

UPPSATSER

Kulturgeografiska institutionen

Vision om en blandad stad

En komparativ studie av den sociala blandningspolitiken
i Stockholm och Uppsala

Andreas af Trolle

ABSTRACT

af Trolle, A. 2016. Vision om en blandad stad: En komparativ studie av den sociala blandningspolitiken i Stockholm och Uppsala. Kulturgeografiska institutionen, *Uppsatser*, Uppsala universitet.

Genom empirisk insamling av material från kommunala styrdokument och intervjuer ämnar denna uppsats att undersöka vilka visioner som genomsyrar den kommunala planeringen i Stockholm och Uppsala för att motverka boendesegregation. Uppsatsen studerar om idén att skapa variation i upplåtelseformer i bostadsområden finns i Stockholm stad och Uppsala kommun för att skapa blandning och därmed motverka segregation. Fokus läggs också på vilka medel och åtgärder de båda kommunerna har för att uppnå sina visioner, samt vilken geografisk nivå kommunerna tänker att en blandning ska ske. Genom att undersöka två kommuners blandningsambitioner kan skillnader och likheter studeras för att få en mer övergripande bild av hur segregationsproblemet hanteras. Resultaten av studien visar att det finns en vision att variera upplåtelseformerna i bostadsområdena i båda kommunerna för att motverka segregationen. Ambitionen i både Stockholm stad och Uppsala kommun är att ett blandat boende ska skapas i hela staden. Dock finns många hinder som står i vägen som riskerar att motverka kommunernas blandningsambitioner.

Keywords: boendesegregation, blandningspolitik, blandat boende, Stockholm, Uppsala.

Handledare: Roger Andersson.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	4
1.1 Syfte och frågeställningar	4
1.2 Avgränsning	4
1.3 Centrala begrepp	5
2. METOD	6
2.1 Textanalys	6
2.2 Material	7
2.3 Semistrukturerade intervjuer	8
2.4 Källkritik	9
2.5 Metoddiskussion	9
3. TIDIGARE FORSKNING	10
3.1 Blandningsambitionen – en nationell målsättning	10
3.2 Segregationens relationella grundkaraktär	11
3.4 Allsidig hushållssammansättning – ett otydligt mål?	12
4. HISTORISK BAKGRUND	14
4.1 Debatten om blandat boende före 1970-talet	14
4.2 Blandningspolitikens etablering på nationell nivå under 1970-talet	17
5. BLANDNINGSPOLITIKEN I STOCKHOLM OCH UPPSALA	18
5.1 Blandningsambitionen i Uppsala kommuns översiktsplan	18
5.2 Blandningsambitionen i Uppsala kommuns övriga styrdokument	20
5.3 Intervjun på Uppsala kommuns stadsbyggnadskontor	21
5.4. Blandningsambitionen i Stockholm stads översiktsplan	23
5.5 Blandningsambitionen i Stockholm stads övriga styrdokument	24
5.6 Intervjuerna på Stockholm stads stadsbyggnadskontor	25
6. ANALYS OCH DISKUSSION	27
6.1 Hinder	28
6.2 Gemensamma åtgärder	29
6.3 Otydligheter i styrdokument	29
7. SLUTSATSER	30
8. REFERENSLISTA	32

1. INLEDNING

Segregation är en ödesfråga för Sverige. Segregationen hotar att undergräva den grundläggande förutsättningen för varje samhälle: medborgarnas känsla för varandra och för samhället. [...] I slutändan av segregationsspiralen finns ett uppdelat samhälle, där en stor grupp ställs utanför. Det är ett samhälle som alla förlorar på, eftersom det i dess spår följer ökade sociala spänningar, otrygghet och kriminalitet. Istället för solidaritet och samhörighet, så blir egenintresse och misstro grunden i samhället. (Proposition 1997/98:156, s. 8).

Citatet belyser hur allvarligt den dåvarande socialdemokratiska regeringen år 1998 såg på skiktningen av samhällsgrupper inom Sverige. Inom forskarvärlden och den politiska sfären finns en enighet kring segregation som samhällsproblem. Mängder med forskning på ämnet har gjorts som belyser orsaker till segregering av befolkningsgrupper och de konsekvenser som uppstår av det. Som en följd har det, både i Sverige och internationellt, lett till olika teorier och idéer om hur en blandad befolkning inom städer ska kunna uppnås.

Idén att blanda olika grupper är inte en ny tanke. Wendy Sarkissian har i sin forskning visat att visionen att nå en blandad befolkningssammansättning genom strukturering av rummet går att spåra ända tillbaks till 1800-talet. I London år 1845 fanns ett förslag om att bygga ett mindre samhälle nära Illford station med en klassblandad befolkning, ett förslag som dock aldrig genomfördes (Sarkissian, 1976). Trots det fortsatte diskussionerna kring social blandningspolitik som idé in på 1900-talet och vidare in i vår tid.

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen ämnar undersöka *varför* social blandningspolitik bedrivs i Sverige på nationell nivå och *hur* denna politik avspeglas i den kommunala planeringen i två svenska kommuner: Stockholm och Uppsala. Syftet är att jämföra dessa kommuners blandningsstrategier. Fokus läggs på att undersöka vilka visioner som genomsyrar planeringen i de två kommunerna för att motverka segregering av olika boendegrupper, samt vilka strategier som används för uppnå kommunernas visioner. Uppsatsen ämnar undersöka om varierade upplåtelseformer ses som en tänkbar åtgärd för att motverka segregation i Stockholm och Uppsala kommun.

- Varför bedrivs social blandningspolitik i Sverige och vilka spår av denna politik går att urskilja i den kommunala planeringen i Stockholm och Uppsala?
- Vilka medel och åtgärder nämns i plan- och styrdokument i de två utvalda kommunerna för att minska boendesegregationen?
- På vilken geografisk skala planerar Stockholm och Uppsala kommun för att en blandning ska ske?

1.2 Avgränsning

Eftersom detta är en komparativ studie inställer sig frågan hur många olika kommuner som jämförs. Med den begränsade tid som getts för arbetet har endast två kommuner valts. De politiska partiernas syn på blandningspolitik kommer inte heller behandlas i denna uppsats (se dock Holmqvist, 2009). Fokus kommer istället ligga på hur planerande tjänstemän och kommunala styrdokument resonerar kring idén med en blandad befolkningssammansättning i

bostadsområden. Vilka effekter som uppkommit av den sociala blandningspolitiken på en mikronivå kommer inte att behandlas särskilt ingående i denna uppsats men åtgärdernas *tänkbara* effekter diskuteras. Fokus kommer ligga på hur Stockholm och Uppsala planerar för att motverka boendesegregationen i modern tid, så tidsperspektivet avgränsas till nutid. En historisk bakgrund till hur bostadspolitik utvecklats för att motverka segregation finns med som ett avsnitt i uppsatsen, och den behandlar nästan enbart hur blandningsidén i Sverige växt fram. Andra länders insatser mot segregationsproblemet under 1900-talet har till viss del påverkat Sverige och hade varit intressant att få med, men avsnittets fokus har avgränsats till den svenska bostadspolitikens utveckling för att motverka segregation.

1.3 Centrala begrepp

Följande begrepp är centrala för uppsatsen och behöver preciseras för att ge bättre förståelse för kommande läsning. De definieras nedan.

Boendesegregation: Andersson och Molina (1995, s. 8) definierar boendesegregation som *en geografisk åtskillnad i en ort eller bygd av två eller fler grupper av individer som inbördes delar något bestämt kännetecken men där grupperna sinsemellan inte delar detta kännetecken*. Centralt för begreppet är med andra ord att grupper med olika attribut lever avskilt från varandra rent geografiskt.

Etnisk-, socioekonomisk- och demografisk segregation: Dessa tre brukar inom segregationsforskning definieras som de tre huvudsakliga typerna av segregation. Etnisk segregation definieras som en uppdelning av befolkningen efter specifika attribut. *Etnisk segregation innebär att personer med etniska, religiösa eller kroppsliga kännetecken bor avsides personer som har andra kännetecken* (Loit, 2014, s. 53). Socioekonomisk segregation definieras som att skillnader i inkomst och klasstillhörighet i stor utsträckning bestämmer hur uppdelningen i staden formas. Demografisk segregation definieras som *en rumslig uppdelning efter ålder, kön och hushållstyper* (ibid). Andersson och Molina (1995) menar att det kan vara utmanande inom forskningen att enbart fokusera på en av dem. I citatet nedanför diskuteras etnisk boendesegregation, men det belyser också hur svårt det kan vara att avskilja de andra två aspekterna:

Ett av de teoretiska och metodiska huvudproblemen i forskningen kring etnisk segregering är just att analytiskt försöka hålla isär dessa tre aspekter. Det är t.ex. väl känt att invandrare i Sverige är starkt överrepresenterade i hyresboende. Men den klass- och åldersmässiga sammansättningen av invandrarna talar också för att vi redan på grundval av invandrarnas överrepresentation i arbetarklass och åldrarna 20-35 år bör förvänta oss ett högt hyresboende. Samtidigt finns ett starkt samband också mellan ålder och inkomst, och kön och inkomst, varför den klassbaserade analysen inte heller kan bortse från den demografiska strukturen (Andersson & Molina, 1995, s. 10).

De tre olika typerna av segregation hänger således ofta ihop, vilket kan försvåra en analys som är fokuserad på enbart en av dem.

Social blandningspolitik: Begreppet definieras som en strategi som syftar till att variera upplåtelseformerna i ett bostadsområde. Målet är att det exempelvis ska leda till att stigmatiseringen i ett utsatt område minskar och kvalitén på service, i skolor till exempel, ökar

(Andersson, 2007, s. 6). I uppsatsen kommer jag variera mellan att skriva ”social blandningspolitik” och ”blandningspolitik” och båda kommer att syfta på den här definitionen.

Allsidig hushållssammansättning: Begreppet har använts flitigt i Sverige och betyder förenklat ”blandad befolkning” (Andersson, 2007, s. 6). Andersson menar dock att begreppet inte är särskilt preciserat (ibid, s. 38).

2. METOD

Detta avsnitt behandlar vilken forskningsmetodik som använts för att inhämta information för att svara på uppsatsens frågeställningar.

Då själva grunden för uppsatsen är att jämföra två svenska kommuners blandningspolitik är uppsatsen av komparativ karaktär med en kvalitativ ansats. Två huvudsakliga tillvägagångssätt har använts för att samla in information: dels intervjuer med planerare, dels analys av styrdokument, som till exempel översiktsplaner. Valet att jämföra två av Sveriges befolkningsmässigt största kommuner motiveras av ett argument som Holmqvist (2009) framfört i sin avhandling. *Blandat boende ses framförallt som en urban politik och strategi eftersom det i de stora städerna finns fler möjligheter till en rumslig separering och differentiering. I storstäder finns också de största koncentrationerna av homogena grupper* (Holmqvist, 2009, s. 173). Valet av kommunerna blir därmed i det här avseendet mer relevant och inte godtyckligt. Om Uppsala kan ses som en storstad går att diskutera, men sett till befolkningsmängden är Uppsala Sveriges fjärde största kommun (NE, Uppsala). Andra orsaker till att Uppsala och Stockholm valdes är att båda kommunerna har en bostadsbrist att handskas med. Det är tänkbart att detta problem kan främja segregationen då det blir svårare för många olika grupper att hitta en lämplig bostad. Dessutom är det intressant att studera om bostadsbristen i kommunerna gör att frågor som rör boendesegregation inte blir lika aktuella på agendan och kanske till och med skjuts åt sidan till förmån för kvantitativa mål (många bostäder snabbt).

När det gäller urval för intervjuerna har ett målinriktat urval gjorts. Bryman (2008, s. 434) menar att *det skapar överensstämmelse mellan forskningsfrågor och urval*. För att kunna besvara uppsatsens frågor behövdes personer med speciell kompetens och kunskap väljas. Eftersom jag fick tips om nya personer att intervjua vid min kontakt med kommunala tjänstemän har ett kedjeurval använts. Därmed kunde jag få kontakt med ytterligare personer som kunde ge underlag för att svara på uppsatsens frågor.

2.1 Textanalys

Att läsa en text som producerats i ett visst sammanhang handlar i hög grad om tolkning. Aktören som producerar en text vill förmedla något med den, och använder språket för att göra sig förstådd. Som läsare måste texten tolkas i förhållande till det sammanhang som den skrivs i för att texten ska bli begriplig och meningsfull. Vid läsandet av styrdokumentet har några kriterier följts som Esaiasson med flera (2012, s. 221) menar att tolkningsarbete är beroende av: frågans karaktär, tankens klarhet och avståndet mellan texten och den uttolkande forskaren.

