammankomster i syfte att få till ett bättre samtal.

3. Dialoger och deltagandeprocesser i Stockholms stad

I föregående kapitel konstateras att meningsfulla, icke-triviala och noga förberedda dialoger som strävar efter att komplettera det inflytande som resursstarka grupper redan har kan bidra till ett mer jämlikt deltagande. Olika former av dialoger med medborgare används idag av ett stort antal svenska kommuner, däribland Stockholms stad. Syftet med dialogerna skiljer sig åt mellan olika dialoger. Det kan till exempel handla om att öka invånarnas delaktighet och inflytande i viktiga frågor mellan val, skapa och ta tillvara på engagemang för stadens utveckling, öka kvaliteten på stadens verksamheter, ta fram ett bättre beslutsunderlag eller skapa samhörighet i lokalsamhället eller att stärka det sociala kapitalet.

Stockholms stad har under de senaste åren höjt ambitionsnivån gällande medborgarnas delaktighet och inflytande över i staden och stadsdelsnämnderna har fått ett utökat ansvar att stärka stockholmarnas inflytande genom utveckling av olika former av dialoger, lokala råd, medborgarforum, medborgarförslag med mera. Ett flertal facknämnder genomför också regelbundet dialoger. Stadsbyggnads- och exploateringsnämnderna arbetar tillsammans med att utveckla stadens arbete med dialog inom ramen för planprocessen. Bostadsbolagen bedriver sedan ett antal år tillbaka ett omfattande arbete med boendedialoger, framför allt i de bostadsområden där de har stora bestånd.

I detta kapitel redogörs i de första två avsnitten kortfattat för det omfattande dialogarbetet inom stadsbyggnads- och exploateringskontoren och i bostadsbolagen. I det tredje avsnittet presenteras resultaten från en kartläggning av dialogarbetet i samtliga bolag och förvaltningar i Stockholms stad som genomfördes under våren 2016.

3.1 Stadsbyggnads- och exploateringskontorens dialogarbete

Stadsbyggnadskontoret har sedan hösten 2011 arbetat med att utveckla stadens arbete med medborgardialog i den fysiska planeringen. Arbetet har handlat både om att utveckla kunskap, metoder och verktyg om dialog och samråd. En målsättning har varit att möjliggöra en bred medverkan bland stadens invånare i frågor som rör utvecklingen av det framtida Stockholm. En central del har varit att beskriva och utvärdera projekt, med fokus på tidig

dialog i programarbeten. Stadsbyggnadskontorets erfarenhet är att många berörda som deltar i någon av stadens detaljplaneprocesser uttrycker en besvikelse eller ilska över att så mycket av planeringen redan verkar klar i samrådsskedet. Den tidiga dialogen infaller därför på ett tidigare skede i planprocessen för att möjliggöra att stockholmarna får en reell möjlighet att påverka utvecklingen av sin närmiljö.

Metoder och verktyg som har prövats inom den tidiga dialogen har bland annat varit gåturer, fokusgruppsintervjuer, enkätundersökningar, intervjuer samt olika former av workshops med frågeställningar som "Häng med när vi blir fler -vad är viktigt när din stadsdel växer?". Samtliga metoder kan vara bra verktyg i den tidiga dialogen, men i och med att de skiljer sig en hel del åt sinsemellan så bör val av metod noga övervägas beroende på syftet med dialogen.

Stadsbyggnadskontoret avrapporterade sitt dialogarbete i stadsbyggnadsnämnden i maj 2014 (Stockholms stad, 2014). I rapporten framhålls att tidiga dialoger bör genomföras i kommande programarbeten samt i utvecklingen av en strategisk områdesplanering. Med ökad kunskap om när, hur och varför vi ska föra dialog kring projekt kan staden höja ambitionerna och nå fler stockholmare. Ambitionshöjningen gäller inte minst representativiteten, det vill säga vilka medborgare som nås med dialogerna. För att nå ut till en bredare målgrupp och möjliggöra ett deltagande av personer som i dagsläget är mindre delaktiga i samhällsutvecklingen föreslås att Stockholms stad i planeringsprocessen prövar nya metoder som till exempel uppsökande arbete.

Vid några av de tidiga dialoger som har anordnats de senaste åren har aktörer från andra förvaltningar i staden deltagit för att möjliggöra en dialog om frågor som faller utanför stadsbyggnadskontorets rådighet, till exempel skola och förskola. En av slutsatserna från dialograpporten är att staden, genom utvecklad samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag, bör söka synergieffekter för att främja stockholmarnas delaktighet i stadsutvecklingen. Tidigare erfarenheter från dialogarbete visar att det ofta dyker upp frågor och synpunkter som faller utanför den avsedda ramen för dialogen. Detta skulle kunna vara en metod att på ett bättre sätt ta tillvara på medborgarnas engagemang och fånga upp även de synpunkter och frågor som normalt faller utanför ramen och på så sätt skapa synergieffekter.

3.2 Boendedialoger

Mellan 2009 och 2014 genomfördes så kallade boendedialoger i totalt 18 stadsdelar runt om i staden. Under denna period deltog

uppskattningsvis 25 000 personer i boendedialogerna och cirka 55 000 synpunkter samlades in. Arbetet leddes av Stockholms stads allmännyttiga bostadsbolag och den berörda stadsdelsnämnden i samverkan med andra nämnder eller aktörer. Syftet med boendedialogerna var att involvera medborgarna i utvecklingsfrågor och öka deras inflytande över sin livsmiljö.

Boendedialogerna arrangerades på en centralt belägen offentlig plats i den berörda stadsdelen. Under några dagar samlades åsikter och synpunkter in från de boende och andra aktörer i området. De boende fick komma med synpunkter på vad som är bra i stadsdelen, vad som är sämre och hur stadsdelen kan förbättras. Skriftliga kommentarer lämnades in och deltagarna fick markera ut på kartor områden som är bra och områden som bör utvecklas. Därefter sammanställdes de insamlade synpunkterna och analyserades och ett förslag på vad som kan förändras och förbättras, samt vilka aktörer som bör involveras i den fortsatta utvecklingen av området togs fram. Efter ungefär ett års tid genomfördes ytterligare ett evenemang lokalt i stadsdelarna med en återkoppling till invånarna där de planerade och genomförda åtgärderna kommuniceras.

En av de främsta fördelarna med boendedialogerna var att de, genom att arrangeras på plats i de lokala centrumen, nådde ut till ett stort antal personer som normalt inte deltar i dialoger eller med andra medel gör sina röster hörda i staden. Kritik har dock riktats mot boendedialogerna för att vara alltför jippobetonade i sin utformning och för att de inte berörde de problem som invånarna tycker är mest angelägna. Vid de tidigare Järvadialogerna som genomfördes mellan 2009-2010 var det också tydligt att det inte fanns tillräcklig beredskap inom stadens förvaltningar för att ta omhand det stora antalet synpunkter som samlades in. Detta bidrog till att de boende i många fall upplevde att staden inte tog deras åsikter på allvar och förtroendet för staden sjönk (Al-khamisi, 2015). Efter Järvadialogerna bildades en styrgrupp med direktörerna för de tre bostadsbolagen och stadsdelsförvaltningarna i Söderort och Hässelby-Vällingby för att skapa en bättre samordning av boendedialogerna inom staden.

Dialog mellan de boende och de kommunala bostadsbolagen sker idag i vissa områden genom regelbunden kontakt med bovärdar som träffar de boende och fångar upp många viktiga sociala aspekter och trygghetsfrågor med mer.

3.3 Översyn av dialoger inom Stockholms stad

Under våren 2016 genomförde stadsledningskontoret en enkätundersökning till samtliga förvaltningar och bolag i staden² för att kartlägga förekomsten av dialoger inom staden. Syftet med kartläggningen var att få en bättre överblick över vilka olika typer av dialoger som har genomförts de senaste åren och att påbörja en insamling för att systematisera den kunskap och de erfarenheter som finns från arbetet med dialog med medborgare i Stockholms stad. Kartläggningen genomfördes via ett formulär där stadsdelsförvaltningarna ombads uppge antal genomförda dialogaktiviteter och dialogprocesser under åren 2013, 2014 och 2015. Utöver detta ombads stadsdelsförvaltningarna beskriva de åtta senast genomförda dialogerna genom att besvara tolv frågor. De siffror och resultat som presenteras i det följande bör betraktas som en indikation på hur arbetet med medborgardialoger ser ut i staden, snarare än som en fullständig och komplett redovisning. I och med att förvaltningarna och bolagen själva, på olika håll, valt ut och beskrivit de senaste åtta dialogerna finns sannolikt ett antal möjliga felkällor, vilka också diskuteras i texten. Samtidigt ger underlaget en bild av utvecklingsmöjligheter och behov på området.

I det följande avsnittet redogörs för vilka definitioner och avgränsningar som användes vid kartläggningen. Därefter följer resultaten från kartläggningen. Inledningsvis presenteras kvantitativa uppskattningar av antalet genomförda dialoger under de senaste tre åren i staden. Därefter redovisas förvaltningarnas och bolagens beskrivningar av de senaste dialogerna som de genomfört utifrån följande aspekter; syfte, tema/frågeställning, tidpunkt (i beslutprocessen), målgrupp, antal deltagare, genomförande, dokumentation, utvärdering, återkoppling samt övriga kommentarer. Avsnittet avslutas med en analys av resultaten.

3.3.1 Definition och avgränsningar

Vid kartläggningen definierade medborgardialog som en dialog mellan människor som lever och rör sig i staden, oavsett medborgarskap och stadens tjänstepersoner och/eller förtroendevalda. Medborgardialog handlar därtill om ett

² I kartläggningen ingick inte partier, rotlar eller kommunstyrelsen/stadsledningskontoret. Samtliga stadsdelsförvaltningar, utom Rinkeby-Kista, besvarade enkäten. Rinkeby-Kista inkom dock med skriftliga synpunkter. Samtliga fackförvaltningar utom miljö-, service- och överförmyndarförvaltningen samt trafikkontoret och stadsarkivet besvarade enkäten. De förstnämnda tre med motiveringen att de inte genomför dialoger med medborgarna. Med trafikkontoret genomfördes en telefonintervju. Av bolagen uppges sju att de inte har några dialoger med medborgare.

meningsutbyte som genomförs som ett led i en beslutsprocess där medborgarnas synpunkter tas i beaktning även om medborgarens möjlighet till påverkan av beslut kan variera. Medborgardialoger kan ske både digitalt och/eller i ett fysiskt rum. De kan innebära såväl enskilda dialogaktiviteter som mer omfattande dialogprocesser som pågår över en längre tid. Med enskilda dialogaktiviteter avses till exempel ett torgmöte, en dialog på en skola eller i en parklek eller ett samråd. Dialogprocess avser istället en dialog som pågår över en längre tid till exempel en medborgarbudget, ett brukarråd eller en ungdomspanel.

Medborgardialog avgränsades i detta sammanhang till att inte inkludera klagomålshantering och felanmälan, medborgar- och/eller brukarenkäter samt mejlkorrespondens eller samtal med medborgare via sociala medier.

3.3.2 Dialogernas omfattning

Den första delen av kartläggningen bestod av en kvantitativ del som syftade till att få en överblick över vilka förvaltningar och bolag som genomför någon form av dialoger samt ungefär i vilken omfattning. Resultaten ger en bra överblick, men ska tolkas med stor försiktighet. Trots försök att tydliggöra och avgränsa vad som avses med medborgardialog och som därmed ska räknas med i kartläggningen verkar det som att förvaltningarna och bolagen tolkat begreppet på lite olika sätt. Det är således rimligt att anta att uppskattningen av antal genomförda dialogaktiviteter innefattar olika typer av aktiviteter.

Av kartläggningen framgår att de flesta stadsdelsförvaltningar normalt genomför ett fåtal dialogaktiviteter per år. Några stadsdelsförvaltningar sticker ut i statistiken genom att ha angett att de anordnat betydligt fler dialogaktiviteter de senaste åren. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att de räknar med dialoger som de har deltagit i, men där andra förvaltning eller bolag har varit huvudansvariga. Detta går dock inte att utläsa av enkäten, utan det är också möjligt att de helt enkelt genomför betydligt fler dialoger än övriga stadsdelsförvaltningar.

När det gäller fackförvaltningarna är det stadsbyggnads- och exploateringskontoret som regelbundet genomför flest dialogaktiviteter. Det hänger samman med att ett visst medborgardeltagande sedan slutet av 1980-talet, är lagstadgat i plan och bygglagen. Fackförvaltningarna genomför i övrigt ett fåtal dialogaktiviteter per år, med undantag för kulturförvaltningen som 2015 genomförde 20-25 stycken dialogaktiviteter med ungefär 500 barn i samband med genomförandet av Kulturskolans utvecklingsprojekt ”FRÖN” - Fråga Öppet Nyfiket.

De tre kommunala bostadsbolagen är de som bland bolagen genomfört flest dialoger. Det framgår dock av kartläggningen att även Stockholm Vatten och Stockholm Parkering regelbundet anordnar flera dialoger årligen.

I kartläggningen särskildes, som tidigare nämnts, dialogaktiviteter från dialogprocesser. Till skillnad från enskilda dialogaktiviteter avsågs med dialogprocess istället en dialog som pågår över en längre tid till exempel en medborgarbudget, ett brukarråd eller en ungdomspanel. Dialogprocesserna är betydligt färre till antalet än dialogaktiviteterna, vilket också var väntat eftersom de är mer omfattande till sin karaktär. Exempel på dialogprocesser som stadsdelsförvaltningarna lyfter fram är lokala brottsförebyggande råd, ungdomsråd, råd för pensionärer, funktionshinderråd samt näringslivs- eller lokala företagarråd. Ett exempel på en medborgarbudget förekommer också. Bostadsbolagen lyfter bland annat fram exempel på mer omfattande dialogprocesser kring centrumombyggnationer. Bland fackförvaltningarna genomför stadsbyggnads- och exploateringskontoren dialogprocesser framför allt kring mer omfattande samråd för program eller tidiga dialoger. Kyrkogårdsförvaltningen har under en längre tid arbetat med en dialogprocess kring Järva begravningsplats. I Östberga pågår en omfattande dialogprocess som en del av ett pågående arbete inom ramen för Sveriges Kommuner och Landstings nätverk för medborgardialog för att hantera komplexa samhällsfrågor. Dialogprocessen syftar till att flera ska medverka till att skapa trivsel och trygghet i Östberga. De flesta förvaltningar och bolag av de som genomför dialoger utför omkring 1-5 dialogprocesser per år.

3.3.3 Medborgardialogernas syfte

Resultaten från kartläggningen tyder på att stadsdelsförvaltningarna i första hand genomför dialoger i syfte att få in synpunkter, underlag och idéer. Därutöver anges syftet i vissa fall vara att öka inflytandet (med betoning på ungas inflytande), att hantera en konflikt eller problem/oro i ett område eller att stadsdelsnämndernas politiker ska få möta medborgarna på en offentlig plats i stadsdelen.

Flera av fackförvaltningarna (idrotts- och kulturförvaltningen samt stadsbyggnads- och exploateringskontoret) anger att ett viktigt syfte är att få in synpunkter, underlag och idéer. Äldreförvaltningen genomför dialoger för att ta reda på målgruppens behov utifrån ålder. Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen genomför framför allt olika typer av brukardialoger för att säkerställa elevinflytandet i skolgårdsupprustningar eller för att inom jobbtorgen göra deltagarna delaktiga i beslut kring vilka gruppaktiviteter som ska genomföras.

En majoritet av de exempel på dialoger som kommer från bolagen syftar till att inhämta information inför ett beslut eller att informera om kommande förändringar eller bolagets verksamhet. Bostadsbolagen har också genomfört en del dialoger kring ombyggnationer med syfte att ge de boende inflytande över ombyggnadsprocessen och kunna påverka nivån på upprustningen.

3.3.4 Dialogernas frågeställning och innehåll

Stadsdelsförvaltningarnas dialoger handlar i huvudsak om trygghet, trivsel, parker och lekparkar eller etablering av nya verksamheter som till exempel fritidsgårdar. Stadsbyggnads- och exploateringskontoren genomför dialoger kring stadsbyggnadsfrågor eller områdesutveckling. Fastighetskontoret, äldreförvaltningen, idrottsförvaltningen och kulturförvaltningen för dialoger kring frågor som handlar om verksamhetsutveckling med fokus på olika utpekade frågor som till exempel barns behov vid ett nytt bibliotek, ungas fysiska aktivitet etc. Socialförvaltningen ordnar informationsmöten för närboende inför start av nya verksamheter. Bostadsbolagens dialoger handlar primärt om bostadsbyggande, upprustning, områdesutveckling, trygghet och trivsel. Kulturhuset har dialoger där deltagarna har möjlighet att påverka verksamheten och utställningarna vid Lava Bibliotek & Verkstad.

3.3.5 Dialogernas plats i beslutsprocesser

De flesta förvaltningar och bolag anger att de primärt genomför dialoger i ett tidigt skede, det vill säga i början av en process eller när idéer väcks. Dessa resultat stämmer väl överens med den enkätstudie som redovisas i 2014 års demokratiutredning och återges i tabell 1 nedan. Tabellen visar när kommuner och landsting uppger att de genomför medborgardialoger.

Tabell 1 När i beslutsprocessen sker medborgardialoger (procent)?

Fas i beslutsprocessen	Andel
När idéer väcks, tidigt i en process	79
Vid utredning inför beslut	76
När förslag diskuteras inför beslut	52
När beslut fattas	10
När förvaltningen genomför beslut	17
När beslut efter en tid utvärderas	14

Källa: SOU 2016:5

Flera stadsdelsförvaltningar uppger att de följer upp dialoger som har genomförts i ett tidigt skede med ytterligare dialog senare i

processen. I något fall har dialog också ägt rum efter fattat beslut, men det handlade i detta fall, som gällde information om etablering av boende för nyanlända, mer om information än om dialog. Etablerade råd deltar regelbundet i beslutsprocessen och träffas vanligtvis inför nämndens kommande sammanträde.

Ett flertal fackförvaltningar och bolag genomför dialoger när förslag diskuteras inför ett beslut. Det kan till exempel handla om beslut om detaljplaner, genomförandebeslut för start av nya boenden eller i framtagandet av beslutshandlingar. Flera fackförvaltningar och bolag arbetar också löpande med dialog genom hela beslutsprocessen.

3.3.6 Målgrupper

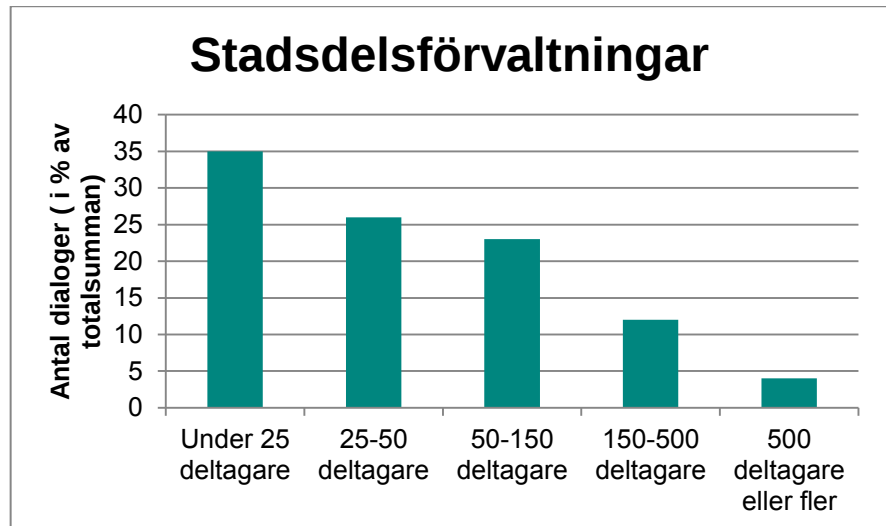
En klar majoritet av både förvaltningar och bolag uppger att de riktar sig till väldigt breda målgrupper. ”Samtliga invånare i stadsdelen”, ”alla som bor och verkar i det område som är aktuellt för dialogen”, ”alla besökare”, ”alla boende i närområdet” är några av de exempel på målgruppsformuleringar som lyfts fram. I de fall avgränsningar har gjorts så handlar det i första hand om ålder, där unga oftast pekas ut som en primär målgrupp. De olika råd som finns (ungdomsråd, pensionärsråd, funktionshinderråd med flera) är per definition avgränsade till den målgrupp som rådet utgörs av. I vissa fall anordnas dialoger kring etablering, utformning eller upprustning av verksamheter som parklekar, fritidsgårdar eller likande. I dessa fall avgränsas ofta målgruppen till dem som besöker eller berörs av verksamheten. Det kan vara barn, unga, föräldrar, civilsamhälle etc.

Det är sällsynt med andra specificeringar av målgrupp än utifrån ålder. Idrottsförvaltningen har i ett fall genomfört en dialog där riktade insatser gjordes för att nå unga med funktionsnedsättning och kulturförvaltningen har gjort särskilda satsningar på att nå unga i ytterstaden. Stockholms hem har därtill genomfört en dialog kring en mötesplats som särskilt riktade sig till unga tjejer i Bagarmossen.

3.3.7 Dialogernas omfattning

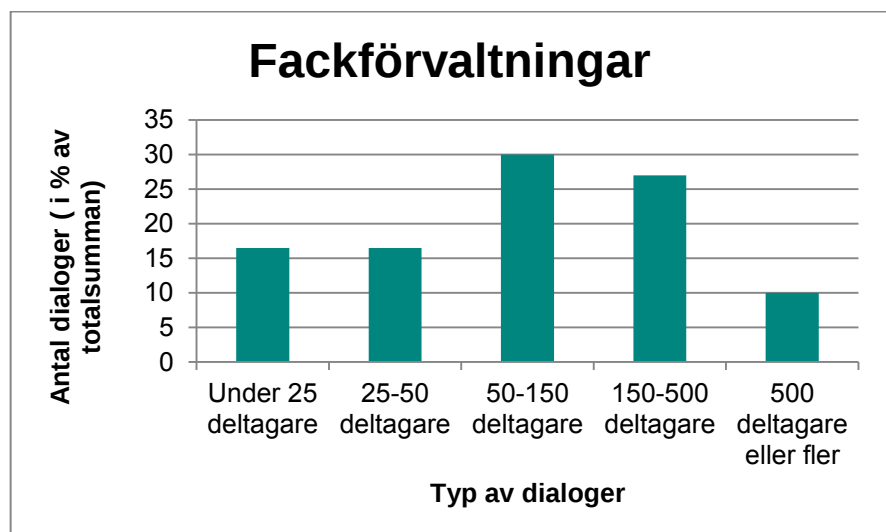
Antalet medborgare som deltar vid de olika dialogerna som arrangeras i staden varierar stort från några enstaka deltagare till flera tusen. Fördelningen mellan olika storlekar på dialoger baserat på de underlag som lämnats in om de senaste åtta dialogerna framgår av figur 3 nedan.

Figur 3 Uppskattat antal dialoger som genomförs i olika omfattning vid stadsdelsförvaltningarna (totalt antal dialoger=82)



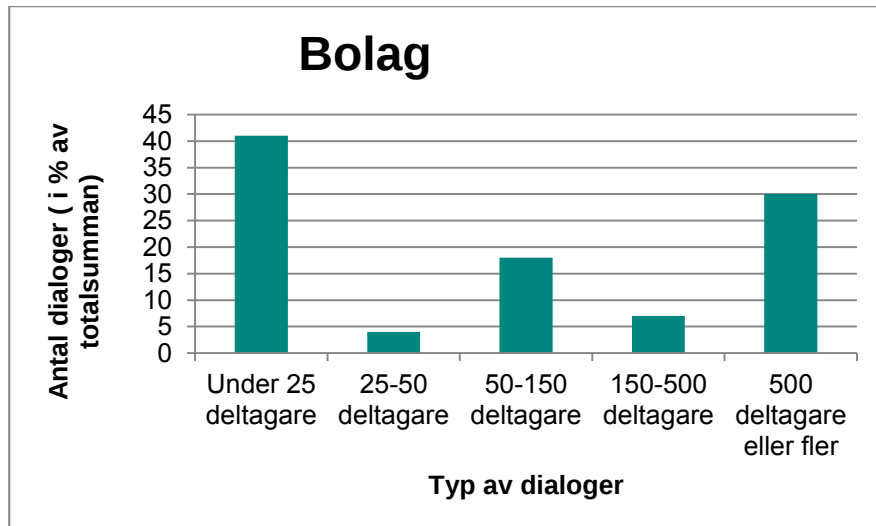
En majoritet av de dialoger som genomförts av stadsdelsförvaltningarna är relativt små och når färre än 50 deltagare. En knapp fjärdedel av dialogerna når mellan 50 och 150 deltagare och cirka 15 procent når fler än 150 deltagare.

Figur 4 Uppskattat antal dialoger som genomförs i olika omfattning vid fackförvaltningarna (totalt antal dialoger =30)



Majoriteten av fackförvaltningarnas dialoger når relativt många personer. 55 procent av dialogerna engagerade mellan 50 och 500 personer och 10 procent hade fler än 500 deltagare. Samtidigt finns det också exempel på ett antal dialoger vid ett flertal förvaltningar (stadsbyggnads- och exploateringskontoret samt kyrkogårds- och kulturförvaltningen) som endast nått ett fåtal personer.

Figur 5 Uppskattat antal dialoger som genomförs i olika omfattning vid bolagen (totalt antal dialoger =27)



Bolagen har flest andel riktigt stora dialoger. 29 procent av bolagens dialoger nådde över 500 deltagare. Samtidigt samlade 40 procent av dialogerna färre än 25 personer, vilket till stor del hänger ihop med mindre dialoger med grupper av hyresgäster som bostadsbolagen har haft.

3.3.8 Genomförande

Resultaten från kartläggningen visar att de flesta dialogerna inom staden genomförs i form av öppna möten, vilket stämmer väl överens med demokratiutredningens kartläggningsenkät till kommuner och landsting som redovisas nedan i tabell 2. Tabellen visar vilka metoder kommuner och landsting uppgivit att de använder.

Tabell 2 Metoder för dialog i kommuner och landsting (procent)

Typ av dialog	Andel
Öppna möten	80
Dialogmöten (t.ex. cafédialog, open space)	77
Möten med en specifik målgrupp	83
Sociala medier (t.ex. Facebook, bloggar)	57
E-förslag, e-panel, diskussionsforum på nätet	51
Medborgarstämmor eller byamöten	35
Annat	17

Källa: SOU 2016:5

Exempel på öppna möten som anges kan vara torgmöten, möten i dialogpaviljongen, i stadsdelsförvaltningens lokaler, i tekniska

nämndhuset, på skolor, i medborgarhus, på gårdar eller i civilsamhällets lokaler.

Andra typer av dialogmetoder som omnämns är uppsökande dialoger på till exempel skolor eller fritidsgårdar. Gåturen i form av till exempel trygghetsvandringar är också relativt vanliga. Stadsbyggnads- och exploateringskontoret har på senare tid testat en del olika digitala dialogmetoder i sina tidigare dialoger. Specifika metoder som använts vid dialogmöten av både förvaltningar och bolag är Open Space, dialogcaféer och andra workshopmetoder. Enkäter och fokusgrupper har vid flera tillfällen använts som utgångspunkt för en dialog. Bostadsbolagen arbetar också systematiskt med samråd vid ombyggnationer. I den tidigare nämnda dialogprocessen i Östberga kombineras ett antal olika metoder i syfte att få fler att medverka till att skapa trivsel och trygghet i Östberga. Under våren har perspektiv på trygghetssituationen i området inhämtats. Med start hösten 2016 kommer en arbetsgrupp arbeta tillsammans med att föreslå vad som ska göras för att öka trivsel och trygghet i området. I arbetsgruppen ingår boende, tjänstepersoner och politiker från ett antal olika förvaltningar och bolag i staden samt även andra externa aktörer.

En av stadsdelsförvaltningarna betonar i en separat kommentar att de ser stora utvecklingsbehov för att kunna genomföra medborgardialoger med bra kvalitet.

3.3.9 Dokumentation

Formerna för dokumentation av dialogerna skiljer sig en hel del åt mellan olika förvaltningar och bolag. Den vanligaste formen för dokumentation är i form av en sammanfattande skriftlig rapport. Dokumentationsrapporterna lyfter i vissa fall fram behov och tankar och pekar i andra fall ut förslag på åtgärder och ansvarsfördelning.

Trygghetsvandringar och de olika rådens sammanträden dokumenteras ofta i form av protokoll eller minnesanteckningar. I vissa fall används också mer interaktiva former av dokumentationsmetoder som utställningar, filmer, bilder eller prototyper.

3.3.10 Utvärdering

Vid stadsdelsförvaltningarna verkar det vara ungefär lika vanligt att någon form av utvärdering av dialogen har genomförts, som att det inte har gjorts. I de flesta fall där utvärderingar ska ha genomförts, framgår det tyvärr inte vad det är som har utvärderats (metod, syfte, deltagande etc.) och det finns heller inte så många exempel på vad utvärderingarna har landat i. Kommentarer i kartläggningen rörande de utvärderingar som har genomförts antyder att de utvärderingar som det hänvisas till handlar om förvaltningens reflektioner kring

den genomförda dialogen snarare än om en systematisk utvärdering. Några förvaltningar lyfter fram kommentarer kring hur valet av metod fungerade. Det finns också några reflektioner kring varför dialogen blev mindre lyckad som till exempel att syftet var otydligt eller att samordningen var bristfällig.

De flesta fackförvaltningar och bolag uppger att de har utvärderat de flesta dialoger som tas upp som exempel i kartläggningen. Utvärderingarna verkar i många fall utgå antingen utifrån dialogens syfte eller metod. Kvaliteten och omfattningen på utvärderingarna tycks variera. I vissa fall verkar det mer handla om reflektioner kring inkomna synpunkters kvalitet”, medan det i andra fall handlat om att utvärdera hur bra olika arbetssätt fungerar, till exempel huruvida rådslag är en bra metod för att lyfta fram förväntningar på den framtida äldreomsorgen.

3.1.11 Återkoppling

Vid de allra flesta exempel på dialoger som lyfts fram i kartläggningen har någon form av återkoppling till deltagarna ägt rum. Formerna för återkoppling varierar mycket mellan olika förvaltningar och bolag och mellan olika dialoger. Några former för återkoppling som lyfts fram är protokoll på webbplats, stadens hemsida, Facebook, mejl, annonser eller artiklar i lokala medier, utställningar, skyltar på plats i stadsdelen där åtgärder har vidtagits, muntligt under processens gång eller genom återkopplingsmöten.

Fackförvaltningarna och bolagen verkar i större utsträckning än stadsdelsförvaltningarna genomföra riktade återkopplingar till de som deltog i dialogerna genom mejl eller andra former av utskick. Alla förvaltningar verkar i ganska stor utsträckning använda sig av öppna former för återkoppling via exempelvis webb eller lokala medier, som även fungerar som marknadsföring av den genomförda dialogen.

3.3.12 Analys av kartläggningen

Sammantaget pekar resultaten från kartläggningen på att många dialoger verkar ha genomförts utan någon djupare målgruppsanalys av vilka grupper av invånare som redan idag vanligtvis deltar och har inflytande över den aktuella frågan. Inbjudan är ofta allmänt hållen vilket kan resultera i att dialogen blir ytterligare ett forum för redan resursstarka medborgare. I syfte att motverka att dialogen bidrar till ökad politisk ojämlikhet och att personer vars röster inte vanligtvis hörs kommer fram, är det viktigt att analysera vilka grupper som särskilt bör prioriteras i dialogen med utgångspunkt i kön, ålder, funktionsförmåga, utländsk bakgrund, utbildningsnivå och sysselsättning.

Det lyfts heller inte fram några exempel på dialoger där deltagandet har utvärderats, det vill säga vilka medborgare som deltog i dialogen i förhållande till den eftersträlvade målgruppen. För att veta hur väl en dialog lyckas nå ut till den önskade målgruppen är det naturligtvis viktigt att följa upp och utvärdera.

Det framgår också av kartläggningen att en stor del av återkopplingen från dialogerna görs via Stockholms stads egna kanaler såsom stadens webbplats, Insyn eller via sociala medier. Ibland används också annonser i lokalmedia. Det är med andra ord inte säkert att de som deltagit i dialogen nås av återkopplingen om de inte själva aktivt söker reda på informationen. För att bygga trovärdiga och ömsesidiga relationer med medborgarna, och för att medborgarna ska uppleva att deras synpunkter har betydelse för stadens utveckling, är det viktigt att kontinuerligt informera om det fortsatta arbetet kring frågan och se till att de som deltagit i en dialog nås av information om hur deras synpunkter har tagits tillvara.

4. Rekommendationer och åtgärder

Utifrån de underlag som redovisats i tidigare kapitel har åtgärdsförslag strukturerade under tre övergripande rekommendationer tagits fram, vilka presenteras i detta kapitel. Rekommendationerna och åtgärdsförslagen syftar till att peka ut en riktning för hur Stockholm ska kunna bli en jämlik och socialt hållbar stad, med utgångspunkt i utvecklingsområdet.

Den första delrapporten inom utvecklingsområdet Demokrati och trygghet, *Stad i samverkan* (Stockholms stad, 2016), lyfter behovet av att skapa fler mötesplatser i staden med särskilt fokus på socioekonomiskt utsatta områden. Denna rekommendation stärks ytterligare av de underlag som denna delrapport vilar på. En utredning om hur staden bäst ska stödja skapandet av fler mötesplatser har nyligen påbörjats vid stadsledningskontoret.

Denna rapport har därtill visat att kvinnor och utrikes födda är underrepresenterade inom Sveriges politiska partier. Partierna har blivit sämre på att fånga civilsamhällets röster och engagemang på lokal nivå (SOU, 2016:5). Även anställda tjänstepersoner inom kommunerna lever i allt mindre utsträckning, i socioekonomiskt utsatta stadsdelar (Tahvilzadeh, 2016). Stockholms stad behöver bli bättre på att lyfta fram lokala perspektiv och intressen. Om staden inte närvarar i processer där människor tillsammans strävar efter att lösa lokala problem kommer de troligen heller inte uppfatta det som meningsfullt att delta. En mer representativ förvaltning som speglar Stockholm är ett viktigt steg mot att stärka och fördjupa den lokala demokratin. Detta område bör därför vara en del av en kommande fördjupning inom utvecklingsområdet Demokrati och trygghet inom stadens sociala hållbarhetskommision.

D2.1 Utveckla förutsättningarna för medskapande i Stockholms stads beslutsprocesser

De senaste åren har Stockholm, i likhet med ett flertal andra svenska kommuner, genomfört ett antal medborgardialoger i olika former. Dialogerna kan, om de är väl genomförda, bidra till att medborgare får större insyn och delaktighet i politiska processer. Samtidigt finns det en risk att dialoger uppfattas som triviala med otydlig koppling till politiska beslut, vilket kan ha en skadlig inverkan på medborgarnas förtroende för samhället (Tahvilzadeh, 2016). För att deltagandet ska blir meningsfullt för medborgarna bör dialogerna i större utsträckning röra icke-triviala frågor, där det blir

tydligt för deltagarna hur dialogprocessen hänger ihop med konkreta förändringar i policy och verksamhet.

Abrahamsson (2015) understryker i en forskningsessä om medskapande dialoger att medborgarna bör involveras i hela processen för att den ska bli så inkluderande och jämlik som möjligt. Naturligtvis kan det fortfarande vara aktuellt att genomföra dialoger kring mer vardagliga frågor. Vissa processer i staden sker med begränsad möjlighet för medborgarna att påverka och då saknas förutsättningar för medskapande. Det kan till exempel handla om beslut som redan är fattade, men där staden ändå vill konsultera medborgarna om hur de på bästa sätt ska genomföras. Då kan en dialog med lägre grad av inflytande passa bättre. Det är dock främst genom de icke-triviala dialogerna som den politiska jämlikheten kan stärkas. Det är avgörande att medborgarna i stadens socioekonomiskt utsatta områden involveras i utformandet av deltagandeprocesserna för att de ska bli meningsfulla.

Både Tahvilzadeh (2016) och Abrahamsson (2015) pekar på medborgarbudget som en bra form av medskapande med potential att fördjupa demokratin. I avsnitt 2.3.1 i denna rapport beskrivs vilka institutionella arrangemang som är viktiga att beakta för att en medborgarbudget ska bidra till ökad politisk jämlikhet. Abrahamsson ser syftet med medborgarbudgeten som en fråga inte bara för att åstadkomma den reella maktindelning som måste till för att medborgardialogen skall upplevas meningsfull utan också som en möjlighet att förstärka kopplingen mellan dialogarbetets faktiska resultat och det representativa politiska systemet. Erfarenheter från Porto Alegre visar att medborgarbudgetar vanligen också tvingar fram ett mer pedagogiskt utformat redovisningssystem, vilket ökar möjligheterna för både medborgare och förtroendevalda att läsa och förstå en budget.

Mot bakgrund av detta bör staden initiera fler deltagandeprocesser där beslutsinflytande och resurser delegeras direkt till medborgare, i syfte att stärka deltagarnas förmåga att lösa egna problem.

D2.1.1 Åtgärd: Genomför fler medborgarbudgetprocesser

Beskrivning: Stockholms stad bör skala upp arbetet med medborgarbudget i syfte att öka medskapandet lokalt och stärka deltagarnas förmåga att lösa egna problem. Det är de förtroendevalda politikerna i respektive nämnd eller styrelses uppgift att fatta beslut om att en medborgarbudget skall införas och vilka delar av budgeten som den ska gälla. Därefter bjuds berörda grupper av medborgarna in att vara med och prioritera hur de avsatta medlen ska användas. Det kan handla om en del av eller hela budgeten. Det vanligaste är enligt Sveriges Kommuner och

Landsting (2009) att medborgarna deltar i prioriteringar om hur delar av investeringsbudgeten ska användas. I de flesta svenska exempel har medborgarnas prioriteringar använts som underlag för de förtroendevaldas beslut, men det finns också exempel där medborgarnas prioriteringar utgjort beslutet. Vissa frågor kan vara för komplexa för att lyckas med en meningsfull deltagandeprocess. Budgetar för exempelvis bibliotek, medborgarkontor, stadsmiljöinvesteringar och lokala mötesplatser är lämpliga att besluta genom medbestämmande. En annan god utgångspunkt är att genomföra medborgarbudget kring frågor som det råder få partipolitiska motsättningar kring. För att uppnå ett jämlikt deltagande bör hänsyn tas till vilka som deltar, hur kommunikationen under dialogprocessen utformas och hur kopplingen mellan deltagarnas beslut och åsikter och offentlig policy och verksamhet kommer att se ut.

Pågående arbete: En medborgarbudget genomfördes under våren 2016 i Fagersjö där nio procent av invånarna deltog i utformandet av en lokal mötesplats. Planer på att genomföra medborgarbudgetar under året finns också i Spånga-Tensta och Skärholmen.

Ansvarig: Samtliga nämnder och bolagsstyrelser som arbetar med medborgardialog

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.1.2 Åtgärd: Stöd utvecklingen av medskapande dialoger

Medskapande dialoger är ett sätt att närma sig en lösning på många av dagens komplexa samhällsproblem. Medskapande dialoger innebär att medborgarna ges inflytande över hela processen, från problemformulering till identifiering av åtgärder, genomförande, utvärdering och återkoppling. För att stödja en utveckling mot ett ökat medskapande inom Stockholms stad, bör stadens vägledning för medborgardialog och delaktighet utvecklas för att erbjuda ett bättre stöd för nämnder och bolagsstyrelser i att involvera medborgarna i medskapandeprocesser. För att få bra spridning på vägledningen samt för att möjliggöra fördjupad diskussion kring densamma bör därtill kompetensutveckling ordnas på dialogområdet för viktiga funktioner inom staden. Den bör både rikta sig mot förtroendevalda och tjänstepersoner involverade i dialogarbete. Särskilt fokus bör läggas på kompetensutveckling avseende målgruppsanalys, återkoppling samt utvärdering av dialoger. Stadsdelsnämndernas arbete inom ramen för de lokala utvecklingsprogrammen lämpar sig väl för medskapande dialoger. Genom att utforma problemformuleringar och åtgärdsförslag i samverkan med medborgarna kan de lokala utvecklingsprogrammen stärka lokalsamhällets förmåga att lösa egna problem.

Pågående arbete: En digital vägledning för medborgardialog och delaktighet togs fram av stadsledningskontoret i början av 2016 i digitalt format. I april 2016 anordnade stadsledningskontoret, i samverkan med SKL, en grundutbildning för stadsdelsförvaltningarna i att planera och genomföra medborgardialoger. Till hösten 2016 planeras en uppföljning med förtroendevalda. Utbildningsdagarna bör följas upp med ytterligare fördjupande tillfällen och fler berörda funktioner inom Stockholms stad bör få möjlighet att delta.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.2 Säkerställ jämlika deltagandeprocesser

2014 års demokratiutredning (SOU 2016:5) visar att det politiska deltagandet i Sverige är ojämlikt fördelat. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm har även i rapporten *Skillnadernas Stockholm* (2015) visat att gapet i valdeltagande mellan olika valdistrikt i Stockholm i vissa fall överstiger 50 procentenheter. Mindre resursstarka grupper såsom personer med utländsk bakgrund, lågutbildade och personer med funktionsnedsättning, är underrepresenterade såväl avseende valdeltagande som i delaktighetsprocesser mellan val. Demokratiutredningen påtalar också att det finns en risk för att medborgardialoger kan bli ytterligare en kanal för redan resursstarka medborgare att utöva inflytande över staden och därmed bidra till att försämra den politiska jämlikheten. Ansträngningar bör därför göras för att säkerställa att dialogerna involverar de medborgare som berörs, med särskilt fokus på de mindre resursstarka medborgare som vanligtvis inte gör sina röster hörda på annat vis. Flera partiföreträdare framhåller också i demokratiutredningens intervjuer att det är särskilt svårt att nå ut till utrikes födda kvinnor i socioekonomiskt svaga områden (SOU 2016:5).

Genom öppna inbjudningar till olika former av dialoger, samlas i regel de som har tillgång till information, kunskap och intresse av att bevaka en fråga, vilket tenderar att främja resursstarka medborgare. För att komplettera deras deltagande kan riktade rekryteringar göras gentemot grupper som vanligtvis inte deltar i lika stor utsträckning. Medborgardialoger bör därför främst betraktas som ett komplement till det inflytande som resursstarka grupper redan har inom ramen för den representativa demokratin (Tahvilzadeh, 2016).

Ett ytterligare sätt att stärka deltagandet bland särskilda målgrupper och därmed öka representativiteten kan vara genom uppsökande arbete. Lokala funktioner i stadsdelarna som kan vara särskilt lämpade för detta arbete är fältassistenter, medborgarvårdar,

demokratiutvecklare eller uppsökare. Även civilsamhällets aktörer kan fylla motsvarande funktion. Uppsökarnas uppgift bör vara att stimulera, tillvarata och stärka mindre resursstarka medborgares egna initiativ och förmågor att delta i lösandet av kollektiva problem.

D2.2.1 Åtgärd: Tillämpa rekryteringsmetoder inför medborgardialoger som främjar ett jämlikt deltagande

Beskrivning: Stadsledningskontorets kartläggning över stadens arbete med medborgardialog visar att ganska få nämnder och bolag genomför målgruppsanalyser inför arbetet med medborgardialoger. De allra flesta dialoger genomförs med öppna inbjudningar som riktar sig till alla medborgare. Studier visar att dessa inbjudningar främst engagerar resursstarka grupper (Carlsson, 2015; Tahvilzadeh, 2016). Genom att göra en målgruppsanalys kan grupper som i hög grad påverkas av dialogens frågeställning identifieras som primära målgrupper för att därefter engageras i dialogen. Särskilt fokus bör läggas på att nå de medborgare vars röster vanligtvis inte kommer fram på annat sätt. För att nå ut till och involvera dessa grupper av medborgare kan rekrytering genom exempelvis uppsökande arbete behöva tillämpas.

Pågående arbete: Stadens vägledning för medborgardialog och delaktighet tar upp denna fråga och kan utgöra en bra utgångspunkt för arbetet.

Ansvarig: Samtliga nämnder och bolagsstyrelser som arbetar med medborgardialog

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.2.2 Åtgärd: Stärk närvaron av samhällsväglädande och uppsökande funktioner i socioekonomiskt svaga områden

Beskrivning: Alla medborgare har inte samma erfarenhet av att argumentera och göra sin röst hörd. För att främja mer jämlika deltagandeprocesser bör därför stadsdelsnämnderna arbeta uppsökande i socioekonomiskt utsatta områden med dessa frågor. Syftet är att komplettera det inflytande som resursstarka grupper redan har i samhället, genom att stimulera, tillvarata och stärka mindre resursstarka medborgares egna initiativ och förmågor att delta i lösandet av kollektiva problem. Därtill bör initiativ från redan existerande rörelser och föreningar i socioekonomiskt utsatta områden fångas upp och stödjas. Arbetet bör bygga på beprövad kunskap från bland annat utvärderingen som omnämns i ovanstående åtgärdsförslag.

Pågående arbete: Medborgarvårdarna i Hässelby-Vällingby

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.2.3 Åtgärd: Utvärdera Hässelby-Vällingbys arbete med medborgarvårdar

Beskrivning: Medborgarvårdarna i Hässelby-Vällingby är en form av vandrande medborgarservice med god kunskap om och insikt i stadsdelens olika verksamhetsområden. Deras uppgift är bland annat att hjälpa medborgare i stadsdelen med vart de ska vända sig med sina frågor. De har även ett trygghetsskapande uppdrag. Verksamheten har funnits sedan 2014. Stadsdelsförvaltningen ser många positiva resultat av medborgarvårdarnas arbete. Verksamheten har följts upp utifrån det trygghetsskapande uppdraget men inte utifrån det mer samhällsvägläddande uppdraget. För att dra nytta av de erfarenheter som finns kring detta arbete och möjliggöra att verksamheten skalas upp och sprids till andra stadsdelar, bör en utvärdering genomföras med fokus på medborgarvårdarnas förmåga att stimulera, tillvarata och stärka medborgares egna initiativ och förmågor att delta i lösande av kollektiva problem. Utvärderingen bör också kartlägga andra uppsökande verksamheter inom staden och civilsamhället som arbetar på motsvarande sätt med mobilisering och självorganisering.

Pågående arbete: Medborgarvårdar finns också i Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd. Dessa har dock primärt ett trygghetsskapande uppdrag. Även Skärholmens och Spånga-Tensta SDN planerar att införa medborgarvårdar under 2016.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.2.4 Åtgärd: Utbilda lokala processledare för genomförande av medborgardialoger

Beskrivning: Stadsdelsnämnderna har nyligen fått en mer framträdande roll i arbetet med medborgardialoger i Stockholms stad, som innefattar att leda arbetet med dialoger lokalt och även utforma lokala utvecklingsprogram med grund i invånarnas behov. En vägledning för medborgardialog och delaktighet har tagits fram som stöd för detta arbete. En av de viktigaste slutsatserna i denna delrapport är samtidigt att genomförandet av meningsfulla och jämlika dialogprocesser som kan bidra till att fördjupa demokratin ställer stora krav på den som är ansvarig för dialogen. Rinkeby-Kistas stadsdelsförvaltning lyfter också, i kartläggningen av dialoger i staden, att de ser stora utvecklingsbehov för att kunna genomföra medborgardialoger av hög kvalitet, bland annat gällande processledarkompetens.

Tahvilzadeh (2016) pekar samtidigt på att praxis vid många dialoger tenderar att gå mot ett ganska passivt deltagande där deltagarna mestadels får lyssna, uttrycka preferenser och diskutera

med experter om olika synsätt. Ett sätt att skapa en större delaktighet i processen är genom att tänka och formulera olika perspektiv och alternativ tillsammans genom förhandlingar. För att lyckas med detta krävs processledare med bra kompetens. För att bibehålla den lokala förankringen skulle ett bra alternativ kunna vara att utbilda lokala processledare för att säkra att kompetensen finns lokalt inom stadsdelsförvaltningarna.

Ett bra exempel där lokala processledare har bidragit till att nå grupper som annars är svåra att nå står Svenska Bostäder för. De projektanställde vid ett större stadsutvecklingsprojekt ungdomar via jobbtorg, som lokala ambassadörer. Ungdomarna anställdes utifrån olika språkgrupper och fick sedan gå en utbildning. De arbetade under hela dialogprocessen och möjliggjorde att Svenska bostäder bättre kunde nå ut till grupper som de annars har svårt att nå.

Pågående arbete: -

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.3 Samordna och sprid resultat av genomförda medborgardialoger inom Stockholms stad

Stockholms stad bjuder årligen, genom sina förvaltningar och bolag, in till ett stort antal dialoger och samråd och tusentals synpunkter från stockholmarna samlas in. Det finns idag ingen sammanställning av de synpunkter som samlas in och det är svårt för stadens verksamheter att skaffa sig en överblick över vilka andra dialoger som genomförts, pågår eller är planerade i ett område.

En risk med bristen på samordning av den information som samlats in vid dialoger är att stadens verksamheter bjuder in till dialog i frågor, som stockholmarna upplever att de redan har tyckt till om i något annat sammanhang. Om de i detta fall inte heller har fått återkoppling på de synpunkter som de redan har lyft, finns en stor risk att de tappar förtroendet för staden och inte ser någon poäng med att fortsätta engagera sig.

D2.3.1 Åtgärd: Utveckla en digital dialogportal

Beskrivning: Ett bra sätt att skapa bättre förutsättningar för stadens verksamheter att förbereda sig inför en dialog skulle kunna vara att samla in, systematisera och tillgängliggöra den information som stadens verksamheter regelbundet samlar in vid olika typer av dialoger, samråd eller liknande i form av ett digitalt internt arbetsverktyg. När en förvaltning eller bolag identifierar ett behov av dialog med stockholmarna i en fråga, skulle en bra utgångspunkt då kunna vara att gå in i det digitala verktyget och titta på de tidigare dialoger som har genomförts i området för att ett första steg

avgöra om det över huvud taget finns behov av att genomföra en ny dialog. Kanske finns svaret redan där i form av tidigare inhämtade synpunkter. Det handlar helt enkelt om att på ett bättre sätt ta tillvara på alla de synpunkter som samlas in från stockholmarna. I verktyget bör förvaltningarna och bolagen också kunna se vilka andra dialoger som pågår eller är planerade i motsvarande område för att i möjligaste mån undvika krockar alternativt identifiera samordningsvinster. Därtill kan goda exempel lyftas och fungera som en inspirationskälla för andra.

Pågående arbete: Stadsledningskontoret har under 2016 tagit fram en projektskiss på en digital dialogportal och ansökt om medel för verksamhetsutveckling med hjälp av IT i enlighet med stadens program för digital förnyelse under kommunstyrelsen.

Ansvarig: Kommunstyrelsen i samverkan med servicenämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden samt andra berörda nämnder

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

Litteraturförteckning

- Abrahamsson, H. (2015). *Vår tids stora samhällsömdaning. Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog*.
- Adler, I. (2015). *Medskapardemokrati. Interaktiva styrprocesser och medskapande dialogarbetssätt*. Mistra Urban Futures Reports 2015:21.
- Al-Khamisi, R. (2015). *Dialogen som blev en monolog*. I Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red). *Medborgardialog – demokrati eller dekoration*. Klippan: Arkus.
- Björnsson, M. (2015). *Stadsplanering på tjejers villkor*. I Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red). *Medborgardialog - demokrati eller dekoration*. Klippan: Arkus.
- Brolund de Carvalho, S. (2015). *Sökandet efter en arkitektroll i medborgarnas tjänst*. I Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red). *Medborgardialog - demokrati eller dekoration*. Klippan: Arkus.
- Carlsson, D. (2015). Demokratisk innovation eller ett spel för gallerierna? En demokratiteoretisk utvärdering av Participatory Budgeting i en svensk kommun. Masteruppsats i stadsvetenskap, Stockholms universitet.
- Corkhill, E. (2013). ”Stegen och kuberna – vad döljer sig bakom medborgardialogen?” I Stenberg m.fl. (red) *Framtiden är redan här. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- von Essen, J., Jegermalm, M. & Svedberg, L. (2015). *Folk i rörelse. Medborgerligt engagemang i Sverige 1992–2014*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Fung, A. (2006). ”Varieties of participation in complex governance”. *Public Administration Review*. Special issue: s-66-75.
- Hansson E. & Hallberg, P. (2011). *Dialog och samråd, del 1. Rekommendationer*. Rapport på uppdrag av Göteborgs stadsbyggnadskontor.
- Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (2015). *Medborgardialog – demokrati eller dekoration*. Klippan: Arkus.
- Olofsson, G. & Widehammar, M. (2016). *Från ett arbete för medborgarna, till ett arbete av och med medborgarna. Om behovet av civilsamhällets hela bredd i deltagandet*. Slutrapport, Kairos.
- Regeringens skrivelse 2013:14:61. *En politik för en levande demokrati*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden!* Stockholm: Elanders Sverige AB

- SOU 2015:96. *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Statistiska Centralbyrån (2016). *Utrikes födda efter region, ålder i tioårsklasser och kön*. Tillgänglig:
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101E/UtrikesFoddaTotNK/?rxid=ee01b099-5463-4ac0-9079-67c9b96cf4fb [2016-08-23]
- Stenberg, J. (2013) *Framtiden är redan här. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Stockholms stad (2014). *Avrapportering av dialogprojektet. Delaktighet för en framkomlig promenadstad med 140 000 nya bostäder*.
- Stockholms stad (2016). *Stad i Samverkan - Stockholms stad och civilsamhället*. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Vad är Medborgarbudget (participatory budgeting)?* Faktablad 5. Projektet Medborgardialog.
- Sweco (2015). *Stockholms stads anställda år 2015 - redovisning efter födelseregion*. PM.
- Sweco (2016). Registerdata
- Tahvilzadeh, N. (2015) *Det våras för medborgardialoger. I Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning*. SOU 2015:96. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Tahvilzadeh, N. (2016). *Öppna rum för deltagande: Idéer för demokratiseringen av Stockholm*. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2010). *Fokus 10. En analys av ungas inflytande*. Ungdomsstyrelsen 2010:10.
- Wallman Lundåsen, S. & Trägårdh, L. (2015). *Civilsamhälle, social sammanhållning och tillit: Rapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm*.

