

Hållbar kommun

– om kommuners arbete
med social hållbarhet

Viveka Nilsson

RAPPORT 35

Hållbar kommun

– om kommuners arbete med
social hållbarhet

Viveka Nilsson

RAPPORT 35

Denna rapport är den trettiofemte i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Roland Almqvist, Docent, Föreståndare för Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-43-1

© KFi tillsammans med författaren 2016

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

De fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituten i Göteborg, Linköping, Lund och Stockholm bedriver ett forskningsprogram för studier av kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling (Natkom 2). Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 35 i föreliggande rapportserie handlar om social hållbarhet. Det är angeläget att närmare studera den sociala dimensionen av hållbarhet och tydliggöra den komplexitet som föreligger. Syftet med rapporten är att belysa utmaningar med social hållbarhet och vad som är viktigt för att hantera dem. Två kommuner som deltar i det Nationella kommunforskningsprogrammet – Vara och Lerum – utgör studieobjekt och intervjuer har gjorts med aktörer på kommunlednings- och förvaltningsnivå.

Viveka Nilsson

Författaren är verksam som forskare vid Kommunforskning i Västsverige (KFi) i Göteborg.

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Hållbar kommun.....	9
1.1 Hållbarhetsbegreppet	9
1.2 Vad är social hållbarhet?	11
1.3 Tillvägagångssätt	13
2. Att arbeta med social hållbarhet.....	14
2.1 Social hållbarhet innefattar mycket	14
2.2 Fyra faktorer av betydelse för att hantera kommunala utmaningar	18
3. Kommunföreträdare berättar om social hållbarhet	22
3.1 Vara kommun	22
3.2 Lerums kommun	30
3.3 Sammanfattning	38
4. Social hållbarhet är komplext	39
4.1 De mjuka verksamheterna har tagit plats	39
4.2 Utmaningar med social hållbarhet	41
4.3 Viktiga faktorer för att hantera utmaningarna	43
4.4 Ett arbete lite i blindo	44
Referenser	45

Sammanfattning

Rapport 35 i föreliggande rapportserie handlar om social hållbarhet. Det är angeläget att närmare studera den sociala dimensionen av hållbarhet och tydliggöra den komplexitet som föreligger. Syftet med rapporten är att belysa utmaningar med social hållbarhet och vad som är viktigt för att hantera dem. Två kommuner som deltar i det Nationella kommunforskningsprogrammet – Vara och Lerum - utgör studieobjekt och intervjuer har gjorts med aktörer på kommunlednings- och förvaltningsnivå.

Intervjuerna visar att det saknas en tydlig definition av begreppet social hållbarhet och att det därmed föreligger tolkningsmöjligheter. Social hållbarhet tycks mer vara ett orienteringsbegrepp som kan ges olika innebörd i praktiken. Intervjuerna visar också att organiseringen av de båda kommunernas arbete med social hållbarhet skiljer sig åt liksom också formen för arbetet. I Vara är arbetet organiserat i projektform, medan man i Lerum anser att social hållbarhet inte ska bedrivas i projektform utan pågå kontinuerligt varför man satsar på omfattande implementeringsinsatser. Under intervjuerna diskuterades också svårigheterna med att arbeta med social hållbarhet. En svårighet är att det saknas uppföljningsinstrument för att utvärdera arbetet. En annan är tidsaspekten. Social hållbarhet handlar om långsiktiga satsningar och dessutom kan den ständiga tidspressen i det dagliga arbetet medföra att social hållbarhet inte prioriteras. Pengar utgör ytterligare en svårighet. Det gäller att tillhandahålla tillräckligt med resurser för att kunna arbeta med social hållbarhet. De intervjuade lyfter också fram betydelsen av samverkan, innovationer, omvärldsbevakning och sociala investeringar. Kommunen kan inte ensam skapa ett socialt hållbart samhälle. Det gäller också att vara innovativ i bemärkelsen att ta tillvara medarbetarnas idéer. Omvärldsbevakning är en förutsättning för arbetet där dialogen med medborgarna betonas som särskilt betydelsefull. Sociala investeringar bidrar också till ett socialt hållbart samhälle.

Social hållbarhet tycks ännu så länge vara en uppsättning värderingsmässiga mål vars innebörd och tolkning ser olika ut hos olika aktörer. Kommunerna har stora möjligheter att själva tolka begreppet som är orienterande

och därmed öppnar upp för att möjliggöra flexibilitet. Social hållbarhet synes i de studerade kommunerna vara mer av en process än ett definierbart tillstånd. Processen kännetecknas av att det pratas mer om social hållbarhet. De mjuka verksamheterna har fått en tydlig plats i den interna kommunala dialogen, vilket är ett steg i rätt riktning i en värld där det tekniskt kvantifierbara genom tiderna lyfts fram på bekostnad av mjukare, svåråttbara värden. Viss handling kan också skönjas, även om arbetet med social hållbarhet och arbetet med traditionell kommunal verksamhet är svårt att skilja åt. Det mesta kommunerna gör förefaller kunna vara en del i arbetet med social hållbarhet. Arbetet med social hållbarhet tycks ännu så länge ske lite i blindo.

1. Hållbar kommun

Den här rapporten handlar om social hållbarhet. Det är angeläget att närmare studera den sociala dimensionen av hållbarhet och tydliggöra den komplexitet som föreligger. Att arbeta med hållbarhet är en av många utmaningar våra kommuner har att hantera.

1.1 Hållbarhetsbegreppet

Begreppet hållbarhet används flitigt i samhällsdebatten. Snart sagt alla organisationer, både offentliga och privata, arbetar med hållbarhet som ett övergripande värde. Hållbar utveckling som vägledande idé lanserades 1981 av den amerikanske miljöforskaren Lester Brown, men fick sin stora spridning 1987 i och med den så kallade Brundtlandrapporten ”Vår gemensamma framtid”. Rapporten syftade till att skapa uppmärksamhet och intresse för hållbar utveckling som en avgörande framtidsfråga. I rapporten definieras hållbar utveckling som ”en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”. Det har blivit en överordnad princip för FN:s arbete och ett övergripande mål för svensk politik. En hållbar utveckling bygger på människors samförstånd, klokhet, kunskap och kreativitet. Sören Olsson (2012), professor emeritus i socialt arbete, har skrivit artikeln ”Social hållbarhet i planeringsperspektiv” där han närmar sig hållbarhetsbegreppet och diskuterar dess sociala aspekter. Han poängterar att det gäller att samhällets resurser i form av naturtillgångar, människor och kunskap används på ett sådant sätt att det stimulerar till mångfald i samhällets olika system och ökar samspelet inom och mellan dessa system. En hållbar utveckling bygger också på att man använder givna resurser på ett effektivt sätt. Det gäller att allokera resurserna där de gör mest nytta, till exempel genom att olika typer av verksamheter utförs på de geografiska platser där de kan utföras mest effektivt.

Det finns ingen allmänt etablerad definition av hållbarhet. Poängen med hållbarhetsbegreppet är att det i stället för att vara ett begrepp som i sig kan omsättas i exakta formuleringar eller mätbara variabler är ett orienterande begrepp som anger riktning och att det finns en idévärld knuten till det (Olsson

2012). Att se hållbarhet som ett orienteringsbegrepp innebär enligt Olsson att vi kan öppna för föränderlighet och att det finns många olika tolkningar om vad hållbarhet innebär i praktiken. Vilket innehåll begreppet kommer att ha i en given situation är beroende av existerande värderingar och dessa förändras i takt med att samhället förändras.

Begreppet hållbarhet inkluderar tre dimensioner; social hållbarhet, ekonomisk hållbarhet och ekologisk hållbarhet som utarbetades på FN:s konferens om utveckling och miljö i Rio 1992. Social hållbarhet handlar om att bygga ett långsiktigt stabilt och dynamiskt samhälle där grundläggande mänskliga behov uppfylls. Alla människor ska ges lika möjlighet till en god livssituation utifrån skilda behov och förutsättningar. Ekonomisk hållbarhet handlar om att hushålla med mänskliga och materiella resurser på lång sikt eller med andra ord om att anlägga ett hållbart förhållningssätt till ekonomin. Ekologisk hållbarhet handlar om att rådande ekonomisk tillväxt inte får ske till priset av en förstörd miljö. Det gäller att långsiktigt bevara ekosystemens produktionsförmåga och biologiska mångfald och minska påverkan på naturens och människans hälsa.

Den ekonomiska och sociala dimensionen av hållbarhet är starkt sammankopplad, samtidigt som det ekonomiskt och socialt hållbara samhället bygger på att den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling uppfylls. De tre dimensionerna hänger samman och är beroende av varandra, varför en hållbar utveckling syftar till att säkra ekonomisk tillväxt, välfärd och social rättvisa samt god miljö och hälsa för nu levande och kommande generationer. Det framhålls att det gäller att upprätthålla balans mellan de tre dimensionerna eftersom de inte kan ses isolerat. En vanligt förekommande kritik är att hållbarhetsbegreppet är för vagt för att användas i beslutssammanhang då det inte anger någon tydlig riktning för beslut (Dempsey med flera 2011 och Fiorino 2010). Författarna poängterar dock att hållbarhetsbegreppet kan tillhandahålla ett värdefullt ramverk för beslutsfattande. Genom begreppet identifieras både konflikter och synergier mellan de tre hållbarhetsdimensionerna och därmed tillhandahålls en kontext för att mäta resultat inom och mellan dessa. Fiorino (2010) menar att hållbarhetsdiskussionen bör skifta fokus från ett koncept som analyseras och debatteras till att istället ses som en hjälp i beslutssammanhang.

Sedan den 1 januari 2003 stadgas det i regeringsformen att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och framtida generationer. Det innebär att politiska beslut ska utformas på

ett sätt som beaktar en hållbar utveckling, där det gäller att tänka långsiktigt och planera för kommande generationer utifrån hållbarhetsbegreppets tre dimensioner.

1.2 Vad är social hållbarhet?

Social hållbarhet, som föreliggande studie handlar om, är ofta den hållbarhetsdimension som upplevs som svårast att definiera och hantera då den inbegriper människor och mjuka värden. I social hållbarhet har begreppen välfärd och rättvisa en central betydelse. Olsson (2012) talar om den sociala hållbarhetens två perspektiv; välfärdsperspektivet och rättviseperspektivet. Välfärdsperspektivet handlar om att individerna ska ha en hygglig levnadsstandard i en rad avseenden såsom tillgång till arbete, bostad, utbildningsmöjligheter, vård- och omsorg, fritidsaktiviteter, en trivsamt omgivning, basal infrastruktur, ett jämlikt samhälle med mera. Det gäller att bygga ett långsiktigt stabilt och dynamiskt samhälle där grundläggande mänskliga behov uppfylls. Rättviseperspektivet handlar om att fördelningen av välfärden ska vara någorlunda rättvis. Alla individer ska ges lika möjlighet till en god livsmiljö utifrån skilda behov och förutsättningar. Av betydelse för social hållbarhet är enligt Olsson också samhällets förmåga att lösa problem. I alla samhällen uppstår problem; alltifrån miljöproblem och företagsnedläggningar till sociala problem med utanförskap. För kommunerna gäller det enligt Olsson att sträva efter en situation där välfärden är rättvist fördelad och där man också kan hantera uppkomna problem på ett konstruktivt sätt. Problemlösningsförmågan blir därmed en viktig del i den sociala hållbarheten.

