



# **Att lösa bostadsbristen – Ett omöjligt uppdrag?**

Hjalmar Zola Christensen

FM2601 Masterarbete i Fysisk planering 30 hp

Masterprogrammet för strategisk fysisk planering

Blekinge Tekniska Högskola

2018-06-07

**Författare:** Hjalmar Zola Christensen

**Titel:** Att lösa bostadsbristen – ett omöjligt uppdrag?

**Nyckelord:** Bostadsbrist, konflikter, agonistisk teori, intressen, planeringsteori, fysisk planering

**Handledare:** Karl Bergman

**Examinator:** Bertil Malmström

**Blekinge Tekniska Högskola:** Institutionen för fysisk planering

**Program:** Masterprogram i strategisk fysisk planering

**Nivå:** masteruppsats

**Omfattning:** 30 hp

**Utgivningsort:** Karlskrona

**Datum:** 2018-06-07

## Tack

Jag vill börja med att ge ett stort tack till de åtta informanter som ställt upp på intervjuerna. Utan er hade det inte blivit någon uppsats. Särskilt tack till Växjös informant för en fantastisk praktikperiod hösten 2017, och till Älmhults informant som fredagen klockan 15.45 helgen innan påsk får ett telefonsamtal från en student som tagit sig till Älmhult med beskedet att ursprungsinformanten är sjuk, och som där och då väljer att ställa upp på intervju. Tack till min medstuderande Robin Ljunggren-Bergström som gav mig tipset att skriva om bostadsbristen och läsa in mig på ämnet. Tack till min handledare Karl Bergman som har hjälpt mig många gånger under skrivandets gång. Tack till mina föräldrar och min sambo Cecilia Stolt för allt stöd!

## Sammanfattning

I denna masteruppsats undersöks hur den svenska bostadsbristen hanteras inom kommunerna i Kronobergs län. I Studien undersöks de konflikter som eventuellt förekommer mellan olika intressen som är involverade i bostadsbehov, bostadsplanering och bostadsbyggande. Det empiriska materialet har skapats genom åtta intervjuer med planerare från sex av de åtta kommunerna i länet, det kommunala bostadsbolaget ifrån Tingsryds kommun samt Kronobergs länsstyrelse. Dessa intervjuer har bearbetats med en kvalitativ innehållsanalys i enlighet med Lundman och Ganeheims tillvägagångssätt. De teorier som appliceras är dels planeringsteori som utgått från Strömgrens redogörelse av planeringsteoretiska paradigmer i Sverige (Strömgren 2007), dels agonistisk teori av Mouffe för att analysera hur konflikter kan förstås och vad konsekvenserna blir av olika tillvägagångssätt för att hantera dem (Mouffe 2008). Resultatet är att det går att urskilja tre konflikter med utgångspunkt i materialet, vilka är följande. Konflikt ett: Kommunens behov av tillgängliga bostäder till alla medborgare gentemot den privata sektorns intresse av att bygga bostäder. Konflikt två: Politiska värderingar gällande kommunens bostadsförsörjning. Konflikt tre: Planprocessens beaktande av riksintressen och samhällsaspekter gentemot snabbt och effektivt bostadsbyggande. Slutsatsen är att det svenska planeringssystemet, så som det kan iakttas i Kronobergs län, framför allt fungerar enligt ett rationellt planeringsideal där rationella tekniska lösningar appliceras, samtidigt som de underliggande konflikterna i sig har en politisk karaktär av olika motstridiga intressen som inte kan lösas med rationella metoder. Det existerar underliggande intressen i dessa konflikter som är av politisk karaktär och som i enlighet med Mouffes agonistiska teori bör lyftas fram, belysas och hanteras i en politisk process snarare än i en rationell planeringskontext. Det svenska planeringssystemet agerar i enlighet med Webers beskrivning av en formell rationalitet och kan därför utifrån agonistisk teori inte beakta de subjektiva politiska värderingar som styr systemet.

# Innehållsförteckning

1. Inledning	S. 7
1.1 Problemformulering	S. 10
1.2 Frågeställningar	S. 10
1.3 Syfte	S. 10
1.4 Disposition	S. 11
2. Forskningsöversikt	S. 12
2.1 Forskning om bostadsbristen och kommunernas förutsättningar	S. 12
2.1.1 Bostadsbrist	S. 12
2.1.2 Kommuners förutsättningar för bostadsbyggande	S. 16
2.1.3 Sammanfattning	S. 18
2.2 Planeringsteori	S. 18
2.2.1 Rationell planering	S. 19
2.2.2 Kommunikativ planering	S. 20
2.2.3 Postmodernistisk planering	S. 25
2.2.4 Neoliberal planering	S. 26
2.2.5 Sammanfattning	S. 28
3. Agonistisk teori om konflikter och hur de kan förstås	S. 29
4. Metod och metodologi	S. 33
4.1 Forskningsdesign: Kvalitativ fallstudie	S. 33
4.2 Kvalitativ semistrukturerad intervju	S. 34
4.3 Kvalitativ innehållsanalys	S. 37
4.4 Applicering av agonistisk teori och planeringsteori	S. 39
5. Resultat och analys	S. 40
5.1 Konflikt ett: Kommunens behov av tillgängliga bostäder till alla medborgare gentemot den privata sektorns intresse av att bygga bostäder	S. 40
5.1.1 Beskrivning av konflikt ett	S. 40
5.1.2 Hantering av konflikt ett	S. 44

5.1.3 Analys utifrån planeringsteori	S. 49
5.1.4 Analys utifrån agonistisk teori	S. 51
5.2 Konflikt två: Politiska värderingar gällande kommunens bostadsförsörjning	S. 53
5.2.1 Beskrivning av konflikt två	S. 53
5.2.2 Hantering av konflikt två	S. 55
5.2.3 Analys utifrån planeringsteori	S. 56
5.2.4 Analys utifrån agonistisk teori	S. 57
5.3 Konflikt tre: Planprocessens beaktande av riksintressen och samhällsaspekter gentemot snabbt och effektivt bostadsbyggande	S. 59
5.3.1 Beskrivning av konflikt tre	S. 59
5.3.2 Hantering av konflikt tre	S. 61
5.3.3 Analys utifrån planeringsteori	S. 62
5.3.4 Analys utifrån agonistisk teori	S. 63
6. Slutsats	S. 65
Källor	
Bilaga	

# 1. Inledning

Bostadsbristen i Sverige nådde en ny nivå under 2017, när 255 av landets 290 kommuner inte längre ansåg sig kunna ge alla sina medborgare tak över huvudet. Boverket har skickat ut enkäter till landets kommuner sedan 1985 för att få en övergripande bild av bostadssituationen och sedan 2010 har bostadsbristen kontinuerligt ökat (SOU 2017). Tidigare gällde det framför allt större städer som Stockholm, Göteborg och Malmö, men i dagsläget visar en ny rapport från Hyresgästföreningen att även mindre orter är drabbade av ett bostadsunderskott (Hyresgästföreningen 2017a). Problemet har visat sig vara svårt att lösa: Olika intressenter är inblandade, som har varierande och ibland till och med motstridiga drivkrafter.

## *En inbyggd rundgång i systemet*

Bostadsbristen har lett till stor efterfrågan och därmed också till att priserna på bostäderna har ökat dramatiskt de senare åren, vilket i sin tur har förstärkt incitamentet för byggföretag att bygga. Under 2017 byggdes därför 70 000 bostäder i Sverige, vilket enligt en artikel i Aftonbladet är den högsta byggtakten som Sverige har uppvisat under de senaste tjugofem åren (Westin Aftonbladet 2017-05-09). Detta skulle kunna tolkas som att bostadsbristen kommer lösas, men Boverkets demografiska prognoser tyder ändå på att bostadsbristen kommer fortsätta på sikt på grund av den ökade befolkningstillväxten även om byggtakten skulle hålla i sig. Hur kan det hänga ihop? Eftersom bostadsbristen främst berör låginkomsttagare, det vill säga studenter, pensionärer och nyanlända, innebär de höga bostadspriserna att dessa ekonomiskt svaga grupper i samhället hamnar utanför bostadsmarknaden. Därutöver visar Statens Offentliga Utredningsorgan (SOU 2017) att trenden samtidigt pekar på att bostadsmarknaden redan har kommit till en mättnadsfas vilket innebär att byggtakten kommer att avta i framtiden, eftersom antalet hushåll som letar bostad och som har de ekonomiska förutsättningarna att köpa nybyggt har minskat.

## *Konsekvenser av nuvarande situation*

Enligt Hyresgästföreningen (2017b) befinner sig Sverige nu i en situation där det existerar ett bostadsöverskott av bostäder till en hög kostnad, samtidigt som det råder brist på billigare bostäder och hyresrätter med låga hyror. Detta kan inte fortgå, eftersom bostadsbristen påverkar flera aspekter av samhället. Primärt är det den ekonomiska tillväxten som riskerar att hämmas. Om folk inte hittar bostäder där arbete och utbildning finns tillgängligt får företag svårt att rekrytera den kompetens de behöver. Företaget Spotify har exempelvis redan gått ut offentligt och sagt att bostadsbristen i Stockholm bromsar företagets framtida möjligheter att expandera i Stockholm eftersom det inte finns lediga bostäder till nyanställda som inte redan lever i staden (Ahola SVD 2016). En annan aspekt gäller den sociala utsattheten. Den har ökat på grund av bostadsbristen och en rapport från Socialstyrelsen från 2017 visar att antalet som är akut hemlösa har blivit många fler de senaste åren. Särskilt utsatta blir då barn vars föräldrar inte har en fast bostad, eftersom de tvingas flytta runt mellan temporära hem utan att få en ordnad tillvaro (Socialstyrelsen 2017).

## *Ansvarsfördelning*

Den bakomliggande förklaringen till bostadsbristen varierar beroende på vem som tillfrågas. Kommunerna och byggbranschen skyller på varandra. Kommunerna pekar på byggbranschens motvillighet att bygga fler billiga bostäder, eftersom det skulle öka utbudet, pressa ner priserna och således minska byggföretagens vinster (SWECO 2014). Byggbranschen svarar med att problemet ligger i kommunernas långsamma hantering av detaljplaner, deras höga krav på byggherrar inom detaljplanering och kommunernas ovilja att sälja av lämplig kommunal mark som kan bebyggas (Skanska 2014). Den här situationen bekräftas av Statens offentliga utredningsorgan som i rapporten "Bättre samarbete mellan stat och kommun - vid planering för byggande" från 2015 beskriver att de involverade aktörerna i bostadsbyggandet har vitt skilda incitament som kan komma att påverka det potentiella bostadsbyggandet negativt (SOU 2015:45). Här konstaterades också att det fanns samarbetssvårigheter mellan aktörerna, som man ansåg skulle kunna lösas ifall kommunerna, staten och den privata sektorn arbetar mot en gemensam målbild (SOU 2015:47). Somliga forskare anser att ett av problemen är att kommunerna hamnar på dubbla stolar: De äger generellt mycket mark inom sina kommungränser och har intresse i att både förse sina invånare med bostäder och att upprätthålla värdet på den kommunala marken. Planmonopolet ger dem incitament och makt att inte sälja ut för mycket mark till privata aktörer eller utfärda detaljplaner för marken, eftersom detta skulle öka utbudet av mark vilket sedan minskar värdet på den övriga marken som kommunen äger. Genom att i stället sälja ut tomter styckvis kan kommunerna hålla markpriserna uppe, men därmed också byggandet nere. Forskningen visar också att precis som kommunerna har byggbranschen ett intresse av värdeökning och vinst, vilket medför att de i väntan på att bostadspriserna ska stiga avvaktar med att bebygga marken de besitter även om marken redan har en färdigställd detaljplan (Cars et al 2013:11f).

## *Vem bestämmer vad?*

På grund av olika incitament att inte öka byggtakten anser ledande forskare som Göran Cars och Hans Lind, professorer på KTH, att staten behöver gå in och ta en mer aktiv roll för att bostadsbyggandet ska kunna öka. Detta skulle kunna ge kortare beslutsprocesser och en högre effektivitet. Dilemmat, menar man, är att det nuvarande planeringssystemet inte tillåter staten att direkt påverka den kommunala planeringen, eftersom lagen om det kommunala planmonopolet ger kommunen ensamrätt på den fysiska planeringen. Staten har dock samtidigt ett övergripande ansvar för det lokala bostadsbyggandet genom den nationella lagstiftningen och sektoriella myndigheter som Trafikverket, Boverket och Naturrådsverket som utformar ramar och principer som kommunerna måste anpassa sig efter. I värsta fall kan det visa sig att kommunens och statens intressen inte är kompatibla. Staten har nämligen ansvar för riksintressena, och dessa kan på flera vis påverka planeringen i kommunerna (SKL 2014:16). Staten är därmed trots allt en central aktör i hanteringen av bostadsbristen. Riksintressena gäller natur och miljö, försvarskapaciteten, trafik, infrastruktur med mera. Det är därför länsstyrelsernas uppgift att säkerställa att dessa intressen inte hämmas genom att se till att kommunerna tar hänsyn till dem i den fysiska planeringen (Länsstyrelsen Kronoberg 2018). Dilemmat uppstår på grund av att riksintressena är många och regleras av flera olika myndigheter som ger olika riktlinjer för samma geografiska områden. Att avgöra om en kommunal detaljplan hämmar ett riksintresse involverar således flera instanser och kan därför ta lång tid, vilket i sin tur gör planeringsprocessen kostsam och



det kan även krävas att länsstyrelsen kopplas in för att avgöra utfallet. Kort sagt pekar forskningen på det faktum att stat och kommun inte arbetar hand i hand i de här frågorna både försenar och försvårar planeringen för mark som potentiellt kunde bebyggas med bostäder (Cars et al 2013:68). Om man ser till lagstiftningen så är Plan- och bygglagens syfte bland annat att redogöra för hur skyldigheter och rättigheter mellan olika aktörer ska hanteras i planeringen. I och med det kommunala planmonopolet har kommunerna ansvar för att tolka dessa skyldigheter och rättigheter i lagen och följa dem i praktiken. Kommunerna har samtidigt, enligt lag, ansvar för att förse medborgarna inom kommunen med bra bostäder till alla dess medborgare (Boverket 2018-05-17).

På grund av den rådande bostadssituationen har staten gett Boverket i uppgift att samla in data för att skapa ett nationellt övergripande underlag för hur bostadsbristen är fördelad inom olika funktionella analysregioner (FA-regioner). Data ska insamlas med hjälp av länsstyrelsen i respektive län, som har ansvar för att föra en dialog med kommunerna och sammanställa data från länets kommuner gällande dess bostadsbyggande. Syftet med att skapa en övergripande förståelse av bostadsbristen är att förenkla kommunernas förmåga att arbeta gränsöverskridande med andra kommuner i dess närområde för att hantera problemet på en regional nivå istället för enbart lokalt (SOU 2017:13–14). Kommunerna anser dock att staten borde försöka åtgärda bostadsbristen på annat sätt. I Boverkets dialog med kommunerna i Sverige framkommer det att kommunerna inte efterfrågar underlaget som Boverket ska ta fram, utan betonar istället att de skulle vilja ha konkreta verktyg för hur de kan öka bostadsbyggandet (SOU 2017:48–51). Boverket svarar med en hänvisning till det kommunala planmonopolet och menar att det är kommunerna själva som måste utforma strategier och verktyg för att hantera bostadsbristen (SOU 2017:93).