Bilagor

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



Stockholms
stad



Dold potential

Hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden

Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Författare: Shoresh Ibrahim & Petra Wårstam Larnhed



Dold potential
2 (60)

Förord

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

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

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

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

Sammanfattning

Unga stockholmare har generellt inga större svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Däremot finns det inom gruppen unga en variation. Särskilt unga med funktionsnedsättning, unga utrikes födda och unga som inte har fullföljt gymnasiet har en svag ställning på arbetsmarknaden och utvecklingen är oroande. I denna andra rapport inom utvecklingsområde Arbete och försörjning, för Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, fördjupas analysen av ungas etablering på arbetsmarknaden med särskilt fokus på unga som varken arbetar eller studerar, unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda.

I rapporten undersöks faktorer som påverkar ungas etablering på arbetsmarknaden. Statistiken visar att unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda i lägre grad har fullföljt gymnasieskolan i jämförelse med gruppen unga som helhet. Generellt sett kräver arbetsgivare numera fullföljd gymnasieutbildning och goda kunskaper i svenska språket. En stor del av rekryteringarna sker genom kontakter, vilket kräver ett stort nätverk av sociala kontakter som inte alla unga har. En annan faktor som kan ha betydelse för ungas möjligheter att lyckas på arbetsmarknaden är attityderna hos arbetsgivare.

Slutsatsen i rapporten är att insatserna i högre grad måste riktas och anpassas till just unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda, främst nyanlända, för att den negativa utvecklingen ska kunna brytas. För att förbättra deras möjligheter på arbetsmarknaden lämnar kommissionen rekommendationer och förslag på åtgärder. Bland annat behöver ungas kunskaper om arbetsliv och olika branscher stärkas genom en tydligare samverkan mellan skola och arbetsliv. En modell för hur det kan ske bör utarbetas. Stadens arbete med sociala klausuler i upphandlingar behöver riktas särskilt till unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda, främst unga nyanlända. För att fler unga med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att arbeta inom stadens verksamheter behöver nya arbeten skapas genom arbetsdifferentiering. Samverkan inom staden och med andra myndigheter behöver förbättras för att effektivare kunna möta ungas behov i syfte att stärka deras möjligheter på arbetsmarknaden. Slutligen behöver utbildningar utvecklas och anpassas till målgruppernas förutsättningar och behov.

Innehåll

Sammanfattning	4
1. Introduktion	6
1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm	6
1.2 Arbete och försörjning	7
1.2.1 <i>Rapportens fördjupningsområde</i>	7
1.2.2 <i>Rapportens framttagande</i>	9
1.2.3 <i>Disposition</i>	10
2. Unga stockholmars etablering på arbetsmarknaden	11
2.1 Unga stockholmare som varken arbetar eller studerar	14
2.2 Unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	17
2.2.1 <i>Försämring av studieresultat</i>	21
2.2.2 <i>Risk för ohälsa</i>	23
2.2.3 <i>Höga krav på arbetsmarknaden</i>	24
2.3 Unga utrikes födda	25
2.3.1 <i>Lägre andel med fullföljd gymnasieutbildning</i>	28
2.3.2 <i>Hälsans påverkan på studier och arbete</i>	31
2.3.3 <i>Diskriminering och brist på sociala kontakter</i>	31
2.4 Sammanfattning	32
3. Insatser för unga stockholmare som varken arbetar eller studerar	33
3.1 Statliga insatser	34
3.1.1 <i>Insatser för unga med funktionsnedsättning</i>	35
3.1.2 <i>Insatser för unga utrikes födda</i>	37
3.2 Stockholms stads insatser	37
3.2.1 <i>Insatser för unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga</i>	40
3.2.2 <i>Insatser för unga utrikes födda</i>	42
3.3 Samverkan mellan stat och kommun	43
4. Sammanfattande analys	44
5. Rekommendationer och åtgärder	46
A2.1 Stärk kopplingen mellan skola och arbets- och samhällsliv	47
A2.2 Underlätta inträdet till arbetslivet genom anpassade och riktade utbildningsalternativ	49
A2.3 Använd Stockholms stads verksamheter för att främja ett inkluderande arbetsliv	51
A2.4 Effektivisera samverkan om unga utrikes födda och unga med funktionsnedsättning	53
Referenser	57
Bilagor	60

1. Introduktion

1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

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

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

Ett mål med kommissionen är att redan under arbetets gång kunna gå från analys till verkställande av åtgärder. För att möjliggöra det leds arbetet av utsedda utvecklingsledare inom förvaltningsorganisationen. Genom fördjupningar tas åtgärder fram fortlöpande som sedan kan integreras i ordinarie processer för ledning och styrning. Arbetet organiseras kring följande fyra utvecklingsområden:

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

Kommissionens arbete ska enligt direktiv också vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i Stockholm.

En viktig del av kommissionens arbete är också att bidra till öppen och allsidig dialog om sociala skillnader i Stockholm. Därför

kommer kommissionen att arrangera föredragningar, seminarier och konferenser kontinuerligt.

Den här rapporten är den andra delrapporten inom utvecklingsområdet Arbete och försörjning.

1.2 Arbete och försörjning

Arbete och försörjning är ett prioriterat område inom kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Möjligheterna till förvärvsarbete med trygga anställningsvillkor och en rimlig inkomst är en av de viktigaste faktorerna för att människor ska kunna förverkliga sina ambitioner i livet. Att många människor står utanför arbetsmarknaden medför också stora samhällsekonomiska kostnader och utebliven tillväxtpotential. Stockholm har idag dessutom stora rekryteringsbehov inom både näringslivet och offentlig sektor, vilket kräver att en så stor del av befolkningen som möjligt är i arbete. Utanförskap tenderar också att gå i arv. Elevers framgång i skolan och förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden hänger till stor del samman med föräldrarnas utbildningsbakgrund och arbetssituation.

1.2.1 Rapportens fördjupningsområde

Unga i arbetslöshet har varit en grupp som särskilt uppmärksammas nationellt de senaste åren. Arbetslöshetstalen för unga har varit höga och unga 18-24 år är en stor grupp som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Studier visar emellertid att det *inte* finns några tecken på att ungas situation på arbetsmarknaden har försämrats över tid. På det stora hela förefaller unga ha en problemfri väg in i arbetslivet. Forskning visar också att arbetslöshet är ett dåligt mått på problem relaterade till ungas inträde på arbetsmarknaden. Att istället mäta och undersöka unga som varken studerar eller arbetar kan ge en bättre bild av problem relaterade till ungas inträde på arbetsmarknaden. Här visar forskningen att vissa grupper har väsentligt större problem att etablera sig på arbetsmarknaden: unga med funktionsnedsättning, unga utrikes födda och unga utan fullständiga gymnasiebetyg.¹

Framförallt unga som vid något tillfälle har haft en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har en svag ställning på svensk arbetsmarknad. Sedan 1990-talet har utvecklingen dessutom varit negativ; allt färre i denna grupp lämnar gymnasieskolan med slutförklarade betyg och anknytningen till arbetsmarknaden har kraftigt försvagats. Även unga utrikes födda

¹ Engdahl M och Forslund A, En Förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden (2015), sid 12

har en svagare ställning på arbetsmarknaden än de som är födda i Sverige. Särskilt utsatta är unga som invandrat till Sverige under sena tonåren. I och med de senaste årens ökade invandring till Sverige, framförallt avseende ensamkommande barn och ungdomar, förväntas unga personer som invandrat till Sverige under sena tonåren utgöra en större andel av antalet unga som varken studerar eller arbetar.²

Att ha slutfört gymnasiestudier är betydelsefullt för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. I kommissionens delrapport *Allas rätt till kunskap - Kortutbildade och vuxenutbildning* (2016) undersöktes de utmaningar som personer som inte har fullföljt en gymnasieutbildning möter i relation till vuxenutbildningen.

Denna rapport fördjupar analysen av ungas etablering på Stockholms arbetsmarknad med särskilt fokus på unga som varken studerar eller arbetar, unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och unga utrikes födda.

I rapporten undersöks följande frågeställningar

- Hur ser unga stockholmares inträde på arbetsmarknaden ut? Vilka utmaningar möter unga på sin väg till arbete?
- Vilka statliga och kommunala insatser finns det för unga som varken arbetar eller studerar samt vilka resultat ger insatserna?
- Vad behöver Stockholms stad stärka och utveckla för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för unga som riskerar utanförskap?

I denna rapport definieras unga generellt som personer i åldern 16-29 år. Allt som oftast definieras unga som 16-24 år, alternativt 18-24 år, och en hel del av den statliga statistiken och undersökningar om unga innefattar den senare åldersgruppen av dessa. Emellertid har Stockholms stads kommunfullmäktige beslutat att insatser för unga ska gälla åldersgruppen 16-29 år, därför har denna rapport valt att även inkludera unga i åldern 25-29 år.

I funktionshinderforskningen delas funktionsnedsättning in i tre kategorier: intellektuell, fysisk och psykisk funktionsnedsättning. Eftersom det inte finns statistiskt underlag över personer med funktionsnedsättning har denna rapport valt att definiera och undersöka unga med aktivitetsersättning från Försäkringskassan

² Engdahl M och Forslund A, En Förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden (2015), sid 10

som ges till personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

I rapporten kommer även unga utrikes födda särskilt granskas. Vissa uppgifter som redovisas i rapporten avser utländsk bakgrund vilket definieras som född utomlands eller med minst en förälder född utomlands.

1.2.2 Rapportens framtagande

Ansvarig för rapportens framtagande är Shores Ibrahim, utvecklingsledare för utvecklingsområdet Arbete och försörjning inom Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Rapporten har författats av Petra Wårstam Larnhed, verksamhetscontroller på Arbetsmarknadsförvaltningen i Stockholms stad och Shores Ibrahim. I arbetet med rapporten har även Anne-Christine Garcés, ungdomsstrateg på Arbetsmarknadsförvaltningen i Stockholms stad varit delaktig.

Till delområdet har en utvecklingsgrupp varit knuten som letts av Karin Eriksson Bech, utvecklingschef på Arbetsmarknadsförvaltningen i Stockholms stad. Utvecklingsgruppen har gett expertstöd lämnat feedback och faktagranskat rapporten.

Anders Forslund nationalekonom vid IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala universitet har ansvarat för att ta fram underlagsrapporten *Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlätta deras inträde på arbetsmarknaden*. I arbetet med den rapporten har statistik fram till år 2010 använts. Underlagsrapporten återfinns som bilaga till denna rapport (bilaga 1).

För att få kunskap om gruppen unga stockholmare 16-29 år som inte arbetar eller är i studier har statistik från Statistiska centralbyrån (SCB), beställts och analyserats av Sweco Strategy AB. Statistiken är från 2013. Även detta underlag återfinns som bilaga (bilaga 2).

I arbetet har ett tjugotal expertintervjuer genomförts med personer, inom och utom Stockholms stad, till exempel funktionshindersombudsmannen, utredare och enhetschefer.

Vidare har sammanställningar gjorts av insatser inom Stockholms stads arbetsmarknadsförvaltning och Arbetsförmedlingen riktade mot målgruppen unga som varken arbetar eller studerar och mer

specifikt för unga med funktionsnedsättning och nyanlända, för att få en samlad bild över de insatser som finns.

Därutöver har en stor mängd statliga och kommunala rapporter och utredningar samt andra forskarrapporter lästs och beaktats i arbetet med framtagandet av föreliggande rapport.

1.2.3 Disposition

Detta första kapitel presenterar temat för, och arbetet med, rapporten. I det andra kapitlet ges en beskrivning av unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden. Därefter undersöks mer specifikt hur situationen ser ut för gruppen unga som varken arbetar eller studerar, respektive för gruppen unga med funktionsnedsättning samt unga utrikes födda. En bild av målgrupperna ges genom statistiskt underlag och de utmaningar som försvårar etableringen på arbetsmarknaden beskrivs. I kapitel tre görs en övergripande genomgång av olika typer av statliga och kommunala arbetsmarknadsinsatser som syftar till att förbättra ungas möjlighet att få ett arbete samt vad eventuella utvärderingar av insatserna visar. I kapitlet redogörs även för den samverkan som finns mellan den kommunala och statliga nivån. I kapitel fyra görs en sammanfattande analys av rapporten och i det avslutande femte kapitlet lämnas förslag på rekommendationer och åtgärder för att stärka och utveckla stadens arbete med att minska antalet unga som står utanför arbetsmarknaden.

2. Unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden

För att få en mer heltäckande bild av vilka unga det är som har det svårast att etablera sig på arbetsmarknaden är det bättre att följa gruppen unga som varken arbetar eller studerar (UVAS)³ än att följa ungdomsarbetslösheten. En hög andel unga har studier som huvudsaklig sysselsättning vilket innebär att arbetslöshetssiffror blir ett missvisande mått när ungas inaktivitet och utanförskap ska beskrivas. Arbetslöshet beräknas normalt som andel av arbetskraften, vilket exkluderar personer som står utanför arbetskraften; det vill säga personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande.⁴ UVAS beräknas istället på hela befolkningen i den aktuella åldersgruppen.⁵

I detta kapitel undersöks unga och deras etablering på arbetsmarknaden. Därefter kommer gruppen unga stockholmare som varken arbetar eller studerar (UVAS) att beskrivas. I de efterföljande två avsnitten görs en mer ingående undersökning av unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt unga utrikes födda.

Generellt har unga i Stockholm inte några större svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. I jämförelse med riket finns det en svag tendens till att en lägre andel stockholmare trätt in på arbetsmarknaden vid olika åldrar.⁶ Vid vilken ålder inträdet sker fluktuerar vilket sannolikt sammanfaller med konjunkturförändringar. I följande diagram illustrerar linjerna andelen unga som trätt in på arbetsmarknaden vid olika åldrar. De senaste siffrorna är från år 2010. Skalan är i procent där 1 är lika med 100 procent.

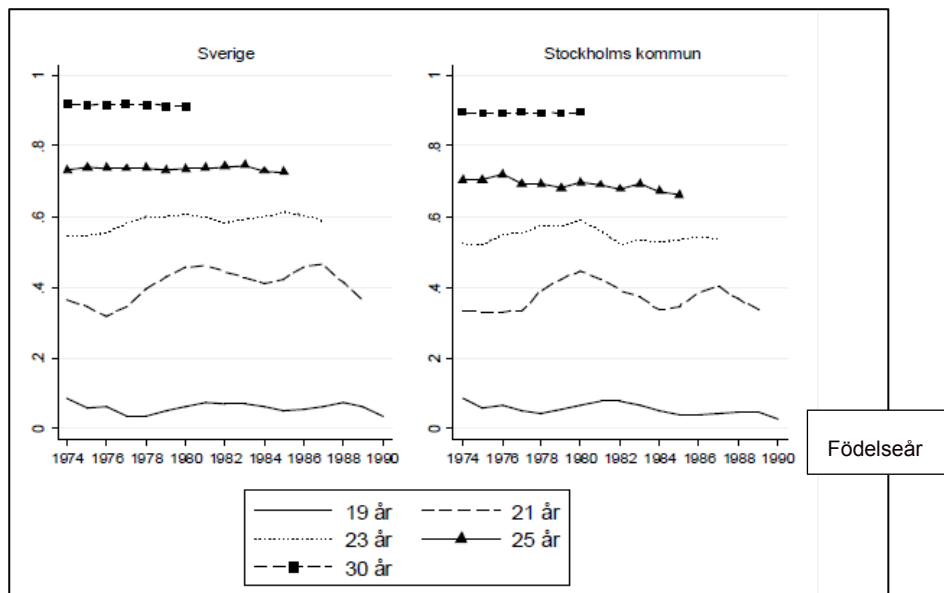
³ I gruppen UVAS inkluderas personer som uppfyller samtliga av följande kriterier: är 16-29 år, inte haft inkomster över ett basbelopp (44 500 kronor år 2013) under kalenderåret, inte mottagit studiemedel, inte varit utbildningsregistrerad eller studerat sfi mer än 60 timmar och inte arbetspendlat till Norge eller Danmark under kalenderåret.

⁴ Till arbetsmarknadens förfogande står personer som aktivt söker arbete och har för avsikt att arbeta.

⁵ I Engdahl M och Forslund A, En Förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden (2015), finns en utförlig diskussion om för- respektive nackdelar med olika mått på ungas aktivitet.

⁶ Inträdet definieras som det första året då en individ har en årsinkomst som överstiger halva medianinkomsten för en 45-åring.

Diagram 1. Andel av varje årskull som har trätt in på arbetsmarknaden vid olika åldrar, riket och Stockholms stad över tid



(Ur: Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlägga deras inträde på arbetsmarknaden, Anders Forslund, 2016)

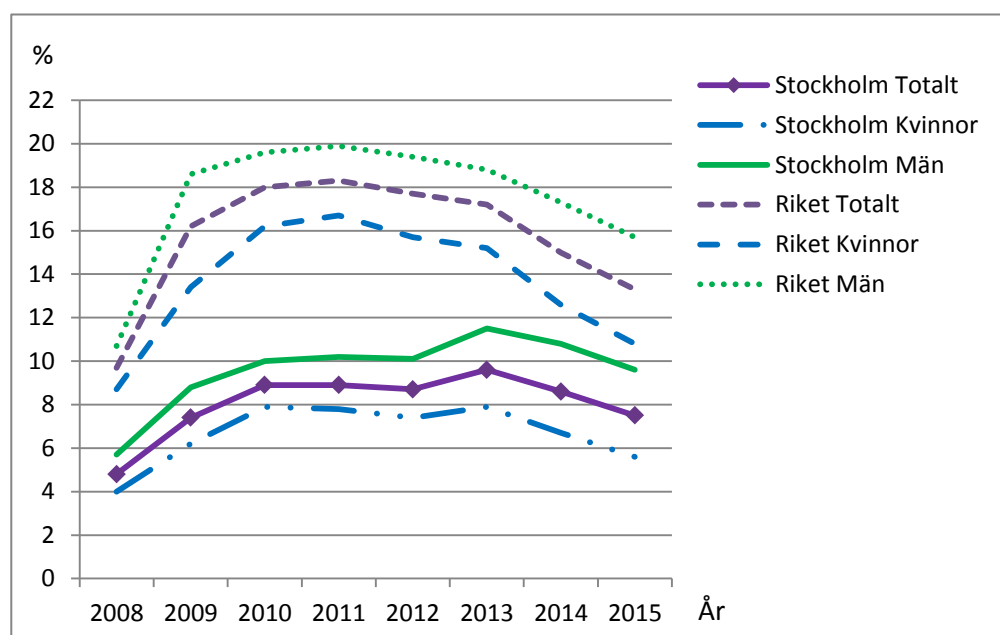
Stockholm har en tämligen god arbetsmarknad för unga. Ungdomsarbetslösheten (18-24 år) visade en topp år 2013 som följdes av en nedåtgående trend. Staden har en något lägre arbetslöshet bland unga jämfört med riket och kvinnor är i lägre grad arbetslösa jämfört med män. I ungdomsarbetslöshetssiffrorna inkluderas unga heltidsstuderande som söker extraarbete. Däremot exkluderas unga som inte ställer sig till arbetsmarknadens förfogande, till exempel så kallade ”hemmasittare” som inte söker arbete.

År 2015 var arbetslösheten bland unga 18-24 år 7,5 procent i Stockholms län jämfört med 13,3 procent i riket. De senaste årens goda konjunkturutveckling bland annat inom handel samt hotell och restaurang har gynnat ungdomar genom stigande sysselsättning och minskad arbetslöshet, såväl i Stockholms län som i riket.⁷ Arbetslösheten ökade kraftigare 2009 i riket jämfört med i Stockholm. Bland annat minskade antalet industrisysselsatta, vilket främst drabbade länen i Syd- och Mellansverige. Till följd av generationsväxling och utflyttning finns det likväl en arbetskraftsbrist i mindre kommuner, även om den är som störst i

⁷ Arbetsmarknadsutsikterna våren 2016 - Stockholms län. Prognos för arbetsmarknaden 2016-2017 (2016), sid. 50

storstadskommunerna.⁸ Ungdomsarbetslösheten har på senare år sjunkit i snabbare takt i riket än i Stockholm, men från en högre nivå. Det kan delvis bero på att ung arbetskraft flyttar från mindre kommuner till storstäderna men också på att unga i Stockholm i något lägre grad fullföljt gymnasiet, vilket försvårar möjligheterna att få ett arbete. Detta leder till en matchningsproblematik där det uppstår brist på arbetskraft med minst gymnasieutbildning. Det innebär att bristen på arbetskraft ökar samtidigt som antalet inskrivna arbetslösa som saknar tillräcklig utbildning för att vara fullt ut matchningsbara på arbetsmarknaden ökar.⁹ Följande diagram visar ungdomsarbetslösheten i Stockholms stad jämfört med riket.

Diagram 2. Andel unga 18-24 år som är arbetslösa (öppet arbetslösa och i program med aktivitetsstöd), riket och Stockholms stad 2008-2015



Källa: www.arbetsformedlingen.se

Kvinnor är i lägre grad arbetslösa jämfört med män vilket till stor del beror på att kvinnor i högre grad har fullföljt gymnasiet. En annan förklaring kan också vara att kvinnor i högre grad arbetar inom offentlig sektor som inte påverkas av lågkonjunkturer i samma utsträckning som privat sektor. I Sverige sker det en jobbpolarisering vilket innebär att alltmer arbete utförs i högkvalificerade och lågkvalificerade typer av yrken medan yrken som kräver medelhög kvalifikation utgör en minskande andel av

⁸ Se till exempel Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsprognoser som utkommer på våren och hösten.

⁹ Arbetsmarknadsutsikterna våren 2016 - Stockholms län, Prognos för arbetsmarknaden 2016-2017. sid. 52

den totala arbetsmarknaden. Jobbpolariseringen är tydligast bland män och i privat sektor.¹⁰

Utbildningsnivån är den enskilt viktigaste faktorn för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Att inte ha fullföljt gymnasiestudier innebär en framtida risk för utanförskap och arbetslöshet. Arbetsgivare kräver nästan alltid gymnasieutbildning, även inom yrken där utbildningskraven traditionellt sett varit låga.¹¹ En nationell studie visar att även låga avgångsbetyg från gymnasiet ökar chansen att ha ett arbete vid 20 års ålder. De som avslutat gymnasiet med låga avgångsbetyg har 73 procents högre sannolikhet att ha ett arbete jämfört med dem som inte avslutat gymnasiet vid 20 års ålder. Däremot minskar skillnaden med åldern. Vid 29 års ålder är sannolikheten 20 procents högre för dem med låga betyg att ha ett arbete jämfört med dem som inte avslutat gymnasiet.¹²

I Stockholm har en lägre andel unga slutfärdiga från gymnasiet jämfört med riket. Inom staden finns emellertid stora skillnader. Det är en lägre andel unga stockholmare från Skärholmens, Rinkeby–Kistas och Spånga-Tenstas stadsdelsområden som har slutfärdiga från gymnasiet jämfört med staden som helhet. Det är också en högre andel unga från stadsdelsområdena i innerstaden som går vidare till högre studier jämfört med övriga stadsdelsområden.¹³

2.1 Unga stockholmare som varken arbetar eller studerar

I föregående avsnitt framgick att arbetslösheten bland unga stockholmare är lägre jämfört med riket och att unga generellt inte har några större svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Trots det finns det en grupp unga som varken arbetar eller studerar (UVAS). I detta avsnitt undersöks den gruppen närmare.

Av alla stockholmare i åldern 16-29 år klassificerades 16256 personer som UVAS, vilket motsvarar 9,2 procent år 2013.¹⁴ Andelen har minskat något sedan år 2009 då andelen var som högst till följd av den ekonomiska nedgången. För den yngre

¹⁰ Långtidsutredningen 2015, sid. 11

¹¹ Arbetsmarknadsutsikterna våren 2016 - Prognos för arbetsmarknaden 2016–2017 (2016), sid. 7

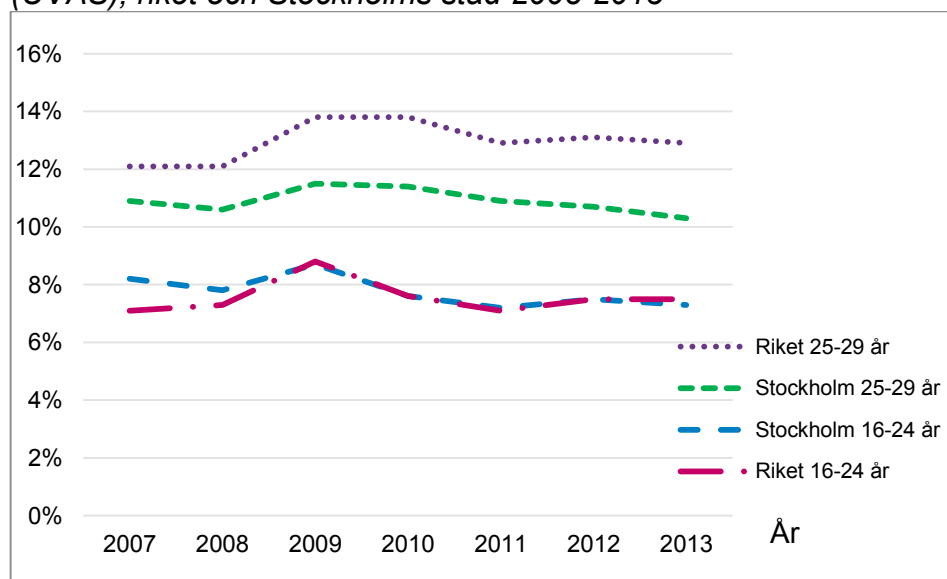
¹² Utbildning – nyckeln till arbete, SKL (2015), sid. 13-14

¹³ Forslund A, Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlägga deras inträde på arbetsmarknaden, (2016), sid. 8ff

¹⁴ I dessa siffror är personer som har mottagit föräldrapenning på sjukpenninggrundande (SGI) nivå på heltid inkluderade. Det är en övervägande majoritet kvinnor som mottagit föräldrapenning på SGI-nivå.

åldersgruppen är det ingen större skillnad mellan staden och riket, men för den äldre åldersgruppen har andelen sjunkit mer i Stockholm än i riket. Det är en högre andel av den äldre åldersgruppen som varken arbetar eller studerar, vilket till stor del beror på att unga i åldern 16-19 år har studier som huvudsaklig sysselsättning. Följande diagram visar andelen UVAS i Stockholms stad över tid jämfört med riket.

Diagram 3. Andel unga som varken arbetar eller studerar (UVAS), riket och Stockholms stad 2008-2013



(Ur: Unga stockholmare som står långt från arbetsmarknaden – En kartläggning av unga som varken arbetar eller studerar, Sweco Strategy, 2016.)

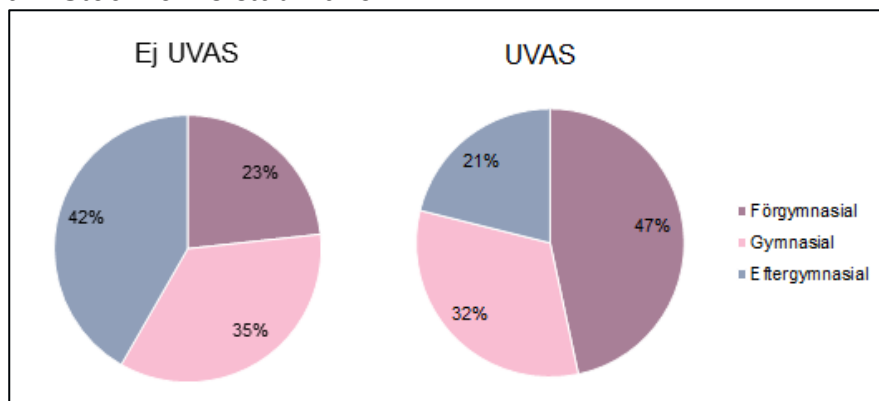
Män är i något högre grad representerade i gruppen UVAS, 52 procent jämfört med 48 procent kvinnor. Inom gruppen UVAS har 26 procent varit i en arbetsmarknadsåtgärd eller haft ekonomiskt bistånd vid något tillfälle under året. Av alla kvinnliga UVAS saknade ungefär hälften, 52 procent, en känd aktivitet, motsvarande andel för männen var drygt 60 procent.¹⁵ För hela gruppen saknade drygt hälften känd aktivitet, vilket motsvarar 5,4 procent (9 532 personer) av hela stadens befolkning i åldern 16-29 år. Detta innebär att det är en ganska stor grupp unga som av olika anledningar inte fångas av de aktiviteter som finns att tillgå.

Gruppen UVAS i Stockholm har generellt en lägre utbildningsnivå jämfört med övriga i samma ålder. Drygt hälften av gruppen har fullföljt gymnasieskolan jämfört med nästan 80 procent bland ej

¹⁵ Med känd aktivitet menas i detta sammanhang: arbetsmarknadsåtgärder, ekonomiskt bistånd, omvårdnad av barn och/eller ersättningar för sjukdom/funktionshinder.

UVAS. Även föräldrarna till UVAS har en betydligt lägre utbildningsnivå än föräldrarna till ej UVAS. En tredjedel av föräldrar till UVAS har också okänd utbildningsbakgrund, vilket kan bero på att utbildningar inte validerats.¹⁶

Diagram 4. Utbildningsnivå ej UVAS respektive UVAS, 16-29 år i Stockholms stad 2013



Källa: Sweco Strategy.

(Ur: Unga stockholmare som står långt från arbetsmarknaden – En kartläggning av unga som varken arbetar eller studerar, Sweco Strategy, 2016.)

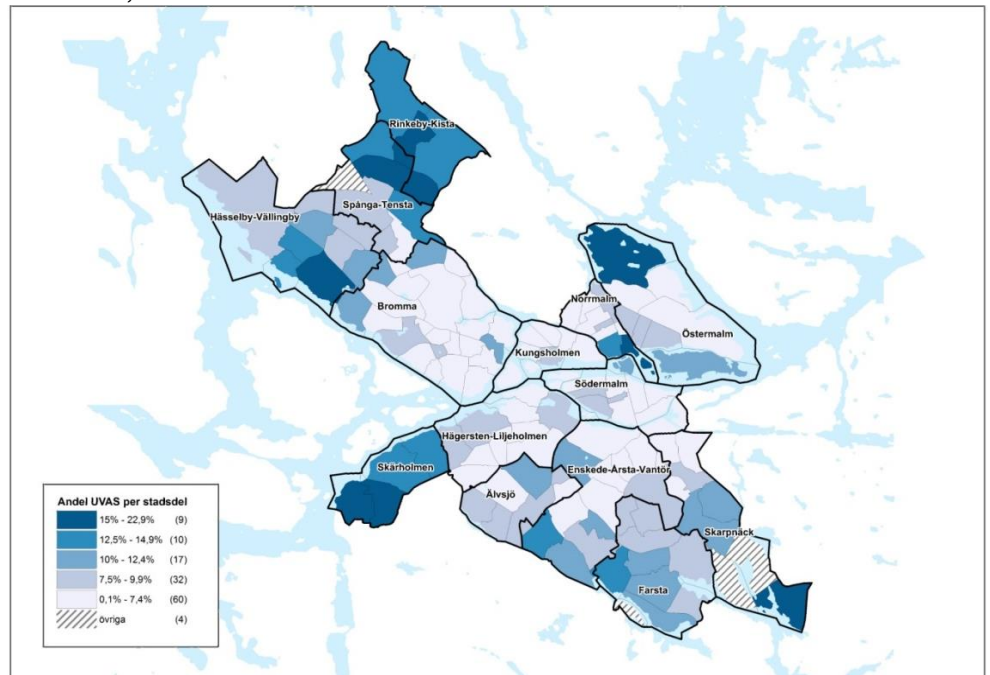
Föräldrars inkomster är korrelerade med barnens framtida avgångsbetyg, även om sambandet är svagare än för föräldrarnas utbildningsbakgrund. Att ha minst en förälder med hög inkomst påverkar sannolikheten positivt till att få ett högt slutbetyg. Även det motsatta gäller, sannolikheten för ett högre betyg är mindre om en förälder har fått ekonomiskt bistånd någon gång under de sju åren innan gymnasiet påbörjas, dvs. under tiden då individen är 9-16 år.¹⁷

Andelen UVAS varierar stort mellan olika stadsdelar i Stockholm. Det stadsdelsområde som hade högst andel UVAS år 2013 var Rinkeby-Kista med drygt 18 procent, medan Kungsholmen hade lägst andel UVAS, 5,7 procent. Norra Rinkeby var det område i staden som hade den högsta andelen UVAS, 22,9 procent, och Äppelviken i Bromma var den stadsdel som hade lägst andel, 3,3 procent. Nedan visas en karta över andelen UVAS av befolkningen per stadsdel. De ljusare respektive mörkare färgerna representerar lägre respektive högre andel UVAS.

¹⁶ Unga stockholmare som står långt från arbetsmarknaden – En kartläggning av unga som varken arbetar eller studerar, Sweco Strategy (2016), sid. 14f

¹⁷ Utbildning – nyckeln till arbete, SKL (2015), sid. 17

Figur 1. Karta över andel UVAS av befolkningen 16-29 år per stadsdel, Stockholms stad 2013



Källa: Sweco Strategy.

(Ur: Unga stockholmare som står långt från arbetsmarknaden – En kartläggning av unga som varken arbetar eller studerar, Sweco Strategy, 2016.)

I detta avsnitt har gruppen UVAS beskrivits och en ansevärd del inom gruppen UVAS utgörs av unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och unga utrikes födda. I nästa avsnitt beskrivs unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga varav en del också ingår i gruppen UVAS.

2.2 Unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Personer som generellt sett har svårare än andra att etablera sig på arbetsmarknaden är unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. I detta avsnitts första del redogörs för denna gruppens inträde på arbetsmarknaden. Därefter undersöks ett antal utmaningar som unga med funktionsnedsättning möter i etableringen på arbetsmarknaden. De utmaningar som särskilt kommer att undersökas i denna rapport är utbildningsnivå, hälsomässiga förutsättningar att tillgodogöra sig studier och arbete, kraven på arbetsmarknaden samt diskriminering.

Ett sätt att identifiera unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är att undersöka gruppen som får

ersättning från Försäkringskassan för sjukdom eller funktionsnedsättning. Detta innebär att rapporten inte fångar unga med funktionsnedsättning som av olika skäl inte har aktivitetsersättning.

Under 2013 var 8 202 stockholmare (62 procent kvinnor och 38 procent män) i åldrarna 16-29 år registrerade hos Försäkringskassan under minst en månad för en sjukdom eller funktionsnedsättning. Av dessa ingick 2 214 personer i gruppen UVAS, vilket innebär att ungefär 13 procent av gruppen UVAS haft ersättning från Försäkringskassan för en sjukdom eller funktionsnedsättning, och hälften var kvinnor. Ersättningstiden för UVAS är avsevärt längre än för ej UVAS.

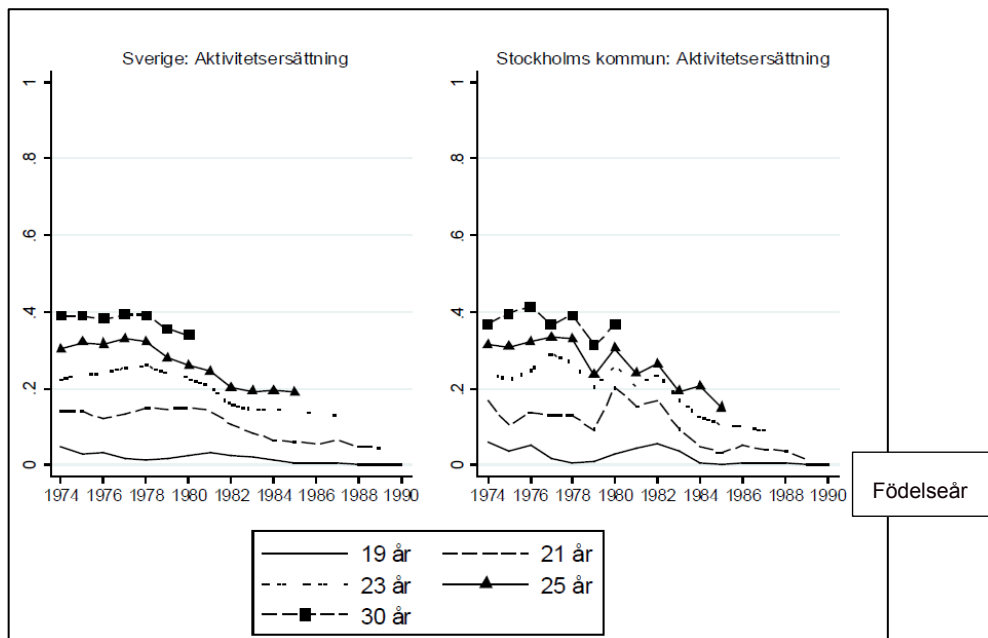
Av personer med aktivitetsersättning är det en tämligen låg andel som träder in på arbetsmarknaden. Vid 30 års ålder hade knappt 40 procent av personer med aktivitetsersättning trätt in på arbetsmarknaden²⁰. Motsvarande andel för stockholmare generellt är närmare 90 procent. Följande diagram visar andel från varje årskull med aktivitetsersättning som trätt in på arbetsmarknaden vid olika åldrar. De senaste uppgifterna är från år 2010. Utvecklingen har försämrats över tid och följer utvecklingen av gruppens studieresultat, vilket troligen förklarar en del av nedgången. En annan förklaring torde vara förändrade krav på arbetsmarknaden.

¹⁸ Aktivitetsersättning är en ersättning för personer som inte har fyllt 30 år och inte kommer att kunna arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning under minst ett år. Aktivitetsersättningen beviljas för 1-3 år. Aktivitetsersättning kan även utbetalas för förlängd skolgång, till exempel för det fjärde året inom gymnasiesärskolan.

¹⁹ I underlagsrapporterna finns även uppgifter om grupperna som mottagit handikappersättning eller har registrerats med funktionsnedsättning hos Arbetsförmedlingen.

²⁰ Inträdet definieras som det första året då en individ har en årsinkomst som överstiger halva medianinkomsten för en 45-åring.

Diagram 5. Andel av varje årskull med aktivitetsersättning som trätt in på arbetsmarknaden i riket respektive Stockholms stad över tid



(Ur: Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlägga deras inträde på arbetsmarknaden, Anders Forslund, 2016)

I gruppen personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finns även personer med intellektuell funktionsnedsättning, vilket utgör en mycket heterogen grupp.²¹ Ungdomar som efter utredning inte bedöms uppnå målen i gymnasieskolan på grund av en intellektuell funktionsnedsättning har rätt att gå i gymnasiesärskolan.²²

Statistiska centralbyrån (SCB) samlar inte in information om elever som deltar i gymnasiesärskolan vilket innebär att det saknas data för såväl riket som för staden gällande dessa personer och deras

²¹ Internationellt sett finns det enligt klassifikationen DSM-5 tre huvudsakliga kriterier som alla ska vara uppfyllda för att den aktuella diagnosen ska säga gälla; a) nedsatt intellektuell funktion (intelligenskvot ≤ 70), b) begränsningar i adaptiv förmåga och c) svårigheter som visar sig före det att personen har fyllt 18 år. Sverige tillämpar dock en administrativ definition av intellektuell funktionsnedsättning vilken innebär att det utöver IQ under 70 krävs behov av insatser enligt särskilda bestämmelser. Enligt den administrativa definitionen är det erfarenhetsmässigt ca 0,5-1,0 procent av den svenska befolkningen som kategoriseras ha en intellektuell funktionsnedsättning. IQ under 70 beräknas ungefär 2 procent av befolkningen ha. (Arvidsson J, Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning (2016), sid. 28)

²² Gymnasiesärskolan är en fyraårig frivillig skolform med nio yrkesinriktade nationella program. Det finns också individuella program för elever som behöver en utbildning som är anpassad för de egna förutsättningarna.

etablering på arbetsmarknaden. Antalet stockholmselever i gymnasiesärskolan varierar mellan åren. Under perioden 2008-2015 har det årligen funnits mellan 390 och 450 unga stockholmare i gymnasiesärskola. Stora förändringar av gymnasiesärskolan genomfördes i och med Gys2013, som innebar en ny läroplan och nya ämnes- och ämnesområdesplaner för gymnasiesärskolan. Detta innebär bland annat att Utbildningsförvaltningen i Stockholms stad har inlett ett arbete med att utveckla metoder för att i högre grad följa upp resultaten i gymnasiesärskolan. Uppföljningen från 2014 och 2015 visar att flertalet elever uppges gå vidare till daglig verksamhet.²³

Figur 2. Elevers huvudsakliga sysselsättning efter avslutad utbildning i stadens gymnasiesärskolor, Stockholms stad 2015 och 2014

Nationella program Elevutgång år 4 nationella program	2015			2014		
	Antal elever totalt och kön			Antal elever totalt och kön		
	Totalt	Flickor	Pojkar	Totalt	Flickor	Pojkar
Arbete	13	5	8	13	2	11
Studier	5	5	0	8	3	5
Daglig verksamhet	26	9	17	20	6	14
Annan sysselsättning	-	-	-	5	4	1
Övrigt*	11	8	3	14	3	11
Uppgift saknas	-	-	-	20	-	-
Antal elever totalt	55	27	28	80	18	42

* Till exempel arbete i familjens företag, har flyttat, ansökan om daglig verksamhet eller är inskrivna på Arbetsförmedlingen.

Källa: Utbildningsförvaltningen i Stockholms stad

(Ur: Utbildningsnämndens tertiärrapport 2 2014 och tertiärrapport 2 2015)

I en nyligen publicerad avhandling analyseras de huvudsakliga typerna av sysselsättning för personer med intellektuell funktionsnedsättning som gått ut gymnasiesärskolan mellan åren 2001-2011.²⁴ Studien är nationell och visar att 47 procent av personerna 2011 hade sin sysselsättning inom daglig verksamhet, 22 procent hade ett förvärvsarbete och 7 procent deltog i någon form av utbildning. Resterande 24 procent betecknades vara ”någon annanstans”.²⁵

²³ Daglig verksamhet är en insats inom lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och som beviljas efter att eleven själv har ansökt om det.

²⁴ Arvidsson J, Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning (2016)

²⁵ Ibid sid. 88

En majoritet (67 procent) av stockholmarna i åldern 20-64 år med psykisk funktionsnedsättning har sjuk- eller aktivitetsersättning från Försäkringskassan. Den näst vanligaste försörjningsformen är ekonomiskt bistånd. Endast sju procent har haft ett arbete med lön under de senaste 12 månaderna år 2015.²⁶

2.2.1 Försämring av studieresultat

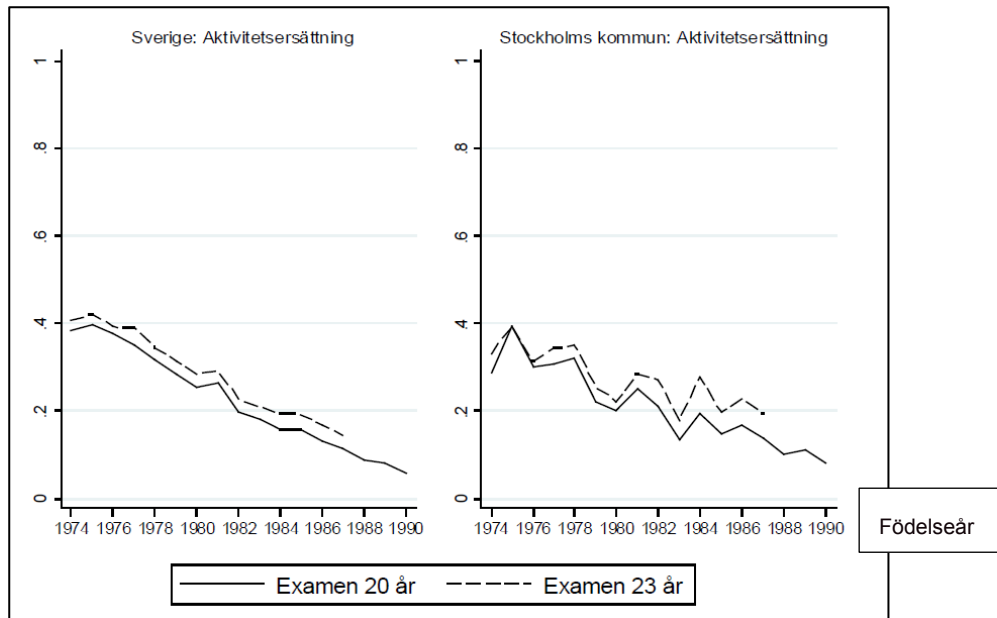
Som tidigare framgått i rapporten är utbildningsnivån en betydelsefull faktor för etableringen på arbetsmarknaden. Andelen som har fullföljt gymnasieskolan bland unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har minskat över tid, på liknande sätt som andelen som etablerar sig på arbetsmarknaden.

Trenden är oroande och de försämrade studieresultaten har sannolikt haft en negativ påverkan på möjligheten att få och behålla ett arbete.

Sedan 1990-talet har det skett två stora reformer inom gymnasieskolan, vilka bland annat innebar förlängning av de tidigare tvååriga gymnasiala yrkesutbildningarna till tre år samt nya målrelaterade betyg. Dessa reformer tycks ha fått negativa konsekvenser för unga med funktionsnedsättning. Elever med svaga grundskoleprestationer har i högre grad hoppat av gymnasiet när utbildningarna förlängdes. Sedan de målrelaterade betygen infördes krävs gymnasiebehörighet för att få börja på nationellt gymnasieprogram. Elever med svaga grundskolebetyg har därmed hänvisats till individuellt program. Det är tämligen få av eleverna som påbörjat individuellt program och får slutbetyg från ett nationellt program. Följande diagram visar andel av varje årskull med aktivitetsersättning som får slutbetyg från gymnasiet. De senaste uppgifterna är från år 2010. Stockholms kurva varierar mer än den för riket, vilket förklaras av att antalet personer per årskull är färre när en enskild kommun redovisas. Det gör att individuella förändringar får stora effekter.

²⁶Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2015, juni 2016, sid. 81

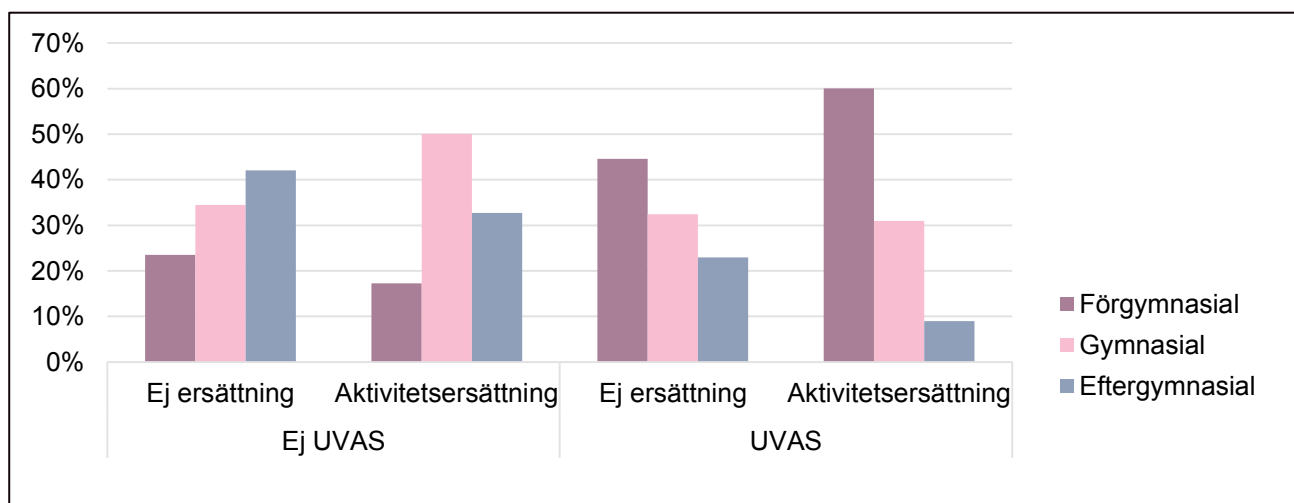
Diagram 6. Andel av varje årskull med aktivitetsersättning som har slutbetyg från gymnasiet (examen), i riket respektive Stockholms stad över tid



(Ur: Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlägga deras inträde på arbetsmarknaden, Anders Forslund, 2016)

Utbildningsnivån inom UVAS skiljer sig mellan dem med och utan ersättning från Försäkringskassan. Andelen med bara förgymnasial utbildning är betydligt högre bland UVAS som mottog ersättning från Försäkringskassan jämfört med dem som inte mottog aktivitetsersättning.

Diagram 7. Utbildningsnivå för grupperna UVAS respektive ej UVAS efter aktivitetsersättning eller ej, Stockholms stad 2013



Källa: Sweco Strategy.

(Ur: Unga stockholmare som står långt från arbetsmarknaden – En kartläggning av unga som varken arbetar eller studerar, Sweco Strategy, 2016.)

Skolan ska vara kompensatorisk, vilket innebär att den ska ta hänsyn till alla elevers olika behov och uppväga skillnader i deras förutsättningar. En elev som befaras att inte nå kunskapsmålen eller de kunskapskrav som minst ska uppnås, har rätt till extra anpassningar inom ramen för undervisningen. Om detta inte räcker kan eleven vara i behov av särskilt stöd och ett åtgärdsprogram ska då upprättas.²⁷ Nationellt är det vanligare med åtgärdsprogram inom grundskolan ju äldre eleverna blir. I Skolinspektionens nationella granskning visar att ungefär hälften av de granskade grund- och gymnasieskolorna har ett otillräckligt arbete när det gäller särskilt stöd. Över fyra av tio granskade skolor brister i att skyndsamt utreda behovet av särskilt stöd och besluta om åtgärdsprogram.²⁸ I rapporten *En skola där alla ska lyckas* redovisas olika typer av stöd som stadens skolor kan ge elever som riskerar att inte uppnå målen.²⁹ Utbildningsnämnden i Stockholms stad har sedan tidigare prioriterat utvecklingen av elevhälsoteamen genom att bland annat förstärka och förtydliga deras uppdrag. Arbetet utgår från ”Kvalitetsprogram för elevhälsoarbetet inklusive lednings- och kvalitetssystem”.

Det kan finnas olika förklaringar till att unga med funktionsnedsättning har en lägre utbildningsnivå jämfört med personer utan funktionsnedsättning. Förklaringar kan till exempel vara brister i den fysiska tillgängligheten som begränsar utbildningsmöjligheten samt bristande stöd. I en nationell undersökning uppger elever med funktionsnedsättning i högre grad än elever utan funktionsnedsättning att de upplever skolarbetet som stressande, att de i högre grad är utsatta för mobbning och kränkande behandling och att förväntningarna på elever i särskolan är generellt låga.³⁰

2.2.2 Risk för ohälsa

Förutsättningarna att etablera sig på arbetsmarknaden eller fullfölja sina studier beror till viss del på individens hälsa. Nationella uppföljningar och undersökningar visar att personer med funktionsnedsättning i lägre grad än övriga befolkningen uppskattar

²⁷ Skollag (2010:800) 3 kap §9.