Enligt Vallance med flera (2011) är hållbarhet ett begrepp i kaos, särskilt vad gäller den sociala dimensionen. Författarna påpekar att social hållbarhet innefattar ett brett spektrum av frågor från grundläggande behov såsom tillgång till vatten, mat, bostad och medicin till behov gällande utbildning, arbete, jämställdhet och rättvisa. De påpekar också att människors grundläggande behov måste vara tillgodosedda innan de kan börja beakta andra aspekter av hållbarhet. Trush (2003) menar att det är orealistiskt att förvänta sig att människor ska bry sig om global uppvärmning och energieffektivitet när de har att kämpa med mat för dagen, pengar till nödvändig medicin och hålla kylan borta. Författarna lyfter därmed fram betydelsen av social hållbarhet och det nav denna dimension utgör i arbetet med de båda andra dimensionerna.

Det är inom den sociala dimensionen av hållbarhet som kommunerna anses ha störst utmaningar framöver (se till exempel Brorström 2015). En utmaning ligger i att det är svårt att mäta social hållbarhet och därför svårt att avgöra om genomförda beslut och handlingar haft avsedd effekt. Det saknas verktyg för att se betydelsen av gjorda satsningar. En annan utmaning ligger i att social hållbarhet handlar om långsiktiga satsningar medan kommunerna ofta har ett kortsiktigt perspektiv till följd av ettårsbudgetar och fyraåriga mandatperioder. Arbetet med social hållbarhet sträcker sig över en längre tidshorisont än en mandatperiod. Ytterligare en utmaning är att det finns en övertro på att tekniska lösningar ska lösa de sociala problemen. Tekniken utvecklas i rask takt och gör sitt intåg i allt fler kommunala verksamheter, inte minst i de mjuka verksamheterna.

Brorström (2015) har studerat Göteborgs stads arbete med formulerandet av visioner och strategier för de centrala delarna av staden och diskuterar härvid bland annat social hållbarhet. I Göteborg fick trafiken en framträdande plats i diskussionerna kring visioner och strategier beroende på att Trafikkontoret har en stark ställning i staden då det har verktyg baserade på beräkningar och prognoser samt experter knutet till sig. De hårda förvaltningarna är enligt Brorström experttunga och har ett komplicerat språk som gör dem till vinnare i argumentationer. Författaren menar också att mer komplexa frågor av social natur, även om de får utrymme i diskussioner, ofta stannar vid just diskussioner. I Göteborg fanns aktörer som representerade de sociala frågorna med i diskussionerna kring visioner och strategier och kommer även fortsättningsvis att ha en plats i dessa. Detta kan enligt Brorström ses som ett första steg mot att skapa ett verktyg för att hantera arbetet med sociala frågor. Brorström menar också att berättelser från andra städer har visat att ett skifte från hårda till mjuka frågor är möjligt, och med det också en utveckling av organisationer som kan hantera mjuka frågor.

Mot bakgrund av ovanstående blir det av intresse att närmare studera den sociala dimensionen av hållbarhet. Syftet med föreliggande studie är att belysa kommuners arbete med social hållbarhet, med särskilt fokus på utmaningar i arbetet och vad som är viktigt för att hantera dem. Därigenom ökas förståelsen för den komplexitet som föreligger i arbetet med social hållbarhet.

1.3 Tillvägagångssätt

TVå kommuner som deltar i det Nationella kommunforskningsprogrammet – Vara och Lerum – utgör studieobjekt. Därmed låter sig en jämförelse göras mellan de båda kommunerna avseende deras arbete med social hållbarhet. Intervjuer har använts som forskningsmetod. I varje kommun har sju intervjuer genomförts. De intervjuade har ledande befattningar på såväl kommunlednings- som förvaltningsledningsnivå och social hållbarhet belyses därför utifrån ett centralt perspektiv. Intervjuer har den fördelen att forskaren kan ställa följdfrågor och be respondenten utveckla sin svar. Mötet mellan forskare och praktiker blir mer som ett samtal och ett djup i studien med utvecklade resonemang erhålls. Detta till skillnad från enkäter där istället bredd erhålls eftersom praktiker och respondenter inte träffas och respondenterna inte heller kan utveckla sina svar nämnvärt. Vid intervjuerna användes en öppen frågemanual med 13 frågor och frågor ställdes kring innebörden av social hållbarhet, organiseringen kring social hållbarhet, arbetet med social hållbarhet, svårigheter som finns i arbetet och viktiga faktorer för arbetet med social hållbarhet. Genom denna breda ingång har en bild vuxit fram av utmaningar med social hållbarhet och vad som är viktigt för att hantera dem.

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel två en presentation av studiens litteraturgenomgång. I kapitel tre presenteras det empiriska materialet och i det sista kapitlet förs en diskussion utifrån det empiriska materialet för att öka förståelsen för den komplexitet som föreligger i arbetet med social hållbarhet.

2. Att arbeta med social hållbarhet

För att öka förståelsen för den komplexitet som föreligger i arbetet med social hållbarhet måste studiens empiriska material också relateras till litteratur inom området. I detta kapitel förs i avsnitt 2.1 ett resonemang kring vad arbetet med social hållbarhet kan innefatta, från arbete med urbanisering, stadsutveckling och välfärd till att hantera flyktingströmmar och den förestående generationsväxlingen. I avsnitt 2.2 följer ett resonemang kring olika faktors betydelse för att hantera kommunala utmaningar, och i förlängningen också social hållbarhet, nämligen samverkan, innovationer, omvärldsbevakning och sociala investeringar.

2.1 Social hållbarhet innefattar mycket

Urbanisering

I Sverige bor 85 procent av befolkningen i städer och tätorter (SCB 2015). Det pågår en utveckling mot en stark storstadskoncentration och en svagare utveckling i landets perifera delar. Idag bor drygt 1,7 miljoner människor i Stockholm, Göteborg och Malmö, det vill säga i urbana miljöer. Antalet beräknas öka med cirka 40 procent under de närmast 40 åren. I glesbygdskommunerna väntas befolkningen minska med 10 procent. 2050 beräknas tre fjärdedelar av världens befolkning bo i urbana miljöer 2050 (Pearson med flera 2014). Den urbana miljön lockar med sitt utbud av varor, service och kultur och i städerna finns också självförstärkande krafter som förklarar den urbanisering som pågår (SKL 2015a). En stark ekonomisk tillväxt leder till att nya arbetstillfällen växer fram och att det sker en tillströmning av nya invånare. Urbaniseringen medför också kunskapsstillväxt. Kunskap är en kollektiv nyttighet som sprids när individer interagerar med varandra eller flyttar mellan olika miljöer. Kunskapsspridningen är starkast i kunskapsstäta miljöer och frodas bäst då den koncentreras. Det är enklare att sprida och tillämpa ny kunskap i miljöer där kunskapsnivån redan är hög och av den

anledningen är det ofta städer som leder både den teknologiska och ekonomiska utvecklingen.

Det är endast ett fåtal av Sveriges kommuner som stadigt vuxit under de senaste åren, medan ett stort antal kommuner successivt har minskat i befolkningsantal. Enligt SCB:s prognoser förväntas drygt hälften av kommunerna ha en positiv befolkningsstillväxt år 2035 (SCB 2015). I resterande kommuner förväntas antalet invånare stadigt minska. Detta förhållande medför konsekvenser för kommunernas arbete med social hållbarhet i både de växande och krympande kommunerna. Att växa innebär påfrestningar på kommunernas ekonomi och verksamhet då en rad investeringar måste göras. Även de kommuner som krymper, det vill säga har en negativ befolkningsutveckling, utsätts för påfrestningar. Dessa kommuner har inte bara en stor andel äldre utan också få ungdomar. Utbildningsnivån är låg i dessa kommuner och de erhåller lägre skatteintäkter i takt med att befolkningen minskar. Regeringen har aviserat att tillsätta en utredning 2016 för att få till stånd en översyn av den framtida kommunindelningen i vårt land. Det pratas om sammanslagning av kommuner eller utökad samverkan för att minska kostnader, förbättra servicen och underlätta rekrytering av personal. Sammanslagningar och samverkan skapar större och mer motståndskraftiga organisationer (Brorström med flera 2015). En sådan förändring utmanar visserligen den starka identifikation som många känner för sin kommun och sin bygd, men det är angeläget att förändring sker enligt författarna så att kommunerna ges förutsättningar att bedriva och utveckla verksamheten med upprätthållande av en god ekonomisk hushållning.

Stadsutveckling och välfärd

En del i social hållbarhet handlar om att åstadkomma funktionsblandade och täta städer som ger förutsättningar för ett bra vardagsliv för invånarna (se SKL 2010). Det gäller att skapa fungerande miljöer och rörelsemönster. Genom att öka städernas täthet ges till exempel goda förutsättningar för en kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik i sammanhängande nätverk. En bra utformning och funktion av trafiksystemet ger goda förutsättningar till säkra, tillgängliga och trygga resor. Även bostadsbyggandet har att vara socialt hållbart. I ett socialt hållbart bostadsområde blandas bebyggelse och olika upplåtelseformer så att individer ur olika samhällsklasser kan integreras. I Sverige har segregationsproblematiken ökat i städerna där inkomstskillnader och segregation blivit allt tydligare. Ett hållbart samhälle måste vara inkluderande

och inte stänga ute grupper från viktiga livsområden eller arenor (Manzi med flera 2010). Fainstein (2010) för en kritik mot stadsutvecklingen sedan mitten av 1970-talet då tillväxt blev ledstjärna i hela västvärlden. Författaren menar att man i byggandet av nya bostadsområden måste fokusera på boenden för hushåll med inkomster under medianen. Likaså förespråkar Fainstein att megaprojekt i städerna noggrant ska granskas och krävas på fördelar för låginkomsttagare.

Den gemensamma utemiljön är också ett område inom ramen för social hållbarhet och handlar bland annat om att skapa trivsamma parker och torg, bygga promenadstråk och ordna mötesplatser. Här blir det viktigt med trygghetsfrämjande åtgärder såsom att lysa upp parker och gångvägar och skapa mer öppna ytor. Att ta tillvara kommuners kulturhistoriska arv i form av byggnader, miljöer och strukturer från olika tidsperioder ligger också i begreppet social hållbarhet. Inte minst i syfte att skapa förutsättningar för en lokal identitet. Social hållbarhet handlar också om att se till att individerna har arbete, meningsfulla fritidsaktiviteter och inte minst tillgång till välfärd i tillräcklig omfattning och av god kvalitet, det vill säga utbildning, barnomsorg, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Det finns problematiska omständigheter som är ett hot mot en hållbar välfärd (se Brorström med flera 2015). Författarna diskuterar Fergusons (2013) betraktelse av samhällsutvecklingen som menar att generationskontraktet är brutet. Vår generation är inte beredd till försakelse för att kommande generationer ska få tillgång till det välstånd vi har, vilket sannolikt samtidigt innebär att kommande generationer inte är beredda att sörja för dem som kommer efter.

Landsbygden ska inte glömmas bort i sammanhanget. Landsbygden kommer alltid att erbjuda vissa komparativa fördelar för verksamheter som drar nytta av landsbygdens specifika resurser och låga lokalkostnader snarare än av de skalekonomier som uppstår i stadsområden. Landsbygdens resurser i form av skog, jordbruksmark, vatten och mineraler är nödvändiga för produktion och utvinning av råvaror, energi och livsmedel. Landsbygden erbjuder dessutom attraktiva miljöer för boende och rekreation. Landsbygdens förmåga att bidra till en hållbar utveckling bygger dock på att invånarna kan nå samma konsumtionsnivå som stadsinvånarna utan att det ekologiska fotavtrycket blir större. Detta kräver i sin tur att offentliga medel används för investeringar i infrastruktur och service.

