



# En stad med plats för socialt utsatta?

**Mutual Benefits i Stadsutvecklingsprocessen**

2024-09-17

## Versionshantering

Datum	Version	Beskrivning	Ändrat av

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1	Projektet Mutual Benefits .....	4
1.2	Vad menar vi med socialt utsatta? .....	4
1.3	Rapportens kontext .....	4
1.4	Rapportens anspråk .....	5
1.5	Hur kan jag använda rapporten? .....	5
<b>2</b>	<b>Sociala erfarenheter i samhällsplaneringen .....</b>	<b>6</b>
2.1	Brist på tillförandet av sociala erfarenheter .....	6
2.1.1	Socialtjänstens sociala erfarenheter .....	7
2.1.2	Tekniska förvaltningars samlande av sociala erfarenheter .....	8
2.1.3	Brist på baskunskap .....	10
2.1.4	Överföring av sociala erfarenheter .....	10
2.2	Sammanfattning .....	12
<b>3</b>	<b>Konkurrens mellan socialt utsatta och allmänheten .....</b>	<b>13</b>
3.1	En spiral av otrygghet .....	13
3.2	Socialt utsattas behov på allmän plats .....	14
3.2.1	Förutsägbarhet kring socialt utsattas användning av offentlig plats .....	14
3.2.2	Socialt utsattas behov på de platser där de samlas .....	15
3.3	Komplicerande faktorer .....	17
3.4	Prövade lösningar kring social utsatthet i Göteborg .....	19
3.4.1	Platsbaserade lösningar .....	19
3.5	Sammanfattning .....	21
<b>4</b>	<b>Bostäder för hemlösa .....</b>	<b>21</b>
4.1	Placering och utformning av sociala boenden .....	21
4.1.1	Lokalernas utformning och anpassning .....	21
4.1.2	Lokalernas placering och skala .....	22
4.2	Hemlöshetens faktorer .....	22

4.3	Sammanfattning .....	23
<b>5</b>	<b>Goda exempel utifrån .....</b>	<b>23</b>
5.1	"Den inkluderande staden" strategi i Odense, Danmark.....	23
5.1.1	Haellesteder - repliplatser .....	23
5.1.2	Ett gemensamt ansvarstagande .....	25
5.2	Platssamverkan Centralstationen och Cityterminalen .....	25
5.3	Sammanfattning .....	28
<b>6</b>	<b>Målbild där flera aktörer samverkar.....</b>	<b>28</b>
6.1	Den socialt utsattes perspektiv vägs jämnt mot allmänhetens	28
6.2	Fler aktörer bidrar till en positiv utveckling .....	29
6.3	Fler gruppers trygghet beaktas .....	30
6.4	Platsanpassade lösningar men hela stadens strategi .....	31
<b>7</b>	<b>Vad har kommit ur Mutual Benefits och vad återstår?.....</b>	<b>32</b>
7.1	Genomförda lösningar .....	32
7.1.1	GIS-Lager med sociala boenden .....	32
7.1.2	Uppsökarenhetens stadsutvecklingsrapport .....	33
7.1.3	Funktionsprogram för sociala boenden.....	34
7.1.4	Kunskapsöversikt kring social utsatthet och stadsutveckling .....	34
7.1.5	Bidrag till Hemlöshetsplanen .....	35
7.1.6	Lyfta akut hemlösas behov vid extremväder .....	35
7.2	Förslag till lösningar.....	36
7.2.1	Tillfällig platsutveckling under planskedet .....	36
7.2.2	Utökat uppsökande och dialogarbete.....	37
7.2.3	Stadenövergripande strategi.....	38
7.2.4	Logistikvägar och upprättande av sociala erfarenheter ...	38
7.2.5	Planera för social drift .....	39
<b>8</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>40</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Projektet Mutual Benefits

Projektet ”Mutual Benefits – Klok design för ökad trygghet och en stad för alla” pågår mellan november 2021 och oktober 2024 och arbetar med frågan hur socialt utsatta människor kan inkluderas när vi utvecklar staden. Mutual Benefits delfinansieras av Vinnova och drivs av Göteborgs stad, socialförvaltningen Sydväst i samarbete med Göteborgs stadsmission, Chalmers tekniska högskola, Wallenstam och Stena Fastigheter. Utöver denna rapport har projektet sammanställt en vägledning för platsamverkan kring sociala boenden och ett förslag till funktionsprogram för sociala boenden. Läs mer på [goteborg.se/klokdesign](http://goteborg.se/klokdesign).

## 1.2 Vad menar vi med socialt utsatta?

I denna rapport används begreppet socialt utsatta. Med socialt utsatta avses en heterogen grupp som i en given situation lever i hemlöshet och/eller, med beroendeproblematik/skadligt bruk av alkohol eller narkotika och/eller psykisk ohälsa. I denna rapport så omtalas denna heterogena grupp mer specifikt när de använder eller samlas på allmän plats på ett sätt som är identifierbart för allmänheten. Genom att använda begreppet socialt utsatta anser projektet att vi på ett bättre sätt fångar det fenomen och de livssituationer som avses, samt knyter an till t.ex. strategin ”Den inkluderande staden” i Odense (Odense Kommune, 2024) (se avsnitt ”5.1 ”Den inkluderande staden” strategi i Odense, Danmark”) och rapporten ”Byen som dagligstue” (Socialministeriet, 2010) som berör samma fenomen. Begreppet besväras heller inte av socialstyrelsens olika situationer av hemlöshet utan berör allas rätt till staden, och arbetet med att utveckla stadsrum där alla sorters människor får plats, och där ingen blir ”hemlös” i den offentliga miljön genom att hela tiden avvisas från olika offentliga platser där man vistas.

## 1.3 Rapportens kontext

Denna rapport är framtagen i sammanhanget av Göteborgs kommun. Göteborgs kommun har en stor och svåröverblickbar organisation där det finns tydliga utmaningar att hitta rätt i organisationen och där anställda med liknande funktioner ibland inte känner till varandra och saknar uppdrag att samarbeta och samordna sitt arbete.

Det gör att påståenden i denna rapport är aktuella just i Göteborg, men där det kan finnas både avvikande syn på det som framkommer i denna rapport och förhållanden som inte varit kända i detta projekt. Projektet har så långt det är möjligt stämt av fakta med de olika delar av organisationen som är berörda. Samtidigt kan det finnas en variation i perspektiv bland de tusentals anställda

som arbetar i stadens förvaltningar och bolag på frågorna som tas upp i denna rapport.

I andra städer kan organisation och utmaningar variera avsevärt mot Göteborg. Men här kan Mutual benefits rapport ge inspiration till att se på den egna staden med nya ögon och jämföra den egna situationen mot projektets slutsatser i syfte att utveckla en mer inkluderande stad.

Kontexten för rapporten berör också frågan om socialt utsatta individer (läs mer kring socialt utsatta i avsnitt ”1.1 Vad menar vi med socialt utsatta?”). Det kan vara så att socialförvaltningarna och andra förvaltningar är bättre eller sämre, på att fånga sociala erfarenheter och utveckla lösningar kring andra grupper än de socialt utsatta, vilket denna rapport inte yttrar sig om.

## 1.4 Rapportens anspråk

Under projektet Mutual Benefits har det blivit uppenbart att tvärsnittet mellan hemlöshet, social utsatthet och stadsutveckling inte är ett särskilt väl beforskat område. Där rapporten bygger på vetenskapligt publicerad forskning eller offentliga utredningar källhänvisas detta i rapporten. Alla påståenden därutöver är baserade på det som vi kallar projektets erfarenheter. Dessa erfarenheter är den bästa kunskap som projektet har kunnat sätta samman i brist på annan mer strukturerad framställd kunskap. Kunskapen baseras på samtal som projektet fört med aktörer i staden, utanför staden, utifrån professionellas och personer i social utsatthets erfarenheter. De är ett försök att komma nära den faktiska problematiken och orsakssambanden, men mer forskning behövs och mer synvinklar behöver samlas och granskas för att det ska gå att förhålla sig till dessa påståenden som välbelagda fakta.

## 1.5 Hur kan jag använda rapporten?

Denna rapport bör användas som inspiration och ett diskussionsunderlag till de faktiska utmaningar som tjänstemän och enskilda möter och själva observerar i sitt arbete med att utveckla staden. Den belyser en mängd perspektiv som den enskilda tjänstemannen kan pröva samt se om det finns liknande erfarenheter i den aktuella kontexten och om projektets förslag till lösningar därför kan vara hjälpsamma som ett sätt att bryta en spiral av ständig omflyttning och exkludering av socialt utsatta i sin stad.

## 2 Sociala erfarenheter i samhällsplaneringen

I socialtjänstlagens portalparagraf anges att socialtjänsten ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet. Till socialnämndens uppgifter hör vidare att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen och att medverka i samhällsplaneringen, samt i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen (SoL 2001:453 3 kap 1§). I socialtjänstlagen står det också att:

*” Socialnämnden ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd ” (SoL 2001:453, 3kap 2§).*

I slutbetänkandet av ”Utredningen för framtidens socialtjänst” konstateras att bestämmelserna om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är ett viktigt inslag i socialtjänsten (Utredningen Framtidens socialtjänst, 2020). Socialstyrelsen skriver i rapporten ”Förebygga och motverka hemlöshet – Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten” (Socialstyrelsen, 2021) att socialtjänsten inte riktigt vet vad de ska bidra med för kunskap och underlag till samhällsplaneringen och i delbetänkandet av utredningen för framtidens socialtjänst (Utredningen framtidens socialtjänst, 2018) anges att:

*” En förutsättning för att socialtjänsten ska kunna medverka i samhällsplaneringen är att kunskaper och erfarenheter om sociala förhållanden kan redovisas. ”*

D.v.s. att socialtjänsten faktiskt besitter kunskap kring tvärsnittet mellan samhällsutvecklingen och människors livsvillkor. Då i synnerhet kring barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd.

Samtidigt är det inte enbart socialförvaltningarna i Göteborg som har som uppgift att arbeta med sociala erfarenheter, utan ett flertal förvaltningar har som uppgift att enligt sina reglementen arbeta med dessa i stadsplaneringen.

Erfarenheterna från projektet Mutual Benefits överensstämmer med många av de delar som uttrycks i socialstyrelsens rapport och utredningen för framtidens socialtjänst. Detta kapitel kommer att handla om utmaningarna för socialtjänsten samt andra förvaltningar att bidra med social kunskap och erfarenheter in i stadsutvecklings- och exploateringsprocessen.

### 2.1 Brist på tillförandet av sociala erfarenheter

Basen för sociala erfarenheter är de kontakter som stadens förvaltningar har med medborgare genom sitt dagliga arbete, men det kan också vara erfarenheter som samlas in via aktiviteter som särskilt syftar till att ta in sådana erfarenheter som workshops eller dialogevent. Även statistik, resultat av utvecklingsarbeten,

forskning kring frågor som levnadsvanor, trygghet med mera inbegrips i tillförandet av sociala erfarenheter. Dessa erfarenheter behöver sedan inhämtas eller avlämnas till funktioner för att den sociala erfarenheten och kunskapen ska kunna omsättas i stadens olika sociala och fysiska stadsutvecklingsprocesser.

### 2.1.1 Socialtjänstens sociala erfarenheter

Hos socialtjänsten finns de som möter klienter eller brukare i det dagliga arbetet. Särskild kunskap om den fysiska miljöns påverkan på medborgarna finns hos de yrkesgrupper som spenderar mest tid i den fysiska miljön, t.ex. fältarbetare.

Socialtjänstens uppsökande ansvar är fastställt i Socialtjänstlagen (SoL 2001:453, 3 kap 1§) som står i samma paragraf som ansvaret att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen och att medverka i samhällsplaneringen (se inledning av avsnitt ”2 Sociala erfarenheter i samhällsplaneringen”). Samtidigt är en erfarenhet i Göteborg att socialförvaltningarna tar ett begränsat ansvar när det gäller det uppsökande arbetet med de socialt utsatta, och inte minst att göra sig väl förtrogna med deras levnadsförhållanden. Det finns ingen som har som uppgift i staden att ha dialog med socialt utsatta i den offentliga miljön.

Projektet Mutual Benefits erfar t.ex. att myndighetsutövande socialtjänst ser sitt uppsökande uppdrag som ett uppdrag att uppsöka klienter som redan är aktualiserade hos dem, eller göra uppsökande insatser när en orosanmälan avseende en specifik person inkommer. Utöver detta uppsökande arbete så finns också en verksamhet som söker upp hemlösa utan tak över huvudet. För andra personer med beroendeproblematik och/eller psykisk ohälsa, hemlösa med tillfälligt tak över huvudet eller i egna lägenheter finns ingen motsvarande verksamhet.

För att denna kunskap ska bli användbar måste de som besitter den på något sätt sammanställa och systematisera kunskapen på ett sätt som kan överföras eller användas av andra funktioner. Ett lämpligt sätt kan vara att sammanställa sin kunskap i skrift.