²⁸ Regelbunden tillsyn 2014, sid. 4

²⁹ A. Andersson m.fl., *En skola där alla ska lyckas* (2016), sid. 20 ff

³⁰ En jämställdhetsanalys av levnadsvillkor och delaktighetsmöjligheter – för personer med funktionsnedsättning (2016), sid. 20-21

att de befinner sig i ett gott hälsoläge.³¹ Symtom på ohälsa såsom värk i kroppen, trötthet, stress och ångslan, oro och ångest anges i större utsträckning bland personer med funktionsnedsättning.³² Trots det söker personer inom gruppen vård i mindre utsträckning, vilket bland annat kan bero på erfarenheter från tidigare möten med vården.³³ I en statlig utredning betonas att risken för psykisk ohälsa tydligt kan kopplas till sociala förhållanden bland unga vuxna med aktivitetsersättning. Enligt studien är självmord och självmordsförsök mycket vanligare bland unga med aktivitetsersättning än bland andra unga.³⁴

Psykisk ohälsa kan påverka möjligheterna att tillägna sig studier och förutsättningarna att klara sig på arbetsmarknaden. Personer med psykisk ohälsa har generellt sämre levnadsvillkor.³⁵ Det är dessutom fler med funktionsnedsättning som har ekonomiska svårigheter jämfört med övriga befolkningen, vilket kan leda till ekonomisk stress och därmed ökad ohälsa. I Stockholm har ohälsotalen och antalet mottagare av sjukpenning ökat bland unga i åldrarna 16-29 år de senaste åren.³⁶ En betydligt större andel av UVAS har en ersättning för sjukdom/funktionsnedsättning än befolkningen 16-29 år som helhet.³⁷

2.2.3 Höga krav på arbetsmarknaden

En faktor som kan vara avgörande för om personer med intellektuell funktionsnedsättning lyckas etablera sig på arbetsmarknaden eller inte är attityderna hos arbetsgivare. Negativa attityder, fördomar och okunskap kan hindra personer med intellektuell funktionsnedsättning från att få en anställning. Likaså kan bristande stöd till arbetsgivare utgöra ett hinder. Studier visar att arbetsgivare är mer positiva till att anställa om de har tidigare erfarenhet av att ha anställda med funktionsnedsättningar och de är också mer positiva om de upplever att andra arbetsgivare anställer personer med funktionsnedsättningar. En annan viktig faktor är att

³¹ Ibid

³² En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011– 2016 (2016), sid. 24

³³ En jämställdhetsanalys av levnadsvillkor och delaktighetsmöjligheter – för personer med funktionsnedsättning (2016), sid. 99

³⁴ Unga vuxna med aktivitetsersättning – risk för suicidförsök och suicid

³⁵ En jämställdhetsanalys av levnadsvillkor och delaktighetsmöjligheter – för personer med funktionsnedsättning (2016), sid. 94ff

³⁶ Unga stockholmare som står långt från arbetsmarknaden – En kartläggning av unga som varken arbetar eller studerar, Sweco Strategy (2016), sid. 4 och 10

³⁷ Ibid, sid. 24

arbetsgivare önskar en öppenhet kring funktionsnedsättningen redan tidigt i anställningsförfarandet.³⁸

Arbetsförmedlingen har nationellt undersökt förekomsten av diskriminering av unga med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden. Undersökningen visar att det är en högre andel personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som har upplevt någon typ av diskriminering eller kränkande särbehandling jämfört med personer utan nedsatt arbetsförmåga. Bland personer med nedsatt arbetsförmåga uppger 34 procent att de upplevt diskriminering jämfört med 10 procent bland dem som inte har nedsatt arbetsförmåga. Kvinnor uppger i större utsträckning än män att de varit utsatta för någon typ av diskriminering. Detta gäller oavsett ålder, utbildningsnivå och såväl bland inrikes som utrikes födda. I åldergruppen 16-29 år upplever 23 procent att de varit utsatta för någon typ av diskriminering, vilket är en något lägre andel jämfört med de äldre åldersgrupperna.³⁹

Kraven på arbetsmarknaden har ökat genom åren. Teknisk utveckling, rationalisering, outsourcing av verksamheter till andra länder, höjda kvalifikationskrav, ökade krav på omställningsförmåga och stresstolerans samt krav på god kommunikativ förmåga och social kompetens är exempel på faktorer som kan tänkas ha bidragit till försämrade möjligheter för personer med nedsatt arbetsförmåga att få ett arbete.⁴⁰ De förändringar som skett på den svenska arbetsmarknaden sedan 1990-talet har också inneburit en ökad ohälsa. Bland annat har antalet personer med stressrelaterade sjukdomar ökat.

2.3 Unga utrikes födda

En annan grupp unga som generellt har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden är unga utrikes födda. Detta avsnitt fokuserar på unga utrikes födda generellt samt unga utrikes födda som inte är i studier eller i arbete. Avsnittet inleds med en beskrivning av unga utrikes födda utifrån bland annat inträdet på arbetsmarknaden och vistelsetiden i Sverige. På liknande sätt som i föregående kapitel beskrivs ett antal utmaningar som unga utrikes föddas möter i etableringen på arbetsmarknaden. De utmaningar som särskilt kommer undersökas i denna rapport är utbildningsnivå, förutsättningar att tillgodogöra sig studier och arbete ur ett

³⁸ Arvidsson J, Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning (2016), sid 55

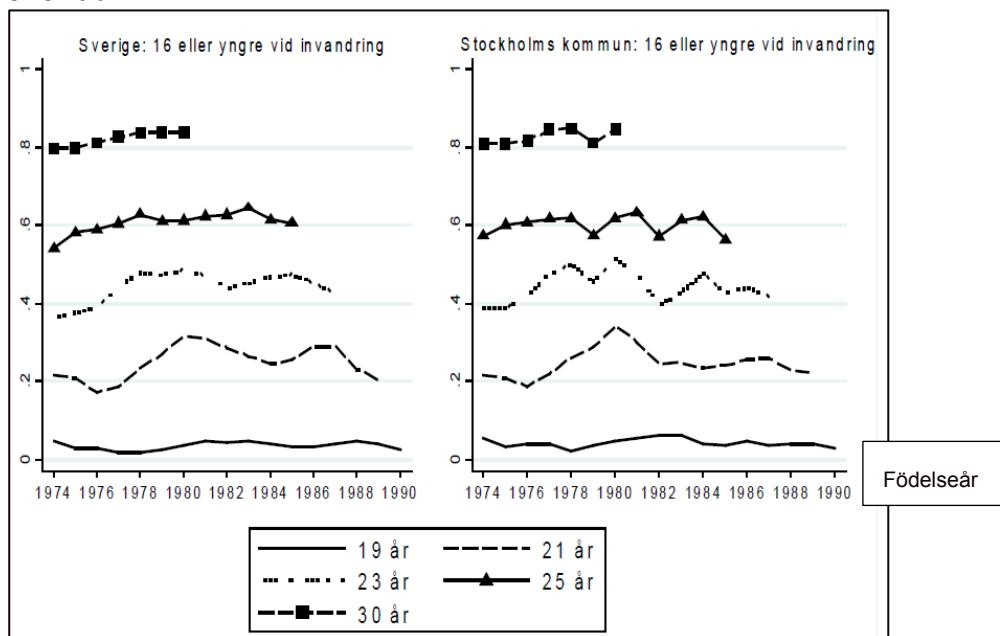
³⁹ Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015, sid 65-66

⁴⁰ Sänkta trösklar – högt i tak, Betänkande av Funka-utredningen (2012), sid.211

hälsoperspektiv, arbetsmarknadens förändrade krav, förekomsten av diskriminering och behov av nätverk.

Personer som är födda utomlands har i något lägre grad trätt in på arbetsmarknaden vid 30 års ålder jämfört med inrikes födda.⁴¹ Detta kan i hög grad bero på att utrikes födda personer i mindre utsträckning fullföljer gymnasieskolan. Framförallt är situationen bekymmersam för personer som invandrat i åldern 17-23 år, även om en högre andel i denna grupp är etablerade i Stockholm jämfört med riket. I diagram 8 visas inträdet på arbetsmarknaden för varje årskull som invandrat till Sverige vid 16 års ålder eller yngre. Vid 30 års ålder har över 80 procent av gruppen trätt in på arbetsmarknaden. Det efterföljande diagrammet, diagram 9, visar att inträdet på arbetsmarknaden vid 30 års ålder för personer som invandrat i åldern 17-23 år är ungefär 70 procent. Andelen personer med svensk bakgrund som är etablerade på arbetsmarknaden vid 30 års ålder är över 90 procent. De senaste uppgifterna är från år 2010.

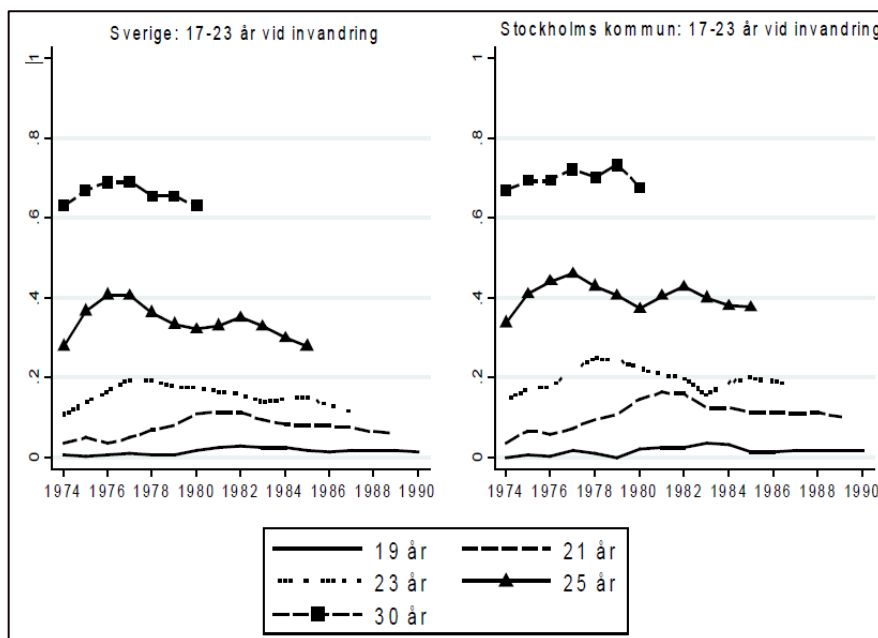
Diagram 8. Andel av varje årskull som är utrikes född och som har invandrat då de var 16 år eller yngre som har trätt in på arbetsmarknaden, i Sverige respektive Stockholms stad över tid



(Ur: Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlägga deras inträde på arbetsmarknaden, Anders Forslund, 2016)

⁴¹ Inträdet definieras som det första året då en individ har en årsinkomst som överstiger halva medianinkomsten för en 45-åring.

Diagram 9. Andel av varje årskull som är född utomlands och som har invandrat då de var 17–23 år som har trätt in på arbetsmarknaden, i Sverige respektive Stockholms stad över tid



(Ur: Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlägga deras inträde på arbetsmarknaden, Anders Forslund, 2016)

Av gruppen UVAS i Stockholm var knappt hälften (7 910 personer) utrikes födda. Det innebär att 20 procent av samtliga utrikes födda i åldern 16-29 år var klassificerade som UVAS att jämföra med 7 procent av de inrikes födda.⁴²

Av utrikes födda UVAS var två tredjedelar födda utanför Europa och en tredjedel födda i Europa. Åldersfördelningen skiljer sig kraftigt mellan inrikes och utrikes födda, där de sistnämnda i genomsnitt är äldre än de inrikes födda. De utrikes födda saknar i högre grad en känd aktivitet än de svenskfödda.⁴³

Vistelsetiden i Sverige har betydelse för i vilken grad utrikes födda är etablerade på arbetsmarknaden. Bland de som vistas kort tid i Sverige finns en högre andel UVAS. Men även bland utrikes födda med en vistelsetid på över 13 år är andelen UVAS högre än bland svenskfödda.

⁴² Unga stockholmare som står långt från arbetsmarknaden – En kartläggning av unga som varken arbetar eller studerar (2016), Sweco Strategy, sid. 15

⁴³ Ibid sid. 33

2.3.1 Lägre andel med fullföljd gymnasieutbildning

Att unga med utländsk bakgrund i något lägre grad är etablerade på arbetsmarknaden jämfört med unga med svensk bakgrund kan delvis förklaras av att unga med utländsk bakgrund i betydligt lägre grad har slutbetyg från gymnasiet jämfört med personer med svensk bakgrund. Vid 23 års ålder saknade nästan 50 procent av de som föddes utrikes under 1980-talet fullständiga gymnasiebetyg. Av unga som kommit till Sverige mellan 17 och 23 års ålder är det en mycket liten andel som klarat gymnasiet med fullständiga gymnasiebetyg vid 23 års ålder. Bland de unga som kom till Sverige mellan 17 och 23 års ålder och är födda under 1980-talet är det mindre än tio procent som vid 23 års ålder klarat gymnasiet med fullständiga betyg.⁴⁴

Av de utrikes födda UVAS har de som invandrat under år 2013 i högre grad bara en förgymnasial utbildning medan UVAS som varit i Sverige 13 år eller längre har liknande utbildningsbakgrund som inrikes födda UVAS.

I Sverige är det viktigt med goda kunskaper i svenska. Olika undersökningar visar att bristande färdigheter i svenska försvårar inträdet på arbetsmarknaden.⁴⁵ Bland annat till följd av att tjänste- och servicesektorn har vuxit på senare år, vilket ställer höga krav på kunskaper i svenska.

För unga i gymnasieåldern som nyligen anlänt till Sverige finns språkinträdning som gymnasieprogram. Utbildningens fokus är studier i det svenska språket och syftet är att eleverna ska kunna gå vidare till andra program inom gymnasieskolan eller till annan utbildning. Hur lång tid en elev ska genomgå språkinträdning avgörs utifrån respektive elevs individuella förutsättningar och mål. I Stockholms stads kommunala och fristående gymnasieskolor deltog år 2015 totalt 1 332 elever språkinträdning, vilket motsvarar fyra procent av det totala antalet gymnasieelever i staden. Det är en mycket liten andel elever som efter språkinträdningen har fullföljt ett nationellt program inom gymnasieskolan. Beroende på när personen kommer till Sverige är tiden i många fall knapp för att fullfölja en gymnasieutbildning inom ramen för ungdomsgymnasieskolan. Som tidigare redovisats är det en mycket liten andel av de som kommit till Sverige i åldern 17-23 år som vid 23 års ålder har fullföljt gymnasiet.

⁴⁴ Forslund A, Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlätta deras inträde på arbetsmarknaden (2016), sid 14-15

⁴⁵ Se till exempel Den internationella undersökningen om vuxnas färdigheter (2015).

Nationellt går hälften av eleverna kvar på språkintröduktion ett år efter studiestart. Av de som gått över till ett nationellt program relativt snabbt, efter ett år, har flertalet börjat på ett högskoleförberedande program. Yrkesprogram har varit vanligare för elever som har gått på språkintröduktion en längre tid, minst två år. Tre år efter studiestart går omkring 30 procent av eleverna på ett nationellt program och drygt 15 procent på ett annat intröduktionsprogram. Av eleverna som började språkintröduktion hösten 2011 hade endast nio procent avslutat ett nationellt program i gymnasieskolan med gymnasieexamen eller studiebevis fyra år efter studiestarten.⁴⁶ Ungefär 20 procent av nybörjarna från hösten 2011 har gått på ett nationellt program fyra år efter studiestart och nio procent hade gått ett intröduktionsprogram. Detta innebär att 71 procent av eleverna inte var registrerade i gymnasieskolan fyra år efter studiestarten hösten 2011. Skolverket saknar uppgifter om hur stor andel av dessa elever som har arbetat eller studerat på komvux eller annan utbildning.⁴⁷ Dessa uppföljningar tyder på att det är svårt för en ung person som kommit till Sverige i gymnasieåldern att både hinna lära sig svenska och fullfölja en gymnasieutbildning på fyra år.

I intervjuer med stockholmselever som gått språkintröduktion och därefter fortsatt på nationellt program inom gymnasieskolan framkommer att en hög grad av individualisering, där elever fått en passande studietakt, är framgångsfaktorer för fortsatta studier. Lärare och annan personal på grundskolan anges också som viktiga för att tidigt kartlägga kunskaper och ge studiemotivation. Detta har inneburit att elevernas självkänsla stärkts och att deras motivation för studier inte mattats av.⁴⁸ Studie- och yrkesvägledare som kan förklara det svenska skolsystemet samt studiehandledning på modersmålet för att förstå innehåll och begrepp i en kurs framhölls också av som betydelsefullt av eleverna. Likaså behovet av en känsla av sammanhang. I undersökningen berättade eleverna inte så mycket om aktiviteter som fanns i skolan för att stärka den sociala gemenskapen utan de refererar främst till aktiviteter utanför skolan. Eleverna har haft en stark vilja att snabbt utöka sitt sociala nätverk för att komma in i ett sammanhang på skolan och i samhället. De har ofta haft ett stöd av familj och/eller andra personer utanför skolan.⁴⁹

⁴⁶ Språkintröduktion (2016), sid. 6

⁴⁷ Ibid, sid. 39

⁴⁸ Från språkintröduktion till nationellt program – några framgångsfaktorer – Intervjuer med 14 elever i gymnasieskolan (2015) sid. 8ff

⁴⁹ Ibid

I kommissionens rapport "*Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan*" framkommer att i mottagandet av nyanlända elever måste fokus vara på innehållet, vad det är skolan egentligen kan erbjuda eleverna utifrån deras individuella förutsättningar och behov. Det är även viktigt med ett kontinuerligt och anpassat pedagogiskt stöd samt kommunikation och samverkan inom skolan mellan olika lärarkategorier för språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Likaså är det kommunikation och samverkan med vårdnadshavare och andra aktörer viktigt.⁵⁰

Utbildning i svenska för invandrare, sfi, riktar sig till personer som är minst 16 år. Resultat från stadens uppföljning av sfi visar att en majoritet (drygt 70 procent) av dem som påbörjade sina studier första halvåret 2008 var i arbete eller studier under uppföljningsåret 2012. Ungefär hälften av dem var sysselsatta på arbetsmarknaden. Uppföljning av elever som gått sfi visar att personer som har fått betyg från sfi i högre grad är etablerade än de som inte fått betyg samt att nyanlända är de som i lägst utsträckning är etablerade. Generellt sett innebär en längre vistelsetid i landet en högre sannolikhet att vara i studier eller arbete. Uppföljningen visar också att personer med högst grundskoleutbildning i lägre grad var i arbete eller studier samt att välbefindandet i födelselandet har stark påverkan på graden av etablering på arbetsmarknaden.⁵¹

En studie från OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) stärker bilden av att goda färdigheter i svenska underlättar etableringen på den svenska arbetsmarknaden. I PIAAC-undersökningen (Programme for the International Assessment of Adult Competencies), mäts vuxnas grundfärdigheter i läsning, räkning och IKT (informations- och kommunikationsteknik). Undersökningen visar att det finns stora skillnader i genomsnittliga i läs- och räknefärdigheter mellan utrikes och inrikes födda i samtliga länder som deltar. I Sverige är skillnaderna störst.⁵² Utrikes födda i Sverige har genomsnittligt lägre poäng inom läsfärdigheter än genomsnittet för utrikes födda över samtliga deltagande länder. Inrikes födda i Sverige har däremot högre genomsnittliga poäng i jämförelse med OECD-genomsnittet för inrikes födda.⁵³ Undersökningen visar också att risken för arbetslöshet eller för att

⁵⁰ Bunar N, *Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan* (2015), sid 56

⁵¹ Uppföljning av sfi-studerande 2011-2012 – påbörjade sfi-studier 2008 och 2010 inom SFI Stockholm (2014)

⁵² En förklaring kan vara invandringsmönster över tid, vilken typ av invandring (arbetskrafts- eller flyktinginvandring) och ursprungsländer för den utrikes födda befolkningen. Sverige har en hög andel utrikes födda, i jämförelse med de andra länderna i OECD-undersökningen, och den vanligaste invandringen till Sverige har varit flykting- och anhöriginvandring.

⁵³ Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter (2015), sid 63

stå utanför arbetskraften sjunker kraftigt ju högre färdighetsnivåer en individ har, mer i Sverige än i OECD som helhet. För utrikes födda med goda eller höga färdigheter är andelen som har ett arbete 87 procent mot 51 procent bland dem med otillräckliga färdigheter. Studien visar på ett tydligt samband mellan färdigheter och sannolikheten att delta på arbetsmarknaden, vara sysselsatt och ha hög lön.⁵⁴

2.3.2 Hälsans påverkan på studier och arbete

Förutsättningarna att etablera sig på arbetsmarknaden eller fullfölja studier beror till viss del på ens hälsa. Sambandet mellan arbetslöshet och hälsa är komplext men personer med någon form av ohälsa har svårare att få arbete. Arbetslöshet kan också ha negativa konsekvenser på en persons hälsa. Även utbildningsnivån kan påverka hälsan på flera sätt, till exempel leder högre utbildning till lägre hälsorisker i arbetslivet, mindre ekonomisk utsatthet och stress.⁵⁵

Många asylsökande och flyktingar som kommer till Sverige har traumatiska erfarenheter bakom sig. En asylprocess kan dessutom pågå under flera år vilket kan påverka både den fysiska och psykiska hälsan. Socialstyrelsen bedömer att mellan 20 och 30 procent av de asylsökande och flyktingar som kommer till Sverige lider av psykisk ohälsa, men alla har inte en psykiatrisk diagnos.⁵⁶ Det finns även en förhöjd förekomst av depressioner och ångesttillstånd hos flyktingar och invandrare. Av olika skäl, till exempel kulturella skillnader och språksvårigheter, är det en lägre andel av dessa grupper som söker sig till den psykiatriska vården jämfört med majoritetsbefolkningen. Den psykiska ohälsan kan också försämrats efter några års vistelse i Sverige. Ohälsan kan i dessa fall bero på stressfaktorer som till exempel osäkerhet över uppehållstillstånd, att återföreningen av familjen dröjer, arbetslöshet och utanförskap.⁵⁷

2.3.3 Diskriminering och brist på sociala kontakter

Den förändrade arbetsmarknaden har även försvårat för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden. Kraven på kunskaper i svenska är höga bland annat till följd av att tjänste- och servicesektorn har vuxit. För arbetsgivare kan utländska betyg, utbildning och kompetens dessutom vara svåra att värdera.

⁵⁴ Ibid, sid 72

⁵⁵ Se till exempel Folkhälsan i Sverige - Årsrapport 2014 (2014)

⁵⁶ Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter – Ett kunskapsunderlag för primärvården (2015), sid. 7

⁵⁷ Ibid sid. 13

En faktor som kan utgöra ett hinder för att etablera sig på arbetsmarknaden är frånvaron av sociala kontakter och nätverk.⁵⁸ En stor del av rekryteringen på arbetsmarknaden sker via informella kontakter. Informella kanaler är det vanligaste sättet att få information om ett jobb för dem som fått arbete efter att ha varit inskrivna på Arbetsförmedlingen.⁵⁹ Under perioden 2006–2008 fick 66–72 procent information om sitt jobb via informella kanaler. I en undersökning av Riksrevisionen uppgav nästan 70 procent av arbetsgivarna att informella kanaler var den främsta rekryteringskanalen.⁶⁰ Detta innebär att en person som inte har ett brett nät av kontakter på arbetsmarknaden får svårare att få ett arbete.

En annan faktor som kan utgöra ett hinder för etableringen på arbetsmarknaden är förekomsten av diskriminering. Diskrimineringens effekt på utrikes föddas jobbchanser är ett väl utforskat område, både i Sverige och i andra länder.⁶¹ Många av studierna baseras på regressionsanalyser, där skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda, som inte kan förklaras av skillnader i observerbara egenskaper, tolkas som diskriminering. Olika metoder har använts i olika studier men oavsett vilken metod som använts landar de flesta i slutsatsen att utrikes födda diskrimineras på arbetsmarknaden. Både den svenska och internationella evidensen för detta är stark. En studie visar exempelvis att invandrare inte kallas till anställningsintervju lika ofta som inrikes födda med likvärdiga kvalifikationer. Skillnaden kan enligt författarna till 23 procent förklaras av det faktum att utbildningarna hade förvärvats utomlands, varför den inte värderades lika högt, medan 77 procent kan förklaras av personernas mellanösternklingande namn.⁶²

2.4 Sammanfattning

Unga stockholmare har generellt inga större svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Kraven på den svenska arbetsmarknaden har ökat och i dag kräver arbetsgivare i princip en fullföljd gymnasieutbildning för arbeten där det tidigare inte behövdes. I Stockholm är det en något lägre andel som fullföljt gymnasieskolan jämfört med riket och inom staden finns stora skillnader. I

⁵⁸ Se bland annat Forskningsöversikt om rekrytering i arbetslivet - Forskning som publicerats vid svenska universitet och högskolor sedan år 2000 (2012)

⁵⁹ Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter (2010), sid 84

⁶⁰ Ibid sid. 84-85

⁶¹ Se bland annat Forskningsöversikt om rekrytering i arbetslivet - Forskning som publicerats vid svenska universitet och högskolor sedan år 2000 (2012)

⁶² Persson S, Utrikes födda på arbetsmarknaden - En forskningsöversikt, sid. 21-22

stadsdelar med en högre andel unga som inte fullföljer gymnasieskolan är också utanförskapet större i form av en högre andel unga som varken är i studier eller i arbete. Utöver unga som inte fullföljt gymnasiet har unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Unga med funktionsnedsättning har generellt svaga studieresultat och andelen som träder in på arbetsmarknaden är mycket låg. Även unga födda utomlands har svårt på arbetsmarknaden. Migrationsbakgrunden och i vilken ålder en person invandrat får stor påverkan både på möjligheterna att fullfölja gymnasiestudier och etablera sig på arbetsmarknaden. Unga utrikes födda fullföljer i lägre grad gymnasieskolan i jämförelse med svenskfödda. Framförallt är det personer som invandrar till Sverige vid 17 års ålder eller senare som i mycket låg utsträckning fullföljer gymnasieskolan och som därmed får svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Nästan hälften av de unga som varken studerar eller arbetar är födda utomlands, vilket är en oproportionerligt stor andel i förhållande till befolkningen i åldersspannet som helhet. Detta kommer sannolikt utgöra en än större utmaning för staden när gruppen växer i antal.

3. Insatser för unga stockholmare som varken arbetar eller studerar

Ansvar för att erbjuda olika typer av insatser, till exempel i form av utbildning och arbetsmarknadsinsatser är delat mellan kommunen och staten. Beroende på målgrupp är ansvaret inom kommunen uppdelat på olika nämnder och inom staten på olika myndigheter. Detta kapitel gör ett försök att redogöra för de olika huvudmännens ansvar och vilka olika typer av insatser som finns och vad eventuella utvärderingar av dessa visar. För en längre mer utförlig beskrivning av de olika insatserna och utvärderingar av dessa hänvisas till underlagsrapporten *Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlätta deras inträde på arbetsmarknaden*. Kapitlet inleds med ett avsnitt om de statliga insatserna uppdelat på generella insatser samt specifika insatser för unga med funktionsnedsättning och utrikes födda. Därefter finns ett liknande avsnitt om de kommunala insatserna. Kapitlet fokuserar i första hand på arbetsmarknadsinsatser och inte på olika typer av utbildningar.

3.1 Statliga insatser

Arbetsförmedlingens uppdrag är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad både för arbetssökande och för arbetsgivare. Detta gör Arbetsförmedlingen genom att hjälpa de arbetssökande att hitta ett jobb och företag att hitta rätt kompetens. Arbetsförmedlingen ska även rusta de som står längre från arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar för vissa⁶³ nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Uppdraget är att ge nyanlända rätt förutsättningar för att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår även arbetslivsinriktad rehabilitering i samarbete med Försäkringskassan. Verksamheten ska bidra till att fler människor med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa kan börja arbeta igen.

Arbetsmarknadspolitiska insatser för unga kan beskrivas som kombinationer av olika inslag. Dessa är förmedlingsinsatser, utbildning, praktik och anställningssubventioner.

De uppföljningar och utvärderingar som gjorts av statliga arbetsmarknadsinsatser för unga visar att generella insatser inte leder till efterfrågat resultat för de grupper som står längst från arbetsmarknaden. Likaså kan insatser för unga som står ganska nära arbetsmarknaden få negativa konsekvenser i form av exempelvis inlåsnings effekter. De flesta unga behöver söka jobb på ett ändamålsenligt sätt för att övergången från skola till arbetsliv ska bli tämligen smidig. Andra insatser än att hjälpa och förmå unga att söka jobb bör reserveras för den mindre grupp unga som har större behov av stöd. Utifrån de kunskaper om arbetsmarknadspolitikens effekter som finns går det att förvänta sig att insatser som till exempel praktik, utbildning, intensifierad arbetsförmedling eller subventionerade jobb kan underlätta för dem som annars riskerar att bli eller är långvarigt arbetslösa. Befintliga utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken tyder på att arbetsmarknadsutbildning generellt som bäst har måttliga effekter för unga vilket beror på att flertalet unga redan har en aktuell utbildning.⁶⁴ Yrkesutbildningar

⁶³ De som ingår i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag är personer mellan 20 och 65 år som har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande och deras anhöriga samt personer som fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i Sverige.

⁶⁴ Engdahl M och Forslund A, En Förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden (2015), sid. 13

kan ha en positiv effekt för personer som endast har en nioårig skolbakgrund och personer som är utomeuropeiskt födda.⁶⁵

3.1.1 Insatser för unga med funktionsnedsättning

I detta avsnitt presenteras kortfattat de statliga insatser som finns för unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

I avsnittet redovisas även resultat av olika uppföljningar och utredningar i syfte att identifiera goda lärdomar och eller utmaningar.

För unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finns det olika offentliga program som kan innebära både ekonomiskt stöd och insatser för gruppen i skolan och på arbetsmarknaden. Handikappersättning kan betalas ut till den som har en funktionsnedsättning eller sjukdom som gör att personen behöver hjälp i vardagen. Aktivitetsersättning kan betalas ut till personer mellan 19-29 år med nedsatt arbetsförmåga.

Aktivitetserättningen kan sägas vara en form av förtidspension som betalas ut till unga. Nationellt har andelen unga med aktivitetserättning ökat från ungefär 1 procent runt år 2000 till omkring 2,5 procent runt år 2010. Ungefär tre av fyra med ersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga hade någon psykisk funktionsnedsättning.⁶⁶ Nästan hälften av alla nya mottagare av garantiersättningen år 2009 hade olika former av utvecklingsstörning. För de något äldre med inkomstrelaterad ersättning var olika former av depressioner och stressrelaterade sjukdomar den vanligaste grunden för ersättning.⁶⁷

I Riksrevisionens granskning av aktivitetserättningen framkommer att det behov av insatser som finns för gruppen med aktivitetserättning inte motsvaras av det utbud som tillgodoses av kommunernas dagliga verksamhet, Arbetsförmedlingens arbetslivsinriktade rehabilitering eller de aktiviteter som Försäkringskassan beviljar stöd för. Framförallt saknas det stöd för de som står långt från arbetsmarknaden. Gruppen som inte har rätt till daglig verksamhet är särskilt utsatta.⁶⁸ De aktiviteter som finansieras av samordningsförbunden bedömer Riksrevisionen fyller en viktig funktion när det gäller att aktivera unga med aktivitetsstöd. Majoriteten av dem med aktivitetserättning har psykiska problem och svårigheter att ta initiativ till kontakter, vilket

⁶⁵ Forslund A, Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlätta deras inträde på arbetsmarknaden (2016), sid. 37-38

⁶⁶ Engdahl M och Forslund A, En Förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden (2015), sid. 42-43

⁶⁷ Aktivitetserättning – ersättning utan aktivitet? (2015), sid. 33

⁶⁸ Ibid sid. 10-12

gör det problematiskt om egna initiativ ska vara avgörande för att personen ska få det stöd som de behöver och har rätt till. För att personer inom kommunens dagliga verksamhet ska ha samma möjligheter att komma vidare till studier eller arbete behöver handläggarna inom Försäkringskassan och kommunen i högre grad arbeta utifrån ett arbetslivsinriktat perspektiv med denna grupp. Granskningen visar också att det saknas ekonomiska incitament att lämna aktivitetsersättningen och börja studera eller arbeta, vilket skapar inlåsnings effekter.

Arbetsförmedlingens riktade insatser handlar främst om att på olika sätt subventionera arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det kan till exempel vara genom lönebidrag, trygghetsanställningar eller nystartsjobb. För att vara behörig för en insats för personer med funktionsnedsättningar måste en arbetssökande klassificeras som funktionsnedsatt av Arbetsförmedlingen. Funktionsnedsättningen ska medföra en nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsmarknadspolitiska program för personer med funktionsnedsättning har nästan aldrig utvärderats. Delvis beror detta på att syftet med programmen inte enbart är att deltagarna så snart som möjligt ska lämna programmen för ett ordinarie jobb. I själva verket finns det en risk för att en stark tonvikt på att programmen ska leda till jobb innebär att deltagarna hämtas bland dem som står förhållandevis nära arbetsmarknaden, medan de svagaste inte får några insatser alls. Men programmen är också svåra att utvärdera eftersom det är svårt att finna en lämplig kontrollgrupp. Det finns dock några relevanta utvärderingar. I en studie har effekterna av lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare och anställning hos Samhall studerats. Studien fann stora positiva effekter för programdeltagarna – högre förvärvsinkomst, disponibel inkomst och sysselsättning på både kort och medellång sikt – men också negativa effekter på osubventionerad sysselsättning, vilket tyder på att programmen hade inlåsnings effekter. En annan studie har funnit en positiv effekt för personer med funktionsnedsättningar som gått en arbetsmarknadsutbildning under åren 1999–2006. Programdeltagarna fann jobb snabbare och fick högre inkomster och minskat mottagande av ekonomiskt bistånd i upp till fyra år efter påbörjad utbildning.⁶⁹

⁶⁹ Engdahl M och Forslund A, En Förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden (2015), sid. 46

3.1.2 Insatser för unga utrikes födda

För unga utrikes födda finns det inte så många specifika insatser på statlig nivå. De tar del av Arbetsförmedlingens generella utbud av insatser för unga. I detta avsnitt ges en kortare beskrivning av statens ansvar för personer som nyligen invandrat till Sverige.

Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag syftar till att den som är ny i Sverige så snabbt som möjligt ska lära sig svenska, komma närmare arbetsmarknaden och klara sin egen försörjning. Under två års tid kan den nyanlände ta del av olika insatser, som utbildning eller praktik.

Flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga erbjuds ett mer omfattande stöd för att underlätta deras inträde på arbetsmarknaden, jämfört med personer som invandrar av andra skäl. År 2010 sjösattes den så kallade etableringsreformen som syftar till att stärka just dessa gruppers arbetsmarknadsetablering. Reformen omfattar flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga i åldern 20 till 64 år, som beviljats uppehållstillstånd i Sverige inom sex år efter anknytningspersonen. Ensamkommande unga i åldern 18-20 år kan också omfattas av etableringen men rekommendationen är ungdomar i första hand tar del av gymnasiestudier.

3.2 Stockholms stads insatser

I detta avsnitt beskrivs stadens uppdrag och ansvar gällande unga som varken arbetar eller studerar. I avsnittet beskrivs kommunens uppdrag med exempel på insatser. För en längre beskrivning av stadens insatser hänvisas till underlagsrapporten *Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlätta deras inträde på arbetsmarknaden*. Avsnittet har ett liknande upplägg som det föregående avsnittet om statliga insatser. Först görs en genomgång av generella insatser för unga som varken arbetar eller studerar för att därefter fokusera på specifika insatser för unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda.

Sedan tidigt 1990-tal har kommunerna ett ansvar för att erbjuda alla ungdomar under 20 års ålder gymnasieutbildning. Sedan 1996 har kommunerna även ett ansvar för de ungdomar som inte går i gymnasieskolan. Ansvaret innebär exempelvis att kommunerna ska hålla sig informerade om sysselsättningsstatusen för dem mellan 16 och 20 år som inte går i skolan. Informationsansvaret har förändrats till ett aktivitetsansvar för ungdomar som är folkbokförda i kommunen och som har fullgjort sin skolplikt, men som inte har fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt utbildning på

nationella program i gymnasieskolan. Aktivitetsansvaret innebär att kommunen löpande under året ska hålla sig informerad om hur kommunens ungdomar är sysselsatta. Regelbundet under hela året ska kommunen erbjuda lämpliga individuella åtgärder till de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning. Kommunen ska också dokumentera sina insatser på lämpligt sätt och föra ett register över ungdomarna.⁷⁰

Alla personer över 16 år som saknar grundläggande kunskaper i svenska har rätt till utbildning i svenska för invandrare (sfi). Alla nyanlända från länder utanför EU har också rätt till minst 60 timmars samhällsorientering som ger grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Kommunerna har även en skyldighet att informera om och erbjuda kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå för personer som saknar motsvarande kunskaper. Undervisningen får ske på annat språk än svenska.

I Stockholms stads budget 2015 har satsningen på unga arbetslösa i åldern 20-25 år med en social problematik, permanentats och utökats till att gälla unga 20-29 år.

Arbetsmarknadsnämnden ansvarar bland annat för stadens samlade arbetsmarknadsinsatser. Nämnden samordnar och har övergripande ansvar för uppföljning av arbetsmarknadsfrågor inklusive kommunens aktivitetsansvar. I uppdraget ingår att verka för att personer som har en funktionsnedsättning får tillgång till Arbetsförmedlingens insatser och att det bereds möjligheter att gå från daglig verksamhet till sysselsättning. Arbetsmarknadsnämnden ansvarar även för den kommunala vuxenutbildningen och för utbildning i svenska för invandrare (sfi).

Utbildningsnämnden i Stockholms stad ansvarar för grundskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Stadsdelsnämnderna ansvarar bland annat för stöd och service för personer med funktionsnedsättning, beslut om ekonomiskt bistånd samt vissa arbetsmarknadsinsatser och socialnämnden ansvarar för de kommunövergripande frågorna rörande stöd och service till personer med funktionsnedsättning.

Arbetsmarknadsnämndens arbetsmarknadsinsatser finns samlade hos Jobbtorg Stockholm. Jobbtorgen erbjuder stöd och coachning till arbetslösa med social problematik eller försörjningsstöd. På jobbtorgen erbjuds hjälp med vägledning, rådgivning, arbetsträning,

⁷⁰ Kommunens skyldighet regleras i 29 kap. 9 § skollagen.

praktik, kortare yrkeskurser eller matchning mot jobb inom privat sektor och inom Stockholms stad. Jobbtorgen har även ett uppsökande uppdrag. Personaltätheten är hög, vilket innebär att insatserna är anpassade utifrån individuella behov och en stor del av insatserna genomförs individuellt eller i mindre grupper.

Staden har sedan ett antal år tillbaka haft olika typer av visstidsanställningar. En visstidsanställning är en insats för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden: unga, personer med funktionsnedsättning och personer som varit arbetslösa en längre tid. Det pågår en uppföljning och utvärdering av visstidsanställningarna men resultaten av dessa kommer inte att bli klara förrän tidig höst 2016, efter att arbetet med denna rapport är avslutat.

Sedan år 2010 erbjuder Stockholms stad praktik i en till tre månader inom stadens bolag och förvaltningar för att minska långtidsarbetslösheten bland unga. Om ungdomen trivts på arbetsplatsen och arbetsgivaren varit nöjd med praktiken har ungdomen erbjudits sex månaders visstidsanställning i staden. Under anställningen har ungdomen en handledare och det görs regelbundna uppföljningar. I slutet av anställningen får den unge individuell studie- och yrkesvägledning och stöd att söka nytt arbete.

Under senare år har stadens arbete med sociala klausuler i upphandlingar utvecklats. Genom att ställa krav i upphandlingar kan staden få tillgång till arbeten, praktikplatser och lärlingsplatser till personer som står långt från arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsförvaltningen har ett nätverk med företagare och branscher. Stadens borgarråd med ansvar för arbetsmarknadsfrågor har regelbundna företagsfrukostar där arbetsmarknadsförvaltningen och Stockholm Business Region, SBR, deltar för att bygga ut och expandera stadens arbetsgivarnätverk utifrån perspektivet att få fram arbeten och praktikplatser.

Utöver detta satsar staden på feriejobb för unga. Målet har varit att alla stockholmare i åldern 16-19 år som söker feriejobb ska erbjudas ett, men unga som tidigare inte haft sommarjobb, unga med funktionsnedsättning, unga som har avbrutit gymnasiestudierna eller har sociala skäl prioriteras. Feriejobben ska ge unga en tidig kontakt med arbetslivet och förbättra möjligheterna till ett kontaktnät.

I flera stadsdelsförvaltningar pågår arbete med sociala insatsgrupper, SIG. Arbetssättet riktar sig till unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil samt till unga som behöver stöd för att lämna en kriminell livsstil eller ett kriminellt nätverk. Socialtjänsten har tillsammans med den lokala polisen ansvar för att SIG kommer till stånd, men arbetet sker i nära samverkan med andra nyckelaktörer så som föräldrar (för dem under 18 år), skola, arbetsmarknadsförvaltningen, Kriminalvård, Arbetsförmedling, med flera. I nära samarbete genomförs åtgärder utifrån individuella behov, med målet att hitta vägar ut ur kriminalitet för individen och skapa möjlighet till positiv utveckling genom bland annat fortsatta studier eller arbete. Stadens arbete med sociala insatsgrupper följs av forskare från Stockholms universitet och ska utvärderas.

De kommunala insatserna har främst utvärderats genom lokala utvärderingar och effektstudier. Det är mycket få studier som genomförts av akademier och där forskare varit inblandade. Utöver att forskare följer arbetet med sociala insatsgrupper gav regeringen 2013 Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att gemensamt initiera en vetenskaplig utvärdering för att pröva effekter av arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga.

Utvärderingen omfattar tre insatser och Stockholms stad deltar i utvärderingen av den insats som kommunen ansvarar för att utföra, Case management.⁷¹ Effekttutvärderingens del med deltagare avslutas 31 december 2016 och resultatet ska rapporteras i slutet av våren 2017.

3.2.1 Insatser för unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Stadsdelsnämnderna ansvarar bland annat för daglig verksamhet, en insats som kan beviljas enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)⁷². Staden ger också insatsen dagverksamhet enligt socialtjänstlagen till personer inom socialpsykiatri (psykisk ohälsa) (SoL).

⁷¹ Case manager ger ett bredare stöd inom olika områden – hälsa, vård, behandling, hjälpmedel och fritid. Arbetet sker på uppdrag av individen mot de mål som individen själv har formulerat.

⁷² LSS gäller för personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Intentionen med daglig verksamhet är att insatsen ska kunna fungera som en trappa ut i arbetslivet för den enskilde individen och i proposition 1999/2000:79 poängteras att möjligheterna ”till arbete på den öppna arbetsmarknaden ska prövas regelbundet”. Analyser visar dock att insatsen snarare tycks ha inlåsningseffekter och det endast är ett fåtal individer som lämnar daglig verksamhet varje år för ett förvärvsarbete.⁷³

Socialstyrelsen har gjort en bedömning att ungefär tio procent av personerna inom daglig verksamhet skulle kunna ha ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. För att stötta personer med funktionsnedsättning att etablera sig på arbetsmarknaden har staden en del arbetsmarknadsinsatser riktade till denna grupp. En av dessa insatser inriktar sig på att öka övergångarna för personer som idag har en placering på daglig verksamhet men som vill och tror sig ha förmågan att få ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Denna verksamhet kallas Iwork, där arbetsmarknadsnämnden genom coach och matchare tillhandahåller ett utökat stöd till både individ och arbetsgivare för att skapa långsiktiga stabila lösningar. I arbetet används Supported Employment metoden.⁷⁴

Ingångsanställningar, en av stadens satsningar på visstidsanställningar, vänder sig till personer som har en funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan. Målsättningen är att skapa stabila alternativa karriärvägar. Arbetet genomförs enligt Individual Place and Support⁷⁵ och Supported Employment metoden. Under första kvartalet 2016 har tio personer avslutat sin ingångsanställning och av dem har nio fått en anställning antingen hos befintlig eller hos annan arbetsgivare.⁷⁶

Dessutom finns visstidsanställning som serviceassistent inom förskola och äldreomsorg. I tjänsten serviceassistent har vissa arbetsmoment och ansvarsområden anpassats och avgränsats så kallad arbetsdifferentiering. Inom förskolan hjälper serviceassistenterna exempelvis till vid servering och dukning, klädombyten och lek. Anställningen som serviceassistent är tvåårig

⁷³ Arvidsson J, Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning (2016),sid. 41

⁷⁴ Supported employment är en metod för att ge stöd till personer med funktionsnedsättning eller personer inom andra missgynnade grupper att säkra och bevara ett avlönat arbete på den öppna arbetsmarknaden.

⁷⁵ Individanpassat stöd till arbete för personer med psykisk funktionsnedsättning. Modellen bygger på att deltagarna får stöd av coacher i att söka arbete baserat på sina egna val och preferenser utan föregående arbetsträning eller bedömning av arbetsförmåga.

⁷⁶ Arbetsmarknadsnämndens tertialrapport 1 2016 Dnr: AMN 2015-0297-01.02

och riktar sig till arbetssökande personer som har en lindrig utvecklingsstörning eller generella inlärningssvårigheter.

Anställningen kombineras under det första året med en utbildningsdel som sker i samverkan med Lärvox Stockholm.⁷⁷

Under tiden som anställningen pågår erbjuds personen också stöd att finna en mer långsiktig lösning. Det kan vara fortsatt anställning hos befintlig arbetsgivare, anställning hos en annan arbetsgivare eller stöd att se över vilka utbildningsmöjligheter som finns att tillgå.

Arbetsmarknadsförvaltningen arbetar kontinuerligt med företagsnätverk och informationsinsatser för att öka företags kunskaper om funktionsnedsättningar och förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få ett arbete.

3.2.2 Insatser för unga utrikes födda

Unga utrikes födda tar del av de generella insatserna som staden har för unga som varken arbetar eller studerar. Utöver dessa finns Enheten för språkstödande insatser. Enheten erbjuder en introduktionskurs om fem veckor som följs av tre eller fem månaders praktik. Undervisningen sker på modersmål och lätt svenska. Under praktikperioden har alla deltagare en språkstödare kopplad till sig som genomför täta uppföljningar och erbjuder stöd och coaching. Även handledarna får stöd av de tvåspråkiga coacherna. Enheten satsar också på kompetensutveckling på arbetsplatserna genom att erbjuda en handledarutbildning och nätverksträffar med föreläsningsserier för att öka kunskapen inom områden kopplade till gruppen.

På stadens boenden för ensamkommande flyktingungdomar finns aktiviteter och program som ska ge ungdomarna möjlighet att skapa en strukturerad vardag med studier, praktik, arbete, sociala nätverk, god hälsa och meningsfull fritid. Ungdomarna får också samhällsinformation och boendena arbetar för att underlätta ungdomarnas väg in på bostads- och arbetsmarknaden.

Ungdomar med arbetstillstånd kan söka feriejobb inom staden. I urvalet till feriejobb finns möjlighet att prioritera nyanlända ungdomar. För ungdomar i stadens boende för ensamkommande flyktingungdomar finns ett samarbete där feriejobbet kombineras med språkstöd på modersmål.

⁷⁷ Stadens vuxenutbildning för personer med inlärningssvårigheter.

3.3 Samverkan mellan stat och kommun

Utifrån regeringens Delegation för Unga till arbete (Dua) har en lokal samverkansöverenskommelse mellan staden och Arbetsförmedlingen tagits fram. Överenskommelsen omfattar följande målgrupper:

- Ungdomar 16-19 år inom det kommunala aktivitetsansvaret.
- Ungdomar 18-24 år som uppbär försörjningsstöd
- Unga arbetslösa 16-24 år inskrivna på Arbetsförmedlingen
- Ungdomar som varken arbetar och studerar och som saknar känd aktivitet (UVAS).

Målen med överenskommelsen är att unga 16-24 år i högre grad kommer ut i arbete, att andelen unga som påbörjar studier ökar samt att unga genom uppsökande verksamhet nå fler unga utanför arbete och studier. Överenskommelsen ska också leda till högre andel unga som upplever att service och insatser leder dem närmare arbete eller studier samt att medarbetare och chefer på jobbtorg och Arbetsförmedlingen upplever att verksamheten i samverkan ökar ungdomarnas chanser till arbete eller studier.

Praktiskt innebär överenskommelsen en samlokalisering (Arbetsförmedlingen avsätter motsvarande minst en heltidstjänst per jobbtorg), gemensamt arbetssätt (gemensamma bedömningar och anpassning av insatser utifrån individuella behov), samverkan kring insatser samt dialog med målgruppen. Till 2018 planeras en total samlokalisering tillsammans med Arbetsförmedlingen på ett av stadens jobbtorg.

Samarbetet inleddes under våren 2016 och arbetet med att ta fram lokala rutiner för det fortsatta arbetet inom ramen för överenskommelsen pågår och ska vara slutfört under hösten 2016.

Staden har under 2016 ingått ett finansiellt samordningsförbund (Finsam) tillsammans med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Stockholms läns landsting med syfte att ge stöd åt stockholmare att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. Målet för Finsam är att undvika gråzoner mellan myndigheterna, utveckla en välfungerande samverkan och att använda resurser på ett effektivt sätt. Målgruppen för Samordningsförbundet Stockholms stad är personer mellan 16-64 år som behöver få sina rehabiliteringsinsatser samordnade från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landstinget och kommunen.

4. Sammanfattande analys

Sedan 1990-talet har den svenska arbetsmarknaden förändrats. Tjänste- och servicesektorn har vuxit vilket bland annat ställer stora krav på färdigheter i svenska språket. Med slimmade organisationer och mer kvalificerade arbeten efterfrågar arbetsgivare välutbildade, flexibla personer med kognitiv och social förmåga. Liten benägenhet finns att anställa personer som varit sjukskrivna, långtidsarbetslösa eller av andra skäl inte till fullo har den kapacitet som efterfrågas.

Den mest betydelsefulla faktorn för att en ung person ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden är en fullföljd gymnasieutbildning. Statistik visar entydigt på ett sämre arbetsmarknadsutfall för dem utan kompletta gymnasiebetyg även om hänsyn tas till andra faktorer. Den kartläggning som gjorts av UVAS visar att nästan hälften av UVAS saknar en fullföljd gymnasieutbildning. I rapporten framgår också att utbildningsresultaten för unga med funktionsnedsättning är särskilt bekymmersam. Under en längre period har resultaten kontinuerligt försämrats. Som en konsekvens av detta har det blivit än svårare att etablera sig på arbetsmarknaden för unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Situationen för unga utrikes födda är inte fullt lika oroande som för unga med funktionsnedsättning, men det är en lägre andel unga utrikes födda som fullföljer gymnasieskolan jämfört med svenskfödda och andelen UVAS bland utrikes födda är betydligt högre än bland svenskfödda. Vistelsetiden och ålder vid invandring till Sverige har stor betydelse för den unges möjligheter att fullfölja gymnasieskolan och etablera sig på arbetsmarknaden. Framförallt har unga som har invandrat i senare ålder stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. De senaste årens stora invandring kan göra att denna grupp växer och medföra en än större grupp i utanförskap. Unga utrikes födda har sannolikt även ett mindre nätverk av sociala kontakter vilket kan försvåra möjligheterna att få ett arbete på en arbetsmarknad där det i allt högre grad rekryteras genom informella kontakter. Ett annat hinder utrikes födda personer möter är diskriminering, vilket sannolikt skulle kunna minskas om informationen till arbetsgivaren om den unges färdigheter och formella kompetens var bättre.

I statens och stadens regi finns en mängd olika typer av insatser vars syfte är att få unga i arbete. Utvärderingar som gjorts av de statliga

insatserna visar att generella lösningar som riktas till samtliga unga sällan ger efterfrågad effekt. Insatser till unga som varken arbetar eller studerar, var sig de har en funktionsnedsättning eller är utrikes födda, bör i allra möjligaste mån utformas på ett sätt som tar hänsyn till den enskilda individens behov. En individualisering av stödet och insatserna verkar ge goda resultat. I utformandet av insatserna bör det i högre grad övervägas en betydligt mer långsiktig lösning, eftersom en del av de personer som saknar arbete till viss del gör det till följd av permanent svårighet. En funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är i många fall en funktionsnedsättning som inte är övergående och då kanske inte en tidsbegränsad insats alltid är det rätta. Mycket tyder också på att en hög personaltäthet underlättar coaching och matchning, vilket i sin tur leder till att fler unga kommer i studier eller i arbete. Merparten av stadens insatser utförs utifrån individuella behov och med en hög personaltäthet, men även om resultaten följs och mindre utvärderingar har genomförts saknas forskning kring resultaten.

Något som länge varit känt men som i arbetet med denna rapport framkommit än tydligare är att det är många olika aktörer som är inblandade i arbetet med unga generellt och särskilt med unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda. Detta innebär ytterligare utmaningar för staden att samordna de resurser som finns så att bästa effekt av insatserna och arbetet kan uppnås. Målet är att de unga ska komma ut på arbetsmarknaden och vara rustade vid lågkonjunkturer för att minska dess negativa effekter.

Stadens arbete med att ge feriejobb till ungdomar, visstidsanställningar samt det utökade arbetet med arbetsgivarkontakter och sociala klausuler kan stärka ungas nätverk och kontakter med arbetsgivare vilket har visat sig vara av stor betydelse för de framtida möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden.

I nästa avslutande kapitel lämnas förslag på rekommendationer och åtgärder som ska stärka stadens arbete med att minska antalet unga i utanförskap och förbättra deras möjligheter att få arbete. Förslagen på rekommendation och åtgärder grundar sig på vad som framkommit i föreliggande rapport, de två underlagsrapporterna, annat underlag samt intervjuer och workshops med personer som arbetar med unga.

5.Rekommendationer och åtgärder

Rapportens fokus är unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden med särskilt fokus på unga som varken arbetar eller studerar, unga med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och unga utrikes födda. Trots att det genomförs en mängd olika insatser för unga, både avseende utbildning och arbetsmarknadsinsatser, visar forskningen på en negativ utveckling av unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda skolresultat och etablering på arbetsmarknaden. Därför ser kommissionen ett behov av att ytterligare fokusera på riktade och anpassade insatser för dessa unga. I detta kapitel ges rekommendationer och förslag på åtgärder. Dessa har som utgångspunkt de utmaningar som redovisats och analyserats i rapporten, de insatser som enligt forskningsöversikten förväntas ge resultat samt underlag från genomförda intervjuer och workshops. I likhet med flera av kommissionens övriga delrapporter går det att konstatera ett kontinuerligt behov av en fortsatt nära samverkan mellan forskning och kommun i syfte att utveckla och utvärdera genomförda kommunala insatser. I detta fall avseende den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Åtgärden återfinns inte i det följande kapitlet, utan konstateras vara en generell åtgärd för kommunens vidkommande.