Problemen framstår som mer eller mindre inbyggda i det svenska planeringssystemet. Andreas Strömgrens avhandling *Samordning, hyfs och reda. Stabilitet och förändring i svensk planpolitik* redogör för hur planeringssystemet har tagit sig an planeringsutmaningarna i ett historiskt perspektiv. Slutsatsen blir att det från 1960-talet och framåt har varit rationella beslutsprocesser som har dominerat den svenska planeringen. Det har alltså handlat om att uppnå en kompromiss mellan enskilda och allmänna intressen (Strömgren 2007:238).

## 1.1 Problemformulering

Som inledningen redogjort för finns det intressekonflikter i hanteringen av bostadsbristen mellan kommun, stat och privata sektorn, vilket kan påverka förutsättningarna för bostadsbyggandet. Exempel på eventuella konflikter är privata sektorns vinstintresse gentemot kommunens intresse av att det byggs billiga bostäder för att säkerställa att medborgare med låg inkomst också har bra boenden. Exempelvis statens intresse att bevara riksintressen gentemot kommunernas och den privata sektorns intresse för lämplig mark att bebygga. Plan och bygglagens syfte är bland annat att redogöra för skyldigheter och rättigheter mellan olika aktörer och hur de ska hanteras i planeringen. Kommunerna har i och med det kommunala planmonopolet ansvaret att tolka dessa skyldigheter och rättigheter i lagen och följa dem i praktiken. Kommunerna har samtidigt enligt lag ansvar för att förse medborgarna inom kommunen med bra bostäder till alla dess medborgare (Boverket 2018-05-17). Kommunerna kommer behöva hantera konflikterna i planeringen till följd av det kommunala planmonopolet (SOU 2015:45) och säkerställa det egna intresset av tillgängliga bostäder till kommunens medborgare (Boverket 2018-05-17).

Rapporten från statens offentliga utredningsorgan "bättre samarbete mellan stat och kommun - vid planering för byggande" anser att dessa konflikter medför samarbetssvårigheter mellan aktörerna, vilket kan lösas ifall kommunerna arbetar med gemensamma mål tillsammans med de involverade aktörerna som staten och privata sektorn (SOU 2015:47). Hur ser det svenska planeringssystemet på konflikter? Strömgrens slutsats i sin avhandling är att det igenom de senaste decennierna har varit planeringsidealet för rationella beslutsprocesser som genomsyrat den svenska planeringen. De rationella beslutsprocesserna syftar till att avväga mellan eller sammanväga ståndpunkter för att uppnå en kompromiss mellan enskilda och allmänna intressen (Strömgren 2006:238). För att förstå dessa konflikter och hur de hanteras behöver en granskning av de eventuella konflikterna i bostadsfrågan göras.

Hur hanteras konflikter mellan aktörer i bostadsbyggnadsfrågan idag? Utifrån det svenska planeringsidealet ska rationella beslutsprocessen kunna hantera dem genom att sammanväga och kompromissa mellan enskilda och allmänna intressen, vilket går i linje med statens offentliga utredningsorgan beskrivning gällande hur kommunerna bör hantera dem. Men vilka är dessa konflikter, hur hanteras dem och hur kan vi förstå de bakomliggande resonemangen kring dem?

Detta leder in till följande forskningsfråga - *Vilka konflikter förekommer inom bostadsbyggandet, hur hanterar planeringssystemet dessa konflikter och hur kan vi förstå planeringssystemets hantering av dem?*

## 1.2 Frågeställningar

För att besvara problemformuleringen har följande tre frågeställningar preciserats för att inrikta undersökningen på kommunerna som har ansvaret för den fysiska planeringen i det svenska planeringssystemet och på länsstyrelsen som har en vägledande roll i inom den fysiska planeringen. Kommunerna har också ansvar för bostadsförsörjningen och har mål samt riktlinjer som de har satt upp för att tillgodose medborgare med bostäder.

**Vilka konflikter förekommer i länsstyrelsens och kommunernas arbete med bostadsförsörjning?**

**Hur hanteras dessa konflikter av kommunerna och länsstyrelsen?**

**Hur kan vi förstå dessa konflikter och de lösningar som planeringen anammar för att hantera dem?**

## 1.3 Syfte

Genom en förståelse av vilka konflikter som förekommer i bostadsfrågan och hur kommunerna hanterar dem, syftar studien till att få kunskap om planeringssystemets kapacitet att hantera konflikterna. Denna kunskap kan bidra till en allmän förståelse av planeringssystemets kapacitet att igenom fysisk planering bidra med lösningar på nationella samhällsproblem som bostadsbristen.

## 1.4 Disposition

Detta masterarbete består av följande kapitel:

Kapitel 1: Inledning och redogörelse för problemformulering, frågeställning och syfte.

Kapitel 2: Forskningsöversikt – presenterar hur bostadsbristen i Sverige kan förstås och hur den anses kunna hanteras enligt forskningen. Därefter redogörs för fyra planeringsteorier.

Kapitel 3: Teori – en redogörelse för agonistisk teori som en teoretisk ram för hur konflikter kan förstås och hanteras.

Kapitel 4: Metod och metodologi – presenterar metoden för införskaffandet av empirin och hur materialet har bearbetats samt det metodologiska valet av fallstudie.

Kapitel 5: Resultat och analys – presenterar resultatet av den empiriska studien och analysen av resultatet.

Kapitel 6: Slutsats – avslutande diskussion kring huruvida frågeställningar och problemformuleringen har besvarats.

## 2. Forskningsöversikt

Följande forskningsöversikt är indelad i två delar. Den första delen redogör för forskning gällande bostadsbristen och hur målkonflikter och intressen i bostadsfrågan anses kunna hanteras. Den andra delen redogör för fyra paradigmskiften inom planeringsteorier från 1960-talet till 2000-talet (Strömberg 2007:33), och hur respektive planeringsteori förhåller sig till hanteringen av konflikter inom den fysiska planeringen. Syftet med dessa två delar är att ge en översiktlig redogörelse för hur befintlig forskning och teori förhåller sig till konflikter inom fysisk planering och hur bostadsbristen i Sverige anses kunna förstås och hanteras. Syftet med forskningsöversikten är alltså både att ge en bakomliggande förståelse av bostadsbristen som fenomen och planeringsteoriernas förhållningssätt till denna.

### 2.1 Forskning om bostadsbristen och kommunernas förutsättningar

Följande avsnitt redogör för forskning angående bostadsbristen i Sverige och vad den bakomliggande orsaken har ansetts vara samt vilka förändringar som förespråkas för att bostadsbristen ska kunna lösas. Eftersom kommunerna har planmonopol och därmed ansvaret för den fysiska planeringen belyses också hur kommunerna anses kunna hantera bostadsbristen utifrån deras förutsättningar.

#### 2.1.1 Bostadsbrist

##### *Definition*

Att det råder bostadsbrist i Sverige utläser forskarna Cars et al av att det råder höga bostadspriser även i utkanten av förorter, och ur svårigheten med att få ett hyreskontrakt även för de minst attraktiva bostadsområdena (Cars et al 2013:15). En liknande definition av bostadsbristen har Bergendahl et al som menar att det kan vara problematiskt att definiera vad som är och inte är en bostadsbrist, men att en indikator på bostadsbrist är höga bostadspriser som deras stigning de senaste åren (2015:163). Forskarna Kallbro och Lind menar också att höga priser på bostadsmarknaden är en indikator på bostadsbrist, men tar ståndpunkten att bostadsbristen bör definieras normativt, således att vissa förutsättningar på bostadsmarknaden anses ska existera för att det ska avgöras vilka mål samhället har för bostadspolitik. Dessa normativa kriterier är att det inte ska ta mer än trettio dagar för en individ att införskaffa sig en mindre lägenhet med en kostnad på under 4000 i månaden inom ett pendlingsavstånd på en timme från en större stad, tätort eller relevant arbetsplats (Kallbro et Lind 2017:55). Genom att definiera bostadsbristen på detta vis medföljer också en förståelse för vad svensk bostadspolitik borde sträva efter enligt författarna. Bostadsbristen som term kommer i denna uppsats inte att definieras utifrån vissa valda premisser, därför att definiera när det råder bostadsbrist i exempelvis en kommun kan variera beroende på kontext. Boverkets bostadsmarknadsenkät som skickas ut till landets kommuner under år 2017 redogör för att 255 av 290 kommuner i Sverige upplever att de har bostadsbrist (Boverket 2017). Således definieras bostadsbristen utifrån kommuners förståelse för huruvida det råder en bostadsbrist inom respektive kommun.

## Grundproblematik

Det finns en rad förklaringar till varför bostadsbristen har blivit så påtaglig i Sverige. Bostadsbristens grundproblem anses enkelt vara att det byggs för lite bostäder i förhållande till efterfrågan (Cars et al 2013:15–16). De höga byggkostnaderna har lyfts fram som en av förklaringarna till obalansen mellan efterfrågan och utbud på bostadsmarknaden, men det anses vara en förklaring som bortser från att värdet på mark har stigit de senaste åren vilket också påverkar utbudet av bostäder (2013:18). De stigande markvärdena ses som ett tecken på att för lite mark planeras för nybyggnation vilket måste åtgärdas för att bostadsbyggandet ska kunna öka (Cars et al 2013:18). Att utgå ifrån att det antingen är ökade byggkostnader, vinstdrivna byggbranscher som inte vill bygga eller kommuner som inte planerar är alla variabler i förklaringen enligt Cars, men att utgå ifrån att det främst är dessa aspekter som är förklaringen till problemet räcker inte. Andra aspekter måste också hanteras för att problemet ska kunna lösas (Cars et al 2013:18–19). Cars, Kalbro och Lind, professorer på KTH som alla forskar inom bostadsbristen, anser att situationen måste hanteras genom politiska beslut som ändrar både planeringssystemet och de rådande marknadsmekanismerna som ger incitament för kommuner och det privata att inte bygga (Cars et al 2013:10). Det grundläggande problemet härleds därför av dessa forskare till själva plansystemet och dess uppbyggnad.

Cars et al. argumenterar för att planeringssystemet som existerar idag är starkt präglat av det kommunala planmonopolet och därmed kommunernas makt att påverka vilka byggprojekt som tillåts att byggas, vilket leder till att byggprojekt som skulle kunna generera fler bostäder inte påbörjas. Marknadens förutsättningar påverkas av kommunernas möjlighet att stoppa bostadsbyggande genom att inte ge bygglov, samtidigt som vissa kommuner har en dålig planberedskap (Cars et al 2013:14). Därför anser dessa forskare att det svenska planeringssystemet behöver reformeras på så sätt att kommunernas makt genom planmonopolet ändras till att staten kan få ett större inflytande över den fysiska planeringen, så att lagstiftningen ger staten befogenhet att kunna ingripa ifall inte tillräckligt mycket mark planläggs och ett tillräckligt antal bostäder bebyggs inom kommunerna (Cars et al 2013:17). En annan forskargrupp, Bergendahl et al, menar att om man utgår ifrån att det planeras för lite mark för byggnation i Sverige bör man diskutera hur planeringssystemet skulle kunna förändras för att öka mängden planerad mark för att förbättra förutsättningarna för mer bostadsbyggande. Därför förslår de, i likhet med Cars et al, att en förändring av plansystemet införs så att den fysiska planeringen centraliseras och staten därmed får ett större inflytande (Bergendahl et al 2015:133). Ett annat förslag som Bergendahl lyfter fram är att istället för att staten skulle få större inflytande över planeringen skulle regionen eller landstinget få ett maktutövande i markanvändningen. Detta motiveras med att kommuner idag är i större utsträckning beroende av varandras förutsättningar, vilket gör att frågan bör lyftas från att vara lokal och kommunal till att bli regional (Bergendahl et al 2015:134). Som vi ser anses problemet i bostadsförsörjningen delvis kunna härledas till det svenska planeringssystemets utformning som det ser ut idag.

Bergendahl et al vill, precis som Cars et al, minska kommunens makt att säga nej till byggprojekt genom att bygglovet kan överklagas och godkännas ifall det bedöms att byggprojektet kommer att bidra till att minska bostadsbristen (Bergendahl et al 2015:135). Problemet anses här vara att kommuner själva sätter käppar i hjulet för att kunna lösa bostadsbristen genom att de sätter stopp för bostadsbyggande när de inte ger bygglov. Det som Bergendahl et al främst lyfter fram är att länsstyrelsen skulle kunna få utökade befogenheter om man gav den rätten att sätta press på de kommuner som inte har en byggnation av bostäder som täcker det behov som beräknas finnas.

### *Dubbla roller för kommunen*

Cars et al menar att Sveriges kommuner på grund av det kommunala planmonopolet innehar dubbla roller i bostadsplaneringen och delvis på grund av det minimeras möjligheten för effektiva samarbeten med privata aktörer. Kommunernas dubbla roller uppstår av i viss mån motstridiga intressen, eftersom de både äger mark som helst ska säljas till högt pris samtidigt som kommunerna har ansvaret för att tillgodose allmänintressets bostadsbehov. Utvecklingen för orter och mindre samhällen anses påverkas av huruvida de olika aktörer som är involverade i byggprocessen har ett intresse av och är kapabla till att samarbeta med den lokala kommunen. Är de inte det, kommer bostäder helt enkelt inte att byggas (Cars et al 2013:91). Cars et al argumenterar för att processen kräver en ömsesidig förståelse bland de involverade aktörerna, eftersom det krävs en sammanflätning av privata och offentliga intressen för att bostadsbyggandet ska öka. Denna grundförutsättning, menar de, förhindras till dels av kommunernas planmonopol som blir ett maktmedel mot de privata aktörernas intressen. Denna situation leder till att de privata aktörerna enbart gör projekt som de med säkerhet kan göra en vinst på och som de på förhand tror de kan få ett godkännande av kommunerna, vilket minimerar sannolikheten för att projekt som anses vara mer riskfyllda blir av. Kommunerna har alltså en splittrad roll mellan att dels försöka öka markvärdet på den kommunala marken, genom att inte planera för större mängder mark, och att dels försöka öka och stimulera bostadsbyggandet – vilket naturligtvis samtidigt kräver tillgänglig mark att bebygga (Cars et al 2013:91–92).