Flyktingströmmar och generationsväxling

Under senare tid har våra kommuner kommit att stå inför en ny situation inom ramen för arbetet med social hållbarhet föranledd av de stora flyktingströmmarna. Som en del i detta arbete måste kommunerna tillhandahålla tillfälliga boenden under asylprocessen och sedan integrera de flyktingar som fått uppehållstillstånd genom att erbjuda bostad, förskola, skola, arbete med mera. 2016 trädde den så kallade anvisningslagen i kraft som innebär att samtliga svenska kommuner ska ta emot flyktingar som har fått uppehållstillstånd. Lagen kommer bland annat medföra att kommunerna behöver göra en rad investeringar, vilket innebär kraftiga kostnadsökningar. I Sveriges Kommuner och Landstings Ekonomirapport 2016 (SKL 2016) står att läsa att kostnaderna på grund av den demografiska utvecklingen kommer att öka snabbare än skatteunderlaget. För att klara kostnadsökningen skulle enligt SKL resultatförbättrande åtgärder som motsvarar skattehöjningar på 1,30 skattekronor år 2020 behövas för att kommunerna ska klara ett resultat på 1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Det påpekas att det inte är troligt med skattehöjningar i den omfattningen utan att det snarare handlar om en kombination av olika åtgärder där effektiviseringar är en viktig komponent.

Ännu en utmaning inom ramen för arbetet med social hållbarhet handlar om den generationsväxling kommunerna står inför med många medarbetare som går i pension inom de närmaste åren och svårigheter att kompetensförsörja verksamheten. På grund av de stora pensionsavgångarna finns en utmaning i ledarförsörjningen i kommunerna. Det råder redan idag svårigheter att rekrytera chefer och specialistkompetens och det kommer dessutom att uppstå personalbrist inom mer personalintensiva områden såsom utbildning och äldreomsorg. De äldre ökar till följd av en hälsosammare livsstil och utvecklingen av läkemedel och medicinsk teknologi. Andelen personer över 65 år förväntas öka från dagens 19 procent till 21 procent år 2020. Ökningen gäller främst personer i åldern 65–84 år. Andelen som är 85 år och äldre kommer att vara i stort sett oförändrad fram till 2020, men sedan öka explosionsartat. Eftersom antalet individer i arbetsför ålder inte ökar i motsvarande utsträckning blir problem relaterade till kompetensförsörjning extra kännbart inom äldreomsorgen.

2.2 Fyra faktorer av betydelse för att hantera kommunala utmaningar

Samverkan

Att kommuner i allt större utsträckning tar hjälp av andra organisationer för att leverera verksamhet är en utveckling som Sverige delar med många andra länder. Många aktörer inom offentliga sektorn anser sig behöva samverka för att arbeta med utmaningar av olika slag och i diskussionen om samverkan sägs detta vara en lösning på en rad problem. Samverkan är en viktig del i det som kallas New Public Governance (NPG) som i mångt och mycket handlar om nätverk, samarbete, processer och utvärdering. NPG står i kontrast till New Public Management (NPM) där marknadisering, konkurrensutsättning, decentralisering och mätning står i centrum. NPG handlar om att ingå samverkan mellan såväl offentliga och privata organisationer som brukare och tredje sektorn. Samverkan har blivit en central del i att organisera välfärden och har under hela 2000-talet ökat väsentligt i omfattning i kommunsektorn (Löfström 2010).

Inom kommunerna sker ett ökat samarbete över förvaltningsgränser som ofta handlar om att komma ifrån stuprörstänkandet i organisationen och effektivisera verksamheten. ”Stuprörsmodellen”, det vill säga funktionsspecialisering som modell för hur offentlig verksamhet ska organiseras och styras, har därmed börjat utmanas. Osborne och Stokosch (2013) skriver om ”enhanced”, det vill säga förstärkt, samverkan som handlar om att binda samman den strategiska och operativa nivån så att ledning och verksamhet kan mötas på ett konstruktivt sätt. Kommunerna samverkar också med andra kommuner genom till exempel avtal, kommunalförbund, gemensamma nämnder och/eller förvaltningar. Samverkan sker också med icke-kommunala aktörer såsom myndigheter, privata organisationer och frivilligorganisationer. Ibland är samverkan föranledd av tvång i mindre eller större utsträckning. Många kommuner upplever idag en befolkningsminskning med minskade skatteintäkter som följd och samverkan kan då ses som ett alternativ till kommunsammanslagningar. Samverkan kan också vara kostnadseffektiviserande genom att resurserna utnyttjas effektivare och/eller stordriftsfördelar åstadkoms. Samverkan medför att nya tanke- och handlingsätt influerar och påverkar den egna organisationen. Likaså öppnar samverkan upp och minskar den spårundenhet som ofta präglar våra föreställningar, och nya idéer kan födas (Tuurnas 2015). Detta är viktigt, inte minst i arbetet med social hållbarhet.

Innovationer

Innovationer är viktiga i verksamheter som möter medborgare, patienter, brukare och anhöriga, inte minst för att förväntningarna på välfärdstjänsternas kvalitet ökar (Brorström med flera 2015). Innovationer är också viktiga för att kunna hantera utmaningar av olika slag och nya lösningar på gamla problem förefaller behövas i sammanhanget. Innovationer handlar om att anpassa nya lösningar till en redan befintlig miljö och detta är inte alltid det lättaste (se till exempel Brorström 2014). Författaren påpekar att det ofta i innovationssammanhang handlar om att anamma tekniska lösningar och att det finns en övertro till att hantera såväl ekonomiska som sociala utmaningar (till exempel social hållbarhet) genom teknologi, men att alla problem inte kan lösas på detta sätt.

Innovationer är så mycket mer än teknologi, till exempel ett nytt arbetssätt eller ett nytt sätt att organisera verksamheten på. Innovationer behöver inte vara krångliga och storslagna och i innovationsarbetet ligger enligt Brorström (2014) att uppmuntra medarbetare till att bidra med nya idéer och arbetssätt. Brorström betonar också vikten av att innovationer sprids och att det först är genom spridning som innovationer skapas på riktigt. Det framhålls i litteraturen att det är i städer som innovationer lättast uppstår, inte minst beroende på att de måste uppstå eftersom städerna möter stora utmaningar som till exempel urbanisering, klimatförändringar och ökade sociala skillnader. Det är i städer som kreativa människor samlas och möts (Florida 2005). När möten sker influeras individerna av nya idéer, vilket utgör en god plattform för innovationer.

Omvärldsbevakning

Omvärldsbevakning är viktigt för att erhålla information som kan vara till hjälp i att hantera utmaningar. Innovativa kommuner ägnar mycket tid åt omvärldsbevakning och tittar gärna på hur andra kommuner (särskilt den bästa) löser sina uppgifter, så kallad benchmarking. Det handlar om systematiska jämförelser med andra verksamheter för att få idéer till hur man kan utveckla den egna verksamheten. Genom att medvetet uppmärksamma hur andra gör stimuleras inflödet av idéer kring hur man själv skulle kunna göra. Omvärldsbevakning handlar också om att leta efter sådant som inspirerar till helt nya lösningar.

Wang med flera (2012) betonar medborgarnas betydelse i omvärldsbevakningen. Medborgarna kan enligt Wang med flera tillhandahålla värdefull

information om lokala förhållanden och invånarnas behov och därmed till exempel bidra i arbetet med social hållbarhet. Författarna menar också att medborgarmedverkan sannolikt även leder till att planerade åtgärder får bättre förankring. Fokus ligger idag enligt författarna i alltför stor utsträckning på professionell hjälp och teknisk support från experter, chefer och medarbetare, medan medborgare och andra externa grupper inte ges så stort utrymme i vare sig i planeringen eller implementeringen av olika åtgärder.

Ett sätt att involvera medborgarna i kommunala angelägenheter är genom medborgardialoger. Medborgardialoger kan ta sig olika uttryck och bestå i allt från informationsmöten och arbete med fokusgrupper, till folkomröstningar och arbete med medborgarbudget där allmänheten ska engageras i diskussioner om hur resurserna ska fördelas mellan olika verksamheter. Under senare år har kommunerna alltmer börjat använda sig av medborgardialoger för att involvera allmänheten och i större utsträckning få dem att acceptera planerade åtgärder. En rad författare visar på svårigheten att er hålla välfungerande medborgardialoger och hitta rätt form för inflytande (se till exempel Espersson 2010 och Smith 2009). Det tycks vara svårt att utnyttja medborgardialogernas fulla potential och uppnå bättre legitimitet för och förankring av kommunala beslut.

Sociala investeringar

Sociala investeringar är ett innovativt sätt att förhålla sig till satsningar inom det sociala området, inte minst vad gäller social hållbarhet. Det handlar om att investera i barn och unga för att skapa ett ekonomiskt och socialt hållbart samhälle. Det nya ligger i att se en social satsning som en investering med möjligheter till en framtida avkastning i form av kostnader som kan undvikas. Det finns en förväntan att den kostnad som insatserna kräver idag ska resultera i framtida vinster eller minskade kostnader. Tanken är att de kostnader som uppstår idag inte ska uppstå i framtiden. Tidsaspekten blir därmed viktig i arbetet med sociala investeringar. Här finns ett tidsförhållande mellan nutid och framtid som ställer krav på beslutsfattarna utöver den budgetlogik som idag präglar mycket av det kommunala beslutsfattandet. Sociala investeringar ställer också krav på att kommunen samverkar över sina nämndgränser med fokus på helhetssyn och långsiktighet, vilket medför att den politiska ledningen måste se bortanför mandatperioder. Arbetet med sociala investeringar innefattar dessutom krav på särskilda rutiner för ansökan, hand-

läggning, styrning och uppföljning. Därför måste de sociala investeringsprojekten från start vara väl definierade och ha ett tydligt mål.

Löfström och Nilsson (2015) skriver om sociala investeringar som en idé som sprider sig runt om i våra kommuner och sedan översätts i de olika kommunerna. När idén översätts behöver den ompaketeras, det vill säga få ett innehåll som passar den lokala kontexten. Det gäller att vara uppmärksam på att kommunen vid implementeringen av sociala investeringar utgår från de behov och förutsättningar som präglar den egna verksamheten. Att bara anamma en idé rakt av utan hänsyn till de lokala förhållanden den blir en del av leder knappast till något fruktbart. Författarna betonar också att en social investering inte heller bara får bli en tillfällig projektorienterad insats, utan ska vara av mer långsiktigt slag. Den ska bli en del av den ordinarie verksamheten.

Avslutningsvis kan konstateras att social hållbarhet är ett komplext begrepp som tangerar en rad kommunala områden. Det handlar inte bara om mjuk verksamhet som välfärd och flyktingmottagande utan också om infrastruktur, kollektivtrafik och andra hårda verksamheter. Likaså innefattar arbetet med social hållbarhet olika faktorer av betydelse som även de är komplexa till sin natur. Efter denna presentation av studiens litteraturgenomgång, följer i nästa kapitel en presentation av det empiriska materialet.

3. Kommunföreträdare berättar om social hållbarhet

Det empiriska materialet är strukturerat utifrån den använda intervjumallen. Som tidigare nämnts ställdes under intervjuerna frågor kring innebörden av social hållbarhet, organiseringen av social hållbarhet, arbetet med social hållbarhet, svårigheter som finns i arbetet och viktiga faktorer för att arbeta med social hållbarhet. Intervjuerna från de båda kommunerna presenteras var för sig. Presentationerna inleds med en beskrivning av respektive kommuns visioner och mål.

3.1 Vara kommun

Visioner och mål

Vara kommun är en landsbygdskommun med cirka 16 000 invånare och ligger ungefär 10 mil från Göteborg. Vara har stadigt minskat i invånarantal allt sedan 1970-talet då antalet invånare uppgick till cirka 17 000. Genom den så kallade anvisningslagen kommer det 46 nyanlända personer till kommunen under 2016 och man satsar mycket på dem för att de ska känna sig välkomna. Vara är kommunen som vågar satsa trots sin litenhet, vilket märks inte minst genom att man har både ett konserthus och ett äventyrsbad. Tar man tåget till Vara möts man av ett knallblått stationshus.