Samtidigt sker inte denna form av sammanställningar regelmässigt, och frågan är då varför? Nedan föreslår projektet Mutual Benefits tre anledningar som är högst påverkbara för socialförvaltningarna;

1. Uppdraget finns inte
2. Vanan finns inte
3. Det upplevs inte efterfrågat

Socialtjänsten mottar också sociala erfarenheter i form av synpunkter från allmänheten i likhet med andra förvaltningar. Det är dock ovanligt att dessa lyfter socialt utsattas livsvillkor på ett sätt som gynnar socialt utsatta, därför är socialtjänstens aktiva inhämtning av denna kunskap särskilt viktig.

#### Uppdraget finns inte

I det uppdrag som olika enheter har att förhålla sig till och forma sin verksamhet ifrån är det ovanligt att det formuleras ett deluppdrag kring att samla och systematisera sociala erfarenheter. Särskilt i svåra ekonomiska tider så skalas också arbetet ner till att handla om det som kallas kärnuppdraget, som t.ex. kan vara att handlägga biståndsansökningar eller erbjuda övernattningsnarare än att samla och systematisera sociala erfarenheter. Problemet här är att ingen verksamhet har i sitt kärnuppdrag att göra just detta, och då blir samlandet och systematiserande begränsat eller obefintligt.

### **Vanan finns inte**

En annan anledning till att samlandet och systematiserandet av sociala erfarenheter inte görs inom socialtjänsten kan också vara en brist på vana. Verksamheten har aldrig gjort det förut och vet därför inte var man ska börja, hur man ska göra det eller vilka frågor som är relevanta.

En annan erfarenhet i projektet Mutual Benefits är att inte heller strategiska funktioner som skulle ha nytta av de systematiserade erfarenheterna har en vana att efterfråga dessa. Det är oklart för dessa strategiska funktioner var erfarenheterna finns i den egna organisationen, vem som sitter på vilken kunskap och om dessa verksamheter har tiden att systematisera eller sammanställa den information som hade varit nyttig.

### **Det upplevs inte efterfrågat**

En sista erfarenhet är att de verksamheter som besitter sociala erfarenheter utifrån möten med klienter och brukare inte upplever att deras kunskap eller slutsatser är efterfrågade av de som arbetar strategiskt eller handläggande med stadsutvecklingen. Det finns i regel också en mycket begränsad kunskap kring stadsutvecklingsprocessen och vilka som arbetar i den samt hur den fungerar. Det kan därför vara svårt för den som arbetar i en social verksamhet att se vem som skulle kunna efterfråga deras kunskap och i vilka skeden denna kunskap hade varit användbar.

## **2.1.2 Tekniska förvaltningars samlande av sociala erfarenheter**

I Göteborgs stad har stadsmiljöförvaltningen ett helhetsansvar för det offentliga rummet som, gator, torg, sjöar, naturområden skog och mark.

Stadsmiljöförvaltningen får in en del sociala erfarenheter från entreprenörer eller egna medarbetare som arbetar med underhållet av grönområden eller torg, men får också in mycket synpunkter från allmänheten, fastighetsägare, BID-samarbeten och andra förvaltningar.

I kontakt med projektet Mutual Benefits beskriver stadsmiljöförvaltningen hur de har en platsbaserad kunskap kring social utsatthet på offentlig plats i staden, men att kunskapen inte alltid är nyanserad eller systematisk. Detta är kopplat till att det generellt är mer resursstarka grupper som står för synpunkter och felanmälningar. De socialt utsattas synpunkter kommer fram i en mycket



begränsad skala i den mån en förvaltare själv inleder samtal med dem vid platsbesök. Sociala erfarenheter kan också framkomma som synpunkter i olika samarbetsforum som BID-samarbeten och Trygg-i-samarbeten. Då kan det resultera i att det sker åtgärder av platser baserat på de synpunkter som framkommer där.

Tidigare utfördes en del medborgardialog i de gamla stadsdelsförvaltningarna, men när de upphörde så saknade de tekniska förvaltningarna kunskap och avsatta resurser kring detta arbete, vilket är något som de har börjat se över i syfte att utveckla arbetet.

När det gäller social utsatthet är stadsmiljöförvaltningen lite mer mottagare av input från andra aktörer och förvaltningar än att man själva söker upp medborgarna för dialog.

Stadsmiljöförvaltningen uppfattar att de har ett särskilt ansvar utifrån sitt reglemente för offentlig plats, men inte nödvändigtvis för särskilda målgrupper. Där anser man att socialförvaltningen har ett tydligare uppdrag att samla kunskap kring särskilda målgrupper. Offentlig plats ska vara för "alla". Här finns skäl att arbeta med begreppet "alla" där t.ex. socialt utsatta inte riktigt har inkluderats som en särskild grupp användare av offentlig plats, men detta kan också gälla ekonomiskt svaga grupper, där många nybyggda platser bygger in konsumtionsytor som inte är tillgängliga för ekonomiskt svaga grupper. Näringsidkare och fastighetsägare som yttrar sig till de tekniska förvaltningarna önskar också attrahera köpstarka grupper till de fastigheter som man förvaltar, utvecklar eller bygger, vilket påverkar denna utveckling.

En ytterligare aspekt som framstår i projektet är att när det väl uppstår utmaningar kring konkurrens mellan socialt utsatta och allmänheten på offentlig plats, är att ansvarsfördelningen i samverkan är oklar, varför det blir svårt att få till en kombination av sociala och fysiska insatser.

I staden så är avsikten att belysa planprojekts sociala konsekvenser på ett mångsidigt sätt genom arbetet med "Sociala konsekvensanalyser". Stadsbyggnadsförvaltningen är den förvaltningen som bjuder in till sådana analyser. I de sociala konsekvensanalyser som projektet tittat på så har socialt utsatta inte nämnts, trots att kännedomen om de socialt utsattas användning verkar finnas i staden. De sociala erfarenheter som faktiskt återkopplas in i planering och exploateringsprocessen framstår heller inte gynna socialt utsattas möjlighet att använda offentlig plats, utan verkar bidra mer till att undvika funktioner som ska attrahera de socialt utsatta.

Exploateringsförvaltningen som bygger allmän plats för stadens räkning uppger att de får sin primära input från stadsmiljöförvaltningen kring vad som är gångbara lösningar på allmän plats, och input från socialförvaltningarna sker i första hand genom sociala konsekvensanalyser eller barnkonsekvensanalyser.

### 2.1.3 Brist på baskunskap

En annan utmaning är att det för både tekniska och sociala förvaltningar saknas baskunskap kring sambandet mellan den fysiska miljön och socialt utsattas livsvillkor. I vissa delar av stadens organisation saknas mer av kunskapen kring den fysiska miljön och i andra delar saknas mer kunskap om socialt utsattas livsvillkor.

Kunskap kring tvärsnittet mellan social utsatthet och stadsutveckling är ett mycket begränsat forskningsområde och det finns få goda exempel på stadsutveckling som är en avvägning mellan jämlika livsvillkor för socialt utsatta och allmänhetens trivsel och trygghet.

Det finns därmed inte något direkt bidrag från varken socialförvaltningarna eller de tekniska förvaltningarna kring vad som är goda fysiska och sociala lösningar i de miljöer som används av socialt utsatta och där konkurrens eller otrygghet kan uppstå.

### 2.1.4 Överföring av sociala erfarenheter

När det gäller hur sociala erfarenheter ska föras in i exploaterings och stadsutvecklingsprocessen så råder det ingen samstämmighet mellan stadens förvaltningar. Det finns en process för att arbeta med Sociala konsekvensanalyser och Barnkonsekvensanalyser som upprättades på det tidigare stadsbyggnadskontoret, men sedan dess har både stadsdelsförvaltningarna som omnämns och stadsbyggnadskontoret som upprättade processen upphört. Dessutom var processen inte upprättad gemensamt utan just av stadsbyggnadskontoret. Det pågår ett utvecklingsarbete kring hur det sociala perspektivet ska omhändertas inom plan- och exploateringsprocessen, men det återstår att se om det arbetet innebär ett resultat som kommer gynna socialt utsattas användning av det offentliga rummet.

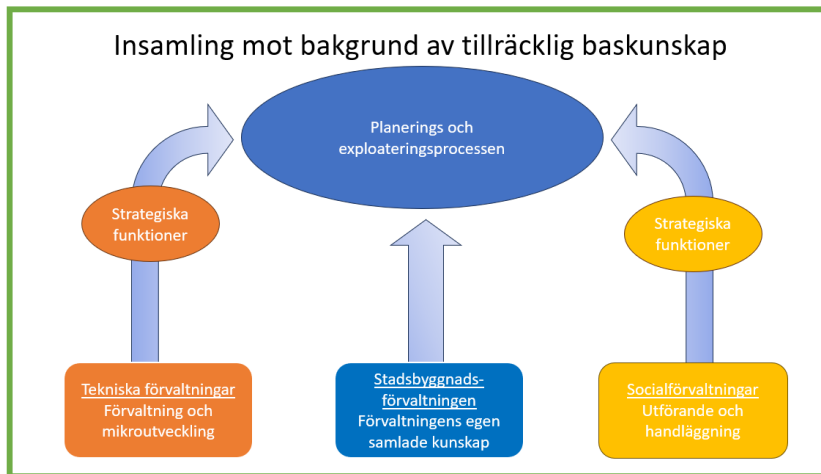
Det framstår för projektet Mutual Benefits att det funnits en okunskap och brist på goda exempel kring hur man kan balansera stadens skrivningar om trygghet och levande livsmiljöer med socialt utsattas rätt att finnas i det offentliga rummet i t.ex. planprogram eller sociala konsekvensanalyser vilket ibland kan ha påverkat att fokus har blivit på sådana fenomen som man har en större vana av att beskriva.

#### 2.1.4.1 *Hur det eventuellt, kanske, i vissa fall är tänkt att, eller skulle kunna fungera*

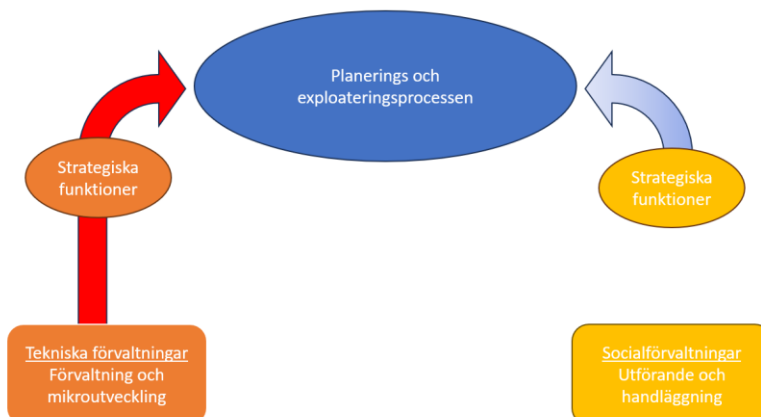
Det går att se att både socialförvaltningarna och t.ex. stadsmiljöförvaltningen har strategisk personal ofta med titeln utvecklingsledare eller planeringsledare som är aktiva på olika sätt i stadsutvecklingsprocessen, t.ex. utvecklingsledare för trygghet eller stadsutveckling. I viss kommunikation med projektet Mutual Benefits förstår projektet att det finns en förväntan att dessa personer ska förmedla de sociala erfarenheterna in i stadsutvecklingsprocessen. En

förutsättning för att de ska kunna göra detta är att det förmedlas sociala erfarenheter från de medarbetare som arbetar i mötet med medborgarna.

Utöver detta framkommer det i kontakt med projektet en förväntan på att stadsbyggnadsförvaltningen och/eller exploateringsförvaltningen har en egen kunskap kring sociala frågor eller kring sociala erfarenheter som de kan tillföra processen. En allmän social kunskap som möjliggör att man gör likvärdiga avvägningar mellan olika behov och sociala värden. I en idealsituation kan det tänkas att samlandet av dessa erfarenheter också skulle ske mot bakgrund av en baskunskap som aktörerna skulle besitta. En sådan process illustreras i modellen nedan.



Det är projektets erfarenhet att överföringen till strategiska funktionerna från de som möter medborgarna längre ut i förvaltningen i hög eller viss grad saknas när det gäller socialt utsatta, framförallt i socialförvaltningarna. Det finns inte heller någon baskunskap att ta ställning till, samt att stadsbyggnadsförvaltningen inte har någon egen kunskapsinhämtning kring social utsatthet. Från tekniska förvaltningar finns det en överföring av erfarenheter men de tenderar att vara onyanserade och fokusera på allmänhetens negativa erfarenheter av socialt utsatta, snarare än socialt utsattas behov. Det som projektet förstår som det faktiska tillförandet av sociala erfarenheter illustreras i följande modell. Där den röda pilen består av sociala erfarenheter som inte gynnar socialt utsattas användning av offentlig plats;



## 2.2 Sammanfattning

Socialtjänstens har ett ansvar utifrån socialtjänstlagen att bidra med social kunskap och erfarenheter i samhällsplanering och stadsutveckling. Enligt socialtjänstlagen ska socialtjänsten främja jämlikhet och aktivt deltagande i samhällslivet samt ta initiativ till att skapa en god samhällsmiljö för olika grupper. Trots detta saknar socialtjänsten i vissa avseenden ett konkret bidrag och erfarenhet kring hur de ska bidra till samhällsplaneringen när det gäller social utsatthet.

