

Handläggare  
Ulf Lundström

Datum  
2015-10-30  
Rev.2015-11-10

Diarienummer  
AMN-2015-0319

Arbetsmarknadsnämnden

## Samråd om förslag till ny översiktsplan och innerstadsstrategi för Uppsala kommun

### Förslag till beslut

**att** till kommunstyrelsen lämna förslag till yttrande enligt upprättad handling.

### Sammanfattning

Kommunstyrelsen har inbjudit alla som bor och verkar i Uppsala kommun att lämna synpunkter på förslagen till ny översiktsplan och innerstadsstrategi. Arbetsmarknadsnämnden har inbjudits att lämna synpunkter i samrådet. Förvaltningen har upprättat förslag till yttrande i bilagd handling, **bilaga 1**. Förslaget utgår från frågor av övergripande strategisk karaktär utifrån nämndens ansvarsområde. Remiss med slutgiltigt förslag till ny översiktsplan och innerstadsstrategi kommer under år 2016.

### Föredragning

Översiktsplanen visar den långsiktiga färdriktningen för hur bebyggelse, transportsystem och grönområden bör utvecklas i kommunen. Den nuvarande översiktsplanen antogs år 2010. Kommunfullmäktige beslutade våren 2014 om en uppdatering med ett förlängt tidsperspektiv till 2050 och en beredskap för högre takt i befolknings- och näringslivsutvecklingen. Till översiktsplanen har kopplats en fördjupning om hur Uppsalas centrum ska utvecklas. Denna "innerstadsstrategi" visar mer i detalj hur stadens centrala delar bör utvecklas. Förslagen finns inte sammanfattade i en samrådshandling utan presenteras i sin helhet på

[www.uppsala.se/engageradig](http://www.uppsala.se/engageradig)

Fyra temaområden har identifierats som underlag till tolv övergripande mål. Temaområdena är Uppsala i världen, Vi blir fler, En kommun för alla, De goda livet. Målen har karaktären av avsiktsförklaringar och det finns en avsaknad av strategier för en socialt hållbar utveckling i relation till planerad expansion. Innerstadsstrategin beskriver en framtida utveckling med ny bebyggelse, bostäder, kontor och handel. Man vill sträva efter ett levande centrum dygnet runt.

Förslaget till nämndens samrådsyttrande anknyter till mål 4 ”Utrymme och kvalitéer finns för att leva, trivas och verka i Uppsala, långvarigt eller för en kortare tid”. Det innebär att bostadsbyggandet möter efterfrågan och olika behov vad gäller lokalisering, bostadstyp, upplåtelseformer samt pris. Vidare anges att befolkningsökningen utmaningar och möjligheter tas till vara för att skapa ett varierat utbud av bostäder samt ge förutsättningar för en god tillgång till social infrastruktur och långsiktig god utveckling av kommunens ekonomi.

I mål 7 ”Uppsala är fysiskt och socialt sammanhållet, jämlikt och öppet” anges att otrygghet och segregation ska förebyggas och att alla kommuninvånare ska ha likvärdiga livsvillkor, och möjlighet att ta del av service och kunna ta del av samhället. Man skriver att det gäller ”oavsett kön, könsöverskridande identitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder”. I och med befolkningsökningen ges möjlighet att utveckla och länka samman stads- och kommundelar. Det kan göras genom utvecklade transportsystem för gång-, cykel och kollektivtrafik och enkla förbindelser mellan bostäder, rekreation och service. Man anger att det är ett viktigt medel för att få en sammanhållen kommun.

Till förslaget till översiktsplan finns hållbarhetsbedömningar, bl.a. om social sammanhållning i ett systemperspektiv. Planen innebär inriktningar för stadsväven som innebär starkt fokus på förtätning, inom befintliga stadsdelar men även i nya områden. Man skriver att det inte är möjligt att göra en bedömning av påverkan på social sammanhållning kopplad till Uppsala stad. För att förebygga eller begränsa möjliga negativa konsekvenser föreslår man att regelmässigt bör sociala konsekvensbeskrivningar göras. Förbättrade kommunikationer mellan olika delar av staden med förbättrade möjligheter till kontakt och interaktion mellan stadsdelar bedöms möjliggöra positiva effekter vad gäller social sammanhållning i ett helastaden-perspektiv. För att få utväxling av förbättrade kommunikationer föreslår man att sådana satsningar kombineras med incitament för interaktion mellan berörda stadsdelar.