Det första kriteriet som benämns ”frågans karaktär” handlar om textens manifesta budskap. Med detta menas det som går att läsa ut och förstå direkt från en text, utan att behöva ”läsa mellan raderna” för att förstå vad som avses. Det senare menar Esaiasson med flera (ibid) handlar om det latent budskapet. Anledningen till att det manifesta budskapet valts är för att det är det konkreta budskapet som uppsatsen vill få fram ur styrdokumentet, exempelvis vilka medel och åtgärder som nämns i styrdokumentet för att motverka segregation.

Det andra kriteriet som benämns ”tankens klarhet” har med textens tydlighet att göra. Esaiasson med flera (2012, s. 221) menar att *den eller de som producerar texten inte alltid är intresserade av att uttrycka sig otvetydigt. Det är inte heller givet att textproducenten har en genomtänkt uppfattning i det aktuella ämnet.* Kriteriet anser jag hör till de viktigare i detta sammanhang, då policys kring hur segregation ska motverkas har visat sig vara oprecisa (vilket behandlas i avsnitt 3.4).

Avståndet mellan text och uttolkare är det tredje kriteriet som avser vilken förförståelse som forskaren har för den producerade texten och den miljö som den skapats i. *Lättast att förstå innebörden i en text har vi vanligen om det tidsmässiga, sociala och kulturella avståndet är litet. Svårast att förstå är texter från andra tidsepoker och från socialt och kulturellt främmande miljöer* (Esaiasson med flera, 2012, s. 222). Eftersom styrdokumentet är producerade i Sverige i modern tid är det därmed lättare att förstå innebörden.

2.2 Material

En central aspekt som behöver beaktas är vad för material som väljs. Esaiasson med flera (2012, s. 220) menar att som forskare måste man fråga sig var man ska leta någonstans efter sitt material. Ska ett begränsat urval av material väljas, eller ska man ha en mer öppen ansats? Dessa frågor är högst relevanta, då urvalet av material kommer påverka vad för resultat som nås. Det bästa vore att samla in allt material som är relaterat till ens studie, då risken för felaktiga slutsatser minimeras. Dock finns det nästan alltid begränsningar som försvårar en sådan metod, exempelvis tidsaspekten. Esaiasson med flera (ibid) menar att avvägningen mellan ett snävt eller brett urval kan vara svår, men en medvetenhet måste finnas hos forskaren om hur urvalet påverkar resultatet. *Det tunga kravet som dock alltid kan ställas är att man som forskare funderar igenom tänkbara konsekvenser av sitt beslut. På vilket sätt påverkas sannolikheten för olika utfall av de materialmässiga beslut som har fattats?* (ibid). Jag har valt att analysera styrdokument från kommunerna, då dessa dokument visar vilken riktning som kommunerna vill att verksamheten ska ta. De styrdokument som valts är de två översiktsplanerna, respektive kommuns budgetdokument samt Uppsala kommuns bostadspolitiska strategi. Översiktsplanen menar Holmqvist (2009, s. 174) ger en god insyn i hur en kommun resonerar:

Översiktsplanen ses som kommunernas mest centrala planeringsdokument, vilket också är det dokument som planerarna kan gå till för att se vilken utvecklingsinriktning kommunen har. Dessutom antas översiktsplanen av kommunfullmäktige vilket gör att dokumentet är att betrakta som en direkt länk mellan politiken och praktiken. Jag anser att planerna därmed representerar både den politiska och den mer planeringspraktiska synen i respektive stad.

De politiska partiernas syn på blandat boende tas inte upp i uppsatsen, men översiktsplanen är som Holmqvist (2009) menar en länk till politiken, vilket gör att studien ändå inte tappar det perspektivet. Budgeten för respektive kommun är också viktig att analysera, då den är, som Stockholm stad uttrycker det, *stadens viktigaste dokument som bestämmer hur dina skattepengar ska användas och vad stadens förvaltningar och bolag ska arbeta med* (Stockholm stad, budget). Valet av budgeten som material blir därmed intressant då den visar om boendesegregation nämns som något förvaltningarna och de allmännyttiga bostadsbolagen ska arbeta mot. Något som bör tilläggas är att det skedde ett regimskifte år 2014 i Stockholms stadshus (SVD, 2014). Det innebär att Stockholm stads översiktsplan från år 2010 antogs när Alliansen regerade, medan budgeten för år 2016 har tagits fram av den rödgrönrosa majoriteten. Detta kan medföra vissa skillnader i styrdokumentet.

Om uppsatsen hade valt en mer öppen ansats vid val av material hade exempelvis rapporter från respektive kommun kunnat tas med, vilket hade breddat synen på hur kommunen ser på boendesegregation. Exempelvis har Stockholm stads kommission för social hållbarhet släppt en rapport år 2015 där segregationen i kommunen analyserats, och förslag till åtgärder presenterats (Stockholm stad, hållbarhetskommisionens första rapport klar). Men i slutändan är det ändå styrdokumentet som styr hur mycket resurser kommunen har tänkt att lägga på att motverka segregation. Rapporter ger bra insyn i ett problem, men de är inte vägledande på samma sätt som styrdokumentet är. Vid val av material menar Esaiasson med flera (2012, s. 220) att *man kan välja kritiskt med argumentet att det valda materialet ställer saken på sin spets*. Detta anser jag, med tanke på vad som tidigare sagts, att styrdokumentet gör.

2.3 Semistrukturerade intervjuer

Eftersom uppsatsen har en kvalitativ karaktär har ett semistrukturerat tillvägagångsätt valts som metod för intervjuerna. Detta beror på att tjänstemännen som jobbar med segregationsfrågor har en kunskap om problemet som en kvantitativ intervjumetod inte kan fånga upp på samma sätt som en kvalitativ intervjumetod förmår. Bryman (2008, s. 413) menar att en kvalitativ intervju är mer flexibel och bättre belyser vad respondenten anser vara relevant. För att få god förståelse för hur kommunen arbetar mot boendesegregation behövdes detaljerade svar. Intervjuerna var semistrukturerade då jag ämnade undersöka hur respondenterna resonerade kring vissa specifika teman. Detta gjorde att intervjuerna hade en viss struktur, där tyngden låg på vad respondenterna ansåg vara viktigt. Respondenterna hade därmed en frihet att ta upp sådant som de själva ansåg vara relevant vid intervjun. Det som nämnts menar Bryman (2008, s. 415) är kännetecknet för semistrukturerade intervjuer.

Sammanlagt tre intervjuer genomfördes; två intervjuer med två tjänstemän anställda inom Stockholms stad och en tjänsteman på Uppsala kommun. Valet att intervjua kommunala tjänstemän grundas på att de jobbar mycket med det praktiska inom bostadsplanering. Bergsten & Holmqvist (2008, s. 18) har gjort en liknande studie, där de menar att *om det finns en aktiv politisk målsättning om att verka för en allsidig hushållssammansättning borde detta genomsyra praktikernas arbete*. De kommunala tjänstemännen har således en kunskap om uppsatsens ämne som gör det relevant att intervjua dem. Tanken var att genomföra två

intervjuer med anställda på Uppsala kommun också, men tyvärr lyckades bara en intervju bokas in. Utöver den genomförda intervjun var det en till anställd på kontoret som uttryckte att han kunde ställa upp på en intervju, men vid senare kontakt med honom slutade han att besvara förfrågningar. Därmed blev det bara en intervju som genomfördes på Uppsala kommun. Alla respondenter beviljade att intervjun spelades in. Dessutom fick de alternativet att vara anonyma om de ville. Intervjuerna har transkriberats för att en mer noggrann analys kunnat genomföras.

2.4 Källkritik

Det finns ett antal källkritiska kriterier som kan användas för att analysera intervjukällor. Uppsatsen har använt sig av två kriterier: oberoendekriteriet och tendenskriteriet.

Oberoendekriteriet har flera olika aspekter. En av dem är om det går att verifiera det som intervjupersonen berättat. Går det att bekräfta, får källan en högre trovärdighet. Eftersom uppsatsen undersöker visioner och policys som de valda kommunerna har, går intervjupersonernas påståenden att jämföra mot styrdokumentet som finns tillgängliga. En annan aspekt är graden av oberoende hos en intervjuperson. Finns det några yttre förhållanden som påverkar det intervjupersonen säger? Om exempelvis känsliga frågor ställs, är det tänkbart att intervjupersonen i och med sin position inte kan svara helt sanningsenligt (Esaiasson med flera, 2012, s. 283-284). Eftersom intervjupersonerna har erbjudits vara anonyma, borde denna aspekt inte påverkat svaren i för hög utsträckning.

Tendenskriteriet innebär att intervjupersonen kan vilja framställa något på ett specifikt sätt, och därmed återge en förvrängd redogörelse (ibid, s. 285). Eftersom inte politiker utan kommunala tjänstemän har valts som intervjupersoner anses detta inte vara ett större problem. Bergsten & Holmqvist (2007, s. 19) menar att tjänstemännen *skall bara genomföra den politiska målsättningen och har inte själva ställt upp målsättningen och bör därmed vara relativt fria att kritisera den utan att de själva framställs i sämre dager*. Således bör intervjupersonerna inte känt ett behov av att avsiktligt förvränga det som sägs.

2.5 Metoddiskussion

Som tidigare nämns har både intervjuer och textanalys använts för att kunna svara på uppsatsens frågeställningar. Fördelen med att använda sig av dessa två kompletterande metoder är att det *möjliggör en rikare och mer nyanserad framställning av planering, således blir även de analytiska förutsättningarna bättre* (Loit, 2014, s. 30). Styrdokument, som exempelvis översiktsplaner, visar vilka politiska ambitioner en kommun har vilket ger värdefull information för uppsatsens syfte. Intervjuerna med tjänstemän kompletterar detta mycket väl, då det ger en inblick i hur de faktiskt jobbar med frågor som rör boendesegregation. Dessutom kan sådant som inte framgår i styrdokumentet förtydligas i intervjuerna, eller till och med ny viktigt information som inte finns i styrdokumentet kan komma fram under intervjuerna.

En nackdel med komparativ design som forskningsmetod menar Bryman (2008, s. 83) är att *sådana undersökningar skapar en benägenhet hos forskarna att ägna mindre uppmärksamhet åt den specifika kontexten och istället fokusera mer på hur de olika fallen kan ställas mot varandra och jämföras med varandra*. Även om det kan finnas kontextuella

detaljer i fallen som inte är lika lätta att följa upp i en komparativ studie finns det ändå fördelar med den valda metoden. Eftersom det finns en nationell policy kring segregation i Sverige är det intressant att visa hur två olika kommuner tillämpar den. Hade uppsatsens fokus enbart riktats mot en kommuns arbete mot segregation hade det funnits mer utrymme åt att gå in på djupet, exempelvis med en fallstudie, men det är just den jämförande karaktären som är essentiell för arbetet.

Bryman (2008, s. 436) menar att ett problem med kvalitativ forskning är att veta hur många intervjuer som behöver göras för att studien ska få övertygande slutsatser. Som det nämnts har tre intervjuer gjorts, dock eftersträvades en fjärde intervju så att två intervjuer på Uppsala kommun också genomförts. Detta hade varit bra av flera skäl. *Fler informationsintervjuer behövs i första hand för att bättre kunna fastställa tendensen i de erhållna uppgifterna* (Esaiasson med flera, 2012, s. 286). Dessutom kunde jag se att de två intervjuerna på Stockholm stad kompletterade varandra väl. Båda intervjuerna tog upp intressanta detaljer som den andra intervjun inte hade berört, vilket gav en mer nyanserad bild. Hade ytterligare en intervju på Uppsala kommun genomförts är det troligt att en mer mångsidig bild av segregationsproblemet i Uppsala framkommit.

En nackdel med valet av översiktsplanerna som material är att båda är från 2010. Nya översiktsplaner för kommunerna håller på arbetas fram, men dessa har ännu inte antagits. Men även om översiktsplanerna är relativt gamla är de fortfarande de dokument som är vägledande för vilken riktning kommunen ska ta, vilket gör dem relevanta för analys.