Ett annat problem med planmonopolet enligt Cars et al är att det inte är anpassningsbart till det regionala perspektivet som de anser har en stor betydelse för utvecklingen i Sverige. Arbets- och bostadsregioner går över kommungränser och är avgörande för var människor väljer att bo och arbeta. Konsekvensen av detta, menar forskarna, blir att kommuner får olika samhällsfunktioner, där vissa kommuner främst består av bostadsområden medan andra har verksamheter och företag tillgängliga. Samhällsfunktionerna inom respektive kommun varierar eftersom mycket folk inte bor och arbetar inom samma kommun, och kommunerna ofta strävar efter att förstärka sina befintliga funktioner som antingen bostads- eller arbetskommun. Kommuner har därmed inte alltid ett egenintresse av att bygga vissa typer av bostäder, eftersom dessa inte passar in i de befintliga funktionerna och den idealbild som kommunen och dess medborgare har (Cars et al 2013:92–94).

### *Nya spelregler*

En ny "spelplan" för samhällsplaneringen sägs ha formats under de senare åren, vilken går ut på att företag och människor har blivit allt mer rörliga och inte stannar på samma geografiska plats ifall de har möjlighet till attraktivare livsmiljöer på annan ort (Cars et al 2013:19–20). Detta anses leda till att konkurrensen ökar mellan städer och regioner och skapar osäkerhet för kommunerna kring huruvida de privata arbetsplatser som är där idag kommer att finnas kvar imorgon. Förmågan att avgöra var, när och hur det byggs anses därför varken ligga hos det kommunala eller det privata (Cars et al 2013:20). Förhandlingar mellan parterna lyfts fram som den avgörande faktorn för att bostadsbyggandet ska öka, eftersom makten att bygga och utveckla en stad inte ligger hos kommunen som enskild aktör även om kommunerna har den formella makten. Problemet med PBL, anser Cars et al, är att lagstiftningen inte kan hantera de bakomliggande informella förhandlingarna mellan det

offentligas och det privatas intressen, trots att det är ett avgörande faktum för att byggprojekt överhuvudtaget blir av (Cars et al 2013:21). För att hantera offentliga och privata intressen i bostadsbyggandet argumenteras det för att stadsbyggandet måste ses som en värdeskapande process, där konfliktfyllda dragkamper mellan olika intressen hanteras genom att de olika intressena dokumenteras och tydliggörs för att därefter kombinera en lösning som de involverade parterna kan acceptera (Cars et al 2013:9).

### *Staten – både en hjälp och ett hinder*

Samtidigt som statens inflytande över den fysiska planeringen anses behöva bli större för att kunna öka bostadsbyggandet, ses de befintliga intressena och inflytandet som staten har inom den fysiska planeringen som ett hinder för bostadsbyggandet som bör hanteras. Riksintressena i Sverige anses vara många och otydliga vilket försvårar kommuners detaljplanering och därmed indirekt påverkar bostadsbyggandet. De statliga myndigheterna som Naturvårdsverket, Riksantikvarieverket och Trafikverket har ansvar för dessa riksintressen och har riktlinjer för hur kommunerna ska förhålla sig till dem (Cars et al 2013:69). Myndigheternas riktlinjer för riksintressena överlappar varandra, och studier utförda av SKL tyder på att länsstyrelserna därför ger motstridande riktlinjer till kommunerna. Detta menas försvåra kommunernas situation eftersom de måste ta ställning till riktlinjer som kan vara direkt motsägelsefulla, vilket gör att färdigställandet av detaljplaner drar ut på tiden (Cars et al 2013:70), vilket påverkar tillgängligheten för mark som kan bebyggas. De redovisade riksintressena anses också vara vaga, inaktuella och beskrivs på ett svårförståeligt sätt vilket gör att kommuner måste gå i långdragna dialoger med länsstyrelser för att kunna klargöra hur de ska förhålla sig till dem. Detta får konsekvenser för kommunernas planeringsförmåga, vilket också påverkar möjligheten för att öka byggtakten (Bergendahl et al 2015:84).

Strandskyddet, som förhindrar byggnation mellan 100 till 300 meter från och utmed havet ifall inte dispens har medgivits, är ett exempel på ett riksintresse som anses förhindra kommunernas möjlighet att bebygga tomter som skulle vara attraktiva för människor att bo på. Det är ytterst svårt att kringgå bestämmelserna och få tillstånd att bygga inom strandskyddet, även om det berör geografiska platser som inte används av allmänheten och som är svårtillgängliga. Lagstiftningen anses därmed vara direkt orsak till att kommunerna får svårigheter med att hitta lämplig mark att bebygga, och borde därför ändras till att bli mer flexibel och anpassningsbar till marken inom respektive strandskydd (Cars et al 2013:77). Bostadsbyggande anses vara ett intresse som bortprioriteras till följd av statens riksintresse. Lind, en annan forskare i debatten, argumenterar därför för att bostadsbyggandet också borde vara ett riksintresse för att det ska kunna likställas med de övriga intressena, och att staten borde kräva att det i kommunernas bostadsförsörjningsprogram redogörs för hur många bostäder som kommer byggas i kommunen för att förse låginkomsttagare med bostäder (Lind 2016:56). Staten borde, enligt Lind, också få makten att tvångsförvalta kommuner som inte uppfyller dessa krav ifall kommunerna flertalet gånger misslyckas med att uppnå de mål som är satta i bostadsförsörjningsprogrammet (Lind 2016:37).

Sammanfattningsvis argumenterar Cars et al och Bergendahl et al för att planmonopolet bör ses över eftersom de menar att det i dagens situation hindrar marknaden från att bygga fler bostäder. Lösningen på detta menas vara att staten får ta ett större ansvar för markanvändningen och förvalta planeringen i de kommuner där det inte anses byggas tillräckligt med bostäder. De vill således

underlätta för marknaden genom att begränsa möjligheten för kommuner att neka bygglov genom att förflytta makten att planera till staten. Det rådande planeringssystemet menas inte kunna hantera de informella förhandlingarna om bostadsbyggandet och hur olika intressen i processen ska hanteras mellan offentliga och privata sektorn, vilket anses behövas för att kunna lösa bostadsbristen. Bostadsbristen menas därmed kunna förklaras med planeringssystemets utformning och dess lagar, vilka menas kunna begränsa bostadsbyggandet i Sverige. Även om staten anses behöva större inflytande i vissa aspekter vad gäller planering av tillgänglig mark och bostadsbyggandet i sin helhet, menas det också att det inflytande den redan har inom den fysiska planeringen genom bevarandet av riksintressen utgör en begränsning för bostadsbyggandet som staten bör klargöra och hantera.

Tillvägagångssättet för att hantera bostadsbristen enligt Cars et al, står i kontrast till det neoliberala plangeringsteoretiska perspektivet som kommer presenteras i kapitel 2.2. Cars et al förespråkar att staten ska få större inflytande till att styra och påverka bostadsbyggandet samt att ifall ett visst antal bostäder inte byggs inom kommunerna, så ska staten kunna förvalta kommunernas planering för att öka bostadsbyggandet. Utgångspunkten att staten ska försöka säkerställa att ett minimum antal bostäder ska byggas går emot idealet att den fria marknaden styr bostadsbyggandet i relation till efterfrågan och inte det som anses vara behovet av staten.

### 2.1.2 Kommuners förutsättningar för bostadsbyggande

Kallbro och Lind räknar upp fyra huvudsakliga faktorer som påverkar bostadsbyggandet i kommunerna i Sverige, och säger vidare att det finns fyra olika kommuntyper som korrelerar med dessa faktorer. Beroende på vilken kommuntyp det gäller, behövs olika åtgärder för att kunna öka bostadsbyggande inom kommunen (Kallbro et Lind 2017:103f).

Marknadsförutsättningarna anses vara en avgörande faktor för hur många bostäder som kommer att byggas. Hur ser priserna för att köpa och hyra en lägenhet ut? Är de höga finns det ett incitament till att bygga mer eftersom det finns ökade förutsättningar för att kunna gå med vinst. Tillgång till lämplig mark betonas vara en avgörande faktor för att bostadsbyggande ska kunna påbörjas. Problematiken här menar Kallbro och Lind är att riksintressen, och andra aspekter som planeringen måste förhålla sig till, hindrar möjligheten för kommuner att skapa och tillgängliggöra lämplig bostadsmark. Kommunalekonomiska aspekter betonas vara en avgörande faktor eftersom bostadsbyggnation kräver investeringar i infrastruktur som vägar, avloppssystem och kraftledningar. Att inte ha den finansiella möjligheten att utöka och förflytta befintlig infrastruktur påverkar därför möjligheten till att bygga nya bostadsområden i kommunen. De politiska förutsättningarna i en kommun menas ha en relevans, där antingen den politiska majoriteten eller kommuninvånare kan ställa sig negativa till ny bebyggelse i kommunen vilket förhindrar nybyggnation inom kommunen och ökar bostadsbristen (Kallbro et Lind 2017:103–104).

*Den första kommuntypen* beskrivs som en kommun med en het bostadsmarknad utan hinder. Kommunen befinner sig generellt i en av storstadsregionerna där marknaden är bra, tillgängligheter på mark är god och de politiska och kommunalekonomiska förutsättningarna för att bygga finns också (Kallbro et Lind 2017:105). I denna kommuntyp byggs det alltså idag redan många bostäder men det som byggs är generellt dyra bostäder för hushåll med en hög inkomst. Kommunerna anses inte ha politiskt motstånd mot att från politiskt håll försöka påverka byggandet av billigare bostäder och har



därför viljan att ta till åtgärder för att hantera detta. Kallbro och Lind föreslår att kommunerna genom markanvisning ska ställa krav på byggherrar vid försäljning av kommunal mark för bostadsbyggnation. Krav som att ett visst antal hyreslägenheter ska byggas med en lägre hyreskostnad, vilket skulle bidra till ett varierat och brett bostadsbestånd som är anpassat till hela befolkningen. Kommunerna bör också vid markanvisningar medvetet välja byggherrar som har en affärsidé kring att bygga billigare och standardiserade bostäder, eftersom byggherrar generellt har ett intresse av att bygga dyrare bostadsrätter. Kommunala bostadsbolag kan enligt Kallbro och Lind bygga billigare bostäder ifall direktiv från kommunpolitiken ges till bostadsbolaget att bygga standardiserade bostäder i större skala, för att på så sätt öka antalet bostäder för grupper med lägre inkomster (Kallbro et Lind 2017:109).

*Den andra kommuntypen* anses ha en het bostadsmarknad men har vissa hinder som gör att bostadsbyggandet trots allt är lågt, vilket Kallbro och Lind menar (2017:105–106) antingen beror på att det finns en brist på politiskt engagemang för planering av bostäder, eller att infrastrukturförutsättningarna och marktillgångarna i kommunen är svaga. Kommunen beskrivs som en generell kranskommun där pendlingsförutsättningarna till större städer är goda, vilket ger goda förutsättningar för människor att bo och pendla till närliggande större kommun (Kallbro et Lind 2017:106). Eftersom infrastruktuursatsningar kan vara en begränsande faktor för bostadsbyggandet i denna kommuntyp menar författarna att staten har en viktig roll för dessa kommuner genom att säkerställa att infrastruktuursatsningarna som behövs i kommunerna sker. Detta anses kunna uppnås ifall staten ger andra direktiv till Trafikverket att prioritera projekt i trafikplaneringen som ökar förutsättningen för bostadsbyggandet. Kan kommunerna visa på att infrastrukturinvesteringen skulle öka bostadsbeståndet borde det vara ett argument för att Trafikverket hjälper till med finansieringen. När det kommer till politiska hinder för att öka bostadsbyggande inriktat mot låginkomsttagare föreslås administrativa styrmedel där staten genom lag bestämmer hur många billigare bostäder som kommunerna bör planera för varje år. Vid ytterst kritiska fall, där kommuner i en längre period väljer att inte arbeta för ett brett bostadsbyggande, föreslås sanktioner mot kommunerna från staten som leder till att kommunerna går miste om statliga pengar i form av bidrag och minskade statliga investeringar i deras infrastrukturer (2017:111–112).

*I den tredje kommuntypen* är bostadsmarknaden ”medelhet” men det är brist på bostäder för specifika samhällsgrupper som inte har de ekonomiska förutsättningarna för den rådande bostadsmarknaden. Denna kommuntyp kännetecknas av att det är en mindre högskole- eller universitetsort utanför de tre största regionerna i Sverige. Mark finns tillgängligt och infrastrukturförutsättningarna är acceptabla. För denna kommuntyp föreslår Kallbro och Lind att kommunerna ska färdigställa detaljplaner innan privata sektorn kommer med förfrågningar för att på så sätt minimera risken för den privata sektorn att behöva initiera planprocessen och finansiera dess kostnad. Det ökade markpriset av en färdigställd detaljplan kommer troligtvis inte täcka kostnaden för att utarbeta detaljplanen, men det ökade bostadsunderlaget menas vara en vinst som på sikt kommer generera mer kapital än vad kommunen har spenderat (Kallbro och Lind 2017:116–117).

*Den fjärde kommuntypen* har en god marktillgänglighet, men eftersom marknaden är svag och har varit det under en längre tid, så byggs det inte mycket nytt i kommunen. För inte allt för längesen har det funnits tomma lägenheter i kommunen, men på senare tid har en större efterfrågan uppkommit på dessa lägenheter vilket har gjort att kommunen börjat få en viss bostadsbrist. Tidigare revs bostäder i dessa kommuner men idag har efterfrågan på främst hyresrätter förändrats. Den privata sektorn vågar inte investera i bostadsbyggandet eftersom osäkerheten kring huruvida det kommer

finnas ett befolkningsunderlag i framtiden är osäkert (Kallbro och Lind 2017:115). Sådana kommuner skulle behöva vidta åtgärder för att underlätta bostadsmarknaden och skapa de förutsättningar som krävs för att få igång bostadsbyggandet, men det kräver resurser som dessa mindre kommuner inte har. Generellt är det främst kommunala bostadsbolag som bygger i denna kommuntyp, men de har liksom den privata sektorn svårt för att veta huruvida de kommer kunna hyra ut de bostäder som byggs i framtiden eftersom befolkningsunderlaget är osäkert, vilket gör att de ekonomiska kalkylerna avråder dem från att bygga. Därför föreslås det att de befintliga byggnadsbestånden ses över för att undersöka huruvida det går att omvandla dessa till lägenheter av det kommunala bostadsbolaget (Kallbro och Lind 2017:117). På grund av detta menar Kallbro och Lind att staten bör involvera sig genom subventioner eller genom att dela risken med kommunerna för att befolkningsunderlaget kan förändras. I grunden är problemet risken med att investera på bostadsmarknaden i dessa kommuner, och kommunerna skulle kunna få hjälp av staten med garantier eller liknande som gör att staten tar på sig en del av kostnaden ifall bostaden inte kommer till användning i framtiden (Kallbro och Lind 2017:118).