Sociala erfarenheter i socialförvaltningarna som berör personer i social utsatthet;

- Samlas i begränsad mån hos de som möter medborgarna
- Systematiseras inte någonstans i organisationen
- Saknar tydliga färdvägar genom organisationen så att de används i stadsutvecklingsprocessen

Stadsmiljöförvaltningen i Göteborgs stad som förvaltar och utvecklar offentlig plats har en viss överföring av sociala erfarenheter när det gäller social utsatthet in i stadsutvecklingsprocessen, men dessa erfarenheter framstår inte ha effekten eller innehållet att de innebär goda livsmiljöer för socialt utsatta, eftersom de inte är nyanserade.

Utöver dessa utmaningar framstår det att både socialförvaltningar och tekniska förvaltningar saknar tillräcklig baskunskap om sambandet mellan fysisk miljö och social utsatthet.

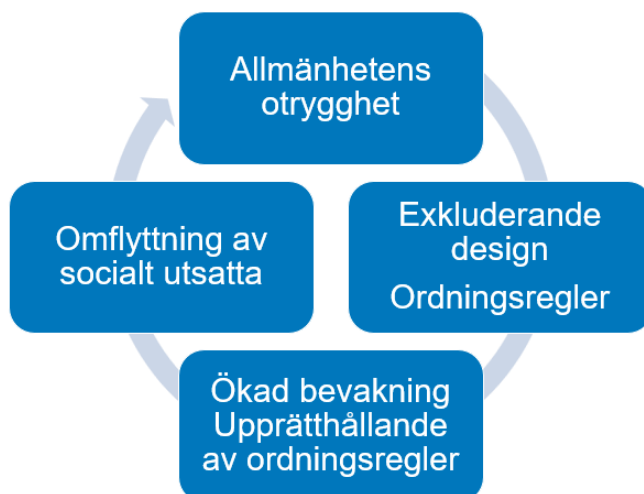
### 3 Konkurrens mellan socialt utsatta och allmänheten

Runt om i städer i Sverige sätts ett ökat fokus på en trygg och säker stadsmiljö. Detta arbete har ibland satt fokus på särskilda grupper som anses minska tryggheten och säkerheten i ett område såsom personer med beroendeproblematik och psykisk ohälsa. Det blir en konkurrenssituation där socialt utsattas användning sätts i motsats till allmänhetens användning, där dessa båda grupper inte kan använda en plats samtidigt. Samtidigt finns det begränsad vägledning från olika offentliga aktörer kring hur kompromisslösningar kan skapas, som gynnar både socialt utsatta och allmänhetens trygghet. De lösningar som har funnits på plats har i regel handlat om att förflytta socialt utsatta från en plats där det uppstår mycket klagomål eller ordningsproblematik till en annan.

I följande avsnitt föreslår projektet en mängd faktorer som påverkar var socialt utsatta samlas, vad de har för behov på platser där de samlas, samt hur Göteborg arbetat tidigare kring mötesplatser för socialt utsatta.

#### 3.1 En spiral av otrygghet

Den vanliga strategin i dessa fall har ofta handlat om att avveckla funktioner som socialt utsatta uppskattar såsom sittplatser, väderskydd eller skapa olika tillträdesbegränsningar som att avgiftsbelägga toaletter. Till detta kan nya ordningsregler införas såsom alkoholförtäringförbud, som i sin tur efterhålls genom ökad bevakning, genom kameror och ordningsvakter. Sammantaget resulterar dessa insatser i att de socialt utsatta lämnar platsen och flyttar till en ny plats i närheten eller som är liknande längre bort. Där börjar processen om. Nedan illustreras denna process:



Problemet med denna spiral är att den inte löser utmaningarna på en stadennivå eller bidrar med några värden för de socialt utsatta, utan enbart för allmänheten

och näringsidkarna på en enskild plats. För de socialt utsatta påverkar rimligen denna strategi förtroendet för samhället och ordningsmakten negativt, samtidigt som processen gör dessa grupper ”hemlösa” på allmän plats. På stadennivå är det också en kostnadsdrivande process eftersom fler och fler platser måste tillämpa olika ombyggnadsåtgärder av den offentliga miljön samt anlita mer privat bevakning för att motverka tillströmning av socialt utsatta från platser som tillämpat strategin.

## 3.2 Socialt utsattas behov på allmän plats

### 3.2.1 Förutsägbarhet kring socialt utsattas användning av offentlig plats

Enligt projektets erfarenhet är socialt utsattas användning av offentlig plats i hög grad förutsägbar. Där en samling funktioner sammanfaller ökar också sannolikheten att socialt utsatta samlas. Projektet Mutual Benefits föreslår följande fyra funktioner som faktorer som ökar sannolikheten för etablerandet av mötesplatser för socialt utsatta;

1. God lokaltrafik
2. Närhet till Systembolag
3. Varma inomhusmiljöer
4. Geografisk tillhörighet

#### **God lokaltrafik**

Att enkelt kunna ta sig till en mötesplats framstår som en central funktion utifrån projektet Mutual Benefits erfarenhet. Projektet ser också att höga genomflöden av människor på en plats såsom en kollektivtrafikknutpunkt bär med sig en viss andel socialt utsatta som helt enkelt ansluter sig till människor i samma situation.

#### **Närhet till Systembolag**

Det är vanligt att socialt utsatta möts i närheten av ett systembolag. Beroendeproblematik är vanligt bland de som samlas, och alkoholkonsumtion är en vanlig aktivitet. När projektet Mutual Benefits mätte avståndet mellan de platser där olika förvaltningar uppger att socialt utsatta samlas och närmaste systembolag så låg samlingsplatserna i huvudsak inom 200 meters gångavstånd från närmaste Systembolag.

#### **Varma inomhusmiljöer**

Socialt utsatta som av olika skäl möts i det offentliga rummet är sällan särskilt varmt klädda. Det innebär att de för att undvika nerkylning, och ibland också väta behöver tillgång till torra och varma miljöer för att klara sig. Därför är det attraktivt för socialt utsatta med miljöer som möjliggör inomhusvistelse. Det kan handla om vänthallar för kollektivtrafik eller köpcenter.

### **Geografisk tillhörighet**

Det framstår slutligen som viktigt att förhålla sig till två sorters geografisk tillhörighet vad gäller mötesplatser för målgruppen. Dels var de socialt utsatta faktiskt bor i t.ex. sociala boenden eller i egen lägenhet. Dels var de socialt utsatta upplever att de hör till i staden. Det kan handla om ett område där man växt upp eller där människor man uppskattar möts. Områden som har flera, eller stora sociala boenden, eller är områden dit många socialt utsatta känner en känslomässig tillhörighet till är också områden med högre sannolikhet för att socialt utsatta ska samlas.

### **3.2.2 Socialt utsattas behov på de platser där de samlas**

För att på ett klokt och balanserat sätt kunna planera och utveckla det offentliga rummet, är det angeläget att överväga och förstå mänskliga behov hos de socialt utsatta. Genom att socialt utsatta får sina behov tillgodosedda i den offentliga miljön bedömer projektet att risken minskar för att socialt utsatta agerar på ett sätt som skapar problem för omgivningen. Projektet Mutual Benefits föreslår följande faktorer;

1. Behovet att mötas
2. Trygghet och säkerhet
3. Skönhet och förströelse
4. Stöd i sin utsatthet
5. Förutsättningar för hygien
6. Städning och underhåll
7. Att bli hörd

#### **Behovet att mötas**

Hemlösa och socialt utsatta söker gemenskap precis som alla andra människor. Sociala boendelösningar kan ha besöksbegränsningar som gör att man inte får ta hem vänner och för den som har en lägenhet så kan det vara ett omsorgsfullt agerande att inte riskera att orsaka störningar genom att bjuda hem personer som är alkohol- eller narkotikapåverkade. Att möta andra socialt utsatta personer kan också innebära tillgång till att få eller få köpa alkohol och/eller narkotika från någon annan i målgruppen.

Det är rimligt för staden att erkänna och bejaka detta behov av mänsklig gemenskap, samtidigt som staden och/eller polis i viss mån kan behöva agera för att förhålla sig till utbytet av alkohol och narkotika som sådana mötesplatser också kan innebära.

#### **Trygghet och säkerhet**

En erfarenhet i projektet Mutual Benefits är att brottsutsattheten bland socialt utsatta är hög. Att det i huvudsak är andra personer i en liknande social situation som utsätter dem för brott, och där socialt utsatta är mindre benägna att anmäla de brott som de utsätts för. När frågan om trygghet tas upp kring platser som används av socialt utsatta, så är det trots detta primärt allmänhetens trygghet

och brottsutsatthet som är i fokus. Samtidigt som allmänheten är betydligt mindre brottsutsatta än de socialt utsatta på den aktuella platsen.

För den som inte själv har någon ambition att begå brott, så finns det en trygghet i att mötas på ett sådant sätt att andra människor ingriper om man skulle bli brottsutsatt. Därför är det en trygghet att få vistas på platser där andra människor har insyn i vad som försiggår på platser där socialt utsatta samlas. Det är en trygghet att någon ringer polis eller påkallar ordningsvakt om det blir bråk, och är också i viss mån självreglerande att färre brott begås när risken att bli ertappad ökar.

För den som är socialt utsatt är en annan viktig trygghet att få bli kvar under vissa premisser på en plats. Att reglerna för platsen är varaktiga och att de är någorlunda lika förutsättningar mot andra liknande platser. Att bli bortkörd från en plats är en vanlig erfarenhet hos socialt utsatta, och offentliga och privata aktörer runt de socialt utsatta har en tendens att förändra förutsättningarna för att de socialt utsatta, för att de inte ska vilja träffas på platsen. Det är angeläget att socialt utsatta inte görs ”hemlösa” i den offentliga miljön genom att drivas runt mellan offentliga platser i staden.

### **Skönhet och förströelse**

I observationer av platser där socialt utsatta samlas så kan man ibland slås av att de inte sällan uppstått på platser med en viss miljö. Det kan handla om platser som ger en utblick över människor som passerar eller en naturskön miljö längs en å. Det är ett liknande påstående som framkommer i studien Torget, Parken och Missbrukarna (Cruse Sondén & Olsson, 2015). Möjligheten att få uppleva skönhet eller förströelse bör ses som en faktor bland flera till varför socialt utsatta vistas och möts på offentlig plats. Det är projektets uppfattning att en vacker och trivsamt miljö också påverkar upplevelsen av människovärde och jämlikhet hos socialt utsatta. Följande citat från en individ i social utsatthet från danska socialministeriets rapport ger en bild av detta samband:

*”Jag plejede at komme på Rungsted Plads- Det var sgu flot med tulipaner och det hele, men så fjernede de baenkene. Så nu kommer jag her i Sumpen i stedet for. Hvis vi fik nogle nye baenke her, og måske nogle blomster – vi kunne jo bare passe dem selv – så ville folk udefra måske også se på os på en anden måde” (Socialministeriet, 2010)*

### **Stöd i sin utsatthet**

Många socialt utsatta har i perioder olika former av utmaningar som de behöver stöd av det allmänna för att lösa. Det kan vara att få hjälp med bostad, få hjälp till sjukvård, få hjälp med sitt beroende, få hjälp i rättsfall, få hjälp med kontakter med myndigheter eller få hjälp med sin ekonomi. En erfarenhet som konstateras redan i en bilaga till Kommittén för hemlösas slutbetänkande är att de flesta kontakter i det uppsökande arbetet skedde i förhållande till personer som redan hade kontakt med socialtjänsten, men som ändå inte fick rätt hjälp (Socialdepartementet, 2001). Det kan därför finnas ett behov hos de utsatta att få ett mer flexibelt och uppsökande stöd än det som idag erbjuds.



### **Förutsättningar för hygien**

För alla människor som spenderar längre tid i det offentliga rummet så är det förr eller senare nödvändigt att få besöka en toalett. Särskilt för den som dricker mycket, t.ex. alkohol. Att besöka en toalett kan också vara ett sätt att ta hand om sin hygien för att hålla sig frisk. Samtidigt så har socialt utsatta svag ekonomi vilket gör att tillträdesbegränsningar som avgiftsbelagda toaletter innebär att de inte kan använda sådana toaletter. Detta har resultatet att toalettbesök istället sker i den offentliga miljön, till besvär framför allt för den enskilde men också för den bredare allmänheten som oönskat kan få bevittna ett toalettbesök eller stöta på resterna av detta.

### **Städning och Underhåll**

Platser där socialt utsatta samlas har en tendens att lida av utmaningar med nedskräpning och skadegörelse. Det har delvis med ett handlingsmönster hos vissa socialt utsatta som i högre grad skräpar ner eller utför skadegörelse. Men det handlar också om att det ibland finns brist på papperskorgar. Att upphandlade entreprenörer inte utför någon städning på platserna eftersom medarbetarna är rädda för de socialt utsatta, samt att platserna inte lagas, underhålls och klottersaneras.