Vara kommuns vision 2030 lyder ”Vara vågar!”. I kommunens strategiska plan definieras kommunens övergripande mål; ”I Vara kommun trivs alla att leva och bo”. I den strategiska planen finns också sju framgångsfaktorer listade för att nå det övergripande målet; entreprenörskap, mötesplats, kultur, internationalisering, kompetens, infrastruktur samt inkludering. Vara kommun ska ta tillvara på den kreativitet och det entreprenörskap som finns. Vara ska bli en än mer naturlig mötesplats för människor i regionen. Vara ska stärka kulturen i vardagen. Vara ska stärka sambandet med människor och organisationer runt om i världen. Vara ska aktivt arbeta för att öka tillgången på kompetens bland kommunens invånare och medarbetare. Vara ska medverka

till att förbättra infrastrukturen såväl inom som till och från kommunen. Vara ska ta till vara alla invånares kunskap och kompetens.

I kommunens verksamhetsplaner betonas vikten av att alla kommunens verksamheter aktivt arbetar med kommunens framgångsfaktorer i syfte att nå visionen och det övergripande målet. Det framhålls att verksamheterna ska utgå från en helhetssyn, att de ska hushålla med sina resurser samt ha en stark beslutskraft. Till verksamhetsplanerna finns mål knutna. Det finns också fem sektorprogram i kommunen som omfattar områdena kultur, entreprenörskap, internationalisering, folkhälsa samt miljö, vilka också har att beakta framgångsfaktorerna.

Begreppet social hållbarhet

När de intervjuade ombads beskriva innebörden av social hållbarhet framkommer att begreppet ska förstås både ur ett medborgarperspektiv och ett organisatoriskt perspektiv. Vad gäller medborgarperspektivet handlar det om att skapa ett samhälle där alla får ett gott liv och där alla inkluderas. Innebörden av ett gott liv spänner över ett brett område och kan enligt intervjupersonerna inte definieras med några få ord. Det handlar om att kommunen både ska tillhandahålla grundläggande välfärd och ”icke-grundläggande” verksamhet såsom till exempel kulturaktiviteter, fritidsaktiviteter och arbeta med jämställdhet. Ingen ska heller uteslutas från det goda livet, varför ett viktigt inslag i arbetet med social hållbarhet är inkludering. ”Inkludering är ett begrepp som många kan förhålla sig till.” En av de intervjuade berättar att man i arbetet med social hållbarhet har tänjt på traditionella begrepp. Istället för att prata om tillväxt pratar man om att växa till. I stället för utveckling pratar man om att veckla ut. Man frågar sig om man kan veckla ut redan gjorda satsningar så att de kommer fler till gagn. ”Det har varit ett paradigmskifte att inse att i vår landsbygdskommun får vi fler och fler socioekonomiskt svaga och det gör att vi måste jobba på ett annat sätt.”

Ur ett organisatoriskt perspektiv handlar social hållbarhet enligt respondenterna om att alla anställda inom kommunen ska arbeta med social hållbarhet och att arbetet ska vara en del av den ordinarie verksamheten. ”Det ligger i allas ansvar” och ”det är ett begrepp alla i organisationen måste förhålla sig till”. Det poängteras att arbetet med social hållbarhet inte är förbehållit några få personer, utan ska finnas i var och ens arbete som en naturlig del. Arbetet med social hållbarhet har enligt de intervjuade att ses i ett längre tidsperspektiv. Det sker både här och nu men planeringen för framtiden är minst lika

viktig. ”Hållbarhet handlar lika mycket om framtiden” och ”det handlar om planering och delaktighet på längre sikt.”

Respondenterna menar också att social hållbarhet inte kan ses isolerat från de båda andra dimensionerna av hållbarhet, det vill säga den ekonomiska och ekologiska dimensionen. De tre dimensionerna hänger ihop, överlappar och inverkar på varandra. Någon uttrycker det som att ”de är i symbios och kan inte klara sig utan varandra” och en annan säger ”de hänger ihop och måste samspela för att man ska erhålla livskvalitet, men vad det är, är individuellt”.

”Jag tycker inte om de tre cirklarna. Jag tycker egentligen att det är en cirkel med alla tre i. De är helt beroende av varandra. Ekonomin spelar ingen roll om vi inte har en planet att leva på. Planeten spelar ingen roll om vi mår dåligt på den.”

Under intervjuerna framkommer också uppfattningar kring att social hållbarhet egentligen inte är något nytt fenomen. Man har alltid arbetat med dessa frågor, men nu har arbetet fått en etikett och de anställda något att förhålla sig till. ”Det känns som att det är lite trendigt att säga social hållbarhet, men man byter bara begrepp.” Det poängteras att social hållbarhet inte är något eget mål i sig och att det inte finns särskilda dokument för arbetet med social hållbarhet. Det är underförstått något man ska förhålla sig till.

”Det är trendigt med social hållbarhet. Förut var det mer den enskilde individen som var i fokus och enskilda insatser. Nu är det mer vad samhället kan skapa för förutsättningar.”

Tillväxt- och utvecklingsavdelningen

I Vara kommun finns sedan några år tillbaka en särskild tillväxt- och utvecklingsavdelning (TUA). Avdelningen har en strategisk inriktning och arbetar med kommunövergripande utveckling, internationalisering, näringsliv, trafikplanering, miljöstrategiska frågor, folkhälsa, kommunikation samt planfrågor. Avdelningens uppdrag är att på ett aktivt och synligt sätt bidra till att kommunen utvecklas i den riktning som anges i den strategiska planen. Avdelningen har ett kommunövergripande ansvar för tillväxt och utveckling och i detta ligger också ett ansvar för social hållbarhet.

Enligt de intervjuade utgör TUA en platt organisation där det är lätt att nå alla medarbetare. Det påpekas att TUA utgör en hängränna gentemot de andra verksamheterna och således har bidragit till att stuprören i organisationen tonats ned. TUA har enligt respondenterna också bidragit till att so-

cial hållbarhet i större utsträckning har blivit en diskussionspunkt på möten. ”Det pratas mer social hållbarhet nu”, ”social hållbarhet är mer levande på möten tack vare tillväxt- och utvecklingsavdelningen” och ”det har skett en förändring de senaste fem åren”. Det poängteras att social hållbarhet inte handlar om punktinsatser. Den måste få utrymme redan i planeringen av verksamhet och därefter måste diskussionerna fortgå kontinuerligt. En av de intervjuade menar att det ibland kan vara svårt att översätta social hållbarhet – som är ett mjukt värde – till hårda värden. Den sociala hållbarheten måste konkretiseras i hårda värden. Vill man till exempel skapa en mötesplats för alla, måste denna konkretiseras i form av till exempel sittytor och blomrabbatter. Hårda och mjuka värden är enligt intervjupersonen inte åtskilda i arbetet med social hållbarhet och på möten handlar det mycket om relationerna mellan dessa båda värden:

”Det är svårt med översättningen – omvandlingen till hårda värden. Ju närmare genomförandet man kommer desto fler hårdare värden. Det blir tekniskt då. De hårda frågorna blir ju hur man ska lösa de mjuka värdena. Förverkligandet av en idé blir en hård fråga till slut.”

En av respondenterna påpekar i sammanhanget att vid de tillfällen det blir ont om tid på möten, blir det lätt så att de hårda värdena tar över. De är konkreta och kan lättare diskuteras.

”Social hållbarhet kräver tid och det blir problematiskt om man behöver leverera inom en kort tid, då tar de hårda värdena över.”

Projekt kring social hållbarhet

I Vara kommun pågår för tillfället ett större projekt kring social hållbarhet benämnt Torsbo. Torsbo är en fritidsgård och fokus i projektet ligger på att åstadkomma jämlikhet mellan könen i utemiljöerna kring fritidsgården. Fritidsgården ska vara en plats där både pojkar och flickor ska trivas. En av de intervjuade är engagerad i projektet och berättar om hur man tar hänsyn till jämlikhetsperspektivet i detta. Ett led i arbetet är att skapa en ”hängplats” för både pojkar och flickor. Hängplatsen kommer att vara utformad som en oval och det kommer att finnas ytor för både större och mindre grupper ungdomar där man kommer att kunna sitta på olika nivåer. Dessutom kommer det att finnas en stor grill med fyra separata grillfack. Respondenten betonar att det allra viktigaste i projektet dock är själva processen där ungdomarna har varit med och tyckt till om utformningen av hängplatsen.

Kommunen har erhållit medfinansiering från Boverket till projektet Torsbo och de intervjuade påpekar att man är beroende av finansiering av utomstående aktörer i arbetet med social hållbarhet. Andra viktiga finansörer i sammanhanget är Vinnova, Länsstyrelsen och EU-medel. Respondenterna menar att det är finansörerna som anger riktningen i kommunernas utvecklingsarbete. ”Anslagsgivarna sätter så att säga agendan” och ”projekten blir lite utifrån hur myndigheterna formulerar dem”. Det berättas att det just nu är jämställdhet och genus som står på agendan. För några år sedan låg fokus på trygghet, varför kommunen då gjorde olika trygghetsåtgärningar för erhållna medel.

De intervjuade berättar vidare om olika projekt kring social hållbarhet av mindre omfattning som bedrivs i kommunen. Några projekt är föranledda av flyktingkrisen och handlar om att de nyanlända erhåller en informationskurs om hur det är att bo i Vara, en guidad busstur genom kommunen och dess omgivningar samt en så kallad språkvän som ska vara ett stöd i integrationen.

”Det gäller att bana en väg för de nyanlända. De ska erhålla ett verktyg för att inkluderas i samhället. Man arbetar med språkvän där de nyanlända får kontakt med en invånare. Man har informationskurser också.”

Inom området kultur bedrivs bland annat ett projekt kring social hållbarhet som handlar om att skapa arenor där åsikter kan brytas och förmedlas. Arenorna skapar i sin tur ett ökat flöde av människor, vilket bidrar till en ökad trygghetskänsla bland medborgarna. Det påtalas också att vi nu alltmer går in i en så kallad ”sharingkultur” med bilpooler och styr- och ställcyklar, vilket också föranleder diverse projekt. Här handlar det inte bara om social hållbarhet utan också om miljön, det vill säga ekologisk hållbarhet. ”Kulturen spänner över ett brett område och går att peta in i alla möjliga sammanhang.”

Inom området folkhälsa pågår förebyggande hälsoprojekt. Det poängteras att en god folkhälsa är en angelägenhet för såväl den enskilde individen som för hela samhället då invånarnas hälsa är en förutsättning för en hållbar utveckling och tillväxt. Man arbetar till exempel med hälsoslingor, att skapa goda matvanor och att hjälpa föräldrar sätta gemensamma gränser. Under intervjuerna berättas det också om ett stort projekt kring social hållbarhet kallat Sprinten som startar under 2017. Sprinten handlar om att skapa en kulturell mötesplats för studenter, besökare och invånare i alla åldrar. Rent konkret syftar projektet till att på olika sätt öka besöksflödet till kommunen. Detta ska göras genom att locka ungdomar till att studera i Vara och genom

utveckling av Varas konsert-, arrangemangs- och konferensverksamhet. De intervjuade är positiva till projektet och säger så här:

”Vi har Sprinten. Det är ett helt område som ska bli mer levande. Man vill ju att många ska flytta hit. Samtidigt har vi inga bostäder. Vi måste bygga mer.”

”Vi ska skapa ett bildnings- och kulturkluster och samla både kommunala, regionala och privata aktörer på en begränsad yta. Byggstart är om ett år.”