Integration på den svenska bostadsmarknaden påverkas av demografiska förändringar, bostadsbrist och bostadspolitik. Bostadsbehovet hos utrikes födda och resurssvaga hushåll har försumrats som en konsekvens av låg byggtakt i hyresrättssektorn, otillräckliga bostadsbidrag och höga hyror i nybyggda lägenheter. Dessutom har det faktum att organiseringen av storstäderna sker utefter människors tillgångar skapat rumsliga avgränsningar mellan olika inkomstgrupper. Olika inkomstgrupper ges skilda förutsättningar på bostadsmarknaden och endast ett fåtal har möjlighet att bosätta sig i alla stadens områden.

Mot bakgrund av den svenska problembilden framkommer även att avregleringen av den svenska bostadsmarknaden i huvudsak gynnat bostadsrättssektorn och i förlängningen medel- och höginkomsttagare. Mellan 1990 och 2012 har andelen bostadsrätter ökat med 50 procent. Motsvarande siffra för hyresrätter är 0,001 procent. Den största förändringen har skett i städer där bostadsutbudet för resurssvaga hushåll minskat kraftigt. Uppsala är inget undantag.

Att få fart på produktionen av hyresrätter har försvårats av att de kommunala bostadsbolagen ända sedan 2011 har styrts efter EU:s konkurrenslagstiftning och marknadsmässiga principer. Hyresrätten hade dessförinnan varit gynnad, med statliga subventioner och kommunalt stöd. I

dagsläget är det i stället bostadsrätten som stöttas ekonomiskt genom exempelvis ränte- och ROT-avdrag. Med utförsäljning av allmännyttan och ökade marknadskrav på resterande allmännytta har bostadsmarknaden blivit betydligt mer av en marknad än tidigare.

Sammantaget finns begränsningar i kommunens handlingsutrymme av möjligheter till en expansion av staden utifrån en strategi om social hållbarhet. Om den segregation som kännetecknar Uppsala ska brytas är den avhängig av hur staden är byggd och byggs, hur serviceutbud och kommunikationer planeras och utformas, hur sysselsättning, löner och skatte- och bidragssystem utformas. I en socialt hållbar stad tillgänglig för alla, är en strategi för integration en fundamental del. I ett vidare strategiskt perspektiv bör frågan om vad som styr behovet av expansion beskrivas och vilka kvalitativa värden den tillför medborgarna och deras barn.

Omvandlingen av hyresrätter och en ökad produktion av bostadsrätter har förstärkt redan existerande segregationsförhållanden. Människor med skilda resurser lever nu alltmer geografiskt åtskilda. Forskare är dock överens om att homogena områden, med ensidiga hustyper, upplåtelseformer och hushåll är sämre för en individs livschanser och för den övergripande samhälleliga stabiliteten. Områden med en hög koncentration av hyresrätter tenderar även att vara de med högst andel låginkomsttagare. Ett blandat boende antas motverka den urbana polariseringen och istället förstärka social samhörighet och leda till positiva synergieffekter för hela samhället. En ökad grannskapskänsla bidrar till sammanhang och trygghet i bostadsområde, vilket kräver överblickbara kvarter och bostadsområden.

Arbetsmarknadsnämndens samrådsyttrande visar sammantaget på frågor om behovet av strategier för integration och social hållbarhet

Arbetsmarknadsförvaltningen

Lena Winterbom  
Förvaltningsdirektör

Handläggare  
Ulf Lundström

Datum  
2015-11-19

Diarienummer  
AMN-2015-0319

Kommunstyrelsen

## **Yttrande på samråd om förslag till ny översiktsplan och innerstadsstrategi för Uppsala kommun, KSN-2014-1327, KSN-2014-0505**

Arbetsmarknadsnämnden lämnar sitt yttrande utifrån nämndens ansvar för bland annat kommunens arbetsmarknadsinsatser, ekonomiskt bistånd, flyktingmottagning och introduktion, etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och stöd till integrationsfrämjande verksamhet. De frågor nämnden redovisar i yttrandet är av övergripande strategisk karaktär utifrån nämndens ansvarsområde.