Det är ett behov att kalkylera med vid etablerandet av dylika platser att de behöver städas och underhållas i högre utsträckning än andra liknande platser riktade till andra målgrupper.

### **Att bli hörd**

Socialt utsatta får sällan eller aldrig sin röst hörd i processer kring den offentliga miljön. Därför är det angeläget att det finns en dialog med socialt utsatta som vistas på allmän plats för att inhämta deras bild och erfarenhet av den offentliga miljön samt tryggheten och säkerheten på platsen. Dels är detta en demokratisk fråga om att alla, och då särskilt utsatta bör få sin röst hörd, men det är också en praktisk fråga. Har man ett mål med utvecklingen på platsen ökar möjligheterna att nå det målet om man också inhämtar information och för dialog med de som använder den. Det är helt enkelt ett oerhört slöseri att genomföra insatser utan att föra dialog med de grupper som man vill påverka.

I Finansdepartementets rapport ”Den hala tvålen” (Finansdepartementet, 2021) framkommer att kommunerna behöver bli bättre på att i tidiga plan- och programskedan föra dialog med olika grupper. Rapportförfattarna understryker behovet av en inkluderande icke-diskriminerande dialog och ställer frågan kring ”Vilka röster hörs?”, och ”Hur nås de som inte nås idag?”.

(Finansdepartementet, 2021)

## **3.3 Komplexerande faktorer**

Det finns en komplexitet kring platser där socialt utsatta samlas, och erfarenheterna från Göteborg men också Odense och Köpenhamn som projektet Mutual Benefits har besökt framträder just detta. Denna komplexitet blir ibland

till argument mot att tolerera att socialt utsatta möts i det offentliga rummet. Samtidigt visar exemplet från Odense (se avsnitt "5.1 "Den inkluderande staden" strategi i Odense, Danmark") att det är möjligt att få mötesplatser att fungera med rätt förutsättningar och ett aktivt arbete. Sådana komplicerande faktorer redogörs för nedan;

1. Injektionsmissbruk på toaletter
2. Drogförsäljning
3. Skadegörelse nedskräpning och bränder
4. Konflikter om platser
5. Konflikter på platsen
6. Alkoholförädlingsförbudens dilemma

### **Injektionsmissbruk på toaletter**

För den som har ett injektionsmissbruk kan toaletter också vara attraktiva eftersom de har behov av tillgång till vatten för att kunna blanda ut sina droger. Det kan göra att rester av narkotikabruk såsom folie och sprutor lämnas på offentliga toaletter.

### **Drogförsäljning**

Drogförsäljning samt försäljning av narkotikaklassade mediciner sker i liten skala på mötesplatser för socialt utsatta. Det finns inga erfarenheter i projektet att det finns någon sammanblandning med narkotikaförsäljning från kriminella nätverk direkt till de socialt utsatta, utan det är människor ur målgruppen som står för försäljningen.

### **Skadegörelse, nedskräpning och bränder**

I miljöer där grupper av socialt utsatta samlas ökar ofta skadegörelsen på den aktuella platsen genom primärt klotter. Ökad nedskräpning är också vanligt, och i de fall där man har haft vindskydd i trä lite undanskymt har dessa upprepade gånger eldats ner. Som projektet förstår den sistnämnda utmaningen är uppeldning ofta en följd av konflikter mellan olika grupper som använder vindskyddet.

### **Konflikter om platser**

De platser som byggs för socialt utsatta är ofta små ytor, där alla förväntas använda samma yta. När flera olika grupper börjar använda en yta är ett naturligt händelseförlopp att användarna sprider ut sig för att undvika konflikter. Detta händelseförlopp begränsas ofta av bevakning eller andra av samhällets insatser. När många socialt utsatta människor trängs ihop på liten yta kan det ibland uppstå konflikter om ytan, där en grupp anser sig ha större rätt till den än andra.

### **Konflikter på platsen**

Det är inte ovanligt att det uppstår konflikter på platser där socialt utsatta samlas. De kan vara kopplade till alkoholberusning eller narkotikapåverkan, men kan också vara kopplade till penga- eller drogutbyte i gruppen, såsom skulder. Här blir mer undanskymda platser särskilda riskmiljöer eftersom de saknar en allmänhet som ingriper vid konflikter.

### **Alkoholförtäringförbudens dilemma**

Alkoholförtäringförbud används i staden som ett sätt att upprätthålla ordningen på allmän plats. I förhållande till socialt utsatta kan det i praktiken innebära ett tillträdesförbud till allmän plats eftersom denna grups användning ofta är sammankopplad med alkoholförtäring. Samtidigt som det kan anses skäligt eller rimligt att begränsa alkoholförtäringen på en viss plats är det också ett hinder mot de socialt utsattas jämlika användning av allmän plats.

Alkoholförtäringförbud används också just för att begränsa socialt utsattas användning av vissa platser.

## **3.4 Prövade lösningar kring social utsatthet i Göteborg**

### **3.4.1 Platsbaserade lösningar**

I Göteborg har det aldrig funnits någon stadenövergripande strategi kopplat till social utsatthet på allmän plats. Däremot har det funnits en mängd platsbaserade problembilder och efterföljande lösningar över åren.

Det kanske mest omfattande platsbaserade arbetet i Göteborg genomfördes runt Frölunda Torg från 2007 och framåt. I samband med att torget skulle byggas om yttrade ägarna av torget att man arbetade för att det vid varje del av planeringsprocessen skulle göra det svårare för de socialt utsatta som samlade på olika platser runt torget att vistas där. Man erbjöd också att bidra ekonomiskt till ”en bra lösning”. En Polis förde dialog med de socialt utsatta och kom fram till att en dunge vid en gammal fjärrvärmecentral var lämplig, och Göteborgs stad beställde ett vindskydd till platsen. De socialt utsatta hänvisades sedan till platsen cirka 600 meter från torget. En person halvtidsanställdes för att ha kontakt med de socialt utsatta under ett halvår. Senare eldades vindskyddet upp som kommunen byggt, och grannarna som flyttat in i de nybyggda bostadsrätterna i anslutning till dungen började framföra klagomål på rök från eldande och på högljudda och sena fester på platsen. Platsen belades sedan med alkoholförbud och upplysningar om eldningsförbud sattes upp. Idag sitter en grupp igen vid torget samtidigt som platsen i Dungen också i viss mån används. (Cruse Sondén & Olsson, 2015)

På ett par andra platser; Angered Centrum, Olskroken och Gamlestaden har staden skapat lösningar med vindskydd s.k. ”repliplatser” för att ha en plats att hänvisa socialt utsatta till. Avsikten har i regel varit att ändra prägeln på de

lokala torgen. I dessa tre fall har vindskydden placerats undanskymt, med begränsad insyn från allmänheten. Ibland har ”repliplatserna” kombinerats med olika former av aktiveringsinsatser riktade till allmänheten för att få fler utan social problematik att besöka och vistas på stadsdelstorgen. Repliplatserna har inneburit att problematiken inte varit lika närvarande på torgen, men har efter några år inneburit konflikter mellan olika grupper som velat använda platserna. Underhållet och städningen på platserna framstår inte heller ha fungerat särskilt väl och det har hänt fler än en gång att vindskydden har bränts ner.

Idag kvarstår ett vindskydd på Backaplan som var tänkt att erbjudas som en plats att hänvisa de socialt utsatta på Hjalmar Brantingsplatsen och Kvilleorget. Det är placerat väl synligt längs ån och stora mängder människor passerar runt platsen. I perioder använder de socialt utsatta också en dansbana som byggts för unga tjejer i närheten av vindskyddet, vilket blir en form av konkurrenssituation.

I centrala staden, runt Avenyn, Brunnsparken och Centralstationen har socialt utsattas närvaro också påverkats av olika platsbaserade lösningar. Resultatet har blivit att socialt utsattas användning har minskat i centrum samtidigt som användningen längre ut från centrum, runt t.ex. Jeagerdorffsplatsen och Gamlestaden framstår ha ökat enligt projektets erfarenhet.

Projektet ser att frågor kring social utsatthet idag i hög grad lyfts i de BID-samarbeten som staden är aktiva i. Här finns det exempel på hur fastighetsägare visat ett kraftigt motstånd mot hårbärgerande insatser för socialt utsatta, så som bänkar för målgruppen och i praktiken förhindrat dessa.

Sammanfattningsvis kan man säga att de lösningar som Göteborg hittills tillämpat är platsbaserade snarare än ”hela-staden-lösningar”. De har ofta varit lösningar som inte i första hand har varit till för att förbättra situationen för målgruppen, utan varit en sorts förhandling med de socialt utsatta för att de ska lämna en plats. Platserna har ofta inneburit en lösning den första tiden, men har inte fungerat över tid. De som framförallt har haft kontakt med de socialt utsatta har varit polis eller ordningsvakter. Det finns inga exempel på att det är socialtjänsten som lett arbetet med kontakten med målgruppen.

#### 3.4.1.1 *Repliplatser i Göteborg*

Repliplatser, d.v.s. platser som socialt utsatta hänvisas till för att umgås, har förekommit i Göteborg över de senaste 20 åren. Flera exempel nämns i föregående stycke (se avsnitt ”3.4.1 *Platsbaserade lösningar*”). Vanliga kännetecken på de lösningar man hittills provat och som ofta resulterat i utmaningar kring dessa platser är;

- De har placerats avsides, där få passerar
- Byggda i trä (bränts ner)
- Saknats socialt stöd
- Funnits oklarheter eller svårigheter med städning och underhåll
- Har inte varit del av en stadenövergripande strategi
- Oklara ansvarsförhållanden för platserna och användarna

Detta är också saker som skiljer stadens angreppssätt mot den strategi som Odense kommun har (se avsnitt "5.1 "Den Inkluderande staden" strategi i Odense, Danmark"), och som kan ha påverkat att platserna har fungerat under en begränsad tid.

## 3.5 Sammanfattning

En utmaning i staden är konkurrensen mellan socialt utsatta och allmänheten. Åtgärder för att öka tryggheten och säkerheten i stadsmiljön leder ibland till en konfliktsituation där socialt utsatta människors behov kolliderar med allmänhetens och näringsidkares intressen.

För att kunna utveckla lösningar bedömer projektet att det är viktigt att dels förstå förutsägbarheten i var socialt utsatta samlas, men också vilka behov som kan anses vara generella på dessa platser och för dessa individer.

De lösningar som staden hittills prövat har varit platsbaserade snarare än helhetslösningar för hela staden. Dessa lösningar har ofta varit tillfälliga och har inte löst problemen på lång sikt. Det finns också ett antal komplicerande faktorer som ibland används som argument mot att underlätta för socialt utsatta på olika sätt i staden, men erfarenheterna från Odense kommun (se avsnitt "5.1 "Den Inkluderande staden" strategi i Odense, Danmark") visar att det går att skapa plats för socialt utsatta utan att dessa på olika sätt ska bli ohållbara inslag i staden.

# 4 Bostäder för hemlösa

Hemlöshet är en av de faktorer som kännetecknar det begrepp som i denna rapport omnämns som "social utsatthet". I detta avsnitt redogör projektet i korthet för problematik kring de byggnader som används för sociala boenden samt erfarenheter kring hur placering i staden kan påverka möjligheten till ett gott liv för hemlösa. Projektet ger också en kort beskrivning av vilka faktorer som lite förenklat skapar hemlösheten.

## 4.1 Placering och utformning av sociala boenden

### 4.1.1 Lokalernas utformning och anpassning

Boenden för hemlösa, särskilt för personer med beroendeproblematik och psykisk ohälsa har i Göteborg i hög grad varit förlagda i industriområden. Antingen i barackbyggnader som uppförts för ändamålet eller i andra byggnader som kommunen har hyrt in för verksamheten. Lokalerna är ofta primärt anpassade för att generera ett lågt pris och inte för att ge goda fysiska förutsättningar för verksamhet för en komplex målgrupp.

Många lokaler har dragits med stort slitage från brukargruppen, och underhållet har inte alltid prioriterats. Det har också blivit kostsamt att reparera de billigare material som barackbyggnaderna varit byggda av. När förvaltningarna gjorde en översyn kring vilka lokaler som var i ett sådant skick eller med en sådan utformning att det var önskvärt att lämna dessa, väcktes frågan kring vad dessa lokaler skulle ersättas med.

#### 4.1.2 Lokalernas placering och skala

2018 invigdes Göteborgs stads nya akutboende ”Nya Tillfället” ett nybyggt akutboende med 90 platser i Högsbo industriområde. Boendet byggdes för att ersätta ett tidigare boende i ungefär samma skala på en annan plats. Ganska snart drogs boendet med klagomål från grannar på störningar från boendet på ett sätt som inte förekommit på den tidigare platsen, och 2022 stängdes verksamheten för gott av IVO efter en tillsyn. Verksamheten bedömdes inte kunna garantera säkerheten för brukarna. Förvaltningens analys har förutom samtal kring verksamhetens innehåll, väckt frågor kring hur det stora antalet platser i relation till målgrupp och placering i industriområdet påverkade de problem som uppstod i verksamheten.