Svårigheter med social hållbarhet

En svårighet med social hållbarhet är enligt de intervjuade att social hållbarhet är allas ansvar. Det finns ingen särskild person som har det övergripande ansvaret för arbetet och det blir därför svårt att utkräva ansvar och följa upp detta. Ännu en omständighet i sammanhanget är enligt respondenterna att det saknas en tydlig definition av begreppet, vilket ytterligare försvårar uppföljningen. I sammanhanget nämns begreppet inkludering men att detta kan tolkas olika och att man ofta blandar ihop det med begreppet integration.

”Det måste finnas en förankring kring att det är viktigt. Det är viktigt att hitta en definition. Alla har helt olika bilder. Man måste landa ner i vad det är man menar. Vad menas med att vara exkluderande? Vem är socioekonomiskt svag?”

Likaså saknas det uppföljningsinstrument. Intervjupersonerna poängterar att det finns mål uppsatta för de projekt och det arbete som bedrivs kring social hållbarhet, men att man saknar mått för att följa upp det. ”Vi har bara vad vi vill uppnå och inte hur vi ska mäta det.” Av nämnda anledningar blir det därför svårt att mäta effekterna av gjorda satsningar och en av respondenterna menar att man ofta får gå på känn. ”Man ser inte alltid effekterna i statistiken även om man har på känn att man gör rätt saker.” De intervjuade önskar bättre uppföljningsinstrument. De uppföljningsinstrument som man idag använder sig av är medborgarundersökningar och brukarenkäter, men det räcker inte. Det poängteras att arbetet med social hållbarhet handlar om långsiktiga satsningar, det vill säga om samhällseffekter på lång sikt, men att man idag fokuserar på alltför kortsiktiga parametrar i de mätningar som görs.

”Statistiken är inte så bra. Man vill veta att man är på rätt väg. Man investerar ju pengar på längre sikt och arbetar med ettårsbudgetar. Lite mer långsiktighet vore bra.”

Vad gäller projektet Torsbo finns enligt de intervjuade inga uppföljningsinstrument. Man kommer att skriva en rapport till Boverket, som medfinansierar projektet, där man kommer ange det man *tror* man kommer att uppnå. Vad gäller det kommande projektet Sprinten finns olika mål uppsatta för projektet, men inget av dem har enligt respondenterna fokus på social hållbarhet. Den sociala hållbarheten får därmed bli indirekta effekter av projektet, men inget som direkt går att sätta fingret på. Några av intervjupersonerna menar att det ligger en brist i kommunens övergripande projektmodell som saknar en tydlig målformulering om att effekter av projekten ska mätas. ”Det är en brist i projektens sammansättning från början.” Det måste enligt de intervjuade tydligt framgå av projektmodellen hur uppföljning ska ske.

Viktiga faktorer i arbetet med social hållbarhet

När respondenterna ombads beskriva viktiga faktorer för arbetet med social hållbarhet nämner de vikten av att ha tillräckligt med tid. ”Att man får tillräckligt med tid och att projekten vävs in i verksamheten”. Social hållbarhet handlar om långsiktiga satsningar och kan inte koncentreras till en kort tidsperiod. De måste löpa på länge och så småningom bli en del av ordinarie verksamhet. Respondenterna nämner också vikten av att ha tydliga mål för projekten. Man behöver mål att styra mot så att man senare kan visa på effekterna av arbetet. En av de intervjuade poängterar att ”man ska inte starta olika projekt utan att ordentligt ha sett på effekterna av dem”. Tillräckligt med resurser i form av pengar och personal nämns också i sammanhanget.

De intervjuade ombads också ta ställning till vilken betydelse fyra olika faktorer har i arbetet med social hållbarhet. Den ena faktorn är samverkan. ”Avgörande för viljan måste finnas att dra åt samma håll” och ”man måste samverka med dem man ska appellera till”. Här påpekas vikten av samarbete både inom kommunen, med andra kommuner samt med ideella organisationer. Någon menar att det är genom samverkan man erhåller kunskap om det kringliggande samhället, vilket är en nödvändighet när man ska arbeta med sociala frågor. En annan av de intervjuade pekar på betydelsen av att hitta samverkansarenor. Det måste finnas mötesplatser både inom och utom organisationen.

Den andra faktorn respondenterna skulle ta ställning till är innovationer. Intervjupersonerna poängterar här att tekniska innovationer inte är så viktiga i sammanhanget. Det går inte alltid att lösa allting med ny teknik. Istället handlar det om att ta till vara idéer från medarbetarna i organisationen. En av de intervjuade berättar att man i kommunen håller på att arbeta med att försöka finna en plattform för att kunna ta tillvara medarbetarnas idéer på ett bättre sätt och sedan kunna omvandla dem till projekt. Verksamhetsutveckling i form av ständiga förbättringar nämns också som viktiga i sammanhanget. En intervjuperson berättar dock om en teknisk lösning som gör det möjligt för de boende på äldreboenden att del av konserter på kommunens konserthus utan att behöva gå dit.

Den tredje faktorn är omvärldsbevakning. Respondenterna berättar att det är viktigt för Vara kommun att ha internationella kontakter och att kommunen bland annat arbetar med vänorter. ”Vara försöker vara en del av världen.” Det poängteras att mycket av inspirationen i arbetet kommer från omvärlden och att det ligger i tillväxt- och utvecklingsavdelningens uppdrag att bedriva omvärldsbevakning. En av de intervjuade jämför hur det är att arbeta i en kommun och ett privat företag och konstaterar att ”det är fantastiskt att jobba i en kommun för där delar man med sig av sina affärshemligheter på ett helt annat sätt”. Den fjärde faktorn respondenterna skulle ta ställning till är betydelsen av sociala investeringar. Här nämns ett projekt kallat ”Tidiga insatser” där man arbetar för att fånga upp familjer och barn tidigt för att förhindra ett utanförskap. Några av de intervjuade menar att ett projekt om social hållbarhet i förlängningen blir en social investering, varför dessa går hand i hand. ”De hänger ihop.”

Ljusa och mörka moln

I den sista intervjufrågan ombads intervjupersonerna ange tre ljusa och tre mörka moln i arbetet med social hållbarhet. Vad gäller de ljusa molnen menar de intervjuade att man pratar mer om social hållbarhet idag både inom och utom kommunen och att begreppet finns med i olika dokument på ett annat sätt än förut. ”Begreppet dyker upp överallt.” Detta kan i förlängningen enligt respondenterna kanske medföra att man hittar en tydligare definition av begreppet som då blir lättare att förhålla sig till. En annan av de intervjuade pratar om betydelsen av att kommuner samfinansierar en del av sin verksamhet och att detta underlättar arbetet med social hållbarhet. Ytterligare en kommentar är att det idag sker en ”ekonomisk satsning på det sociala”, och

att det råder en större nyfikenhet på det okända, vilket gynnar arbetet med social hållbarhet. ”Det är mindre homogenitet, större diversitet idag.”

Vad gäller de mörka molnen tar respondenterna återigen upp det faktum att det saknas en tydlig definition av begreppet social hållbarhet. Något man inte riktigt vet innebörden av blir enligt intervjupersonerna svårt att arbeta med och uppnå goda resultat av. Det blir helt enkelt inte något man prioriterar framför annat:

”Det är fortfarande ett luddigt begrepp. Då kan det vara svårt att prioritera. Man måste få det mer konkret. Om man vill sätta pengar på något långsiktigt är det viktigt. Annars blir det lätt så att de går till mer akuta saker.”

Det råder enligt intervjupersonerna också en allmän okunskap om social hållbarhet, både inom och utom organisationen, vilket försvårar arbetet. Det framkommer också synpunkter på att det är svårt att implementera projekt om social hållbarhet i den ordinarie verksamheten. Det råder en ständig tidspress och det blir därför lätt att projekten rinner ut i sanden istället för att bli en del av den dagliga verksamheten.

3.2 Lerums kommun

Visioner och mål

Lerums kommun har cirka 40 000 invånare och ligger två mil från Göteborg. Kommunen har stadigt ökat i befolkningsantal från och till de senaste tio åren. Lerums vision lyder ”Sveriges ledande miljökommun 2025” och ambitionen är att bli Sveriges ledande miljökommun till år 2025 eller tidigare. Visionen är framtagen i dialog mellan politiker och ett stort antal kommuninvånare. Till visionen finns tre värdeord knutna; kreativitet, inflytande och hållbarhet som valts för att de ansetts som viktiga hörnpelare i ett hållbart samhälle. För att nå visionen finns dokumentet ”Framtidsbild 2018”, vilket innehåller sex framtidsbilder för områdena klimat och miljö, infrastruktur och boende, näringsliv och turism, skola och utbildning, samhällets omsorger samt kultur och fritid. Framtidsbilderna är politiska inriktningsmål av övergripande karaktär och ska ses som delmål för att nå visionen.

För att följa, utvärdera och planera arbetet med att nå visionen att bli Sveriges ledande miljökommun görs årliga visionsrapporter. I ett så brett och mångfacetterat arbete som Vision 2025 är det inte möjligt att komma fram till en enda slutsats, eller ett enda svar på frågan hur långt Lerum kom-

mit mot målet att bli Sveriges ledande miljökommun. Istället presenteras en samling utvalda nyckeltal som vart och ett berättar något om hur Lerum har lyckats i olika delar av visionsarbetet. Man följer upp både kvantitativa mått över till exempel koldioxidutsläpp, mängd hushållsavfall och transporter men också sådana saker som har att göra med social hållbarhet såsom invånarnas möjlighet till inflytande och delaktighet.

Begreppet social hållbarhet

När de intervjuade berättar om innebörden av social hållbarhet påpekar de att Lerums kommun länge har fokuserat på den ekologiska hållbarheten, inte minst i visionen 2025. ”Fokus i Lerum har legat på den ekologiska dimensionen och social hållbarhet har inte varit så i blickpunkten” och ”det har varit fokus på miljö och energi”. Nu nämns även den sociala hållbarheten i visionen och det poängteras att man aktivt arbetar med social hållbarhet. Ett första steg i arbetet är att definiera begreppet social hållbarhet, varvid Lerums kommun har blivit inspirerad av forskning kring social hållbarhet vid Blekinge tekniska högskola. I denna forskning definieras social hållbarhet utifrån fem principer som har att säkerställas för individerna i ett givet samhälle; hälsa, inflytande, kompetens, opartiskhet och mening. Med hälsa avses att individer inte ska utsättas för direkt skada. Inflytande handlar om att människor inte ska hindras från att påverka de sociala system som de ingår i och är beroende av, medan kompetens handlar om att individer inte ska hindras att utveckla kompetens. Opertiskhet syftar på att människors lika rättigheter och värde erkänns och respekteras och innebörden av mening är att människor inte ska hindras att utveckla en mening med att finnas. Genom dessa principer är förhoppningen att social hållbarhet sedan ska kunna konkretiseras och appliceras i praktiken i Lerums kommun Övergripande handlar principerna om att medborgarna ska trivas, få lika möjligheter att lyckas och vara en del i ett sammanhang. ”Individen ska vara i centrum och få inflytande och delaktighet.”

”Vi har en definition med fem ord. Det står om hållbarhet som ett ledord i visionen. Den gamla visionen var inriktad på den ekologiska hållbarheten. Förut låg fokus på miljömässig hållbarhet. Vi har pratat mycket om social hållbarhet och måste börja jobba med det. Social hållbarhet måste bli verklighet och en realitet. Det handlar om att ge invånarna ett bra liv.”