Utbildning är den enskilt viktigaste faktorn för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Att inte ha fullföljt gymnasieskolan innebär en framtida risk för utanförskap. Gemensamt för de grupper som föreliggande rapport har undersökt är att andelen som inte har fullföljt gymnasieskolan är betydligt högre jämfört med gruppen unga som helhet. Kommissionen har i en tidigare rapport, *Allas rätt till kunskap, om kortutbildade och vuxenutbildningen*⁷⁸, behandlat området kortutbildade. Några av rekommendationerna som lämnades i rapporten är aktuella även för denna rapport. Åtgärderna är viktiga för att ge unga bättre förutsättningar att långsiktigt etablera sig på arbetsmarknaden. Rekommendationerna som lämnades gällde bland annat en fortsatt satsning på studie- och yrkesvägledande insatser, införande av ett finansiellt stöd som möjliggör för unga utan fullständiga gymnasiebetyg att komplettera sin utbildning inom vuxenutbildningen samt utreda möjligheten att utöka valideringen inom det kommunala uppdraget.

⁷⁸ Ibrahim S och Wårstam Larnhed P (2016), *Allas rätt till kunskap, om kortutbildade och vuxenutbildningen*

I rapporten framkommer att unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda har svaga skolresultat och forskningsöversikten framhåller behovet av tidiga insatser i skolan för att förbättra skolresultaten. För att fler unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda ska kunna fullfölja gymnasiet krävs att de får det stöd de behöver. I kommissionens delrapport *Den lärande skolan* lämnas förslag om att följa upp om elever med behov av särskilt stöd nås.⁷⁹

Föräldrar har en stor påverkan på elevers skolresultat och utbildningsnivån går i många fall i arv. Därför är det särskilt viktigt med tät samverkan mellan skolan och föräldrar i områden med en större andel personer som inte fullföljt gymnasieskolan, för att eleverna även ska få stöd hemma. Inom detta område lämnar kommissionen i rapporten *Den lärande skolan* förslag om att utveckla samverkansformerna med föräldrar och närsamhälle vid grund- och gymnasieskolor med högt socioekonomiskt index.⁸⁰ I arbetet med föreliggande rapport har det framkommit ett behov av att stärka nyanlända föräldrars kunskaper om det svenska samhället och skolsystemet. Många av dessa föräldrar finns inom arbetsmarknadsnämndens verksamheter, sfi, komvux och jobbtorg, vilka skulle kunna fungera som mötesplatser/forum för skolan att utöka kontakten med föräldrarna.

A2.1 Stärk kopplingen mellan skola och arbets- och samhällsliv

A2.1.1 Åtgärd: Stärk elevernas kontakter med arbetsmarknad och arbetsliv

Beskrivning: Utvecklade kontakter mellan skola och arbetsliv kan bidra till minskade skolavhopp bland studieomotiverade elever, stärka nätverk och ge kunskap om olika yrken/branscher som ökar elevernas förmåga att bedöma valmöjligheter och konsekvenser för en framtida arbetsmarknadsetablering. Vid sidan av gruppen studieomotiverade elever fyller stärkta kontakter med arbetsmarknaden och studie- och yrkesvägledande insatser en särskilt viktig funktion för unga nyanlända och unga med funktionsnedsättning, vars utsikter för arbetsmarknadsetablering är mindre goda. I rapporten *En skola där alla ska lyckas*⁸¹ föreslogs en gemensam bank med praktikplatser i denna anda, liksom utvecklad studie- och yrkesvägledning. Ett förslag i samma rapport om extern mentorsverksamhet för nyanlända elever utreds av

⁷⁹ Andersson A m.fl., *Den lärande skolan* (2016), sid. 32

⁸⁰ Andersson A m.fl., *En skola där alla ska lyckas* (2016), sid. 63-64

⁸¹ Andersson A m.fl., *En skola där alla ska lyckas* (2016), sid 61

utbildningsnämnden. För att utveckla kontakterna mellan skola och arbetsliv bör dylika förslag integreras i en modell för samverkan under ledning av utbildningsnämnden, där arbetsmarknadsnämnden bidrar med kunskap och kontakter i form av bland annat studiebesök, mentorer och praktik samt till att utveckla studie- och yrkesvägledande insatser såväl i gymnasieskolan och gymnasie-särskolan, inte minst inom ramen för nyanländas språkintröduktion. Näringslivets aktörer bör involveras redan vid utformningen av insatserna i syfte att ta tillvara förmågan och viljan att bidra.

Pågående arbete: Samtliga F-9 skolor har planer för studie- och yrkesvägledning. Studie- och yrkesvägledningen ska vid grundskolorna ingå i elevhälsoteamen. Det sker också en samverkan mellan grundskolan och gymnasiet samt externa aktörer för att öka attraktiviteten för yrkesprogrammen. Arbetssätten för studie- och yrkesvägledning inom grundskola, gymnasium och yrkeutbildning ska enligt stadens budget utvecklas till en mer integrerad metod för att säkra vägen från utbildning till arbete. Under 2016 ska eleverna även ges utbildning om arbetsmarknaden i samarbete med fackliga organisationer och näringslivet, bland annat genom praktik.

Ansvarig: Utbildningsnämnden i samverkan med arbetsmarknadsnämnden och Stockholm Business Region

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.1.2 Åtgärd: Ge utökad samhällsinformation till unga nyanlända på stadens boenden och i skolan

Beskrivning: Information om hur det svenska samhället fungerar är en grund för att unga nyanlända ska kunna förstå sammanhanget de lever i och utifrån det kunna fatta välgrundade beslut om studier och arbetsliv. Många nyanlända unga kommer från länder där styrningssystem och samhällsuppbyggnad skiljer sig från det svenska. För att gynna unga nyanländas delaktighet i samhället bör samarbetet mellan utbildningsnämnden, socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden utvecklas i syfte att tillhandahålla strukturerad och systematisk samhällsinformation till unga nyanlända liknande den som finns för nyanlända vuxna.

Pågående arbete: Samhällsorientering finns för vuxna nyanlända. I ärendet Nyanlända och asylsökande i Stockholms stad, Dnr 156-607/2016, lämnas förslag om arbetsmarknadsnämnden ska i samverkan med utbildningsnämnden och socialnämnden utreda möjligheten för Jobbtorg Stockholm att erbjuda arbetsmarknadsrelaterade och samhällsorienterande aktiviteter för ensamkommande ungdomar.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden i samverkan med socialnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.2 Underlätta inträdet till arbetslivet genom anpassade och riktade utbildningsalternativ

Forskningen framhåller arbetsmarknadsutbildningar som en möjlig effektiv insats för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Unga utan fullständig gymnasieutbildning bör erbjudas alternativa utbildningar som stärker deras ställning på arbetsmarknaden. Unga utrikes födda som kommer till Sverige i sena skolåldern saknar i många fall de förutsättningar som personer som vuxit upp i Sverige och gått hela sin skoltid i Sverige har. Detta gäller såväl kunskaper och information om det svenska samhället och utbildningsväsendet som kunskaper i svenska. Detta innebär att många inte har en rimlig möjlighet att slutföra en gymnasieutbildning inom stipulerad ålder. De siffror som presenteras i rapporten visar en oroande verklighet för dessa unga. För de unga som saknar förutsättningar att fullfölja gymnasieskolan är alternativa utbildningar ett viktigt komplement till de skolformer som finns idag.

A2.2.1 Åtgärd: *Utred förutsättningarna för en alternativ utbildning för ungdomar som har avbrutit eller inte fullföljt gymnasiet*

Beskrivning: Det finns flera exempel på skolor i andra länder som syftar till att fånga upp målgruppen unga utan gymnasieutbildning och som bedöms ha sämre förutsättningar att klara av gymnasiet, till exempel produktionsskolor eller Second Chance skolor.

Produktionsskolornas koncept innebär att eleverna deltar i reell produktion av tjänster eller varor, vilket ger ett utrymme för dem att växa, utvecklas och lära. Denna typ av skolor har gett goda resultat. Eftersom andelen unga som inte klarar av skolan är hög i Stockholm bör staden utreda möjligheten att starta en alternativ skola som bättre fångar dessa ungdomars behov och som ger utrymme för ett mer flexibelt innehåll. I dessa skolor bör rena utbildningsinsatser kunna varvas med praktiskt arbete, arbetsmarknadsinsatser och självstärkande insatser utifrån individuella behov. Betoning bör ligga på att erbjuda ett positivt sammanhang som skapar motivation och självkänsla och ger eleverna stöd i att bygga en stabil grund för vidare studier och/eller arbete. Målgruppen är unga skolavhoppare som inte är redo för studier inom ordinarie gymnasieskola och syftet är både att motivera tillbaka till skolan, men också att motverka passivitet och minska risken för att utveckla ett utanförskap.

Pågående arbete: Inom det kommunala aktivitetsansvaret för unga 16-19 år bedriver nämnden ett uppsökande arbete med målsättningen att få in ungdomen i utbildning och/eller arbete och

praktik. I samarbete med Arbetsförmedlingen kan utbildning via folkhögskola erbjudas.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden

Uppföljning: Kommunstyrelsen.

A2.2.2 Åtgärd: Utöka anpassade och riktade arbetsmarknads- och yrkesutbildningar

Beskrivning: I planeringen av nya och befintliga yrkesutbildningar är det viktigt att insatsen riktas och anpassas till unga med funktionsnedsättning och till unga utrikes födda utifrån deras förutsättningar och behov. Arbetsmarknadsnämnden och Arbetsförmedlingen behöver samarbeta i utformandet av utbildningarna utifrån de befintliga behoven. Utbildningarna behöver arbetas fram tillsammans med branscher på liknade sätt som inom yrkeshögskoleutbildningarna.

Pågående arbete: Det finns flera yrkesutbildningar som ges av Arbetsförmedlingen och av staden idag. Inom arbetsmarknadsnämnden pågår även ett projekt där yrkeskunskap kombineras med svenskundervisning för personer som har lägre kunskaper i svenska (YFI). Arbetsmarknadsnämnden har utarbetat en partnerskapsmodell som innebär att nämnden ingår partnerskap med branschorganisationer som representerar branscher och näringslivsområden i regionen där det finns kompetensförsörjningsbehov. Ett gemensamt avtal (avsiktsförklaring) tecknas om att långsiktigt och hållbart samverka för att möta behoven av kompetens samt bidra till att nämndens målgrupper är anställningsbara och blir anställda. Hittills har arbetet bestått i att etablera samarbete med bristyrkesbranscher. Samarbete med besöksnäringen, transportbranschen och byggnäringen har inletts.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.2.3 Åtgärd: Skapa ett sammanhållet utbildningsalternativ för nyanlända där gymnasie- och vuxenutbildningen kombineras

Beskrivning: Behovet av en utbildning för ungdomar som kommer till Sverige i äldre åldrar är stort. Det befintliga skolsystemet är inte anpassat till målgruppens förutsättningar, eftersom den utgår från att man har haft en skolgång och helst i Sverige. Många av ungdomarna som har kommit till Sverige i äldre åldrar har en skolbakgrund från länder med ett skolsystem som skiljer sig en hel del från det svenska. Dessutom har många av dessa ungdomar på grund av de långdragna konflikterna i sina hemländer flera år av förlorad skolgång. Detta gör det svårt för ungdomarna att komma in i utbildningen och klara av den i samma takt som en ungdom

som är uppvuxen i Sverige. I denna utbildning är det också viktigt med ett tydligt inkluderingsperspektiv i form av samhällsinformation och kunskap om den svenska arbetsmarknaden.

Pågående arbete: I ärendet Nyanlända och asylsökande i Stockholms stad Dnr 156-607/2016 lämnas förslag om att utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden ska utreda en skolform med kombinerad gymnasie- och vuxenutbildning.

Ansvarig: Utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.2.4 Åtgärd: Ta fram en handlingsplan inom sfi för unga nyanlända

Beskrivning: Ett av hindren för etableringen på arbetsmarknaden är svårigheter med språket. Forskningen lyfter språkundervisningen som en viktig insats för unga utrikes födda som har svaga kunskaper i svenska. Undervisningsgrupperna inom sfi tar idag inte hänsyn till elevers ålder. En handlingsplan eller ett anpassat arbetsätt för unga inom sfi skulle innebära att staden utvecklar pedagogiken i syfte att möta ungdomarna utifrån deras behov och förutsättningar. Det kan också handla om att koppla språkundervisningen till andra arbetsmarknads- och utbildningsinsatser.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.3 Använd Stockholms stads verksamheter för att främja ett inkluderande arbetsliv

Stockholms stad är en stor arbetsgivare vars nämnder och bolag tillsammans sysselsätter 40 000 personer. Därtill upphandlar staden varor, tjänster och entreprenader till ett värde av 20 miljarder kronor varje år. Stadens egna verksamheter och upphandling kan på ett aktivt sätt användas för att främja sysselsättning hos grupper som står längre från arbetsmarknaden. Genom att exempelvis införa temporärt riktade anställningssubventioner kan staden korta vägen till osubventionerade arbeten. Subventioner bör riktas till de grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden för störst effekt. Begränsade nätverk, diskriminering och växande kompetenskrav reser hinder för unga med funktionsnedsättning och för unga utrikes födda i deras etableringsprocess. Genom riktade insatser där staden egna verksamheter används som hävstång kan trösklarna till arbete sänkas.

För unga med funktionsnedsättning som medför att arbetsförmågan är långvarigt nedsatt behöver insatser och stöd vara långsiktiga. Insatser såsom matchning och coachning gentemot såväl unga med funktionsnedsättning, som unga nyanlända, bör vara riktade och anpassade.

A2.3.1 Åtgärd: Rikta sociala klausuler i upphandlingar till särskilt prioriterade grupper

Beskrivning: Genom att i högre grad rikta sysselsättningskrav i upphandlingar kan staden arbeta aktivt för att få in prioriterade grupper på arbetsmarknaden. Därigenom kan berörda personer få erfarenhet och kontaktnät som kan leda till en långsiktig etablering på arbetsmarknaden. Detta kräver bra matchningsinsatser och medarbetare med erfarenhet av att arbeta med olika målgruppers specifika förutsättningar och ett tydligt individperspektiv. Hög personaltäthet medger en tät kontakt med den enskilda personen vilket underlättar matchning, coachning och språkstödande insatser. Inom arbetsmarknadsnämnden finns särskild målgruppskompetens och verksamheter som bör kopplas till arbetet med sociala klausuler.

Pågående arbete: Arbetsmarknadsnämnden har i uppdrag att bistå i stadens arbete med att ställa krav på sysselsättningsfrämjande åtgärder i upphandling. Under våren 2016 har arbetsmarknadsnämnden tecknat ett avtal med Trafikverket vilket innebär att förvaltningen kommer delta i Trafikverkets upphandlingar i Mälardalsregionen. Syftet är att Trafikverkets upphandlade leverantörer ska kunna uppfylla skullkravet om sysselsättningsfrämjande åtgärder i form av anställningar och praktikplatser. Detta arbete kan innebära goda förutsättningar för staden att specifikt rikta platser till unga med funktionsnedsättning och nyanlända.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden i samverkan med samtliga upphandlande nämnder och bolagsstyrelser.

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.3.2 Åtgärd: Utveckla stadens arbete med arbetsdifferentiering

Beskrivning: För att möjliggöra en mer inkluderande arbetsmarknad kan staden skapa nya arbetstillfällen av specifika arbetsmoment som riktas mot särskilda grupper. Förutom fler arbetstillfällen kan detta frigöra resurser hos övrig personal, samt ge utökat utrymme för kompetenshöjande insatser och vidareutbildning både för ordinarie personal och för personer som erbjuds dessa nya tjänster. Samhällskostnaderna på längre sikt kan också minska om människor ges tillträde till arbetsmarknaden och blir självförsörjande. Åtgärden vilar således tydligt på ett socialt

investeringsperspektiv. Stadens satsning för personer med lindrig utvecklingsstörning, serviceassistenter, är ett exempel på arbetsdifferentiering inom barn- och äldreomsorgen. Satsningen erbjuds endast som visstidsanställning idag, men skulle kunna utvecklas till att omfatta flera andra yrkesområden och målgrupper samt erbjuda tillsvidareanställning för personer med en långvarigt nedsatt arbetsförmåga.

Pågående arbete: Stadens satsning på serviceassistenter som innebär att en person med lindrig utvecklingsstörning eller generella inlärningssvårigheter kan anställas under två år som serviceassistent. Anställningen kombineras med en utbildningsdel. Arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden har tecknat en avsiktsförklaring om att utöka antalet yrkesområden och omfatta fler olika typer av funktionsnedsättning.

Ansvarig: Kommunstyrelsen i samarbete med arbetsmarknadsnämnden.

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen.

A2.3.3 Åtgärd: Främja kompetensbaserad rekrytering och motverka diskriminering vid rekrytering inom Stockholms stad

Beskrivning: Unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden bland annat till följd av diskriminering och okunskap hos arbetsgivare om exempelvis utländska utbildningar och funktionsnedsättningar. Okunskapen kan få till följd att kravprofilen vid rekrytering blir mer omfattande än vad arbetet kräver. Kunskapshöjande insatser om kompetensbaserad rekrytering, mångfald, neuropsykiska diagnoser samt kognitiva och tekniska hjälpmedel i arbetslivet bör därför genomföras för att motverka onödiga krav som utesluter målgrupperna.

Pågående arbete: Staden arbetar med processer och verktyg för kompetensbaserad rekrytering, men arbetet behöver förstärkas och utvecklas.

Ansvarig: Kommunstyrelsen i samverkan med samtliga nämnder och bolagsstyrelser

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.4 Effektivisera samverkan om unga utrikes födda och unga med funktionsnedsättning

Det pågår ett flertal insatser i stadens verksamheter för att stötta unga utrikes födda och unga med funktionsnedsättning, varav flera uppnår goda resultat. Det är dock många aktörer som är involverade i planering av insatser och försörjning av unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda (främst unga nyanlända), vilket försvårar samordningen och skapar luckor mellan

insatser och inlåsningseffekter. Ansvaret för att erbjuda stöd och insatser är fördelat mellan olika myndigheter och nämnder beroende på vilken målgrupp, ålder och situation den unge är i. För unga utrikes födda kan exempelvis ansvaret för stöd och insatser finnas hos utbildningsnämnden, arbetsmarknadsnämnden eller Arbetsförmedlingen. Detsamma gäller ansvaret för deras försörjning som kan ligga hos Migrationsverket, Arbetsförmedlingen eller stadsdelsnämnderna.

Det finns idag olika samverkansformer och samverkansmodeller på olika nivåer inom stadens olika nämnder och verksamheter. Samverkan och samarbete om målgrupperna inom staden bör stärkas ytterligare, särskilt mellan utbildningsnämnden, arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden.

Till exempel kan stadens samverkan stimuleras genom att parterna upprättar samverkansavtal för att nå bättre resultat och högre effektivitet. Staden har ett bra stöd för hur projekt ska genomföras och som kan vara ett lärande exempel i utformandet av stöd för samverkan.

A2.4.1 Åtgärd: Utveckla samarbetskulturen mellan arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden och stadsdelsnämnderna om unga med funktionsnedsättning

Beskrivning: Uppföljningar inom gymnasiesärskolan visar att många unga som slutfört gymnasiesärskolan går till daglig verksamhet utan att ens få möjlighet att prövas mot eller stöttas till ett arbete. Detta gäller även ungdomar med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Utvärderingar av daglig verksamhet visar också på inlåsningseffekter och att det är ett mycket litet antal personer som går från daglig verksamhet till arbete. Kommissionen ser därför ett behov av att stärka samverkan mellan socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden i syfte att skapa en bättre övergång för unga med funktionsnedsättning som vill och har förmågan att klara av ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. För de personer som står i begrepp att söka daglig verksamhet bör arbetsmarknadsförvaltningens insatser erbjudas som ett alternativ. Utöver det finns behov av att se över riktlinjer och ersättningssystem för att motverka de inlåsningseffekter som uppmärksammas inom daglig verksamhet. Samverkan behöver även stärkas mellan utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden generellt vad gäller elever som är i färd med att avsluta gymnasiet och där skolan känner oro för övergången. Staden kan därmed i ett tidigt skede fånga upp de unga som har extra behov av coachning och handledning för att komma

in på arbetsmarknaden. Detta bör göras innan ungdomarna har slutat eller avbrutit sina studier. Detta gäller alla ungdomar, men särskilt de elever som går i gymnasiesärskolan, i grupper med specialpedagogisk profil eller som har ett stort behov av utökat stöd i skolan.

Pågående arbete: Arbetsmarknadsnämndens bedriver idag en verksamheten Iwork⁸² för att främja övergången från daglig verksamhet till arbete.

Ansvarig: Socialnämnden, arbetsmarknadsnämnden och stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.4.2 Åtgärd: Tillgängliggör stadens arbetsmarknadsinsatser för ensamkommande unga på stadens boenden

Beskrivning: Ensamkommande unga är i behov av praktik, anställningar och andra arbetsmarknadsinsatser med täta uppföljningar. Arbetsmarknadsnämnden har förutsättning att erbjuda stöd till ungdomarna, till exempel genom de arbetslivskontakter förvaltningen har, språkstödjande insatser på modersmål och coachning på modersmål. Insatserna och stödet bör utvecklas i samverkan med socialnämnden.

Pågående arbete: Arbetsmarknadsförvaltningen har samarbetet med två av stadens boenden gällande feriejobb för unga

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.4.3 Åtgärd: Inkludera asylsökande ungdomar 16-19 år i stadens kommunala aktivitetsansvar (KAA)

Beskrivning: Enligt 9§ 29 kap Skollag 2010:80 omfattar KAA ungdomar 16-19 år folkbokförda i Stockholms stad som inte påbörjat eller som har avbrutit gymnasiet. Staden ansvarar för att söka upp och erbjuda dessa unga stöd och aktiviteter som i första hand ska leda till studier eller i andra hand till arbete. Asylsökande ungdomar erbjuds utbildning, men ingår inte i KAA och staden erbjuder vare sig stöd eller insatser för de som inte tar del av studier. Redovisningen av den slutliga gymnasieantagningen höstterminen 2016 visar att 579 asylsökande ungdomar antagits jämfört med 84 föregående år. Rapporten pekar på att utrikes födda unga som grupp har begränsade förutsättningar att fullfölja gymnasiet, att en stor andel avbryter gymnasiet och att de löper större risk än inrikes födda att hamna i ett utanförskap. Det stora antalet asylsökande unga och avsaknad av stöd till dessa innebär en

⁸² Stadens verksamhet som stöttar unga personer som har rätt till daglig verksamhet att få en anställning. Se sida 41.

risk för att antalet unga i utanförskap i Stockholm ökar.

Kommissionen föreslår därför att asylsökande ungdomar 16-19 år omfattas av stadens arbete utifrån KAA.

Pågående arbete:

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden och socialnämnden.

Uppföljning: Kommunstyrelsen

A2.4.4 Åtgärd: Utred behovet av stöd till arbetsgivare för rekrytering av särskilda målgrupper tillsammans med näringslivet

Beskrivning: Bristande stöd till arbetsgivare kan utgöra ett hinder för unga med funktionsnedsättning och unga nyanlända för att få ett arbete. Tillsammans med näringslivets branschorganisationer bör arbetsmarknadsnämnden identifiera vilken typ av stöd och kunskap arbetsgivare behöver för att i högre grad anställa unga med funktionshinder och unga nyanlända. Det kan till exempel vara information, utbildning och handledning. Ett ökat stöd på arbetsgivarnas villkor kan minska förekomsten av den diskriminering, särskild den statistiska diskrimineringen, som forskningen visar målgrupperna möter på arbetsmarknaden.

Pågående arbete: Arbetsmarknadsförvaltningen har återkommande nätverksträffar för arbetsgivare, främst handledare, som tar emot nyanlända och eller personer med funktionsnedsättning.

Arbetsmarknadsförvaltningen erbjuder även handledarutbildningar.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Uppföljning: Kommunstyrelsen

Referenser

Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet? (2015), RiR 2015:7. Granskningsrapport från Riksrevisionen.

Andersson Ariane, Janson Per, Nilsson Helena och Tealohi Sayeh (2016), En skola där alla ska lyckas (Dnr 439-1428/2015). Rapport från Stockholms stads Kommission för ett socialt hållbart Stockholm.

Andersson Ariane, Janson Per, Göransson Cecilia och Tealohi Sayeh (2016), En skola i utveckling (Dnr 439-1428/2015). Rapport från Stockholms stads Kommission för ett socialt hållbart Stockholm.

Arbetsförmedlingens hemsida www.arbetsformedlingen.se

Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter (2010), RiR 2010:6. Rapport från Riksrevisionen.

Arbetsmarknadsutsikterna våren 2016 - Prognos för arbetsmarknaden 2016–2017 (2016). Rapport från Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsutsikterna våren 2016 - Stockholms län, Prognos för arbetsmarknaden 2016–2017 (2016). Rapport från Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsnämndens tertialrapport 1 2016 (Dnr: AMN 2015-0297-01.02)

Arvidsson Jessica (2016), Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning. Högskolan i Halmstad, Akademin för hälsa och välfärd, Centrum för forskning om välfärd, hälsa och idrott (CVHI), Wigforss-gruppen.

Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2015, juni 2016 (Dnr 3.1.2-141/2016). Rapport från Socialförvaltningen i Stockholms stad.

Bunar Nihad, Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan (2015). Underlagsrapport från Stockholms stads Kommission för ett socialt hållbart Stockholm.

Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter.(2013)
Tema utbildning 2013:2. Rapport från Statistiska centralbyrån.

En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–
2016 (Dnr 00599/2014) (2016). Folkhälsomyndighetens
slutrapportering av regeringsuppdrag.

Engdahl, Mattias och Forslund Anders (2015), En förlorad
generation? En ESO-rapport om ungas etablering 2015:3. Rapport
till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

En jämställdhetsanalys av levnadsvillkor och
delaktighetsmöjligheter – för personer med funktionsnedsättning
(2016). Rapport från Myndigheten för delaktighet.

Folkhälsan i Sverige - Årsrapport 2014 (2014). Rapport från
Folkhälsomyndigheten.

Forskningsöversikt om rekrytering i arbetslivet - Forskning som
publicerats vid svenska universitet och högskolor sedan år 2000
(2012), Oxford Research. Rapport till
Diskrimineringsombudsmannen.

Forslund Anders (2016), Unga i Stockholm som riskerar
utanförskap och insatser som kan underlätta deras inträde på
arbetsmarknaden. Uppsala universitet och Institutet för
arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Från språkinträdning till nationellt program – några
framgångsfaktorer. Intervjuer med 14 elever i gymnasieskolan
(2015). Rapport från Utbildningsförvaltningen i Stockholms stad.

Ibrahim Shores och Petra Wårstam Larnhed (2016), Allas rätt till
kunskap, om kortutbildade och vuxenutbildningen (Dnr 439-
1428/2015). Rapport från Stockholms stads Kommission för ett
socialt hållbart Stockholm.

Lundholm Lena (2014), ADHD i Kriminalvården –
Sammanfattningsrapport (2013:266). Rapport från Kriminalvården.

Långtidsutredningen 2015 Huvudbetänkande SOU 2015:104.
Utredning från Finansdepartementet.

Persson S, Utrikes födda på arbetsmarknaden - En forskningsöversikt, Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS).

Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter Ett kunskapsunderlag för primärvården (2015). Rapport från Socialstyrelsen.

Regelbunden tillsyn 2014 (Dnr 09-2015:1164). Rapport från Skolinspektionen

Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015 (2016). Information om utbildning och arbetsmarknad 2016:1. Rapport från Statistiska centralbyrån.

Språkintröduktion 436:2016. Rapport från Skolverket.

Sänkta trösklar – högt i tak Betänkande av Funka-utredningen SOU 2012:31.

Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige Prop.2015/16:174 (2016). Proposition från Regeringen.

Unga vuxna med aktivitetsersättning – risk för suicidförsök och suicid (2010). Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04)

Utbildningsnämnden i Stockholms stad tertialrapport 2 2015 (Dnr: 1.2.2-8681/2015) och tertialrapport 2 2014 (Dnr:1.2.2-7488/2014)

Uppföljning av sfi-studerande 2011-2012 – påbörjade sfi-studier 2008 och 2010 inom SFI Stockholm (2014). Rapport från Sweco Strategy AB. (Arbetsmarknadsnämnden den 26 augusti 2014, Anmälan av Uppföljning av sfi-studerande 2011-2012 dnr AMN 2014-0232-01.02)

Utbildning – nyckeln till arbete (2015). Rapport från Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Verksamhetsområdet för ensamkommande flyktingungdomar som har fått permanent uppehållstillstånd, Socialförvaltningen i Stockholms stad (2014). Deltagande i Stockholms stads kvalitetsutmärkelse 2014.

Bilagor

1. Anders Forslunds underlagsrapport *Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlätta deras inträde på arbetsmarknaden*
2. Swecos Strategys underlagsrapport *Unga stockholmare som står långt från arbetsmarknaden – en kartläggning av unga som varken arbetar eller studerar*



Stockholms
stad



Staden där vi möts

Arkitektur och kultur i det offentliga rummet

Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Författare: Åsa Dahlin



Förord

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

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

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

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

Sammanfattning

Det offentliga rummet binder samman Stockholms olika delar och utgör spelplats för stadslivet. Att ta hand om och utveckla Stockholms olika gemensamma stadsrum är därför avgörande för att uppnå målet om en socialt sammanhållen stad. Befintliga torg, gator, parker, kajer och stränder, lek- och idrottsplatser behöver utvecklas på ett bra sätt i hela staden. När staden växer kraftigt behövs också fler arkitektoniskt väl gestaltade och kulturellt innehållsrika offentliga stadsrum, särskilt i de yttre delarna av staden. På vissa platser utgör dock de offentliga rummen snarare en sorts oönskad mellanzon som riskerar att skilja stadsdelar och människor från varandra. Ställningstaganden behöver därför göras genom hela planeringsprocessen för att främja utvecklingen av de sociala värdena i det offentliga rummet. Det behöver ske både i rådgivande översikts- och områdesplanering och i detaljplaner och markanvisningar.

Stadsbyggandet ska bidra till likvärdiga livsvillkor i hela staden så att goda och trygga livsmiljöer kan erbjudas överallt. Men trots att Stockholm är en välplanerad stad finns det brister i skötsel och utveckling av offentliga platser. I de socioekonomiskt svagare områdena i staden är omsorgen om de gemensamma stadsrummen särskilt viktig, inte minst med tanke på att där ofta finns många barn och unga och trångboddhet. Stockholms stad behöver därför stärka det sociala investeringsperspektivet i stadsutvecklingen. Investeringsmedlen behöver bli mer jämlikt fördelade över hela stadens geografi. Roller och ansvar hos olika aktörer i den lokala platsutvecklingen behöver samtidigt identifieras och nya innovativa samverkansmetoder prövas.

Kulturlivet är starkt i Stockholm men har potential att bidra i ännu högre grad till ett inspirerande stadsliv. Kulturlivsfrågorna behöver hanteras bättre i dagens stadsplanering och även här behövs ett socialt investeringsperspektiv. Ökad närvaro av kultur kan bidra till fler meningsfulla möten mellan olika grupper av människor i staden. Det kan även bidra till lokal platsutveckling som gör att människor kan trivas bättre i sin stadsmiljö och känna sig delaktiga i en lokal identitet. Enprocentsregeln behöver användas så att satsningarna på konst blir mer rättvist fördelade i staden. Ateljéerna och mötesplatserna för kultur behöver bli fler, särskilt i några av de yttre stadsdelarna. Stockholm kan även öka användningen av tillfällig arkitektur och konst på ett sätt som bidrar till ökad kulturnärvaro i det offentliga rummet.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
1 Bakgrund	6
1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm	6
1.2 Boende och stadsmiljö	7
1.2.1 Arkitektur och kultur i det offentliga rummet	7
1.2.2 Framtagande av rapporten	8
1.2.3 Rapportens disposition	9
2 Det offentliga rummet och social hållbarhet	10
2.1 Det offentliga rummet binder samman staden	10
2.1.1 Stadsliv och städers framgång	12
2.1.2 Trygghet och tillit i stadsmiljön	13
2.2 Stadsplanering med människan i centrum	16
2.2.1 Rätten till ett bra stadsliv	16
2.2.2 Jämlik och demokratisk stadsplanering	17
2.2.3 Behov av innovativa processer och verktyg	18
2.3 Kulturens roll i det offentliga rummet	20
2.3.1 Kulturvärde och social hållbarhet	21
2.3.2 Kulturliv och sociala investeringar i stadsmiljön	22
2.3.3 Nyttor av kulturnärvaro i stadsmiljön	23
3 Arkitektur och kultur i Stockholms offentliga rum	28
3.1 En stad som behöver bli mer jämlik	28
3.1.1 En trygg och levande stad för alla - vision och verklighet	29
3.1.2 Segregationen behöver minska	31
3.2 Stadslandskapets arkitektur- och kulturvärden	32
3.2.1 En välplanerad stad som ska bli tätare	32
3.2.2 Kunskaper om arkitektur- och kulturvärdena	34
3.2.3 Utveckling i de yttre stadsdelarna	36
3.3 Socialt värdeskapande stadsutveckling	38
3.3.1 Lokala samverkansprojekt - Stockholmsexempel	39
3.4 Kulturnärvaron i Stockholms stadsmiljö	42
3.4.1 Kulturutbud i stadsmiljön	43
3.4.2 Konsten och ateljéerna	47
3.4.3 Kulturstödet	49
4 Rekommendationer och åtgärder	50
B2.1 Stärk det sociala investeringsperspektivet i stadsutvecklingen	50
B2.2 Prioritera socialt värdeskapande platsutveckling i socioekonomiskt svaga områden	53
B2.3 Använd kulturnärvaro som drivkraft för ett vitalt stadsliv	54
Referenser	58
Bilagor	62

1 Bakgrund

1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

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

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

Ett mål med kommissionen är att redan under arbetets gång kunna gå från analys till verkställande av åtgärder. För att möjliggöra det leds arbetet av utsedda utvecklingsledare inom förvaltningsorganisationen. Genom fördjupningar tas åtgärder fram fortlöpande som sedan kan integreras i ordinarie processer för ledning och styrning. Arbetet organiseras kring följande fyra utvecklingsområden:

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

Kommissionens arbete ska enligt direktiv också vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i Stockholm.

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

Den här är den andra delrapporten inom utvecklingsområde Boende och stadsmiljö. Den första delrapporten *Från delad till enad stad: Översiktsplanering för social hållbarhet* publicerades under våren 2016.

1.2 Boende och stadsmiljö

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

När Stockholms utveckling nu är inne i ett expansivt skede finns möjligheter att bygga en mer jämlik stad med mer likvärdiga stadsbyggnadskvaliteter i hela staden. Det går att förbättra områden och platser som idag är eftersatta eller upplevs som otrygga och har brister, till exempel ur ett barn-, äldre- eller jämställdhetsperspektiv. Den snabba utbyggnadstakten kan dock även leda till att existerande problem i stadsmiljön kan förstärkas. I värsta fall kan redan utsatta områden stigmatiseras och nya sociala problem kan uppstå. Det kan handla om ökad boendesegregation, ojämlig tillgång till service, kollektivtrafik eller andra resurser och fler otrygga stadsrum. När befolkningen ökar mer än bostadsbyggandet finns också risk för ökad trångboddhet och att socioekonomiskt svagare hushåll kan hamna utanför bostadsmarknaden. Det ligger alltså ett stort ansvar inom stadsbyggnadsområdet att klara utmaningarna för att uppnå målet om en sammanhållen stad.

1.2.1 Arkitektur och kultur i det offentliga rummet

Jämlika, trygga och väl utformade offentliga stadsrum är avgörande för att uppnå visionen om en socialt sammanhållen stad. Det är i dessa torg, gator, parker, promenad- och cykelstråk, lekparken och idrottsplatser, som stadslivet pågår och där mötet mellan människor sker i vardagslivet. I den starka förändringstakt som nu råder av den

fysiska miljön i staden är det avgörande att arbeta medvetet med de sociala värdena i Stockholms offentliga rum för att nå målet om en stad som håller samman. I fördjupningen har därför undersökts vad staden idag gör för att utveckla det offentliga rummet. Men framförallt vad Stockholms stad behöver göra för att stärka och förnya arbetet så att det offentliga rummet kan bli mer jämlikt, tryggt, innehållsrikt och väl gestaltat i staden som helhet.

Rekommendationer och åtgärder föreslås för att stärka det sociala investeringsperspektivet i stadsutvecklingen samt för att öka användningen av ”kulturnärvaro” som en drivkraft för ett vitalt stadsliv.

1.2.2 Framtagande av rapporten

Rapporten har tagits fram av Åsa Dahlin, utvecklingsledare inom området Boende och stadsmiljö. Arbetet har, i de delar som berör kulturförvaltningen, skett i nära samverkan med Anna Rygård, stadsutvecklingsstrateg. Ett flertal förvaltningar inom staden har bidragit med viktiga inspel, t.ex. stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, exploateringskontoret, fastighetskontoret samt Skärholmen och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltningar. Företrädare för Stadshus AB, de allmännyttiga bostadsföretagen och stadens skolfastighetsbolag SISAB har deltagit i arbetet. Kulturförvaltningen har även uppdragit åt arkitekturforskaren Malin Zimm att ta fram en skrift (bilaga 3). Rådet till skydd för Stockholms skönhet har, genom Henrik Nerlund, bidragit med synpunkter (bilaga 2). Samfundet S:t Erik har kommit med ett yttrande (bilaga 2). Även Stockholms Arkitektförening har bidragit med synpunkter under arbetet.

Den här rapporten knyter an till den första delrapporten *Från delad till enad stad: Översiktsplanering för social hållbarhet* och till den underlagsrapport som forskare vid KTH då tog fram *Jämlika livsvillkor och stadsbyggande: Inspel till pågående översiktsplanering*. Det är samma forskargrupp vid KTH som har haft uppdrag att ta fram underlagsrapporten *Kulturnärvaro: Inspel till Boende och stadsmiljö, del av kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm*. (bilaga 1). Forskaren Ann Legeby har haft huvudansvaret. Även forskaren Daniel Koch och doktoranden Eshan Abshrini har deltagit i arbetet. Som del av forskningsuppdraget har workshoppar hållits med tjänstepersoner från olika förvaltningar. Forskarna Alexander Stähle, Jerker Söderlind samt Björn Hellström har också bidragit med kortare skriftliga inspel (bilaga 2).

1.2.3 Rapportens disposition

Rapporten består av fyra kapitel där det första är denna inledning. Det andra kapitlet handlar om varför det, ur ett socialt hållbarhetsperspektiv, är nödvändigt att pågående utveckla städers offentliga rum på ett jämlikt sätt. Utblickar görs mot forskning samt nationellt och internationellt arbete. I kapitlet introduceras också begreppet ”kulturnärvaro” med inspiration från stödforskningen.

Rapportens tredje kapitel handlar om Stockholms stad, vad som görs och behöver göras för att förbättra förutsättningarna för mer likvärdiga livsvillkor i det offentliga rummet i stadens olika delar. Analyser och erfarenheter presenteras som visar att det behöver ske en mer jämlik utveckling när det gäller arkitektur- och stadsbyggnadskvaliteter och tillgång till ett rikt kulturliv i hela staden.

I det avslutande fjärde kapitlet presenteras rekommendationer och åtgärder som kan bidra till att utveckla det offentliga rummet för ökad social hållbarhet. Dessa rekommendationer och åtgärder bygger på erfarenheter inom staden, omvärldsanalys samt stödforskningens resultat, och ska ses i relation till det arbete som redan pågår i staden inom arkitektur- och stadsbyggnadsområdet samt inom kulturområdet.

Fotografierna i rapporten visar främst offentliga stadsrum i Stockholms yttre stadsdelar och är mestadels hämtade från stadens egen bildbank.

2 Det offentliga rummet och social hållbarhet

I det här kapitlet diskuteras frågor om betydelsen av det offentliga stadsrummet för städers sociala sammanhållning. Betoningen ligger på den roll som arkitekturen och kulturen spelar. Urbaniseringen är att betrakta som en av de största utmaningarna som mänskligheten idag står inför. Att hantera dess effekter handlar om avvägningar och synergier mellan olika intressen och mellan ekonomiska, ekologiska och sociala perspektiv. Enligt FN:s prognos väntas befolkningen i städer växa med totalt 2,4 miljarder fram till år 2050.¹ Det finns förstås stora kunskaper om stadsutveckling i världen för Stockholm att lära av. Som arkitektur- och kulturstad, kan Stockholm också bidra genom att vara en god förebild när det gäller den fortsatta utvecklingen mot ett jämlikt offentligt rum. Staden har en internationellt uppmärksammas tradition av god stadsplanering och ett rikt kulturliv.



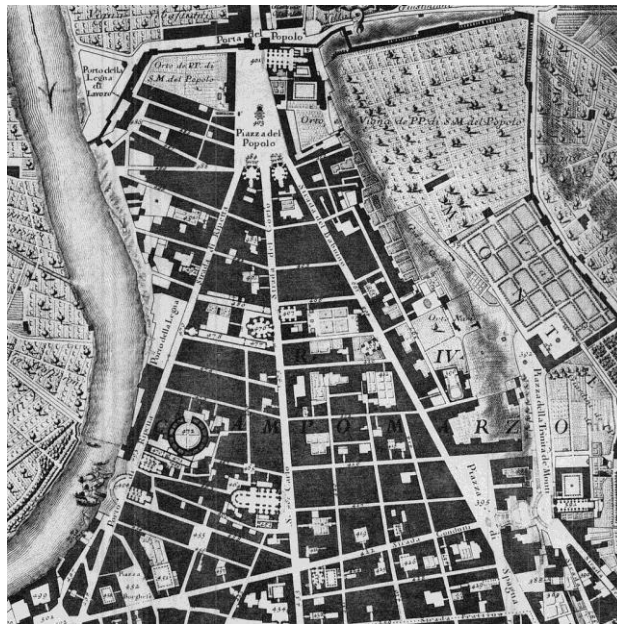
Skärholmens centrum 2015. Ett offentligt rum med ett rikt stadsliv. Fotograf: Lennart Johansson.

2.1 Det offentliga rummet binder samman staden

Städer består inte bara av byggnader utan utgörs till stor del av det sammanhängande system av offentliga rum mellan husen som till exempel utgörs av gator, torg, parker, lek- och idrottsplatser. Det är i dessa stadsrum som det gemensamma stadslivet pågår och möten

¹ Se t.ex. SCB *Markanvändningen i Sverige*. Sjätte utgåvan 2013.

mellan människor sker. Det offentliga rummet som binder samman staden behöver därför pågående skötas och utvecklas och relateras till dynamiken i stadsutvecklingen för att bidra till den sociala sammanhållningen i staden. Det ska finnas utrymme för olika åsikter och intressen att mötas i ett demokratiskt välfungerande offentligt stadsrum.²



Illustrationen visar detalj av "Nolli-planen" över Rom av Giovanni Batista Nolli 1748, som visar systemet av offentliga rum som binder samman staden. Bilden har historiskt sett fungerat som en ögonöppnare till att betrakta det offentliga rummet ur ett helhetsperspektiv.

Den snabba urbaniseringstakten i världen har de senaste decennierna genererat en livlig diskussion om de offentliga stadsrummens betydelse för en framgångsrik och hållbar utveckling i städerna. UN-habitat betonar i *The Charter of Public Space* att *offentliga rum* är alla platser som är offentligt ägda eller används publikt, och som är tillgängliga för alla, utan avgift och utan vinstintresse. Medborgerliga rättigheter ska garanteras för alla i de offentliga stadsrummen och skillnader mellan människor ska respekteras och uppskattas.³

² Se t.ex. Moa Tunström 2015 "Gemenskap i den hållbara staden – social hållbarhet och medborgarinflytande".

Det finns omfattande forskning inom området stadsbyggande och offentliga rum där distinktioner görs mellan olika grader av offentlighet. Se en sammanställning i bilagan av Legeby, Koch och Abshrini 2016.

³ UN-Habitat 2015. Se även t.ex. Catharina Gabrielsson 2011. "PM beträffande offentliga rum."



Sergels torg 2011. Stockholms mest använda offentliga rum när det gäller olika slag av åsiktsutbyten och manifestationer. Sergels torg rustas nu och en hel del förändringar kommer att ske i näromgivningen som hör samman med visionen om ett levande city med folkliv dygnet runt i stadsdelen. Fotograf: Anne Lintala.

2.1.1 Stadsliv och städers framgång

En positiv utveckling av det offentliga rummet sker inte av sig själv utan behöver planeras med tydliga strategier och kontinuerlig uppföljning. Att säkerställa en kvalitativ utveckling lönar sig på sikt eftersom stadslivet är grundläggande för att städer ska kunna blomstra. Städer som successivt förbättrar livskvaliteten för sina medborgare blir mer framgångsrika och hållbara. Städer som tar hand om det offentliga rummet erbjuder goda gatumiljöer, grönområden, parker, torg och andra gemensamma platser av betydelse för människors välbefinnande. Ett väl fungerande offentligt rum hjälper till att skapa en känsla av gemenskap och bidrar till att det sociala kapitalet växer. Livlighet och frekvent användning av gemensamma platser bidrar till trygga och attraktiva stadsmiljöer.⁴

Stadsförnyelse kan också resultera i oönskade former av *gentrifiering* som bidrar till ökad segregation. Gentrifiering kan beskrivas som en social förändringsprocess som består i att personer med hög ekonomisk status flyttar till stadsdelar som traditionellt har dominerats av socioekonomiskt svaga grupper. Städer behöver ha en medveten strategi för att hantera gentrifieringsprocesser.

⁵ Se t.ex. UN-habitat 2015. *Habitat III Issue Paper, 11 Public Space*. New York. Gentrifieringsdiskussion är komplex och det finns en hel del forskning t.ex. hos Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, vid Uppsala Universitet. http://www.ibf.uu.se/om_ibf/

Ambitionen bör vara att hitta en balans i stadsutvecklingen där de negativa effekterna motverkas. Förnyelsen av befintliga områden innebär också positiva sociala effekter genom att fler människor med olika bakgrunder kan mötas och genom att områdena kan bli mer socioekonomiskt blandade. UN-habitat uttrycker att gentrifiering som ökar fastighetsvärden kan bidra till att generera nya resurser i staden, men det krävs då en social fördelningspolitik för att berika det offentliga rummet i socioekonomiskt missgynnade stadsdelar.⁵



Tillfällig festlighet i Farsta centrum 2013. Fotograf: Lennart Johansson.

2.1.2 Trygghet och tillit i stadsmiljön

Det är ett varningstecken i arbetet för social sammanhållning i staden som helhet om det finns stora skillnader i upplevelser av trygghet i stadsmiljön i olika stadsdelar. Otrygghet måste därför aktivt motverkas, inte minst i miljöer där människor tar sig till och från viktiga målpunkter som t.ex. skolor, arbetsplatser och hållplatser för kollektivtrafik. Känslor av otrygghet skapar begränsningar och hindrar människor från att vilja vara i stadsmiljön och ta del av olika aktiviteter. Det kan handla om att inte våga gå ut när det är mörkt eller att ta omvägar för att undvika vissa platser. Otrygghet i städerna brukar ofta kopplas samman med vissa fysiska platser vilket ger goda möjligheter att sätta in trygghetsskapande åtgärder. Känslor av obehag kan byggas upp av rykten, egna eller andras erfarenheter, personliga relationer och inlärd föreställningar om att vissa platser är farliga att vistas på.

⁵ Se t.ex. UN-habitat 2015. *Habitat III Issue Paper, 11 Public Space*. New York. Gentrifieringsdiskussion är komplex och det finns en hel del forskning t.ex. hos Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, vid Uppsala Universitet. http://www.ibf.uu.se/om_ibf/

Hur människor förhåller sig till och upplever stadsmiljön beror på en mängd olika faktorer, exempelvis platsens karaktär, belysning, siktlinjer och hur ödslig platsen upplevs vara.



Kulturfestival i centrala Stockholm 2014. Fotograf: Lennart Johansson.

För att människor ska vilja vistas i de offentliga rummen spelar också skötsel och underhåll en viktig roll. Att vistas i en omgivning som känns övergiven, misskött och oplanerad kan skapa otrygghet som i sin tur begränsar människors vardagsliv. Det finns gemensamma kännetecken för platser som upplevs som trygga och som är avgörande att alltid beakta i stadsutvecklingen. Trygga platser går att överblicka, ger kontakt med omgivningen, är befolkade, går att orientera sig i, blandar vägar och bebyggelse samt är välskötta.⁶

Forskning och trygghetsundersökningar visar att kvinnor i högre grad än män upplever otrygghet när de vistas i det offentliga rummet. Kvinnor utarbetar, oftare än män, strategier för att slippa hamna i en hotfull situation. Men att kunna röra sig fritt och tryggt i staden är en demokratisk rättighet för både kvinnor och män, unga och gamla, och det behövs därför nya metoder och kompetenser inom stadsplaneringen. Betydelsen av att lyfta fram vardagslivets berättelser för en tryggare och mer jämställd stadsplanering betonas till exempel av forskaren Carina Listerborn: "Vardagslivet skiljer sig mellan Limhamn och Rosengård, mellan Danderyd och Botkyrka, Hammarkullen och Kulladal. När vardagslivet görs tydligt som källa till erfarenhet, sker ett skifte i vad som kan betraktas som giltig kunskap. Planeraren är inte självklart den

⁶ Se t.ex. Boverket 2010. *Plats för trygghet. Inspiration för stadsutveckling.*

främsta experten på hur vardagslivet organiseras på olika platser.”⁷ Det är därför viktigt, inte minst ur ett jämställdhetsperspektiv, att fler berättelser ska få höras och påverka stadsplaneringen. Planeringen kan annars riskera att fastna i en rationell kunskapssyn.



Gångtunnel i Farsta 2015. Gångtunnlar upplevs ofta som otrygga och det är därför extra viktigt med gestaltningen och belysningen av dessa. Fotograf: Lennart Johansson.

Trygghet i det offentliga rummet hör också samman med frågor om jämlikhet i livsvillkor. Freds- och konfliktforskaren Hans Abrahamsson betonar sambandet mellan urban säkerhet och den sociala sprängkraft som skapas av snabb urbaniseringstakt och ojämlika utvecklingsförutsättningar för olika befolkningsgrupper. Den tilltagande segregationen inom och mellan städernas olika bostadsområden har medfört att människor upplever otrygghet och osäkerhet som ett orosmoment i sina vardagsliv. Bristen på mötesplatser och kontaktytor mellan olika befolkningsgrupper kan bland annat göra att vanföreställningar om *den andre* breder ut sig med tillhörande känslor av främlingskap och otrygghet.⁸ I ett mångkulturellt samhälle är det särskilt viktigt att skapa tillgängliga och välkomnande offentliga rum. Ett led i arbetet för att motverka segregationen är att identifiera och stärka de platser i staden där människor med olika bakgrund idag möts obeaktat var de bor.

⁷ Se Listerborn, Carina 2015. ”Medborgarinflytande – om makt, genus och stadsutveckling.”

⁸ Se t.ex. Abrahamsson, Hans. 2012. *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*. Ett diskussionsunderlag framaget för Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö. Se även Vallström, Maria. 2015. *Mörkade platser: stigmatisering och ryktesspridning i urbana utvecklingsområden*.

2.2 Stadsplanering med människan i centrum

Vad innebär det att sätta människan i fokus för stadsbyggandet? Olika tider har haft varierande svar på denna fråga vilket hör ihop med rådande ideal och samhällspolitik. Behovet av en mänskligare stadsplanering har fått förnyad aktualitet när urbaniseringstakten skruvats upp ytterligare och betydelsen av social hållbarhet alltmer uppmärksammas. Diskussionen är dock inte ny. Som en reaktion på 1960- och 1970-talens storskaliga byggande uppstod en motreaktion som fortfarande ligger till grund för mycket av dagens humanistiska stadsplaneidéer. I det följande avsnittet beskrivs några av dessa idéer.

2.2.1 Rätten till ett bra stadsliv

I början av 1960-talet vände sig Jane Jacobs i *The Death and Life of Great American Cities* mot storskaliga stadsbyggnadsprojekt i New York. Hon använde tidigt begreppet *socialt kapital* och uppmanade till attlära från verkligheten genom att tillbringa tid på gator och torg och se hur folk i praktiken utnyttjar det offentliga rummet. Arkitekten Jan Gehl, som fortfarande är verksam, inspirerades av Jacobs när han i början av 1970-talet beskrev "livet mellan husen".⁹ Även Gehl reagerade mot den tidens modernistiska förorter och en stadsplanering som han ansåg brast i omsorgen om stadslivet. Om människor *använder* de gemensamma stadsrummen blir de tryggare, men då måste de *vilja* vistas där. Då behövs en mänsklig skala i den medvetna gestaltningen för att främja stadslivet, tillgång till grönska och kulturvärden, men även reducering av buller.¹⁰



Hökarängsbadet, Sköndal 2015, en av Stockholms många uppskattade badplatser. Fotograf: Lennart Johansson.

⁹ Boken fick stor spridning då den 1980 översattes till engelska *Life between buildings - using public space*.