Exemplet Nya Tillfället beskriver hur fel det kan bli när inte placering och skala beaktas i tillräcklig grad i förhållande till risker hos målgruppen. Stängningen blev också synnerligen kostsam för stadens ekonomi utöver det mänskliga lidandet som händelseförloppet innebar. Utöver de risker som är sammankopplade med för stor skala eller felaktig placering är kanske den egentliga frågan också huruvida någon, socialt utsatt eller ej, bör bo i ett industriområde.

## 4.2 Hemlöshetens faktorer

Bostäder för hemlösa handlar i första hand om att det i en stad erbjuds tillräcklig många ekonomiskt överkomliga bostäder. I Göteborgs stads hemlöshetskartläggning framkommer att det är relativt få som är helt utan tak över huvudet. Samtidigt så är antalet hemlösa över två tusen. Anledningen till detta är att de hemlösa har bostäder med fel juridiska förhållanden. De har bostäder som hänger samman med korta bistånd från socialtjänsten eller bostäder med olika former av begränsade kontrakt som gör att de är kvar i hemlöshetsstatistiken.

Slutligen så är också rätt socialt stöd för personer med beroende eller psykisk ohälsa en förutsättning för att personer med sådan problematik ska kunna behålla sin bostad över tid. Som nämnts i föregående stycke kan också särskilda byggnader behövas som stöd för både verksamhet och individ, i de fall där individer har svårt att bo integrerat i vanliga hyreshus.

Sammanfattningsvis så är tre faktorer centrala för att lösa hemlösheten;

- Ekonomiskt överkomliga
- Rätt juridiska förhållanden

- Rätt stöd från personal i väl anpassade byggnader för personer med beroende och psykisk ohälsa

## 4.3 Sammanfattning

Boenden för hemlösa med beroendeproblematik och psykisk ohälsa har i hög grad varit placerade i industriområden. Dessa lokaler är vanligtvis inte anpassade för att ge goda förutsättningar för en komplex målgrupp, och underhållet har inte alltid prioriterats. Exemplet från Nya Tillfället beskriver hur fel placering och skala kan påverka verksamheten negativt samtidigt som det blir mycket kostsamt för staden.

Många hemlösa har tak över huvudet, men deras bostäder har felaktiga juridiska förhållanden eller är kopplade till korta bistånd från socialtjänsten, vilket håller dem kvar i hemlöshetsstatistiken. Slutligen kan särskilda byggnader behövas för att stödja både verksamhet och individer som inte klarar att bo integrerat i vanliga hyresbostäder.

# 5 Goda exempel utifrån

Projektet Mutual Benefits har genom projektet eftersökt avvägda exempel på socialt utsattas behov och allmänhetens behov. Erfarenheterna av goda exempel har dessvärre inte varit så många, och de negativa exemplen desto fler. I detta avsnitt omnämns två intressanta och goda exempel; Odense kommun och deras strategi ”Den inkluderande staden” och Stockholms stads arbete med platssamverkan i Klara-kvarteren. Odenses strategi har bäring på både det sociala perspektivet i samhällsutveckling och frågan om konkurrens mellan socialt utsatta och allmänheten. Exemplet från Stockholm har framförallt bäring på det senare.

## 5.1 ”Den inkluderande staden” strategi i Odense, Danmark

I Odense har kommunen arbetat utifrån en strategi som heter ”*Den inkluderande by*” (Odense Kommune, 2024) som betyder ”*Den inkluderande staden*” sedan år 2009. Då var det mycket medial uppmärksamhet kring öppet missbruk i de centrala delarna av staden och polisen gjorde många ingripanden, men upplevde att de inte hade någonstans att hänvisa personerna med beroende till. År 2018 valde kommunen att formulera sitt arbetssätt till en strategi, som ett sätt att försvara och göra strategin begriplig.

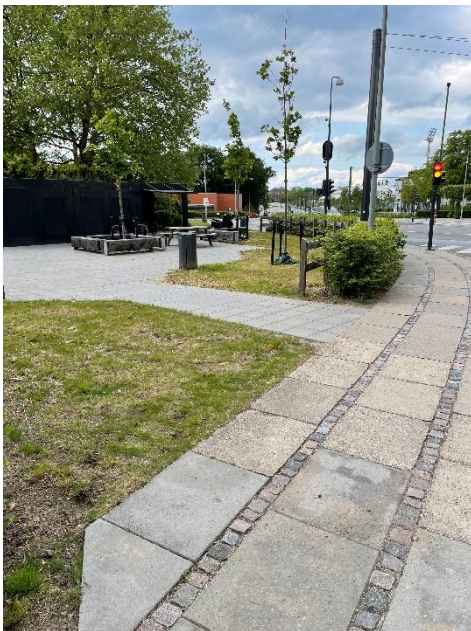
### 5.1.1 Haellesteder - repliplatser

En grundvärdering i strategin är att det ska finnas plats för alla i staden, och i den andan byggs ”*Haellesteder*” – repliplatser. På en repliplats är tanken att det ska finnas

- Väderskydd
- Flera grupper med sittplatser - för att inte tvinga personer som inte kommer överens att sitta tillsammans
- Sophantering
- Växtlighet som skapar en symbolisk gräns för platsen från omgivningen och samtidigt innebär god insyn och utsyn från platsen
- God översikt så att man kan avlägsna sig om någon man inte är överens med kommer utan att bli överraskad
- Det ska vara möjligt för allmänheten att passera platsen utan att hamna tätt inpå brukarna, särskilt för äldre och barn.
- Urinoarer, både för män och kvinnor
- Frekvent städning

Repliplatserna är utplacerade på ett sådant sätt att de som använder dem ska kunna vara del av folklivet utan att de innebär en negativ påverkan för övriga medborgare och företagare. Det är också en trygghetsfråga för brukarna att platserna ligger på gator där många rör sig, då de kan känna sig otrygga på gator som är mindre trafikerade. Repliplatser byggs kontinuerligt i och med att staden utvecklas, och det görs också regelbundna studier där socialt utsatta får bära med sig GPS-sändare för att se var det är lämpligt att förlägga nya platser.

Att få repliplatser att fungera är ett aktivt arbete. Ibland börjar människor t.ex. att samlas utanför repliplatserna. I dessa fall kan nya platser behöva upprättas, men också ett omfattande arbete att motivera brukarna att lämna den plats som de börjat använda. Ibland uppstår behov av att stänga ner repliplatser av olika skäl och/eller flytta dem. Ibland behöver man skapa tillfälliga platser i avvaktan på att nya kan färdigställas. Representanter för Odense kommun understryker att arbetet med repliplatser är ett aktivt arbete som inte löser sig enbart p.g.a. att repliplatser upprättas.



*En repliplats i Odense*



*En urinoar vid en repliplats i Odense*



## 5.1.2 Ett gemensamt ansvarstagande

Strategin är ett samarbete mellan staden, polisen, bevakningsbolagen och en idéburen aktör. Tanken är att alla aktörer ska arbeta efter strategin oavsett uppdragsgivare. Det innebär bland annat att bevakningspersonalen som är kontrakterade av företagarföreningen i centrum arbetar som en del av samma arbete som socialtjänsten gör utan att uppdragen krockar.

Genom att det finns någonstans att hänvisa och ett vägledande förhållningssätt har bevakningsbolagen kunnat skapa en god relation till brukarna. Många gånger erfar bevakningspersonalen att brukarna kan tipsa om vem som skulle ha utfört ett visst brott eller ange en langare som är problematisk för brukarna. Dessa uppgifter kan bevakningspersonalen föra vidare inom sitt samarbete med polisen som i sin tur har kunnat utreda vissa brott. Polisen uttryckte vid en studieresa som representanter för Göteborgs stad gjorde under 2022 att strategin har avlastat dem i hög grad i deras arbete. Tidigare la de mycket energi på att arbeta med ordningsstörningar på ett sätt som var mycket resurskrävande, och dessutom relativt poänglöst då det inte fanns någonstans att hänvisa brukarna.

Samverkansaktörerna inom strategin har återkommande möten, med syftet att samråda kring lägesbilden, men också lära känna varandra. En grundbult i strategin är att de alltid vet vem de ska kontakta om någon har utmaningar i sin verksamhet. För ett par år sedan skickades information ut om strategin till alla medborgare tillsammans med ett telefonnummer som de kunde ringa till vid frågor eller synpunkter. Odense kommun tydliggjorde också i utskicket att alla oavsett social situation var medborgare och hade en plats i samhället. Numret har varit relativt sparsamt använt.

Genom att formulera strategin har de socialt utsatta satts på kartan och lyfts i den politiska diskussion i alla processer som sker i staden. Det finns ett brett politiskt stöd för strategin, och när nya riktlinjer för hur kommuner ska arbeta med hemlöshetsfrågor nationellt är Odenses strategi en av rekommendationerna (Socialstyrelsen, 2020). När olika platser ska utvecklas medverkar socialförvaltningen och får på så vis möjlighet att påverka utformningen av offentliga platser.

Hemlöshetsstrategin i Odense sitter också med i olika byggnadsmöten för att säkerställa att de socialt utsatta beaktas.

## 5.2 Platssamverkan Centralstationen och Cityterminalen

Sergels torg och Centralstationen ligger i Klaraområdet. Här finns relativt få boende (1800 personer) och mycket verksamheter. Det är Sveriges största kollektivtrafikknutpunkt. De boende i området upplever hög otrygghet och det anses vara en riskmiljö för barn och unga. Det finns en hög andel anmälda brott i området, och området runt Sergels torg klassas som en öppen drogscen. Ambitionen i samverkan kring Sergels torg har varit att det ska vara en plats som man vill vara på, snarare än en plats man undviker. Det har funnits en

samverkan kring Klaraområdet sedan 2016, men det som är nytt sedan 2023 är en formaliserad samverkan kring Centralstationen och Cityterminalen.

Centralstationen har 200 000 besökare dagligen och är en allmän plats som är öppen 22 till 23 timmar per dygn, men stängs för städning. Det vistas ett hundratal socialt utsatta individer stadigvarande på Centralstationen. Majoriteten är män, och många bär på misstro mot myndigheter. Psykisk ohälsa och avsaknad av ordnat boende är vanligt. Många är i behov av vård och socialt stöd, men är ofta tveksamma till att ta emot stöd. Det kan handla om en oförmåga att ta emot stöd p.g.a. den psykiska ohälsan. Det är inte alla som vistas på centralstationen som saknar boendelösning, utan en del söker sig också till vänner på platsen. Utmaningarna på Centralstation är inte nya utan har varit aktuella åtminstone de senaste 20 åren. Det är logiskt att socialt utsatta drar sig till centralstationen eftersom det är en plats som är välbevakad och därmed innebär en viss trygghet.

Enligt en lägesbild (Norrmalms Stadsdelsförvaltning, 2023) hade ordningsvakterna på centralstationen drygt 12 000 kontakter med hemlösa från början av 2022 till början på 2023. Anledningarna varierar, men av samtliga kontakter handlar 150 om ordningsstörande beteende och drygt 400 om alkohol och narkotikapåverkan. Under perioden påträffades två socialt utsatta personer avlidna i vänthallsmiljön. Centralen-uppsökarna (en grupp som arbetar uppsökande inom Stockholms stads socialtjänst) arbetade aktivt med 77 ärenden under 2022, varav elva gällde kvinnor. Bland de ärenden man arbetat i hade 48% tillhörighet till Stockholms stad, 23% tillhörighet i annan kommun och 29% hade okänd tillhörighet. Man kan se att de som börjar vistas på centralstationen ganska snart försämras avsevärt i sin hälsa. Det finns tidigare erfarenheter på Stockholms Central där man har fått till ett samarbete mellan uppsökande socialarbete och sjukvård. Det arbetet:

*” ...visade att uppsökande insatser, som genomförs av samma personer på en plats, ger möjlighet till kontinuitet i mötet och förtroende mellan uppsökare och utsatta personer på platsen vilket kan leda till länkning till hjälpsystemet.”*  
(Norrmalms Stadsdelsförvaltning, 2023)

Ambitionen kring den formaliserade samverkan är att flera aktörer med olika uppdrag arbetar på samma plats fast med samsyn kring att kontinuitet på platsen ger bättre förutsättningar att lyckas i respektive aktörs uppdrag och målgrupp på platsen. Samverkan har formulerats genom en samverkansöverenskommelse, en lägesbild och en åtgärdsplan. Parter i samverkan är Jernhusen, Region Stockholm, Capio vård för hemlösa, Socialförvaltningen och Norrmalms stadsdelsförvaltning (nu stadsområde norra innerstaden).

Den gemensamma visionen för samverkan är att ingen stadigvarande ska vistas på centralstationen. Som målsättningar för att uppnå visionen har man fastställt tre mål

1. Alla i målgruppen får erbjudande om stöd eller lotsning till samhällets stödsystem.
2. Personer som behöver vidare vård eller stöd, kommer vidare till rätt instans.