I samrådsmaterialet saknar nämnden strategier för social hållbarhet och strategier för en bostadsutbyggnad med fler hyresrätter och blandade upplåtelseformer i samma område. Nämnden efterfrågar strategier för hur den segregation som präglar Uppsala ska brytas. Vidare framhåller nämnden vikten av strategier i samhällsplaneringen med intervention av resurser som skapar socialt kapital, grannskapseffekter, social sammanhållning för social stabilitet, integration och verktyg i nyanländas etablering. I det sammanhanget ska lokalförsörjningen till ideella organisationer, vars lokalförsörjning inte tillgodoses av idrottsanläggningar, uppmärksammas, liksom behovet av mötesplatser som kan bidra till ökad interaktion, kollektiv styrka och trygghet i stadens områden. Vid en förtätning och utbyggnad av stadens centrum ska behovet av hyresrätter och lokaler till ideella organisationer och mötesplatser i det offentliga rummet uppmärksammas. Centrums funktion som offentligt rum behöver lyftas fram i planeringen liksom det offentliga rummets strategiska roll i samhällsplaneringen och välfärdspolitiken.

Nämnden ser positivt på en expansiv bostadsutbyggnad, och vill framhålla i sammanhanget det stora behovet av hyresrätter. Nämnden anser att det är angeläget att lägenheter reserveras för bostadssociala ändamål och integreras i områden med blandade upplåtelseformer.

Nybyggnation av bostäder skapar möjligheter för kommunen att i samma område styra utbyggnaden till blandade upplåtelseformer och lägenhetstyper, vilket kan bidra till att skapa variation vad gäller befolkningssammansättning och verktyg för integration. Höga hyreskostnader vid nyproduktion försvårar dock för invånare med begränsade ekonomiska möjligheter att välja bostad och område, vilket bör uppmärksammas.

Mot bakgrund av sitt ansvar för ekonomiskt bistånd samt kommunala arbetsmarknadsinsatser ser nämnden positivt på programförslaget, som vid ett förverkligande kan leda till fler sysselsättningsstillfällen och därmed ökad egenförsörjning.

Bostadsbristen riskerar leda till minskad tillväxt i form av hämmad sysselsättning, försämrad kompetensförsörjning och innovationskraft. Ett underskott av lägenheter gör att arbetskraftens rörlighet begränsas. God tillgång till hyreslägenheter bidrar till att förbättra förutsättningarna för en rörlig och flexibel arbetskraft då hyresrätten som upplåtelseform är mest mobil. Samtidigt kan en forcerad utbyggnad av hyresrätter, som inte är integrerade med andra upplåtelseformer, bidra till en koncentration av låginkomsthushåll och ökad segregation.

Vid en utbyggnad av bostäder och infrastruktur bör sociala hänsyn vid upphandling tillämpas av de aktörer som tilldelas mark eller andra uppdrag. Det är en fråga kommunen kan styra när det gäller de egna styrelserna och nämnderna. Utifrån nämndens ansvar för arbetsmarknadsinsatser ger sociala hänsyn vid upphandling ökade möjligheter till matchning av arbetslösa medborgare till arbete.

En utbyggnad enligt förslaget om flerkärning stad förutsätter bl.a. statliga investeringar i form av utbyggd järnväg. Uteblivna statliga investeringar kan innebära att planeringsperspektivet med en flerkärning stad begränsas till en enkärning stad med utbyggnad av befintlig struktur. I båda fallen bör frågan om social hållbarhet och integration vara vägledande i planeringen. Den långsiktiga bostadsförsörjningen är ett för kommunen viktigt uppdrag och inbegriper rimliga hyror, fysisk placering och utformning av områden med offentliga rum och service. Placeringen av förskolor, skolor, fritids- och kulturverksamheter blir strategiskt viktiga utifrån ett integrationsperspektiv och behovet av rum för detta.