### 2.1.3 Sammanfattning

Kontentan av det Kallbro och Lind lyfter fram är att några kommuntyper har åtgärder som de kan implementera för att påverka bostadsbyggandet, som exempelvis en medvetenhet kring kommuners inflytande vid markanvisning, färdigställda detaljplaner innan förfrågan om byggnation från det privata och ett ökat bostadsbyggande genom direktiv till de kommunala bostadsbolagen. Åtgärderna som föreslås varierar beroende på kommunens förutsättningar, där särskilt de mindre kommunerna menas behöva statlig hjälp eftersom de inte har förutsättningarna och resurserna att kunna göra detta själva. Samtidigt anses det att somliga kommuner inte har ett intresse av att bygga de bostäder som behövs, eftersom de politiskt kan vara emot byggandet av nytt och i dessa fall anses det att staten ska få en befogenhet att ingripa och påverka. Med återkoppling till stycket gällande kommunala planmonopolet och att staten behöver ta större ansvar och få mer inflytande, används här också ett liknande argument som presenterades av cars et al. Kommunernas förmåga att påverka bostadsbyggandet menas vara otillräcklig, ibland även i vissa fall hämmande, och därför anses det behövas statliga åtgärder för att kunna lösa bostadsbristen i Sverige. Argumenten baseras på att kommunerna inte menas ha kapaciteten och ibland till och med intresset av att bygga de bostäderna som behövs. Författarna förespråkar liksom cars et al en planering som har möjligt att påverka bostadsbyggandet i större utsträckning än idag igenom staten, vilket som nämnts tidigare är ett ställningstagande som neoliberal planeringsteori hade varit skeptisk emot.

## 2.2 Planeringsteori

För att få en förståelse kring vilka bakomliggande tankesätt om planering som kan inverka på hur det svenska planeringssystemet fungerar och hanterar konflikter, redogörs i följande avsnitt för en rad teorier som uttalar sig om hur planering anses ska utföras i praktiken. Dessa planeringsteorier kommer i resultat- och analyskapitlet ställas i relation till resultaten från den empiriska undersökningen för att därefter analysera utifrån det teoretiska perspektivet som presenteras i kapitel tre. Detta för att förstå

hur det svenska planeringssystemet fungerar i fråga om bostadsbristen och de konflikter som är förknippade med bostadsbyggandet.

### 2.2.1 Rationell planering

Rationell planeringsteori är förankrad i en positivistisk världsåskådning. Det anses existera objektiva sanningar som kan undersökas och som ger kunskaper som planeringen ska baseras på. En teoretisk inriktning inom rationell planering är systemteori som ser urbana miljöer som system där olika variabler och funktioner existerar och påverkar varandra. Människor och fysiska strukturer existerar i den komplexa urbana staden och påverkar varandra kontinuerligt, ungefär som i ett system. Staden kan liknas vid ett ekosystem, där en förändring av en variabel eller funktion inte enbart påverkar sig själv utan helheten. Exempel: Om andelen arbetstillfällen i en stad ökar, kommer en naturlig följd vara att fler människor kommer att bosätta sig i staden, vilket i sin tur innebär en ökad efterfrågan på bostäder och staden växer. Detta har i sin tur andra logiska följder, som ökade påfrestningar på infrastrukturen, som måste hanteras (Allmendinger 2008:54).

Den rationella planeringen är inspirerad av sociologen Max Weber som definierade två typer av rationaliteter – formell rationalitet och substantiv rationalitet. Den formella rationaliteten förhåller sig till fakta och inte värderingar, till objektiva resonemang och inte subjektiva normer (Allmendinger 2017:66), vilket innebär att när ett mål ges till en formellt rationell organisation kommer organisationen arbeta utifrån fakta och med de mest effektiva medel som organisationen har till sitt förfogande för att uppnå målet som den har fått. Substantiv rationalitet representerar värderingar och utformning av mål, vilket är politiska attribut som en formell organisation inte bör förhålla sig till (Allmendinger 2017:67). Politikerna arbetar alltså med substantiv rationalitet och ger mål som planeraren ska förhålla sig till och arbeta för att uppnå på ett effektivt sätt baserat på fakta. Faludi, forskare inom planeringsteori, tar ställning för en rationell planering och har utvecklat teorier för hur den rationella planeringen som process bör fungera. Han delar Webers syn på rationalitet och menar att planeraren är som en icke ideologisk forskare som genom rationalitet och objektivitet väljer de mest lämpade alternativen för hur den fysiska miljön ska utformas (Allmendinger 2017:68–69).

Genom att dra paralleller mellan planeringsverksamhet och sinnet beskriver Faludi hur rationell planering bör fungera. Hjärnan lagrar information genom receptorer som fångar upp vad som händer i den fysiska miljön. Hjärnan formar minne och selekterar alternativen för en lämplig respons på omvärlden vilket vi därefter agerar utifrån. De minnen vi har utifrån intrycken vi fått genom den fysiska verkligheten formar succesivt bilder eller visioner för hur framtiden kan utvecklas för att vi ska må bättre. Receptorn representerar planeraren och forskaren som genom sin expertis samlar in kunskap och fakta, vilket sedan används som underlag för selekteringen som representeras av politiker i en planeringskommitté. Planeringskommittén tar därefter beslut, vilket den översiktliga planeringen hanterar genom att utföra visioner och strategier som utformas och konkretiseras utifrån politikernas mål och vilja (Allmendinger 2017:71). Kritiker mot detta synsätt inom andra planeringsteorier menar att det i samhället existerar input från flera håll som kan vara motstridiga och konfliktfyllda, där lösningen på dessa konflikter kräver ett normativt ställningstagande. Den rationella planeringen antas hantera detta genom att se problemet som ett "tekniskt" problem vilket kan lösas genom att matas in i den rationella beslutsprocessen i planeringen (Allmendinger 2008: 72).

Som svar på denna kritik betonar Faludi att han är medveten om att det kommer existera konflikter och särintressen inom planeringen som kommer att ha inflytande över vilka planeringsval som tas i samhället. Däremot menar han att det är en icke-planering ifall det igenom planeringen inte söks efter rationalitet och kompatibilitet för samhällsutvecklingen. Faludi betonar att det inte är naivt att sträva efter detta eftersom planeringen annars skulle vara substanslös. Essensen i planering är, som i övriga samhällsvetenskaper, baserad på den underliggande förståelsen av att det existerar ett allmänintresse som representerar människors generella bästa. Faludi menar att detta allmänintresse inte är självklart och tydligt definierat, utan det måste testas kontinuerligt för att vi ska kunna avgöra vad som är icke-rationellt och icke-kompatibelt med verkligheten (Faludi 2013:47)

Strömgren anser att i Sverige är det rationella planeringsteoretiska perspektivet idealet för planeringen. Strömgren belyser att svensk planering igenom tiden har genomsträvt av ett rationellt förhållningsätt där faktaunderlag och vetenskaplig kunskap som underlag för de placeringsbeslut som tagits (Strömgren 2007:15). Den översiktliga planeringen som infördes 1947 kan ses som ett exempel på hur en rationell planering eftersträvades genom att utifrån prognoser försöka förutse framtidstillståndet, och som sedan skulle användas som underlag för detaljplaneringen. Detaljplaneringen användes sedan för att avgöra ifall bygglövsförfrågningarna stämmer överens med allmänintresset (Strömgren 2007:15).

Ur ett rationellt planeringsteoretiskt perspektiv skulle bostadsförsörjningen inriktas på att arbeta fram tekniska lösningar på bristen av bostäder, genom att försöka effektivisera och optimera bostadsbyggnadsprocessen. En potentiell konflikt i bostadsfrågan, som exempelvis riksintressen som eventuellt medför att planprocessen inför bostadsbyggandet tar längre tid, skulle kunna effektiviseras genom att handläggningstider för sådana ärenden förkortas. Det är således en teknisk lösning som utarbetas utifrån befintliga ramverk som finns tillgängligt i planeringen. I likhet med Webers beskrivning av en organisation som arbetar utifrån fakta och utifrån de direktiv som den har fått, försöker planeringen arbeta värderingsfritt och utifrån sina förutsättningar för att därefter rationellt effektivisera processer för att uppnå snabbare och bättre resultat.

## 2.2.2 Kommunikativ planering

Kommunikativ planeringsteori belyser vikten av dialog och konsensussträvan mellan de aktörer som är involverade i planeringsprocessen. Genom dialog och konsensus anses en planering kunna uppnås som tillgodoser fler människors behov eftersom fler intressen får inflytande över processen. Tillsammans antas de involverade kunna forma en gemensam diskurs utifrån deras relation och intresse av det geografiska området. Denna diskurs bör innehålla de idéer och visioner som aktörerna gemensamt vill att området bör utvecklas mot. Aktörer kan vara allt från politiker, medborgare, planerare, organisationer och företag (Allmendinger 2017:241).

Den kommunikativa planeringen är främst inspirerad av Jürgen Habermas som var kritisk mot modernismen, dess tilltro till instrumentell rationalism och dess tilltro till "objektiva" kunskaper. Habermas betonar istället att de objektiva kunskaper om planering som modernisterna förlitar sig på, inte speglar vad som är objektivt bäst för de medborgare som det planeras för. För att nå objektiv kunskap gällande den planering som speglar medborgares behov, krävs en kommunikativ rationalitet, vilket ger människor möjlighet att belysa sina behov och ger flera perspektiv på hur samhället kan utvecklas i praktiken. Habermas förespråkar en kommunikativ rationalism som menas kunna uppnås

genom dialog mellan individer som fritt diskuterar perspektiv och synsätt gällande hur de tillsammans kan planera och fungera i ett samhälle (Allmendinger 2017: 244–245).

För att förstå Habermas bakomliggande resonemang kring varför Webers förståelse av rationalitet behöver kompletteras, diskuteras i följande stycke kommunikativt handlande och målrationalitet. Habermas menar att Weber missar en viktig aspekt inom termen målrationalitet för att förklara hur rationella individer bör agera för att uppnå de mål som menas kunna göra samhället bättre. Målrationalitet utgår ifrån att en aktör strävar efter att uppnå ett preciserat mål och att individen kalkylerar de handlingsföljder som krävs för att uppnå målet. Det anses finnas två handlingstyper enligt Habermas, det instrumentella och det strategiska handlandet som används för att uppnå rationella mål. Ett instrumentellt handlande definieras som ett handlande utifrån de tekniska förutsättningar som krävs för att förändra den fysiska världen och en värdering av huruvida den önskvärda effekten kommer uppnås genom val av tekniskt tillvägagångsätt. Det strategiska handlandet utgår ifrån hur en rationell individ får andra människor att följa och efterleva regler samt värdera vilket tillvägagångsätt som är mest effektivt får andra rationella individer till att förhålla sig till dessa regler. Det instrumentella handlandet är inte nödvändigtvis socialt men det strategiska handlandet är alltid ett socialt handlande eftersom det innefattar en interaktion med andra människor och kräver deras samarbete för att målet ska kunna uppnås (Habermas 1995:99–100).

Habermas definierar också ett kommunikativt handlande vilket särskiljer sig ifrån det strategiska handlandet eftersom huvudsyftet med detta handlande inte är framgångsorienterat för att uppnå ett specifikt mål, utan det kommunikativa handlandet är förståelseorienterat. Förståelseorienterat handlande menar Habermas inriktar sig på att den motsatta parten ska kunna förstå och uppfatta budskapet i kommunikationen utan hinder eller missförstånd. Det kommunikativa handlandet kan i viss mån också vara målinriktat, men för att motparterna ska kunna förstå detta mål och dess budskap anser Habermas att aktören som kommunicerar detta budskap behöver tala sanning (Habermas 1995:100–102). För att uppnå det rationella målet med det strategiska handlandet tolkar jag Habermas således att det strategiska handlandet även bör följa det kommunikativa handlandets logik av att uppnå en förståelseorientering hos motparten för att kunna uppnå framgångsorienteringen. Detta eftersom det annars med stor sannolikhet skulle leda till att det rationella målet inte uppnås då motparten uppfattar budskapet som lögn eller missvisande och felaktigt.

För att beskriva det här i en större samhällskontext använder Habermas termerna "lifeworld" och "system" för att beskriva hur kunskap fördelas och hur makt påverkar samt formar kontexten som människor agerar i. "Lifeworld" representerar nätverk av människor som interagerar och delar med sig av praktisk kunskap vilket används för att gemensamt koordinera socialt agerande. "System" representerar den kapitalistiska ekonomin och det byråkratiska administrativa systemet vilket dominerar subjekten, alltså människorna, och har makten att sätta ramarna för hur människor ska agera för att få påverka samhällsutvecklingen. Det är också "system" som har den avgörande auktoriteten att bestämma vad som är objektiv kunskap, vilket blir ett maktmedel i sig eftersom det de definierar kommer stå över den subjektiva förståelse som enskilda människor har. Det är således "system" som utgör kontexten och därmed också begränsningarna för hur "lifeworld" kan agera (Allmendinger 2017:246). "System" förhindrar också människor från att kommunicera och diskutera olika synvinklar och problem eftersom det måste ske på dess premisser, vilket alla inte är kapabla att göra. Det krävs att bli en del av ett "system" för att få igenom den egna agendan, vilket i sin tur kommer exkludera andra människors agendor och behov.

Habermas ideal är att människor på lika villkor kan kommunicera sig fram till en gemensam agenda. Detta kräver dock att vissa principer följs för att säkerställa att detta sker på lika villkor. Bland annat ska det inte finnas en övergripande auktoritet eller makt som dominerar kontexten, utan den enda auktoriteten och makt som behövs ska vara den av det goda argumentet (Allmendinger 2017:247). Konflikter och särintressen ska enligt kommunikativ planering hanteras genom deliberation där synpunkter, normer, värderingar och konflikter möts för att uppnå en kompromiss som de involverade aktörerna kan ställa sig bakom.

Habermas har dock fått kritik för sitt ideal i den kommunikativa rationaliteten eftersom den anses vara ouppnåeligt i den verkliga världen. Människor har särintressen och egna viljor som direkt strider emot varandra, vilket gör konsensus svåruppnåeligt eller till och med omöjligt. Habermas teoretiska förståelse belyser hur makt tas för givet inom modernismen och instrumentell rationalism (ibid:248). Foucault menar likt Habermas att det inte existerar någon objektiv sanning inom den instrumentella rationalismen, men anser samtidigt att Habermas idéer om att kommunikativ rationalitet skulle vara objektiv inte heller stämmer. Istället existerar det subjektiva diskurser som representerar särintressen vilket kämpar om utrymmet i samhället och dess utveckling. Habermas använder sig också av termen diskurs men menar att en objektiv diskurs kan uppnås genom en kommunikativ rationalitet (Allmendinger 2017:248). Vissa diskurser i samhället kommer få uttryckas och få genomslag i planeringen på bekostnad av andra. Healey menar att det kan existera flera motstridiga diskurser i en och samma plan, och hur dessa diskurser behandlas och presenteras i planen är centralt för att den kommunikativa rationaliteten ska fungera. Healey föreslår att planerare redogör för dessa motstridande diskurser i planen och därefter motiverar varför ett visst alternativ har valts (Allmendinger 2017:257).