¹⁰ Se intervjuer med Jan Gehl, <https://www.asla.org/ContentDetail.aspx?id=31346>, <http://vault.sierraclub.org/sierra/201003/gehl.aspx>

Vardagslivets betydelse i det lokala grannskapet och möjligheter till sociala möten brukar lyftas fram för att uppnå ett mer humanistiskt inriktat stadsbyggande.¹¹ Men det som stärker sammanhållningen lokalt på en plats kan också bidra till exkludering av och från andra områden i staden om den sociala grupperingen blir för ensidig. Det pågår en livlig stadsbyggnadsdiskussion om livsstilsprofilerade stadsdelar som förvisso är anpassade för ökad social gemenskap, men oftast för redan prioriterade homogena grupper. Även om det inte alltid rör sig om fysiska, utan sociala och symboliska gränser, så kan dessa gränser få stor betydelse för boendesegregationen. Att denna typ av områden uppstår kan ses som en effekt av att städer i allmänhet dras isär socioekonomiskt, menar en del forskare. Människor som har möjligheter och resurser väljer att leva bland likasinnade. Men rädslorna i staden riskerar att öka om olika grupper av människor bor långt ifrån varandra och inte möts. Segregation kan då accelerera ytterligare.¹²

2.2.2 Jämlik och demokratisk stadsplanering

En central fråga i diskussionerna om det offentliga rummet och en mer jämlik stadsutveckling är möjligheterna att reglera markanvändningen och att prioritera de gemensamma intressena. UN-habitat har beskrivit principer för ett levande gatuliv och människovänliga grannskap/stadsdelar. Det behövs tillräckligt utrymme för gator och ett effektivt gatunätverk som omfattar åtminstone en tredjedel av marken. Det bör även vara hög täthet i bebyggelsen, blandad markanvändning, social blandning genom tillgänglighet till fastigheter i olika prislägen och olika upplåtelseformer i alla grannskap. Markanvändning ska även regleras för att motverka att det uppstår alltför ensidig funktion i kvarter eller grannskap.¹³ Växande städer skapar nya förutsättningar för utvecklingen av de offentliga rummen och kulturlivet. I områden med bristande befolkningsunderlag är närvaron av såväl offentliga institutioner som privata näringsidkare ofta begränsad. Genom att förtäta och bygga samman stadsdelar skapas underlag som ger förutsättningar för en starkare tillväxt av det lokala service- och kulturlivet. Samtidigt som detta dock motverkas av en allt större konkurrens från externhandel eller större köpcentrum.

Utvecklingen av det offentliga rummet kan inte heller särskiljas från frågan om bostadsförsörjning. Investeringar i det offentliga rummet

¹¹ Se t.ex. *The City at Eyelevel* som har fått en stor spridning bland stadsplanerare internationellt. <https://thecityateyelevel.wordpress.com/>

¹² Se t.ex. Jon Loit och Ann Rodenstedt, Maria Vallström i referenslistan.

¹³ UN-habitat. 2016. *Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice*.

i områden med lägre exploatering kan även lägga grunden för långsiktig bostadsförsörjning i hela staden. Genom att stärka attraktiviteten och öka tryggheten i ett område ges större förutsättningar för såväl offentliga som privata investeringar i nya bostäder, vilket i sin tur skapar ytterligare efterfrågan på väl utformade offentliga miljöer med god lokal service. Det menar bland andra urbanforskaren Susan Fainstein. Hon framhåller att stadsutvecklingen bör drivas av mål som handlar om *demokrati*, *mångfald* och *rättvisa* och att varje stadsplan därför bör bedömas i relation till hur den bidrar till dessa mål. Hon föreslår ett antal kriterier för planering och framhåller betydelsen av att det finns god tillgång till offentliga rum och att dessa inte begränsas i tillgänglighet, att gränser mellan områden ska vara genomsläppliga, att stora projekt ska granskas särskilt noga och krävas på fördelar för socioekonomiskt svaga grupper samt att markanvändningen ska vara blandad.¹⁴

Många av frågorna som ska lösas för att nå en mer jämlik stadsutveckling och minskad boendesegregation kräver politiska ställningstaganden på såväl nationell, regional och lokal nivå. Den svenska plan- och bygglagstiftningen ger tydliga signaler om att en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god, långsiktigt hållbar livsmiljö ska eftersträvas. Satsningar på fysisk gestaltning och innehåll i stadsmiljön är ekonomiskt kostsamma samhällsinvesteringar som kräver medvetna och väl underbyggda beslut. En jämlik fördelning av resurser i det offentliga rummet är en förutsättning för att skapa en jämlik stad med minskade skillnader i livsvillkor. För att åstadkomma detta krävs ett socialt investeringsperspektiv inom stadsutvecklingen.

2.2.3 Behov av innovativa processer och verktyg

Jämlik stadsutveckling och social hållbarhet kräver nya metoder. Att sätta sin tilltro till standardiserade metoder, planer och processer för att styra olika skeden av en planprocess ter sig idag allt mer orealistiskt, menar Boverket och Tillväxtverket i rapporten *Tillväxt kräver planering*.¹⁵ Den fysiska planeringen behöver istället präglas av flexibilitet, kreativitet och ett nyfiket utforskande.

Ett utvecklat samspel mellan det privata och det offentliga ställer höga kompetens- och resurskrav, inte minst inom fysisk planering. Ett grundläggande villkor är därför att olika aktörer kan medverka i

¹⁴ Susan S. Fainstein. 2010. *The Just City*. Cornell University Press, Ithaka och London.

¹⁵ Boverket och Tillväxtverket 2015. *Tillväxt kräver planering - En antologi om samverkan i den fysiska planeringens.*, s 6.

planeringsarbetet, och att det finns en vana av att möta behoven av förändring, hävdar forskaren Björn Hellström.¹⁶ Problemen i planeringsarbetet kan inte enbart hanteras med stöd av manualer och standardiserade metoder, utan måste hanteras kvalitativt, exempelvis med stöd av *sociala planeringsprocesser*. Men det finns idag ett glapp i planprocessen som innebär att frågor som vård och omsorg, social service, utbildning och kultur inte finns med i önskvärd utsträckning. Här skulle i synnerhet kulturen kunna bidra i stadsplaneringen, föreslår Björn Hellström. Det handlar inte i första hand om att skapa förutsättningar för ett framtida aktivt offentligt kulturliv eller olika former av entreprenörsroller, utan det handlar om hur man kan integrera konstnärliga praktiker, kompetenser och begrepp i samhällsprocessen – med andra ord en *kunskapskultur*, eller kulturen som ”demokratisk teknologi”.¹⁷ Det behövs alltså en annorlunda form av samverkan för att säkerställa kreativa processer som kan bidra till ökade sociala och kulturella värden. För att pröva nya metoder kan pilotprojekt behöva iscensättas.



Workshop inom projektet "Parklek", Sundbybergs stad, med konstnären Kerstin Bergendahl. Källa: www.parklek.com

I Sundbybergs kommun har det konstnärligt innovativa stadsbyggnadsprojektet *Parklek* bedrivits med stöd från bl.a. Statens konstråd. Konstnären Kerstin Bergendahl har kartlagt tankar, idéer och fantasier från möten med personer som lever och arbetar i Hallonbergen och Ör. Konstnären har agerat katalysator för nya sätt att tänka kring det offentliga rummet, gestaltning, byggprocesser och sociala plattformar. En mängd olika deltagare har träffats för diskussion och dialog om stadsdelarnas nuvarande identitet och

¹⁶ Se artikel av Björn Hellström i bilaga 2.

¹⁷ Metzger, J. 2011. "Konsten som demokratiserande teknologi: möjligheter och utmaningar med konstiga rum", publ. i *Skiss : konst, arbetsliv, forskning : nio rapporter*, red. A Widoff, Konstfrämjandet, Stockholm

framtida utveckling. Målet har varit att kunna påverka ett förslag om förtätning. Projektet har under tiden det bedrivits vunnit allt större förtroende hos lokala beslutsfattare och kommit att bidra till att stadsbyggnadsförslaget avsevärt har omarbetats.¹⁸

2.3 Kulturens roll i det offentliga rummet

Staden kan ses som ett uttryck för kultur i sig men staden kan också ses som en plats där förutsättningar finns för att utveckla kultur. Sättet att bygga stad och byggnader, hur samhället ordnas rumsligt, är ett av de grundläggande sätt på vilket kulturer materiellt uttrycker, bekräftar och reproducerar sig själva, menar Legeby, Koch och Abshrini. Kulturen, förmedlar hur vi ser på vårt samhälle, hur vi relaterar till varandra, och vad vi värderar. Stadens kultur, eller livet i staden, påverkar social, ekonomisk och ekologisk utveckling likväl som att kulturen bidrar till identitetsprocesser och demokrati.

Begreppet *placemaking* eller *platsutveckling*, används ofta för att beskriva en samarbetsprocess för att maximera gemensamma värden kring en plats. Platsutveckling kan bidra till en mer kreativ och ekonomiskt hållbar användning av en plats och främja den fysiska, kulturella och sociala identitet som definierar den.¹⁹ Det stadsliv som uppstår lokalt i olika delar av staden har betydelse för ett pågående gemensamt identitetsskapande. Det gäller också materiella kulturuttryck såsom arkitektur, offentlig konst, platsers utformning och utrymme för kulturuttryck.²⁰ Kulturarvet i städerna framhålls som en vital gemensam resurs för utveckling av platsidentitet som kan bidra till attraktivitet, stabilitet och trygghet i staden som helhet.²¹ I arbetet med platsutveckling behöver också betydelsen av den kulturella mångfalden uppmärksammas. *Kulturell mångfald* avser här de många olika former genom vilka olika grupper och samhällen uttrycker sin kultur, både materiella och immateriella värden. I staden finns ett stort kulturellt kapital som vi har att förvalta, vårda och utveckla. Här finns exempelvis kulturhistoriskt intressanta miljöer som ofta är skyddade av lagstiftning och bevarandeprogram. Stadsmiljöns kulturella aspekter är samtidigt ett komplext och svårfångat ämne som i stadsutvecklingen riskerar att få en underordnad betydelse i konkurrensen med de tekniska och ekonomiska frågorna. En risk

¹⁸ <http://www.parklek.com/index.html>

<http://www.statenskonstrad.se/konst/hallonbergen-och-or-i-sundbyberg>

¹⁹ UN-habitat. 2015. Habitat III, Issue Paper, 11 Public Space.

²⁰ Se Ann Legeby, Daniel Koch och Eshan Abshrini 2016, bilaga 1 till denna rapport.

²¹ Se t.ex. Farokonventionen från Europarådet (Faro Convention 2005).

<http://www.raa.se/om-riksantikvarieambetet/vart-internationella-arbete/europaradet/farokonventionen/>

finns också att de kulturella aspekterna reduceras till att endast handla om bevarandefrågor som rör det materiella kulturaravet.



Parkteater i Vitabergsparken 2006. Fotograf: Yanan Li.

2.3.1 Kulturvärde och social hållbarhet

Begreppet *kulturvärde* spelar en viktig roll i svensk plan- och bygglagstiftning. Att kulturvärden och kulturmiljö ses som ett allmänt intresse framgår såväl av miljöbalken som av plan- och bygglagen. Boverket och Riksantikvarieämbetet föreslår att bebyggelsens och landskapets kulturvärden kan bedömas ur tre kompletterande perspektiv - kulturhistoriskt, estetiskt och socialt. Dessa perspektiv kan, var för sig eller tillsammans, motivera olika åtgärder för att tillvarata kulturvärdena i den kommunala planeringen.²² *Kulturvärde* i stadsplaneringen spänner över både arkitektur- och kulturfrågor och hör ihop med social hållbarhet och kulturell mångfald, menar de centrala myndigheterna.²³ Begreppet kulturvärde i lagstiftningen är alltså inte synonymt enbart med kulturhistoriska värden, utan innehåller fler aspekter. Av tradition beaktas dock ofta de kulturhistoriska aspekterna initialt i stadsplaneringsprocesser, medan de sociala och estetiska aspekterna som både innehåller frågor om arkitektonisk kvalitet, kulturliv och konst, riskerar att glömmas bort. Detta har till exempel uppmärksammats inom arbetet med metoden ”cultural planning” som handlar om att identifiera och ta tillvara ”kulturella resurser” i bred bemärkelse i planeringen.²⁴ Även kulturmiljöperspektivet kan behöva fördjupas i stadsplaneringen för att kunna belysa den kulturella mångfalden och t.ex. innehålla starkare inslag av etnologiska perspektiv. Sårbarhet och känslighet för fysiska

²² Se t.ex. SOU 2015:88. *Gestaltad livsmiljö. En ny politik för arkitektur, form och design.*

²³ PBL-kunskapsbanken, tema kulturvärde. www.boverket.se

²⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. 2011. *Att fånga platsens själ: Handbok i cultural planning*

Se även regeringsuppdrag till flera myndigheter som samordnats av Statens konstråd om gestaltning av offentliga miljöer.

<http://www.statenskonstrad.se/stadsutveckling>

förändringar är också en avgörande aspekt för att belysa hur bevarande- och utvecklingsperspektiven kan mötas i stadsutvecklingen.²⁵



Stockholms stads mobila dialogpaviljong på plats vid samrådet för programförslag för utveckling av Hammarbyhöjden 2014. Fotograf: Simon Gate

2.3.2 Kulturliv och sociala investeringar i stadsmiljön

Kultur kan både generera intäkter och attrahera besökare till en stad samtidigt som kulturen bidrar till att skapa en mer levande stadsmiljö. En ny utredning från Stockholms läns landsting beskriver Stockholms så kallade *kreativa ekonomi*. Utredningen innehåller en kartläggning av den kulturella och kreativa sektorn i Stockholms län och utgör underlag för landstingets kulturplan som är kopplad till den regionala utvecklingsplanen, RUFS, 2050. Av rapporten framgår att cirka en femtedel av arbetstillfällena finns inom den kulturella och kreativa sektorn, att denna sektor är stark i Sverige sett ur ett europeiskt perspektiv samt att hälften av alla anställda inom denna sektor arbetar i Stockholms län.

Kulturproduktion ses ofta som en viktig faktor för städers och regioners attraktivitet och konkurrenskraft – även om det har visat sig svårt att exakt mäta och bevisa detta statistiskt²⁶. Tillfälliga produktionsplatser för media, konst, teater, foto och även service/reparation, uppstår ibland i stadsdelar med rester av gamla industrilokaler och lägre hyresnivåer. I regel tvingas dock dessa verksamheter flytta vidare när stadsutvecklingen gör att fastighetspriser och hyror går upp. Frågan om dessa lågavkastande verksamheters villkor är därför väsentlig att undersöka och utarbeta strategier för, menar forskaren Jerker Söderlind.

²⁵ Se t.ex. Riksantikvaren. 2009. *Kulturmiljöanalys: en vägledning för användningen av Dive-analys*.

²⁶ Se Söderlind, Jerker. Bilaga 2 till denna rapport.

Ett socialt investeringsperspektiv kan synliggöra kulturens betydelse för stadslivet och för den ekonomiska hållbarheten i staden. I likhet med vad nationalekonomen Ingvar Nilsson med flera forskare har visat behöver resultat av satsningar på förebyggande socialt och kulturellt arbete ställas i relation till ett samhällsekonomiskt perspektiv. Jämförelser kan också behövas mellan olika scenarier på lång sikt. En socialt ohållbar utveckling av stadsmiljön kan bidra till ensamhet, otrygghet och ohälsa, med ökade samhällskostnader som följd. En väl omhändertagen stadsmiljö med ett rikt kulturliv kan ge en annan kostnadsbild. Genom nya former av beräkningsverktyg och kalkylmodeller kan det bli möjligt att räkna fram samhällsvinsten för enskilda projekt.²⁷ Projekt som stärker kultur- och stadsliv kan i så fall analyseras med ett mer djupgående och långsiktigt socialt investeringsperspektiv som kan tillåta ett visst ekonomiskt risktagande.²⁸



Tensta Parkour 2011. Stockholm utvecklar kontinuerligt offentliga rum för olika behov. Fotograf: Stefan Ek.

2.3.3 Nyttor av kulturnärvaro i stadsmiljön

Hur närvaron av kultur bidrar till social sammanhållning i staden som helhet och till känslor av trygghet och tillhörighet har undersökts av Ann Legeby, Daniel Koch och Eshan Abshrini. Det här avsnittet utgår från deras forskning. Jämlika livsvillkor och social hållbarhet i relation till kultur kan förstås som människors närhet till själva kulturverksamheterna, till lokaler såväl som till aktiviteter och verksamheter. Det handlar också om närhet till andra människor som är aktiva och deltar i kulturverksamheter eller som

²⁷ Ingvar Nilsson, Anders Wadeskog, Lena Hök, Nima Sanandaji. 2014. *Utanförskapets pris: en bok om förebyggande sociala investeringar*.

²⁸ Se även Ingvar Nilsson. 2012. *Den ojämlika välfärden i Malmö ur ett socio-ekonomiskt perspektiv*. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö. Malmö stad.

är på väg till eller från dessa aktiviteter samt synlighet och närvaro av verksamheter på olika platser.

Utifrån ett stadsbyggnads- och arkitekturperspektiv kan det vara relevant, att beakta närhet och tillgänglighet till kulturverksamheter, men också till själva lokalerna, byggnaderna och till de spår som dessa kulturverksamheter lämnar i sin närhet. Även om det inte pågår verksamhet dygnet runt så påminner och kommunicerar själva byggnaderna, skyltar och affischer att kulturaktiviteter är möjliga och sker på en viss plats. Genom arkitekturen uttrycks idéer om hur vi ser på samhället, på makt och inflytande eller på olika typer av verksamheter. Arkitekturen som finns omkring oss är bärare av kulturella betydelser och representationer. Byggnader och städer präglas mycket starkt av de samhällsordningar, regleringar och värderingar de är framväxta i och blir på sätt och vis en slags frysta representationer av samhällsskick från olika tider.

Ann Legeby, Daniel Koch och Eshan Abshrini använder sig av begreppet *kulturnärvaro* för att beskriva en analysmodell med fyra olika perspektiv: Att få till sig, Att uttrycka, Att göra och Att delta.²⁹

Figur 1. Begreppet *kulturnärvaro* och dess betydelse.



Kultur påverkar människor i stadsmiljön och det behövs platser för att uttrycka sig genom kultur menar forskarna. *Att få till sig* handlar om att människor ständigt påverkas av miljön de befinner sig i. Människor kan ta del av fysiska artefakter, och även få en kroppslig erfarenhet av att använda dessa. Det kan handla om den effekt som arkitektur, konst, ljussättning eller trädgårdskonst i stadsmiljön har på människor. Det kan också handla om upplevelser av en vacker

²⁹ Se Legeby, Ann, Daniel Koch och Eshan Abshrini, bilaga 1 till denna rapport.

entréport eller 'caféet på hörnet', balkongen med prunkande blommor eller sliten gatsten som reflekterar solljuset vid en viss tidpunkt på dagen. Det kan vara en södervänd trappa som lockar människor att vila en stund eller en låg stenmur intill trottoaren där barnen balanserar på sin promenad på väg till skolan. Det kan också vara konstverket eller till och med trafikstoppet som blivit väntplats, klätterföremålet eller en plats lagom för två att sitta och ha långa konversationer vid.

Att uttrycka handlar om möjligheterna att uttrycka sig genom kultur. Det kan innebära att det finns platser där människor kan uttrycka sig själva eller i grupp. Här innefattas både det spontana och lokala (en utescen i kvartersparken) likväl som det mer organiserade som parkteater och konsthallars verksamheter och liknande. Det kan ses som viktigt ur demokratiperspektiv på flera sätt. Både rätten och möjligheten att uttrycka sig och exponeringen för andras uttryck är av betydelse för det kontinuerliga samhällssamtalet och för att bygga individuella och gemensamma identiteter. *Att uttrycka* innebär att kommunicera vad man *kan* göra och hur man *kan* tycka, tänka och agera.

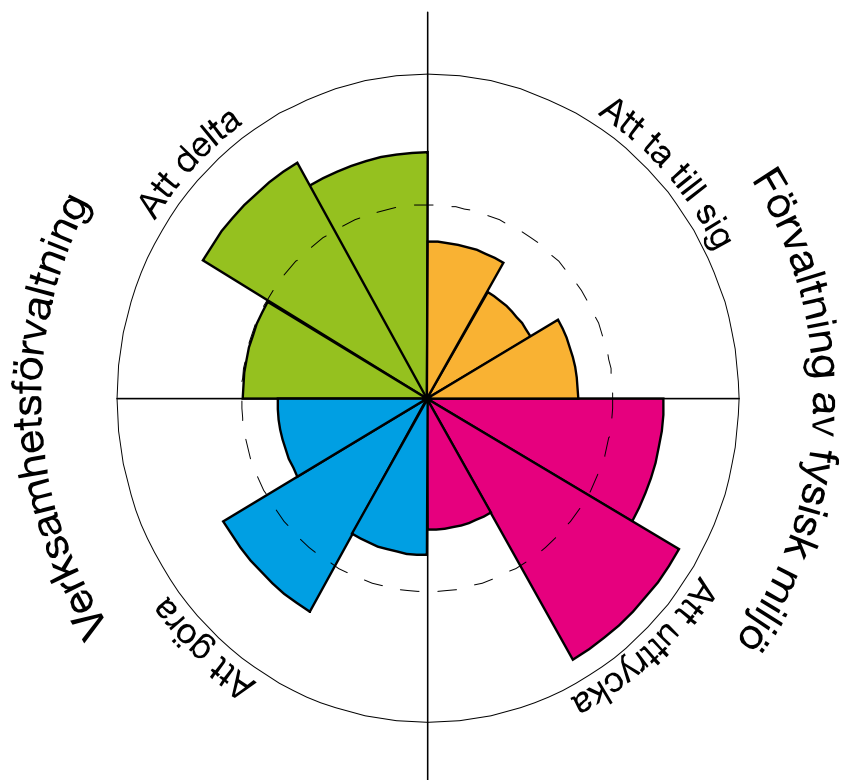


Farsta 2013. Fotograf: Lennart Johansson.

Att göra handlar om de möjligheter som finns för stadens invånare att själva praktisera kultur samt att utvecklas och lära sig om kultur. *Att göra* kan omfatta både utövandet av konst, musik, dans eller scenkonst samt också föreningsengagemang och religionsutövning. För detta behövs exempelvis lokaler som är tillgängliga och ändamålsenliga. *Att delta* handlar om att vara med vid olika kulturevenemang och att se på när andra utövar som att gå på teater eller konsert, eller titta på vad andra har gjort, exempelvis en konstutställning eller besöka ett museum. Det innebär en lägre grad av

egen aktivitet eller skapande men kan fungera både för att vidga perspektiv eller att få inblick i andras tolkningar. Det kan vara en spegling av samtiden eller en beskrivning av ett historiskt skede. Deltagandet kan generera såväl positiva som negativa reaktioner och kan bidra till ställningstaganden, men också väcka nya frågor.³⁰

Figur 2. Verktyg för att arbeta med kulturnärvaro.



Legeby, Koch och Abshrini föreslår ett verktyg för att arbeta med "kulturnärvaro". Här är en skiss på hur ett utvärderingsdiagram kan se ut – varje perspektiv kan indelas i indikatorer eller delfrågor som ger en helhet för varje fält – en kommun kan t.ex. ha en målbild för "minimiläge" här skissat som en streckad cirkel. Även om det kan vara svårt att kvantifiera och metoder behöver utvecklas kan det användas som modell för kvalitativt arbete. (Bilaga 1)

Om själva kulturverksamheterna ses som primära nyttor så kan även värdet av sekundära nyttor av kulturnärvaro ha stor betydelse för social sammanhållning, trygghet, demokrati och jämlika livsvillkor. Legeby, Koch och Abshrini talar här om värdet av: Att göra till sitt, Att dela samt Att göra tillsammans. Det handlar om att bygga identitet och relationer till platser. Det handlar även om att relatera till kulturella aktiviteter, konstverk och utformning av offentlig miljö och byggnader. Eller om hur en plats kan upplevas som "min" till skillnad från att vara en plats bland alla andra. Att dela det offentliga rummet har betydelse för en rad olika sociala och samhälleliga processer, menar forskarna. Det handlar om basala

³⁰ Legeby, Koch, Abshrini, bilaga 1 till denna rapport.

saker som att se och bli sedd och om att delta i förhandlingen om attityder och normer i samhället. Eller om förståelse för olika samhällsgruppers livsvillkor genom att möta eller bara dela det offentliga rummet. Det handlar även om hur attityder till ”främlingar” kan påverkas genom att dela stadsrum i vardagen.

Kulturverksamheternas bredd innebär också att det går att göra saker tillsammans, som att tala inför publik eller improvisationsteater. Det kan hjälpa till att bygga relationer mellan människor och bidra till att överbrygga klyftor mellan grupper både direkt och indirekt. En närmiljö som uppmuntrar kulturaktiviteter kan sägas ha potential att underlätta för människor att göra saker tillsammans och lära känna varandra, även om det inte är ett självklart resultat av kulturverksamhet i sig.³¹



Hornstull, marknad 2013. Fotogra: Sara Mc Key

³¹ Lebegy, Koch, Abshirini, bilaga 1 till denna rapport.

3 Arkitektur och kultur i Stockholms offentliga rum

Det här kapitlet tar upp nuläget i Stockholm och diskuterar skillnader i stadsbyggnadskvaliteter som påverkar stadslivet och människors upplevelser av trygghet, attraktivitet och social sammanhållning. Nuläget när det gäller tillgången till kultur och skillnader i ”kulturnärvaro” i olika delar av staden blir också belyst.

3.1 En stad som behöver bli mer jämlik

Stockholm har ett internationellt rykte att vara en vacker och välplanerad stad med ett väl fungerande stadsliv. Staden har en mångsidigt sammansatt bebyggelse som är tätt sammanvävd med landskapets förutsättningar. Natur- och kulturvärdena i staden är höga. Stockholms stadsbyggande rymmer också en historia av stadsplanering med sociala ambitioner.³² Kulturlivet i staden är starkt och expansivt och barns och ungas rätt till kultur har särskilt lyfts fram de senaste åren i stadens arbete.³³ Konsten har också en betydande roll i stadsmiljön. Den offentliga konsten möter stockholmare och besökare på torg och i gatumiljöer men även i vardagliga miljöer t.ex. i tunnelbanan och i skol- och vårdmiljöer.



Folkliv på Drottninggatan i City 2011. Fotograf: Lennart Johansson

³² Se t.ex. Peter Lundevall Stockholm: *Den planerade staden*. Per Kallstenius Minne och Vision. *Stockholms stadsutveckling i dåtid, nutid och framtid*.

³³ Se <http://www.stockholm.se/KulturFritid/Stod/KulturBoU/Kultur-i-ogonhojd/>

3.1.1 En trygg och levande stad för alla - vision och verklighet

Stockholms stad har för avsikt att förbättra den offentliga miljön i hela staden. Enligt Vision 2040 ska Stockholm vara en stad med levande och trygga stadsdelar. Det innebär bland annat att stadens offentliga rum ska vara av hög kvalitet och erbjuda parker och torg som är inbjudande och levande. I stadens budget för 2016 framgår att exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden ska verka för attraktiva och inkluderande offentliga rum, parker och gaturum i samband med exploatering. Särskilt fokus ska läggas på stadsmiljön i ytterstaden. Trafiknämnden har i uppdrag att utveckla *Framkomlighetsstrategin* till att omfatta en större del av det offentliga rummet så att inner- och ytterstaden kan knytas samman bättre. Inom ramen för det arbetet ingår ett programarbete för planering av gator, torg och kajer. Trafiknämnden har även i uppdrag att arbeta för att de offentliga rummen ska vara inkluderande och fungera för alla stockholmare oavsett bakgrund. I *Promenadstaden. Översiktsplan för Stockholm* (2010) betonas betydelsen av att utveckla det offentliga rummet. Översiktsplanen revideras nu och inför samrådet, som är planerat till hösten 2016, förstärks det sociala perspektivet i enlighet med rekommendationer från kommissionens första delrapport.³⁴



Exempel på brister i omhändertagandet av offentliga rum. Bilderna är tagna vid trygghetsvandringar på Järva och i söderort som staden genomför i samverkan med fastighetsägarföreningarna.

Trots de höga ambitionerna finns utmaningar för att förbättra Stockholms stadsmiljö. Skillnaderna är stora mellan människors upplevelser av trygghet och av tillgången till samhällsservice i olika delar av staden. Det framgår av stadens egna återkommande undersökningar.³⁵ Varje år undersöker Stockholms stad hur ett antal

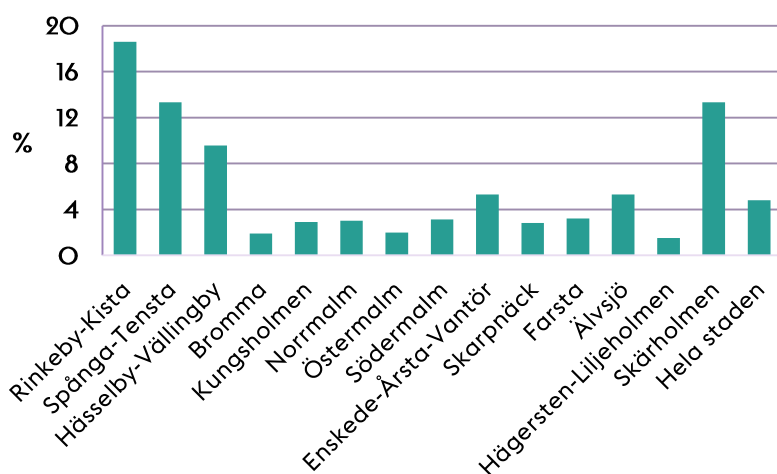
³⁴ *Från delad till enad stad: Översiktsplanering för social hållbarhet*. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Åsa Dahlin.

³⁵ Se även medborgarundersökningarna för stadsmiljö med redovisningar både totalt sett och per stadsdel.

slumpvis utvalda medborgare uppfattar sin stadsmiljö.

Undersökningen omfattar frågor om bland annat trygghet, trivsel, tillgång till mötesplatser och kultur, utbudet av idrott, nedskräpning m m. Förutom skillnader i trygghet varierar också resultaten när det gäller den upplevda tillgången till lokaler för att t.ex. kunna hålla föreningsmöten. Urvalet i medborgarundersökningen är för litet för att göra fördjupade jämförelser mellan stadsdelsområden. Var tredje år genomförs också en trygghetsmätning, den senaste undersökningen är från 2014. Undersökningen visar att stockholmare generellt känner sig trygga i sina bostadsområden. Endast 5 procent svarar att de känner sig otrygga. Variationen är dock stor i stadsdelsområdena framförallt mellan socioekonomiskt starka och svaga områden. Människor som bor i de svagare områdena uppger en betydligt högre otrygghet. Särskilt kvinnor upplever sig mer otrygga än män. I stadsdelsområdet Rinkeby-Kista anger 19 procent av de tillfrågade att de känner sig otrygga, och i Skärholmen 13 procent. På Östermalm anger endast två procent att de känner sig otrygga och i övriga innerstaden är siffran omkring tre procent. I Hägersten-Liljeholmen är andelen otrygga också låg. När det gäller enskilda stadsdelar är andelen som upplever sig otrygga högst i Rinkeby (30 procent), följt av Tensta (26 procent), Hässelby Gård (22 procent) och Vårberg (21 procent). Lägst är andelen otrygga i småhusområdena i Bromma. Otryggheten har dessutom ökat under 2000-talet i flera av de områden som upplevs mer otrygga.

Figur 3. Andel personer som känner sig otrygga eller mycket otrygga i sitt bostadsområde, efter stadsdelsområden år 2014.

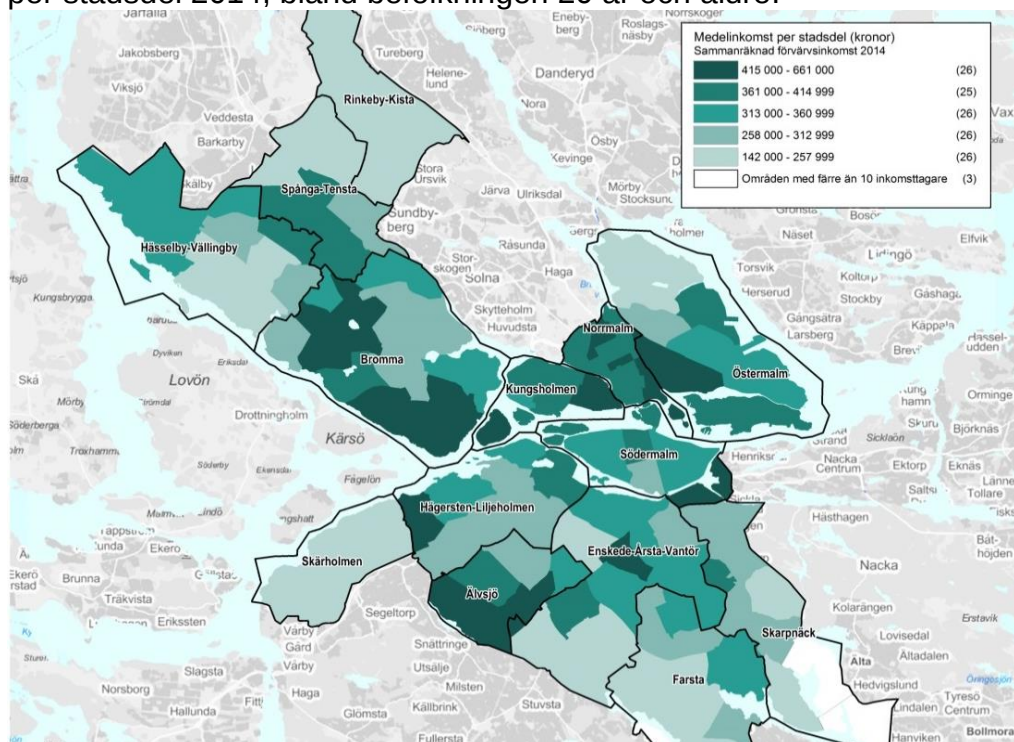


Källa: Trygghetsmätningen, Stockholms stad 2014.

3.1.2 Segregationen behöver minska

Stockholm får höga placeringar bland andra huvudstäder i världen i UN-habitats Equity index när det gäller de flesta aspekter av god livskvalitet, men ligger lägre när det gäller integrationsaspekter.³⁶ En forskningsstudie som har genomförts i tretton europeiska storstäder pekar ut Stockholm som den stad där segregationen har ökat mest markant. Människor med olika inkomster bor längre och längre ifrån varandra i Stockholm.³⁷ Att boendesegregationen har ökat i såväl Stockholms län som i Stockholms stad mellan åren 1995 till 2010 stöds också av en annan forskningsrapport *Segregation i Stockholmsregionen*.³⁸ Ett tydligt resultat är att individer med olika bakgrund i allt mindre omfattning möter varandra i vardagslivet.

Figur 4. Medelinkomsten (sammanräknad förvärvsinkomst) per stadsdel 2014, bland befolkningen 20 år och äldre.



Källa: Sweco

Grannskap där befolkningen präglas av låg sysselsättningsgrad, låg utbildningsnivå och låg inkomst koncentreras till samma områden. Dessa domineras även i växande utsträckning av utrikes födda. På

³⁶ Se bland annat UN-habitat, *Prosperity of Cities: State of the World's Cities 2012/2013*.

³⁷ Andersson, Roger, Annelie Kährik. 2015. "Widening gaps: segregation dynamics during two decades of economic and institutional change in Stockholm." Studien har omfattat data från 2001-2011.

³⁸ TMR, Stockholms läns landsting, SCB. 2014. *Segregation i Stockholmsregionen* 2014:09.

motsvarande sätt koncentreras grupper med hög inkomst, högre utbildning och höga sysselsättningsnivåer till andra områden. På sikt kan utvecklingen förstärka stigmatiseringen av enskilda områden och grupper, men också leda till att människors livschanser allt mer begränsas i de socioekonomiskt svagare områdena.³⁹ Det är mot denna bakgrund avgörande att stadsplaneringen inte bidrar till att förstärka segregationens effekter utan istället bidrar till en mer jämlik stadsutveckling. Det offentliga rummet, som knyter samman stadens geografi behöver planeras med ambitionen att erbjuda jämlika levnadsvillkor. Idag fördelas resurser oftast inom ramen för pågående projekt, vilket gör att stadsutvecklingsinsatserna i områden med höga markvärden är av högre kvalitet än på andra platser. För att den sociala hållbarheten ska kunna säkerställas behöver ett socialt investeringsperspektiv och nya samverkansmetoder utvecklas för mer jämlikhet.

3.2 Stadslandskapets arkitektur- och kulturvärden

I olika internationella överenskommelser betonas, som tidigare framhållits, att stadslandskapets befintliga värden ska ses som en resurs för utvecklingen och att kultur- och naturvärdena tillhör alla. Att ta människors upplevelser av kvaliteter och brister i stadslandskapet på allvar har betydelse för frågor om demokrati och social hållbarhet.⁴⁰ I översiktsplanen finns kopplingar till vad som uttrycks i internationella överenskommelser om stadslandskap med kopplingar till både social och ekologisk hållbarhet.⁴¹ Stadsmuseet har också under 2016 förstärkts med extra medel för att utveckla sin pedagogiska och kommunikativa roll avseende kulturmiljöfrågor. Att den höga takten i bostadsproduktionen kan ske i samspel med att landskaps- och kulturmiljövärden tas tillvara och utvecklas i hela staden är angeläget för en sammanhållen stad. Det gäller inte minst i de yttre stadsdelarna.

3.2.1 En välplanerad stad som ska bli tätare

Stockholm har en internationellt sett uppmärksammas stadsplanering från efterkrigstiden med bl.a. tunnelbanestadens satellitstadsdelar och ett ABC-tänkande (arbete – bostad-centrum). Flaggskepp var t.ex. Vällingby och Årsta som är planerade med höga socio-kulturella ambitioner med lokaler för bl.a. bibliotek,

³⁹ Se även rapporten *Skillnadernas Stockholm 2015*, Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

⁴⁰ Det har bl.a. uppmärksammats i Europarådets *europiska landskapskonvention*, *ELC* som Sverige har ratificerat och i Unescos *Rekommendation om det historiska urbana landskapet* (2011).

⁴¹ *Arkitektur Stockholm, Gröna Promenadstaden, Stockholms byggnadsordning* samt en fördjupning kring områden av riksintresse för kulturmiljövården.

scenkonst och konstnärsateljéer och konstverk i centrum. När staden nu växer kan dessa lokala centrum få en ny blomstringsperiod med fler invånare i dess närhet. De höga ambitionerna i efterkrigstidens bebyggelse kan också inspirera dagens utformning av viktiga offentliga rum, som t.ex. nya torg och parker. Efterkrigstidens många stadsdelar skiljdes medvetet åt av parkstråk både för att få in grönska och för att kunna skapa lokala identiteter. Bostadsbebyggelsen är ofta placerad runt gårdar i mindre grannskapsenheter. Detta planeringsideal har samtidigt skapat ett slags mellanrum som separerar stadsdelar från varandra och i vissa fall kan försvåra för social integration. När staden nu växer finns potential att bygga en mer sammanhållen stad med mötesplatser mellan stadsdelarna samtidigt som kulturvärdena beaktas.

Analyser av täthet och gröntillgång i Stockholm visar att det finns stadsdelar som är både täta och gröna, där de som bor i dessa stadsdelar upplever en god tillgång av natur och parker.⁴² Forskaren Alexander Ståhle menar att det krävs en ökad medvetenhet i dagens stadsbyggande om hur tätt och grönt kan kombineras. Studier av Stockholm visar att det är fyra faktorer som avgör gröntillgången. 1) grönytors kvalitet, 2) grönytors storlek, 3) gångavstånd, 4) orienterbarhet. Vid förtätning är det ofta möjligt att utveckla flera av dessa faktorer så att upplevelsen av gröntillgång till och med kan bli bättre efter förtätning. Det behövs ett offentligt rum som bidrar till rörelsefrihet och vistelsevärden för människorna i staden. Många studier har visat betydelsen av kvalitativa gator⁴³, torg och grönområden⁴⁴ för en stads attraktivitet och livskvalitet betonar Alexander Ståhle.

⁴² Ståhle, A., 2008, *Compact sprawl*, doktorsavhandling KTH.

⁴³ UN Habitat, 2013. *Streets as public spaces and drivers of urban prosperity*.

⁴⁴ Ståhle, A., 2008, *Compact Sprawl*, doktorsavhandling KTH.



Årsta torg (färdigt 1953) med väggmålningar, butikslokaler i bottenvåningar, konstverk och konstnärsateljéer. I Årsta förverkligades idén om grannskap, ett lokalsamhälle överblickbart för individen men också tillräckligt stort för att ge underlag för ett centrum med service av olika slag. Bild från Stockholmskällan.

3.2.2 Kunskaper om arkitektur- och kulturvärdena

Stadsbyggnadskontoret har de senaste åren tagit fram en rad strategidokument som kan bidra till att stärka medvetenheten om arkitektur- och kulturvärden i hela staden. I Stockholm görs kulturmiljöutredningar inom de större stadsutvecklingsprojekten där känslighet och potential för förändringar identifieras och konsekvensbedöms.⁴⁵ Stockholm har även en lång tradition av byggnadsordningar. Den senaste från 1999 betonar ett landskapsperspektiv och beskriver olika stadsbyggnadskaraktärer i hela staden. Den har nu reviderats med syfte att det nya dokumentet ska kunna fungera vägledande i stadsplaneringen och bidra till ett medvetet förhållningssätt till stadens befintliga natur- och kulturvärden. Förhållningssättet ska stämma överens med kraven i plan- och bygglagen, PBL och med intentionerna i översiktsplanen, de nationella miljömålen samt internationella överenskommelser.⁴⁶

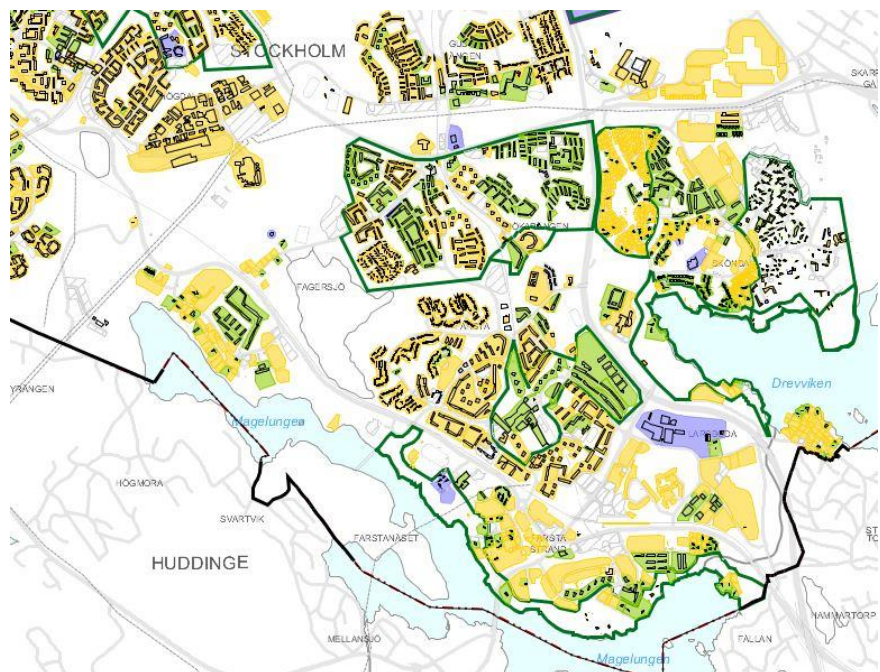
Stadsbyggnadskontoret har tagit fram dokumentet *Arkitektur Stockholm: Strategier för stadens gestaltning* och *Den gröna promenadstaden*. Innehållet i dessa dokument inarbetas nu på

⁴⁵ Ett exempel på en metod där handlingsutrymmet för förändringar lyfts fram är DIVE-metoden som utvecklats i ett Östersjösamarbete. Riksantikvaren. 2009. *Kulturmiljöanalys: en vägledning för användningen av Dive-analys*. En annan metod är SAVE som genomförts på bred front i danska kommuner där såväl arkitektoniskt, kulturhistoriskt och miljömässigt värde samt originalitet uppmärksammas.

<https://www.kulturarv.dk/fbb/bevaringsvaerdier.htm>

⁴⁶ Se Boverkets webbplats PBL-kunskapsbanken, tema kulturvärden.

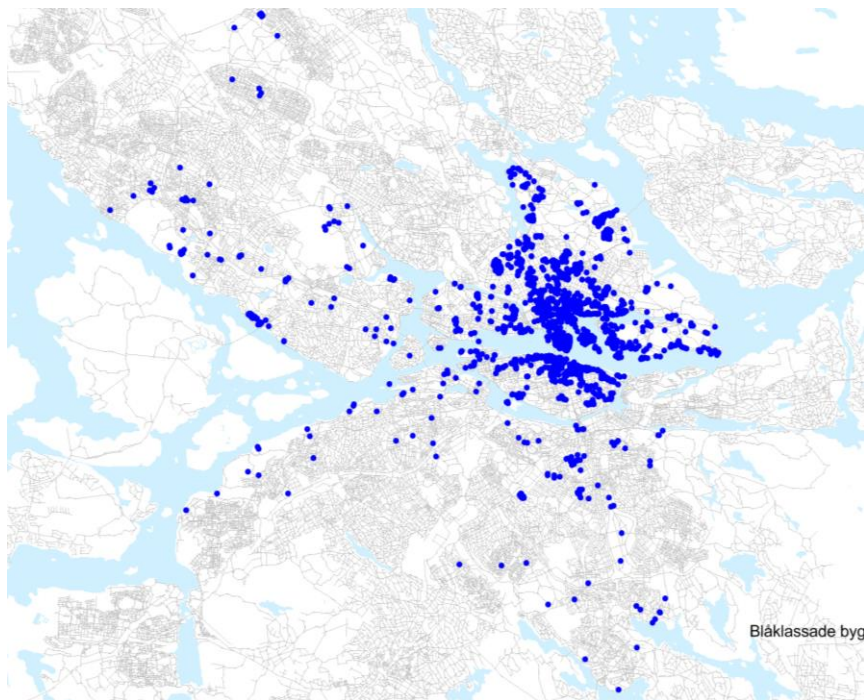
uppdrag av kommunfullmäktige i stadens översiktsplan och ska bidra till att stadsplaneringen både tar tillvara befintliga kvaliteter i stadsmiljön och ger en stödjande byggd struktur så att nya socio-kulturella värden kan utvecklas. Stadsmuseets klassificeringskarta är också ett betydelsefullt rådgivande kunskapsunderlag för stadsbyggnadsnämndens beslut enligt PBL när det gäller kulturhistoriska värden. Kulturhistoriska inventeringar och klassificeringar har gjorts över hela staden. Bebyggelse från alla tider och i alla stadsdelar har bedömts vara av kulturhistoriskt värde vilket klassificeringskartan tydligt visar.



Utsnitt över Farsta från Stadsmuseets klassificeringskarta. Grön och blå klassning föreslås vara särskilt kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och de med grönt inringade områdena är föreslagna som sammanhållna områden med särskilt höga kulturhistoriska värden.

En svaghet med tillämpningen av klassificeringskartan är dock att klassificeringarna kan riskera att missförstås, t.ex. kan det uppfattas som att det inte finns så stora kulturvärden i de yttre delarna av staden om man endast tittar på var de blåklassade byggnaderna med den högsta kulturhistoriska klassningen är lokaliserade. I själva verket är Stadsmuseets råd att även den grönklassade bebyggelsen ska omfattas av PBLs hänsynskrav för särskilt kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Ann Legeby, Daniel Koch och Eshan Abshrini tar upp behovet av att beskriva även de arkitektoniska värdena i staden på ett mer systematiskt sätt när förändringstakten nu är hög. Metoder för att bedöma och värna den arkitektoniska

kvaliteten är viktiga, menar forskarna, inte minst med tanke på utvecklingen i de yttre stadsdelarna.⁴⁷



De av Stadsmuseet "blåklassade" byggnaderna som anses som särskilt kulturhistoriskt värdefulla är geografiskt koncentrerade till stadens äldre delar och främst till innerstaden. Kulturvärdena finns dock överallt i staden och innehåller även sociala och estetiska aspekter.

3.2.3 Utveckling i de yttre stadsdelarna

Inom stadens olika fackförvaltningar lyfts behovet av att kunna göra stadsutvecklingsinsatser i ytterstaden fram. Torg, platser, gator och parker i stadsdelar behöver rustas upp och utvecklas på många platser. Även måttfulla insatser kan bli betydelsefulla i den fysiska miljön, betonar t.ex. företrädare för trafikkontoret, stadsdelsförvaltningar och de kommunala bostadsbolagen. Ny beläggning, ny möblering, avsmalning av gator, ny belysning, nya träd med mera kan göra att boende och verksamma kan känna att staden satsar även i deras närmiljö. Att låta medborgare, civilsamhälle och lokalt näringsliv vara medskapande i framtagning av åtgärdsförslag för olika offentliga rum är centralt för ett framgångsrikt resultat. Vid trafikkontoret genomförs uppdraget "Levande Stockholm" i samverkan med bland andra fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret. Ett arbete som bör kunna utvecklas till att omfatta även de yttre delarna av staden. I arbetet med att utveckla den offentliga miljön vittnar förvaltningarna och stadens bolag också om behov av att hitta bättre

⁴⁷ Legeby, Koch och Abshrini, se bilaga 1 till denna rapport.

och mer effektiva samverkansformer inom staden och lära av goda exempel.



Rinkeby centrum 2015. Fotograf: Lennart Johansson.

När staden växer och förändras kraftigt behövs ett helhetsgrepp. Resurser riskerar annars att genereras och återinvesteras i redan välmående stadsdelar där exploatering pågår, medan andra delar inte tas om hand i samma utsträckning. Ett utvecklingsarbete pågår vid stadsbyggnadskontoret, i samverkan med andra fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningar, med så kallad *områdesplanering* som underlättar helhetssyn och analys av geografiska platser utvecklingsbehov.

Inom större stadsplaneringsprojekten som nu pågår i ytterstaden kan det behövas kompletterande satsningar på offentliga stadsrum även i närtid. Det är avgörande för att skapa tillit för stadsplaneringen och acceptans hos människorna i staden för alla de förändringar som tillägg av bostäder i ytterstadsområdena innebär. Det behövs därför ett tydligt perspektiv av *socialt värdeskapande* i all pågående stadsplaneringen, vilket också framhölls i kommissionens delrapport *Från delad till enad stad: Översiktsplanering för social hållbarhet*. Det sociala investeringsperspektivet i stadsplanering behöver stärkas i syfte att bidra till att styra resurser till platser där utvecklingsbehov finns och där de ekonomiska förutsättningarna för exploatering är svaga i närtid för att möta upp de behov i stadsmiljön som identifieras i områdesplaneringen.



Högdalens centrum vintertid 2010. Fotograf: Stefan Bohlin

3.3 Socialt värdeskapande stadsutveckling

Stockholm står idag mitt i ett av stadens mest intensiva stadsbyggnadsskeden, fullt jämförbart med sekelskiftet 1900 eller efterkrigstidens stora stadsomvandlingar. Den viktiga skillnaden är att vi nu bygger en ny stad i en redan befintlig. Förr spreds staden ut, längre och längre bort. Nu ser vi ett förtätat Stockholm där fler kommer att bo på en begränsad yta. Att utveckla de offentliga rummen på ett jämlikt sätt kommer därför att vara avgörande för att stadsbyggandet ska kunna bidra till en bra stad för alla. ”När den rymliga staden blir tätare är det planeringen av, och omsorgen om, platsen mellan husen som kommer att utgöra kvitto på om staden blir bra att leva i”, uttrycker Rådet till skydd för Stockholms skönhet. Staden bör därför rikta investeringar i stadsmiljön till de ytterstadsdelar som nu genomgår en nödvändig förtätning.



Stadsgata i Hammarbyhöjden 200. Fotograf: Yanan Li.

Med fler invånare krävs också fler kvalitativa rum. Varje stadsbyggnadsprojekt, stort som litet, bör därför kunna motiveras utifrån sin betydelse för stadsmiljön och det sociala värdeskapande

det bidrar till för människorna i staden.⁴⁸ Vid stadsbyggnadskontoret pågår nu, som ett direkt svar på kommissionens delrapport *Från delad till enad stad*, utvecklingen av ett policydokument för socialt värdeskapande stadsplanering. Frågor om hur stadsformen understödjer en stad med goda offentliga rum ska alltid kunna besvaras tidigt i ett projekt. Kommissionen för ett socialt hållbar Stockholm har med stöd från forskning⁴⁹ föreslagit att staden utvecklar arbetet med sociala stadsrumsanalyser för att identifiera platser och samband med stort behov av utveckling. Ansvaret att driva det arbetet ligger hos stadsbyggnadskontoret. Även Rådet till skydd för Stockholms skönhet betonar att det behövs en stadsrumsanalys för att stödja utvecklingen av offentliga rum i stadsplanering. Rådet föreslår att analysen kan utgå från fyra olika skalnivåer som en plats befinner sig i: grannskapet, stadsdelen, stadsdelsgruppen och hela staden.⁵⁰

3.3.1 Lokala samverkansprojekt - Stockholmsexempel

Det pågår en mängd kreativa utvecklingsarbeten i Stockholms stad där olika aktörer samverkar för att skapa bättre och mer hållbara lokala stadsmiljöer. Bland annat pågår projekt i Bagarmossen, Kärrtorp och Husby där de allmännyttiga bostadsföretagen spelar en viktig roll. Det är angeläget att staden fortsätter med stadsutvecklingsprojekt där nya metoder och samverkansformer prövas och även sprider kunskap om dem. Staden kan på så sätt också inspirera andra aktörer.