3. TIDIGARE FORSKNING

3.1 Blandningsambitionen – en nationell målsättning

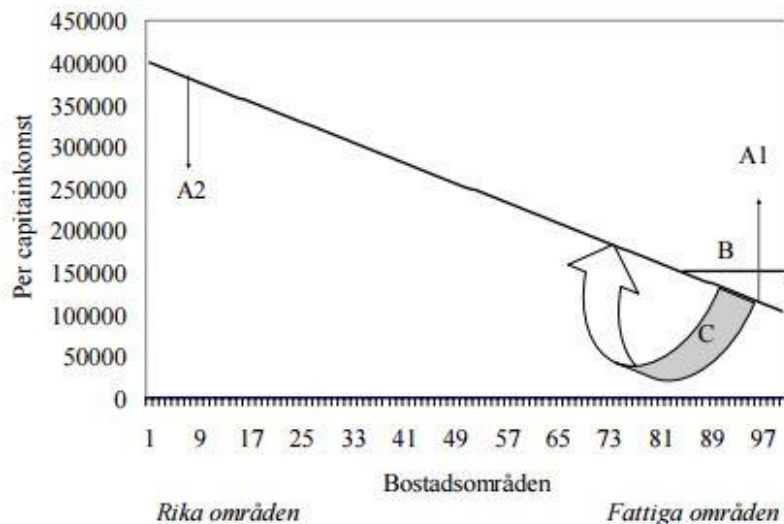
Zara Bergsten och Emma Holmqvist (2007) har i en större empirisk studie undersökt om idén med blandat boende var aktuell i 31 olika kommuner i Sverige. Målet var att försöka få en helhetssyn på nationell nivå huruvida det fanns en målsättning inom kommunerna om blandat boende eller inte. Samtliga kommuner hade en tätort med en befolkning som överstiger 30 000 invånare. Bergsten & Holmqvist (2007) gick igenom kommunala styrdokument som översiktsplaner och genomförde ett stort antal intervjuer med bostadsbolag och kommunala planerare. Studiens slutsats var att det fanns en vision om att blanda olika bostadsgrupper i de flesta av kommunerna. 93,5 procent av kommunerna berörde frågor kring blandningspolitik i plandokumentet. Den blandning som avsågs var främst mellan olika socioekonomiska och demografiska grupper, men även en etnisk blandning var tänkt, dock inte lika högt prioriterad. Det fanns dock en variation i hur kommunerna uttryckte sig i styrdokumentet; vissa kommuner gav mycket uttömmande beskrivningar om hur, var och varför en blandning skulle ske, medan andra kommuner bara uttryckte att viljan finns att skapa blandat boende i områden men utan att explicit redogöra för hur de skulle gå tillväga för att realisera det (Bergsten & Holmqvist, 2007).

3.2 Segregationens relationella grundkaraktär

Roger Andersson (2005, s. 69) menar att satsningar i enskilda områden inte kan motverka segregation som samhällsproblem:

Trots att [...] annan forskning kan påvisa vissa framgångar i områdesbaserade program [...] är det svårt att i forskningslitteraturen finna stöd för idén att selektiva, områdesbaserade insatser kan bryta segregationen. Sådana insatser kan förbättra livschanser för enskilda och potentiellt även flytta enskilda områden uppåt på bostadsmarknadens kvalitetsstege [...] Men eftersom både problem och hushåll kan flytta löser inte områdesbaserade interventioner segregationens *relationella* grundkaraktär, dvs. att den handlar om relationer mellan individer, kategorier och bostadsområden.

Andersson utvecklar sitt resonemang med ett diagram (figur 1). Y-axeln på diagrammet står för per capitainkomst och X-axeln står för alla bostadsområden i en stad, där de till vänster är de resursstarkare områdena och de till höger är de resurssvaga områdena. Segregation mellan klasser behandlas som det centrala i diagrammet.



Figur 1. En schematisk bild över tänkbara scenarion att bryta områdesbaserad segregation, och segregationen i sin helhet.

Källa: Andersson, 2005, s. 70.

Andersson illustrerar hur olika scenarier förändrar linjens lutning. Om insatser skulle göras så att genomsnittsinkomsterna skulle förbättras i de resurssvaga områdena (A1 illustrerar detta i diagrammet) samtidigt som de minskar i de resursstarka (A2) kommer linjen vrida sig och lutningen planas ut. Detta menar Andersson skulle motverka segregationen i en stad. Ett annat scenario, som Andersson (2005, s. 70) menar kännetecknar den svenska storstadspolitiken är områdesbaserade satsningar som syftar till att öka genomsnittsinkomsterna i de fattigare områdena (B). Inkomstnivåerna förändras dock inte i de rikare områdena. Även om situationen i de resurssvaga områdena skulle bli bättre genom sådana satsningar menar Andersson att segregationen inte skulle försvinna. Detta illustreras i diagrammet genom att

linjen planas ut längst ner. Andersson (Ibid, s. 70-72) skriver att den stora pilen (C) representerar två tänkbara scenarion:

För det första att personer i enskilda hushåll bosatta i de utsatta områdena får förvärvsarbete genom effektiva arbetsförmedlings-, antidiskriminerings- och humankapitalinriktade insatser. Inkomsterna stiger då i hushållen men risken är stor att just dessa personer lämnar, dvs. flyttar till ett mer attraktivt bostadsområde [...] Ett alternativt scenario, som jag bedömer omfattas av representanter för områdena själva (invånare och stadsdelarnas tjänstemän) är att man lyckas lyfta "sitt" område, dvs. flytta området vänsterut (uppåt) på linjen. [...] Alternativet (C) kan te sig gynnsamt för ett enskilt område, dess invånare och inte minst de bostadsförvaltande företagen men det är inte troligt att det "bryter segregationen".

Satsningar kan därmed inte bara göras i enskilda områden, utan det måste ske i hela staden för att boendesegregationen ska kunna motverkas. Diagrammet illustrerar således vilket svårlost problem segregation är.

3.3 Svårnådda sociala mål

Med utgångspunkt i Stockholms sociala stadsplanering har Jon Loit (2014) i sin avhandling undersökt vilka visioner som genomsyrar planeringen och vilka tillvägagångssätt som används för att uppnå dessa ideal. Loit (2014, s. 229-230) menar att Stockholm stad vill att planeringen som verktyg ska *bidra till att skapa likvärdiga livschanser för individer att kunna skapa sin egen framgång och ta tillvara på sin fulla livspotential*. Det här är en social dimension som Stockholm vill uppnå med planeringen. En av avhandlingens slutsatser är att planeringen i Stockholm kännetecknas av nyliberalism och framförallt har ett övergripande mål: att främja den ekonomiska tillväxten för att göra staden internationellt konkurrenskraftigt. Den sociala dimensionen som finns blir därför lidande när det i huvudsak är ekonomisk utveckling som prioriteras (Loit, 2014, s. 225). Vidare menar Loit att det finns en vilja i Stockholm att skapa stadsdelar med blandat boende, bland annat i Norra Djurgårdsstaden finns denna vision. I stadsdelen ska detta uppnås genom att hyresrätter, bostadsrätter och boende för studenter och äldre blandas i ett och samma område. Dock finns ingen prisvariation, utan det är relativt dyrt att flytta in i området oavsett vilken upplåtelseform som väljs. En slutsats är att blandat boende skapas, men segregeringen efter inkomst motverkas inte (Loit, 2014, s. 235).

3.4 Allsidig hushållssammansättning – ett otydligt mål?

Berth Danermark (1983) har i sin avhandling studerat boende- och bostadsfinansieringsutredningarna som togs fram under 1970-talet. En av Danermarks (1983, s. 24) slutsatser var att det var tydligt att främjandet av en allsidig hushållssammansättning blev ett nationellt bostadspolitiskt mål under 1970-talet, men Danermark menar att målsättningen missade att behandla frågor om hur den skulle realiseras. *När den väl formuleras har den låg precisionsnivå. Frågor som vilka det är som ska blandas, i vilka proportioner och med vilka medel berörs inte* (ibid). Målet med en allsidig hushållssammansättning blev därför mycket otydligt.

Danermark (1983, s. 30-32) diskuterar i ett senare kapitel sex olika preciseringar han anser behövs för att målet om en allsidig hushållssammansättning ska bli tydligare. De två första behandlar vad ett bostadsområde egentligen är och innebörden av förståelse:

Den *första* är att klara ut vad som skall menas med bostadsområde. Det talas omväxlande om trappuppgång, en smärre husgrupp, kvarter, stadsdel, upptagningsområde för låg- och mellanstadieskola. Skall blandningstesens gälla för alla eller blott för några eller någon av dessa nivåer? Den *andra* är att klara ut den närmare innebörden av förståelse. Är det en fråga om ömsesidig kunskap, respekt, tolerans eller sympati? Eller är det rent av någon slags ömsesidig eller ensidig påverkan i attityder och manér? (Danermark, 1983, s. 31)

Danermark visar tydligt hur otydligt målet om en allsidig hushållssammansättning är i det här avseendet. Vad innebär det egentligen att vilja blanda ett bostadsområde? På vilken geografisk nivå är det relevant? Danermarks andra precisering är likaså relevant att lyfta fram. I boendetredningen konstateras det att en skiktning av olika grupper i samhället kan leda till att förståelsen mellan dem minskar (SOU 1975:51, s. 36). Men vad innebär det egentligen att ha ”förståelse” för en annan grupp? Enligt Danermark behöver detta förtydligas.

En tredje precisering kring hur relationen mellan människor kan påverkas av blandat boende menar Danermark (1983, s. 31-32) behövs:

Den *tredje* preciseringen berör sociala relationer. Sociala relationer kan vara av minst två olika typer, generaliserad ömsesidighet respektive balanserad ömsesidighet. I den anglosaxiska debatten [...] skulle klasser blandas för att komplettera varandra på arbetsmarknaden, lära av varandra etc. Graden av intressegemenskap beror på den nytta man har av varandra. En sådan relation kallas [...] för *balanserad ömsesidighet*. Det finns emellertid en mer nostalgisk syn på relationerna i ett bostadsområde. Idealet är byn. Där finns en djup gemenskap mellan människor som grundar sig på omsorgen och mödorna med ofta samma slag av arbete och gemensamma intressen. Genom att inte blanda alltför olika människor kunde man efterlikna byns sociala struktur. En *generaliserad ömsesidighet* skulle uppstå tänkte man sig. Beroende på var man lägger tonvikten, på generaliserad eller balanserad ömsesidighet, kan man alltså hävda det negativa respektive det positiva med blandning av sociala grupper. Genom att inte tillräckligt noggrant ge akt på vilket innehåll man ger de sociala relationerna man eftersträvar i grannskapet har debatten om blandning kommit att framstå som oklar.

De två olika typerna av relationer som definieras är således viktiga att ha i åtanke när en blandning av olika sociala grupper planeras.

I det fjärde förtydligandet så beskriver Danermark (1983, s. 32) den syn Hilda Saarkoppel har på vad som behöver definieras med målet om ett blandat boende i bostadsområden:

Hilda Saarkoppel är inne på en *fjärde* precisering när hon tar upp frågan om blandningen får olika effekter om den avser närstående skikt respektive skikt som befinner sig långt från varandra. Man kan antingen begränsa tesen till att bara utsäga något om blandning av närstående skikt eller så kan man peka på effektiviteten av en allmän blandning. Det förefaller nämligen rimligt att effekten av social blandning blir

olika i ett mycket respektive lite utvecklat samhälle med stora respektive små klassklyftor. Det är enligt min mening främst avsaknaden av denna precisering som skapat oklarhet i debatten om grannskapet.

Det ter sig rimligt att resultaten av en social blandning mellan olika klasser skulle se väldigt olika ut beroende på vilka skikt de befinner sig i. Dessutom skulle förmodligen relationerna mellan grupperna anta olika former.

De två sista preciseringarna, som avser vilka åtgärder som är tänkta att användas och hur blandningen ska mätas, beskriver Danermark (1983, s. 32) på följande vis:

En *femte* precisering måste rimligen avse hur blandningen är tänkt att genomföras. Graden av tvång torde ha stor betydelse för vilka sociala effekter som uppstår. En *sjätte* precisering, slutligen, berör graden av blandning. Vilken måttstock skall användas, kommungenomsnitt eller andra normativa föreställningar? En läsning av Boendeutredningens slutbetänkande (SOU 1975:51) ger dock inte stor vägledning i dessa frågor.

De två sista preciseringarna, precis som de tidigare fyra, visar hur otydligt formulerad boendeutredningens målsättning kring en allsidig hushållssammansättning är. Därmed är det en rimlig slutsats att målsättningen har lett till utrymme för olika tolkningar av innebörden med målet. Vi kan därmed, som också visas av Bergsten och Holmqvist (2007), förvänta oss skillnader mellan kommunerna.