3. Antalet personer som stadigvarande vistas på platsen minskar.

I mötet med representanter för Stockholms stad understryker man att det tredje målet snarare är en följd av de två första målen än ett mål i sig. Samverkan drivs genom en styrgrupp, en strategisk arbetsgrupp samt gemensamma utsättningar var tredje vecka.

I planeringen för 2024 ingår utöver utsättningarna var tredje vecka också att kartlägga processerna kring de individer som vistas på centralstationen att se vilka processer som aktörerna har rådighet över, vad som gör att det inte fungerar. Men också samverkan med civilsamhällets aktörer och fortsatt samverkan med forskaren Björn Andersson vid Göteborgs Universitet. Egentligen är samverkan i första hand en satsning på samordning snarare än en ökad finansiering av enskilda insatser från kommunens sida.

En särskilt utmanande situation som uppstår är när socialt utsatta med psykisk ohälsa får ordentliga sår som också blir infekterade och som skulle behöva behandling som det kan vara svårt att få dem att ta emot. Det skapar också svårigheter eftersom de kan lukta starkt på ett sätt som påverkar övriga resenärer. Capiro driver en vårdcentral för hemlösa på uppdrag av regionen som är avgiftsfri. Det är primärt för personer som är skrivna i Sverige. De har också ett uppsökande team tillsammans med sprututbytet som bl.a. besöker centralstationen.

Det finns andra platser dit hemlösa söker sig så som tunnelbanestationer, gallerior och nattöppna snabbmatsrestauranger, men ingen plats med så många socialt utsatta som centralstationen. Många åker också nattbuss och får värme på dessa bussar.

På centralstationen finns vissa ordningsregler som upprätthålls av ordningsvakter, t.ex. att man inte får ligga ner eftersom detta stör den allmänna ordningen, och att man inte får uppta mer än en plats. Att ligga på golvet kan bli en utrymningsproblematik eller ett hinder för synskadade. Jernhusen söker ordningsvakter med en viss profil, att de ska vara lite äldre och empatiska. Det kan vara väldigt svårt att hantera känslan av att vara den enda som är bekant med personer som är socialt utsatta. Det har också förekommit att människor avlidit på centralstationen och att ordningsvakten då är den enda som kan identifiera den socialt utsatta. De erfar också en utmaning med sekretessen, att de inte kan få information om hur det gått för personer som de hjälpt eller fått omhändertagna på platsen.

Stadsmissionens uppsökarteam har ett eget avtal där de ska vistas minst en timma per dygn på centralstationen, och Frälsningsarmén har ett nytt projekt som är tänkt att nå personer som precis har hamnat i hemlöshet.

Hemlösa EU-medborgare har särskilda lösningar om temperaturen är kallare än -7 grader när olika kyrkor öppnar upp. Klara kyrka som ligger mellan centralstationen och Sergels torg är också öppen för övernattnings.

## 5.3 Sammanfattning

I detta avsnitt har projektet beskrivit två goda exempel på hur två städer hanterat konkurrens mellan socialt utsatta och allmänheten. Dessa strategier har beröringspunkter i att de accepterar socialt utsattas användning av staden, och att deras strategi är stödorienterad och fokuserar på de behov som de socialt utsatta har. De har också gemensamt att de arbetar med att försöka skapa ett så brett ansvarstagande för olika aspekter på platserna som möjligt. Där man minimerar situationer eller områden som är ”ingens ansvar”.

# 6 Målbild där flera aktörer samverkar

I detta stycke sammanfattar projektet ett par generella slutsatser och målbilder inom området stadsutveckling och social utsatthet. Projektet föreslår fyra generella målbilder;

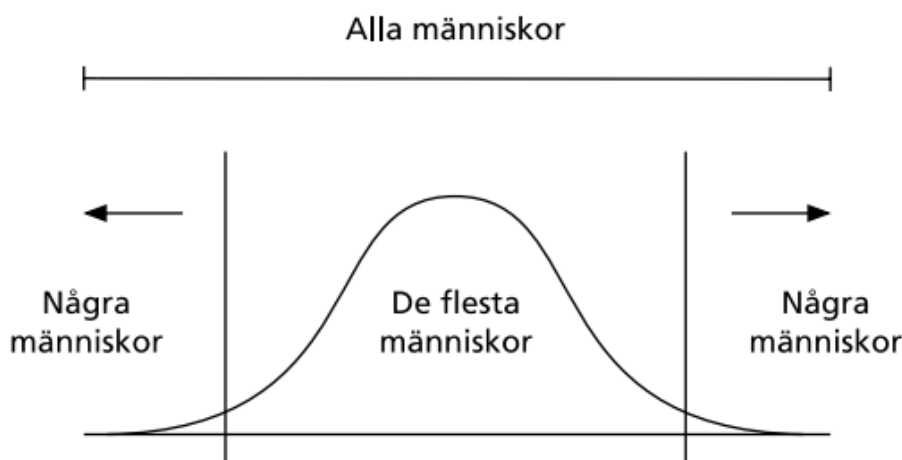
1. Den socialt utsattes perspektiv vägs jämnt mot allmänhetens
2. Fler aktörer bidrar till en positiv utveckling
3. Fler gruppers trygghet beaktas
4. Platsanpassade lösningar men hela stadens strategi

## 6.1 Den socialt utsattes perspektiv vägs jämnt mot allmänhetens

För den som är socialt utsatt så samverkar sociala och fysiska faktorer till ett utanförskap. Det är viktigt att ställa sig frågan: *Hur är det att vara på en plats utan att ha en annan plats som väntar på en, för att sedan bli avvisad från just den platsen?*

Det är detta som är verkligheten för de akut hemlösa som lever i stadsmiljön, och nära den verklighet som erfars av de som har olika former av begränsade (t.ex. genom tidsbegränsade bostäder) och begränsande (t.ex. genom besöksförbud) övernattningsboenden med stöd av det offentliga systemet. Det finns en risk att vi genom detta exkluderande arbetssätt som redogörs för i tidigare avsnitt gör människor hemlösa också på offentlig plats, och då bygger in ett närmast obесkrivligt utanförskap för den som redan är i en mycket utsatt position.

En fråga som framträtt under projektets gång är var vi hittar lösningarna på konkurrensen på offentlig plats. Det är projektets bestämda uppfattning att lösningarna inte kommer hittas med mindre än att staden sätter sig in i de socialt utsattas perspektiv. Vidare är det angeläget att göra en mer jämlik avvägning mellan detta perspektiv och en bredare allmänhets perspektiv som ibland kännetecknas av otrygghet och oro i mötet med socialt utsatta. Professor Per-Olof Hedvall på Lunds Universitet illustrerar denna tanke väl i bilden nedan:



(Styretredningen för funktionshinderspolitiken, 2019)

Genom att sätta fokus på det som Hedvall kallar ”De informativa ytterändarna” och väga dessa mer jämnt mot den bredare allmänhetens behov så är det möjligt att hitta lösningar som faktiskt fungerar för alla.

Ett påstående som framkommit i samtal i projektet är hur olika aktörer inte kan ta särskild hänsyn till socialt utsatta, utan måste ta hänsyn till ”alla”. I praktiken har det inneburit att socialt utsattas perspektiv inte alls har beaktats p.g.a. att de är få och att de inte är särskilt resursstarka. Det är projektets bild att ett särskilt fokus behöver sättas på socialt utsatta för att uppnå en socialt hållbar stad och att allmänhetens och de socialt utsattas perspektiv på detta sätt viktas mer jämt.

## 6.2 Fler aktörer bidrar till en positiv utveckling

Staden saknar ett fullständigt inflytande över stadens utveckling. Dessutom så utvecklas staden i dialog med de starka individer och organisationer som har tillräckliga resurser för att göra sin röst hörd i de sammanhang där staden tar in synpunkter och för dialog.

Under senare år så har fastighetsägare och s.k. BID-inspirerade nätverk framträtt som en allt tydligare sådan aktör, som får stor påverkan på städens och platser utveckling. Forskning visar på att arbetet i platssamverkansarbete såsom BID riskerar att tränga ut resurssvaga individer och att dessa heller inte kommer till tals (Boverket, 2021).

Arbetet i projektet har visat att det inte måste vara på detta sätt. Att fastighetsägare och andra aktörer i staden har utrymme att använda sin påverkan och samverka med staden till att verka för inkluderande strategier även för socialt utsatta. I BID-sammanhang är det t.ex. en viktig faktor att sociala aktörer väljer att engagera sig för att lyfta utsatta grupper livsvillkor för att därmed påverka inriktningen på utvecklingen av lokalsamhället. Här finns det också

möjlighet för fastighetsaktörer att genom sitt sociala engagemang också verka för inkluderande lösningar för socialt utsatta. Samtidigt ser projektet att det är viktigt att skapa arenor för utbyte av kunskap mellan fastighetsägare och sociala aktörer för att uppnå ett perspektivskifte.

Idéburna aktörer som ofta har arbetat i decennier för att lyfta socialt utsattas livsvillkor har också ett handlingsutrymme när det gäller sätta sig in i stadsutvecklingsprocesserna och lyfta de utsattas behov. I sitt påverkansarbete så är det möjligt för idéburna aktörer att gå före staden och visa på en bild av vilken stad som är önskvärd och på vilket sätt socialt utsatta kan inkluderas i olika stadsutvecklingsprojekt. Idéburna aktörer och många fastighetsägare har också redan samarbeten där fastighetsföretagen stödjer de idéburna aktörerna ekonomiskt eller genom andra samarbeten. Här finns en samverkansytta som skulle kunna bidra ännu mer positivt till socialt utsattas livssituation i staden.

### **Brobyggare, sysselsättning och sociala sammanhang**

Segregationen för socialt utsatta är ett problem. Den spiral av exkludering som projektet lyfter i sin problembild har över tid också drivit på segregationen för socialt utsatta. I projektet har det framträtt flera möjliga vägar för att bryta segregationen. En sådan möjlighet är olika former av idéburna aktörer t.ex. inom kultursfären eller konfessionella organisationer som driver arenor för utövande av konstnärlig verksamhet, social samvaro eller konfessionell verksamhet möjliggör relationer över de sociala barriärerna. Dessa aktiviteter och sammanhang kan också ge tillgång till nya berättelser om vem man är och vad man är kapabel till ( se t.ex. Jensen, 2022 och Liljefors, 2022). I projektet Mutual Benefits har sådana aktörer hittats i samverkan med en konstnär som driver ateljéverksamhet på ett akutboende för kvinnor, samverkan med svenska kyrkan kring samtal och inbjudan till deras verksamhet eller den gränsöverskridande sociala samvaron kring konstverket ”Drömmarnas monument”.

Andra vägar har projektet sett i strukturerad sysselsättningsverksamhet för socialt utsatta i Köpenhamn och Helsingborg samt i arbetsintegrerande åtgärder bland Göteborgs idéburna aktörer. Här möjliggörs för alternativ till en destruktiv vardag och en form av stimulans och gemenskap för de som deltar. En möjlighet att få kunna något ,och bidra med det man kan. För en del kan det också innebära en väg ur beroende och social utsatthet, medan det för andra kan bli ett vattenhål i en annars utmanande vardag. Glädjande nog arbetar Göteborgs stad med en utredning kring att öka tillgången till sysselsättning för målgruppen.

## **6.3 Fler gruppers trygghet beaktas**

I Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026 står det:

*” Alla som lever, verkar eller vistas i staden ska vara trygga och säkra i Göteborg. Alla ska kunna röra sig fritt och vara trygga i sina hem. Ingen ska*

*behöva begränsa sitt vardagsliv eller avstå från att besöka en plats på grund av rädslan för att utsättas för brott. Trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete är allt som vi som individer och samhälle kan göra för att förhindra att brott sker och för att människor ska känna sig trygga och inte vara rädda för att drabbas av brott.” (Göteborgs Stad, 2022)*

Ambition för denna plan är lovvärd, och för socialt utsatta är den mycket goda nyheter. Problemet är att socialt utsattas trygghet i begränsad skala har tillåtits spela in i stadens arbete för att öka trygghet. De socialt utsattas trygghet har inte funnits på kartan. För socialt utsatta kan otryggheten vara att de funktioner som man använder i form av bänkar, eller avgiftsfria toaletter försvinner eller avgiftsbeläggs. Det kan vara att ordningsreglerna på olika platser förändras i syfte att just de inte ska använda denna plats längre. Ibland saknas det uttryckliga regler men beroende på vilket bevakningsbolag eller polis som möter dem så ger de olika anvisningar kring hur dessa socialt utsatta ska beté sig. Utöver den rumsliga otryggheten så är det också en särskilt brottsutsatt grupp. Några socialt utsatta utsätter andra socialt utsatta för brott, t.ex. våld, rån eller hot. Då är det inte ovanligt att detta omformuleras till ett trygghetsproblem för allmänheten snarare än för de socialt utsatta som blir utsatta.

Staden bör även fortsatt arbeta för ökad trygghet för allmänheten i stort, men det är projektets uppfattning att även socialt utsattas trygghet att på konsekventa villkor över tid få använda en plats, och att socialt utsattas brottsutsatthet får ta större plats i stadens och polisens problembilder.