De intervjuade nämner också att social hållbarhet handlar mycket om individers hälsa och att folkhälsoarbete därför har stor betydelse i sammanhanget. "Folkhälsa och social hållbarhet hänger ihop." Social hållbarhet handlar också om att tillhandahålla bostäder, mötesplatser, fritidssysselsättning, utbildning, arbete med mera. Social hållbarhet handlar vidare om att arbeta för integration och trygghet. Det spänner över ett brett område och därmed över alla kommunens verksamheter. Respondenterna påpekar att social hållbarhet är något alla i hela organisationen ska arbeta med. Det ska finnas med som en naturlig del i arbetet och vara en del av den ordinarie verksamheten. Någon uttrycker det som att "det ska finnas i allt man gör". En annan menar att "social hållbarhet ska ligga som ett raster i det vi gör och vi ska tänka att det vi gör leder till social hållbarhet".

Respondenterna menar också att social hållbarhet inte kan ses isolerat från de båda andra dimensionerna av hållbarhet, det vill säga den ekonomiska och ekologiska dimensionen. Dimensionerna hänger samman som en helhet och det går inte att enbart fokusera på en av dem. Det påpekas till exempel att social hållbarhet är kopplad till ekonomisk hållbarhet genom att "sammhällskalkylen måste gå ihop". Ytterligare en kommentar är att "social hållbarhet skapar ekonomisk hållbarhet".

"De [tre dimensionerna] är tätt sammankopplade. I visionen finns alla tre med. Hållbarhet är en pall med tre ben och man måste jobba med alla tre samtidigt. Annars blir det ingen hållbar utveckling."

Det framhålls vidare att social hållbarhet är något som "ligger i tiden" och är "mest inne" just nu av de tre dimensionerna. Denna utveckling sägs ha blivit tydlig under det senaste halvåret till stor del beroende på de stora flyktingströmmarna och allt som följer med dem vad gäller kommunal verksamhet. "Via anvisningslagen ska vi ta emot 170 nyanlända under 2016 och frågan hur man integrerar de nyanlända har blivit mer konkret."

Verksamhetsutvecklare för social hållbarhet

I Lerums kommun har en av kommunens verksamhetsutvecklare ett specialansvar att arbeta med social hållbarhet. Denna person har fått i uppdrag att initiera, driva och utveckla arbetet med social hållbarhet. "Det finns en särskild person som ska jobba med det här" och "vi har en person med specialansvar, men sedan ska alla arbeta med det". Verksamhetsutvecklaren arbetar bland annat med definitionen av begreppet social hållbarhet utifrån de fem

principer som beskrevs i föregående avsnitt. De fem principerna ska fungera som ett ramverk att utgå ifrån för hela organisationen.

”Vi har inte hittat på en definition själva utan valt en beforskad. Vi gör en definition som blir stammen på trädet. Det behöver vi ha för att det sedan ska bildas grenar och löv. Löven kommer att bli olika från år till år och det kommer att vissna en del och komma ut nya. Nu bildar vi oss en uppfattning om vad som utgör stammen i social hållbarhet.”

De intervjuade berättar vidare att förutom arbetet med att hitta en definition, har förvaltningsledningen i kommunen erhållit två utbildningsdagar kring social hållbarhet. Under dessa dagar har man bland annat gått igenom och diskuterat just de fem principerna.

”Det finns ingen tydlig organisation för det [arbetet med social hållbarhet], men vi har tagit ett grepp i förvaltningsledningen. Vi har haft två utbildningsdagar i förvaltningsledningen tillsammans med utvecklingsavdelningen.”

”Andra steget var att samla förvaltningsledningen och öka kunskapen och påbörja diskussionen hur vi kan omsätta det [de fem principerna] i vår verksamhet.”

Nästa steg i arbetet med social hållbarhet är enligt respondenterna att sprida definitionen i hela organisationen för att öka kunskapen om och peka på vikten av att arbeta för en socialt hållbar utveckling. ”Det gäller att lägga grunden i både den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen”, ”vi har satt fokus på det och börjat med ledningen och nu måste vi jobba med alla chefer” och ”nu måste det fås ut till organisationen”. Det gäller enligt intervjupersonerna att ha en gemensam definition som är känd i hela den kommunala organisationen så att alla kan arbeta med social hållbarhet. Alla medarbetare ska säkerställa en hållbar utveckling och innebörden måste integreras väl i organisationen. En av dem uttrycker det som att det ”ligger i linjen och förvaltningsledningen ska jobba för att hitta strukturer kring det”. När definitionen sedan har spridits och är känd, gäller det att utforma instrument för att mäta och följa arbetet med social hållbarhet. Det påpekas att det redan finns en mängd mått, inte minst inom folkhälsoområdet, som man kan använda sig av och att man därför egentligen inte behöver utveckla nya mått.

I Lerums kommun har man dessutom tillsatt en politisk beredning som fått i uppdrag att arbeta med social hållbarhet. Politikerna i beredningen

ska dels arbeta med att öka kunskapen om social hållbarhet hos fullmäktigeledamöterna, men också anlägga ett medborgarperspektiv och involvera invånarna i dialogen kring en hållbar utveckling. Det handlar om att ha medborgardialoger och få befolkningens synpunkter och idéer kring hur man utformar ett socialt hållbart samhälle.

Under intervjuerna framkommer att social hållbarhet kommit att ta allt större plats på både möten och i olika dokument såsom vision, strategier och verksamhetsplaner. ”De senaste 1,5 åren finns det med på möten och dokument och är ett område som är på frammarsch” och ”på möten finns det med mer än för ett år sedan”. Någon menar dock att det är många möten som enbart handlar om social hållbarhet, när denna i stället borde vara en ständigt återkommande punkt på mötena. Diskussionerna kring social hållbarhet måste fortgå kontinuerligt och inte vara punktinsatser.

”Men det är för mycket möten om social hållbarhet specifikt. Det ska bli en stående punkt på alla möten. Det är ingen naturlig del än på mötena. Vi har bara speciella möten om social hållbarhet. Det ska vara en punkt i varje punkt på dagordningen. Inte en speciell punkt.”

Ytterligare en av respondenterna menar att begreppet social hållbarhet finns med i planer och dokument men inte på ett tillräckligt tydligt sätt. Man har inte klätt det i bilder och ord och det är något som måste göras för att förtydliga innebörden.

Projekt kring social hållbarhet

I Lerums kommun bedrivs enligt de intervjuade inte några specifika projekt kopplade till just social hållbarhet då denna ska finnas med kontinuerligt i verksamheten. ”Vi har inga speciella projekt för social hållbarhet ska inte vara projekt” och ”man ska inte lägga undan det gamla vanliga och syssla med det [social hållbarhet] under en period”. Det handlar därmed inte om avgränsade projekt utan om något som fortgår kontinuerligt. En av respondenterna nämner dock ett projekt benämnt ”Aspen strand” som innehåller inslag av social hållbarhet. Projektet innefattar att bygga cirka 550 lägenheter med olika upplåtelseformer. Området ska vara tillgängligt för alla med en arkitektur som öppnar för och inbjuder till spontana möten och en hållbar livsstil. Det är enligt respondenten inte socialt hållbart att bygga fler hyresrätter, utan man måste satsa på blandade boendeformer för att det inte ska bli en

alltför ensidig befolkningsstruktur i kommunen. I anslutning till bostäderna gäller det sedan att skapa livsmiljöer med service och handel.

En annan av respondenterna berättar att man inom skolverksamheten hade påbörjat ett projekt tillsammans med social omsorg där målet var att alla skulle gå ur skolan med fullständiga betyg. De båda verksamhetsområdena skulle tillsammans identifiera riskfaktorer, men kunde inte fullfölja arbetet eftersom social omsorg inte hade tillräckligt med personal. Ytterligare en av respondenterna pekar på att man så smått börjat anamma de fem principerna för social hållbarhet i olika sammanhang. Till exempel har man börjat arbeta för en socialt hållbar arbetsplats, börjat att föra in de fem hållbarhetsprinciperna i Lerums medborgarenkät och utvecklat en integrationsstrategi som bygger på de fem principerna.

Svårigheter med social hållbarhet

En av svårigheterna med social hållbarhet är enligt de intervjuade att social hållbarhet spänner över ett brett område, vilket både försvårar arbetet med men också uppföljningen av detsamma. Det påpekas att social hållbarhet inte är lika lätt att mäta och följa upp som de båda andra hållbarhetsdimensionerna. Social hållbarhet är inte lika konkret och mer komplext. ”Inom ekologiområdet finns en uppsjö av verktyg” och ”gränserna är inte knivskarpa som till exempel för koldioxidutsläpp”. Respondenterna påpekar att Lerums kommun nu kommit en bit på vägen i att definiera social hållbarhet, vilket kommer att vara till hjälp i uppföljningen.

De intervjuade menar att det finns en stor statistikbank med diverse mått att tillgå och att en del av dessa kan användas även för att följa upp social hållbarhet. Det behövs egentligen inte uppfinnas nya mått. Det viktiga är istället att bestämma sig för vilka parametrar som ska fokuseras i den uppsjö av mått som redan finns. Som förslag ges att man skulle kunna titta på skillnader utifrån de fyra parametrarna kön, geografi, ålder och utbildningsnivå. En av respondenterna tycker att det vore bra med ett socialt hållbarhetsindex.

”Vi har rankingar mellan kommunerna och det kanske är så att man ska ranka Sveriges mest hållbara kommun också.”

Ytterligare en av respondenterna betonar att kommunen måste ”komma ifrån nyckeltalshetsen” och istället fokusera på den långsiktiga utvecklingen och effekterna av gjorda satsningar.

”Hur ska man mäta social hållbarhet? Vi måste ha några mått som hjälper oss på traven att se så att vi är på väg åt rätt håll.”

”Det är svårt men man måste mäta. Vi behöver inte uppfinna nytt. Det finns Öppna jämförelser och Kolada där vi kan plocka från det som finns.”

De intervjuade pekar också på vikten av att vara medveten om att effekterna av social hållbarhet är långsiktiga och att kommunen ofta genom åren tvekat att göra långsiktiga satsningar just på grund av osäkerheten kring effekterna. ”Vi måste våga göra satsningar som man ser konsekvenser av långt senare” och ”det måste få ta tid”. Det framhålls att det gäller att vara uthållig när man arbetar med social hållbarhet. Effekterna visar sig längre fram och det gäller att våga lita på att det är rätt satsningar. ”Det krävs lite mod.”

Viktiga faktorer i arbetet med social hållbarhet

När respondenterna ombads beskriva viktiga faktorer för arbetet med social hållbarhet nämner de vikten av att ha tillräckligt med tid och resurser. Att arbeta med social hållbarhet handlar om långsiktiga satsningar och det gäller att inte ha för bråttom, särskilt inte vad gäller uppföljningen. Det handlar också om att ha pengar och våga satsa på mjuka verksamheter som ofta genom åren fått stå tillbaka för satsningar på mer hårda verksamheter. De intervjuade pekar också på vikten av att social hållbarhet blir en integrerad del av verksamheten. Arbetet ska pågå fortlöpande och inte vara något man gör då och då. ”Social hållbarhet får inte bli en isolerad del som är frångöpt från de övriga verksamheterna.” Någon menar att engagemanget från ledningen och politikerna är viktigt i sammanhanget. Både ledning och politiker måste peka på att social hållbarhet är en angelägen fråga och på så sätt förankra det i organisationen. Ytterligare någon menar att det är viktigt att se till att arbetet med social hållbarhet verkligen blir av och fortgår och inte stannar vid ”floskler”.