4. HISTORISK BAKGRUND

För att kunna förklara hur politiken kring boendesegregation ser ut idag är det relevant att undersöka hur den växt fram i ett historiskt perspektiv. Kapitlet kommer i korta drag redogöra för hur tanken med en blandad befolkningssammansättning utvecklades i Sverige, vilka krafter som drivit på för en blandningspolitik och varför man på en nationell nivå har eftersträvat en blandad befolkning sedan 1970-talet. Uppsatsens första frågeställning kommer därmed i viss utsträckning att beröras redan i denna del av uppsatsen.

4.1 Debatten om blandat boende före 1970-talet

Berth Danermark (1982) har i en studie av 143 statliga direktiv, som låg till grund för politiska utredningar kring bostadsfrågor, undersökt om blandat boende som idé nämnts i direktiven mellan år 1912 till 1969. Danermarks studie visade att en blandning mellan sociala grupper som målsättning inte förekom under den här perioden. Det fanns dock ett undantag. I slutet av 1960-talet uppstod en diskussion kring social blandning av olika grupper i samband med saneringsutredningen, men det var inte en av de centrala delarna (Danermark, 1983, s. 23). Saneringsutredningen hade i uppdrag att undersöka möjligheten till sanering av äldre byggnader i Sverige (SOU 1973:27, s. 3). Ungefär 484 000 lägenheter i tätorterna var i behov av en modernisering och upprustning, annars fanns det en risk för en "förslumning" av bostadsbeståndet i landet (Ekbrant, 1979, s. 377-378). Moderniseringen kunde medföra höga hyror. *Man kan inte bortse från risken för att alltför höga hyror inom saneringsområden kan leda till kategorisering av bostadsområdena efter de boendes inkomstförhållande. En sådan*

utveckling ter sig i hög grad betänklig och bör motverkas genom lämpliga åtgärder” (Ekbrant, 1979, s. 380). I utredningens direktiv går det att utläsa att regeringen var oroad över skiktningen av socioekonomiska grupper inom saneringsområdena. Den här synen på segregering av olika grupper präglade också de boendeutredningar som tillsattes under 1970-talet, men mer om detta behandlas i avsnitt 4.2.

En annan forskare som försökt spåra när blandningsidén började diskuteras på statlig nivå är Patrice Jansson (1977). Istället för att undersöka direktiv har Jansson studerat statens offentliga utredningar, begränsat till de utredningar som rör bostadsfrågor. Jansson (1977, s. 16) konstaterade att *den allmänna diskussionen om hushållssammansättningen i bostadsområden saknas i svensk bostadspolitisk debatt ända fram till 60-talets mitt. I den mån tankar om hushållsstrukturs betydelse tidigare dyker upp är det mest i förbigående och inställningen är minst sagt ambivalent*. För att förstå vad Jansson menar med att inställningen var ambivalent måste 1940- och 1950-talens bostadspolitiska debatter kring befolkningssammansättningen redogöras för i korta drag.

Under 1940-talet började en ny typ av stadsplanering att ta form som kom att benämnas grannskapsplanering. Den var en reaktion på en utveckling i städerna där människor ansågs förlora förankring i primärgruppen och gå mot att bli gruppemlösa. *Människan blir gruppemlös genom att primära grupper som kännetecknas av vi-känsla, omedelbarhet och förmåga att skapa individens värde- och verklighetsbild ersätts med sekundära grupper* (Franzén & Sandstedt, 1993, s. 55). Primärgrupp definieras inom sociologin som en samling av ett fåtal personer som delar gemensamma värden, såsom familj eller vänner (NE, primärgrupp). Sekundärgrupp definieras som en grupp där medlemmarna har ytlig kontakt med varandra; relationen ligger inte på en djup nivå (NE, sekundärgrupp). Franzén och Sandstedt (1993, s. 55) redogör för den bild sociologen Torgny T:son Segerstedt, som spelade en viktig roll för reformpolitiken efter andra världskriget, hade över orsaken till gruppemlösheten:

Bakgrunden till den uppkomna gruppemlösheten är enligt Segerstedt industrialiseringen. Det är genom den som människorna tvingats lämna landsbygden och ”de primära grupper i vilka de varit inbäddade under den tid Sverige var ett bondeland”. Och det var till städerna som människorna flyttade, men där hamnade de i en helt annan verklighet med arbete utanför hemmet, trångboddhet, förvärvsarbetande hustrur [...] Det var således i staden människan blev gruppemlös.

Städerna under den här tiden ansågs därmed bidra till att människor förlorade grundläggande sociala relationer. Detta ledde exempelvis till att relationer mellan grannar inte upprättades, vilket gjorde att gemenskapen mellan människor i staden blev svag. I bostadsutredningen från 1945 förespråkades det därför att stadsplaneringen ska fungera som ett verktyg som skapar bostadsområden som underlättar den sociala interaktionen och bildandet av gemenskap mellan människor. Grannskapsplaneringens ideal spelade där en stor roll för att uppnå de sociala ambitionerna. Förslag på lösningar var att bostadsområden skulle kännetecknas av olika hustyper, lokaler där människor kunde träffas skulle upprättas och andra former av mötesplatser skulle skapas för att främja interaktionen (Bergsten, 2010, s. 99). Men trots att grannskapsplaneringen ville främja gemenskapen mellan människor fanns ingen tanke på att

olika klasser skulle blandas inom samma bostadsområde (ibid, s. 100). Franzén och Sandstedt (1993) tar upp detta genom att beskriva den syn som arkitekten Göran Sidenbladh hade om saken. Franzén och Sandstedt (1993, s. 68) skriver att Sidenbladh ansåg att heterogena bostadsområden inte var något att eftersträva:

Gemenskapens villkor är som gynnsammast då antalet människor är begränsat, dessa finns nära varandra både i arbete och boende, har samma intressen samt tillhör samma klass. Denna gemenskap lägger Sidenbladh framförallt till bostadsgruppen [...] och han rekommenderar bostadsgrupper med lekplats, några närbutiker, en barnstuga inom 300 meter från bostaden och att varje bostadsgrupp innehåller en socialt homogen befolkning.

Det var således inte en ambition från Sidenbladh att åstadkomma bostadsområden med en blandad befolkningssammansättning. Men alla var inte lika säkra på om homogena bostadsområden var gynnsamt för befolkningen. I Generalplanen för Stockholm från 1952 fördes det resonemang kring huruvida en socialt blandad befolkning var att eftersträva eller inte:

Frågan om man skall sträva efter i socialt avseende homogena eller heterogena grupper inom bostadsområden kan icke entydigt besvaras. [...] Huruvida man verkligen skall eftersträva en blandning av olika socialklasser kan däremot diskuteras. [...] Man måste dock här påpeka, att en praktisk demokrati förutsätter ömsesidig förståelse mellan olika socialskikt, vilket underlättas om bostadsgrupperna är heterogena. (Generalplan för Stockholm, 1952, s. 124-125).

Det fanns en viss ambivalens i frågan; å ena sidan fanns det en tanke om att förståelse mellan olika grupper nås lättare med en blandning av bostadsgrupperna, å andra sidan visste man inte säkert om en blandning av sociala klasser i bostadsområdena var att eftersträva eller inte.

Även om det rådde en viss förvirring kring den här frågan i Stockholm fanns det andra städer i Sverige under 1940- och 1950-talen som var säkra på att införandet av klassblandade bostadsområden var något eftersträvansvärt. Västra Såpkullen i Norrköping är ett exempel. När bostadsområdet var färdigbyggt ville kommunen åstadkomma ett blandat boende. *Vid uttagningen av hyresgäster (1 555 sökande till 87 lediga lägenheter) var målet att fördela hyresgästerna med avseende på social klass* (Danermark, 1983, s. 28). Rosta i Örebro var en annan stadsdel under den här perioden som skulle bli ett heterogent bostadsområde. *Harald Aronsson, socialdemokratisk bostadspolitiker, framhöll att en av målsättningarna med Rosta i Örebro – ett av Sveriges första grannskapsområden – var att skapa ett bostadsområde för alla samhällsklasser* (ibid). I Norrköping och Örebro verkade inte åsikterna vara lika splittrade som i Stockholm kring om en blandad befolkningssammansättning var bra eller dåligt, då dessa två städer realiserade sina sociala ambitioner om blandat boende.

Från det som presenterats i detta avsnitt går det att utläsa att diskussionerna kring blandning under 1940- och 1950-talen hade ett klassinriktat fokus. Beroende på var i Sverige man befann sig och vem man frågade under 1940- och 1950-talen kunde svaren variera om en blandad befolkningssammansättning var något att eftersträva eller inte. Denna kluvenhet förändrades under 1970-talets bostadspolitiska debatt.

4.2 Blandningspolitikens etablering på nationell nivå under 1970-talet

Under 1970-talet utformades den bostadspolitik som skulle leda till att blandat boende blev nationell målsättning i Sverige. Ingvar Carlsson, som var bostadsminister under den här tiden, var en av dem som drev på för en blandningspolitik på nationell nivå. 1974 skulle riksdagen ta ställning till den proposition som bostadsministern lade fram som tog upp frågorna kring etableringen av en allsidig hushållssammansättning som målsättning. Propositionen ledde till att allsidig hushållssammansättning blev ett nationellt politiskt mål (Holmqvist, 2010, s. 112).

Två utredningar kring boendefrågor tillsattes i början på 1970-talet som delvis låg till grund för propositionen; boendeutredningen och bostadsfinansieringsutredningen, där slutbetänkandet från båda utredningarna presenterades i SOU 1975:51 (fortsättningsvis kommer både utredningarna att kallas för boendeutredningen i uppsatsen). I slutbetänkandet konstaterades det att en segregering av olika grupper, räknat efter bland annat ålder och inkomst, gick att urskilja i många bostadsområden, framförallt i städer med ett stort invånarantal. Det här såg boendeutredningen som ett stort problem. *Detta medför risk för att olika befolkningsgrupper isoleras från varandra, vilket i sin tur kan minska förståelsen dem emellan. Det måste därför vara en angelägen bostadspolitisk uppgift att främja en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena* (SOU 1975:51, s. 36). Boendeutredningen var således starkt negativ till segregation av olika grupper och ansåg att det var viktigt att bostadspolitiken skulle motverka denna utveckling. Men varför ansågs detta som ett problem nu? Varför hade den kluvenhet som fanns under 1940- och 1950-talen plötsligt försvunnit? Många olika svar på dessa frågor kan nog ges, men en förklaring kan utläsas på sidan 36 i boendeutredningen. Där konstaterades det att blandat boende inte bara skulle uppnås av sociala skäl, utan även på grund av ekonomiska orsaker. Segregationen ledde till ökad påfrestning i användandet av anläggningar och service i vissa bostadsområden, exempelvis skola. Detta påverkade kvalitén på tjänsterna. En mer varierad ålders- och befolkningsstruktur i bostadsområdena ansågs kunna bidra till en lösning på dessa problem (ibid). Därmed ansåg utredningen att ett av de bostadspolitiska målen som slogs fast i SOU 1974:17 (s. 73) var ”viktigare än någonsin” att ta hänsyn till i fortsättningen:

Bostaden utgörs inte enbart av den enskilda lägenheten. Huset, kontakterna med grannar, omgivningen, vad omgivningen erbjuder av möjligheter till social trygghet och rekreation är väsentlig. Olika människor har skilda behov. Bostädernas utformning samt service och verksamhet i bostadsområdena skall bidra till att ge lika förutsättningar för alla, unga och gamla, män och kvinnor.

Eftersom boendesegregation ansågs ge sämre service i mer utsatta områden var det ett problem som bostadspolitiken var skyldig att lösa. Men boendeutredningen insåg att det inte är rimligt att anta att enbart bostadspolitiken kunde lösa ett sådant stort problemområde. *Åtgärder inom bostadssektorn behöver därför kompletteras med andra åtgärder, t ex inom familje-, inkomst- och skattepolitiken* (SOU 1975:51, s. 185) Genom att sätta in resurser på många olika områden ansågs således segregationen kunna motverkas.

Med denna historiska bakgrund till blandningsidén i svensk stadsplanering övergår nu studien till att fokusera på nutiden och de två valda kommunerna.