Samtal med en lådcykellentreprenör i Bagarmossens centrum.⁵¹

⁴⁸ Se kommissionens rapport *Från delad till enad stad: Översiktsplanering för social hållbarhet 2016, rekommendation 6.3.*

⁴⁹ Se underlagsrapporten *Jämlika livsvillkor och stadsbyggande – inspel till pågående översiktsplanering* av Ann Legeby, Daniel Koch och Lars Marcus 2016.

⁵⁰ Se yttrande från Rådet för skydd för Stockholms skönhet, bilaga 2 till denna rapport..

⁵¹ Bild hämtad från: <http://bagarmossensmartup.se/i-andra-stadsdelar-ses-ladcyklar-fortfarande-som-nagot-udda-om-hallbar-mobilitet-i-bagarmossen/>

Bagarmossen Smartup

Arbetet för ökad trivsel och trygghet i Bagarmossen är ett långsiktigt åtagande som Stockholmshem drivit aktivt i många år tillsammans med boende och andra aktörer i stadsdelen.

Genom närvaro i området och personliga kontakter med både boende, handlare, hyresgäster, föreningar och småföretagare i stadsdelen sker en löpande dialog som ligger till grund för stadsdelsutvecklingsprojektet. Stockholmshems årliga boendeenkäter, stadens trygghetsundersökningar, intervjuer med handlare, boendedialogen och fokusgrupper med gamla och unga som bor i Bagarmossen har varit en viktig del av projektet. Idag utgår arbetet framförallt från initiativkraften hos de som bor i området. Ett aktivt arbete pågår inom de tre olika områdena stadsodling, kreativitet och entreprenörskap för ett levande centrum. Projektet startade hösten 2014 och pågår till december 2017.⁵²

Medborgarbudget i Fagersjö

Kommunens första pilotprojekt för medborgarbudet beslutades i Farsta stadsdelsnämnd under 2015. Pengarna skulle användas till att utveckla en ny mötesplats och alla personer över 10 år som bor, är verksamma i eller har en stark koppling till Fagersjö fick komma med förslag och rösta. Syftet med Fagersjös medborgarbudget är bland annat att stärka den lokala demokratin och medborgarnas inflytande genom t.ex. ökad samhällsservice.⁵³

Feministisk stadsplanering i Husby centrum

Trygghet i det offentliga rummet är en utmaning för stadsutvecklingen i Husby. Torgen och gångstråken runt centrum i Husby ska därför utformas i dialog med de boende. Kvinnor har uppmärksammats som en grupp som känner särskild otrygghet. Många kvinnor beskriver idag Husby centrum som slitet, otryggt och dominerat av män. Ett projekt som fokuserar på kvinnors trygghet i det offentliga rummet har därför startats upp. Målet är att skapa en offentlig miljö som gör att kvinnor kan känna sig mer trygga och ta större plats.⁵⁴

Stadsmuseet "På plats" i Farsta och i Östberga

Stadsmuseet har varit på plats i Farsta under 2015. Syftet har varit att ge verktyg som kan bidra till att lokal identitet stärks och synliggörs. Verksamheten bedrivs under 2016-17 i samverkan med

⁵² <http://bagarmossensmartup.se/>

⁵³ <http://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Stadsdels sajter/Farsta/fagersjo/Medborgarbudget-for-Motesplats-Fagersjo/>

⁵⁴ <https://www.svenskabostader.se/sv/Om-oss/Pressrum/Aktuellt/Fokus-pa-kvinnor/>

stadsdelsförvaltningen Enskede–Årsta–Vantör. De som bor i Östberga får nu tillfälle att möta många av Stadsmuseets olika yrkesprofessioner. I parkleken Backen samordnas aktiviteter som drakbygge och lekar från förr och fjärran med de grillkvällar som är en uppskattad och återkommande företeelse i parken. Samtidigt dokumenteras livet i och omkring parken i text och bild.



Stadsmuseet "På plats" i Östberga. Stadsmuseet handledde 2016 sommarjobbade ungdomar, varav hälften bor i området och övriga i närliggande stadsdelar. Ungdomarna ska utifrån sina egna erfarenheter och intressen dokumentera livet i Östberga. Resultatet visas i fyra böcker med olika teman. Fotograf: Johan Stigholt

Tillfällig arkitektur i Kärrtorp

Inom ramen för utvecklingen av Kärrtorp centrum gjordes 2015 ett dialogprojekt om idéburen stadsförbättring där tillfällig arkitektur användes på torget. Tillsammans med boende ville Stockholms stad förbättra torget. Under drygt en vecka i september bjöds boende och verksamma i Kärrtorp in för att experimentera. Med hjälp av flyttbara träkuber (med inspiration från dataspelet Minecraft som utvecklats i Kärrtorp) fick alla deltagare undersöka, gestalta och lämna synpunkter på frågor som: var man vill ha sittplatser och var man vill ha planteringar eller träd. Under veckan fanns café och matvagn på torget. Unga Turs öppna scen flyttade bland annat ut på torget.⁵⁵ Tillfällig arkitektur har förutom att vara en katalysator för

⁵⁵ Riktlinjer om idéburen stadsförbättring har tagits fram på uppdrag från kommunfullmäktige (2013). Det ska ge stöd i arbetet med att säkerställa att stockholmarnas idéer kan tas tillvara. Projekten ska vara nydanande och avgränsade i tid och budget. Projekten ska bidra till ökad trygghet, försköning eller att göra staden mer upplevelserik eller skapa nya levande mötesplatser.

diskussioner också bidragit till fördjupad kunskap om torget t.ex. var människor vill sitta.⁵⁶



Människor i interaktion med tillfällig arkitektur på torget i Kärrtorp. Fotograf: Helena Lombrink

3.4 Kulturnärvaron i Stockholms stadsmiljö

Att skapa kulturnärvaro i stadsmiljön på lång sikt handlar inte bara om ett rikare kulturliv i Stockholm. Det mest centrala är att använda närvaro av kultur för att generera ett stadsliv som har förmågan att överbrygga olikheter och bidra till att utveckla sociala nätverk som går på tvärs. Då kan den lokala demokratin och delaktigheten stärkas och tryggheten i vardagen öka för stadens invånare.⁵⁷ Kulturnivet i Stockholm är ett resultat av många olika aktörers engagemang och kunnande inom konst och kultur. Staden är ansvarig för bibliotek, kulturskola, större kulturevenemang och musei- och utställningsverksamhet. Det fria kulturlivet och föreningar stöttas av staden och till det kommer andra privata, statliga och regionala institutioner med ett utbud som också når stockholmare och besökare.

I det följande avsnittet beskrivs var kulturverksamheterna i Stockholm finns med fokus på att beskriva verksamhet i de socioekonomiskt svagare stadsdelarna. Ann Legeby, Daniel Koch och Eshan Abshrini menar att det finns behov av analyser som visar hur kulturnärvaro varierar i olika delar av staden och som utgår från vad den byggda miljön erbjuder. De har i sin undersökning (bilaga 1) utgått från i vilken grad kulturen är närvarande i olika delar av Stockholms stadsmiljö. De har fokuserat på vad som kan förväntas ha särskild betydelse för social sammanhållning, trygghet, demokrati och mer jämlika livsvillkor. Det saknas enligt forskarna analyser om vad stadsrummet tillgängliggör i fråga om kultur och kulturverksamheter och hur detta skiljer sig åt mellan stadsdelar.

⁵⁶ <http://bygg.stockholm.se/karrtorp>

⁵⁷ Se fördjupat resonemang i underlagsrapporten från Legeby, Koch och Abshrini, bilaga 1

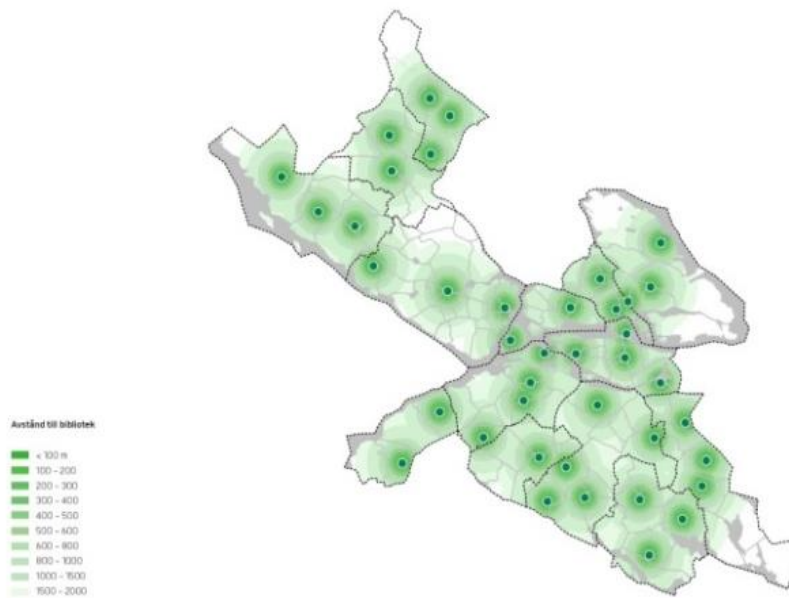
Denna typ av analyser är, enligt forskarna, viktiga redskap för en jämlik stadsutveckling. Platser där låg kulturnärvaro sammanfaller med en befolkning med begränsade ekonomiska resurser bör prioriteras i stadsutvecklingen om intentionerna om jämlika livsvillkor ska kunna nås. Det är viktigt att fördela kulturella resurser i Stockholm så att idag missgynnade områden främjas. Stockholms stad har på olika sätt genom ett strategiskt arbete lyckats bredda sina verksamheter och stödformer mot nya grupper och fler kulturskapare men det finns ändå kvarstående obalanser mellan tillgången till kultur i olika delar av staden. Stockholms stad behöver också arbeta mer uppsökande, menar Ann Legeby, Daniel Koch och Eshan Abshrini och i större utsträckning erbjuda ett kulturutbud där människor rör sig.

3.4.1 Kulturutbud i stadsmiljön

I kulturförvaltningens verksamhet har skillnader mellan olika platser kulturliv varit en utgångspunkt för inriktningen för olika insatser under senare år. Genom samverkan på fem utvalda platser i ytterstaden har t.ex. undersökningar och workshops gett en bredare bild av det kulturliv som finns och möjligheterna till samspel mellan olika aktörer har ökat. Stadsdelsförvaltningarnas arbete med lokala utvecklingsprogram har också varit viktigt för att identifiera platsspecifika behov och önskemål. Samtidigt återstår ett stort arbete för att ta tillvara och utveckla den potentialsom kulturen har att bidra till social sammanhållning och större kulturnärvaro i det offentliga rummet.

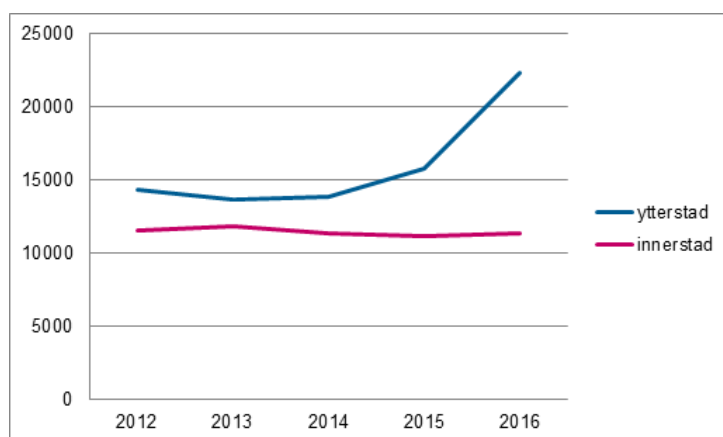
Staden har ansvar för att det finns en fungerande biblioteksverksamhet. Stockholms stadsbibliotek hade år 2015 över 9,8 miljoner besökare i de 40 biblioteken. De senaste åren har ett allt större fokus lagts på bibliotek i ytterstaden och på att nå fler människor med annat modersmål än svenska. Fler bibliotek i ytterstaden har etablerats och befintliga har rustats upp och personalresurser har flyttats från innerstad till ytterstad. De lokala biblioteken erbjuder en bred verksamhet i form av läsinspiration, kreativa verkstäder för unga, språkcaféer, rum för samtal, möten med litteratur och medier. I en växande stad krävs satsningar för att möta befolkningsökningen och en mer differentierad biblioteksservice behöver utvecklas. För att vara fortsatt attraktiva behöver biblioteken i ännu högre grad anpassa sig till stadsdelarnas behov och de boendes idéer och efterfrågan.

Figur 5. De kommunala folkbiblioteken i Stockholms stad 2015.



De allmänna samlingslokalerna och så kallade ”hemgårdarna” drivs av ideella lokalförvaltande organisationer och utgör en viktig del av civilsamhället. Kulturnämndens stöd till de 28 lokalhållarna uppgår 2016 till ca 38 miljoner kronor.

Figur 6. Stöd till lokalförvaltande organisationer som driver samlingslokaler i innerstaden respektive ytterstaden mellan 2012 – 2016, tusental kr.



Åren 2015 och 2016 ökade stödet till samlingslokalerna med ca 7 miljoner kronor. Förstärkningen genomfördes i ytterstaden för att möta ett ökat behov hos civilsamhället. Lokalerna kan bokas av många aktörer inom föreningslivet men också av privatpersoner. Idrottsförvaltningens bokningssystem används av de flesta för att hantera bokningar. Samlingslokalerna finns över hela Stockholm

med särskild koncentration på Järvafältet och Södermalm. De föreningsdrivna mötesplatserna bygger på en lokal förankring. En fortsatt utbyggnad bedöms som viktig för att komplettera ytterstadens utbud av kommunal och annan service.

Figur 7. Geografisk spridning av kommunalt stödda lokalförvaltande organisationer 2015.

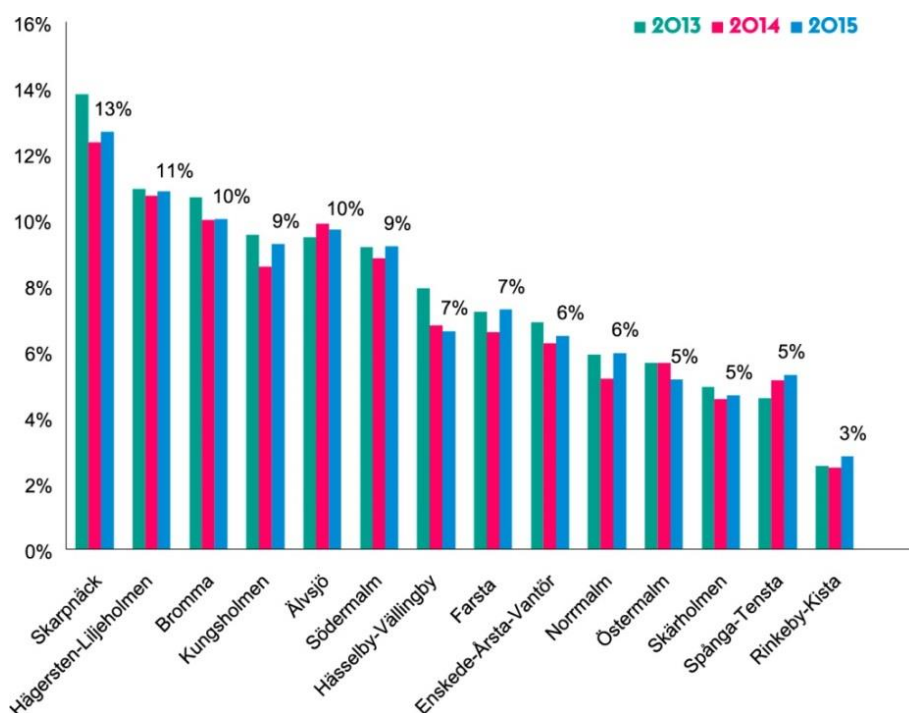


Skärholmen har saknat en samlingslokal men under 2016 har en förening bildats i syfte att driva en samlingslokal centralt i stadsdelen. Vidare öppnade våren 2016 kulturhuset *Trappan* i Vällingby, ett hus som drivs av Kulturhuset Stadsteatern och en lokal förening. Kulturhuset Stadsteatern har också fått kommunfullmäktiges uppdrag att göra teatern i Skärholmen till ett kulturhus. Samtidigt pågår initiativ att etablera samlingslokaler i Hammarby Sjöstad, på Kungsholmen och i Östberga. Mäster Olofsgården är en hemgård i Gamla stan. De driver projektet *Dörren* som tar emot ca 140 nyanlända och flyktingungdomar per vecka. Dörren riktar sig främst till tjejer i åldern 16-25 år och erbjuder en tjejgrupp för att stärka tjejers självkänsla. En särskild killgrupp startar också hösten 2016. Denna verksamhet skulle kunna spridas till andra delar av staden.

Stockholm har Europas största kulturskola. Här finns 18 600 elevplatser och totalt ca 400 medarbetare. Verksamheten finns i hela Stockholm men deltagandet varierar och ytterstaden har färre elever än de mer centrala delarna av staden. Över staden fanns 2015 ett spann på mellan ett par procents deltagande i stadsdelar som

Rågsved, Rinkeby, Tensta och Alvik till 16-17 procent i Enskededalen, Bagarmossen och Olovslund. Närhet till lokalen som avgifternas storlek spelar roll i områden där Kulturskolan har svårt att etablera sig, medan barn i andra områden är beredda att resa långt och inte ser hinder i avgifterna. Diagrammet nertill visar hur eleverna (6-22 år) fördelar sig per stadsdelsområde.

Figur 8. Kulturskolans elever per stadsdelsområde, procent som andel av de boende i åldersgruppen 6-22 år. 2013, 2014 och 2015 års statistik.



En avgiftsfri försöksverksamhet som startade 2015 är El Sistema, ett koncept för musikundervisning från Venezuela som ska ses som ett komplement till Kulturskolan för att ge fler barn möjlighet att delta i kulturskolans verksamhet i de områden där kulturskolan haft svårighet att rekrytera. El Sistema bygger på visionen om musikens förmåga att få människor att växa i ett socialt sammanhang. Verksamheten har fördubblats mellan 2014 och 2016 och El Sistema når idag 1200 barn i stadsdelsområdena Bredäng/Skärholmen, Husby/Kista och Tensta. Verksamheten engagerar även barnens familjer och innehåller ett nära samarbete med Sveriges Radios Symfoniorkester, Radiokören, Kungliga Operan, Kungliga Musikhögskolan och Folkoperan.

En särskild prioritering är redan idag att kulturen ska nå fler i de stadsdelar och de grupper där det idag är relativt få som tar del av stadens kulturliv. Kulturförvaltningen har därför under perioden

2012-2015 samverkat med lokala aktörer på särskilt utvalda platser i Bredäng, Farsta, Husby, Skärholmen och Tensta. Den gemensamma nämnaren för de utvalda platserna har varit att de har kulturskola och bibliotek samt har bedömts ha särskilda utmaningar inför framtiden. Den ökade kunskapen om platserna har bidragit till nya möjligheter för såväl det fria kulturlivet som institutionerna att ta mer plats i Stockholms ytterstad. En utvärdering av arbetet visar att samarbetet mellan stadens aktörer har inneburit en förstärkt dialog, snabbare vägval och utjämning av skillnader. Arbetet tas nu vidare inom projektet Lokalt kulturliv som syftar till att undersöka vilket stöd kulturförvaltningen ska ge för att stimulera det lokala kulturlivet i olika delar av ytterstaden. Stödet kan vara riktat till unga och civilsamhällets aktörer.

3.4.2 Konsten och ateljéerna

Stockholm konst har ansvar för att tillföra nya offentliga konstverk till gator, parker, bostadsområden, torg, förskolor, skolor, äldreboenden, idrottshallar och byggnader förvaltade av staden, så kallad platsspecifik konst. Dessa konstprojekt finansieras framförallt genom enprocentregeln där utgångspunkten är att en procent av kostnaden vid varje ny, om- eller tillbyggnad i Stockholms stads egen regi ska avsättas för konstnärligt gestaltungsarbete.



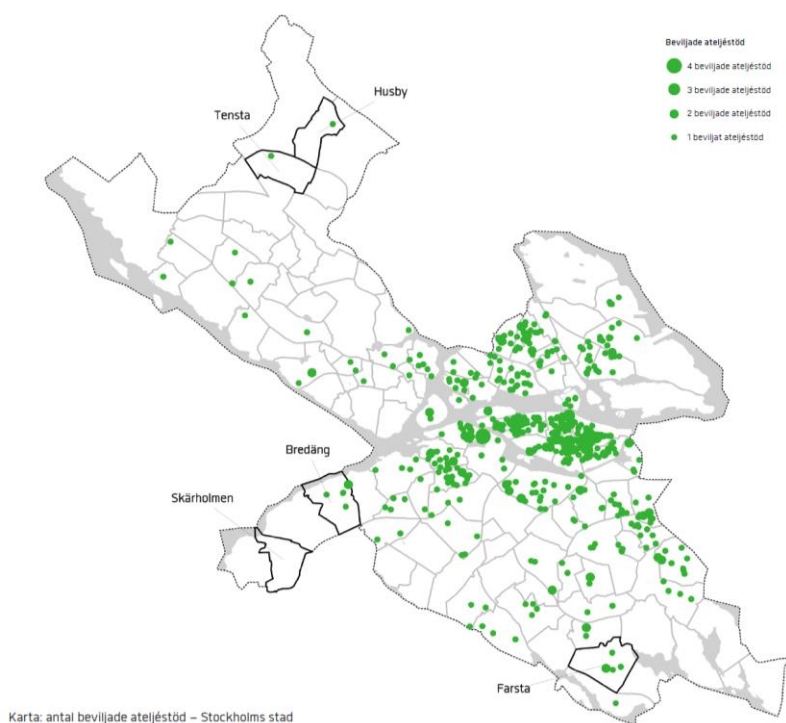
Frihetens fågel i Blackeberg. Fastigheten Dalbon 1 har byggts om till bostäder för flyktingar. Marisa Fjärem's konstverk invigdes i mars 2016. Fotograf: Marisa Fjärem.

Konstprojekt drivs över hela staden enligt enprocentsregeln men merparten av medlen är knutna till när staden bygger om, till eller nytt. Detta bidrar till att stadens befintliga områden delvis sätts på

undantag. Under 2016 har drygt 30 nya enprocentsprojekt startats och den övervägande delen av dessa projekt finns i ytterstaden. Stora stadsutvecklingsprojekt såsom Kolkajen i Norra Djurgårdstaden och Södra Värtan eller kostsamma ombyggnationer som Medborgarhuset på Södermalm generera dock de största pottorna till konstnärlig gestaltning.

I Stockholm har ca 600 konstnärer ateljéstöd. Det treåriga stödet är riktat till yrkesverksamma konstnärer bosatta i Stockholms stad. Stödet som uppgår till 12 000 kr per konstnär kan sökas en gång per år.⁵⁸ För närvarande har 580 yrkesutövande konstnärer och konsthantverkare i Stockholm ateljéstöd. De flesta är mantalsskrivna på Södermalm, i övriga delar av innerstaden och strax söder om Söder.

Figur 9. Geografisk placering av antalet beviljade ateljéstöd 2014, punkterna visar mantalsskrivningsadress till de sökande konstnärerna.



Kulturförvaltningen har också kartlagt var ateljéer som hyrs av konstnärer med ateljéstöd finns. Flertalet av dessa konstnärsateljéer ligger strax söder om Södermalm, på Södermalm eller i andra delar

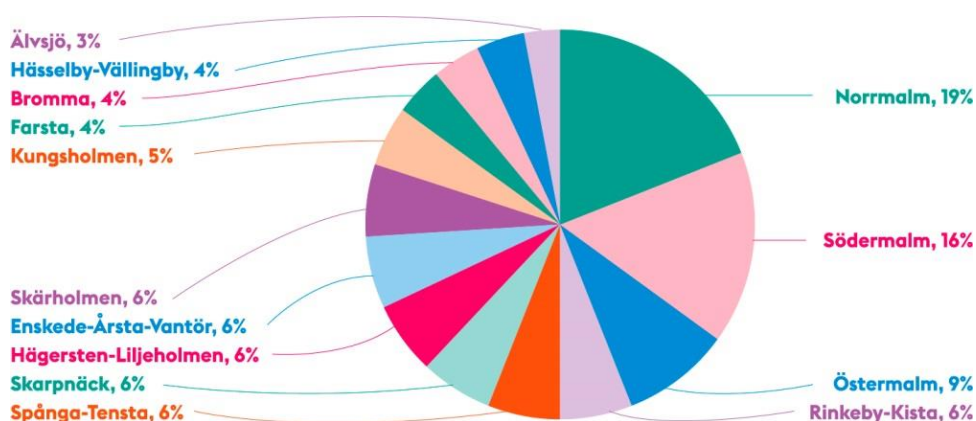
⁵⁸ Ansökningarna, ca 250–300 per år, bereds av kulturförvaltningens kulturstrategiska stab. En referensgrupp finns med representanter utsedda av KRO (Konstnärernas riksorganisation) och KIF (Föreningen Sveriges Konsthantverkare och Industriformgivare). Den totala summan som fördelades 2014 var 7,1 miljoner kronor.

av innerstaden. Järvafältet, som i övrigt är väl tillgodosett med kultur- och mötesplatser, saknar nästan helt ateljéer. Också Skärholmen och Hässelby-Vällingby stadsdelsområden har mycket få ateljéer.

3.4.3 Kulturstödet

Riktlinjerna för kulturstöd, verksamhetsstöd till studieförbund och allmänna samlingslokaler, samt de subventioner som riktas till barns och ungdomars deltagande i kulturlivet genomsyras alla av att kulturen ska nå ut till fler och nå ut i hela staden. I beredningen av kulturstöd finns en bättre löpande överblick av stödets geografiska spridning efter att ett systematiskt analysmoment införts i beredningsprocessen. En överblick som bidrar till att i beredningen ta hänsyn till lokalisering av kulturaktörerna och deras programverksamhet. Stadens kulturstöd går framför allt till publik kulturverksamhet, t.ex. teater och mim, dans, musik, film, litteratur och konst. Södermalm och Norrmalm är de stadsdelsområden med störst andel beviljadestöd eftersom många scener och lokaler för kultur ligger i Stockholms centrala delar sedan långt tillbaka. En utmaning är att nå kulturaktörer inom helt nya kulturområden och i delar av ytterstaden, där inte alla kulturaktörer känner till möjligheterna att söka stöd. Särskilda satsningar på stöd till *Lokalt kulturliv* och *Kulturstöd för unga* (med hjälp av coacher) är några vägar som prövas här. En särskild informationssatsning genom *Öppet hus* har genomförts i alla delar av staden.

Figur 10. Fördelning av beviljat stöd till fria kulturlivet (kultur- och utvecklingsstöd) 2015 mellan stadsdelsnämndsområden.



4 Rekommendationer och åtgärder

Följande rekommendationer och åtgärder handlar om att utveckla det offentliga rummet i Stockholms stad på ett sätt som bidrar till målet om en stad som håller samman. De bygger på omvärldsanalys och det kunskapsunderlag som stödforskarna vid KTH (bilaga 1) har tagit fram, samt vårens nära samarbete med stadens förvaltningar och bolag. Rekommendationerna och åtgärderna lyfter särskilt fram arkitekturens och kulturens potential att bidra till mer attraktiva och trygga offentliga stadsrum och ett vitalt stadsliv. Det pågår redan utvecklingsarbeten i staden för att uppnå målet om en mer sammanhållen stad och mer jämlik stadsmiljö. De föreslagna åtgärderna är formulerade med ambitionen att ansluta till pågående arbeten och ska ses som ett uttryck för det behov av utveckling som har identifierats i dialogen med forskare och andra aktörer. Åtgärderna tar fasta på att stärka stadens arbete med att utveckla stadsmiljöns offentliga rum utomhus, särskilt i de socioekonomiskt svagare områdena. För att utveckla närvaron av kultur i det offentliga rummet är det också avgörande att staden gör satsningar på kulturverksamheternas innehåll och tänker i nya banor metodmässigt.

B2.1 Stärk det sociala investeringsperspektivet i stadsutvecklingen

Den snabba stadsutvecklingen i Stockholm och tilläggen av många fler bostäder innebär också möjligheter att utveckla stadens offentliga stadsrum. Nya gator, torg, parker, lek- och idrottsplatser tillkommer, inte minst i de yttre stadsdelarna. Dessa stadsrum ska bli väl utformade och integrerade delar i den växande stadens offentliga rum. I kommissionsrapporten *Från delad till enad stad. Översiktsplanering för social hållbarhet* föreslås att staden redan i översiktsplaneringen ska lyfta de långsiktiga sociala perspektiven och i specifika stadsbyggnadsprojekt utgå från en socialt värdeskapande analys kopplad till gestaltningen av den fysiska miljön. En viktig del av arbetet är också att utveckla det sociala investeringsperspektivet inom Stockholms stad som möjliggör en mer jämlik resursallokering för stadsmiljöns utveckling. Det kan bidra till ökad arkitektonisk kvalitet och kulturellt innehåll i befintliga offentliga miljöer där förbättringsbehov finns. En sådan omfördelning kan även bidra till att utveckla långsiktig exploateringspotential i fler delar av staden.

B2.1.1 Åtgärd: Styr investeringar i syfte att främja en god stadsmiljö i hela staden

Beskrivning: Betydelsefulla förbättringar av stadens offentliga rum kan ofta göras där exploatering pågår. Men de offentliga rummen i områden utan eller med lägre exploateringsmöjligheter kan också vara slitna och i behov av upprustning. Det skapas på så sätt en ojämlik fördelning av investeringar i det offentliga rummet där vissa stadsdelar kontinuerligt får nya eller utvecklade offentliga stadsrum. I de stadsdelar där en utveckling inte sker tenderar också stadsrummen att användas i mindre utsträckning och upplevas som alltmer otrygga. Människor i dessa områden kan därmed gå miste om den potential till möten och samvaro som är av betydelse för att stärka den sociala sammanhållningen samt av de positiva vardagsupplevelser som en väl fungerande stadsmiljö kan erbjuda. Det finns ett flertal platser i stadens socioekonomiskt svagare områden som har behov av utveckling, men som i närtid saknar marknadsmässiga förutsättningar för exploatering. Genom att omfördela investeringsmedel för utveckling av stadsmiljön på platser med stor exploateringspotential till platser i områden med lägre exploateringspotential skapas förutsättningar för en mer jämlik utveckling av offentliga rum. Investeringar i den offentliga miljön i områden med lägre exploateringspotential kan därmed förväntas bidra både till ökad trygghet och trivsel samt till ökade exploateringsmöjligheter och markutnyttjande på sikt.

Pågående arbete: Inom ramen för de lokala utvecklingsprogrammen, LUP, identifieras platser i stadsdelarna som är av särskild vikt för hela områdets utveckling och för medborgarnas trivsel och trygghet. Även trafikkontoret har i samverkan med förvaltningar och bolag identifierat platser i behov av utveckling. Detta utvecklingsarbete bör prioriteras i syfte att skapa socialt hållbara miljöer och jämlik tillgång till goda stadsmiljöer.

Ansvarig: Exploateringsnämnden, och trafiknämnden

Uppföljning: Kommunstyrelsen.

B2.1.2 Åtgärd: Utveckla enprocentsregeln för att bidra till en mer jämlik fördelning av konstnärlig gestaltning

Beskrivning: Stockholm har ett fastställt system, den s.k. enprocentsregeln, för hur investeringar i konst ska genomföras i samband med stadens investeringar i byggnader och anläggningar. Det betyder att stadens nya konst – i de offentliga rummen utomhus och i stadens lokaler – idag i första hand kommer till de områden som exploateras. Således finns en risk att socioekonomiskt starka områden kan få en större andel av investeringarna i offentlig konst.

Stockholm konst ska därför tydliggöra möjligheterna till och formerna för en utveckling av enprocentregeln i syfte att bidra till en mer jämlik fördelning av konstinvesteringar i staden. Stockholm konst bör även uppföra verk som har en tillfällig plats, funktion eller publik för att utveckla ett befintligt stadsrum i socioekonomiskt svaga område i syfte att främja ökad rörlighet och besök från hela staden

Pågående arbete: Enligt budget 2016 ska kulturnämnden i samverkan med kommunstyrelsen och andra berörda nämnder och styrelser utreda enprocentregeln för konstnärlig gestaltning. Stockholm konst bevakar att stadens alla bolag och nämnder följer enprocentsregeln för konstnärlig gestaltning. När staden bygger ska det alltså resultera i mer offentlig konst.

Ansvarig: Kulturnämnden i samverkan med andra berörda nämnder och styrelser

Uppföljning: Kommunstyrelsen

B2.1.3 Åtgärd: Detaljplaner och markanvisningar ska innehålla ställningstaganden om socialt värdeskapande

Beskrivning: Varje stadsbyggnadsprojekt ska beaktas utifrån sin betydelse för det sociala stadslivet på ett sätt som stämmer överens med översiktplaneringen och områdesplaneringen. Det lokala kulturlivet är i sammanhanget av betydelse. Att den fysiska miljön i projekten understödjer en stad med väl gestaltade och innehållsrika offentliga rum som bidrar till socialt värdeskapande i människors närmiljö bör alltid utredas tidigt i planeringsprocessen och säkerställas redan i markanvisningsskedet.

Pågående arbete: Stadsbyggnadskontoret tar nu fram en proaktiv analysmodell som syftar till socialt värdeskapande och är integrerad i hela planprocessen i enlighet med kommissionens åtgärdsförslag i delrapport *Från delad till enad stad: Översiktsplanering för social hållbarhet*. Stadsplaneringen utvecklas mot att alltmer ske genom områdesplanering för att fånga in större utbyggnadsområden och uppnå en mer kvalitativ stadsplanering och kunna möta det långsiktiga behovet av bostäder. Kommissionens förslag i tidigare rapport om bättre samordning mellan områdesplaneringen och stadsdelsnämndernas arbete med lokala utvecklingsprogram pågår för att säkerställa intentioner för den fysiska planeringen för en socialt sammanhållen stad. Stockholms stads antog 2015 en ny markanvisningspolicy. I policyn betonas bland annat att vid valet av byggherre beaktas aktörens tidigare genomförda projekt som t.ex. nytänkande, arkitektur, en långsiktig kvalitets- och miljöprofil samt om byggherren är villig att uppfylla stadens generella krav.

Ansvarig: Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden

Uppföljning: Kommunstyrelsen

B2.2 Prioritera socialt värdeskapande platsutveckling i socioekonomiskt svaga områden

Det intensiva stadsbyggandet i Stockholm ska bidra till ett bättre stadsliv för människorna. Befintliga sociala värden behöver därför identifieras för att kunna stärkas och utvecklas kontinuerligt i stadsutvecklingen. Alla områden ska präglas av goda arkitektoniska kvaliteter som utgår ifrån likvärdiga livsvillkor i stadsmiljön men också från de lokala platsspecifika kvaliteterna i stadslandskapet och kulturmiljön. Stadsplaneringen ska ha lika höga ambitioner i alla delar av staden.⁵⁹ För att utvecklingen av de sociala värdena i det offentliga rummet i staden ska kunna säkerställas behövs ett stadsövergripande samarbete mellan förvaltningar, bolag, näringsliv och civilsamhälle. Ansvar och roller behöver bli tydligare, verktyg behöver utvecklas och nya samverkansmodeller prövas.

B2.2.1 Åtgärd: Utveckla den lokala samordningen för platsutveckling

Beskrivning: Lokalt samordnad platsutveckling innebär att identifiera ansvar och roller, hitta samverkansformer och identifiera mål för att utveckla en offentlig plats. Det är särskilt viktigt avseende platser som inte är under exploatering, men där förbättringsbehov ändå finns för att stärka attraktivitet, trygghet och social sammanhållning. Åtgärder kan inbegripa att stadsrummet tillförs nya kvaliteter genom exempelvis stärkt närvaro av kulturverksamheter och konst, möblering av stadsrummet, planteringar, odlingar och ny markbeläggning, men också förbättrad skötsel av befintliga kvaliteter på en plats. Genom att samordna stadens förvaltningar och bolag samt berörda privata fastighetsägare och näringsidkare kan resurser och intressen vägas samman och platserna utvecklas nära de lokala behov som finns och på ett sätt som beaktar de kulturhistoriska värdena och berättelserna som en resurs. I de områden där stadens allmännyttiga bostadsbolag har stora bestånd bör bolagen ta ett omfattande ansvar för stadsrummets utveckling. Områden med svagare socioekonomiska förutsättningar ska prioriteras. Det bör prövas om stadens strategiska arbete med lokal platsutveckling kräver en samordnande funktion under trafiknämnden som har ett övergripande ansvar för stadens offentliga rum.⁶⁰ En sådan samordnande funktion ska bidra till stärkt

⁵⁹ Även regeringen har uppmärksammat behov av åtgärder i socioekonomiskt svagare områden i Sverige och beslutat om att ge stöd för en förbättring av utemiljöer. Stödet är 200 miljoner kronor för 2016 och ska stimulera till aktivitet och social gemenskap samtidigt som bostadsområdets gestaltning bevaras eller utvecklas.

⁶⁰ Inspiration kan t.ex. hämtas från Göteborg som har förstärkt det stadsutvecklingsstrategiska arbetet i alla stadsdelar.

samverkan med privata aktörer och stödja eller vara drivande gentemot stadens egna förvaltningar och bolag som, beroende på plats och aktuella åtgärder, har olika ansvar i ett projekt. Åtgärden bör kopplas samman med utvecklingen av områdesplaneringen och de lokala utvecklingsprogrammen.

Pågående arbete: Inom ramen för stadens fastighetsägarsamarbeten har olika platsutvecklingsprojekt med fokus på trygghet genomförts, bland annat i Järva. De allmännyttiga bostadsföretagen har gjort olika områdessatsningar i nära dialog med de boende och andra lokala aktörer. Stadsträdgårdsmästaren har redan idag en viktig samordningsfunktion för stadens grönområden.

Kommunfullmäktige har utsett Fokus Skärholmen till ett profilområde för socialt hållbar stadsplanering i enlighet med förslag från kommissionen. Samordnade insatser från olika aktörer, fysiska investeringar, innovativa lösningar och arbetssätt ska prioriteras och tydliga sociala målsättningar ska möjliggöra utvärdering i arbetet med Fokus Skärholmen. Kulturförvaltningen har ansvar för den offentliga konsten, driver bibliotek som trygga och tillgängliga mötesplatser i hela staden och stödjer samlingslokaler som drivs av civilsamhället. Stadsmuseet har bedrivit utvecklingsarbete på plats bl.a. i Farsta och i Östberga med utgångspunkt i den lokala kulturhistorien.

Ansvarig: Trafiknämnden i samverkan med stadsdelsnämnder, bostadsbolagen, SISAB, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, utbildningsnämnden, kulturnämnden och idrottsnämnden.

Uppföljning: Kommunstyrelsen.

B2.3 Använd kulturnärvaro som drivkraft för ett vitalt stadsliv

Arkitektur, form och design kan användas som verktyg för att stärka och synliggöra kulturlivet i staden. Stockholms arbete behöver utvecklas och nya metoder prövas för att säkerställa att kulturlivsaspekterna kommer med i tidigt skede i stadsplaneringen. När staden växer kraftigt blir detta ännu viktigare så att befintliga kulturella resurser stärks och nya kan växa fram. Det främjar möten mellan människor och tillför positiva kvaliteter och händelser till stadsmiljön. Att öka antalet samlingslokaler och träffpunkter möjliggör också att det lokala föreningslivet kan stärkas. Staden ska bland annat främja utvecklingen av kreativa näringar och vara en stad full av kreatörer och kulturskapare och Stockholm har idag en hög internationell konkurrenskraft med ett rikt kulturliv och ett starkt företagande inom kreativa näringar. Staden ska även ge plats åt stockholmarnas egen kreativitet och samlingslokaler, ateljéer m.m. ska ges utrymme i stadsutvecklingen.

Staden arbetar aktivt med att utveckla befintliga mötesplatser och skapa nya. Kommissionens delrapport *Stockholm stad och civilsamhället* tar upp vikten av att utveckla fler platser där människor kan mötas och den lokala sociala sammanhållningen kan stärkas. I det arbetet är det viktigt att stärka kulturens centrala roll ytterligare. Tillgången till kultur är en självklar del av demokratin och kan bidra till att minska rädsla, fördomar och främlingskap mellan människor. Kulturen både formar och speglar samhället. I ytterstaden finns många av Stockholms ungdomar. Kulturellt inriktade mötesplatser kan genom meningsfulla aktiviteter skapa trygghet och tillit. Här finns goda erfarenheter att utgå från, såväl inom staden som i föreningsdriven verksamhet, t.ex. inom arbetet med stadsövergripande biblioteksverksamhet. Viktiga mötesplatser är också de föreningsdrivna samlingslokaler och hemgårdar som staden stödjer och folkbildningen över hela staden.

B2.3.1 Åtgärd: Etablera fler ateljéer och produktionsplatser för konst i ytterstaden

Beskrivning: Stockholm är ett viktigt nav och en stark plats för konstnärliga och kreativa verksamheter. 25 procent av företagen i Stockholms stad har kopplingar till de kulturella och kreativa näringarna. De konstnärer som är verksamma i Stockholm är i de flesta fallen egenföretagare, inte sällan med offentliga uppdrag. Det finns ett stort antal ateljéer inom Stockholms stad, många av dem i byggnader som staden äger i centrala lägen. Södermalm och stadsdelarna strax söder om Söder är de där de flesta konstnärerna och ateljéerna finns idag. Västerort och Järva har mycket få platser för konstproduktion och det gäller också de yttre delarna av Söderort. Nya platser för ateljéer och produktion av konst behöver etableras i socioekonomiskt svaga områden, med fokus på Järva och Västerort. Lokalerna ska anpassas till behovet på olika platser och syftet är också att nå konstnärer som har sin bas i ytterstaden.

Pågående arbete: Kulturförvaltningen och fastighetskontoret har i april 2016 fått nämndernas uppdrag att etablera 200-300 ateljéer i Stockholm fram till 2020. I det arbetet tas en ateljéstrategi fram.

Ansvarig: Fastighetsnämnden och kulturnämnden i samverkan med de kommunala bostadsbolagen.

Uppföljning: Kommunstyrelsen.

B2.3.2 Åtgärd: Använd tillfällig arkitektur och kulturhändelser för att utveckla stadslivet utanför innerstaden

Beskrivning: Tillfällig arkitektur och kulturhändelser är verktyg som kan bidra till att stärka gemenskap, möta olika gruppers behov samt bidra till en mer demokratisk och rättvis tillgång till stadens

rum. Genom tillfällig arkitektur och kulturhändelser kan tidigare oanvända platser uppmärksammas. Det kan t.ex. handla om att iscensätta parker eller mötesplatser med intresseväckande konstnärlig gestaltning på nuvarande gatumark, parkeringsplatser eller industrimark. Satsningar kan ske tillsammans med det lokala näringslivet och platser tillfälligt upplåtas för deras verksamhet. Tillfällig arkitektur kan inspirera människor till ny användning av stadens offentliga rum vilket i sin tur kan bidra till utvecklingen av platserns identitet. Tillfällig arkitektur kan också användas som redskap i dialoger inom stadsutvecklingsprojekt och ge ökad kunskap till stadsplaneringen om olika gruppers behov av att använda offentliga platser. Nya förslag till lösningar av gestaltningen av offentliga rum kan prövas på ett innovativt sätt i relation till faktiska behov. Levande Stockholm kan utvecklas till att genomföras i hela staden för att medverka till bättre stadsmiljö med särskilt fokus på socioekonomiskt svaga områden. En sådan utveckling ska utgå från de lokala platsernas förutsättningar och i nära samverkan med kulturaktörer och andra med lokal förankring. *Pågående arbete:* Arbetet med konceptet *Levande Stockholm* drivs av trafiknämnden i samverkan med andra nämnder, fastighetsägare, näringsidkare m.fl. Satsningen ska bidra till ett ökat stadsliv och trivsammare vistelsemiljöer genom en ökning av antalet gågator, bättre användning av torgytor, pop-up parker, bättre gestaltning för möblering och skyltning med mera. Kulturförvaltningen har tagit fram en inspirationsskrift *Tillfällig arkitektur ger plats för kultur* i syfte att öka användningen av konstnärlig gestaltning av temporära stadsrum.

Ansvarig: Trafiknämnden i samverkan med stadsbyggnadsnämnden och kulturnämnden.

Uppföljning: Kommunstyrelsen.

B2.3.3 Åtgärd: Ta fram ett handlingsprogram om mötesplatser för kultur i Stockholm

Beskrivning: Möjligheterna till en meningsfull fritid är ett prioriterat område inom staden. För att stadens satsningar på kunskap och kreativitet ska bli mer jämlik i hela staden behövs olika åtgärder och nya metoder. I Stockholm finns platser som samlar människor från olika delar av staden, det kan exempelvis vara knutpunkter kring kollektivtrafiken, populära torg, parker, idrotts- eller badplatser. Dessa mötesplatser är viktiga för den sociala sammanhållningen och kan förstärkas och utvecklas. Samtidigt finns platser och kulturinstitutioner centralt i staden som behöver bli angelägna för fler målgrupper och där det krävs ett nytt anslag bl.a. när det gäller kulturutbudet. Kulturlivets möjligheter att ta plats i ytterstaden behöver också förbättras. Det kan handla om scener,

samlingslokaler, verkstäder och andra produktionslokaler för konst och kultur som kan fungera sammanhållande och för att främja möten mellan människor. I de socioekonomiskt svagare stadsdelarna finns särskild anledning att skapa goda förutsättningar för ett rikt lokalt kulturutbud eftersom stockholmarna här ofta har begränsade möjligheter att resa och att betala för kulturaktiviteter och tillbringar därmed mer av sin fritid i det lokala området. En ökad rörlighet mellan olika delar av Stockholm är samtidigt en viktig grund för integration och sammanhållning.

Ett handlingsprogram om mötesplatser för kultur bör tydliggöra vilken typ av mötesplatser som är aktuella för vilka platser och ha ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Inom ramen för åtgärden föreslås en särskild fördjupning om nya former av kulturhus och mötesplatser för unga.

Pågående arbete: Kulturfestivalerna kring Kungsträdgården och El Sistema är två tydliga exempel där innerstaden är spelplats för professionell kultur som når ut i hela staden och har många deltagare från ytterstaden. Och i ytterstaden finns flera framgångsrika arrangemang, t.ex. 127-festivalen.

Handlingsprogrammet bör beakta de analyser som tagits fram inom ramen för kulturförvaltningens arbete med lokalt kulturliv för unga i ytterstaden och i stadsdelsförvaltningarnas arbete med att ta fram lokala utvecklingsprogram.

Ansvarig: Kulturnämnden i samverkan med berörda stadsdelsförvaltningar

Uppföljning: Kommunstyrelsen

Referenser

- Abrahamsson, Hans. 2012. *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*. Ett diskussionsunderlag framaget för Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- Andersson, Roger och Annelie Kährik. 2015. "Widening gaps: segregation dynamics during two decades of economic and institutional change in Stockholm." Ingår i *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities.: East meets west.* / [ed] Tiit Tammaru, Szymon Marcińczak, Maarten van Ham, Sako Musterd, London: Routledge, 2015, 1, 110-131 s.
- Anderson, Roger, Gunnar Myrberg, och Bo Bengtson (red.). 2015. *Mångfaldens Dilemma: Boendesegregation och områdespolitik*. Malmö: Gleerups Utbildning.
- Boverket. 2015. *Regeringsuppdrag Urbant Utvecklingsarbete. Tredje och sista delrapporten av regeringsuppdraget*. Rapport 2015:7. Karlskrona: Boverket.
- Boverket och Tillväxtverket. 2015. *Tillväxt kräver planering - En antologi om samverkan i den fysiska planeringen*.
- Boverket. 2010. *Plats för trygghet. Inspiration för stadsutveckling*.
- Boverkets kunskapsplattform PBL-kunskapsbanken, tema kulturvärden. <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/Kulturvarden/>
- Dahlin, Åsa. 2016. *Från delad till enad stad. Översiktsplanering för social hållbarhet*. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Europarådet. 2005. *Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*.
- Europarådet. 2000. *The European Landscape Convention*.
- Fainstein, Susan. 2011. *The Just City*. Cornell University Press.
- Göteborgs stad. 2014. *Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg*. Skribent Åsa Lundquist.
- Gabrielsson, Catharina. 2011. "PM beträffande offentliga rum." Ingår i Caldenby, Claes och Nilsson, Fredrik (red.) 2011. *Ur ett pågående samtal om arkitektur*. Arkus förlag.
- Gehl, Jan. 2006. *Life Between Buildings – using public space*. Arkitektens Forlag, The Danish Architectural press. (Översättning av *Livet mellem husene* 1971.)
- Gehl, Jan. 2010. *Cities for People*. Island Press.
- Gehl, Jan och Svarre, Birgitte. 2013. *How to Study Public Life. Methods in Urban design*. Island Press.

- Habitat III. 2016. "Habitat III Issue Papers. Urban Culture and Heritage." United Nations Conferens on Housing and Sustainable Urban Development, Quito.
- Hellström, Björn. 2016. "Stadsutvecklingens spelrum – en plats för glapp, tolerans och handlingsfrihet." Artikel för Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm". Publicerad i bilaga 2 till denna rapport.
- Jacobs, Jane. 2005. *Den amerikanska storstadens liv och förfall*. Originalets titel: *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books (1961).
- Kallsteius, Per. 2010. *Minne och vision. Stockholms stadsutveckling i dåtid, nutid och framtid*. Bokförlaget Max Ström.
- Karssenbergh, Hans, Laven, Jeroen, Glaser, Meredith & van 't Hoff, Mattijs. 2012. *The City at Eye Level: Lessons för Street Plinths*.
- Lundevall, Peter. 2006. *Stockholm. Den planerade staden*. Carlssons Bokförlag.
- Legeby, Ann, Daniel Koch, och Lars Marcus. 2016. *Jämlika livsvillkor och stadsbyggande - inspel till pågående översiktsplanearbete*. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, Boende och stadsmiljö. Stockholms Stad.
- Legeby, Ann, Meta Berghauser Pontoch Lars Marcus. 2015. *Dela[d] Stad: Stadsbyggande och segregation: 3 Sociala stadsbyggnadsanalyser i Göteborg*. Stockholms, KTH.
- Lindholm, Teresa, Oliviera e Costa, Sandra och Wiberg, Sofia. 2015. *Medborgadialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen*. Arkus förlag.
- Listerborn, Carina. 2015. "Medborgarinflytande – om makt, genus och stadsutveckling." Ingår i Lindholm, Teresa, Oliviera e Costa, Sandra och Wiberg, Sofia. 2015. *Medborgadialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen*. Arkus förlag.
- Loit, Jon. 2014. *En stad i världsklass – hur och för vem? En studie om Stockholms sociala stadsplanering*. Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, Uppsala universitet.
- McLaren, Duncan, Julian Agyeman, Julian and Adrienne Schaefer – Borrego. 2015. *Sharing Cities: A case för truly smart and sustainable cities*. MIT Press.
- Metzger, J. 2011. "Konsten som demokratiserande teknologi: möjligheter och utmaningar med konstiga rum", publ. i *Skiss : konst, arbetsliv, forskning : nio rapporter*, red. A Widoff, Konstfrämjandet, Stockholm.
- Minoura, Eva. 2016. *Uncommon Ground: Urban Form and Social Territory*. Diss. Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.
- Mötesplats Social Innovation. 2013. *ABC I sociala investeringar*.

- Nilsson, Daniel och Krister Olsson. 2014. *Det förflutna i framtidens stad: Tankar om kulturarv, konsumtion och hållbar stadsutveckling*. Lund: Nordic Academic Press.
- Nilsson, Ingvar och Engquist, Eva. 2013-07-03. "Driv på arbetet med sociala investeringar." Debattartikel i Dagens samhälle.
- Nilsson, Ingvar, Anders Wadeskog, Lena Hök och Bima Sanandaji 2014. *Utanförskapet pris. En bok om förebyggande sociala investeringar*. Studentlitteratur.
- Nilsson, Ingvar. 2012. *Den ojämlika välfärden i Malmö ur ett socio-ekonomiskt perspektiv*. Ett diskussionunderlag framtaget för Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö. Malmö stad.
- Nordregio, Nordic Centre for Spatial Development. Nordregio Policy Brief 2016:2 "Can planning combat segregation and strengthen social sustainability?"
- Orrje, Henrik och Anna Lindholm (red.) 2014. *Konsten att gestalta offentliga miljöer: Samverkan i tanke och handling*. Statens konstråd, Riksantikvarieämbetet, Boverket och Arkitektur- och designcentrum
- Riksantikvaren. 2009. *Kulturmiljöanalys: en vägledning för användningen av Dive-analys*.
- Rådet till skydd för Stockholms skönhet. 2016. *Inspel om utveckling av den offentliga miljön för ökad sammanhållning i Stockholm*. Publicerat i bilaga 2 till denna rapport
- Samfundet S:t Erik. 2016. Yttrande till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Publicerat i bilaga 2 till denna rapport.
- Stigendahl, Mikael och Per-Olof Östergren (red.). 2013. *Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa*. Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö, Malmö stad.
- SOU 2015:88 *Gestaltad livsmiljö. En ny politik för arkitektur, form och design*.
- Statistiska centralbyrån. 2013. *SCB Markanvändningen i Sverige*. Sjätte utgåvan.
- Stockholms stad. 2015. *Vision 2040*
- Stockholms stad. *Budget 2016 Ett Stockholm för alla*.
- Stockholms stad. 2015. *Slakthusområdet: En kulturlivsundersökning*. Stockholm: Kulturförvaltningen.
- Stockholms stad. 2015. *Skillnadernas Stockholm*. Stockholm: Stadsledningskontoret.
- Stockholms stad. 2012. *Kulturvision*.
- Stockholms stad 2013. *Arkitektur Stockholm: Strategier för stadens gestaltning*. Antagen av stadsbyggnadsnämnden 2013.
- Stockholms stad 2010. *Promenadstaden. Översiktsplan för Stockholm*. Antagen av kommunfullmäktige 15 mars 2010.
- Stockholms stad, kulturförvaltningen/kulturnämnden 2015-10-13. "Remissvar om Skillnadernas Stockholm."