Den kommunikativa planeringen uppmärksammades i Sverige under mitten på 1980-talet där studier om kommunala planeringsprojekt indikerar på att det föregår informella dialoger mellan den privata och den offentliga sektorn om de byggprojekt som den privata sektorn har för intresse att bygga. Planeringen menas ha blivit mer förhandlingsinriktad med att försöka komma överens mellan parter för de byggprojekt som planeras. Den privata sektorn är i dessa förhandlingar mer initiativtagaren medan den offentliga sektorn beslutar ifall dessa initiativ kan förverkligas genom att samtidigt ha dialog kring detta med den privata aktören (Strömgren 2007:20).

### *Konsensussträvan – exemplet Schiphol*

I detta avsnitt redogörs för ett exempel på hur konflikter hanterats när kommunikativ planering förespråkas, genom konsensus och dialog mellan de olika aktörer som var involverade. Flygplatsen Schiphol ligger geografiskt centralt i Nederländernas ekonomiska kärna i Amsterdam med en hög densitet av människor (Huys et Koppenjan 2010: 365). Huys et Koppenjan har applicerat policy nätverksteori på fallet Schiphol, eftersom nätverksteorin kan användas för att utreda varför aktörer lyckas eller misslyckas med att uppnå en kompromiss och få en "win-win" situation för parterna som är involverade (2010:367), men som författarna utifrån det empiriska fallet ställer sig kritisk till om denna konsensus verkligen leder till en "win-win" situation. Den nederländska staten utformade 1988 ett dokument som redogjorde för den strategiska utvecklingen av Schiphol som fastslog att intresset för fortsatt utbyggnad av flygplatsen med samma ljudföroreningsnivå skulle tillgodoses. Detta

medförde sedan försök att utforma policyer som redogjorde för hur låg ljudförorening och tillväxt för flygplatsen skulle kunna uppnås (Huys et Koppenjan 2010:371).

Ett policydokument skulle tas fram, PASO (Plan of Approach Schiphol and Surroundings), för att konkret redogöra för hur dessa två intressen skulle uppnås i praktiken, vilket ministeriet för miljö i Nederländerna fick ansvar för att utföra tillsammans med en styrgrupp bestående av fyra andra aktörer utöver miljömyndigheten. Dessa övriga aktörer bestod av representanter från provinsen av norra Holland, "municipality of Haarlemmermeer", "Schiphols Airpoirt Authority" och "Ministry of Transport and Governmental Aviation Agency". Under förhandlingarna för hur dokumentet skulle utformas lyckades representanterna från Schiphol utforma en egen plan för hur flygplatsen skulle utvecklas, vilket blev en del av PASO. Samtidigt fick Schiphols representanter med representanter från Amsterdams "kommunala" ekonomiska utvecklingskontor till att bli en del av styrningsgruppen. Denna nya aktör delade Schiphols intresse att tillåta en hög utbyggnadstakt av flygplatsen, vilket motsvarade en utbyggnad på sex procent varje år (Huys et Koppenjan 2010:372). Dessa premisser gick övriga aktörer med på förutsatt att ljudnivån inte skulle ökas.

Andra aktörer som inte var med i styrgruppen, exempelvis lokalbefolkning, miljöorganisationer och planeringskontoret i Amsterdam, poängterade att dessa två intressen inte var förenliga och troligtvis skulle leda till att ljudnivåerna skulle öka i takt med att flygplatsen byggdes ut (Huys et Koppenjan 2010:373). Efter en tid insåg även styrgruppen svårigheten att kombinera en utökad flygplats med minskade ljudnivåer, vilket resulterade i att ursprungskriterierna för hur ljudförorening skulle mätas som variabel ändrades. Istället för att mäta hur höga ljudnivåerna var vid de hus som låg i närheten av Schiphol, avgjorde styrgruppen att utgå ifrån hur många antal hus som max fick drabbas av en decibelnivå på cirka 60. Så länge inte fler hus drabbades än riktvärdet ansåg styrelsen att kriteriet var uppnått. Denna ändring medförde att flygplatsen kunde fortsätta sin utökningstakt, eftersom de nya kriterierna var enklare att uppnå. Det fanns dock fortsatt oenigheter kring antalet hus som i framtiden skulle få drabbas av en ljudnivå på cirka 60 decibel bland styrgruppens representanter och även konflikt gällande hur många hus som fick drabbas av höga ljudnivåer under nattid (Huys et Koppenjan 2010:374).

Konflikt uppstod i styrgruppen, där provinsen av norra Holland och "munipality of Haarlemmermeer" stod på den sida som ville ha minskning av ljudnivåföroreningen, medan de övriga stod för fortsatt tillväxt. Samtidigt hade konflikten mellan styrgruppen och lokalbefolkning samt miljöorganisationer och den lokala "kommunen" förvärrats och tilliten mellan parterna minskat drastiskt. Till följd av detta formades TOPS (Tijdelikj Platform Overleg Schipol) av ministeriet för transport som hade tagit över ansvaret av styrgruppen från ministeriet för miljö. TOPS blev den formella plattformen där flera aktörer som lokalbefolkningen och miljöorganisationer fick vara en del av hur flygplatsen skulle kunna utvecklas (2010:378). Konflikten löste dock inte av den nya formella plattformen som diskuterade problematiken sinsemellan, eftersom nya försök på att definiera kriterier gällande maxgränsen för ljudförorening inte åstadkoms mellan parterna. Detta resulterade i att nya lägre tillväxtmått för flygplatsen togs fram för att försöka balansera konflikterna, men samma process som skedde tidigare återspeglades återigen och ljudföroreningsnivåer överträdades kontinuerligt av flygtrafiken. Till sist slutade pro-tillväxtkoalitionen förhandla med övriga inom TOPS och vände sig direkt till myndigheten för transport för att arbeta för sitt eget intresse.

Ett tredje försök att uppnå samförstånd försökte nederländska staten genom "Alders table", en ny formell arena för förhandling mellan aktörer från privat och offentlig sektor som tjänstemannen Hans Alders på ministeriet för transport fick huvudansvar för. Utomstående organisationer och två representanter från lokalbefolkningen var också närvarande vid förhandlingarna. Här presenterades flera alternativ till utvecklingen och en minskning av tillväxttakten av Schiphol där istället andra flygplatser i närheten fick byggas ut och ta över en del av flygtrafiken. Detta medförde att de involverade aktörerna slutligen kom till en viss konsensus för Schiphols utveckling (Huys et Koppenjan 2010:382).

Slutsatserna från Huys och Koppenjans analys visar på hur en rationell förståelse gällande kriterier för ljudförorening och tillväxt för flygplatsen ledde till en situation där inga andra idéer och perspektiv fick utrymme till att lösa konflikterna. Planeringen var fast i en förståelse av att dessa två intressen kunde förenas även om de var motsatser. Detta resulterade i att det i praktiken blev till pro-tillväxtkoalitionens fördel. Inkluderingen av fler aktörer och nya formella arenor där diskussionen kring flygplatsen kunde ta fart, bidrog inte heller till att hitta nya lösningar eftersom de gamla mönstren och förhållningssättet till problemet åter formulerades och bearbetades bara på nytt i nya sammanhang. Detta menas bero på bristen av tillit till motpartens intresse i den andra koalitionen. Det var inte förrän det tredje försöket med "Alders table" som alternativa lösningar presenterades och flera alternativa utvecklingsmöjligheter evaluerades, vilket slutligen ledde till att viss typ av flygtrafik flyttades till andra flygplatser vilket förändrade utgångspunkten för de båda intressena men som nödvändigtvis inte innebar att man lyckades förena dem. Fortsatt ligger den bakomliggande förståelsen av tillväxt av flygplatsen kontra oljud från flygplan som två uppnåeliga mål kvar och kan därför bli en problematik igen i framtiden (Huys et Koppenjan 2010:385).

Kontentan i detta exempel visar ett resultat av en planering där tvetydig "konsensus" uppnåddes, eftersom det existerade motstridiga intressen i dessa gemensamma förståelser, som återkommer regelbundet i takt med att Schiphol byggdes ut. Detta fall återger en kritisk granskning av konsensusökande planering och ifrågasätter ifall det är konsensus ifall en part menas "vinna" på konsensussträvan. "Vinnaren" i denna konsensus blev aktörerna som förespråkar en ökad tillväxt och utbyggnad av Schiphol eftersom flygplatsen kontinuerligt växte, vilket gör att det går att ifrågasätta konceptet kring samarbete och konsensus eftersom det kanske inte är äkta konsensus om en part vinner över den andra parten.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis ser kommunikativ planering konsensus som lösningen på de konflikter och motstridiga intressen som uppkommer i planeringen mellan involverade aktörer, och menar därför att planeringen bör redogöra för de konflikter och intressen som är närvarande i den. Habermas teori om kommunikativ rationalitet istället för instrumentell rationalitet har haft inflytande på kommunikativ planering som därför ställer sig kritisk till att planeraren kan veta hur det mest optimalt ska planeras för en stad utan att i större utsträckning involvera aktörer som lever och har en relation till staden. Konflikter i bostadsfrågan mellan aktörer skulle hanteras genom dialog och en konsensussträvan hos de involverade aktörerna. Planeraren skulle försöka arbeta för att hitta lösningar som alla parter accepterar. Utifrån denna ståndpunkt skulle bostadsbristen lösas enligt Habermas ideal om



kommunikativ rationalitet, där involverade parter når en gemensam förståelse för hur bostadsbristen kan lösas för alla parter bästa.

### 2.2.3 Postmodernistisk planering

Postmodernistisk planeringsteori ställer sig kritisk till modernismens ideal om att objektivet kunskap kan lösa samhällsproblem i planeringen och konflikter samt den instrumentella rationaliteten i planeringen, men främst emot den kommunikativa planeringen som anses förstärka rådande maktrelation genom konsensussträvan. Konsensus, som kommunikativ planering eftersträvar, är enligt postmodernismen ett förtryckande maktmedel eftersom "Suppressing conflict is suppressing freedom, because the privilege to engage in conflict is part of freedom" (Strömgren 2007:50). Försök till samförstånd menas därför vara ett maktmedel som staten använder för att tysta ner opposition och som får planeringen att framstå som inkluderande när den egentligen följer statens befintliga agenda (Strömberg 2007:50–51). Inom postmodernismen ses social konflikt som ett grundelement i det demokratiska samhället och som en kraft för förändring, vilket baseras på idéhistorikern Michael Foucault. Konfliktylld politik ställs som motsats till ett kapitalistiskt system där staten ses som dess medhjälpare vars syfte är att begränsa förändring och bevara rådande samhällsstrukturer (Strömgren 2007:52).

Det är svårt att beskriva en postmodern planering, enligt Allmendinger, eftersom att avgöra vad som är postmodernt innebär att postmodernismen avgränsas till vissa specifika attribut, vilket i sig inte är särskilt postmodernistiskt (2017:171). Postmodernism ställer sig som sagt kritisk till modernismen och därför även i viss bemärkelse kritisk mot planering, eftersom den anses ha uppkommit ur den modernistiska eran, och således har planeringen modernismens grundprinciper i sig. Därför behöver planeringen förändras radikalt och inte utgå ifrån att det går att planera rationellt. Istället bör maktrelationer och civilsamhället beaktas, som inte anses ha fått utrymme i den modernistiska planeringsformen (Allmendinger 2017:172).

Sandercock, som förespråkar postmodernistisk planering, avfärdar den modernistiska planeringen som inriktar sig på objektiva sanningar och rationella beslut, vilket hon menar är en simplificering av en komplex verklighet som medför en begränsning av andra alternativ som inte anses vara rationella av den modernistiska planeringen. Hon ifrågasätter också modernismens syn på tron av att planerare planerar för allmänhetens intresse och menar att detta ger dem en privilegierad rätt att framstå som neutrala och objektiva. Istället förespråkar hon en planering där marginaliserade röster och minoriteter kommer till tals (Sandercock:170–171). Med viss likhet med kommunikativ planering är det inkludering och pluralism av människor som bör få uttrycka sina synpunkter och influera planeringen. Dock är syftet inte att dessa ska nå en konsensus utan konflikt menas vara en viktig grund för samhällsutvecklingen och bör därmed beaktas. Istället för allmänintresse förespråkas en civilkultur som är socialt rättvis, inkluderande och gränsöverskridande mellan etniska och ekonomiskt svaga grupper (Allmendinger:179).

Sandercock ställer sig kritisk till det hon menar är planerarens nuvarande roll, där planeraren menas vara huvudaktören som ställer sig i centrum av planeringen och menar sig besitta kunskaperna för att planera ett samhälle för alla, oberoende av kulturella-, etniska- och könsidentitet hos de människor som planeraren planerar för. Genom att sätta sig själv i centrum och utgå ifrån att planeraren besitter

objektiv kunskap om samhället och vad som är bäst för det, menas planeraren missa att de människor som denne planerar för är en diversifierad grupp människor, vars intressen och viljor skiljer sig åt och vars syn på god samhällsutveckling kan vara en helt annan än planerarens. Planeraryrket som profession bör enligt Sandercock omdefinieras och arbeta tillsammans det samhälle som det planeras för. Planeraren ska ta ställning, men inte den ledande ställningen som representant för samhället svaga utan som en aktiv förespråkare som underlättar och hjälper dessa minoriteter i samhället att kunna agera och förändra sin tillvaro till det bättre (Sandercock: 178–179).

Universella lösningar för allmänintresset ska ersättas med en utgångspunkt i konflikter mellan grupperingar i samhället (Strömgren 2007:52). Det kommunikativa och vetenskapliga rationella förhållningssättet ska ersättas av konfliktfylld politik där "kunskapsbegreppet" är subjektivt och konkurrerar mellan olika förståelse av hur samhället ska utvecklas (Strömgren 2007:53). Det är inte staten som ska kontrollera planeringen utan det är civilsamhället som tillsammans genom direktdemokrati ska utveckla samhället i en inkluderande och multikulturell riktning (Strömgren 2007:56). Det nuvarande rollen planeraren har ses därför som ett maktutövande av staten vilket måste bort. Sandercock förespråkar att civilsamhället borde utföra planeringen och en individ som utför planerarrollen bör istället arbeta för att göra marginaliserade gruppers rösters hörda och mobilisera deras intressen (Strömgren 2007:51). Postmodernistisk planeringsteori kan sammanfattas som en kritik av den nuvarande planeringen som försöker "dölja" och överbrygga konflikter, när konflikter inom postmodernismen istället menas vara en grundsten för en förändrad samhällsutveckling som ska beaktas och uppmuntras, vilket de övriga planeringsteorierna inte gör.

Skulle den postmoderna planeringen genomsyra det svenska planeringssystemet skulle det innebära att bostadsförsörjningen skulle utgå ifrån de samhällsgrupper som har svårt för att ta sig in på bostadsmarknaden. Planerarens roll blir främst att ställa sig på dessa individers sida, och utifrån deras kunskaper och behov arbeta för att de bostäder de efterfråga skulle byggas. Planerarens roll skulle därmed vara radikalt förändrad från den mer rationella planeraren, som inte ska ta normativ ställning för vissa grupper i samhället. Konflikter i bostadsfrågan skulle lösas genom direktdemokratiska principer där konflikter synliggörs och bearbetas av civilsamhället. Exempelvis konflikter gällande marknadens intresse att bygga bostäder till ett marknadspris som är över samhällsgruppers ekonomiska kapacitet att kunna bo i dem, skulle synliggöras och diskuteras öppet i civilsamhället, samtidigt som planerarens roll skulle vara att stå på dessa gruppers sida och förespråka deras vilja.