5. BLANDNINGSPOLITIKEN I STOCKHOLM OCH UPPSALA

I följande avsnitt redovisas de resultat som nåtts genom inhämtningen av information från kommunernas styrdokument och intervjuerna. Alla tre frågeställningarna kommer att beröras och besvaras. Den första frågeställningen har visserligen redan delvis besvarats, men den andra delen av frågeställningen, vilka spår av blandningspolitiken som går att finna i den kommunala planeringen, kommer att behandlas i det här avsnittet. Vilka medel och åtgärder som Uppsala och Stockholms kommun vill använda sig av för att minska boendesegregation kommer besvaras, samt på vilken geografisk skala kommunerna tänker sig att en blandning ska ske.

5.1 Blandningsambitionen i Uppsala kommuns översiktsplan

I Uppsala kommuns översiktsplan beskrivs i kapitel 3.1 den övergripande utvecklingsinriktning som önskas i kommunen, där främjandet av integration och trygghet är ett av målen. För att nå målet om bättre integration mellan människor vill Uppsala kommun att ”kontaktytorna” mellan olika stadsdelar ska bli fler. Det kan till exempel röra sig om mötesplatser som parker. Översiktsplanen beskriver att vissa stadsdelar har blivit isolerade och avskilda från andra närliggande stadsdelar, vilket är något som måste motverkas. Lösningen anser Uppsala kommun är att integrera dessa isolerade stadsdelar med närliggande stadsdelar. *Det kan ske genom kompletteringar med bebyggelse, väl utformade gröna mötesplatser och torg eller nya anläggningar som tillför målpunkter till området*” (Uppsala kommun, 2010a, s. 25). Exakt vad för bebyggelse eller vad för anläggningar det rör sig om preciseras inte närmare. Däremot beskrivs det lite mer om vilken funktion mötesplatserna ska ha. *De idag ofta oklara mellanrummen omvandlas därmed till väl differentierade stadsrum med rekreativa och sociala funktioner som lek och uteaktiviteter, fritidsodling, lärande, möten eller enbart rofylldhet* (ibid). Detta menar Uppsala kommun kommer skapa god integration mellan stadsdelarna.

Genom att stadsdelarna blir mer sammanflätade med varandra kommer möten uppstå mellan olika människor vilket kommer främja integrationen. *Om utbytet mellan olika stadsdelar och stadsområden ökar stärks förutsättningarna för integration mellan människor med olika ålder, social och etnisk bakgrund* (Uppsala kommun, 2010, s. 25). Av citatet går det att utläsa att kommunen tänker sig att en blandning av människor med olika bakgrund ska ske på mötesplatserna. Vidare beskrivs det i översiktsplanen att blandat boende är något eftersträvansvärt vid nyproduktion. *Strävan mot blandade upplåtelseformer vid nyproduktion och omvandling ska resultera i blandning på kvartersnivå* (ibid). Märk att ordet ”strävan” används. En blandning av upplåtelseformer är därmed inte ett måste vid nyproduktion, däremot är det önskvärt att uppnå det. Något som också är intressant att lägga märke till är att Uppsala kommun tydliggör vilken geografisk nivå de helst vill att en blandning ska ske (kvartersnivå). I ett annat stycke i översiktsplanen går det att finna ett liknande citat. *Småhusboendet [i tätorterna] fortsätter att dominera, men utvecklingen går mot en blandning av bostäder av olika karaktär och upplåtelseformer* (Uppsala kommun, 2010a, s. 28). Översiktsplanen är därmed tydlig med att homogena bostadsområden inte är särskilt önskvärda inom kommunen.

Utöver att integrationen ska främjas vill kommunen också motverka det utanförskap som många stadsdelar idag upplever från resten av staden:

Stadsdelar som byggdes som renodlade bostadsområden ska ges förutsättningar för tillskott av besöksfunktioner och arbetsplatser vilket bidrar till att minska utanförskapet i stadsdelar som nu har hög arbetslöshet och till att stärka det lokala samhällslivet. Det ökar också möjligheten för individen att få vardagslivet att fungera enklare (Uppsala kommun, 2010a, s. 25).

Vad som exakt menas med att vardagslivet förenklas preciseras inte närmare i stycket, men det är tänkbart att det är förbättringen av servicen i dessa stadsdelar som avses. Inte heller ges exempel på vad för besöksfunktioner som ska placeras i de utsatta stadsdelarna.

Uppsala kommun utvecklar i en annan del av översiktsplanen idén med att arbetstillfällena i de utsatta stadsdelarna kan minska utanförskapet:

Tätorternas basservice kräver allt större underlag och måste i allt högre grad förlita sig till befolkningsunderlaget inne i själva tätorten, även om den också är viktig för många landsbygdsbor. En fortsatt tillväxt av tätorterna är därför viktig. [...] Lokala arbetstillfällena bidrar med underlag till viss service och är viktig för den sociala sammanhållningen och det lokala civilsamhällets utveckling. Särskilda insatser förs för att mobilisera lokalsamhällets krafter ihop med kommunens möjligheter (Uppsala kommun, 2010a, s. 28).

Arbetstillfällena i de utsatta stadsdelarna ska därmed uppfylla tre syften. Det första är att främja utvecklingen av serviceinriktade verksamheter, det andra är att skapa bättre förutsättningar för social sammanhållning och det tredje är att gynna det lokala civilsamhället (ibid).

Uppsala kommun menar att oavsett var man bor ska det finnas olika boendeformer i stadens alla delar:

Inom kommunen ska erbjudas en stor variation av boendalternativ i skilda miljöer. Både i staden och i kommunens mindre tätorter ska det finnas ett brett utbud av bostäder med avseende på upplåtelseformer och bostadstyper i miljöer med olika karaktär. Det skapar förutsättningar för valfrihet i boendet, minskar segregationsmekanismer och möjliggör för olika grupper av människor att finna en lämplig bostad och omgivande miljö (Uppsala kommun, 2010a, s 28).

En variation av upplåtelseformer menar Uppsala kommun därmed leder till att segregationen minskar. Vidare beskrivs det i översiktsplanen att en hållbar samhällsutveckling behöver en bostadsproduktion som kan bemöta de behov som finns med en växande befolkning. Kötiderna blir kortare när många bostäder produceras och resurssvaga hushåll får därmed bättre förutsättningar att hitta en lämplig bostad. Bostadspriserna sjunker också, vilket gynnar dessa hushåll (ibid).

Vissa grupper i samhället kan ha svårt att finna en bostad av olika skäl. Det kan röra sig om nyanlända flyktingar, funktionsnedsatta personer, äldre, socialt svaga eller inkomstsvaga grupper. Enligt lag måste Uppsala kommun ge stöd till dessa grupper att hitta en lämplig

bostad (Uppsala kommun, 2010a, s. 68-69). Situationen för nyanlända flyktingar i kommunen kan ibland vara svår i olika avseenden. I översiktsplanen beskrivs hur bostadspolitiken bör hjälpa dem:

Bostäder för nyanlända flyktingar och för hushåll med ekonomiska och/eller sociala problem som inte kan få ett eget bostadskontrakt bör ha en geografisk spridning i kommunen. Det bör vidare röra sig om bostäder i det ordinarie beståndet och inte speciella hus/fastigheter. Flertalet av de bostäder som kommunen äger/är hyresvärd för ligger i Uppsala stad (Uppsala kommun, 2010a, s. 69).

Spridningen av flyktingars bostäder i kommunen som mål kan tolkas som ett försök att undvika att en isolering och därmed ett utanförskap kan uppstå för denna grupp.

5.2 Blandningsambitionen i Uppsala kommuns övriga styrdokument

Utöver översiktsplanen är den bostadspolitiska strategin ett viktigt styrdokument för bostadspolitiken inom Uppsala kommun. I den finns kommunens samlade ambitioner för att förse dess invånare med ett gott utbud av olika bostäder och således bidra till en god bostadsförsörjning. Uppsala kommun använder olika tillvägagångssätt för att uppnå dess bostadspolitiska ambitioner:

Översiktsplan och detaljplaner skapar förutsättningar att uppnå önskat byggande genom planberedskap. Kommunalt ägd mark ökar förutsättningarna för att få till stånd bostäder som marknaden annars inte kan producera. Kommunala taxor, avgifter och exploateringsavtal påverkar byggkostnaderna. Genom kommunala bostadsbolag har kommunen möjlighet att öka utbudet av hyreslägenheter (Uppsala kommun, 2010b, s. 4).

Markfrågan är särskilt intressant här. Den bostadspolitiska strategin konstaterar att det finns boendeformer som nästan enbart kommunen har möjlighet att bygga. Att öka utbudet av hyreslägenheter är också en viktig del, då det är en boendeform som många resurssvaga hushåll är beroende av att det finns tillgång till.

Den bostadspolitiska strategin konstaterar att många grupper saknar bostäder. *Utifrån bostadsmarknadsundersökningar kan vi se en brist på bostäder för ungdomar, studenter, ensamstående, barnfamiljer, arbetskraftsinflyttning samt ekonomiskt svaga hushåll. Vidare finns brist på bostäder för hemlösa och flyktingar* (Uppsala kommun, 2010b, s. 5). Den bostadspolitiska strategin presenterar sedan ett antal åtgärder som ska förbättra bostadssituationen både för dessa grupper och kommunen i sin helhet. De som är av intresse för uppsatsen är relaterade till kommunens hållbarhetspolicy, och i den bostadspolitiska strategin uttrycks det att dessa åtgärder *ska* kommunen verka för. Blandningsidén går att finna i några av åtgärderna:

Kommunen ska

- [...] medverka till en balanserad sammansättning av hustyper, upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar i områden som domineras av en boendeform.

- Vid nybyggnation av flerbostadshusprojekt med 100 lägenheter eller fler verka för att minst 30 procent utgörs av hyresrätter.
- [...] öka integrationen i staden och attraktiviteten i utsatta stadsdelar. Separata bostadsområden ska ges ett rumsligt sammanhang genom sammanlänkning med andra delar av staden (Uppsala kommun, 2010b, s. 9).

När det gäller ordval är det intressant att i första åtgärden ställa ordet ”balanserad” i centrum. Vad innebär egentligen en ”balanserad” sammansättning av olika boendeformer? Detta förtydligas inte närmare i styrdokumentet utan förblir opreciserat.

Ordet ”segregation” nämns en gång i styrdokumentet när åtgärder för att förbättra bostadssituationen för särskilda grupper presenteras. *Kommunen ska i möjligaste mån sprida bostäder med särskild service i bostadsbeståndet för att undvika koncentration och segregation* (Uppsala kommun, 2010b, s. 13). Detta hänger väl ihop med tidigare målsättningar som beskrivits.

I budgeten för Uppsala kommun beskrivs den vision som kommunen ska arbeta för. *Uppsala är en rättvis och jämställd kommun där alla är delaktiga och där människor och verksamheter växer och utvecklas i en dynamisk och långsiktigt hållbar miljö* (Uppsala kommun, 2015, s. 3). Kommunen ska därmed verka för att Uppsala blir en plats där alla ges samma förutsättningar för att lyckas. Ett särskilt kapitel i budgeten behandlar frågor kring social hållbarhet, där viss tyngd ges åt det förebyggande arbetet:

Kommunens förebyggande insatser är en viktig åtgärd för att undvika social utsatthet, arbetslöshet och ökade sociala och ekonomiska klyftor. Förebyggande insatser och sociala investeringar kan bryta individers ekonomiska och sociala marginalisering samtidigt som samhällets framtida kostnader minskas och den kommunala ekonomiska hushållningen förbättras. Ett socialt investeringsperspektiv riktar fokus mot bakomliggande orsaker som påverkar människors sociala förutsättningar i livet. Detta kan bidra till att minska ojämlikheten i hälsa och främja delaktighet (Uppsala kommun, 2015, s. 20).

Uppsala kommun menar att arbetet för social hållbarhet har positiva ekonomiska effekter. Det förebyggande arbetet ska således leda till att alla människors sociala förutsättningar säkerställs.

I budgeten anges de ägardirektiv som det kommunala bostadsbolaget Uppsalahem AB ska följa för sin verksamhet. Där står det att Uppsalahem har ansvar för att arbeta för en hållbar stadsutveckling samt bidra till att boendesegregationen minskar (Uppsala kommun, 2015, s. 56). Även Uppsala Kommuns Fastighets AB ska verka för att en stark social sammanhållning inom kommunen, men till skillnad från Uppsalahem AB står det inte uttryckligen att de ska bidra till att minska segregationen (ibid, s. 57).