## 6.4 Platsanpassade lösningar men hela stadens strategi

Varje plats där socialt utsatta samlas är i något avseende unik, och de fysiska och sociala förutsättningarna kräver anpassning av insatser just utifrån den lokala kontexten. Samtidigt så finns en förutsägbarhet kring var mötesplatser för socialt utsatta uppstår (se avsnitt ”3.2.1 Förutsägbarhet kring socialt utsattas användning av offentlig plats”), och platser för socialt utsatta styrs i de flesta fall av en gemensam logik och liknande behov (se avsnitt ”3.2.2 Social utsattas behov på platser där de möts”). Platserna påverkas i hög grad av varandra och exkluderande insatser som görs på en plats ger påverkan på den mellanmännsliga dynamiken samt på antalet personer som vistas på en annan plats. De lösningar som idag prövas är i hög grad platsbaserade, och har missat den övergripande dynamik som påverkar målgruppen och platserna som helhet (se avsnitt ”3.4.1 Platsbaserade lösningar”). Det är därför angeläget att de platsbaserade insatserna sker inom ramen för en övergripande strategi och att sambandet mellan platserna beaktas.

Projektet förordar en strategi som har som ambition att varje plats rustas för att hårbärgera en social variation. På vissa platser innebär detta att skapa struktur i rummet och sociala insatser som möjliggör för samexistens mellan människor i allmänhet och socialt utsatta. När det gäller en övergripande strategi kring den sociala utsattheten så är det angeläget att inkludera aktörer som har stor

påverkan på de socialt utsattas livsvillkor. Det kan t.ex. handla om bevakningsbolag som ofta står som utförare för olika trygghetsinsatser eller fastighetsägare och fastighetsägarföreningar.

## 7 Vad har kommit ur Mutual Benefits och vad återstår?

I detta avsnitt beskriver projektet piloter och förslag som projektet genomfört eller föreslår för att förbättra situationen i problembilden. I del ”7.1 Genomförda lösningar” redogörs för fullskalelösningar eller pilotlösningar som testats i projektet. I del ”7.2 Förslag till lösningar” redogörs för förslag som inte är prövade under projektets gång men som projektet bedömer skulle innebära en förbättring inom de problemområden som projektet identifierat.

### 7.1 Genomförda lösningar

#### 7.1.1 GIS-Lager med sociala boenden

Problembild	Lösning
Sociala boenden synliggjordes inte i olika stadsutvecklingsprocesser. Strategiska funktioner visste ej var de låg eller vem man kan kontakta för att få mer info.	Socialförvaltningen Sydväst upprättar ett GIS-lager med kommunala och upphandlade boenden med länkar till information och kontakt-uppgifter till verksamheten

I projektet har det klargjorts att det varit ovanligt att stadens förvaltningar i planprocess och andra delar av stadsutvecklingsprocessen gjort hänsynstaganden till sociala boenden. Det har varit svårt att få reda på var de ligger, vem som är huvudman och vad det är för verksamhetsinnehåll. Genom att upprätta ett informationslager i stadens Geodata-system Gokart har projektet förbättrat situationen. Lagret har kunnat användas av flera olika strategiska funktioner i olika förvaltningar. Genom GIS-lagret så finns samlad information mer tillgänglig, och har visat sig användbar i en mängd situationer i staden. Risken att sociala boenden förbises i planskedet har genom GIS-lagret minskat.



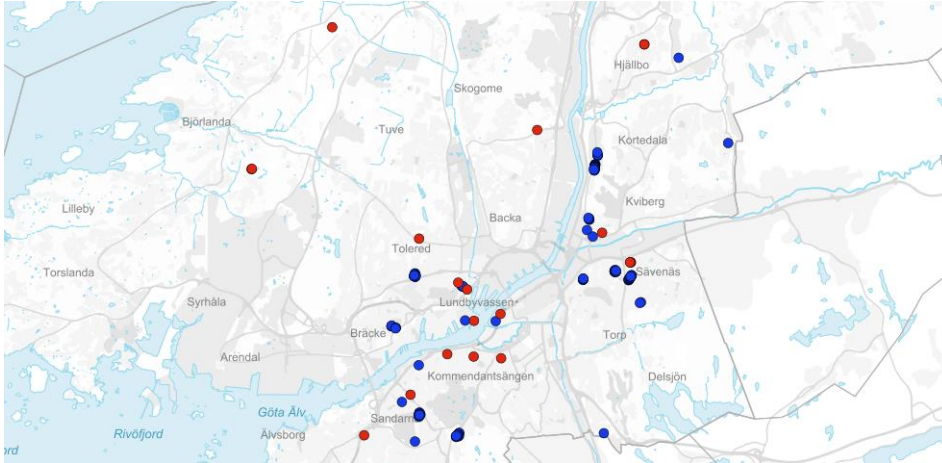


Bild från GIS-lagret.

### Möjlighet till uppskalning av lösning

Geodata är ett sätt att överföra sociala data mellan stadens förvaltningar som kräver ganska lite arbete efter det är upprättat. Det kan vara värt att överväga vilken ytterligare data som hade kunnat överföras i form av geodata.

## 7.1.2 Uppsökarenhetens stadsutvecklingsrapport

Problembild	Lösning
Det finns ingen eller begränsad kunskap om akut hemlösa livsvillkor på strategisk nivå i stadsutvecklings-sammanhang i staden.	Göteborgs stads Uppsökarenhet skriver en rapport två gånger om året som skickas till strategiska funktioner och sprids av dem.

Svårigheterna att säkra överföringen av sociala erfarenheter från socialtjänsten berörs i avsnitt ”2.1.1 Socialtjänstens sociala erfarenheter”. I denna pilot påbörjade Göteborgs stads uppsökarenhet som arbetar med akut hemlösa, att samla hemlösa erfarenheter relaterade till ett antal områden som de hade kunskap om under en vecka på våren och en på hösten. Rapporten skickades senare till strategiska funktioner som arbetare med trygghet samt med stadsutveckling inom den egna socialförvaltningen, som sedan skickade vidare rapporten till sina kollegor i övriga förvaltningar. Rapporten har använts av flera förvaltningar i sina lägesbilder, på ett sätt som har satt hemlösa på kartan i stadsbilden. Områdena som togs upp i rapporten var;

- Var möter Uppsökarenheten hemlösa?
- Varför möter man akut hemlösa här?
- Hur påverkar trygghetsinsatser för allmänheten livsvillkoren för hemlösa?
- Vilka platser och verksamhet är viktiga för hemlösa?
- Vilka utmaningar i den allmänna livsföringen finns för hemlösa i staden?

- Vad skulle vara en positiv utveckling för hemlösa?

### Möjlighet till uppskalning av lösning

Uppsökarenhetens stadsutvecklingsrapport är ett exempel på hur en enhet kan samla och systematisera sina sociala erfarenheter på ett sätt som tillför sociala erfarenheter till samhällsutvecklingen. Det är möjligt för stadens förvaltningar att uppdra åt fler enheter att samla och systematisera sina observationer på ett liknande sätt.

## 7.1.3 Funktionsprogram för sociala boenden

Problembild	Lösningar
Många boenden för hemlösa ligger i industriområden med bristfällig anpassning, utformning och skala	Funktionsprogram för socialt boende ger vägledning och riktning för framtida lokalförvärvningar

Inom projektet Mutual Benefits har Socialförvaltning Sydväst genomfört;

- Omvärldsanalys
- Utvärdering av befintliga lokaler
- Framtagande av typmålgrupper för olika byggnader
- Framtagande av ett funktionsprogram för sociala boenden

Funktionsprogrammet ska vägleda förvaltningen vid inhyrningar eller nybyggnationer av nya byggnader samt är en referens för befintliga byggnader. Funktionsprogrammet fastställer att ingen bör bo i industriområden samt andra principer för placering och utformning av byggnader för sociala boenden.

### Möjlighet till uppskalning av lösning

Funktionsprogrammet i sig är en fullskalelösning, men det går naturligtvis för fler städer i Sverige att skapa ett liknande program, att fortsätta utvärdera och utveckla programmet och dess riktlinjer.

## 7.1.4 Kunskapsöversikt kring social utsatthet och stadsutveckling

Problembild	Lösning
Brist på tillräcklig baskunskap i Göteborgs Stad kring sambandet mellan social utsatthet och stadsutveckling	Två forskare på Chalmers sammanställer en kunskapsöversikt som kan gälla som underlag i Göteborgs stad

En fråga som återkommande uppkommit under projektets gång har varit ”Vad säger forskningen om detta?” eller ”Hur ser kunskapsläget ut?”. En insikt under projektet har varit att det funnits begränsat med samlad kunskap. Genom två

forskare på Chalmers sammanställs en kunskapsöversikt som kan fungera som en god baskunskap för aktörer i Göteborgs stad. Den kan också ge en bild av inom vilka områden staden inte kan förlita sig på vad någon gjort innan, utan behöver våga pröva och utvärdera utfallet av egna lösningar.

### Möjlighet till uppskalning av lösning

Det är relevant för kommuner att fortsätta samverka med akademi för att verka för att mer kunskap sammanställs och framställs inom området social utsatthet, hemlöshet och stadsutveckling. Göteborgs stad behöver fortsätta bygga baskunskap och göra vägval kring vad som bedöms vara god stadsutveckling för socialt utsatta.

## 7.1.5 Bidrag till Hemlöshetsplanen

Problembild	Lösning
Det saknas styrning hos de tekniska förvaltningarna för att utveckla lösningar kring hemlöshet och social utsatthet i stadsutvecklingen	Göteborg Stads förslag till hemlöshetsplan har ett avsnitt kring sociala erfarenheter i samhällsutvecklingen som innebär en viss styrning för tekniska förvaltningar att driva arbetet.

I kontakten med Göteborgs stads tekniska förvaltningar har det varit tydligt att de saknar styrning för att arbeta med frågor kring social utsatthet på offentlig plats. Särskilt där det saknas färdiga och enkla lösningar. Genom förslaget till ny plan mot hemlöshet så tydliggörs ansvaret för framförallt Stadsbyggnadsförvaltningen och Exploateringsförvaltningen att söka en ökad kunskap kring social utsatthet och de levnadsvillkor som socialt utsatta lever under. Det tydliggör också behovet av en fördjupad samverkan för flera av stadens förvaltningar.

### Möjlighet till uppskalning av lösning

Hemlöshetsplanen kan utvecklas i nästa giltighetsperiod med att ge mer styrning för olika aktörer i staden att tillgodogöra sig kunskap samt arbeta för lösningar. Ett sådant område kan vara att verka för att stadens fastighetsägare samt stadens engagemang i BID-inspirerade nätverk ska verka för mer hårbärgerande (i motsats till exkluderande) lösningar kring socialt utsatta eller en stadenövergripande strategi kring social utsatthet.

## 7.1.6 Lyfta akut hemlösas behov vid extremväder

Problembild	Lösning
Akut hemlösa är särskilt utsatta vid extremväder p.g.a. klimatförändringar men beskrivs	Socialförvaltningen Sydväst omnämner akut hemlösas särskilda utsatthet i sin

inte som mottagare av åtgärder när städer förbereder sig för ett förändrat klimat

nominering till stadens klimatanpassningsplan

Projektet fick möjlighet att skriva en text till förvaltningens nominering av åtgärdsbehov till stadens klimatanpassningsplan. Detta ökar möjligheterna för staden att tillgodose akut hemlösas behov. Projektet konstaterar att det finns några faktorer som var viktiga för att texten skulle kunna tillföras.

1. Det fanns en funktion i organisationen som hade tillräcklig kunskap om hemlösas livssituation och extremväder för att kunna yttra sig.
2. De som var ansvariga för dokumentet hade tillräcklig kunskap om att det var aktuellt att lyfta de hemlösa och vem som kunde tillräckligt för att sammanfatta de aktuella behoven.

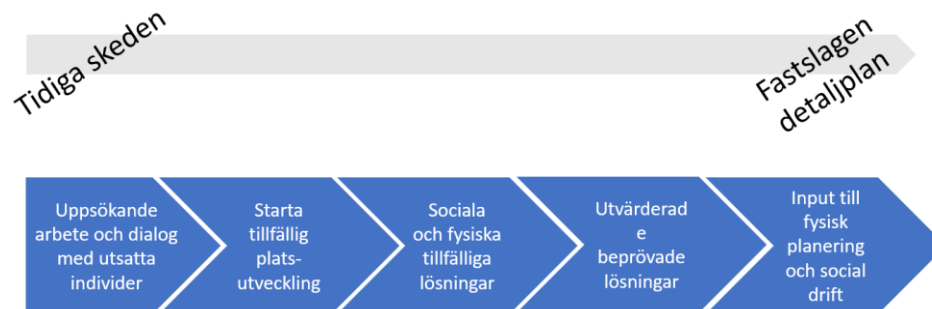
### Möjlighet till uppskalning av lösning

Projektet konstaterar att denna kombination i viss mån inte längre finns på plats när projektet upphör. Det är därför sammanfattningsvis viktigt att säkra att det finns tillräcklig kunskap om kombinationen av den fysiska stadens påverkan av klimatförändringar och den särskilda utsattheten för akut hemlösa samt att det är känt för de som arbetar med aktuella frågor att det finns särskild kunskap kring just hemlösas situation.