#### 2.2.4 Neoliberal planering

Neoliberal planeringsteori innefattar en rad olika perspektiv på hur planering bör gå tillväga i praktiken. Teorier som definieras som neoliberalistisk planering kan förespråka motsatser som exempelvis förespråka en reducering eller en expanderings roll i samhället, och ändå anses båda synsätt vara neoliberalistiska eftersom de delar den gemensamma normativa synen att tillväxt och globalisering är positivt (Allmendinger 2017:106). Planeringen ses i neoliberal teori som ett medel för att uppnå dessa övergripande mål. Delar av neoliberal planeringsteorier förknippas med en "icke-planering" där marknaden bör styra samhällsutvecklingen (Allmendinger 2017:107). Hayek, en av de viktigare neoliberal teoretikerna, menar att strategisk planering på regional och översiktlig nivå inte är nödvändigt eftersom det försöker styra samhällsutvecklingen vilket den fria marknaden bör göra eftersom den gör det mer optimalt. Detaljplanering däremot menas fylla syftet att minimera lokala

tvister och konflikter gällande byggnation på kvartersnivå och fyller därmed en viktig samhällsfunktion (Allmendinger 2017:110).

Konflikter som uppstår mellan flera parter gällande exempelvis förorening och höga ljudnivåer från aktiviteter på en fastighet, vilket drabbar kringliggande fastigheter, ska lösas genom en detaljplanering som tar hänsyn till dessa följder och inte tillåter verksamhet som är skadlig för medborgare i dess närhet. Sådana frågor menar Hayek skulle vara svårhanterliga ur ett marknadsperspektiv, eftersom det är svårt att avgöra en ekonomisk kompensation för sådana besvär när det eventuellt också berör fler parter i varierande utsträckning. Därför menar han att det behövs ett planeringssystem som hanterar dessa problem och fastslår hur detta ska fungera i praktiken, men som samtidigt inte heller får förhindra den fria marknaden utan istället bör underlätta för den i den utsträckning som det är möjligt (Allmendinger 2017:112).

Hayek motsätter sig ekonomisk planering av produkter och tjänster, där hans kritik mot statlig ekonomisk planering och reglering har återanvänts i en neoliberal stadsplanerarkontext (Allmendinger:108). Hayeks huvudargument mot ekonomisk planering är att staten genom ekonomisk planering undergräver konkurrens, vilket han menar är den naturliga kraft som styr och utvecklas samhället framåt. Detta eftersom det är genom konkurrens som priser och utbud varierar i samhället, vilket avgör huruvida efterfrågan kommer vara hög eller låg beroende på ifall individen anser att varan är värd dess kostnad. Staten menas inte vara kapabel till att införskaffa sig en sådan förståelse av efterfrågan på olika varor och tjänster och har därmed inte förutsättningen till att kunna reglera och planera för produktionen för att uppnå dess mål och visioner utan att hämma tillväxten och utvecklingen i samhället (Hayek 1943:50–51).

Planering, vilket Faludi beskriver som en strävan efter det allmännas bästa, motsätter sig Hayek och menar att det är en omöjlighet att summera alla individers välmående och avgöra huruvida detta representerar allmänhetens bästa. Att sedan också behöva utvärdera alla möjliga valmöjligheter som kan finnas för att uppnå det allmännas bästa anser han också är en omöjlig strävan som inte kommer att uppnås. Termen allmänintresse (översatt från "common good") beskrivs som en kollektivistisk strävan av att fördela resurser och uppnå ett kollektivt gott, vilket i slutändan kommer att ske på bekostnad av individen och samhällsutvecklingen i sin helhet (Hayek 1943:60–61).

Istället för allmänintresset definierat av staten är det egenintresset utifrån ett marknadsperspektiv som bör stå till grund för samhällsbygget och planeringen enligt neoliberalismen (Strömngren 2007:55). Äganderätten och valet att själv få välja vad som byggs på ens fastighet är centrala koncept inom det neoliberala perspektivet. Genom lagstiftning regleras hur konflikter mellan olika markägares egenintressen ska hanteras, vilket myndigheter och dess tjänstemän kan tillämpa för att lösa dessa konflikter rättvist mellan parterna (Strömngren 2007:56–57).

Planerarens roll i neoliberal planeringsteori kan förstås som en konflikthanterare som ska motverka att egenintressen drabbar samman genom att följa lagstiftningen, och som samtidigt inte hämmar marknaden och som inte utformar planer som försöker styra samhällsutvecklingen istället för den fria marknaden. Utifrån neoliberalistisk planeringsteori skulle bostadsfrågan behandlas genom att kommunerna som har ansvar för planeringen skulle försöka anpassa sig efter marknadsförutsättningarna och i störst möjliga mån inte hämma eller påverka vad marknaden bygger. Konflikter som uppstår i bostadsförsörjningen som är marknadsrelaterad skulle inte lösas genom att försöka reglera eller påverka marknaden. Istället skulle lösningarna vara orienterade kring att förenkla för

marknaden och skapa förutsättningarna för att den skulle få fungera fritt och utan yttre påverkan utöver den konkurrens som förekommer.

## 2.2.5 Sammanfattning

Detta avsnitt har redogjort för hur fyra planeringsteorier menar att planering bör ske och vilka bakomliggande resonemang som motiverar detta samt vilka konsekvenser det skulle få för bostadsbristen i Sverige om respektive planeringsteori hade genomstrukturerat den svenska planeringen. (I Figur 1 sammanfattas hur de olika teorierna menar att konflikter bör hanteras.) Den rationella planeringsteorin förespråkar tekniska lösningar och instrumentell rationalitet där planeraren med sin expertis och objektiv kunskap försöker hantera bostadsbristen som ett tekniskt problem. Den kommunikativa planeringen, som är kritisk till den rationella planeringen, är inriktad på att föra en dialog och försöka uppnå en konsensus mellan de involverade aktörer som påverkar och har inflytande i bostadssituationen. Det postmodernistiska teoretiska synsättet ställer sig kritisk till planeringens utformning som den är för närvarande, och menar att planeringens roll är att underlätta för marginaliserade grupper i samhället och arbeta för att de får sin röst hörd samt får genomslag för sina idéer. Äganderätten och den fria marknaden är grundprinciperna inom den neoliberal planeringsteorin som är kritisk till att planeringen försöker styra samhällsutvecklingen och därmed också hur ekonomin utvecklas. Konflikter mellan det offentliga och det privata menas inte ska hämma det privata. Syftet med denna genomgång har varit att ge en översikt av hur olika planeringsteorier förhåller sig till planering för att sedan kunna analysera vilka ideal som olika aktörer medvetet eller omedvetet utgår när de diskuterar olika lösningar för konflikterna. Som Strömberg betonar i sin avhandling, menar han att den rationella planeringsteorin har varit det dominerande i Sverige. Forskningsöversikten kommer ställas i relation till de konflikter och hanteringen av dem som det empiriska materialet påvisar, för att få en förståelse kring vilka bakomliggande normer som motiverar varför det svenska planeringssystemet väljer att hantera konflikter som det gör.

Figur 1. Planeringsteorier och konflikthantering

<b>Planeringsteori</b>	<b>Konflikthantering</b>
Rationell	Tekniska lösningar utifrån objektiv kunskap
Kommunikativ	Konsensussträvan mellan involverade aktörer
Postmodernistisk	Erkännande av politiska konflikter och ställningstagande för minoriteter och utsatta grupper
Neoliberal	”Laissez faire”-lösningar, den fria marknaden får inte begränsas

### 3. Agonistisk teori om konflikter och hur de kan förstås

I följande avsnitt redogörs det för agonistisk teori, en teori utarbetad av Chantal Mouffe. Mouffe tar i teorin ställning för att konsensussträvan och instrumentell rationalitet är ett sätt att dölja de bakomliggande politiska elementen i konflikter, och att konsensus i sig utövas som ett maktmedel, eftersom det begränsar andra alternativa tillvägagångssätt som strider emot den rådande konsensusen och normerna (Mouffe 2008:9–11). Teorin ger ett analytisk tillvägagångssätt för att förstå konflikter och hur de hanteras, vilket är ett användbart verktyg för att analysera de konflikter som förekommer i bostadsfrågan och som den fysiska planeringen försöker hantera.

Mouffes teori om agonism tar ställning för en demokrati som formas av de konflikter som existerar i samhället och som beaktar och synliggör motstridande alternativ för samhällsutvecklingen. Mouffe kritiserar med sin teori det hon anser vara den liberala världsbilden av att politiska partistrider kan ersättas genom öppna dialoger som söker efter att hantera konflikten genom att uppnå konsensus bland de involverade parterna. Efter att den fria världen har segrat över kommunismen menar Mouffe att en hegemonisk vision om att det i världen inte längre existerar några "fiender" i politiken har tillkommit, vilket hon menar beror på föreställningen om en globaliserad värld där spridningen av liberala demokratiska värderingar genomsyrar vår omvärldsförståelse (Mouffe 2008:9). Mouffe menar att den liberala tron på att rationalitet och strävan efter konsensus ska kunna hantera de konflikter som existerar i samhället, har inneburit att demokratins konfliktfyllda natur bortrationaliseras med konsekvensen att alternativa vägar för att hantera konflikten försvinner. Istället för att utforma "opartiska" institutioner i samhället som eftersträvar att försona olika värderingar och intressen genom rationalitet och konsensussträvan, anser Mouffe att samhället borde bestå av livaktiga agonistiska sfärer (Mouffe 2008:11). Detta innebär att konflikter och värderingsfrågor inom samhället ska synliggöras och diskuteras öppet, istället för att, som Mouffe anser, samhällsinstitutioner strävar efter att hitta kompromisser och suddar ut de faktiska politiska konflikter som annars tydliggör vilka alternativ och vägval samhället har inför framtiden.

Det liberala sättet att förhålla sig till politik menar Mouffe är ett rationellt förhållningssätt där den politiska arenan används för att uppnå kompromisser mellan olika konkurrerande krafter och intressen. Politik kan utifrån denna definition förstås som ett instrumentellt verktyg som används för att uppnå intressen likt en marknadsekonomisk förståelse av att maximera den egna vinningen. Som motreaktion på detta har ett paradigmskifte skett inom liberalismen, enligt Mouffe, där instrumentell rationalitet har ersatts av kommunikativ rationalitet. Denna kommunikativa rationalitet förespråkar fria diskussioner som ska leda till rationell moralisk konsensus. Den mer nationalekonomiska förståelsen av politik har här ersatts med moraliska och etiska principer för hur konflikter hanteras (Mouffe 2008:21). Dessa förhållningssätt till politiken menar Mouffe gör att det liberala synsättet omöjliggör för att förstå den pluralism av kollektiva identiteter som existerar i samhället, och de politiska konflikter som dessa identiteter kan ha mellan varandra (Mouffe 2008:19).

Följande avsnitt redogör för de bakomliggande premisserna kring Mouffes förståelse av politik och det politiska vilket är centrala aspekter av agonistisk teori. Mouffe använder sig av Heideggers termer "politiken" och "det politiska", för att förklara skillnaden mellan de institutioner och praktiker som skapar ordningen vari människor kan leva tillsammans och en dimension av antagonism som är

grundläggande för mänskliga samhällen (Mouffe 2008:17–18). "Politiska" är enligt Mouffe de politiska organ och institutioner som existerar i samhället och som konstituerar ordningen vilket gör att människor kan leva tillsammans i fungerade samhällen. "Det politiska" ska enligt Mouffe förstås som en ontologisk insikt i politikens konfliktfyllda karaktär. Tolkningen av vad "det politiska" innefattar varierar beroende på ontologiskt perspektiv. Mouffe har ståndpunkten att "det politiska" är präglad av makt, konflikt och antagonism, medan andra teoretiker har ståndpunkten att "det politiska" ska förstås som en sfär av frihet och deliberation (Mouffe 2008:17). Mouffe menar att politikens natur är en ständig kamp och konflikt om att få makt och inflytande över samhällsutvecklingen.

För att förstå vilka maktkamper som förekommer och hur dessa utspelar sig i samhället måste vi förstå de sociala relationer som formar kollektiva identiteter enligt Mouffe. Kollektiva identiteter formas i samhället och kommer i konflikt med varandra i fråga om hur samhället ska utvecklas. Alla former av identitet skapas enligt Mouffe genom sociala relationer, vilket gäller för både individer sinsemellan och större grupper av människor. Mouffe anser att identiteter skapas genom sociala relationer som belyser skillnader mellan människor vilket oftast konstrueras utifrån en hierarki som exempelvis svart och vit eller man och kvinna. De kollektiva identiteterna kan vara av religiös, ekonomisk eller etnisk slag, men det innebär inte att relationen mellan dessa kollektiva identiteter måste leda till en antagonistisk konflikt i form av "vän" mot "fiende". En religiös grupp måste inte nödvändigtvis se en annan religiös grupp som sin fiende. Men en sådan situation kan uppstå ifall "de" anses ifrågasätta "vår" identitet och därmed hotar "vår" existens. Kriget i Jugoslavien är ett sådant exempel på en antagonistisk konflikt (Mouffe 2008:23).

En antagonistisk konflikt är det Mouffe vill undvika genom att förespråka att politiken tydliggör dessa konflikter och tämjer dem till att vara agonistiska istället för att vara antagonistiska. Detta görs enligt Mouffe genom att det inom politiken skapas gemensamma band mellan "vi" och "de" som gör att parterna erkänner och accepterar varandras synsätt, men samtidigt är de medvetna om att konflikten inte kan lösas genom rationella förhandlingar och deliberation. Detta är vad Mouffe kallar för en agonism där konflikten erkänns och får utrymme till att debatteras och behandlas offentligt men där det politiska ramverket möjliggör för att konflikten inte eskalerar till att de två motparterna ser varandra som fiender (Mouffe 2008:27). Således erkänns ett "vi" och "de" i politiken och konflikterna samt valmöjligheterna för att hantera dem synliggörs.

Berglund-Snodgrass beskriver i sin avhandling skillnaden mellan vad Mouffe menar med "antagonism" och "agonism". Det antagonistiska beskrivs som en vän-fienderelation vars normer och värderingar står i direkt konflikt med varandra, vilket gör att det inte existerar någon förutsättning för att uppnå konsensus mellan parterna och synen på motparten är därmed att dess perspektiv är icke-legitimt och bör elimineras (Berglund-Snodgrass 2016:20). Inom agonism ses motståndaren som legitim och det accepteras att deras synsätt strider mot det egna. Konflikter kommer därför inte eskalera men kommer samtidigt heller inte kunna lösas rationellt (Berglund-Snodgrass 2016:21).