De intervjuade i Lerum ombads på samma sätt som de intervjuade i Vara ta ställning till vilken betydelse fyra olika faktorer har i arbetet med social hållbarhet. Vad gäller faktorn samverkan menar de att samverkan måste ske både inom kommunen, med andra kommuner samt med civilsamhället. ”Det krävs många aktörer för en kommunal organisation kan inte göra det själv” och ”vi behöver nya verktyg för medskapande av andra aktörer såsom civilsamhället och andra icke-kommunala aktörer”. Samverkan är en-

ligt intervjupersonerna avgörande eftersom social hållbarhet handlar om att bygga livsmiljöer och det klarar inte kommunen på egen hand. Angående betydelsen av innovationer menar respondenterna att nytänkande är oerhört viktigt i sammanhanget. ”Man måste tänka utanför boxen”, ”social hållbarhet bygger på innovationer” och ”sociala innovationer är det tunnsått med”. De påpekar också att det gäller att skapa förutsättningar för innovationer. Om man har en idé ska man bli lyssnad på.

Vad gäller omvärldsbevakning menar respondenterna att det är viktigt inom alla kommunala verksamheter att hålla sig uppdaterad om vad som sker utanför den egna organisationen. De påpekar också att det ingår i deras yrkesroll att omvärldsbevaka. ”Man måste hålla sig uppdaterad kring vad som händer i omvärlden och ”man måste dela arbetet och få lite tips och inspel för att få förståelse”. Vad gäller betydelsen av sociala investeringar framhåller några av de intervjuade att sociala investeringar är en del av social hållbarhet. Andra menar att det är ett svårt begrepp att förhålla sig till.

”Det är viktigt att satsa på tidiga insatser, men det är svårt utifrån de ekonomiska strukturerna man har idag. Någon måste följa arbetet över tid för det handlar om många år innan man ser effekter”.

Ljusa och mörka moln

På samma sätt som intervjupersonerna i Vara ombads de intervjuade i Lerum ange tre ljusa och tre mörka moln i arbetet med social hållbarhet. Respondenterna framhåller att ett ljust moln är att social hållbarhet nu är på fram-marsch och har berikat de båda andra hållbarhetsdimensionerna på så sätt att de tre dimensionerna uppfattas mer som en helhet. Ännu ett ljust moln är att de mjuka verksamheterna har fått en annan betydelse i den kommunala organisationen och hamnat mer i blickpunkten. Någon nämner att man tänker på ett nytt sätt när man till exempel bygger hus genom att de mjuka faktorerna nu tar plats i traditionellt hårda verksamheter. Ytterligare ett ljust moln som nämns är att det pratas mer social hållbarhet idag både inom den kommunala organisationen och i det kringliggande samhället. ”Det hjälper oss att ge stort värde för skattepengarna till medborgarna.”

Vad gäller de mörka molnen tar respondenterna återigen upp betydelsen av att vara uthållig i arbetet med social hållbarhet och frågar sig om man i dagsläget verkligen är det. Det finns ett synsätt i organisationen att man vill ha snabba effekter och snabbt synliga resultat av gjorda satsningar. Det

påpekas att arbetet med sociala investeringar måste ”få kosta och ta tid” En av de intervjuade menar att risken finns att arbetet med social hållbarhet inte blir mer än tomt prat, ”att det uppstår hinder på vägen som sätter käppar i hjulet”. En annan tar upp förhållandet att man måste få medborgarna att inse att vi inte lever hållbart och att omfattande informationsinsatser behövs inom området. Respondenterna nämner också den tilltagande segregationen och bostadsbristen som mörka moln i arbetet med social hållbarhet.

3.3 Sammanfattning

Det empiriska materialet visar att det föreligger både likheter och skillnader i de båda kommunernas arbete med social hållbarhet. Definitionen av begreppet skiljer sig åt. I Vara är begreppet inkludering ett nyckelord. Alla medborgare ska få ett gott liv och ingen ska exkluderas från det. I Lerum tar man hjälp av en redan befintlig definition som innehåller de fem nyckelorden hälsa, inflytande, kompetens, opartiskhet och mening. Likaså skiljer sig organiseringen av och sättet att arbeta med social hållbarhet åt mellan kommunerna. I Lerum finns en särskild person som har ansvar för att arbeta med social hållbarhet. I Vara ligger ansvaret på den så kallade Tillväxt- och utvecklingsavdelningen. I Vara är arbetet organiserat i projektform, medan man i Lerum menar att arbetet med social hållbarhet helst inte ska bedrivas i projektform utan fortgå kontinuerligt i kommunens olika verksamheter. Däremot är de intervjuades uppfattningar kring svårigheter med och faktorer av betydelse för att kunna arbeta med social hållbarhet tämligen likartade. I båda kommunerna lyfter man fram att det saknas tillräckliga uppföljningsinstrument liksom också bristen på tid och resurser. Det behöver tas fram mått för att kunna följa upp arbetet med social hållbarhet och man måste satsa både tid och resurser på detta. Samtliga respondenter är överens om att de fyra faktorerna samverkan, innovationer, omvärldsbevakning och sociala investeringar är av betydelse för social hållbarhet. I nästa kapitel följer en mer omfattande analys av likheterna och skillnaderna mellan de båda kommunernas arbete med social hållbarhet.

4. Social hållbarhet är komplext

Syftet med föreliggande studie är att belysa kommuners arbete med social hållbarhet, med särskilt fokus på utmaningar i arbetet och vad som är viktigt för att hantera dem, för att därigenom öka förståelsen för den komplexitet som föreligger i arbetet med social hållbarhet. I det följande görs en jämförelse av de två kommunerna Vara och Lerums arbete med social hållbarhet.

4.1 De mjuka verksamheterna har tagit plats

I studiens referensram beskrevs vad begreppet social hållbarhet kan innefatta, från arbete med urbanisering, stadsutveckling och välfärd till att hantera flyktingströmmar och den förestående generationsväxlingen. Alla dessa faktorer utom generationsväxlingen diskuteras av de intervjuade. Lerum ökar stadigt i invånarantal och måste göra investeringar, medan Vara som stadigt minskar utsätts för andra påfrestningar som måste hanteras. Det gäller bland annat att få ungdomar att stanna kvar i kommunen och även locka till sig andra kommuners ungdomar. Vara gör också en rad satsningar för att nyanlända som kommer under året ska känna sig välkomna och stanna kvar i kommunen. Genom anvisningslagen måste man vara redo att ta emot fler flyktingar än tidigare. Även i Lerum arbetar man med flyktingmottagande och förbereder för de nya invånarna. Inom området stadsutveckling arbetar de båda kommunerna med att åstadkomma blandad bebyggelse, ordna mötesplatser, erbjuda fritidssysselsättning och inom området välfärd pågår i båda kommunerna satsningar på bland annat folkhälsa. Intervjuerna visar att arbetet med social hållbarhet sträcker sig över ett brett spektrum och innefattar alla kommunens verksamheter, och handlar således inte bara om satsningar på det mjuka. Även när man till exempel bygger hus, vägar och mötesplatser har dessa att vara socialt hållbara.

Organiseringen av de båda kommunernas arbete med social hållbarhet skiljer sig åt. I Vara har man inrättat en särskild tillväxt- och utvecklings-

avdelning (TUA) som också har ett kommunövergripande ansvar för social hållbarhet. TUA sägs ha bidragit till att stuprören i organisationen tonats ned genom att utgöra en hängränna gentemot de andra verksamheterna. I Lerum har en av kommunens verksamhetsutvecklare ett specialansvar att arbeta med social hållbarhet. Denna person arbetar med definitionen av begreppet och det finns en tydlig plan för implementeringen av arbetet med social hållbarhet. Förvaltningsledningen har erhållit en tvådagarsutbildning och nästa steg är att sprida kunskap i hela organisationen. Därefter gäller det att utforma mät-instrument för att följa upp arbetet med social hållbarhet. Man har i Lerum också tillsatt en politisk beredning med uppgift att arbeta med frågan. I Vara bedrivs projekt kring social hållbarhet och de intervjuade berättar ingående om olika projekt som bedrivs. I Lerum uttrycker man uppfattningen att arbetet med social hållbarhet helst inte ska bedrivas i projektform utan fortgå kontinuerligt i kommunens olika verksamheter, varför man i ett första steg satsar på en genomgripande implementering av begreppet. Det pågår dock några projekt med inslag av social hållbarhet även i Lerum. Att arbeta i projekt med social hållbarhet såsom i Vara har fördelen att man prövar olika insatser under avgränsade former för att kunna utvärdera resultat och effekter. Projektinsatser har dock ofta en tendens att bli alltför avgränsade för att få en mer långsiktig betydelse. Ett mer genomgripande och långsiktigt arbete ökar möjligheten att detta inte stannar vid temporära projektorienterade insatser. Därmed inte sagt att Lerums arbetssätt där omfattande implementeringsinsatser gällande social hållbarhet bedrivs för att denna ska bli en del av ordinarie verksamhet, behöver medföra att medarbetarna verkligen tillägnar sig kunskaperna och faktiskt arbetar med social hållbarhet såsom det var tänkt.

Även om organiseringen och arbetet med social hållbarhet i viss mån skiljer sig åt mellan Lerum och Vara kan man konstatera att begreppet social hållbarhet i båda kommunerna har kommit upp på agendan på ett annat sätt än tidigare. Jämför med Brorström (2015) som konstaterar att de sociala frågorna har fått en plats i kommunala diskussioner och att ett skifte från hårda till mjuka frågor är möjligt. Att man i båda kommunerna har någon som arbetar kommunövergripande med social hållbarhet pekar på den betydelse som tillskrivs begreppet. Det förefaller vara något som prioriteras och satsas på. Det är en given punkt på möten och de mjuka verksamheterna tar idag större plats. Man pratar mer om social hållbarhet, även om det egentligen inte är något nytt fenomen. Det har tidigare också gjorts satsningar av sådan art som idag går under benämningen social hållbarhet. Arbetet med

social hållbarhet förefaller tangera begrepp som verksamhetsutveckling, ständiga förbättringar, kvalitetsarbete och sociala investeringar. Social hållbarhet ligger i tiden och innefattar sådant kommunerna tidigare också gjort, men som nu fått en annan och modern etikett. Social hållbarhet skulle kunna ses som ett modeord. Modeorden har under årens lopp varit många inom offentliga sektorn och ofta knutna till styr- och organisationsmodeller. Att använda modeord och prata om dem både internt inom organisationen och utåt mot det kringliggande samhället skapar legitimitet. Det blir därför viktigt för kommunerna att ansluta sig till det senaste.

4.2 Utmaningar med social hållbarhet

Nu handlar det inte enbart om att åstadkomma legitimitet i de båda studerade kommunerna. Det pratas inte bara om social hållbarhet utan pågår också ett arbete kring detta. Czarniawska och Joerges (1996) skriver om idéer som sprids mellan kommuner och som sedan översätts till handling, varvid det blir viktigt att ta hänsyn till de lokala förhållandena. Översättningen påverkas såväl av globala som lokala förutsättningar och idéerna måste få ett innehåll som passar den lokala kontexten. Det gäller enligt författarna att vara uppmärksam på att kommunen vid översättningen utgår från de behov och förutsättningar som präglar den egna verksamheten. Vad gäller översättningen av social hållbarhet i Vara kommun är begreppet inkludering ett nyckelord. Inkludering handlar om att alla medborgare ska få ett gott liv och att ingen ska exkluderas från det goda livet. Ett gott liv innebär bland annat att individen har en god hälsa, arbete, utbildning, trygghet och gemenskap. Det påpekades under intervjuerna att inkludering är ett svårt ord som ofta blandas ihop med integrering. Begreppet integrering betecknar den process där invandrare får medborgarskap och är således ett snävare begrepp. Definitionen av begreppet social hållbarhet är således inte helt klar och tydlig i Vara. I Lerums kommun arbetar man med att definiera begreppet social hållbarhet och tar hjälp av en redan befintlig definition, hämtad från Blekinge tekniska högskola, som innehåller fem nyckelord; hälsa, inflytande, kompetens, opartiskhet och mening, även de svåra och inte helt tydliga begrepp som framgår av den empiriska beskrivningen i kapitel tre.