5.3 Intervjun på Uppsala kommuns stadsbyggnadskontor

Intervjun på Uppsala kommuns stadsbyggnadskontor gjordes med Örjan Trapp, där han jobbar som projektledare inom strategisk planering.

Trapp menar att Uppsala kommun under lång tid haft ambitionen att öka underrepresenterade bostadstyper i de områden där det behövs. Detta är ett sätt att skapa en

bättre blandning av olika grupper. Kommunen har en ambition att bygga inåt i staden, och när en förtätning sker i homogena bostadsområden (exempelvis områden med bara bostadsrätter) vill kommunen försöka se till att andra upplåtelseformer förs in som skapar blandning. Trapp menar dock att ett stort problem är att Uppsala kommun inte äger mycket mark. Detta skapar stora problem för blandningsambitionen, då kommunen inte kan styra vilken upplåtelseform som byggs av andra aktörer (intervju, Trapp).

Ett annat problem är att nyproduktion är dyrt. Även om kommunen anser att en viss boendegrupp behövs i ett visst område för att skapa bättre blandning kan de förmodligen inte flytta in ändå vid nyproduktion, just på grund av kostnadsfrågan. Detta ansåg Trapp är någonting kommunen har svårt att styra över (intervju, Trapp).

Vilken geografisk skala en blandning ska ske på menar Trapp behöver vara på en låg nivå. Trapp tror på att grannskapseffekter kan ha stor betydelse för att skapa en positiv anda i grannskapet, och då behöver en blandning av olika grupper ske på en så låg nivå som möjligt. Samtidigt ställde Trapp sig frågande till hur det egentligen ska gå till. *Hur får man människor med olika utbildning, inkomst, erfarenheter att mötas för att skapa en mindre uppdelad stad för att förebygga att vi inte får ett samhälle som drar isär och där motsättningarna ökar?* (Trapp, intervju). Målet om en blandning på låg nivå finns, men Trapp uttryckte en viss osäkerhet kring hur Uppsala kommun ska nå dit (intervju, Trapp).

Vad gällde frågan om det är mer relevant att skapa blandat boende i vissa områden menar Trapp att varken översiktsplanen eller den bostadspolitiska strategin säger något om specifika områden. Ambitionen är generell för alla områden. Trapp menar dock att Uppsala kommuns möjligheter ser olika ut beroende på vilket område som berörs. Markfrågan lyfter Trapp fram som central även här. Äger kommunen lite mark i ett visst område är det svårt att åstadkomma ett blandat boende. Vidare menar Trapp att även andra perspektiv måste vägas in, vilket kan försvåra blandningsambitionen. Till exempel om ett villaområde har ett högt kulturhistoriskt värde kan det vara svårt att bygga ett stort flerbostadshus där. Därmed påverkar stadsbilden mycket vad kommunen kan göra. Trapp betonar dock att blandningsambitionen finns för alla områden, men att den kan vara svår att förverkliga (intervju, Trapp).

När det gäller boendesegregationen på landsbygden menar Trapp att den är av en annan karaktär än den i tätorterna. Detta beror på att landsbygden ser annorlunda ut än vad Uppsala kommun gör som helhet. Som exempel nämner Trapp att tätorterna har en större andel människor med utländsk bakgrund. Vissa områden på landsbygden i kommunen kan också vara dyra att bo i. Vreta-Ytternäs är ett exempel på det. Trapp menar att de som flyttar dit generellt har en hög inkomst, och villorna där kostar mycket att köpa. Kostnadsfrågan försvårar således en blandning i sådana områden (intervju, Trapp).

På frågan vad som kan göras för att resurssvagare hushåll kan få möjlighet att flytta in i nybyggen menar Trapp att det inte är någonting han vet att Uppsala kommun jobbar aktivt med. Trapp menar att en tänkbar åtgärd skulle vara att bygga i stora kvantiteter med lite lägre standard för att få ner bebyggelsekostnaderna och nämnde de planerade "Stockholmshusen" (vad Stockholmshusen innebär kommer tas upp i avsnitt 5.6) som exempel. Inga konkreta strategier verkar dock finnas hos kommunen för att åstadkomma lägre hyror vid nyproduktion (intervju, Trapp).

5.4. Blandningsambitionen i Stockholm stads översiktsplan

I Stockholm stads översiktsplan beskrivs i kapitel 2.4 några av kommunens sociala ambitioner. Kapitlet inleds med en beskrivning av att kommunen har en stark strävan efter att skapa en stad för alla dess invånare:

Stockholm har högt ställda mål om att vara en socialt sammanhållen stad med en levande, tillgänglig och attraktiv stadsmiljö för alla stockholmare. Många olika aktörer arbetar för att Stockholm ska bli en stad för alla oavsett ålder, kön, social status eller ursprung. En god fysisk planering är en av förutsättningarna för detta (Stockholms stad, 2010, s. 16).

Den första och andra meningen i citatet säger egentligen samma sak: att alla som bor i Stockholm ska känna att de ges samma förutsättningar. Vidare i samma kapitel står det att tillgången till service, i form av handel, i vissa stadsdelar har blivit allt sämre. En förklaring till detta som tas upp är att många butiker har förflyttats in till stadskärnan eller stora centra. Stockholms stad vill till viss del motverka denna utveckling genom att satsningar på de lokala centrumen i vissa områden görs (ibid).

Stockholm stad menar att en skiktning av stockholmare med olika bakgrund går att urskilja i kommunen:

Människor med likartad bakgrund och intressen tenderar att bo nära varandra och många stockholmare bor åtskilda från dem som är olika dem själva. Trots att rörligheten ökar, är det sällan man besöker områden där människor med en annan bakgrund bor. Idag fungerar innerstadens gator, parker och torg delvis som gemensamma rum för många stockholmare oavsett var man bor. Detsamma gäller några av stadens större centrumanläggningar samt publika lokaler som Kulturhuset och större bibliotek. För att öka den sociala integrationen är det angeläget att fler gemensamma mötesplatser utvecklas i framtiden, där människor med olika bakgrund på ett naturligt sätt kan se och möta varandra (Stockholms stad, 2010, s. 17).

Översiktsplanen konstaterar att en boendesegregation finns och att det leder till att olika grupper sällan möter varandra. Integrationen ska förbättras genom satsningar på mötesplatser. Något som är intressant att notera är att ordet ”segregation” inte används, men första meningen i citatet beskriver det som ofta inom forskning definieras som segregation. Ordet ”segregation” nämns för övrigt aldrig i översiktsplanen.

Översiktsplanen konstaterar i kapitel 2.7 att skillnaderna är stora mellan olika stadsdelar i bostadsförsörjningsfrågan. Många homogena bostadsområden finns, vilket försvårar för människor som behöver flytta till en ny boendeform men som vill stanna kvar i området. Exempelvis finns vissa områden som nästan enbart består av småhus eller flerbostadshus med hyresrätt som upplåtelseform (Stockholm stad, 2010, s. 22). Områden med en ensidig bostadssammansättning konstaterar kommunen är ett problem som behöver lösas. Att verka för en allsidig uppsättning av upplåtelseformer i alla stadsdelar beskrivs som en målsättning. Denna målsättning ska uppnås bland annat genom att försöka väcka intresse hos byggherrar att bidra till att skapa områden med varierade upplåtelseformer. Detta är särskilt viktigt i områden som kännetecknas av ensidighet (ibid, s. 23). Vidare menar Stockholm stad att de är

medvetna om att resurssvaga hushåll har svårt att hitta en lämplig bostad, och satsningar har gjorts för att försöka få ner priset på nyproduktion till liknande nivåer som det äldre beståndet. Detta har visat sig vara utmanande, och det konstateras att satsningarna inte har gjort mycket skillnad. Dock ser kommunen en annan lösning på problemet. *En attraktiv nyproduktion kan dock skapa flyttkedjor som frigör billigare lägenheter. Det bygger på att nyproduktionen ligger på en hög nivå* (ibid). De billigare lägenheterna skulle således bli tillgängliga för de resurssvagare hushållen.

För att underlätta bostadsbehovet för vissa grupper finns ett särskilt samarbete som ska säkerställa att kategoribostäder byggs. Var tionde hyresrätt ska vara avsedd för äldre, studenter, ungdomar eller funktionshindrade (Stockholm stad, 2010, s. 23).

Kapitel 3.1 i översiktsplanen tar upp visionerna som kommunen har för en hållbar strategi i ett långsiktigt perspektiv. Ett antal olika strategier nämns, där strategi tre benämns ”Koppla samman stadens delar”. *Stockholm har högt ställda långsiktiga mål om en mer sammanhållen stad utan sociala och fysiska barriärer* (Stockholm stad, 2010, s. 41). Kommunen menar att vissa stadsdelar är isolerade från andra närliggande stadsdelar och att detta är något som är viktigt att motverka. *Det är angeläget med en långsiktig strategi för att fysiskt koppla samman Stockholms olika delar till en mer integrerad stadsmiljö. Därmed ökar stockholmarnas möjligheter att mötas* (ibid). Genom satsningar som ämnar sammanväva stadsmiljön ska således integration mellan grupper uppnås. Infrastruktur nämner kommunen som en central del för att integrera stadsdelar med varandra. Utöver det ska ny bebyggelse i viktiga strategiska lägen och nya områden där människor kan mötas leda till en mer sammanhängande miljö (ibid).

För att sammanväva stadens delar med varandra läggs fokus på de grönområden som finns. *En väl genomförd parkplanering med ökade värden och nya målpunkter i grönområden kan tillsammans med en högkvalitativ skötsel locka många stockholmare från olika delar av staden* (Stockholm stad, 2010, s. 42). Därmed ska möten mellan människor från olika delar av Stockholm med olika bakgrund uppstå.

5.5 Blandningsambitionen i Stockholm stads övriga styrdokument

I Stockholm stads budget för 2016 tas segregation som samhällsproblem upp återkommande gånger. Där konstateras att det är kommunstyrelsens ansvar att synliggöra den socioekonomiska segregationen inom kommunen (Stockholm stad, 2015, s. 37). I exploateringsnämndens del av budget dokumentet nämns det flera gånger att staden ska kännetecknas av olika boendeformer. *Staden ska byggas tätare och nya funktionsblandade stadsdelar ska växa fram, med en mångfald av upplåtelseformer* (ibid, s. 127). Bostadsbyggandet ska öka och exploateringsnämnden menar att fokus ligger på att skapa fler hyresrätter i Stockholm stad:

Hyresrätterna är prioriterade och ska bli fler i hela staden. Bostäder för unga, studenter och andra grupper som står långt ifrån bostadsmarknaden ska prioriteras. Den geografiska segregationen ska motverkas och nämnden ska bidra till att det finns en blandning av upplåtelseformer i hela staden (Stockholm stad, 2015, s. 128)

Även här nämns blandat boende som ett mål och en ambition är att underlätta för grupper som har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Detta stämmer överens med Stockholm stads översiktsplans målsättning att Stockholm ska vara en stad för alla.

I stadsbyggnadsnämndens del av budgeten beskrivs att ett förtydligande av stadsplaneringens roll i den kommande översiktsplanen behövs. *Den nya översiktsplanen ska tydliggöra hur stadsplaneringen kan bidra till att minska segregationen, främja ett socialt hållbart Stockholm och en mer sammanhållen stad* (Stockholm stad, 2015, s. 206). Detta ska ske i samband med en hög produktionstakt av bostäder. Vidare menar stadsbyggnadsnämnden att en del av lösningen på segregationsproblemet är att skapa fler bostäder i staden och att kombinera detta med ”god planering”. Exakt vad stadsbyggnadsnämnden menar med god planering preciseras inte närmare i budgeten, men det ses som en åtgärd för att motverka segregation. Stadsbyggnadsnämnden menar att även de har ambitionen att verka för blandat boende inom kommunen (ibid).

I budgeten anges också målen för de tre kommunala bostadsbolagen, AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockolmshem, där ett av målen är att aktivt arbeta mot segregation (Stockholm stad, 2015, s. 287). De allmännyttiga bostadsbolagen ska också arbeta för att grupper som har svårt att skaffa en bostad får en starkare ställning på bostadsmarknaden. Utöver det ska de *ta hänsyn till olika typer av familjekonstellationer och boendeförhållanden vid planerande av nya bostäder* (ibid, s. 288). Det här målet överensstämmer väl med tidigare mål om att motverka segregation och förbättra boendesituationen för svagare grupper.