Mouffe förespråkar därmed varken ett samhälle som baseras på antagonism eller instrumentell rationalism eftersom det ena leder till våld mellan vissa grupper och det andra slätar över det faktum att konflikter mellan kollektiva identiteter existerar i samhället. Istället förespråkar hon med sin teori en agonism där motparter ser varandra som motståndare som ser den motsatta sidans synpunkter som felaktiga men legitima och där konflikter erkänns och synliggörs.

Hegemoni är en term Mouffe använder för att beskriva hur gemensamma värderingar och sociala normer krävs för att ett samhälle ska kunna existera och organiseras. För att det politiska ska kunna existera och reglera samhället behövs en gemensam hegemoni bland de människor som lever under de institutioner och politiska system som är en del av det politiska. Mouffe skriver följande om hegemoni: "varje social ordning är av hegemonisk natur, liksom varje samhälle är en produkt av en rad praktiker som syftar till att etablera en ordning i kontingenta förhållanden" (Mouffe 2008:24). Detta kan tolkas som att det existerar i varje samhälle ett set av värderingar och normer som avgör vad som är rätt och fel och detta beskrivs med ordet hegemoni vilket blir det som tas förgivet för att vara sanningen i samhället. Detta är dock tillfälligt och hegemonin kommer med tiden, när samhällsutvecklingen leder till förändring, att ersättas med andra hegemonier. Hegemoni kan ses som en given ordning som tas för att vara "sunt förnuft" under den tid som de politiska institutionerna delar dess grundläggande förståelse, och därmed accepteras hegemonin av de sociala relationerna och grupperna i samhället vilket gör hegemonin till en "objektiv sanning" för en tid. Mouffe hävdar att "oförmågan att tänka politiskt till stor del beror på liberalismens obestridda hegemoni" (Mouffe 2008:18). Detta betyder att den liberala hegemonin dominerar samhället enligt Mouffe, vilket är anledningen till att instrumentell rationalitet och kommunikativ rationalitet får definiera vår förståelse av politik. Det är som nämnts tidigare dessa rationella förhållningssätt som hon menar underminerar den naturliga "vi och dem-kampen" inom politiken och gör att konflikter inte belyses utan slätas över.

Det viktigt att få med att Mouffe inte ifrågasätter alla former för konsensus. Mouffe skriver följande "Konsensus är utan tvekan nödvändigt, men konsensus måste samexistera med oliktankande" (Mouffe 2008:37). Det hon ifrågasätter är konsensus som hon menar inte utgår ifrån den politiska naturen i de konflikter som förekommer, utan som istället försöker överbygga den genom instrumentell eller kommunikativ rationalitet.

Berglund-Snodgrass använder Mouffes agonistisk teori i sin avhandling för att analysera vad planeringen menar är "rätt" och "fel" inom stadsplanering för ökad trygghet, för att undersöka vilka sanningar som tas förgivet gällande hur planering bör gå tillväga. Dessa sanningar menar framställs som objektiva förståelse av verkligheten när de i grunden är ideologiska moraliska ställningstagande som borde synliggöras (Berglund-Snodgrass 2017:20). Exempelvis visar Snodgrass genom sin analys att trygghet inom stadsplanering utgår ifrån den politiska föreställningen att män och kvinnor är mycket olika grupper av individer, och att männen tas för att vara normen vilket gör att man arbetar utifrån att försöka säkerställa att det urbana rummet är jämställt utifrån kvinnors perspektiv. Snodgrass belyser här att man tar förgivet att god stadsplanering för trygghet ska utgå från kvinnornas perspektiv, eftersom skillnaden mellan män och kvinnor menas vara stor, vilket leder till att i själva verket förstärks den stereotypiska förståelsen av könsroller. Snodgrass menar att skulle kunna gå att åtgärda tryggheten utan att utgå ifrån föreställningen om att män är på ett sätt och kvinnor på ett annat (Berglund-Snodgrass 2017:170). I denna studie kommer jag använda agonistisk teori för att undersöka hur konflikter i bostadsförsörjningen kan förstås och hur de hanteras utifrån Mouffes syn på samhället som politiskt och vilka hegemoniska samt subjektiva förståelser som tas för att vara sanna.

### *Sammanfattning*

För att summera Mouffes ställningstagande kring konsensussträvan vid konflikter menar hon att konsensus riskerar att ersätta förståelsen av politiska konflikter på höger-vänster-skalan till att istället vara mellan "rätt och fel" (Mouffe 2008:13). Definieras konflikter utifrån "rätt och fel" ifrågasätts inte de bakomliggande maktstrukturerna som existerar i samhället eftersom deras intressen har kommit att likställas med det som anses vara mänsklighetens bästa. Konsensus uppnås således alltid på de premisser som definierar vad som är rätt, vilket medför att den bakomliggande förståelsen kring vad som är rätt och fel inte ifrågasätts enligt Mouffe. Det som definieras som fel kommer inte att övervägas som relevant eller som möjliga alternativ. Det är på grund av hennes bakomliggande förståelse av "de politiska" gällande hur det grundas i sociala relationer, gruppidentitet, makt och en politik som ständigt konfliktfylld som hon förespråkar agonism.

En hegemoni skulle i planeringskontext kunna förstås som de planeringsideal som existerar vilka ses som objektiva sanningar och därför inte ifrågasätts. Planeringsideal gällande en blandad bebyggelse av boendeformer är ett ideal som kan anses vara ett sådant exempel, där blandad bebyggelse ses som rätt och homogen bebyggelse är fel. I en svensk kontext gällande bostadsbristen skulle Mouffe definiera de konflikter som skulle kunna "lösas" med instrumentell rationalitet och kommunikativ rationalitet som problematiska därför att de inte belyser de underliggande politiska aspekterna av konflikterna.



## 4. Metod och metodologi

I detta avsnitt redogörs vilket metodologiskt tillvägsätt som valts och vilken metod som använts för att införskaffa det empiriska material som använts för att besvara problemformulering och forskningsfrågor.

### 4.1 Forskningsdesign: Kvalitativ fallstudie

En fallstudie baserad på en induktiv logik kan enligt Denscombe användas för att införskaffa information och komma in på djupet av ett fenomen, en situation eller en process. Syftet med att använda en induktiv fallstudie är att få en förståelse för fallet, dess innebörd och vilka bakomliggande faktorer som förklarar varför fallet eller situationen ter sig som det gör (Denscombe 2016:95). Syftet med denna studie är att undersöka vilka konflikter som förekommer i bostadsförsörjningen, hur dessa konflikter hanteras och hur vi kan förstå dessa konflikter och dess hantering. En kvalitativ fallstudie tillämpas som forskningsdesign eftersom den anses vara flexibel och anpassningsbar. Forskningsdesignen möjliggör att en eller flera metoder kan användas för att införskaffa de empiriska data som behövs för att undersöka fallet (Denscombe 2016:94).

Kronobergs län har valts ut som geografiskt fall för att undersöka vilka konflikter som förekommer i bostadsfrågan inom länet och hur planeringen hanterar dessa konflikter. Forskare som använder sig av fallstudier bör kunna rationellt motivera varför fallet är valt, och hur och varför det är avgränsat på ett visst sätt (Creswell et Poth 2018:281–282). Valet av fallstudie kan motiveras med att fallstudien anses återspegla en typisk undersökningsenhet, vilket innebär att det går att dra generella slutsatser från fallet som kan appliceras på andra fall som har likartade förutsättningar som fallet som undersökts (Denscombe 2016:97).

Det går att ifrågasätta huruvida Kronobergs län skulle vara en typisk undersökningsenhet vars konflikter i bostadsfrågan skulle återspegla likartade konflikter i Sverige. Dock finns en större svensk stad som Växjö och ett flertal mindre tätortskommuner i länet, vilket innebär att kommuner med olika kontexter och förutsättningar ligger till grund för det empiriska materialet, samtidigt som de har den gemensamma förutsättningen att de befinner sig geografiskt inom Kronobergs län. Fördelen med att de befinner sig inom samma geografiska län är att de alla behöver samarbeta med samma länsstyrelse som representerar statens intresse inom den fysiska planeringen. Att välja ut kommuner som inte ingår inom samma län skulle vara möjligt, men eftersom svenska staten har gett Boverket i uppgift att med hjälp av länsstyrelserna samla in data gällande kommuners bostadsbyggande och bostadsförsörjningsmål (SOU 2017), menar jag att avgränsningen till ett specifikt län och med utgångspunkt i insamlingsarbete från länsstyrelsen kan vara en intressant ingång för att undersöka kommunernas förhållande till staten i bostadsfrågan.

Flyvbjerg argumenterar för att en fallstudie som representerar ett typiskt fall är användbart för att falsifiera ett påstående eller ge förståelse av ett fall, medan ett fall som snarare representerar ett undantagsfall är användbart att validera och dra generella slutsatser ifrån (Flyvbjerg 2006:15). Om en förförståelse av ett typiskt fall inte stämmer är det en god anledning till att ifrågasätta ifall förförståelsen för dessa är korrekt. Är det däremot ett fall som anses vara atypiskt innebär det att ifall

förförståelsen visar sig vara korrekt även i detta atypiska fall kan det tyda på att förförståelsen av dessa typer av fall stämmer eftersom den också gäller de fall som sticker ut.

Flyvbjerg anser också att en generell missuppfattning om fallstudier är att resultaten inte är generaliserbara på andra likartade fall, och att det därför antas att fallstudier inte kan bidra med vetenskaplig utveckling och framsteg, utan kan snarare användas som en ingång till eventuellt framtida forskning i ett ämne som det behöver forskas mer kring (Flyvbjerg 2006:3–4). Ett av argumenten för fallstudier menar Flyvbjerg är att det är en metodologi som är kapabel till att ge kontextbaserad kunskap och att samhällsvetenskapen ännu inte har lyckats att producera en generell icke kontextuell baserad kunskap som ansetts vara vedertagen som universell sanning (Flyvbjerg 2006:6).

Denna fallstudies syfte är inte att generera icke-kontextuell kunskap för vilka konflikter som förekommer i bostadsfrågan, men den kan ge en förståelse för vilka konflikter som eventuellt förekommer i andra delar av Sverige under den rådande kontext som existerar i den svenska bostadssituation idag, och belysa hur dessa hanteras. Planeringsprocessen i Sverige är enligt lag den samma i alla Sveriges kommuner och län och därför är det rimligt att anta att planeringssystemet hanterar konflikter på ett likartat sätt i övriga delar av landet. Konflikter som förekommer inom det valda fallet Kronobergs län menas kunna återspegla likartade konflikter i andra län i Sverige, eftersom lagstiftningen och planeringsprocessen kring den fysiska planeringen är den samma i hela landet vilket gör att konflikter och konflikthanteringen baserat på det svenska planeringssystemet i Kronoberg bör kunna vara representativt. Kronoberg är därmed inte valt för att länet menas vara unikt utan därför att det antas vara exempel på hur det svenska planeringssystemet fungerar i praktiken gällande bostadsbristen och bostadsfrågan.

Praktiska överväganden för forskaren kan vara en bakomliggande förklaring till val av fallstudie, även om det inte borde vara den avgörande motiveringen (Denscombe 2016:98). Valet av fallet Kronobergs län är delvis motiverat av praktiska skäl, eftersom det ligger geografiskt nära forskarens hem och utbildning. Det finns också en praktisk förklaring i att jag under min praktikperiod hos Växjö kommun fick delta på möten mellan kommunerna och länsstyrelsen Kronoberg om bostadsbristen, och därigenom har fått en insikt i ämnet om svårigheterna för kommunerna att förse medborgarna med bra bostäder.

## 4.2 Kvalitativ semistrukturerad intervju

Denscombe beskriver forskningsintervjuer som en metod för datainsamling som använder människors svar på forskarens frågor som datakälla (2016:263). Valet av intervju som metod för datainsamling menas främst vara lämpligt när syftet är att undersöka uppfattningar och erfarenheter eller ifall forskaren undersöker komplexa frågor eller söker privilegierad information som en viss grupp av människor besitter (Denscombe 2016:265). Metoden menar jag vara lämpad för denna studie eftersom problemformuleringen är av en karaktär som kan anses stämma väl in på Denscombes beskrivning av en komplex fråga där individer som arbetar med planering och bostadsförsörjning besitter information i frågan som är relevant för ämnet och problemformuleringen. Problemformuleringen berör komplexa frågor om konflikter mellan bostadsförsörjningen och andra aktörers intressen i bostadsfrågan. Individerna som kan antas besitta kunskap och erfarenhet av att arbeta med bostadsförsörjning och kunskap om möjligheten att bygga är tjänstemän som arbetar med

bostadsförsörjning och hur bostadsbyggandet kan öka samt med detaljplaneringen där det avgörs vad som får byggas.

Som intervjumetod har en kvalitativ semistrukturerad intervju valts, eftersom den dels är flexibel och låter informanten utveckla sina svar likt en ostrukturerad intervju, samtidigt som metoden tillåter en viss struktur som gör att informanten belyser de aspekter som forskaren vill ha undersökta (Bryman 2016:467). Syftet och problemformuleringens inriktning på konflikter i bostadsfrågan gör att det krävs inriktade frågor och teman i intervjun som belyser dessa specifika aspekter, snarare än att behandla bostadsfrågor och bostadsbristen i allmänhet. En kvalitativ semistrukturerad intervju möjliggör för detta eftersom det tillåts en viss struktur på teman och frågor. Att använda intervjuer som metod är ofta tidskrävande för forskaren och kräver en del förberedelse inför själva intervjutillfället (Crewswell et Poth 2018:173). Men även efteråt är transkriberingsprocessen och kategoriseringen av innehållet från intervjuerna en tidskrävande process som forskaren kommer att behöva lägga mycket tid på (Crewswell et Poth 2018:174). Därför krävs en god förberedelse och framförhållning från forskarens sida att välja ut vem som ska intervjuas.

#### *Val av intervjupersoner*

Valet av intervjupersoner har skett genom kontakt med kommunerna och länsstyrelsen på mail eller telefon, där det har redogjorts för syftet med studien och frågat ifall jag skulle kunna få möjlighet att intervju personer som arbetar med planering och som kan antas besitta information gällande bostadssituationen i länet eller kommunen och hur de arbetar med bostadsfrågor generellt. Antingen har jag fått kontakt direkt med en person som jag bedömt vara relevant för en intervju, eller har jag hänvisats till någon annan i kommunen som menas ha denna information. Tillvägagångssättet för att avgöra vilka intervjupersoner som är relevanta baseras på det som Bryman kallar för gatekeeper metoden, där kommunala tjänstemän har tillfrågats kring vilka som på deras arbetsplats skulle besitta information inom forskningsområdet och som därefter har hänvisat mig till antingen sig själva eller en kollega som menats veta mer om ämnet (Bryman 2016: 434)

En intervju ska helst föregå på en plats som informanten är bekväm i och upplever att de har möjlighet att tala fritt och ostört. Därför uppmantras intervjuaren till att utföra intervjun i informantens hem, arbete eller på en ostörd allmän plats (Creswell et poth 2018:164–165). Totalt har åtta intervjuer gjorts för insamling av det empiriska materialet till studien, där samtliga intervjuer har inträffat på respektive informants arbetsplats. Informanterna för studien är tjänstemän som arbetar inom kommunal verksamhet med yrken som planarkitekter, planchefer eller inom ett kommunalt bostadsbolag. Av sekretesskäl kommer dessa individer inte att nämnas vid namn utan benämnas som informant ett, informant två och så vidare. En av informanterna arbetar på länsstyrelsen Kronoberg medan de övriga informanterna arbetar som tjänstemän på följande kommuner: Tingsryd, Uppvidinge, Alvesta, Växjö, Lessebo, Ljungby och Älmhult. Informanten i Tingsryd arbetar på det kommunala bostadsbolaget och jag hänvisades från kommunens förvaltning till denna individ därför att personen ifråga ansågs ha en god insikt i bostadssituationen i kommunen. För att inte göra det uppenbart vilka identiteter informanterna kommer inte deras yrkestitlar att redogöras för. Tjänstemännen på de kommuner som har intervjuas arbetar som planarkitekter, samhällsplanerare, planchefer och stadsarkitekter. Ett flertal av dem arbetar både med detaljplanering, översiktligplanering och även i ett flertal fall med kommunens bostadsförsörjningsprogram.