## 7.2 Förslag till lösningar

I detta stycke samlar projektet Mutual Benefits de förslag till lösningar som projektet framfört i en mängd sammanhang men som projektet inte fått gehör för eller som det idag inte finns ett tydligt omhändertagande kring.

### 7.2.1 Tillfällig platsutveckling under planskedet



Planskeden är ofta långa och utdragna processen som pågår i flera år. Idag finns en modell för aktivering och tillfällig platsutveckling under utvecklingskedan för att skapa liv på platsen i avvaktan på att man börjar bygga samt som ett sätt att ge input i utvecklingsprocessen.

Projektet Mutual Benefits har därför föreslagit en modell där man tar sig an utmaningar med social utsatthet på platser som ska utvecklas genom att pröva

olika tillfälliga sociala lösningar på platsen. Tanken är att sådana lösningar hade kunnat samfinansieras av exploatörer och stadens förvaltningar. Sådana lösningar skulle kunna vara tillfälliga fysiska strukturer som kan ge input kring hur man hade kunnat strukturera rummet för att minska konkurrens och öka säkerhet. Men det hade också kunnat innebära olika former av socialt stöd såsom arbetsintegrerande insatser eller ökat arbete med uppsökande och motiverande insatser för socialt utsatta som hade kunnat minska de enskildas bruk samt minskat skadegörelse och slitage på platsen. De insatser som bedöms vara framgångsrika på platsen kan permanenteras på den färdigbyggda platsen.

## 7.2.2 Utökat uppsökande och dialogarbete

I avsnitt ”3.2.2 Socialt utsattas behov kopplade till de platser där de samlas” så beskrivs hur personer som är socialt utsatta har behov av ett mobilt och flexibelt stöd där de möts oavsett om de är akut hemlösa, eller redan har kontakt med socialtjänsten. Denna slutsats finns också konstaterad så tidigt som av Kommittén för hemlösa vid millenieskiftet (Socialdepartementet, 2001). I socialtjänstlagen (SoL 2001:453, kap 3) står också angivet att socialtjänstlagen ska göra sig väl förtrodda med medborgarnas livsvillkor genom uppsökande dialog. Rapporten ”Den hala tvålen” (Finansdepartementet, 2021) beskriver hur det är av värde för samhällsutvecklingen att bedriva en inkluderande dialog och fråga sig vilka som inte brukar få höras.

Projektets erfarenhet är att när det gäller personer som inte är akut hemlösa så saknas det funktioner eller yrkesgrupper som har ett uttalat uppdrag att bedriva uppsökande arbete, informera och länka till stödinsatser från samhället.

Projektets erfarenhet att det saknas funktioner i staden som har som uppgift att hålla kontakt med de socialt utsatta individerna kring deras användning av olika platser och för dialog om dessa platsers utveckling.

Det är projektets bild att det bör finnas professionella som har som uppgift att;

1. Uppsöka platser där socialt utsatta samlas och erbjuda stöd
2. Uppsöka platser där socialt utsatta samlas för att ta in synpunkter från gruppen samt hålla dialog om användningen av platsen samt platsens utveckling

Hade sådana funktioner kunnat inrättas i staden är det projektets övertygelse att detta hade inneburit;

1. Förbättrade möjligheter för aktuell målgrupp att få sin röst hörd i staden vilket lett till ökad jämlikhet
2. Förbättrade möjligheter att minska risker för ordningsstörningar och brottslighet på platser där socialt utsatta samlas
3. Förbättrad kvalitet på de lösningar som är kopplade till socialt utsattas användning av offentlig plats.

### 7.2.3 Stadenövergripande strategi

Idag har Göteborg stad enbart platsbaserade lösningar för att hantera konkurrens och otrygghet kopplade till social utsatthet. Det gör att det i staden kan förekomma flera, i förhållande till varandra kontraproduktiva lösningar för att hantera konkurrens (se avsnitt ”3 *Konkurrens mellan socialt utsatta och allmänheten*”). En lösning som anses framgångsrik på en plats kan därmed öka problematiken på en annan plats i staden, som i sin tur tvingar fram lösningar som gör att den första lösningen efter några år inte längre är lika framgångsrik. Det finns nästan bara förlorare på avsaknaden av en stadenövergripande strategi;

- De socialt utsatta som drivs runt från plats, till plats och får sin möjlighet att nyttja staden begränsad
- Kommunens förvaltningar som lägger stora medel på lösningar som riskerar att motverka och ta ut effekterna av varandra
- Kommunens bolag som i sin tur kan lägga stora medel på lösningar som motverkas av andra aktörer i kommunkoncernen eller av privata aktörer
- Privata bostadsbolag som har fastigheter på flera håll i staden, och som kan ha en strategi som motverkas av att grannfastigheten eller staden har en motsatt strategi.
- Näringsidkare som får ökade kostnader för bevakning och upplever att kommunen inte tar något ansvar.

En stadenövergripande strategi i linje med den som har visat sig framgångsrik i Odense (se avsnitt ”5.1 *Den inkluderande staden*” *strategi i Odense, Danmark*”), och med lärdomar från de lösningar som hittills prövats i Göteborgs stad har potential att minska kostnader för många aktörer, men framförallt minska lidandet, och öka säkerheten för socialt utsatta. Projektets förslag är;

- En stadövergripande strategi som berör platser där socialt utsatta kan vistas (och vid behov utveckla nya), med en fysisk utformning som motsvarar socialt utsattas behov och ett socialt stöd som ökar möjligheten till ett värdigt liv (se avsnitt ”3.2.2 *Socialt utsattas behov på platser där de samlas*”).
- En stadenövergripande strategi som innebär ett fördelat ansvarstagande för de situationer som är kopplat till social utsatthet i offentligheten mellan olika aktörer. Att någon alltid har ansvar för allt.
- En stadenövergripande strategi som tas fram tillsammans med Polis, bevakningsbolag, BID-inspirerade nätverk och idéburna aktörer.
- En stadenövergripande strategi som vägleder i vad som är god utformning för socialt utsatta av den offentliga miljön.

### 7.2.4 Logistikvägar och upprättande av sociala erfarenheter

Idag fungerar överföringen av sociala erfarenheter från socialförvaltningar och andra förvaltningar dåligt. Projektet föreslår därför att;

- De förvaltningar som har som ansvar att arbeta med sociala erfarenheter kartlägger funktioner som redan idag sitter på mycket kunskap kring hur staden erfars för de socialt utsatta.
- Förvaltningarna uppdrar åt aktuella funktioner att samla och systematisera dessa erfarenheter.
- Förvaltningarna säkrar spridningsvägar för dessa sociala erfarenheter på ett sätt som säkrar att dessa tas till vara i stadsutvecklingsprocessen.
- Staden tar fram en gemensam rutin för hur de sociala erfarenheterna ska tillföras och omhändertas i stadsutvecklingsprocessen.

Sammanfattningsvis behöver staden organisera tillförandet av sociala erfarenheter i tre steg;

1. Samla och systematisera sociala erfarenheter
2. Skapa logistik mellan och genom vilka funktioner ska erfarenheterna föras för att bli nyttiga i stadsutvecklingsprocessen
3. Omsätt kunskap mot bakgrund av tillräcklig baskunskap

Rapporten ”Den hala tvålen” sammanfattar syftet med att arbeta mer aktivt med de sociala erfarenheterna på ett kärnfullt sätt:

*” Att viktiga samhällsfunktioner placeras där de behövs som mest, att offentliga rum planeras och utformas för att möjliggöra möten och aktiviteter, och att flöden och rörelser sker utifrån den funktionalitet som krävs för att ett bostadsområde eller stadsdel ska fungera som den är tänkt, är essentiella delar av en stadsutvecklingsprocess.”* (Finansdepartementet, 2021)

## 7.2.5 Planera för social drift

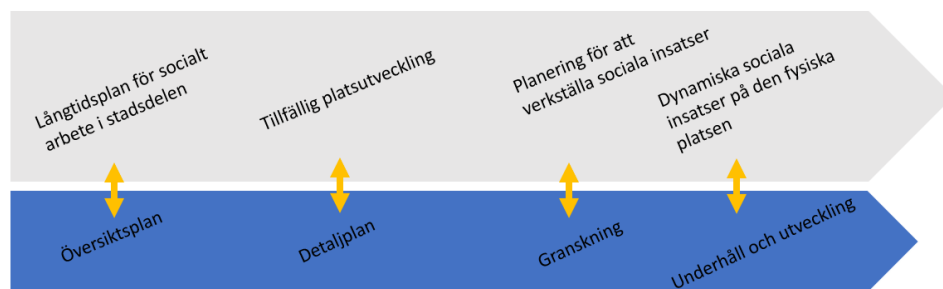
Utvecklingen av den fysiska staden påverkar också de sociala förutsättningarna på den aktuella platsen. Olika förändringar i den fysiska miljön kan t.ex. påverka om det blir fler eller färre personer på platsen, om det är mer vuxna eller barn eller om det blir mer socialt utsatta eller resursstarka på en plats. Dessa förändrade förutsättningar kan innebära ett förändrat behov av insatser från socialförvaltningen på ett sätt som bör kunna förutses. Exempel på sådana förändringar kan vara;

- Tillförandet av butiksytor som används av systembolag
- Tillförandet av restauranglokaler med utskänkningstillstånd
- Tillförandet av bostäder
- Tillförandet av bättre kollektivtrafik
- Tillförandet av varma inomhusmiljöer

Sådana förändringar kan öka behovet av socialt stöd på platsen, för ungdomar, äldre eller socialt utsatta. Särskilt när förändringar sker i stor skala eftersom sådana förändringar alltid innebär en viss procent ökad närvaro av ovan nämnda målgrupper.

Projektet Mutual Benefits föreslår därför konceptet ”social drift” som en faktor att ta hänsyn till vid nybyggnation, eller annan stadsutveckling. Vilken form av social drift behöver denna nya plats för att fungera väl?

Projektet Mutual Benefits föreslår också olika former av social planering i förhållande till de olika delarna av stadsutvecklingsprocessen enligt modellen nedan där utbytet utifrån de sociala erfarenheterna tillåts påverka staden fysiska utveckling i dialog.



Projektet Mutual Benefits föreslår ett särskilt fokus vad gäller social drift på de platser där det finns stora exploateringsprojekt och där det redan idag samlas socialt utsatta;

- Jeagerdorffsplatsen/Stobbés trädgårdar/Fixfabriken
- Gamlestaden
- Frölunda Torg
- Backaplan
- Centralstationsområdet

Projektet föreslår att särskild uppmärksamhet ges till de platser där det i framtiden kommer ligga tågstationer i Västlänkenprojektet, då det är rimligt att anta att det kommer att innebära ökad förekomst av socialt utsatta i dessa miljöer.

## 8 Referenser

Boverket. (2021). *Förutsättningar för stärkt platssamverkan*. Karlskrona: Boverket.

Cruse Sondén, G., & Olsson, S. (2015). *Positivparken, torget och missbrukarna*. Göteborg: S2020.

Finansdepartementet. (2021). *Den hala tvålen - Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling*. Stockholm: Regeringskansliet.

Göteborgs Stad. (2022). *Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026*. Göteborg: Göteborgs stad.

Jensen, A. (2022). Kultur og Sundhet - et mangfoldigt felt, et essay. *Nordig Journal of Arts, Culture and Health*, 1-12.



- Liljefors, M. (2022). *Konst som resurs i vården. En forskningsstudie om hur Region Skånes konstsamling kan tillgängliggöras för patienter, personal och besökare*. Lund: Region Skåne.
- Norrmalms Stadsdelsförvaltning. (2023). *Lägesbild för Platssamverkan på Stockholms Centralstation och Cityterminalen Diarienummer (NORR 2023/356)*. Stockholm: Norrmalms Stadsdelsförvaltning, Stockholms stad.
- Odense Kommune. (den 23 04 2024). *Strategi Den inkluderende by og housing first*. Hämtat från Odense Kommune:  
<https://www.odense.dk/politik/politikker-og-visioner/strategier/strategi-den-inkluderende-by-og-housing-first>
- Socialdepartementet, K. f. (2001). *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialministeriet. (2010). *Byen som dagligstue? - Byfornyelse med plads til socialt udsatte*. Köpenhamn: Socialministeriet.
- Socialstyrelsen. (2020). *Nationale Retningslinjer for indsatsen mod hjemloshed*. Odense: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2021). *Förebygga och motverka hemlöshet - Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Styretredningen för funktionshinderspolitiken. (2019). *Styrkraft i funktionshindropolitiken*. Stockholm: Norstedts.
- Utredningen framtidens socialtjänst. (2018). *Ju förr desto bättre - vägar till en förebyggande socialtjänst*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Utredningen Framtidens socialtjänst. (2020). *Hållbar Socialtjänst - en ny socialtjänstlag del 1*. Stockholm: Socialdepartementet.