5.6 Intervjuerna på Stockholm stads stadsbyggnadskontor

Den första intervjun som genomfördes med kommunen var med Åsa Dahlin. Hon arbetar som utvecklingsledare inom kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Kommissionen har i uppgift att undersöka skillnader i människors livsvillkor i kommunen och ta fram förslag på åtgärder för att uppnå social hållbarhet (Stockholm stad, kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm).

Dahlin menar att Stockholm stad jobbar för att motverka boendesegregation på olika fronter. Ett viktigt beslut som tagits är att byggandet av hyresrätter ska accelerera, där fokus ligger på att åstadkomma rimliga hyror. Ett intressant projekt som Dahlin nämnde är Stockholmshuset som planeras byggas. Det är byggnader som är mer standardiserade som går att få upp på kortare tid och där sådant som fördyrar nyproduktionen inte tas med, exempelvis parkeringsgarage under byggnaden. Därmed hålls kostnaderna nere (intervju, Dahlin).

Dahlin menar att Stockholm stad behöver bli tydligare i översiktsplanen med sina policys kring boendesegregation. I nuläget finns inte någon tydlig och klar policy, men frågan är högt uppe på agendan i kommunen. Detta är en skillnad från bara två år sedan menar Dahlin, då var frågan inte lika högt prioriterad. Preciseringar av de formuleringar som finns i översiktsplanen kommer därmed behöva göras för att nå en mer tydlig policy. Dahlin menar att ett problem är att stadsbyggnadskontoret i Stockholm stad saknar bra analysverktyg för att kunna handskas med segregationen på ett mer effektivt sätt, något som stödforskare från Kungliga Tekniska Högskolan har pekat ut. Stödforskarnas uppgift var att analysera hur

Stockholm stad kunde stärka sitt hållbarhetsperspektiv, samt hur problem med segregation kunde handskas på ett bättre sätt i översiktsplansarbetet (intervju, Dahlin).

När frågan om vilken geografisk nivå kommunen vill att en blandning ska ske ställs ges inget tydligt svar. Dahlin menar att det finns diskussioner på kommunal nivå om vilken skala en blandning ska ske, och att Stockholm stad kommer uttrycka detta tydligare i den nya översiktsplanen. Något som Dahlin nämner som positivt är att det har slagits fast i budgeten för 2016 att kommunen ska jobba mer systematiskt med sociala konsekvensanalyser. Det innebär att sociala- och boendeseigrationsperspektiv kommer finnas med tydligt i planeringen. Ambitionen är att uppnå en blandad stad. Detta är dock i uppstartsfasen. Det har inte funnits en uttryckt politiskt vilja och direktiv kring social blandningspolitik förrän nu, menar Dahlin. Boendesegregationen är ett problem i hela staden, men ett problem är att Stockholm stad har olika möjligheter att motverka den beroende på var i staden fokus ligger. I de områden som kommunen inte äger mycket mark är det svårare att sätta in insatser mot den ensidighet kring upplåtelseformer som finns. Dahlin menar att det finns en uttryckt ambition att verka för ett blandat boende men att det inte alltid är lätt att råda på marknaden, särskilt om inget markinnehav finns. Stockholm stad äger dock mycket mark, menar Dahlin, vilket underlättar att uppnå blandningsambitionen. Dahlin tror dock att den nuvarande bostadsbristen kan riskera att göra att frågor som rör boendesegregation skjuts åt sidan. Det finns många olika intressen i stadsplaneringen som kan göra det svårt att uppnå de ambitioner som finns (intervju, Dahlin).

Den andra intervjun som genomfördes med kommunen var med Berit Göransson, utredare på stadsbyggnadskontoret.

Göransson anser att boendesegregation är ett problem sett ur hur det påverkar trygghetsfrågorna. Socioekonomiskt svagare stadsdelar har en tendens rent statistiskt att ha en högre andel brott som begås, vilket är ett problem. Dessutom menar Göransson att försäkringspremien är högre i vissa stadsdelar än andra, just för att det finns skillnader i hur hög risken är att råka ut för till exempel ett inbrott (intervju, Göransson).

Göransson menar att det är svårt att motverka boendesegregation, då kommunen har få medel för att göra det:

Det är klart att vi säger ibland att det är viktigt att blanda hustyper och upplåtelseformer i alla stadsdelar, men sedan när man tittar till praktiken gör vi absolut inte det konsekvent. Då finns det ofta andra mål som kommer före (intervju, Göransson).

Ambitionen att skapa blandade stadsdelar finns, men i slutändan verkar det bli ett mål utan medel. Göransson menar att Stockholm stad har ett stort fokus på mängdmål, vilket kan göra att andra ambitioner skjuts åt sidan. Därmed försvårar två faktorer blandningsambitionen: dels brist på effektiva medel, dels att segregationsfrågan riskerar att hamna i skuggan av andra mål. När det gäller nyproduktion menar Göransson att den utgör knappt en procent av det totala bostadsbeståndet, vilket inte är mycket. Det innebär att även om Stockholm stad skulle bli effektiva på att blanda upplåtelseformer i nybyggen skulle det ta mycket lång tid innan en märkbar blandning skulle synas. Ska en blandning i hela staden ske måste därför upplåtelseformer varieras i både befintlig bebyggelse och nyproduktion. Ett annat problem

som Göransson beskriver är ombildningarna som skett sedan 1980-talet, det vill säga att hyresrätter ombildas till bostadsrätter. Detta har lett till att bostadsbeståndet med hyresrätter minskat, vilket man från politiskt håll satt stopp för när det gäller det kommunala beståndet. Göransson menar dock att kommunen inte har några styrmedel för att stoppa omvandlingen i det privata beståndet, där den största omvandlingen skett. Vidare menar Göransson att stadsbyggnadskontoret har begränsat med medel för att motverka segregation, men satsningar görs på andra områden. Utbildning och arbetsmarknadsåtgärder pekar Göransson ut som två områden där satsningar har gjorts och fortfarande görs för att motverka segregation. Exempelvis ges extra resurser till skolor i områden som är socioekonomiskt svagare, för att resultaten ska förbättras. Göransson menar att sådana satsningar är långsiktiga (intervju, Göransson).

När det gäller vilken geografisk skala en blandning ska ske på menar Göransson att diskussionerna inom kommunen har varit på stadsdelsnivå. Det finns över 100 stadsdelar i Stockholm stad och Göransson menar att några av dem är relativt blandade, men de är få till antalet (intervju, Göransson).

Ett problem med nyproduktion är att den är väldigt dyr, vilket gör att allting som byggs nytt är relativt exklusivt för de med resurser. Göransson menar att en tänkbar åtgärd för att underlätta för resurssvagare hushåll att flytta in i nyproducerade bostäder är att laborera med bostadsbidraget. Detta är dock inte speciellt populärt rent politiskt. Dessutom anser Göransson att det verkar onödigt att de med sämre ekonomi ska flytta in i de dyrare bostäderna. Det finns en idé om flyttkedjor, där de med bättre ekonomi flyttar till nyproducerade bostäder och således frigör bostäder som är billigare. Det är i alla fall förhoppningarna, menar Göransson. När frågan om Stockholm stad vill att en blandning ska ske både i befintlig bebyggelse och i nya områden ställs svarar Göransson att målet med en blandad befolkning gäller all typ av bebyggelse, både nyproduktion och befintlig bebyggelse (intervju, Göransson).

6. ANALYS OCH DISKUSSION

Efter en genomgång av båda kommunernas styrdokument går det att konstatera att det finns en blandningspolitik som avser att variera upplåtelseformerna i kommunerna. Något som visat sig vara gemensamt för både Stockholm och Uppsala kommun är att segregation ses som ett problem i hela staden och inte något som bara är koncentrerat till specifika stadsdelar. Åtgärder behöver därmed göras i hela kommunen, där en variation av upplåtelseformer ses som ett medel att motverka boendesegregation. Detta sammanfaller väl med Anderssons (2005) resonemang om segregationens relationella grundkaraktär. Boendesegregationen i en stad handlar om relationer, exempelvis relationen mellan bostadsområden. Detta innebär att områdesbaserade satsningar kan bryta segregationen i enskilda områden, men segregationen i sin helhet motverkas inte. För att segregationen ska brytas måste lutningen i Anderssons (2005) diagram planas ut. Genom att kommunerna gör satsningar på blandat boende i hela staden, där exempelvis bostadsrätter blandas med hyresrätter, borde genomsnittsinkomsterna i fattigare områden öka och i rikare områden minska. Scenario A1 och A2 i diagrammet skulle därmed nås med sådana satsningar, där linjen når ett horisontellt läge och segregationen skulle vara bruten, i alla fall i teorin. Att både Stockholm och Uppsala kommun anser att

segregationen är ett problem där satsningar i hela staden behöver göras är därmed positivt för att lösa det Andersson (2005) menar är segregations relationella grundkaraktär.

6.1 Hinder

Ett av de större gemensamma hindren som identifierats är att nyproduktionen är dyr i båda kommunerna. Detta förvärrar för mer resurssvaga hushåll att flytta in i exempelvis nya stadsdelar. Något som är viktigt att betona är att även om det finns ett mål att variera upplåtelseformer behöver det nödvändigtvis inte motverka segregationen. Som Loit (2014) visat i sin avhandling fanns ett mål om blandat boende i Norra Djurgårdsstaden, men segregeringen efter inkomst motverkades inte eftersom alla upplåtelseformer var relativt dyra att bo i. Därmed måste en prisvariation finnas för de olika boendetyperna för att olika inkomstkraftiga grupper ska kunna blandas i samma område. I Stockholm stads översiktsplan står det att försök har gjorts att få ner priset på nyproduktion men att det har haft liten effekt (Stockholm stad, 2010, s. 23). Istället är förhoppningarna att flyttkedjor skapas, där billigare lägenheter frigörs, något som Berit Göransson bekräftade i intervjun på stadsbyggnadskontoret (intervju, Göransson). Samtidigt säger både översiktsplanen och budgeten att kommunen ska verka för en blandning av upplåtelseformer i hela staden, och framförallt i budgeten kopplas detta ihop tydligt att det ska motverka segregationen (Stockholm stad, 2010, s. 23 & Stockholm stad, 2015, s. 128). Om resurssvagare hushåll enbart kan flytta in i billigare lägenheter som frigörs vid en flyttkedja, går det att fråga sig om kommunens blandningsambition för hela staden verkligen går att förverkliga. Nya stadsdelar som växer fram med nyproduktion kommer sannolikt inte kunna blandas om billigare bostäder inte erbjuds. Att å ena sidan uttrycka en vilja att blanda i hela staden, både i befintlig bebyggelse och nyproduktion, och å andra sidan mena att resurssvagare hushåll får flytta in i billigare lägenheter, ter sig relativt motsägelsefullt i sammanhanget. Samtidigt borde detta gälla mest för nya stadsdelar. I andra delar av staden kan exempelvis befintlig bebyggelse blandas med nyproduktion i och med förtätningen som sker.

Blandas upplåtelseformer är det möjligt att en viss blandning sker, men frågan är vilken grad av blandning som uppstår. Hilda Saarkoppels fjärde precisering som Danermark (1983, s. 32) tar upp i sin avhandling är intressant att belysa i det här sammanhanget. Om upplåtelseformer blandas i ett område, men där ingen större prisvariation förekommer, lär bara en blandning av närstående skikt uppstå. Människor med liknande inkomstnivåer bor då i samma område, och som en följd minskar inte boendesegregationen. (Dock finns det några åtgärder som möjligtvis kan skapa billigare nybyggen, som tas upp i avsnitt 6.2).

Ett annat stort hinder för att uppnå målet om blandat boende har med markfrågorna att göra. Uppsala kommun äger inte mycket mark, något som framkom i intervjun med Örjan Trapp. Stockholm stad äger däremot mycket mark, enligt Åsa Dahlin. Det gör att de två kommunerna har olika förutsättningar i det här avseendet för att uppnå sin blandningsambition. Både Trapp och Dahlin ansåg att det här var ett stort hinder, då möjligheterna till att blanda i vissa områden är god, medan i andra områden finns det för stora hinder för att förverkliga det.