- Ståhle, Alexander. 2016. "Tät och rättvis stad." Inspel till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm". Publicerad i bilaga 2 till denna rapport.
- Ståhle, Alexander. 2008. *Compact sprawl*. Doktorsavhandling KTH.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. 2011. *Att fånga platsens själ: Handbok i cultural planning*.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. 2011. *Medborgarbudget i Sverige, Europa och världen*. En skrift från projekt Medborgardialog.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. 2015. *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner – resultat från enkätstudie*.
- Söderlind, Jerker. 2016. "Kanariefåglar och elefanter". Kulturell infrastruktur: Upplevelseindustrins ekonomiska och geografiska villkor." Inspel till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm". Publicerad i bilaga 2 till denna rapport.
- TMR, Stockholms läns landsting och SCB. 2014. *Segregation i Stockholmsregionen* 2014:09.
- Tunström, Moa. 2015. "Gemenskap i den hållbara staden – social hållbarhet och medborgarinflytande." Ingår i Lindholm, Teresa, Oliviera e Costa, Sandra och Wiberg, Sofia. 2015. *Medborgardialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen*. Arkus förlag.
- UN-habitat. 2016. *Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice*.
- UN-habitat & Project for Public Spaces, PPS. 2012. *Placemaking and the Future of Cities*.
- UN-habitat. 2011. *Global Public Space Programme*.
- UN-habitat. 2015. *Habitat III Issue Paper, 11 Public Space*. New York.
- UN-habitat. 2013. *Streets as public spaces and drivers of urban prosperity*.
- Unesco. 2011. *Rekommendation om det historiska urbana landskapet*.
- Unesco. 2005. *Konvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturella uttryck*.
- Vainik, Anne-Lie, Filip Wolter, Malin Robyn, och Anders Kassman. 2016. *Skarpnäckslyftet – Områdesbaserat socialt arbete för ökad trygghet*. Ersta Sköndal högskola.
- Vallström, Maria. 2015. *Mörkade platser: stigmatisering och ryktesspridning i urbana utvecklingsområden*. Söderhamn: FoU Söderhamn
- Zimm, Malin. 2016. *Tillfällig arkitektur ger plats för kultur*. Stockholms stad, kulturförvaltningen. Publicerad i bilaga till denna rapport.
- Zukin, Sharon. 1995. *The Culture of Cities*. Oxford: Blackwell.

Bilagor

1. Underlagsrapport från forskarna Ann Legeby, Daniel Koch och Eshan Abshrini vid KTH. *Kulturnärvaro: Inspel till Boende och stadsmiljö, del av kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.*
2. Yttranden från Rådet till skydd för Stockholms skönhet och från Samfundet S:t Erik. Skriftliga inspel från forskarna Björn Hellström, Alexander Ståhle och Jerker Söderlind.
3. Skrift på uppdrag av kulturförvaltningen i Stockholms stad av Malin Zimm. *Tillfällig arkitektur ger plats för kultur.*



Stockholms
stad



Den lärande skolan

Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart
Stockholm

Författare: Ariane Andersson, Cecilia Göransson,
Per Janson, Sayeh Tealohi



Förord

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

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

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

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

Sammanfattning

Denna rapport behandlar fyra avgörande beståndsdelar för att åstadkomma en hållbar skolutveckling: skolkultur, ledarskap och lärande organisationer samt stödbaserad inkludering. Rapporten är framtagen inom Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

Skolresultaten i Stockholms stad ligger överlag väl i nivå med övriga landet. Samtidigt ökar skillnaderna inom staden mellan olika skolors resultat. Statistiskt sett har vissa grupper sämre förutsättningar att klara skolgången: elever med lågutbildade föräldrar och sent immigrerade barn och ungdomar samt elever boende i socio-ekonomiskt ogynnsamma områden. Elever med sämre förutsättningar för skolgång samlas idag i allt högre utsträckning på samma skolor, vilket förklarar de ökande skillnaderna mellan skolorna. Det gör att insatserna för att kompensera för skilda förutsättningar för skolgång blir än viktigare. En tidigare rapport från kommissionen har belyst de strukturella förutsättningarna för skolresultat och hur elevsammansättningen påverkar resultaten. Denna delrapport behandlar istället de fyra ovannämnda interna faktorerna.

Skolkultur är de normer och värderingar som råder på en skola om vad som är viktiga värden för att målen ska uppfyllas, tex. hög närvaro och studiefokus. Om kulturen fokuserar både på elevernas prestationer och motivation kan positiva resultat nås. Ledarskapet är en viktig förmedlare av skolkulturen och utövas effektivt om det är distribuerat, dvs. fördelat på olika roller inom organisationen. Detta bland annat eftersom det ledarskap som förmedlas av lärarna i klassrummet har större genomslag då det sker närmare eleverna. Utvecklingen av ledarskapet nås genom att personalen tillsammans analyserar och förbättrar utbildningen – dvs. att skolorna fungerar som lärande organisationer. I en hållbar skolutveckling är samtidigt en grundläggande förutsättning att varje elev får det stöd hen behöver. Det möjliggör heterogena skolmiljöer som leder till bättre studieresultat för elever med särskilda behov.

För att motverka homogena skolmiljöer och bidra till en hållbar skolutveckling innehåller rapporten förslag för att förstärka det pågående arbetet inom de fyra områdena i Stockholms stad. Styrningen och uppföljningen av det kollegiala lärandet bör förstärkas. Goda exempel på hur man kan arbeta med lärande organisationer och för att utveckla skolkulturen bör spridas. Ytterligare ett förslag är att det bör följas upp huruvida elever med behov av särskilt stöd nås samt om mottagandet av nyanlända sker enligt uppsatta mål.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Bakgrund	7
1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm	7
1.2 Uppväxtvillkor och utbildning	8
1.2.1 <i>En likvärdig utbildning med hög kvalitet</i>	9
1.2.2 <i>Framtagande av rapporten</i>	10
1.2.3 <i>Rapportens disposition</i>	11
2. Framgångsfaktorer för en hållbar skolutveckling	12
2.1 Skolkultur	13
2.2 Skolledarskap	13
2.3 Skolor som lärande organisationer	14
2.4 Stödbaserad inkludering	14
3. Skolkultur i Stockholms stad	16
3.1 Vision och mål samt värdegrund	16
3.2 Skolkultur i praktiken	17
3.2.1 <i>Kännedom om mål och vision</i>	17
3.2.2 <i>Förväntningar, engagemang och trivsel</i>	18
3.3 Sammanfattande reflektion	20
4. Ledarskap i Stockholms stads skolor	22
4.1 Framtida rekrytering - en stor utmaning	22
4.2 Utvecklingen av ledarskapet	25
4.2.1 <i>Chefsutveckling för rektorer och biträdande rektorer</i>	25
4.2.2 <i>Karriärvägar</i>	26
4.2.3 <i>Administrativt stöd</i>	27
4.3 Sammanfattande reflektion	28
5. Stockholms stads skolor som lärande organisationer	30
5.1 Stödjande strukturer som kan bidra till ett kollegialt lärande	31
5.1.1 <i>Grundskolan: PRIO</i>	31
5.1.2 <i>Gymnasiet: navskolorna</i>	32
5.2 Professions- och kompetensutvecklingsinsatser	32
5.2.1 <i>Olika satsningar</i>	32
5.2.2 <i>Forskningssamverkan</i>	33
5.3 Sammanfattande reflektion	34
6. Stödbaserad inkludering i Stockholms stad	36
6.1 Elever i behov av extra anpassning och särskilt stöd	36
6.2 Mottagande av nyanlända	40
7. Rekommendationer och åtgärder	42
U2.1 Främja en skolkulturen som präglas av höga förväntningar på alla elever	44
U2.2 Vidareutveckla ledarskapet i Stockholms stads skolor	44

U2.3 Skapa arenor för förbättring i Stockholms stads skolor	46
U2.4 Säkerställ att Stockholms stads skolor är bra för alla	47
Referensförteckning	49
Bilageförteckning	51
Bilaga 1. Några kategorier av program och appar	51
Bilaga 2. Nihad Bunar (2016) "Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme"	51

1. Bakgrund

1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

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

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

Ett mål med kommissionen är att redan under arbetets gång kunna gå från analys till verkställande av åtgärder. För att möjliggöra det leds arbetet av utsedda utvecklingsledare inom förvaltningsorganisationen. Genom fördjupningar tas åtgärder fram fortlöpande som sedan kan integreras i ordinarie processer för ledning och styrning. Arbetet organiseras kring följande fyra utvecklingsområden:

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

Kommissionens arbete ska enligt direktiv också vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i Stockholm.

En viktig del av kommissionens arbete är också att bidra till öppen och allsidig dialog om sociala skillnader i Stockholm. Därför

kommer kommissionen att arrangera föredragningar, seminarier och konferenser kontinuerligt.

Den här rapporten är delrapport 2 från utvecklingsområde Uppväxtvillkor och utbildning.

1.2 Uppväxtvillkor och utbildning¹

I kommissionens första rapport ”Skillnadernas Stockholm” beskrivs utgångspunkterna för kommissionens arbete. Stockholm är en attraktiv stad med goda möjligheter för sina invånare, samtidigt är Stockholm en stad med tydliga sociala och ekonomiska skillnader. De ökande sociala och ekonomiska skillnaderna kan påverka samhällets välbefinnande och det är därför ett prioriterat område för staden att minska skillnaderna i livsvillkor i riktning mot ett ökat välbefinnande för invånarna.

Uppväxten påverkar välbefinnandet senare i livet – dvs. uppväxten påverkar vilka förmågor och kapaciteter människor kommer att ha senare i livet för att förverkliga det liv de önskar. Flera olika förutsättningar under uppväxten påverkar den fortsatta utvecklingen; dessa livsvillkor varierar dock mycket inom staden.

En grundläggande förutsättning för övriga uppväxtvillkor är barnfamiljernas ekonomiska situation eftersom ekonomin påverkar barnens hälsa, boendevillkor och möjligheter att delta i fritidsaktiviteter. Stadsdelarna Rinkeby, Tensta, Husby, Rågsved, Skärholmen och Vårberg samt flera av stadsdelarna i Hässelby-Vällingbys stadsdelsområde har en hög andel barnfamiljer som lever i ekonomisk utsatthet.

Andra faktorer som påverkar välbefinnandet senare i livet är deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg, som enligt forskning har stor positiv påverkan på barns utveckling. Även deltagandet i förskolan varierar över staden. I december 2014 var inskrivningsgraden i genomsnitt 96 procent i staden men i stadsdelarna med lägst deltagande (Husby, Kista, Tensta och Rinkeby) var den mellan 85-90 procent.

En annan viktig förutsättning för välbefinnandet senare i livet är skolresultaten. Skolresultatet för elever i årskurs 9 i Stockholm är högre än genomsnittet för landet. Samtidigt är skillnaderna inom

¹ Beskrivningen och statistiken i detta stycke är hämtad från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm (2015) ”Skillnadernas Stockholm”.

staden stora: mellan stadsdelar, skolor och elever. Två grupper har sämre förutsättningar att klara grundskolan: barn som invandrat efter grundskolestart och barn vars föräldrar saknar gymnasieutbildning. Av eleverna som gick ut årskurs 9 vårterminen 2013 i Stockholms stad saknade 11 procent behörighet att söka till nationella gymnasieprogram. På Norrmalm och Östermalm är det endast 6 procent av eleverna som saknar behörighet för att söka till nationella program på gymnasieskolan. I Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta är det däremot 22 procent som saknar behörighet till nationella program på gymnasieskolan. Som ett första fördjupningsområde valdes därför målsättningarna om att Stockholms stad ska ha en likvärdig utbildning med hög kvalitet.

1.2.1 En likvärdig utbildning med hög kvalitet

Frågan om skolans likvärdighet och kvalitet behandlas genom två delrapporter. Den första rapporten hade fokus på de omgivande faktorerna, ett externt och strukturellt perspektiv. Denna rapport kommer att ha fokus på det arbete som sker i skolorna, ett internt perspektiv. Tillsammans ger dessa två rapporter en helhetsbild av skolans största utmaningar och möjligheterna att påverka dessa. De externa faktorerna, som den första rapporten behandlade, sätter ramarna men ramarna innebär inte att det inte finns handlingsutrymme och möjligheter att påverka och kompensera för dessa.

Delrapport 1 ”En skola där alla ska lyckas” beskrev skillnaderna i skolresultat utifrån elevsammansättningen. Ett viktigt underlag för rapporten var den bilagda forskarrapporten av professor Nihad Bunar vid barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet.²

Enligt delrapporten och den bilagda forskarrapporten har tidigare studier visat att vissa grupper har sämre förutsättningar för goda skolresultat:

- pojkar,
- sent immigrerade barn och ungdomar,
- barn till lågutbildade samt
- elever i socioekonomiskt ogynnsamma områdena.

Rapporterna lyfte fram att elevsammansättningen på skolorna har förändrats i riktning mot allt mer homogena skolor till följd av boendesegregationen och valfriheten. Elever med migrationsbakgrund och elever vars föräldrar är lågutbildade samlas i allt

² Nihad Bunar (2016) ”Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan – underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm”

högre utsträckning på samma skolor. Detta påverkar skolresultaten. Delrapport 1 fokuserade på hur staden kan påverka dessa strukturella förutsättningar och kompensera för dem.

Denna delrapport flyttar fokus från de omgivande förutsättningarna till det arbete som främst sker på skolorna och den behandlar framgångsfaktorer för att åstadkomma och upprätthålla en hållbar skolutveckling utan att behandla hur själva undervisningen ska bedrivas. I en hållbar skolutveckling utvecklas utbildningen fortlöpande – utvecklingen omfattar alla elever och gör att skillnader i kvalitet minskar och att befrämjandet av lärandets förutsättningar och elevernas prestationer är i fokus.³

Rapporten besvarar följande frågeställningar.

- Vilka är framgångsfaktorerna för att åstadkomma en hållbar skolutveckling?
- Vad behöver Stockholms stad göra för att vidarutveckla sitt arbete med en hållbar skolutveckling?

1.2.2 Framtagande av rapporten

Rapporten har tagits fram av utvecklingsgruppen för uppväxtvillkor och utbildning. Gruppen har bestått av följande deltagare.

- Ariane Andersson, enhetschef utbildningsförvaltningen samt utvecklingsledare utvecklingsområde Uppväxtvillkor och utbildning
- Bo Andersson, grundskolechef utbildningsförvaltningen
- Cecilia Göransson, handläggare utbildningsförvaltningen
- Ingalill Hägglund, enhetschef utbildningsförvaltningen
- Johnny Berndtsson, strateg utbildningsförvaltningen
- Per Janson, handläggare utbildningsförvaltningen
- Sayeh Tealohi, utredare utbildningsförvaltningen
- Sofie Abrahamsson, rektor utbildningsförvaltningen

Rapporten har skrivits av Ariane Andersson, Cecilia Göransson, Per Janson och Sayeh Tealohi. Utvecklingsgruppen samt utbildningsförvaltningens förvaltningsledning har haft möjligheter att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett rapportutkast.

Till stöd har Nihad Bunar, professor vid barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet, knutits till arbetet. Forskaren har haft i uppdrag att ge löpande råd och stöd till utvecklingsgruppen samt att ta fram två underlagsrapporter. Den

³ Se Nihad Bunar (2016) "Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme", sidan 8f

andra av dessa rapporter redovisas i bilaga 1. Den första underlagsrapporten redovisades tillsammans med delrapport 1.

1.2.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 sammanfattas de framgångsfaktorer som den bilagda forskarrapporten lyfter fram som avgörande för att lyckas med en hållbar skolutveckling. I de tre följande kapitlen (3-6) beskrivs utbildningsverksamheten i Stockholms stad utifrån dessa begrepp. I det avslutande kapitlet (7) ges rekommendationer för det fortsatta arbetet för en likvärdig utbildning med hög kvalitet i Stockholms stad. Kapitlet inleds med en övergripande reflektion över hur tidigare utvecklingsarbete förhåller sig till de delar som enligt forskningen är avgörande för att lyckas med skolutveckling.

2. Framgångsfaktorer för en hållbar skolutveckling

I en hållbar skolutveckling är elevens utbildningsbehov i centrum och stöd ges till att utveckla kompetenser som både eleven och samhället behöver. Såväl elever som medarbetare betraktas som utvecklingsbara och motiverade och de möts med höga förväntningar. Forskningen visar på fyra grundfundament i en hållbar skolutveckling: skolkultur, ledarskap, skolor som lärande organisationer samt stödbaserad inkludering. Forskarrapporten ”Hållbar skolutveckling för alla – om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme” sammanställer internationell och svensk forskning och beskriver dessa fyra grundfundament.⁴

Begreppen återkommer i tidigare studier som avgörande faktorer i förbättringsreformer med positivt utfall. Begreppen bör ses tillsammans eftersom de förutsätter varandra och samtliga behövs för framgång. Framgångsrika utvecklingsreformer måste vara strategiska helheter samtidigt som de åtgärder som vidtas behöver anpassas efter varje skolas förutsättningar. Det finns inte en modell, eller en lösning, som passar på alla skolor eftersom förutsättningarna i form av tidigare skolresultat, personalgrupp, elevsammansättning, etc. skiljer sig åt mellan skolorna. Behovet av lokal anpassning ska samtidigt inte tolkas som att det är framgångsrikt att välja ut till exempel de delar som går snabbast att genomföra och att förändringsarbetet bör ske ad hoc. Samtliga delar behöver hanteras, med utgångspunkt i aktuella förutsättningar.

Ytterligare en framgångsfaktor är att det behöver finnas en beredskap för att förbättringsarbete tar tid; förbättringsarbete kräver uthållighet men det kan också innebära behov av att förändra när prövade åtgärder inte lyckas. Resultaten behöver därför kontinuerligt följas och värderas för att det ska gå att ta ställning till eventuella behov av ändringar.

Nedan återges översiktligt de fyra huvudblocken. Forskarrapporten innehåller en rad intressanta forskningsreferenser och den har betydligt fler nyanser än vad de kortfattade beskrivningarna nedan kan återge. För en mer ingående beskrivning hänvisas därför till den bilagda rapporten.

⁴ Se bilaga 1 Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”

2.1 Skolkultur

Skolkultur är den uppsättning av normer, värderingar och synsätt på vad som är angelägna värden för att målen ska uppnås och organisationen ska fungera. Skolkulturen är viktig för att den påverkar hur vi beter oss i skolmiljön. Genom den kan vi skapa beteenden som leder till goda studieresultat. Varje elevs motivation för studier är avgörande för hens lärande. Det är därför angeläget att miljön stödjer och uppmuntrar till motiverade elever, bland annat genom att miljön präglas av höga förväntningar på alla elever. Känslan av meningsfullhet, engagemang från lärarna och goda relationer skapar motivation som i sin tur leder till ett ökat lärande. Det gör att relationer som skapar tillit mellan elever och lärare är viktiga. I en positiv skolkultur behöver fokus därför vara både på ”instrumentella villkor”, såsom prestationer, mätningar och undervisning, och på ”expressiva villkor” såsom relationer, stöd och samverkan.

Det finns inte en skolkultur som är den mest funktionella på alla skolor, i alla tider, utan kulturen ”måste kalibreras för att passa de lokala realiteterna och förutsättningarna i varje skola”⁵. Skolkulturen behöver därför värderas vid varje skola utifrån hur väl den fungerar i relation till visionen för att man genom kulturen ska skapa gynnsamma beteenden som bidrar till att vision och mål uppnås.

2.2 Skolledarskap

Begreppet ledarskap för ibland tankarna till en persons individuella egenskaper. Samtidigt har forskning visat att begreppet bör vara vidare än så; en effektiv rektor kan förvisso göra skillnaden mellan en skolas framgång och nedgång men det förklaras inte enbart av rektorns personliga egenskaper. Ett distribuerat ledarskap, dvs. då ledarskapet fördelas även till andra funktioner inom organisationen, är ett framgångsrikt ledarskap eftersom det för ledarskapet närmare eleverna, vilket kan öka elevernas engagemang.

En annan framgångsfaktor är inriktningen för ledarskapet. I linje med den framgångsrika skolkulturen förutsätts ledarskapet ha fokus både på själva undervisningen och på andra omgivande förhållanden. Positiva aspekter på elevernas lärande och prestationer uppnås genom att ledarskapet är organiserat såväl mot att förbättra undervisningen och lärarnas färdigheter i sina undervisningsämnen, som mot att utveckla andra aspekter av skolans organisation, miljö och kultur.

⁵ Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”, sidan 29

En tidigare amerikansk studie av ett utvecklingsprojekt, där rektorer från tio framgångsrika skolor deltagit tillsammans med forskare, har visat på att rektorerna fick större förståelse för utmaningarna och kunde implementera förändringar utifrån detta. Genom erfarenheterna i projektet kunde rektorerna på respektive skola utveckla kulturen och skapa strukturer för framväxten av skolan som en lärande organisation.⁶ Det kollegiala lärandet, som nästa avsnitt behandlar, är således viktigt för utvecklingen av ledarskapet och lärandet.

2.3 Skolor som lärande organisationer

Lärarna och undervisningen är det mest avgörande för elevernas prestationer. Lärarnas förutsättningar för att undervisa kan utvecklas genom utbildning, praktik och kompetensutveckling, bland annat har många statliga satsningar omfattat kompetensutvecklingsinsatser för lärarna. Samtidigt har de snarlika begreppen professional learning communities (PLC), lärande organisationer och kollegialt lärande, lyfts fram som modeller för att flytta fokus från enskilda fortbildningsinsatser till det gemensamma lärandet. Forskning har visat att modeller inriktade på att skolan fungerar som en lärande organisation leder till förbättring av elevernas skolresultat.⁷

Det har samtidigt visat sig svårt att få till stånd och upprätthålla lärande organisationer. Förhållningssättet förutsätter att det finns tid för reflektion mellan lärarna och tillit mellan deltagarna; det behövs också en kultur och strukturer som understödjer förhållningssättet. När skolan fungerar som lärande organisation arbetar lärarna tillsammans med att analysera och förbättra undervisningen med utgångspunkt i information om elevernas prestationer inriktat på att förbättra elevernas lärande. För att lyckas med detta behöver det finnas nätverk inom och mellan skolorna för skolpersonal, där deltagarna reflekterar över frågeställningarna: hur lär sig eleverna, hur vet vi att de har lärt sig och vad gör vi när det visar sig att de inte lärt sig.

2.4 Stödbaserad inkludering

Begreppet inkludering utgår från att skolan ska ta emot alla, oavsett deras individuella egenskaper. Två grupper som framförallt berörs i förhållande till begreppet inkludering är elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd samt nyanlända. Forskning har visat

⁶ Nihad Bunar (2016) "Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme", sidan 45

⁷ Nihad Bunar (2016) "Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme", sidan 39ff

att heterogena grupper och inkluderande skolor leder till bättre utbildningsresultat för elever med särskilda behov och kan på så sätt vara skyddande för dessa.⁸ Samtidigt förutsätter detta att inkluderingen inte enbart handlar om en fysisk inkludering utan att undervisningen också anpassas efter den enskildes förutsättningar genom olika stödinsatser. För elever i behov av extra stöd är förebyggande åtgärder viktigt. För nyanlända elever är studiehundledning den viktigaste stödformen för att överbrygga mellan elevens kunskap sen tidigare och ämnets innehåll. Men för att inkluderingen ska vara reell behöver det också skapas tillfällen för social interaktion mellan elever. Eleverna behöver mötas så att utbyte kan uppstå, inte enbart finnas i samma fysiska miljö.

⁸ Nihad Bunar (2016) "Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme", sidan 50

3. Skolkultur i Stockholms stad

Skolans mål och uppdrag styrs av nationella styrdokument. Utöver det finns också kommunala styrdokument som anger stadens målsättningar för skolan genom visionen, skolprogrammet och budgeten samt genom utbildningsnämndens verksamhetsplan och värdegrund.⁹ Styrdokumenterna anger mål som stadens verksamheter ska uppnå men innehåller också viktiga förhållningssätt och värderingar. Samtliga dessa kan därför sägas ge uttryck för den skolkultur som stadens skolor ska präglas av. Genom de olika enkätundersökningar som genomförs i staden går det att få en indikation på huruvida kulturen har omsatts i verksamheten. Båda dessa delar beskrivs därför nedan, innan kapitlet avslutas med en sammanfattande reflektion.

3.1 Vision och mål samt värdegrund

Stadens styrsystem utgår från att målen bryts ned på varje nivå i staden: från fullmäktige via nämnd till skolenheten. Målstyrningen utgår från stadens vision som anger den övergripande och långsiktiga inriktningen för staden. Stockholms stads *Vision 2040* betonar vikten av en bra skola för alla i syfte att nå ”ett Stockholm för alla”. Oavsett bakgrund och var eleven bor ska det finnas lika möjligheter till att växa och utvecklas. Visionen anger att förväntningarna är höga på att alla elever ska nå goda resultat och att de utvecklar sin fulla potential, genom att skolan ger rätt stöd till alla elever. Visionen uttrycker också att stadens skolor är mötesplatser för elever med olika bakgrund och att människors olikheter ska ses som en tillgång.¹⁰

För utbildningsområdet finns även ett skolprogram som har sin bakgrund i att det tidigare fanns ett lagkrav om att varje kommun skulle ha en skolplan. Stockholms stads *skolprogram* omfattar stadens ambition, den gemensamma målbilden och utvecklingsområden, med syfte att nå en skolverksamhet där alla elever uppfyller målen. Även skolprogrammet uttrycker att alla elever har rätt att nå målen och ska mötas av höga förväntningar samt att tolerans, förståelse för olikhet och respekt för andra ska präga skolans vardag.¹¹ Under 2016 arbetar utbildningsförvaltningen fram ett nytt skolprogram för Stockholms stad. Programmet ska utgå från

⁹ Styrningen av skolan från stat och kommun beskrivs översiktligt i delrapport 1 ”En skola där alla ska lyckas”.

¹⁰ Stockholms stad (2015) ”Vision 2040 Ett Stockholm för alla”

¹¹ Stockholms stad (2013) ”Skolprogram för Stockholms stad”

visionen samt målsättningarna i budget och utbildningsnämndens verksamhetsplan och ska lyfta fram strategiska utvecklingsområden.

Enligt *Stockholms stads budget för 2016* ska Stockholm ha en stödjande och stimulerande skola där alla når kunskapskraven. Likvärdigheten ska öka och klyftorna ska minska. Stockholms stad har som ambition att ge varje elev mer tid med sin lärare genom mindre klasser och fler lärare.¹²

Även *utbildningsnämndens verksamhetsplan* uttrycker vikten av höga förväntningar på elever och betydelsen av att stadens skolor är välfungerande för alla. Enligt verksamhetsplanen för år 2016 ska en ny värdegrund för medarbetarna i stadens skolor tas fram. Värdegrunden ska baseras på inriktningsmålet ”Ett Stockholm som håller samman”.¹³

Stadens skolor tar årligen fram *verksamhetsplaner med varje skolas mål*. Skolornas visioner, värdegrund, förhållningssätt och mot-svarande, publiceras även på respektive skolas webbplats. Här återfinns begrepp som en skola för alla och att alla ska behandlas med respekt samt vikten av lärandet.

3.2 Skolkultur i praktiken

Stadens olika enkäter kan användas för att få en indikation på om verksamheten präglas av de värderingar som styrdokumentet ger uttryck för och av betydelsen av meningsfullhet och goda relationer, som den bilagda forskarrapporten lyfter fram. Årligen genomförs enkäter vid stadens skolor för att få en bild av hur elever och vårdnadshavarna uppfattar skolan.¹⁴ Genom den årliga medarbetar-enkäten inhämtas stadens medarbetares syn på verksamheten. I det totala resultatet för utbildningsförvaltningen ingår såväl svaren från skolornas personal som från central utbildningsförvaltning.

3.2.1 Kännedom om mål och vision

En förutsättning för att styrdokumentet ska kunna ha betydelse är att de är kända. Kännedomen om målen för skolverksamheten är

¹² Stockholms stad (2015) ”Budget 2016 för Stockholms stad”

¹³ Utbildningsnämnden (2015) ”Verksamhetsplan 2016 Utbildningsnämnden”

¹⁴ Brukarundersökningen genomförs årligen till vårdnadshavare i förskoleklass, till vårdnadshavare och elever i årskurs 2, till elever i årskurs 5 och i årskurs 8 samt till elever i gymnasiet år 2. I grundskolan omfattar enkäten områdena: kunskap, trygghet och trivsel samt inflytande. I gymnasiet ingår områdena: trygghet och trivsel, lärande, inflytande och utbildningsval. Enkäterna genomförs vid samtliga kommunala skolor. Det är frivilligt för fristående skolor att delta men huvuddelen av dessa skolor inom Stockholms stad deltar. Vartannat år genomförs också den så kallade Stockholmsenkäten till elever i årskurs 9 och i gymnasiet år 2.

enligt medarbetarenkäten god medan kunskapen om stadens vision verkar vara betydligt mer begränsad. Enligt medarbetarenkäten för år 2015 var det 89 procent av utbildningsförvaltningens anställda som ansåg att de var insatta i sin arbetsplats mål och åtaganden och 90 procent svarade att de visste vad som förväntades av dem i deras arbete.¹⁵ Det var motsvarande resultat på dessa frågor för staden som helhet.¹⁶ Däremot var det endast 40 procent av de anställda vid utbildningsförvaltningen som uppgav att de kände väl till stadens vision och 42 procent som svarade att de förstod hur deras arbete bidrog till visionen.¹⁷ Detta var lägre resultat än för staden som helhet där svaren var 55 respektive 63 procent.¹⁸

3.2.2 Förväntningar, engagemang och trivsel

Vikten av höga förväntningar på alla elever återkommer i styrdokumentet och det lyfts fram i forskningen för att skapa motivation.¹⁹ Det är också en stor andel av eleverna som uppfattar det som att läraren förväntar sig att de ska nå målen i alla ämnen. I genomsnitt är det över 80 procent av eleverna som i hög utsträckning instämmer i att läraren förväntar sig att de ska nå målen i alla ämnen.²⁰ Resultaten på frågan varierar tämligen mycket mellan de kommunala skolorna från 74 till 100 procent för eleverna i årskurs 5 och mellan 60 och 90 procent för eleverna i årskurs 8.²¹

Engagemang är en annan faktor som påverkar motivationen. Uppfattningen om hur väl läraren bidrar till att väcka intresset så att lust till lärande skapas verka avta med åldern, från en hög andel till att det är mindre än hälften som anser att läraren bidrar till att väcka intresset. I kommunala skolor är det i förskoleklass och årskurs 2 över 80 procent av vårdnadshavarna som instämmer i detta, medan det i årskurs 5 och 8 istället är 70 respektive 39 procent av eleverna som instämmer i detta. För gymnasiet är det 51 procent som

¹⁵ Utbildningsförvaltningen "Medarbetarenkät Utbildningsförvaltningen 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

¹⁶ Stockholms stad "Slutrapport Medarbetarenkät 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

¹⁷ Utbildningsförvaltningen "Medarbetarenkät Utbildningsförvaltningen 2015". Frågan utgick från vision 2030 som då var den gällande visionen. Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

¹⁸ Stockholms stad "Slutrapport Medarbetarenkät 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

¹⁹ Se t.ex. Nihad Bunar (2016) "Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme", sidan 29

²⁰ Vårdnadshavare årskurs 2: 91% i kommunala skolor och 92% i fristående. Årskurs 5: 92% i kommunala skolor och 86% i fristående skolor. Årskurs 8: 80% i kommunala skolor och 83% i fristående skolor. Stockholms stad Brukarundersökning 2016. Andelen som har svarat positivt (nivå 4-5) uppges.

²¹ Motsvarande uppgift för de fristående skolorna är mellan 67 och 100% respektive mellan 55 och 100%.

instämmer i påståendet att ”Undervisningen motiverar mig till att vilja lära mig mera”.²² Även här finns en stor variation mellan skolorna. I år 2 på de kommunala gymnasieskolorna varierar andelen som i hög utsträckning har instämt mellan 23 och 83 procent.²³

Stadens brukarundersökning talar generellt sett för en tämligen hög nöjdhet med de områden som enkäten omfattar. Nöjdheten verkar dock avta med åldern och är lägre inom gymnasieskolan än i grundskolan. Inom grundskolan är det främst området trygghet och trivsel som får en lägre nöjdhetsgrad och då i synnerhet på frågan om studiero. Det är 52 procent av eleverna i årskurs 8 i de kommunala skolorna som svarar att de kan arbeta i lugn och ro på lektionerna.²⁴ På gymnasiet är områdena med lägre nöjdhetsgrad inflytande och utbildningsval.

Nöjdheten varierar således över stadens skolor. Variationen verkar dock inte ha samband med skolornas socioekonomiska förutsättningar i frågor som rör kunskap och lärande samt elevernas inflytande. Det finns nämligen inte några strukturella skillnader mellan genomsnittsvaren i skolorna när svaren relateras till skolornas socioekonomiska förutsättningar. Detta gäller även när man studerar frågan om höga förväntningar. Elever vars föräldrar har låg utbildningsnivå och elever som anlänt efter grundskolestart till Sverige har sämre förutsättningar att klara skolgången. Detta verkar dock inte avspglas i förändrade förväntningar från lärarna enligt enkätsvaren. När svaren relateras till varje skolas socioekonomiska förutsättningar ses nämligen inga skillnader här heller.²⁵

Däremot när det gäller frågor som gäller trivsel och trygghet i skolan så har, både i årskurs 5 och 8, skolorna med mer gynnsamma socioekonomiska förutsättningar en högre andel som svarar positivt jämfört med skolor där eleverna har mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar. (Se tabell 1 nedan.)

²² Motsvarande uppgift för de fristående skolorna i årskurs 5: 66%, årskurs 8: 40% samt gymnasiet år 2: 49%. Stockholms stad Brukarundersökning År 2016. Andelen som har svarat positivt (nivå 4-5) uppges.

²³ Motsvarande uppgift för de fristående är 29 till 93%. Stockholms stad Brukarundersökning År 2016. Andelen som har svarat positivt (nivå 4-5) uppges.

²⁴ Motsvarande uppgift för de fristående skolorna är 50%. Stockholms stad Brukarundersökning År 2016. Andelen som har svarat positivt (nivå 4-5) uppges.

²⁵ Stadens socioekonomiska index har använts för detta. Staden fördelar resurser till skolorna efter ett så kallat socioekonomiskt index som bland annat tar hänsyn till invandringsår och vårdnadshavarnas utbildningsnivå. Se delrapport 1 ”En skola där alla ska lyckas”, kapitel 3.3.1

Tabell 1: Andel positiva svar för påståenden om trivsel och trygghet, genomsnittssvar för skolor i respektive grupp, år 2016

Påstående	Årskurs 5		Årskurs 8	
	Skolor med gynnsamma socioekonomiska förutsättningar	Skolor med ogynnsamma socioekonomiska förutsättningar	Skolor med gynnsamma socioekonomiska förutsättningar	Skolor med ogynnsamma socioekonomiska förutsättningar
Jag trivs i skolan. ²⁶	85 %	80 %	80 %	75 %
Jag känner mig trygg i skolan. ²⁷	88 %	81 %	83 %	78 %
Jag kan arbeta i lugn och ro på lektionerna. ²⁸	68 %	57 %	53 %	45 %
Vi har en bra stämning på skolan. ²⁹	79 %	68 %	71 %	62 %

Källa: Stockholms stads brukarundersökning 2016

3.3 Sammanfattande reflektion

Genom stadens styrdokument stöds en skolkultur, som i linje med det som betonas i forskningen,³⁰ fokuserar både på mätbara skolresultat och andra villkor för verksamheten, såsom relationer, stöd och samverkan. Stadens och skolornas styrdokument betonar vikten av att utbildningen ska leda till fortsatta studier eller arbete. Men de betonar också att alla ska mötas av höga förväntningar och få stöd efter behov så att stadens skolor är bra skolor för alla, präglade av ett respektfullt bemötande.

Stadens styrsystem utgår från att varje nivå bryter ner och anpassar styrsignalerna utifrån aktuella förutsättningar, i riktning mot målen. Det gör att det finns en samstämmighet mellan nivåerna samtidigt som det möjliggör lokal anpassning, som betonats i forskningen³¹.

²⁶ I genomsnitt instämde i årskurs 5 84% och i årskurs 8 78% i kommunala skolor.

²⁷ I genomsnitt instämde i årskurs 5 86% och i årskurs 8 82% i kommunala skolor.

²⁸ I genomsnitt instämde i årskurs 5 64% och i årskurs 8 52% i kommunala skolor.

²⁹ I genomsnitt instämde i årskurs 5 76% och i årskurs 8 69% i kommunala skolor.

³⁰ Se Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”, sidan 29

³¹ Se Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”, sidan 29

De dokument som har tagits fram på den egna arbetsplatsen och där man varit delaktig får troligen störst genomslag genom att de på så sätt blivit kända och accepterade. Även om alla styrdokument, såsom visionen, inte verkar vara väl kända i verksamheterna, finns det ändå flera tecken på att verksamheten präglas av de värderingar som styrdokumentet ger uttryck för. Ett exempel på det är att det i genomsnitt är mellan cirka 80-90 procent som säger att deras lärare förväntar sig att de ska nå alla målen.

Resultatet innebär samtidigt att 20 procent av eleverna i årskurs 8, motsvarande cirka 1050 elever, inte uppfattar det som att deras lärare förväntar sig att de ska nå alla målen. Det finns också en stor variation i resultaten över staden. Variationen verkar att ha ett samband med skolornas socioekonomiska förutsättningar när det gäller frågor om trygghet och studiero. Låg trygghet och studiero skulle kunna ses som ett utfall av lågt engagemang och låg motivation. Trygghet och studiero är angeläget på alla skolor men där tryggheten och studieron behövs som bäst förefaller den vara som lägst. Detta trots att det är skolor, som rapporten senare ska visa, som har en högre andel lärare per elev, vilket borde bidra till en större trygghet och studiero.

Resultaten från undersökningarna följs årligen upp totalt för staden utifrån genomsnittet men också utifrån varje skolas resultat, som grund för fortsatt utvecklingsarbete. Genomsnittsresultaten på brukarundersökningar och medarbetarenkäten återrapporteras årligen till nämnden då flera av frågorna om trygghet och studiero ingår som indikatorer i stadens uppföljningssystem. Dessa dokument lämnar dock ytterst begränsat utrymme för att ge exempel på framgångsrikt utvecklingsarbete, vilket annars skulle kunna vara ett underlag för lärande mellan verksamheter. Undersökningarna är samtidigt också underlag för resultatdialogerna mellan rektor och rektors chef.³² Variationen inom staden pekar på ett fortsatt behov av att arbeta vidare med dessa frågor och skapa mer erfarenhetsutbyte mellan skolorna som utgår från beskrivningar och analyser av: det här vill vi ska präglade vår skola – dessa beteenden vill vi se, så här arbetar vi för att nå det och så här har resultaten utvecklats över tid.

³² Två gånger per år har grundskoleområdeschef respektive gymnasieområdeschef resultatdialoger med sina respektive skolledning.

4. Ledarskap i Stockholms stads skolor

Ledarskapet är en av byggstenarna för en hållbar skolutveckling och en viktig förmedlare av skolkulturen. Staden arbetar med att utveckla ledarskapet inom skolan dels genom stöd till professionell utveckling, dels genom att skapa förutsättningar för ett distribuerat ledarskap bland annat genom karriärvägar för skolpersonal. Båda dessa delar beskrivs översiktligt i detta kapitel tillsammans med åtgärder för att ge administrativt stöd, som också lyfts fram som avgörande för att skolledningen ska kunna fokusera på att utveckla skolresultaten.³³

Kapitlet inleds med en beskrivning av rekryteringssituationen i Stockholm. Enligt Statistiska Centralbyrån saknas 65 000 lärare i Sverige fram till och med år 2025, varav 29 000 i Stockholms län. Stadens behov av personal utgör ungefär en tredjedel av detta. Rekryteringen av skolledare, lärare med flera yrkeskategorier som är verksamma i skolan är en avgörande grundförutsättning för verksamheten. Kapitlet börjar därför med en beskrivning av rekryteringsläget.

4.1 Framtida rekrytering - en stor utmaning

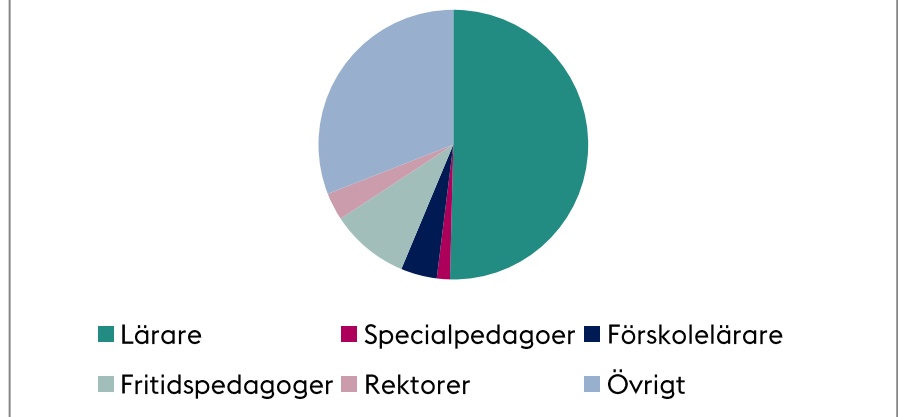
Utbildningsförvaltningen är en jämförelsevis stor arbetsgivare med cirka 12 700 tillsvidareanställda och 2 200 visstidsanställda. (Se figur 1 för fördelningen av de tillsvidareanställda.)

Chefer inom utbildningsförvaltningen är tillsvidareanställda med ett sexårigt chefsuppdrag. Det finns strax över 400 rektorer och biträdande rektorer vid stadens skolor.³⁴ Stadens lärare är anställda vid en specifik skola, där rektor ansvarar för att anställa den personal som skolan behöver samt beslutar om lön för sin personal. Staden och förvaltningen har dock riktlinjer för löneprocessen och lönesättningen, bland annat för att förvaltningar och skolor inte ska ”bjuda över varandra” när medarbetare byter arbetsplats.

³³ Se t.ex. (SOU 2016:38) ”Samling för skolan Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet”

³⁴ Rollen som biträdande rektor finns inom stadens grundskolor.

Figur 1. Yrkeskategorier vid utbildningsförvaltningen, Stockholm år 2015



Källa: Utbildningsnämnden (2016) ”Kompetensförsörjningsplan för förskola, grundskola och gymnasieskola”

Från och med den 1 juli 2015 får endast legitimerade, behöriga lärare ansvara för undervisningen och sätta betyg i grund- och gymnasieskola. Andel behöriga lärare år 2014 var 86,4 procent i grundskolan och 85,5 procent i gymnasieskolan.³⁵ Andelen behöriga lärare varierar dock mellan stadens skolor och det finns en något högre andel lärare med pedagogisk högskolexamen vid skolor med lågt socioekonomiskt index (89% jämfört med 84%). Samtidigt är lärartätheten betydligt högre vid skolor med högt socioekonomiskt index (10,8 jämfört med 16,0 elever per lärare).³⁷

Utifrån det ökande elevantalet och de väntade pensionavgångarna, har förvaltningen ett omfattande rekryteringsbehov för perioden fram till och med år 2025. Inom grundskolan behövs ytterligare 740-800 lärare per år, vilket motsvarar mellan 11-13 procent av det totala antalet lärare som behövs varje år. Inom gymnasieskolan behöver mellan 190-240 lärare nyrekryteras per år, vilket motsvarar cirka 14-15 procent av det totala antalet lärare som behövs varje år.³⁸

Mot bakgrund av detta har utbildningsnämnden år 2016 beslutat om en kompetensförsörjningsplan. Planen behandlar bland annat kom-

³⁵ Utbildningsnämnden (2016) ”Kompetensförsörjningsplan för förskola, grundskola och gymnasieskola”

³⁶ Ju högre socioekonomiskt index en skola har, desto mindre gynnsamma är de socioekonomiska förutsättningarna. För en förklaring av det socioekonomiska indexet, se delrapport 1 ”En skola där alla ska lyckas”, kapitel 3.3.1.

³⁷ Stadsledningskontoret (2016) ”En skola där alla ska lyckas”, sidan 45

³⁸ Utbildningsnämnden (2016) ”Kompetensförsörjningsplan för förskola, grundskola och gymnasieskola”

petensutvecklingsinsatser för redan anställd personal, såsom behörighetsgivande utbildningar, och sätt att skapa fler vägar in i läraryrket. En rad projekt pågår, till exempel ”Från nyanländ till nyanställd” där samtliga aktörer i kedjan från uppehållstillstånd till lärarlegitimation samverkar för att korta ledtiderna för att snabbare validera utländska lärarexamen.³⁹

Det är således ett generellt rekryteringsbehov i staden. Söktrycket på lediga tjänster varierar samtidigt över staden och det är vanligtvis färre sökande till tjänster i ytterstaden, både på rektors tjänster och tjänster som övrig skolpersonal. I de tre senaste löneöversynerna har det funnits möjlighet för skolor i ytterområden att lägga ut ett större löneutrymme för lärare inom ramen för skolans budget. Löneutrymmet bedöms samtidigt individuellt utifrån rektors behov av satsningar och skolans ekonomi.

För att få fram förslag på hur staden kan locka skickliga lärare har ett samarbete med Open Lab⁴⁰ genomförts våren 2016. Syftet var att bredda och öka rekryteringen genom att bilden av läraryrket blir mer positiv. I juni 2016 presenterade Open Lab ett förslag om hur Stockholms stad kan locka skickliga lärare att arbeta i Skärholmens kommunala grundskolor. I rapporten slås fast att högre lön, mindre klasser, och liknande åtgärder inte är hela lösningen (se citat nedan).

³⁹ Utbildningsnämnden (2016) ”Kompetensförsörjningsplan för förskola, grundskola och gymnasieskola”

⁴⁰ Open Lab är ett centrum där studenter, lärare och forskare från Karolinska Institutet, Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Stockholms universitet och Södertörns högskola arbetar med aktuella utmaningar i Stockholms stad, Stockholms läns landsting och Länsstyrelsen i Stockholms län.

”Here the challenge lies in both attracting young people to teaching as well as retaining skilled teachers within the profession.

Having interviewed 15 teachers and teacher-students one thing is decidedly clear: A bigger paycheck is not going to do the trick. Neither are smaller classes och assisting teachers easing the administrative workload. All these reforms and different initiatives are aspirational goals. But none of them will work as sought miracle cure for meeting the needs of schools today. Instead our work shows that politicians, decision makers and the education system need to put the teacher in the center of development when designing the future learning; linking school to society at large.”

Openlab (2016) ”EduAction: Sweden’s Education Incubator”, sidan 8

Openlab introducerade istället en modell kallad EduAction som syftar till att förena erfarenheter från skolan med kunskap och inspiration från övriga samhället. I modellen driver lärarna utvecklingen i samspel med närsamhället som ger stöd och stimuli.⁴¹ Utbildningsförvaltningen kommer att se över förslaget som OpenLab lämnat och eventuellt vidareutveckla och pröva modellen i ytterligare någon skola.

4.2 Utvecklingen av ledarskapet

4.2.1 Chefsutveckling för rektorer och biträdande rektorer

Ledarskapet framhålls av forskningen som mycket betydelsefullt för skolans resultat.⁴² I Stockholm finns stöd till skolledarna sammanfattat under beteckningen Chefsprogrammet som omfattar chefs- och ledarstrategi, chefsförsörjning, chefsuppföljning,⁴³ ledar-akademin samt chefssupport. Det är alltså inget program i egentlig mening, utan en sammanfattande benämning på alla erbjudanden om utbildning och stöd till rektorer och chefer. Dessa erbjudanden kommer från flera håll och det pågår ett arbete med att samordna utbudet och göra det mer tillgängligt. Utöver chefsprogrammet finns det också stöd att få i analys- och uppföljningsarbete, exempelvis i form av verktyget Visuellt Skoldata.

⁴¹ OpenLab (2016) ”EduAction:Sweden’s Education Incubator” R.2016:2

⁴² Se Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”, sidan 34ff

⁴³ Cirka vart tredje år gör skolledare i Stockholms stad en 360-gradersuppföljning (Farax), där andra i organisationen bedömer personen ur olika aspekter. Målet med kartläggningen är att ge den som deltar ökad självinsikt och självkännetdom kring sitt ledarskap. Ledarskapet följs också upp genom medarbetarenkäten.

4.2.2 Karriärvägar

Karriärvägar inom skolan är viktigt för att göra läraryrket mer attraktivt men kan också ses som en viktig del i att fördela ledarskapet på olika roller inom organisationen. Läraren är enligt forskningen den viktigaste faktorn för elevers lärande och hälsa.⁴⁴ Karriärtjänstreformen som infördes 2013 syftar ytterst till att långsiktigt stärka lärarprofessionen.

Karriärtjänstreformen

De nya karriärtjänsterna *förstelärare* och *lektorat*⁴⁵ inom grundskolan och gymnasieskolan ska bidra till att göra läraryrket mer attraktivt samt ska bidra till att särskilt yrkesskickliga lärares kompetenser tillvaratas. En lärare med karriärtjänst ("karriärlärare") ska huvudsakligen arbeta med undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Ett huvuduppdrag är att vara drivande för ett ökat kollegialt lärande. Karriärlärare ska vara positiva kulturbärare, bidra till utveckling av undervisning samt vara ett gott föredöme.

Karriärlärare i stadens skolor erbjuds särskild professionsutveckling bland annat utifrån det gemensamma uppdraget att verka för kollegialt lärande på sina skolor. De erbjuds coachning individuellt och i grupp samt att delta i seminarier och workshops med forskare, allt i syfte att ytterligare fördjupa professionen. Det finns även nätverk för förstelärare och lektorer inom olika ämnesområden med särskilt fokus på språkutveckling, naturorienterande ämnen och teknik, matematik och moderna språk.

Tjänsterna som karriärlärare är inte personliga utan de är inrättade på respektive skola, som får platser fördelat enligt resultat av diskussioner mellan områdeschefer och rektorer utifrån aktuella behov. En förstelärare får ett statligt lönepåslag på 5 000 kronor och en lektor 10 000 kronor. År 2016 finns drygt 1 000 karriärlärare i Stockholms stads skolor, varav 25 lektorer. Den övervägande delen har sin huvudsakliga undervisning i svenska, svenska som andra språk eller matematik.

En tidigare statlig satsning med öronmärkta medel till skolor i ytterstadsområden ger extra förstelärartjänster fördelade på åtta grundskolor i Rinkeby och i Tensta. År 2016 finns 94 karriärtjänster i dessa områden, vilket är cirka 30 procent av samtliga lärare i dessa

⁴⁴ Hattie J (2009) "Visible Learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement" New York Routledge

⁴⁵ Lektorer har forskarexamen och ett mer uttalat uppdrag att vara länk till forskning och högskolevärlden.

områden. Av dessa är cirka hälften finansierade av den tidigare statliga satsningen.

Utöver de statligt reglerade karriärtjänsterna förstelärare och lärare med lektorat har utbildningsnämnden i Stockholm beslutat om karriärtjänsten *utvecklingslärare* som har tidsbegränsade och specifika utvecklingsuppdrag. Dessa tjänster får skolorna tillsätta själva. Vid utbildningsförvaltningen finns också *lärarcoacher* som är utvecklingslärare med ett uttalat coachuppdrag och som är anställda vid central förvaltning. De arbetar med att stötta lärare och arbetslag i undervisning och ledarskap utifrån den prioritering som görs av grundskoleledningen.

Uppföljning av karriärreformen

Referensgrupper och ett vetenskapligt råd har givit fortlöpande inspel till utvecklingen av karriärlärartjänsterna. Uppföljning genom enkäter till såväl lärare som rektorer görs regelbundet och en forskargrupp från Linköpings universitet har till uppgift att identifiera processindikatorer för hur karriärtjänsterna kan leda till skolutveckling.

Den uppföljning som hittills gjorts visar bland annat att rektors ledarskap är mycket viktigt för reformens resultat, inte minst för att reformen utmanar skolans organisation. Ytterligare en utmaning är rollens legitimitet och övriga kollegers upplevelse av delaktighet och ägarskap. Uppföljningen har även visat hur efterfrågan på professionsutveckling ser ut. Det är framför allt inom fälten leda kollegialt lärande, informations- och kommunikationsteknologi (IKT) och att möta varje elev – såväl särbegåvade som elever i behov av särskilt stöd – som ytterligare insatser efterfrågas.

En viktig konsekvens av reformen som visar sig i karriärlärarnas enkätsvar, är att det har blivit ett betydligt större fokus på undervisning och kollegialt samarbete kring undervisning, något som också var syftet med reformen.