Olika inkomstgrupper ges skilda förutsättningar på bostadsmarknaden och möjligheten att bosätta sig i alla stadens områden är begränsad till de med höga inkomster. Tillgången till bostäder för låginkomsttagare, ungdomar, nyanlända och utrikes födda är begränsat. Samtidigt växer de resurssvaga som grupp på grund av bl.a. ökat flyktingmottagande. Det har resulterat i växande bostadsköer, trångboddhet och svårigheter till kommunplacering för de som beviljats uppehållstillstånd. För nyanlända bidrar bostadsbristen och bristen på hyreslägenheter till fördröjd etablering.

Integration kan benämnas som individens rätt att ta del av samhällets resurser på ett jämlikt sätt. Integration syftar på hur väl människor av olika kön, åldrar, härkomst med mera deltar i samhällsgemenskapen. Det kan bland annat handla om att ha ett jobb, att delta i sociala aktiviteter eller att rösta i de politiska valen. Att vara en del av samhällsgemenskapen är en mänsklig rättighet.

Dess motsats, segregation, utgör istället ett hinder i arbetet mot målet om likvärdiga förutsättningar för alla medborgare. Med segregation menas att olika befolkningsgrupper bor åtskilda i olika delar av samma stad. Segregation innebär en geografisk åtskillnad mellan medborgare. Det blir en rumslig sortering utefter tillgångar. Vissa områden i Uppsala är segregerade. Gottsunda tillhör de tjugoåtta mest segregerade stadsdelarna i landet. Utanförskapet som präglar dessa stadsdelar kan inte förklaras utifrån olika etnisk dominans

i befolkningen, men utifrån människors brist på resurser i form av ekonomi, inflytande och delaktighet, inkludering, etniskt och kulturellt erkännande. Segregationen är ett strukturellt problem som påverkar hela staden på så sätt att den påverkar hela den urbana miljön och befolkningssammansättningen. Därför är strategier för social hållbarhet bärande i en strategi för stadens utveckling.

Segregationen påverkas även av hur staden och bostadsområdet är organiserat, inte bara utifrån upplåtelseformer i boendet utan till närheten och förekomsten av inkluderande resurser som näraliggande offentlig och privat service, föreningsliv, arbeten, sjukvård och det offentliga rummet. Förstärkning av närområdet och dess totala resurser är ett verktyg i arbetet för ett mer jämlikt och blandat samhälle ihop för att minska segregationen.

Stadsdelar och områden med blandade upplåtelseformer i boendet och med en blandad befolkningssammansättning ger så kallade grannskapseffekter som bidrar till att närmiljön kan påverka individens framtida livschanser. Om däremot stadens organisering sker utifrån människors tillgångar finns risken att polariseringen mellan grupper ökar och motverkar arbetet för en inkluderande och varierad stadsbild. En konsekvens kan bli samhällslig instabilitet och social oro med permanent utanförskap koncentrerad till vissa områden. Det påverkar hela staden och dess medborgare negativt med bl.a. ökade skattefinansierade kostnader.

I den fysiska planeringen bör boendemiljöns betydelse för en inkluderande stadsutveckling uppmärksammas. En hög grad av kontakt och ömsesidig hjälp och stöd mellan invånare i ett område skapar social tillit och förtroende till varandra, och även till samhällets institutioner. Ideella organisationer, nätverk, frivilliga aktiviteter bidrar till detta och skapar sociala kapital för samhälle och individ. Med aktiv intervention kan samhällsplaneringen bidra till att öka det sociala kapitalet. Behovet av ändamålsenliga lokaler för olika typer av aktiviteter och möten mellan människor bör i hög grad uppmärksammas och vara en del i planeringen av det offentliga rummet tillsammans med parker, grönytor, lek- och idrottsplatser. Lokal-försörjningen till de ideella organisationer vars verksamhet inte tillgodoses av idrottsanläggningar bör uppmärksammas i planeringen, och alla typer av ideella organisationer ses som en resurs i samhällsplaneringen.

En förtätning av staden och dess bostadsområden är ingen garanti för social sammanhållning om inte förutsättningar skapas för social interaktion och implementering av socialt kapital. Sammanhang och överblickbarhet av bostadsområdets och grannskapets fysiska sammanhang är viktigt för social tillit och trygghet mellan människor. Förtätning kan inte bara handla om bostäder utan om hela stadsmiljön inklusive den sociala dimensionen, och att stadsdelar byggs ihop för att minska segregationen.