6.2 Gemensamma åtgärder

Örjan Trapp nämnde i intervjun på Uppsala kommuns stadsbyggnadskontor att en tänkbar åtgärd för att få ner bebyggelsekostnaderna är att bygga i större kvantiteter med lite lägre standard. Han nämnde "Stockholmshuset" som exempel på det, något som också Åsa Dahlin tog upp i intervjun på Stockholm stads stadsbyggnadskontor. Det framgick inte i intervjun med Dahlin om Stockholmshuset kommer kunna hamna på liknande prisnivåer som befintlig bebyggelse, men med tanke på hur det betonats under studien hur dyr nyproduktion är lär det inte hända. En hög produktionstakt av bostäder ses som en åtgärd för att dels minska kötiderna och få ner bostadspriserna (Uppsala kommun, 2010a, s. 28). Även i Stockholm ses detta som en bra åtgärd, då det skapar flyttkedjor (Stockholm stad, 2010, s. 23).

Både Stockholm stad och Uppsala kommun betonar i översiktsplanerna att arbetet med att skapa mötesplatser är viktigt för integrationen. I Uppsalas översiktsplan menar kommunen att "kontaktytorna" mellan stadsdelar behöver bli fler för att det utanförskap som vissa stadsdelar upplever ska motverkas. Kontaktytorna ska ha sociala funktioner som ska leda till att möten mellan människor uppstår (Uppsala kommun, 2010, s. 25). Likande åtgärder vill Stockholm stad satsa på. Kommunen vill att fler mötesplatser ska utvecklas för att möten mellan människor med olika bakgrund ska uppstå, vilket de ser som ett sätt att främja integrationen på (Stockholm stad, 2010, s. 17). Även Stockholm stad anser att vissa stadsdelar har blivit isolerade, vilket har lett till en strategi i översiktsplanen som beskrivs "koppla samman stadens delar" där grönområden, fysisk bebyggelse och infrastruktur ska sammanväva stadsdelarna med varandra (Stockholm stad, 2010, s. 41).

6.3 Otydligheter i styrdokumentet

Något som framkommit vid analysen av styrdokumentet är att målet om att blanda upplåtelseformerna i staden varierar när det gäller tydlighet. Uppsala kommun exempelvis har i sin översiktsplan tydligt konstaterat en blandning ska ske på kvartersnivå (Uppsala kommun, 2010, s. 25), medan Stockholm stad inte förklarar i sin översiktsplan på vilken geografisk nivå de vill att en blandning ska ske. Denna oklarhet förtydligades något vid intervjuerna på Stockholm stads stadsbyggnadskontor, där Berit Göransson berättade att diskussionerna har varit på stadsdelsnivå. Problemet då är att det inte finns uttryckt i styrdokumentet för kommunen, vilket gör målet om blandat boende förblir relativt opreciserat. I intervjun med Åsa Dahlin bekräftades det också att Stockholm stad själva anser att de policys som finns kring boendesegregation i kommunen behöver förtydligas.

Även Uppsala kommun använder ibland ett språkbruk i styrdokumentet som kan bli tydligare. I den bostadspolitiska strategin menar kommunen att de ska verka för en "balanserad" sammansättning av olika boendeformer (Uppsala kommun, 2010b, s. 9). Vad kommunen avser med det mer specifikt är svårt att säga. De otydligheter som framkommit under analysen av båda kommunernas styrdokument går att relatera till Bergstens och Holmqvists (2007) studie av 31 olika kommuner i Sverige. Där framgick det att det fanns en variation mellan hur tydligt kommunerna uttryckte sig i styrdokumentet. Vissa kommuner var noga med att svara på frågor som var en blandning ska ske, hur en blandning ska ske samt varför en blandning ska ske, medan andra inte var lika tydliga. Uppsala kommun och Stockholm stad har varit noggranna på vissa punkter, exempelvis varför en blandning ska ske,

medan skillnader har funnits var det ska ske (i avseende till den geografiska nivån). Båda kommunerna har dock svårt att förklara hur blandningsambitionen faktiskt ska förverkligas i hela kommunen, med tanke på de stora hindren som finns.

7. SLUTSATSER

Anledningarna till att blandningspolitik i Sverige bedrivs är många. I boendetredningen från år 1975 konstaterades det att segregationen leder till att människor separeras och det medför att förståelsen för varandra minskar. Sociala skäl var således en av anledningarna till att en blandningspolitik började bedrivas. Ekonomiska skäl var en annan orsak. Boendetredningen konstaterade att kvalitén på vissa anläggningar och service påverkades negativt av segregation, där situationen i exempelvis skolor blev mer påfrestad (SOU 1975:51, s. 36). Boendetredningen låg delvis till grund för en proposition som bostadsministern Ingvar Carlsson la fram, som ledde till att en allsidig hushållssammansättning blev ett politiskt mål i Sverige (Holmqvist, 2010, s. 112). Detta mål står inte uttryckligen med i Stockholm stads och Uppsala kommuns styrdokument, i bemärkelsen att begreppet ”allsidig hushållssammansättning” används. Istället har begreppet översatts till att en variation av upplåtelseformer ska eftersträvas i kommunerna. Detta ses som en åtgärd för att motverka boendesegregation och förbättra blandningen av olika grupper i samhället. Båda kommunerna vill också förbättra integrationen genom att satsa på fler mötesplatser, där olika grupper möts i en social miljö. Detta ser båda kommunerna som en åtgärd för att koppla samman staden och väva samman stadsdelarna med varandra. Uppsala kommun vill också öka de så kallade ”besöksfunktionerna” och satsa på fler arbetsplatser i utsatta stadsdelar, vilket ska motverka utanförskapet (Uppsala kommun, 2010, s. 25). Utöver det ser Stockholm stad att satsningar på infrastrukturen också kan bidra till att integrera isolerade stadsdelar med resten av staden. En annan åtgärd Stockholm stad satsar på är ”Stockholmshusen” som ska vara billigare nybyggen vilket gör att även resurssvagare hushåll har råd att flytta in i dem.

Båda kommunerna saknar ofta styrmedel för att kunna förverkliga sina blandningsambitioner. Markfrågan gör att kommunerna inte har möjlighet att blanda i alla områden och den dyra nyproduktionen hindrar att resurssvagare hushåll kan flytta in i nybyggen, vilket exempelvis kan hindra att en blandning i nya stadsdelar uppnås. Stockholm stad saknar också effektiva analysverktyg för att kunna handskas med segregationen på ett bättre sätt (intervju, Dahlin).

Uppsalas vision är att kommunen ska vara en plats för alla dess medborgare. *Uppsala är en rättvis och jämställd kommun där alla är delaktiga och där människor och verksamheter växer och utvecklas i en dynamisk och långsiktigt hållbar miljö* (Uppsala kommun, 2015, s. 3). Stockholm stads mål för dess medborgare är liknande:

Stockholm har högt ställda mål om att vara en socialt sammanhållen stad med en levande, tillgänglig och attraktiv stadsmiljö för alla stockholmare. Många olika aktörer arbetar för att Stockholm ska bli en stad för alla oavsett ålder, kön, social status eller ursprung (Stockholms stad, 2010, s. 16).

Oavsett vad du har för bakgrund vill båda kommunerna att alla deras invånare ska känna att staden ger dem samma livsförutsättningar. När det gäller vilken geografisk skala en blandning ska ske på vill Uppsala kommun att de ska ske på kvartersnivå, medan Stockholm stad inte preciserar detta närmare i styrdokumentet. Vid en intervju på kommunens stadsbyggnadskontor förklarades det dock att diskussionerna är på stadsdelsnivå (intervju, Göransson).

Uppsatsen har undersökt hur två kommuner resonerar kring segregation på policynivå och vilka strategier som används för att uppnå blandningsambitionerna. För vidare forskning vore det intressant om själva implementeringsprocessen studerades närmare i kommunerna. Hur ser processen ut när en policy kring motverkande av segregation översätts till praktiken?

8. REFERENSLISTA

- Andersson, R. (2005) Integration, migration och geografisk politik: reflektioner kring den svenska storstadenspolitiken. Ingår i: *I gemenskapen – Rapport från forskarseminarium i Umeå 26-27 januari 2005*. Försäkringskassan, Enheten för hälso- och sjukvårdssamverkan.
- Andersson, R. (2007) Planering för minskad boendesegregation. *Regionplane- och trafikkontoret*, Stockholm. Rapport.
- Andersson, R. & Molina, I. (1995) Etnisk boendesegregation i teori och praktik. Arbetsrapport nr. 112, Uppsala universitet.
- Bergsten, Z. (2010) Bättre framtidsutsikter? Blandade bostadsområden och grannskapseffekter – En analys av visioner och effekter av blandat boende. Geografiska regionstudier nr. 85. Uppsala universitet.
- Bergsten, Z. & Holmqvist, E. (2007) Att blanda? En undersökning av planerares och allmännyttiga bostadsbolags syn på planering för en allsidig hushållssammansättning. Forskningsrapport 2007:1, Uppsala universitet.
- Bryman, A. (2008) *Samhällsvetenskapliga metoder* 2nd ed. Malmö: Liber AB.
- Danermark, B. (1983) Klass, inkomst och boende: om segregationen i några kommuner, Liber Förlag.
- Ekbrant, C. (1979) Bostadsfrågan: markanvändning, byggnadsväsende och bostadsförsörjning – En sammanställning ur Statens offentliga utredningar 1838-1977, Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.
- Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad* 4nd ed. Norstedts Juridik AB.
- Franzén, M. & Sandstedt, E. (1993) Välfärdsstat och byggande: om efterkrigstidens nya stadsmönster i Sverige, Ny utg. edn, Arkiv förlag, Lund.
- Holmqvist, E. (2009) Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation – Ett mål utan medel? Geografiska regionstudier nr. 79. Uppsala universitet.
- Jansson, P. (1977) Allsidig hushållssammansättning i idéhistoriskt perspektiv. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.
- Loit, J. (2014) En stad i världsklass – hur och för vem? En studie om Stockholms sociala stadsplanering. *Geographica* 4. Uppsala universitet.
- Sarkissian, W. (1976). The idea of social mix in town planning: an historical review. *Urban studies*, 13 (3), s. 231-246.
- SOU 1973:27. *Sanering III – Kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse*. Stockholm.
- SOU 1974:17. *Solidarisk bostadspolitik: betänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna*. Stockholm.
- SOU 1975:51. *Bostadsförsörjning och bostadsbidrag: Slutbetänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna*. Stockholm.
- Stadsplanekontoret (1952) *Generalplan för Stockholm 1952*. Stockholm.
- Stockholms stad (2010) *Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm*, Antagen av kommunfullmäktige 15 mars 2010. Stockholm.

Stockholm stad (2014) *Statistik om Stockholm – Befolkningsöversikt 2014*. Stockholm.
Stockholm stad (2015) *Budget 2016: Ett Stockholm för alla*, Stockholm.
Uppsala kommun (2010a) *Översiktsplan 2010 för Uppsala kommun*, antagen handling 18 juni 2010, Uppsala.
Uppsala kommun (2010b) *Bostadspolitisk strategi för Uppsala kommun 2010-2014*, Uppsala.
Uppsala kommun (2015) *Mål och budget 2016 med plan för 2017-2018*, Uppsala.
Utveckling och rättvisa: en politik för storstaden på 2000-talet (1998). Stockholm, Finansdepartementet. Regeringens Proposition 1997/98:156.

Elektroniska källor

Nationalencyklopedin. ”Primärgrupp”,
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/prim%C3%A4rgrupp>,
[Hämtad den 2015-12-05].
Nationalencyklopedin. ”Sekundärgrupp”,
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sekund%C3%A4rgrupp>,
[Hämtad den 2015-12-05].
Nationalencyklopedin. ”Uppsala”
<http://www.ne.se.ezproxy.its.uu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/uppsala>
[Hämtad den 2016-01-11]
Stockholm stad. ”Budget” <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Budget/> [Hämtad den 2016-01-02]
Stockholm stad. ”Hållbarhetskommisionens första rapport klar” <http://www.stockholm.se/-/Nyheter/Om-Stockholm/Hallbarhetskommisionens-forsta-rapport-klar/> [Hämtad den 2016-01-11]
Stockholm stad. ”Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm”
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Stadsledningskontoret-/Kommissionen-for-ett-socialt-hallbart-Stockholm/> [Hämtad den 2015-12-30]
Svenska Dagbladet. ”Rödgrönrosa majoritet i Stockholm” <http://www.svd.se/rodgronrosa-majoritet-i-stockholm> [Hämtad den 2016-01-11]

Intervjuer

Dahlin, Åsa, 151217, utvecklingsledare inom kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
Göransson, Berit, 151218, utredare på Stockholm stads stadsbyggnadskontor.
Trapp, Örjan, 151209, projektledare på Uppsala kommuns stadsbyggnadskontor.