4.2.3 Administrativt stöd

Enligt tidigare undersökningar upplever svenska lärare och rektorer en jämförelsevis låg grad av arbetstillfredsställelse och en hög arbetsbelastning.⁴⁶ I stadens medarbetarenkät är det 51 procent av de anställda vid utbildningsförvaltningen som svarar att de känner att de har en bra arbetssituation och 64 procent som anser att de kan

⁴⁶ SOU (2016:38) ”Samling för skolan Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet”, sidan 149

göra ett gott arbete.⁴⁷ Resultatet avviker dock inte kraftigt från motsvarande siffror för staden som är 56 respektive 67 procent.⁴⁸ Även när det gäller stödet i prioriteringar är det under två tredjedelar som svarar högt på denna fråga. Det är 61 procent av de anställda vid utbildningsförvaltningen som i hög utsträckning instämmer i att chefen ger stöd i prioriteringar mellan arbetsuppgifter när det behövs.⁴⁹ Motsvarande uppgift för staden är 66 procent.⁵⁰

Olika former av stödfunktioner som kan avlasta och komplettera skolledarna är därför viktiga.⁵¹ Inom stadens grundskolor lämnas det administrativa stödet genom rollen som intendent eller administrativ chef. Grundskolans intendent eller administrativa chefer är organiserade under rektor eller biträdande rektor och har ansvar för uppdrag såsom lokaler, skolmältider och lokalvård. Som en del i arbetet för att skapa tid och utrymme för pedagogiskt ledarskap och administrativt stöd har gymnasiet sett över sin organisering. De administrativa stödfunktionerna inom gymnasieskolan är organiserade i en egen organisation som inte är underställd rektor utan organiseras under en administrativ områdeschef. Verksamheten omorganiserades år 2015 för att avlasta rektor dessa uppgifter. Vid sidan av detta finns vissa administrativa stödfunktioner centralt organiserade, till exempel för stöd i rehabiliteringsfrågor.

4.3 Sammanfattande reflektion

En grundläggande förutsättning för ett gott ledarskap är att rekryteringsutmaningen går att lösa. Med stadens befolkningstillväxt är behovet av skolledare, lärare m.fl. stort framöver. Resultaten i medarbetarenkäten, där endast hälften av de anställda i hög utsträckning instämmer i att de anser att de har en bra arbetssituation trots att många samtidigt uppger att de lär sig och utvecklas dagligen (se nästa kapitel), understryker också vikten av att kunna behålla redan anställd personal.

Staden delar rekryteringsutmaningen med övriga kommuner i länet. En ökad konkurrens om arbetskraften underlättar inte rekryteringsituationen i ytterstadsområdena. Söktrycket är redan lägre där samtidigt som efterfrågan kan vara högre eftersom extra medel

⁴⁷ Utbildningsförvaltningen "Medarbetarenkät Utbildningsförvaltningen 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

⁴⁸ Stockholms stad "Slutrapport Medarbetarenkät 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

⁴⁹ Utbildningsförvaltningen "Medarbetarenkät Utbildningsförvaltningen 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

⁵⁰ Stockholms stad "Slutrapport Medarbetarenkät 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

⁵¹ Det framhålls bland annat i SOU (2016:38) "Samling för skolan Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet", sidan 149

genom den socioekonomiska tilldelningen skapar möjlighet att ha mer personal. Utbildningsförvaltningen har tidigare prövat att ge ett större utrymme för löneökningar i dessa områden för att underlätta rekrytering och för att behålla redan anställd personal. Samtidigt har detta hitintills inte visat sig få genomslag. Förvaltningens enkätundersökningar av vad som skulle få lärare att stanna i yrket efter pensionering pekar också på flera andra påverkansfaktorer såsom flexibilitet kring arbetstider och möjligheten att ha fokus på undervisningen. Även det uppdrag som OpenLab genomfört pekar på andra faktorer än lönen. Interaktionen med det omgivande samhället och formerna för att mobilisera stöd och stimuli från närsamhället lyfts fram. Man skulle kunna säga att modellen handlar om att utveckla lärande organisationer där lärandet sker inte enbart inom och mellan skolor utan också med samhällets andra aktörer.

Ledarskapet är prioriterat enligt stadens styrdokument och utbildningsförvaltningen har länge arbetat med att utveckla ledarskapet genom olika fortbildningsinsatser. Utveckling har också skett genom att skapa förutsättningar för ett distribuerat ledarskap, genom karriärtjänsterna i form av förstelärare och lektor samt utvecklingslärare, och genom att avlasta med administrativa stödfunktioner. Karriärlärarna verkar ha gett ett större fokus på undervisning och kollegialt samarbete kring undervisning, även om det kvarstår utvecklingsområden i implementeringen. Den kommande uppföljningen av gymnasieskolans ändrade administrativa organisation kan ge kunskap om vad denna förändring lett till. Samtidigt verkar det finnas behov av ytterligare möjligheter till erfarenhetsutbyte, reflektion och analys kring utvecklingen av verksamheten i båda de delar som forskningen lyft fram – dvs. både inriktat på själva undervisningen och dess omgivande faktorer.⁵²

⁵² Exempelvis visar uppföljning inom karriärreformen på behovet av det men även en uppföljning av det socioekonomiska tilläggsanslaget indikerar det. Se Utbildningsförvaltningen (2016) ”Utvärdering av det socioekonomiska tilläggsanslaget för grundskolan” PM 2016-03-07 Somia Frej et al

5. Stockholms stads skolor som lärande organisationer

Lärarna och undervisningen är det mest avgörande för elevernas prestationer; många statliga satsningar för att utveckla skolan har därför omfattat kompetensutvecklingsinsatser för lärarna. Samtidigt har forskning visat att när fokus inte i första hand är på enskilda fortbildningsinsatser utan istället på att skolan fungerar som en lärande organisation, där lärarna tillsammans arbetar med att analysera och förbättra undervisningen, leder det till förbättring av elevernas skolresultat.⁵³

Stockholms stad har arbetat med att utveckla det kollegiala lärandet under ett antal år. Grunden för lärares lärande vid Stockholms skolor ska vara det systematiska kollegiala lärandet på och mellan skolorna som sker i nätverk, seminarier, FoU-projekt och andra större projekt.⁵⁴ Utgångspunkten är en skola där fokus ligger på undervisning och lärande som baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. I utbildningsnämndens FoU-strategi är inriktningen att främja en FoU-kultur i skolan.⁵⁵ Denna kultur kännetecknas av öppenhet och tillit där lärare och rektorer aktivt tar ansvar för sin gemensamma kunskapsutveckling och kollegiala lärande.

Begreppen kollegialt lärande, lärande organisationer och ”professional learning communities” är snarlika. Nedan görs inte en tydlig åtskillnad mellan begreppen kollegialt lärande och lärande organisationer. De används båda för att beskriva arbetsplatser där kollegor strukturerat tillsammans i olika former av kompetensutveckling skaffar sig kunskap och färdigheter och lär av sina erfarenheter med syfte att lösa uppdraget på ett bättre sätt.⁵⁶ Dels har det kollegiala lärandet utvecklats genom att skapa struktur för förändringsarbete som kan bidra till ett gemensamt lärande och/eller erfarenhetsöverföring mellan skolor, såsom PRIO inom grundskolan och navskolorna inom gymnasiet. Dels har utvecklingen skett genom olika fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser. En del av dessa insatser har i sin utformning

⁵³ Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”, sidan 40f

⁵⁴ Utbildningsnämnden (2015) ”Verksamhetsplan 2016 Utbildningsnämnden”

⁵⁵ Utbildningsnämnden (2013) ”FoU-strategi för en skola som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet” och ”Plan för utbildningsförvaltningens FoU-arbete 2013-2016”

⁵⁶ Se Skolverket <http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/artikelarkiv/kollegialt-larande-nyckelfaktor-for-framgangsrik-skolutveckling-1.171296>

utgått från vikten av ett kollegialt lärande medan andra mer har haft formen av enskilda fortbildningsinsatser. Båda typerna av insatser tas översiktligt med nedan.

5.1 Stödjande strukturer som kan bidra till ett kollegialt lärande

5.1.1 Grundskolan: PRIO

För att höja elevernas kunskapsresultat på grundskolan har PRIO Stockholm införts. Inom PRIO utvecklas skolans interna processer och arbetssätt och metoder för att uppnå en lärande organisation och ett kollegialt samarbete. Detta ska i sin tur skapa förutsättningar för skolan att höja och bibehålla goda kunskapsresultat.

PRIO står för Planering, Resultat, Initiativ och Organisation. PRIO startades som ett projekt i januari 2012 med två pilotskolor. Idag omfattar PRIO totalt 52 av Stockholms 120 kommunala grundskolor. Målet är att alla kommunala grundskolor ska omfattas av PRIO fram till och med år 2018.

Utvecklandet av arbetssätt och metoder sker genom fyra faser som består av kartläggning, lokal anpassning, genomförande och internalisering. Dessa faser går igenom under 3-4 terminer. Medarbetarna på skolan utformar tillsammans med PRIO:s förändringsledare de planerade förändringarna utifrån skolans egen kompetens och pågående arbete. Fokus är på stödprocesser och inte på undervisningsmetoder. Förändringsledarens roll är att vara en katalysator i förändringsprocessen. Arbetsgrupper med pedagogisk personal tar fram målbilder för prioriterade utvecklingsområden utifrån de lokala behoven. Genom möten med skolledning, och med hjälp av goda exempel från andra skolor, arbetar gruppen med att skapa förutsättningarna för att uppnå de uppsatta målen, exempelvis effektivare mötesstrukturer.

I Stockholms stads skolor är de återkommande utvecklingsområdena gemensam planering, observation och återkoppling samt mötesstrukturer. PRIO följs upp bland annat genom betygsresultaten under sex terminer samt en upplevelse- och genomförandestatusenkät. Hittills har PRIO resulterat i nya arbetssätt och processer som på sikt ska leda till högre kunskapsresultat hos eleverna. Efterhand som PRIO har pågått har möjligheterna till erfarenhetsspridning mellan skolorna utökats.

5.1.2 Gymnasiet: navskolorna

Inom gymnasiet används formen navskolor där navskolan ska fungera som ett kunskapscentra och sprida gemensamt lärande i organisationen inom det område som navskolan ansvarar för. Exempel på detta är ESS-gymnasiet och Enskede Gårds gymnasium vilka har fått formulerade uppdrag som navskolor inom områdena specialpedagogik (ESS-gymnasiet) och yrkesintroduktion (Enskede Gårds gymnasium). Detta innebär att de på uppdrag kan arbeta utvecklande på andra skolenheter inom sina respektive områden och sprida gemensamt lärande i organisationen.

5.2 Professions- och kompetensutvecklingsinsatser⁵⁷

5.2.1 Olika satsningar

De olika utvecklingssatsningarna, såväl statliga som kommunala, som har skett inom skolområdet har ofta haft inriktningen på matematik- och språkutveckling. Med åren har staden ytterligare intensifierat insatserna för en god matematik- och språkutveckling. Satsningarna har i vissa fall varit obligatoriska och omfattat samtliga skolor och lärare. Ibland har fokus varit på skolor med stora utmaningar. Det varierar också om de har varit statligt eller kommunalt initierade.

Matematiklyftet är exempel på en statlig, obligatorisk satsning. Matematiklyftet är nu avslutat men har en fortsättning i *Stockholmslyftet*, stadens modell för att genomföra matematiklyftet. Alla matematiklärare har deltagit i professionsutvecklande insatser för att förbättra matematikundervisningen. Matematiklyftets grundtankar är väl förankrade i forskning kring vad som fungerar, såsom kollegialt lärande. Uppföljning har visat en hög grad av nöjdhet bland deltagarna. Ju mindre formell behörighet i matematik, desto högre grad av nöjdhet.

Matematiklyftet utgör modell för annan professionsutveckling, som till exempel det statliga *Läsllyftet* som inletts 2016. Läsllyftet handlar om språkutvecklande insatser i vid mening och är inte begränsat till läsning.

Kompetensutvecklingsinsatser i *språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt* genomförs regelbundet flera gånger per termin, riktade till ämnes- och modersmålslärare samt till lärare i svenska som andra språk och till studiehandledare. Ett språkutvecklingsprogram

⁵⁷ Med kompetensutveckling menas formell, behörighetsgivande utbildning. Övriga insatser benämns som professionsutveckling.

har tagits fram där insatserna skräddarsys efter skolornas behov vid efterfrågan. Det kan handla om seminarieserier, nätverk etc. Målet är att höja medvetenheten och att öka kunskapen kring området flerspråkighet, andraspråksutveckling och språk- och kunskapsutvecklande undervisning för lärare i staden, som tar emot och undervisar nyanlända och flerspråkiga elever.

Många *workshops*, *seminarier* och *föreläsningar* riktade till utvalda målgrupper genomförs och många av dem har fokus på språkutvecklande arbetssätt och nyanlända. Insatserna initieras från central förvaltning och är kostnadsfria för skolorna. Förvaltningen engagerar forskare m. fl. som nyligen publicerat intressanta resultat för enstaka seminarier eller serier.

5.2.2 Forskningssamverkan

Plattformen *Stockholm Teaching & Learning Studies* är ett kommunövergripande samarbete där grupper av lärare genomför undervisningsutvecklande projekt med ett vetenskapligt förhållningssätt och med ledning av ett vetenskapligt råd bestående av professorer från Stockholms universitet. Karriärlärare är primär målgrupp för arbetet. Verksamheten har flera syften – att främja professionsutveckling, utveckla skolanpassade modeller för FoU-arbete och att bygga en ämnesdidaktisk kunskapsbas.

Staden har för närvarande ett femtiotal *forskarutbildade lärare*.⁵⁸ Ytterligare ett tjugotal är under utbildning till licentiatexamen. Staden har satsat på forskarskolor för lärare sedan slutet av 1990-talet och har därför förhållandevis många forskarutbildade lärare. Den ämnesdidaktiska forskarskola som staden initierat tillsammans med Stockholms universitet år 2007 har gett ett tjugotal forskarutbildade lärare som alla ingår i Stockholm Teaching & Learning Studies. Här ägnar de en del av sin tid åt att stötta grupper av lärare som har ansökt om och fått medel för lärardriven forskning som ska utveckla undervisningen.

Alla grundskolor i Kista har deltagit i ett *skolövergripande FoU-projekt* med forskare på Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), för att öka det kollegiala lärandet med stöd av IT, på såväl skolledar- som lärarnivå. Erfarenheterna bildar modell i nätverk för skolledare i andra delar av staden. I ett första steg används erfarenheterna för

⁵⁸ Lärare med forskningskompetens men som inte har lektorat eller andra uppdrag som svarar mot deras kompetens utan de arbetar som lärare.

att arbeta vidare med de andra skolorna i samma grundskoleområde.⁵⁹

Grupper av lärare har även möjlighet att *söka medel för att genomföra FoU-projekt* för att förbättra undervisningen eller förutsättningarna för den. Uppföljningar visar att det är ett mindre antal skolor som återkommande söker medel. En utmaning är därför att tänka nytt kring dessa medel för att i högre utsträckning nå skolor som har utvecklingsbehov men saknar verktyg att adressera dem. Ett nytt processinriktat sätt att initiera projekt är under utveckling.

Utbildningsnämnden har även avsatt *innovationsmedel* för verksamheter där man vill utveckla, förbättra eller pröva något man inte tidigare gjort. En del av dessa medel kommer att riktas till skolor med stora utmaningar i form av processtöd för att fånga upp och konkretisera medarbetares idéer som kan leda till nya sätt att arbeta och organisera verksamheten.

5.3 Sammanfattande reflektion

Staden har ett brett utbud av kompetensutvecklingsinsatser. Genom stadens storlek har det funnits goda möjligheter till olika former av skolutveckling. På senare år har insatserna fått ett större fokus på språkutvecklande arbetssätt, vilket den tidigare forskningsrapporten lyft fram som ett angeläget område att arbeta med.⁶⁰

Uppföljningen av de olika insatserna är i huvudsak kvantitativ och på kort sikt, dvs hur många deltog, från vilka skolor etc. Uppföljningen visar inte på några systematiska skillnader i deltagandet mellan till exempel ytterstad och innerstad. Det finns samtidigt ingen samlad analys av vad deltagandet i dessa insatser bidrar till när det gäller skolans resultatförbättring eller hur de kan värderas mot varandra. En förklaring till avsaknaden av detta är det generellt sett är svårt att isolera effekten av en specifik insats från betydelsen av annat som pågår.

Stadens medarbetarenkät ger dock en indikation på värdet av insatserna. Medarbetarna vid utbildningsförvaltningen verkar vara förhållandevis nöjda med hur de utvecklas. År 2015 var det 84 procent av medarbetarna som svarade att de lär nytt och utvecklas dagligen i sitt arbete och det var 81 procent som ansåg att de tog

⁵⁹ Stadens grundskolor är indelade i sju grundskoleområden med cirka 10-20 grundskolor i varje område. Varje grundskoleområde leds av en grundskolechef.

⁶⁰ Nihad Bunar (2016) ”Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan”, sidan 68

initiativ till att utveckla sin kompetens utifrån verksamhetens behov.⁶¹ Motsvarande uppgifter för hela staden var 82 respektive 79 procent.⁶²

Uppgifterna från medarbetenkäten indikerar samtidigt att det kollegiala lärandet inom och mellan skolenheter kan stärkas. Det kollegiala lärandet ska enligt utbildningsnämndens verksamhetsplan vara basen för lärarnas lärande. Vissa gemensamma strukturer som kan bidra till det kollegiala lärandet finns genom PRIO, navskolorna samt Stockholm Teaching & Learning Studies. Genom de olika skolområdena inom både grundskola och gymnasium finns det också grunder för att det ska kunna ske ett erfarenhetsutbyte mellan skolor. Trots styrning och vissa strukturer på plats var det endast 45 procent av de anställda vid utbildningsförvaltningen som ansåg att man på deras arbetsplats utbyter erfarenheter med andra utanför arbetsplatsen för att utveckla verksamheten och 64 procent uppgav att man lärde av varandra på arbetsplatsen.⁶³ Motsvarande uppgifter för staden som helhet var 51 respektive 67 procent.⁶⁴

⁶¹ Utbildningsförvaltningen "Medarbetarenkät Utbildningsförvaltningen 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

⁶² Stockholms stad "Slutrapport Medarbetarenkät 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

⁶³ Utbildningsförvaltningen "Medarbetarenkät Utbildningsförvaltningen 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

⁶⁴ Stockholms stad "Slutrapport Medarbetarenkät 2015". Det är andelen som uppgett högt på frågan (nivå 8-10) som uppges.

6. Stödbaserad inkludering i Stockholms stad

Stockholms skolor ska vara bra skolor för alla och olikheter ska ses som en tillgång. För att detta ska vara möjligt ska elever i behov av extra stöd få detta. Den tidigare delrapporten ”En skola där alla ska lyckas” beskrev övergripande stadens arbete med att ge stöd efter individuella behov.⁶⁵ Här återges delar av denna beskrivning med viss komplettering, fokuserat på områdena: ansvar och mål, organisering, utveckling av arbetsmetoder, resurser samt uppföljning. Kapitlet avslutas med en sammanfattande och uppdaterad beskrivning av arbetet med att utveckla mottagandet av nyanlända. Varje avsnitt avslutas med en kortfattad reflektion.

6.1 Elever i behov av extra anpassning och särskilt stöd

Skolans *ansvar* för att ge stöd och anpassa verksamheten utifrån elevernas behov är tydligt reglerat. Enligt skollagen ska varje elev undervisas utifrån sina egna förutsättningar och utbildningen ska anpassas efter individens behov. Det finns två former av stöd-insatser: extra anpassningar och särskilt stöd. Extra anpassningar är mindre ingripande och kan ske inom ramen för den ordinarie undervisningen. Särskilt stöd är mer ingripande och har en större omfattning och/eller varaktighet än vad som är möjligt att ge inom extra anpassningar. Rektor beslutar om särskilt stöd, som ska vara dokumenterat i ett åtgärdsprogram.⁶⁶

Skollagen reglerar också elevhälsan och att det ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator samt tillgång till sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses.⁶⁷ Enligt skollagen ska alla elever också ha tillgång till studie- och yrkesvägledning.⁶⁸ Utöver skollagen styr utbildningsnämndens kvalitetsprogram för elevhälsoarbetet elevhälsans uppdrag.⁶⁹ Varje skola i Stockholm ska ha ett elevhälsoteam och en elevhälsoplan. Studie- och yrkesvägledaren ska ingå i elevhälso-teamet på skolor som har årskurserna 7-9 och inom gymnasiet.⁷⁰

⁶⁵ Stadsledningskontoret (2016) ”En skola där alla ska lyckas”, sidan 19ff

⁶⁶ Skolverket (2014) ”Arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram”

⁶⁷ Skollagen SFS 2010:800 2 kap. 25§

⁶⁸ Skollagen SFS 2010:800 2 kap. 29§

⁶⁹ Utbildningsnämnden (2015) ”Kvalitetsprogram för elevhälsan”

⁷⁰ Utbildningsnämnden (2015) ”Verksamhetsplan 2016 Utbildningsnämnden”

Som en del i utvecklingen av uppföljningen av elevhälsoteamens arbete ska grundskolor och gymnasieskolor lämna in sina elevhälsoplaner till central förvaltning.

I Stockholm finns tillgång till centralt *organiserade* specialistinsatser. Stockholms stad arbetar med lärande och elevhälsa genom fyra specialistenheter: Mediateket, som bland annat behandlar läs- och språkutveckling, Skolhälsan som främst arbetar förebyggande, Skolstöd erbjuder specialistkunskap som kan behövas i arbetet med elever i behov av särskilt stöd och Språkcentrum arbetar med undervisning på modersmål. Tidigare ingick även Psykologenheten som erbjöd psykologtjänster, såsom diagnostik eller konsultation. Psykologenhetens resurser flyttas under år 2016 till skolorna.

Staden har också särskilda undervisningsgrupper (CSI-grupper) som är en stödresurs till kommunala grundskolor med elever i behov av extraordinära stödåtgärder inom ramen för ett åtgärdsprogram.

I staden pågår det även olika former av *utvecklingsarbete för att utveckla arbetsmetoder och verktyg* vilka exempelvis är inriktade på samverkan mellan grundskolan och socialtjänsten (PPSS).⁷¹ Inom gymnasieskolan finns bland annat ett utvecklingsarbete inom gymnasiesärskolan som genomförs tillsammans med Göteborg, Malmö och SPSM (Specialpedagogiska skolmyndigheten) med särskild fokus på elevernas utveckling. I detta utvecklingsarbete är både lärare och skolledare delaktiga.

Även den omfattande utvecklingen som sker inom IKT bidrar till arbetet med att kunna ge extra stöd. Det finns idag flera olika typer av program och appar som fungerar som verktyg för att ge extra stöd.⁷² Genom den så kallade 1:1-satsningen har varje elev inom stadens gymnasieskolor försetts med en egen dator eller surfplatta. ”1:1 2016” är ett projekt som handlar om att fylla 1:1-satsningen med ett pedagogiskt innehåll. År 2016 har det inletts ett fyraårigt forskningsprojekt med Stockholms universitet, där forskare ska följa ”1:1 2016” ur några aspekter. Ett delprojekt fokuserar på digitala verktygs potential att öka motivation och delaktighet hos elever med sinsemellan väldigt skilda behov som av olika skäl inte fullt ut kan tillgodoses. Det kan handla om elever som inte kommer till skolan på grund av sjukdom, psykisk ohälsa eller på grund av bristande motivation. Det kan även handla om nyanlända elever

⁷¹ För en kort beskrivning, se delrapport 1 Stadsledningskontoret (2016) ”En skola där alla ska lyckas”, sidan 21f

⁷² Se bilaga 1. Några kategorier av program och appar

eller om elever med olika former av fysiologiska eller kognitiva funktionsnedsättningar.

Tilldelade *resurser* är andra viktiga förutsättningar för att kunna anpassa undervisningen och ge särskilt stöd. I delrapport 1 beskrivs resursfördelningsmodellen. Denna innebär att genom de extra ersättningarna, framförallt genom den socioekonomiska resurstilldelningen, kan skolan få upp till dubbel ersättning per elev, exempelvis från cirka 70 000 kronor per elev till 140 000 kronor per elev.⁷³

Genom den socioekonomiska resurstilldelningen, skapas möjligheter för att ha fler personalresurser i skolor med större socioekonomiska utmaningar. Tidigare i rapporten beskrivs att antalet elever per lärare var lägre på dessa skolor. Skolor med svaga socioekonomiska förutsättningar har ett större fokus på specialresurser. I tabellen nedan ses en jämförelse mellan specialresurser vid ett urval skolor med ungefär samma elevantal i de båda kategorierna. Uppgifterna baseras på antalet anställda vid varje skola och tar inte in eventuellt inhyrd personal eller liknande. Det innebär att när det står att skolorna har 0 psykologer anställda, säkras tillgången till den kompetensen genom till exempel köp av upphandlade konsulter. (Se tabell 2.)

Tabell 2. Tillgången till specialresurser vid skolor med mindre respektive mer gynnsamma socioekonomiska förutsättningar, år 2016

Specialresurs	Skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar ⁷⁴	Skolor med mer gynnsamma socioekonomiska förutsättningar ⁷⁵
Elevassistent	61	12
Lärarassistent	25	5
Specialpedagog	12	15
Fritidslärare	18	8
Kurator	10	3
SYV	6	2
Hemspråkstränare	7	0
Psykolog	3	0
Socialpedagog	3	0
Total:	145	45

Källa: Utbildningsförvaltningens personalfil 2016-05-31

⁷³ Stadsledningskontoret (2016) ”En skola där alla ska lyckas”, sidan 31ff

⁷⁴ Bredängsskolan, Grimtaskolan, Rinkebyskolan och Hjultaskolan

⁷⁵ Äppelviksskolan, Gustav Vasa skolan, Högländsskolan och Smedslättsskolan

Utöver ovannämnda resurstilldelning kan skolorna också under vissa förutsättningar få verksamhetsstöd efter ansökan. När skolan behöver vidta extra stödåtgärder ska dessa i de flesta fall täckas av det så kallade grundbeloppet även om det handlar om insatser inom ett åtgärdsprogram. Men om eleven har ett omfattande behov av stöd, och de insatser som skolan ska genomföra är extraordinära, kan så kallat verksamhetsstöd utgå efter ansökan.⁷⁶ Beviljat belopp varierar efter vilken behovsgrupp som eleven bedöms tillhöra, där det varierar mellan cirka 40 000 och 450 000 kronor per behovsgrupp.

Det finns således flera förutsättningar för stödbaserad inkludering. Samtidigt har kritik riktats mot stadens arbete kring detta och framförallt *uppföljningen* av stödet. Stadens revisorer har gjort bedömningen att utbildningsnämndens styrning och uppföljning av stödet till skolor med elever som riskerar att inte nå kunskapsmålen behöver utvecklas. Utbildningsnämnden bör enligt revisionen säkerställa att skolorna har arbetssätt så att elever i behov av särskilt stöd får det stöd de har rätt till.⁷⁷ Även en konsultrapport har lyft fram kritik mot förvaltningens förmåga att arbeta med elever i behov av särskilt stöd och hänvisat till kritik från bland annat Specialpedagogiska myndigheten.⁷⁸ Utifrån denna kritik, och förelägganden från Skolinspektionen, ser utbildningsförvaltningen därför över behovet av ytterligare åtgärder.

Studier har också visat på att unga med funktionsnedsättning i lägre utsträckning har goda skolresultat och att färre studerar vidare.⁷⁹ Den tidigare delrapporten visade att hälsa och skolresultat samvarierade. Elever som uppgav att de hade ej godkända betyg uppskattade i högre utsträckning sin somatiska och psykiska hälsa sämre.⁸⁰ Sammantaget pekar detta på ett behov av att vidareutveckla stödet till elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd, inte minst uppföljningen av det.

⁷⁶ Utbildningsförvaltningen (2016) "Information om verksamhetsstöd för elever med omfattande behov av särskilt stöd i kommunal förskoleklass, fritidshem och grundskola för läsåret 2016/2017" PM 2016-01-27, Christer Blomkvist

⁷⁷ Stadsrevisionen (2016) "Årsrapport 2015 Utbildningsnämnden" nr 30, 2016, sidan 8

⁷⁸ Ramböll (2016) "Utvecklingsinsatser Förslag till förändring"

⁷⁹ Se t.ex. Fokus 12, Levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning och <http://www.funkaportalen.se/Guide/Utbildning-arbete/Stod-i-grundskolan/Samre-studieresultat-och-lagre-utbildningsniva/Allt-fler-personer-med-funktionsnedsattning-studerar-vidare.aspx>

⁸⁰ Stadsledningskontoret (2016) "En skola där alla ska lyckas", sidan 39. Se även SoU (2010:79) "Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt" som verkar peka på att sambandet går i båda riktningar – goda studieresultat skyddar mot ohälsa men psykisk ohälsa är en riskfaktor för att inte nå goda studieresultat.

6.2 Mottagande av nyanlända

Inriktningen i Stockholm är att stadens alla *grundskolor* ska ta emot nyanlända elever.⁸¹ I de skolor där man inte har tagit emot nyanlända elever i närförort och innerstaden, ska skolan etablera förberedelseklasser i takt med antalet nyanlända elever i Stockholm.⁸² Under läsåret 2015/2016 har stadens grundskolor tagit emot cirka 1 800 nyanlända elever. Samtliga kommunala grundskolor med årskurs 7-9 tar emot nyanlända elever och det är endast åtta av de övriga grundskolorna som inte har tagit emot nyanlända under läsåret.

Utbildningsförvaltningen inrättar under år 2016 en mottagnings- och placeringsfunktion för alla nyanlända elever. Från och med läsåret 2016/2017 ska alla nyanlända elever inom grundskolan och grundsärskola tas emot av denna där även den inledande hälsoundersökningen ska genomföras. Tidigare har föräldrarna själva ansvarat för att söka upp skola. Den nya funktionen ska samla antagningen till alla skolor och hjälpa elever att snabbare bli placerade vid en skola.

För att säkerställa ett gott mottagande har utbildningsförvaltningen formulerat en målbild för mottagandet och undervisningen av nyanlända elever.

Målbild för mottagande och undervisning av nyanlända elever

Alla skolor i staden tar emot nyanlända elever som genomgått en inledande bedömning av kunskapsnivån, steg 1 och 2, med Skolverkets material och så fort som möjligt inkluderas i en ordinarie klass.

Alla elever får undervisning och/eller studiehandledning på sitt område för att så fort som möjligt tillägna sig ämneskunskaper.

Alla lärare som undervisar elever med annat modersmål har goda kunskaper om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.

Allt mottagande sker utifrån gemensamt fastställda rutiner.

⁸¹ ”Utbildningsnämnden (2015) ”Verksamhetsplan 2016 Utbildningsnämnden”, sidan 30

⁸² Enligt skollagen ska eleverna gå i förberedelseklass högst ett år med en kunskapsbedömning efter sex månader. Om eleven efter det första året behöver ytterligare tid i förberedelseklassen tas beslut om extra anpassning för sex månaders perioder i högst ett år.

Lärarna som undervisar i svenska som andra språk ska ha behörighet i studiehandledning på modersmål. Förvaltningen har också ambitionen att alla lärare inom tre år ska ha behörighet i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. För att förstärka kompetensen har lärarna även genomgått Lärarlyftet, som erbjuder kurser till lärare med examen som saknar behörighet i sitt undervisningsämne.

Hittills har även 200 legitimerade pensionerade lärare förstärkt undervisningen i förberedelseklasserna. Hösten 2016 planeras det att erbjudas ett processstöd för lärarna i förberedelseklasserna, där lärarcoach, specialpedagog, studievägledare och studiehandledare samarbetar kring bland annat övergången från förberedelseklass till ordinarietklass.

Nyanlända ungdomar i *gymnasieålder* tas emot på språkintroduktion vid Liljeholmens gymnasium samt Skärholmens gymnasium där en studieorganisation utvecklats för att erbjuda en individualiserad undervisning. Utbildningen tar sikte på de nationella målen och ger möjligheter att snabbt lära sig svenska, parallellt med övriga kunskaper inom framförallt samhälls- och naturorienterade ämnen. Skolorna har kontinuerlig antagning från augusti till slutet av april, och i början av juni slutar eleverna. Följande läsår kan eleverna fortsätta sina studier på andra gymnasieskolor eller utbildningsanordnare. Under år 2016 ser utbildningsförvaltningen över språkintroduktionen fokuserat på studieövergångar och utbildningsutbud.

Den ökande inströmningen av nyanlända under framförallt år 2015 har skapat behov av att snabbt och fortlöpande *utveckla såväl organisation som arbetsmetoder och samverkan*. Utvecklingen av samverkan kring övergången mellan grundskola och gymnasieskola är en viktig del i detta. En annan del är den utveckling av arbetsverktyg som sker inom IKT. Stadens skolor har tillgång till flera olika typer av programvaror som stöd för flerspråkiga och nyanlända elever. Det finns översättningsprogram som klarar 30 språk, träningsprogram av olika slag för elever med andra modersmål och en rad kompensatoriska program för till exempel talsyntes⁸³. Genom utvecklingen blir det angeläget att se till att det finns förutsättningar, till exempel genom datorer och kunnande, för att kunna använda de hjälpmedel som finns. Den snabba utvecklingen av organisation och arbetssätt skapar också behov av att följa upp att genomförda förändringar har bidragit till måluppfyllelse.

⁸³ Talsyntes är teknik för att i programvara eller maskinvara skapa artificiellt tal.

7. Rekommendationer och åtgärder

Delrapport 1 ”En skola där alla ska lyckas” behandlade den strukturella kontexten och hur elevsammansättningen påverkar skolresultaten. Rekommendationerna tog sikte på att kompensera för detta genom minskad skolsegregation, stärkt studiemotivation, ett utvecklat mottagande av nyanlända elever, att verka för ett närsamhälle som stödjer goda resultat samt förstärkt utvärdering och analysstöd. I denna rapport lämnas kompletterande rekommendationer och åtgärdsförslag inriktade på de interna påverkansfaktorerna.

På ett övergripande plan kan sägas att det sedan tidigare pågår arbete vid stadens skolor för att utveckla de fyra beståndsdelarna för en hållbar skolutveckling: skolkultur, ledarskap och lärande organisationer samt stödbaserad inkludering. De är viktiga delar i det systematiska kvalitetsarbete som skolorna ska bedriva. Staden har haft en hög ambition med skolan och genom stadens storlek har det funnits goda möjligheter till att bedriva olika former av skolutvecklingsarbete. En grund för det stadsgemensamma utvecklingsarbetet är att det ska utgå från forskningsresultat och de olika delarna är därför uppmärksammade sedan tidigare.

Samtidigt har de olika insatserna inte lett till att skillnaderna i skolresultat har minskat – betyder det då att de inte är effektiva? Inte nödvändigtvis. I denna rapport jämförs det som behöver finnas på varje skola med stadens ambitioner inom dessa områden och en generell bild av hur det ser ut i staden utifrån den begränsade samlade kunskap som finns om detta. Omfattningen av utbildningsnämndens verksamhet med cirka 150 grund- och gymnasieskolor begränsar möjligheterna att få in ett heltäckande underlag för att kunna dra generella slutsatser utifrån det. Även om styrdokumenterna uttrycker tydliga ambitioner i många av dessa delar och staden har skapat vissa gemensamma strukturella förutsättningar, behöver det således inte betyda att ambitionerna har omsatts i praktiken överallt och att förutsättningarna som finns är fullt ut tillräckliga.

Skolkommissionen konstaterade under våren 2016 att Sverige har ”höga ambitioner med skolväsendet men den svenska skolan har stora problem.”⁸⁴ Att ha en god ambition är viktigt men räcker inte

⁸⁴ SOU 2016:38 ”Samling för skolan Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet”, sidan 47

hela vägen; denna utmaning delar staden med andra städer. I den bilagda forskarappen lyfts problematiken med ofullständig implementering fram.⁸⁵ Strukturer och andra förhållanden kan motverka en lyckad implementering. När det gäller skolkultur är en av dessa svårigheter för ett framgångsrikt genomförande att nå fram med, och få accept för, ett budskap i en omfattande stad eller verksamhet.

En annan förutsättning som behandlas i forskarappen är tidsfaktorn. Det tar tid att genomföra förändringar och det kräver därför uthållighet. Utvecklingen av kollegialt lärande, där tilliten mellan deltagarna är en förutsättning, är ett exempel på detta. Tillit kan kräva en lång tidsutdräkt för att bygga upp och möjligheterna för att lyckas med det kan påverkas av till exempel personalomsättning.

Tidsfaktorn kan också belysas utifrån det som i något sammanhang benämnts ”målregn”.⁸⁶ Huvuduppdraget är lärandet men också många andra områden är prioriterade och kan kräva sitt fokus och sin tid och därigenom ta tid från huvuduppdraget.

En del i huvuduppdraget är att skolan ska anpassa verksamheten efter individens behov så att skolan är en bra skola för alla. Individanpassat stöd förutsätter dock såväl att man upptäcker behovet av det som att man har ekonomiska och personella resurser att sätta in samt att det finns arbetsmetoder och verktyg att tillgå som ger det stöd som behövs. Möjligheterna att skapa heterogena skolmiljöer påverkas också av viljan eller inställningen till det. Det kan hos såväl elever och föräldrar som personal finnas farhågor kring att inkludering ska bli exkludering om man inte tror att skolan kan möta elevens behov.

Fallgroparna för att lyckas är således många. Skillnaderna i skolresultat pekar samtidigt på behovet av att fortsätta utvecklingsinsatserna. Det varierar från skola till skola vilka åtgärder som behövs just där utifrån aktuella förutsättningar. Förslagen nedan är därför inriktade på huvudmannarollen: att styra och följa upp samt att facilitera, eller möjliggöra, genom resurser, organisering och kompetensutveckling.⁸⁷

⁸⁵ Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”, sidan 24

⁸⁶ Se Dagens Nyheter 2016-07-22 ”Kommunala skolors brister större problem än vinsterna”, sidan 6

⁸⁷ Eftersom förslagen riktas till huvudmannanivå sätts genomgående nämnden som ansvarig. Då förslagen ges inom Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm sätts kommunstyrelsen som den som den ansvarige ska återkoppla till.

U2.1 Främja en skolkultur som präglas av höga förväntningar på alla elever

Skolkultur är de normer och värderingar som råder på en skola om vad som är viktiga värden för att målen ska uppfyllas, tex. hög närvaro och studiefokus. Genom den kan vi skapa beteenden som leder till goda studieresultat. Varje elevs motivation för studier är avgörande för hans lärande. Det är därför angeläget att miljön stödjer och uppmuntrar till motiverade elever, bland annat genom att miljön präglas av höga förväntningar på alla elever. Känslan av meningsfullhet, engagemang från lärarna och goda relationer skapar motivation som i sin tur leder till ett ökat lärande.⁸⁸

U2.1.1 Åtgärd: *Förstärk det kollegiala lärandet kring skolkulturen*

Beskrivning: Erfarenhetsutbytet mellan olika skolor bör förstärkas kring hur man arbetar med att med normer och värderingar skapa beteenden som är gynnsamma för skolresultatet. Detta kan exempelvis ske mellan skolledarna inom de olika grundskole- och gymnasieområdena. Fokus bör vara på framgångsrika arbetssätt för att skapa och upprätthålla en kultur med höga förväntningar på de elever som behöver det som bäst. Höga förväntningar har större betydelse för elever som saknar stöd hemifrån och förebilder som motiverar till att uppnå goda studieresultat. Andelen elever som uppfattar det som att läraren förväntar sig att de ska nå målen i alla ämnen varierar mellan skolorna. En utgångspunkt för det kollegiala lärandet kan därför vara att i dialog analysera om skillnaderna beror på olika arbetssätt och vad som kan göras för att minska dessa skillnader.

Pågående arbete: Stockholms stads styrdokument anger vilka värden som stadens skolor ska utgå från. Skolorna presenterar inriktningen för sin verksamhet på Stockholms stads webbplats. Återkommande begrepp är en bra skola för alla, höga förväntningar på alla elever samt betydelsen av lärandet och respekt för varandra.

Ansvarig: Utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

U2.2 Vidareutveckla ledarskapet i Stockholms stads skolor

Ett bra ledarskap skapar en attraktiv skola och förbättrar resultat. Ett distribuerat ledarskap, dvs. då ledarskapet fördelas även till andra funktioner inom organisationen, är ett framgångsrikt ledarskap. Ledarskapet förs då närmare eleverna, vilket kan öka elevernas

⁸⁸ Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”, se avsnitt 3.

engagemang. En annan framgångsfaktor är inriktningen för ledarskapet. Positiva aspekter på elevernas lärande och prestationer uppnås genom att ledarskapet är organiserat såväl mot att förbättra undervisningen och lärarnas färdigheter i sina undervisningsämnen, som mot att utveckla andra aspekter av skolans organisation, miljö och kultur.⁸⁹

U2.2.1 Åtgärd: Dela kunskap mellan skolorna på effektiva sätt att rekrytera och behålla personal

Beskrivning: En grundläggande förutsättning för att kunna bedriva och utveckla verksamheten är att tillräckliga personalresurser finns. Stockholm delar tillsammans med många andra kommuner en stor rekryteringsutmaning inför framtiden. Det är därför viktigt att ta vara på och sprida de goda exempel på insatser för att rekrytera och behålla personal som finns inom stadens skolor. Tidigare undersökningar visar på att det är många olika delar som kan bidra till detta. Erfarenheterna från OpenLabs förslag om hur rekryteringen i Skärholmen kan stärkas kan på sikt tas med, tillsammans med erfarenheter från andra kommuner.

Pågående arbete: Utbildningsnämnden har år 2016 beslutat om en kompetensförsörjningsplan som innehåller en rad gemensamma insatser såsom projekt från Nyanländ till nyanställd. Under året har också OpenLab genomfört en utmaning inriktad på hur staden kan locka skickliga lärare till skolorna i Skärholmen.

Ansvarig: Utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

U2.2.2 Åtgärd: Förstärk det kollegiala lärandet mellan skolledare

Beskrivning: Konkurrenten mellan olika frågor som behöver hanteras är hög, risken är stor att långsiktiga och tidskrävande frågor som hur man uppnår varaktig resultatförbättring prioriteras ned. En gemensam, strukturerad form för kollegialt lärande mellan skolledare bör därför utvecklas där fokus är på att vidareutveckla verksamheten utifrån uppnått resultat.

Pågående arbete: Utbildningsförvaltningen har ett chefsutvecklingsprogram. Erfarenhetsutbyte sker också inom olika mötesforum som finns gemensamt för förvaltningen eller inom respektive grundskole- och gymnasieområde.

Ansvarig: Utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

⁸⁹ Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”, se avsnitt 4.1.

U2.3 Skapa arenor för förbättring i Stockholms stads skolor

Läraren är enligt forskningen den viktigaste faktorn för elevers lärande och hälsa. Olika undersökningar visar på att attraktiva arbetsplatser skapas bland annat genom att lärarna har möjlighet att ha fokus på undervisningen och i samspel med andra kan vara drivande i utvecklingen av lärandet. Det verkar således finnas en stor vilja till att utveckla och förbättra. Forskning har också visat att modeller inriktade på att skolan fungerar som en lärande organisation leder till förbättring av elevernas skolresultat. För att skapa lärande organisationer behöver det finnas nätverk inom och mellan skolorna för skolpersonal, där deltagarna gemensamt reflekterar över frågeställningar såsom hur lär sig eleverna, hur vet vi att de har lärt sig och vad gör vi när det visar sig att de inte lärt sig.⁹⁰

U2.3.1 Åtgärd: *Tydliggör styrningen av att det ska finnas former för kollegialt lärande på varje skola*

Beskrivning: Inom Stockholms stad betonas i styrningen att grunden för lärares lärande är det systematiska kollegiala lärandet på och mellan skolorna. Skolorna återrappporterar dock inte hur de säkerställer att ett kollegialt lärande sker inom skolan eller med andra skolor eller vilket resultat det har lett till. Detta bör därför ingå som en del i den ordinarie styrningen och uppföljningen inom det integrerade ledningssystemet.

Pågående arbete: Många av de olika kompetensutvecklingsinsatser som har genomförts för stadens skolor har utgått från forskningen om betydelsen av kollegialt lärande. Karriärtjänsterna förstelärare och lektor har som huvuduppdrag att utveckla ett kollegialt lärande. Även inom den pågående IKT-utvecklingen ser man över hur tekniken kan stödja kollegialt lärande.

Ansvarig: Utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

U2.3.2 Åtgärd: *Utveckla skolornas kunskap om goda former för kollegialt lärande*

Beskrivning: Det underlag som central förvaltning får genom enheternas beskrivningar enligt ovan bör användas för att sprida goda exempel på hur kollegialt lärande kan utvecklas. Även erfarenheterna från andra kommuner och verksamheter kan bidra till utvecklingen av skolornas kollegiala lärande. Erfarenhetsspridningen kan ske i mötesforum, på webb, etc.

Pågående arbete: Se ovan.

⁹⁰ Nihad Bunar (2016) "Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme", se avsnitt 4.2

Ansvarig: Utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

U2.4 Säkerställ att Stockholms stads skolor är bra för alla

En heterogen skolmiljö kan leda till bättre skolresultat för elever med särskilda behov och vara skyddande för dem.⁹¹ Heterogena miljöer kan vara berikande för alla som tar del av dem och är på så sätt ett värde i sig. För att stadens skolor ska vara bra skolor för alla krävs dock att elever i behov av extra anpassning och särskilt stöd får det stöd varje individ behöver.

I kommissionens tidigare rapport ”En skola där alla ska lyckas” gavs flera förslag på åtgärder inriktade på att utveckla stödstrukturer utifrån olika elevers behov. Bland annat betonades, utifrån rekommendationen ”Stärk studiemotivationen och minska avhoppet”, betydelsen av ett utvecklat elevhälsoarbete och behovet av vidareutveckla studie- och yrkesvägledningen utifrån kunskapen om riskfaktorer för att ej påbörja eller fullfölja gymnasiestudier. Utifrån rekommendation att ”Utveckla mottagandet av nyanlända” föreslogs också en uppföljning och vidareutveckling av nyanländapengen, framtagandet av en policy för användningen av studiehandledning på modersmål, samt att extern mentorsverksamhet för nyanlända skulle etableras.⁹² En del insatser pågår för närvarande inom dessa områden, såsom mentorsverksamhet och en utredning av nyanländapengen samt att elevhälsoplanerna följs upp. Nedan lämnas kompletterande åtgärdsförslag med utgångspunkt i denna rapport.

U2.4.1 Åtgärd: Följ upp om elever med behov av särskilt stöd nås

Beskrivning: Genom skollagen regleras att utbildningen ska anpassas efter individens behov och stadens styrdokument uttrycker att stadens skolor ska vara bra skolor för alla. Samtidigt har stadens revisorer bedömt att utbildningsnämndens styrning och uppföljning av stödet till skolor med elever som riskerar att inte nå kunskapsmålen behöver utvecklas ytterligare.⁹³ Utbildningsförvaltningen bör därför följa upp huruvida stödinsatserna når fram till de elever som behöver det, för att möjliggöra en skola för alla. Arbetet kan exempelvis ske genom att på elevnivå studera ett urval av skolor och elever, i syfte att se hur eleverna nås av insatserna.

⁹¹ Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”, se avsnitt 5.

⁹² Stadsledningskontoret (2016) En skola där alla ska lyckas, se avsnitt 6.

⁹³ Stadsrevisionen (2016) ”Årsrapport 2015 Utbildningsnämnden” nr 30, 2016, sidan 8

Pågående arbete: En grund i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd är elevhälsoteamen och den elevhälsoplan som de ska arbeta utifrån. Resurser finns både centralt och lokalt för elevhälsoarbetet. Utvecklingsarbete pågår till exempel kring samverkan med socialtjänst. Som ett led i att utveckla uppföljningen av arbetet ska respektive skolas elevhälsoplan framöver lämnas in till central förvaltning.

Ansvarig: Utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

U2.4.2 Åtgärd: Följ upp om mottagande och placering av nyanlända elever sker enligt uppsatta mål

Beskrivning: Tidig placering i ordinarie klass med tillbörliga stödformer, såsom studiehundledning på modersmål, är avgörande för nyanländas inkludering. För att säkerställa att nyanlända elever blir placerade vid en skolenhet skyndsamt och går i förberedelseklass i högst ett år, bör utbildningsförvaltningen följa upp effektiviteten i nuvarande mottagande och placering av nyanlända elever. Särskilt tiden i förberedelseklass och tillgången till stödformer såsom studiehundledning på modersmål bör följas upp.

Pågående arbete: Utbildningsförvaltningen inrättar år 2016 en mottagning- och placeringsfunktion för alla nyanlända elever i grundskoleålder. Det har även formulerats en målbild för mottagandet och undervisningen av nyanlända elever. Vidare pågår det en utredning av antagning och utbud inom språkinstruktionen vid gymnasieskolan.

Ansvarig: Utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

Referensförteckning

Dagens Nyheter 2016-07-22 ”Kommunala skolors brister större problem än vinsterna”

Hattie J (2009) ”Visible Learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement” New York Routledge

Nihad Bunar (2016) ”Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan”

Nihad Bunar (2016) ”Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme”

OpenLab (2016) ”EduAction: Sweden’s Education Incubator” R. 16:02

Ramböll (2016) ”Utvecklingsinsatser Förslag till förändring”

Skollagen SFS 2010:800

Skolverket webbplats Skolverket
<http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/artikelarkiv/kollekt-larande-nyckelfaktor-for-framgangsrik-skolutveckling-1.171296>

Skolverket (2014) ”Arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram” Skolverkets allmänna råd med kommentarer

SOU (2016:38) ”Samling för skolan Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet”

Stadsrevisionen (2016) ”Årsrapport 2015 Utbildningsnämnden” nr 30, 2016

Stockholms stad (2016) ”En skola där alla ska lyckas”

Stockholms stad (2013) ”Skolprogram för Stockholms stad”

Stockholms stad (2016) ”Stockholms stad budget 2016”

Stockholms stad (2016) ”Vision 2040 Ett Stockholm för alla”

Stockholms stad Brukarundersökning 2016

Stockholms stad ”Slutrapport Medarbetarenkät 2015”.

Utbildningsförvaltningen ”Medarbetarenkät Utbildningsförvaltningen 2015”.

Utbildningsförvaltningen (2016) ”Information om verksamhetsstöd för elever med omfattande behov av särskilt stöd i kommunal förskoleklass, fritidshem och grundskola för läsåret 2016/2017” PM 2016-01-27

Utbildningsförvaltningen (2016) ”Utvärdering av det socioekonomiska tilläggsanslaget för grundskolan” PM 2016-03-07
Somia Frej et al

Utbildningsnämnden (2013) ”FoU-strategi för en skola som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet”

Utbildningsnämnden (2013) ” Plan för utbildningsförvaltningens FoU-arbete 2013-2016”

Utbildningsnämnden (2015) ”Kvalitetsprogram för elevhälsan”

Utbildningsnämnden (2016) ”Kompetensförsörjningsplan för förskola, grundskola och gymnasieskola”

Utbildningsnämnden (2016) ”Verksamhetsplan 2016”

Bilageförteckning

1. Några kategorier av program och appar
2. Nihad Bunar (2016) *Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme*

Bilaga 1

Några kategorier av program och appar

Visualiserande

Till exempel 3D där man kan vrida och vända på DNA-spiraler eller se sin teckning ”få liv”

Läsa med öronen

Inlästa läromedel och skönlitteratur och tillgång till talsyntes är bra för alla med auditiv lärostil och helt avgörande för de elever som har svårt att ta till sig tryckt text.

OCR-behandling (tillgängliggöra text)

Bilder och vissa PDF-filer är inte möjliga att läsa med talsyntes. Dessa kan ”OCR-behandlas” för att göra dem läsbara och redigerbara. Via OCR-omvandling kan man även talsyntesen läsa upp text som man fotar själv (skyltar, matsedel, instruktioner etc.)

Alternativt berättande

Man kan visa sin kunskap via serier, filmer, ljudinspelningar, att låta en ”avatar” vara ens ”berättar-jag”. Detta är några exempel. Nya möjligheter fylls på eftersom ny teknik skapas.

Tankekartor

Ett utmärkt sätt att strukturera skolarbeten och sina egna tankar.

Spela in ljudfiler och diktera text

Avlastar arbetsminnet då man slipper skriva och lyssna samtidigt vid genomgångar. Man kan producera text via rösten om man har svårt att få ner tankar på pappret eller förtydliga via en inspelning av sin egen röst.

Anpassad stavningskontroll/rättstavning

Vanliga ordbehandlingsprogram klarar oftast inte att rätta de fel man gör som elev med dyslexi/läs-och skrivsvårigheter. För dessa fel krävs mer avancerade program som även kan läsa om orden och sätta dem i en kontext.

Struktur och planering

Kalendrar, påminnelser och att samla dokument på samma ställe hjälper till att hålla ordning och är avgörande för att vissa elever ska kunna utföra skolarbete eller hitta till lektionerna. Detta är bra för alla elever.

Blanda digitalt och analogt och använda kroppen

Om man har ”myror i baken” så kan det hjälpa att använda IKT för att skapa rörelse kring skolans aktiviteter. Via en interaktiv tavla kan man träna verb genom att fysiskt dra dem över tavlan. Via QR-koder eller ”aurasmas” kan man göra interaktiva tipspromenader.