Det föreligger tolkningsmöjligheter i båda kommunernas definition av social hållbarhet. Detta kan jämföras med Olsson (2012) som konstaterar att social hållbarhet är ett orienteringsbegrepp som kan ges olika innebörd i praktiken. Baksidan av att det saknas en tydlig definition av vad det innebär

att arbeta med social hållbarhet och att arbetet dessutom sträcker sig över hela kommunens verksamhet, kan tänkas vara att det är svårt att förhålla sig till begreppet och arbeta efter det. Avsaknaden av en tydlig definition skulle kunna tänkas medföra att social hållbarhet blir ett begrepp som fylls med en rad ideal och goda ting att sträva efter, men som kanske stannar vid just en strävan. Visserligen bedrivs det i de studerade kommunerna ett arbete kring social hållbarhet och social hållbarhet ska finnas med som en del av det dagliga arbetet, men det blir svårare att se om dessa handlingar främjar social hållbarhet när begreppets innebörd inte är tydlig. Utan tydlig definition blir operationaliseringen mer problematisk.

Intervjupersonerna i både Vara och Lerum lyfter också fram svårigheten i att det saknas tillräckliga uppföljningsinstrument i arbetet med social hållbarhet. I Vara pekar man på att kommunens medborgarundersökningar och brukarenkäter innehåller data som kan användas till att följa upp social hållbarhet, men att det behövs ytterligare mått. Några av respondenterna hänvisar i sammanhanget till kommunens projektmodell som saknar en tydlig formulering om att effekter av projekt kring social hållbarhet ska mätas. I Lerum nämner man att det finns en omfattande statistikbank (såsom Öppna jämförelser och Kolada) att plocka mått ifrån, men att det gäller att veta vad det är man vill mäta så att rätt mått kan sökas ut. Det gäller att bestämma sig för vilka parametrar som ska fokuseras i den mängd mått som redan finns.

Även tidsaspekten lyfts i båda kommunerna fram som problematisk i arbetet med social hållbarhet. Social hållbarhet handlar om långsiktiga satsningar. Effekterna erhålls längre fram och det gäller att vara uthållig när man arbetar med social hållbarhet. Det framhålls att kommunen inte får tveka att göra långsiktiga satsningar på grund av osäkerheten kring effekterna. Man måste tänka bortom ettårsbudgetar och mandatperioder och anlägga andra tidsramar än vad man är van vid i kommunal verksamhet. Det handlar om nya sätt att se på verksamhetsatsningar. Det framhålls också att det i det kontinuerliga dagliga arbetet råder en ständig tidspress. Tiden är en stor bristvara och att det nog lätt kan bli så att arbetet med social hållbarhet inte prioriteras när annat pockar på. Likaså nämns i båda kommunerna svårigheten i att tillhandahålla tillräckligt med resurser för att kunna arbeta med social hållbarhet. Det måste satsas tillräckligt med medel på mjuka verksamheter som genom åren fått stå tillbaka. I Vara pekar man dessutom på vikten av att ha tydliga mål för arbetet med social hållbarhet. Inte minst för att man behöver mål att styra mot så att man senare kan visa på effekterna av arbetet. I Lerum

nämner de intervjuade vikten av engagemang från ledning och politiker som har att peka på att social hållbarhet är viktigt och bidra till en god förankring i organisationen.

4.3 Viktiga faktorer för att hantera utmaningarna

Av intervjuerna framgår att de fyra faktorerna samverkan, innovationer, omvärldsbevakning och sociala investeringar förefaller ha betydelse för arbetet med social hållbarhet. Samverkan anses vara viktigt både inom kommunen, med andra kommuner och med samhället i övrigt. Kommunen kan inte skapa ett socialt hållbart samhälle på egen hand. Arbetet sträcker sig över förvaltningsgränser då det berör både de hårda och mjuka verksamheterna. Det sträcker sig också över kommungränser och man måste även involvera medborgarna i det. Detta kan jämföras med tankarna inom New Public Government (NPG) där samverkan mellan såväl offentliga och privata organisationer som brukare och tredje sektorn är en viktig del. NPG handlar i mångt och mycket om nätverk, samarbete, processer och utvärdering, precis som social hållbarhet förefaller göra. Innovationer är enligt respondenterna viktiga i betydelsen att idéer från medarbetarna måste tas till vara på ett bra sätt. Tekniska innovationer uppfattas inte vara så betydelsefulla i sammanhanget. Arbetet med social hållbarhet bygger inte i första hand på teknik, utan mer på mjuka värden såsom nya arbetssätt eller nya sätt att organisera verksamheten på. De intervjuade menar att man måste bli bättre på att ta till vara idéer från organisationsmedlemmarna. Det gäller att uppmuntra medarbetare att bidra med nya idéer och arbetssätt (se Brorström 2015).

Omvärldsbevakning är enligt respondenterna nödvändigt när man ska arbeta med social hållbarhet. Man måste erhålla kunskap om det kringliggande samhället för att kunna arbeta med sociala frågor. Det handlar också om att få idéer till hur man kan utveckla den egna verksamheten och hitta nya lösningar. Medborgarna uppfattas av respondenterna som viktiga i sammanhanget. Det pratas om medskapande. Invånarna ska tycka till om sin kommun och komma med förslag och involveras i de kommunala angelägenheterna. Medborgarna kan tillhandahålla värdefull information om behov och önskemål gällande kommunal verksamhet och deras medverkan kan underlätta förankring av planerade åtgärder (Wang 2012). Vad gäller sociala investeringar är intervjupersonerna av uppfattningen att social hållbarhet och sociala investeringar går hand i hand. Sociala investeringar kan sägas vara en del i arbetet med social hållbarhet. Precis som för social hållbarhet handlar

arbetet med sociala investeringar om långsiktiga satsningar och tidsaspekten blir viktig. Sociala investeringar handlar om tidiga och förebyggande insatser och genom dessa bidra till ett socialt hållbart samhälle.

4.4 Ett arbete lite i blindo

Intervjumaterialet visar att social hållbarhet är ett begrepp utan tydlig definition (vare sig allmäntillgängligt eller i de studerade kommunerna). Social hållbarhet är ännu så länge en uppsättning värderingsmässiga mål vars innebörd och tolkning ser olika ut hos olika aktörer. Kommunerna har stora möjligheter att själva tolka begreppet som är orienterande och därmed öppnar upp för att möjliggöra flexibilitet. Nackdelen med denna bristande konsensus kring social hållbarhet, är risken för svårigheter vid implementering och operationalisering av begreppet. En tydlig definition underlättar implementering och operationalisering, och då inte minst uppföljningen då det är svårt att kvantifiera sociala företeelser.

Social hållbarhet synes i de studerade kommunerna vara mer av en process än ett definierbart tillstånd. Processen kännetecknas av att det pratas mer om social hållbarhet idag. De mjuka verksamheterna har fått en tydlig plats i den interna kommunala dialogen, vilket är ett steg i rätt riktning i en värld där det tekniskt kvantifierbara genom tiderna lyfts fram på bekostnad av mjukare, svår-mätbara värden. Viss handling kan också skönjas, även om arbetet med social hållbarhet och arbetet med traditionell kommunal verksamhet är svårt att skilja åt. Det mesta kommunerna gör förefaller kunna vara en del i arbetet med social hållbarhet. I en klassisk bok av Brunsson och Jönsson (1979) konstateras att prat och handling inte alltid behöver följas åt utan kan vara löskopplade från varandra. I de studerade kommunerna framgår pratet tydligt, men det blir svårare att se handlingar i dess spår då vare sig en tydlig definition eller uppföljningsinstrument föreligger. Det synes inte helt lätt att arbeta mot något man vare sig riktigt vet vad det är och inte heller kan följa upp och se resultatet av. Arbetet med social hållbarhet tycks ännu så länge ske lite i blindo.

Föreliggande rapport är ett nedslag i det arbete med social hållbarhet som bedrivs runt om i våra kommuner. Det är ett nytt sätt att tänka där långsiktighet är ett honnörsord och arbetet är ännu i sin linda. Kommunerna befinner sig i inledningsfasen av arbetet och ytterligare forskning är relevant för att se hur arbetet med social hållbarhet kan konkretiseras i den dagliga verksamheten.

Referenser

Brorström, S., 2014

Hållbara Kvillebäcken. En studie om innovativa lösningar. Göteborg: Mistra Urban Futures Papers, 2014:2.

Brorström, S., 2015

Styra städer – om strategier, hållbarhet och politik. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, B., Eriksson, N., Jensen, C. och V. Nilsson, 2015

Hållbar kommun. Att balansera konkurrerande värden. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 133.

Brunsson, N. och S. Jönsson., 1979

Beslut och handling. Om politikernas inflytande på politiken. Stockholm: Liber Förlag.

Czarniawska, B. och B. Joerges, 1996

”Travel of Ideas”. I Czarniawska, B. och G. Sevón (red), *Translation Organizational Change*, s 13–48. New York: Walter de Gruyter.

Dempsey N., Bramley, G., Power S. och C. Brown, 2011

”The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability”. *Sustainable Development*, vol 19, nr 5, s 289–300.

Espersson, M., 2010

Mer eller mindre byråkratisk – En studie av organisationsförändringar inom Kronofogdemyndigheten. Doktorsavhandling. Lunds universitet: Sociologiska institutionen.

Fainstein, S., 2010

The Just City. London: Cornell University Press.

Ferguson, N., 2013.

The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economics Die. London: Penguin Book.

Fiorino D., 2010

”Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration”. *Public Administration Review*, vol 70, Issue Supplement 1, s 78–88.

Florida, R., 2005

Den kreativa klassens framväxt. Uddevalla: Daidalos.

Löfström, M., 2010

Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet: Handelshögskolan.

Löfström, M. och V. Nilsson, 2015

Sociala investeringar i Ale och på Hisingen. En studie av vilken betydelse samverkan kan ha för sociala investeringar. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 132.

Manzi T., Lucas K. och J. Lloyd-Jones, 2010

Social Sustainability in Urban Areas. London: Earthscan.

Olsson, S., 2012

Social hållbarhet i ett planeringsperspektiv. Socialhallbarhet.se.

Osborne, S. och K. Strokosch, 2013

”It Takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives”. *British Journal of Management*, vol 24, nr 31, s 31–47.

Pearson, L., Newton, P. och P. Roberts, 2014

Resilient Sustainable Cities: A Future. New York: Routledge.

SCB (Statistiska Centralbyrån), 2015

”Urbanisering – från land till stad”. Statistiskolan, 2015:96.

Smith, G., 2009

Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press.

SKL (Sveriges kommuner och Landsting), 2010

Hållbar stadsutveckling. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting, Positionspapper nr 5208.

SKL (Sveriges kommuner och landsting), 2015

Urbanisering – utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

SKL (Sveriges kommuner och landsting), 2016

Ekonomirapporten, oktober 2016. Om kommunernas och landstingens ekonomi. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Tuurnas, S., 2015

”Learning to Co-Produce? The Perspective of Public Service Professionals”. *International Journal of Public Sector Management*, vol 28, nr 7, s 583–598.

Vallance, S., Perkins, H.C. och J.E. Dixon, 2011

”What is Social Sustainability? A Clarification of Concepts”. *Geoforum*, 42, s 342–248.

Wang, X., Hawkins, C.V., Lebrede, N. och E.M. Berman, 2012

”Capacity to Sustain Sustainability: A Study of U.S. Cities”. *Public Administration Review*, vol 72, nr 6, s 841-853.