I Uppsala föreligger ett renoveringsbehov av vissa bostadsbestånd vilket kan ge merkostnader för nämnden i form av ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, något som redan visat sig 2014 efter renoveringarna i Gränby och på Kvarngärdet. Det är därför viktigt att i planeringen notera att framtida renoveringar och de höga produktionskostnaderna i nybyggnation, kan ge ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. Riskerna av vräkningar och omflyttning måste

uppmärksammas och mer kunskap behövs om vilka långsiktiga effekter detta kan ha när det gäller ungas utveckling och familjers psykosociala hälsa.

Trångboddhet är en faktor som påverkar ungas uppväxt. Trångboddhet är vanligt förekommande bland ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Det påverkar bland annat ungas studiemiljö och möjlighet till jämlikt deltagande i samhället, och gör bl.a. att man är beroende av offentliga rum för studier och kamratrelationer, något som bör uppmärksammas vid planering av det offentliga rummet.

Vid omdaningen av stadens centrum bör uppmärksammas att arbetsgivare för höginkomsttagare inte koncentreras till enbart centrum, medan arbetsplatser för låginkomsttagare förläggs till stadens periferi. Det förstärker det faktum att organiseringen av stadens centrum sker utefter människors tillgångar och skapar rumsliga avgränsningar mellan olika inkomstgrupper. För att inte tillgängligheten till centrum och dess offentliga rum och utbud ska begränsas och anpassas till medel-, och höginkomsttagare, behövs fler hyresrätter och ett differentierat utbud av arbetsplatser och offentliga rum. Offentliga mötesplatser och lokaler till ideella organisationer är härvidlag viktigt. Centrums funktion som offentligt rum behöver lyftas fram i planeringen liksom det offentliga rummets strategiska roll i samhällsplaneringen.

En social interaktion mellan människor bidrar till integration förutsatt att det sker i områden med olika befolkningssammansättning och på platser för möten mellan människor med olika socioekonomisk bakgrund. I planeringen av stadens centrum och områden bör platser etableras som kan kombinera sitt grunduppdrag av privat och offentlig service med funktionen av naturliga platser för interaktion utöver hem och arbete; t.ex. butiker, caféer, bibliotek, barnavårdscentraler och kulturhus.

Skapande av mötesplatser kan bidra till ökad kollektiv styrka och trygghet i stadens områden. Rum för aktiviteter och möten gör samhället synligt för utrikesfödda och nyanlända, ger nätverk och blir resurser i etablering och integration. Beroende på olika behov kan mötesplatser utifrån gemensamt intressen skapa en rörelse i staden mellan områden och andra ge mer plats för vardagsnära möten. Det är särskilt viktigt vid en expansion till en flerkärnig stad. En strategisk fråga är hur de nya kärnorna inte blir nya förorter som bidrar till att förstärka segregationen. Utifrån vilka behov och med vilka strategier skapas kontakt mellan de nya områdena och befintliga blir avgörande för en sammanhållen expansion. Interaktionen med och tillgängligheten till de nya kärnorna är viktig, om inte kan de få motsatt effekt än den avsedda och bidra till sorteringen av staden utifrån inkomst och andra socioekonomiska faktorer, samt en isolation till andra områden.

För att överbygga känslan av motsättning mellan stad och landsbygd är det viktigt att planerna med kommunens landsbygdsprogram integreras i planarbetet. En känsla av en gemensam kommun kräver att medborgarna upplever tillhörighet och att man upplever att kommunen finns närvarande med service och stöd till landsbygdsutveckling. Tillgängligheten till offentlig och privat service är angelägna områden att uppmärksamma, liksom näringslivsutveckling kopplat till sysselsättning och integration av utrikes födda och nyanlända.

Förslaget till översiktsplan koncentreras på staden och dess områden, vilket förstärks av förslaget till innerstadsstrategi. Betydande delar av strategin koncentreras på staden som urban miljö för expansion och utveckling.

Arbetsmarknadsnämnden

Ulrik Wärnsberg  
Ordförande

Lotta von Wowern  
Nämndsekreterare