## *Intervjuguide*

En intervjuguide för semistrukturerade intervjuer bör enligt Bryman innehålla öppna teman eller frågor som tillåter intervjupersonen att besvara frågorna utförligt och ge fördjupade svar. Intervjuaren bör vara flexibel och behöver inte nödvändigtvis ställa frågorna och temana i enlighet med den förutarbetade intervjuguiden, utan kan anpassa intervjusituationen utifrån intervjupersonens respons och ställa frågorna samt ta upp teman i en annan ordning så länge de behandlas vid ett tillfälle som passar i intervjun (Bryman 2016:468–469).

Underliggande teman och frågor som intervjun baseras på har delvis utarbetats utifrån bostadsförsörjningsprogram för respektive kommun och SOU-utredningen gällande Boverkets uppgift att skapa en översiktlig bild av bostadsbristen i landet (SOU 2017). Bryman betonar vikten av att intervjuaren inte skapar svaren som undersökningen söker genom att guida den intervjuade till att svara det som intervjuaren vill få fram (Bryman 2016:471). Intervjuaren bör också försöka förhålla sig till den sociala verklighet och kontext som intervjupersonen är van vid, för att svaren ska vara genuina och utförliga (Bryman 2016:469). Att ställa komplexa frågor relaterade till ett specifikt ämne eller ur ett visst perspektiv blir därför inte bara problematiskt eftersom intervjuaren leder den intervjuade och såldes skapar svaren själv, utan det kan också innebära att intervjupersonen helt enkelt inte kan formulera svar på en främmande fråga som de inte resonerat kring tidigare. Därför har mina frågor baserats på bostadsförsörjningsprogrammen som nämnts tidigare eftersom de innehåller en kontext som intervjupersonerna är insatta i och som samtidigt kan ge svar på frågorna i problemformuleringen, utan att konkret ställa frågor som gör att informanten ger svar som forskaren anser är "rätt". Ett exempel på en ledande fråga är: "Vilka konflikter påverkar era möjligheter att förse kommunen med de bostäder som ni behöver?" En sådan fråga är vilseledande därför att den antar att det existerar en konflikt som påverkar bostadsförsörjningen och att intervjupersonen bör eller skulle besitta svaret på en sådan konkret fråga.

Som inledning på intervjun har första temat behandlat en bakgrund av dels personen som intervjuas men främst en bakgrund av hur bostadssituationen ser ut i kommunen/länet, vilka typer av boendeformer som det är brist på och vilka konsekvenser detta får för medborgare och kommunen i stort. Genom att börja med en inledning om informanten och hur bostadsbristen påverkar kommunen eller länet, får intervjupersonen en insikt i vad intervjun handlar om vilket blir ett naturligt steg in på de teman som berör de mer relevanta aspekterna för studien. En kontext för hur bostadssituationen ser ut i kommunen är också en relevant förståelse för i vilken kontext de eventuella konflikterna förekommer. Svaren som ges i inledningen kan också leda till följdfrågor och ingångar senare i intervjuns andra teman eftersom de relaterar till varandra. Exempelvis ifall informanten menar att det finns en brist på en viss typ av bostadsform kan följdfrågor sedan ställas gällande vilka förutsättningar kommunen har för att säkerställa att dessa bostadsformer byggs och vilka hinder som eventuellt framkommer för att detta kommer ske.

Andra temat behandlar mål och strategier för bostadsbyggandet som kommunerna beskriver i sina bostadsförsörjningsprogram. Här ställs följdfrågor gällande vad som eventuellt förhindrar kommunerna att uppnå de mål de har och att kunna arbeta utifrån de strategier de tagit fram, för att således komma in på vilka eventuella konflikter som påverkar kommunernas förutsättningar för att öka bostadsbyggandet. Temat för Kronobergs länsstyrelse är samma men utgår istället från

länsstyrelsens förutsättningar att kunna bidra till bostadsförsörjningen i länet och vilken roll som länsstyrelsen har gällande bostadsbyggandet samt hur de hanterar eventuella problem som uppstår i dessa situationer. Intervjuguiden för Tingsryds kommuns informant skilde sig också delvis från intervjuguiden till de övriga kommunerna eftersom informanten arbetar för det kommunala bostadsbolaget och inte på en kommunal förvaltning. Frågorna berörde där istället mer hur det kommunala bostadsbolaget arbetar med bostadsfrågan, vad deras roll medför samt hur de hanterar problem som de stöter på när de försöker bygga bostäder.

Det tredje temat berör kommunernas samarbetsmöjligheter och rollfördelningen gentemot andra aktörer som påverkar och har inflytande över bostadsbyggandet. Detta är ett relevant tema att undersöka närmare eftersom en återkommande aspekt i bostadsförsörjningsprogrammen hos kommunerna (Växjö kommun 2016, Alvesta kommun 2016) är att samverkan krävs mellan övriga aktörer i samhället för att bostadsförsörjningen ska förverkligas, och eftersom både statliga utredningar (SOU 2017) och forskning (Cars et al 2013:7) anser att samverkan mellan aktörer är väsentligt för byggandet i Sverige. För att undersöka ifall dessa samarbeten är friktionsfria eller om de innebär vissa konflikter kommer följdfrågor som inriktar sig på hur dessa samarbeten fungerar och vad utfallet av dessa samarbeten har varit. Temat berör också rollfördelningen mellan aktörerna i bostadsfrågan och hur de ser på de övriga aktörernas roll och hur rollfördelningen eventuellt påverkar möjligheten för bostadsförsörjningen.

Intervjuguiden är bifogad i bilaga 1 för att tydliggöra närmare vilka teman och frågor som jag har utgått ifrån vid intervjutillfällena.

### 4.3 Kvalitativ innehållsanalys

De empiriska data som krävs för att kunna undersöka problemformuleringen har införskaffats genom att utföra kvalitativa semistrukturerade intervjuer och där transkriberingen av dessa har bearbetats genom en kvalitativ innehållsanalys. Kvalitativ innehållsanalys är en metod som används inom en rad vetenskaper som beteendevetenskap, humanvetenskap och vårdvetenskap för att tolka texter som dokument och transkriberade intervjuer (Lundman et Graneheim 2014:187). Metoden kan ha en deduktiv ansats eller en induktiv ansats, där den deduktiva ansatsen innebär att forskaren utgår ifrån förutbestämda teorier eller mallar för att undersöka det empiriska materialet, medan induktiv ansats är mer förutsättningslös och anpassas mer till att undersöka människors förståelse och upplevelser av ett fenomen (Lundman et Graneheim 2014:188). I denna studie har en kvalitativ innehållsanalys med induktiv ansats använts, eftersom syftet är att undersöka vilka konflikter som förekommer mellan kommunernas mål i bostadsförsörjningen och andra intressen. Det har behövts en induktiv metodansats som inte arbetar med att undersöka en viss teoretisk förståelse speglar verkligheten, utan snarare mer förutsättningslöst undersöker vilka konflikterna är. Deduktiv ansats utgår generellt ifrån en förutbestämd hypotes eller teori med risk för att forskaren letar efter att bekräfta hypotesen eller teorin (Fejes 2015:24).

Kvalitativ innehållsanalys används för att undersöka variationer i texter genom att beakta likheter och skillnader i materialet. Dessa likheter och skillnader kategoriseras i teman och med hjälp av koder för att synliggöra latenta budskap i innehållet (Lundman et Graneheim 2014:189). Därför har metoden bedömts som lämplig för denna studie, eftersom syftet är att urskilja olika konflikter gällande

bostadsförsörjningen och belysa ifall likartade konflikter förekommer inom flera kommuner samt redogöra för hur planeringen hanterar dessa konflikter. Den kvalitativa innehållsanalysen har således använts för att definiera konflikterna och hur dessa hanteras eller inte hanteras i planeringsprocessen.

Analysprocessen inom kvalitativ innehållsanalys använder begrepp för att beskriva innehållet i textens mening och latenta budskap. Dessa begrepp är följande: Analysenhet, domän, meningsenhet, kondensering, abstraktion, kod, kategori och tema (Lundman et Graneheim 2014:189–191). Analysenhet är de textobjekt som analyseras, och transkriberade intervjuer samt observationsprotokoll är exempel på sådana analysenheter. Forskaren behöver avgöra vilka analysenheter och hur många som behövs för att kunna besvara problemformuleringen som forskaren ställt sig. Samtliga åtta genomförda intervjuer har transkriberats och de utgör de analysenheter som skapats för att få empiriska data för att kunna besvara problemformuleringen.

Domän är delar av texten som berör en viss aspekt av ett område och som går att definiera utan hög grad av tolkning. Det kan exempelvis vara ifall en intervju behandlar olika processer eller faser och där en av dessa faser eller en aspekt av processen definieras som en domän (Lundman et Graneheim 2014:190). Meningsenhetsbegreppet används för att redogöra för ord, meningar eller längre stycken i texten som hör ihop eftersom innehållet i meningarna relaterar till varandra. Dessa meningsenheter behöver vara av en "lagom" storlek eftersom det annars kan vara svårhanterligt att analysera utifrån för stora meningsenheter som rymmer mer information än huvudinnehållet som förmedlas. Meningar kan ses som citat ifrån materialet som forskaren menar har ett relevant innehåll. Samtidigt kan viktig information vid för korta meningsenheter exkluderas och resultatet blir för fragmenterat (Lundman et Graneheim 2014:190). I denna studie är syftet att urskilja konflikter i bostadsförsörjningen och hur dessa konflikter uppges hanteras. Därmed kommer intervjuernas innehåll från transkriberingarna att kondenseras till meningsenheter för att sedan abstrahera kodningen till kategorier som menas representera konflikter som förekommer i bostadsfrågan enligt kommunerna och länsstyrelsen.

När forskaren bearbetar materialet i analyseringsprocessen kondenseras och abstraheras meningsenheterna. Under kondenseringsprocessen görs texten kortare genom att meningsenheterna i texten förkortas, vilket underlättar inför abstraheringen av innehållet. Forskaren kodar meningsenheterna till korta meningar eller enstaka ord igenom att den kondenserade meningsenheten abstraheras och lyfts till en högre logisk nivå. Därefter kan koderna kategoriseras, vilket innebär att likartade koder sätts ihop för att bilda kategorier. Respektive kategori bör skilja sig från de andra genom dess innehåll, således att inga koder kan placeras i två separata kategorier, samtidigt som ingen data som relaterar till problemformuleringen och syftet ska kunna falla bort, genom att det inte utformats en kategori som koderna kan placeras i (Lundman et Graneheim 2014:190). Underkategorier kan utformas som ett första steg för att kategorisera koderna för att tydliggöra dels för forskaren under analysprocessen men också dels för läsaren för att tydliggöra hur forskaren har gått tillväga i analyseringsprocessen av materialet. Därefter utformas teman för kategorierna för att få en förståelse för det latenta budskapet i texten, ett eller fler teman som återkommer i kategorierna. Kategorierna besvarar frågan "vad" texten handlar om, och igenom att tematisera dessa kategorier besvaras frågan "vad handlar det här om", vilket mer behandlar den bakomliggande förståelsen av textens budskap (Lundman et Graneheim 2014:191). Syftet är att tematisera kategorierna från transkriberingen efter kondenserings- och abstraktionsprocessen för att kunna belysa de bakomliggande konflikterna i bostadsfrågan.

Två domäner har definierats i den kvalitativa innehållsanalysen för att placera in de kategorier som sedan representerar teman kring de konflikter som förekommer och hur de hanteras. Den första domänen är det som definierar själva konflikterna, medan den andra domänen definierar de kategorier som redogör för hur konflikterna hanteras. Genom att bryta ut meningsenheter ur transkriberingen, koda dessa och skapa underkategorier och kategorier som sedan placerats inom respektive domän, har teman för konflikter och hur de hanteras sedan skapats. Ett tema består därmed av kategorier inom den första domänen som representerar konflikten och av kategorier i den andra domänen för hur konflikten hanteras.

Ett diagram för respektive informant har utformats där citat från transkriberingen placerats som sedan kondenserats och kodats, och slutligen har det bildats underkategorier och kategorier av dessa koder (se bilaga 2 för exempel). Därefter har kategorierna som utarbetats från de åtta diagrammen placerats in i nya diagram, där kategorier som jag menar är relaterade till varandra har placerats in i en av de två domänerna, vilket bildar underteman som därefter definierar ett tema för en konflikt i bostadsfrågan, och hur denna konflikten menas kunna hanteras enligt informanterna. Processen och metoden för den kvalitativa innehållsanalysen har följt det exempel som Lundman et Graneheim redogör för på sida 194–195 i boken "Tillämpade kvalitativ forskning inom hälsa och sjukvård", som använder sig av diagram och begrepp för att bryta ner och analysera innehållet av transkriberade intervjuer.

Processen för utformningen av den kvalitativa innehållsanalysen har varit en cirkulär process där transkriberingarna från intervjuerna har bearbetats i omgångar. Först har det empiriska materialet för varje enskild intervju bearbetats separat och kodats utifrån citaten som lyfts ut. Därefter gjordes en genomgång av de generella budskapen i de olika citaten och innehållet i dem, för att därefter börja underkategoriseringen och kategoriseringen av koden. Under denna process undersöktes det empiriska materialet i transkriberingarna ytterligare en gång för att kartlägga huruvida andra meningsenheter var av relevans utifrån den nya förståelsen av materialets budskap och innehåll. Därefter togs de definierade kategorierna, placerades i underteman vilket därefter sammanställdes till övergripande teman för de olika konflikterna och hanteringen av dem. Teman bör enligt Lundman och Graneheim definieras utifrån texterna som helhet, innehållet i kategorierna och ens tolkning av det latenta budskapet (2012:193), vilket jag anser att jag har gjort genom att bryta ner innehållet och tolka det igenom den process som här har beskrivits.

#### 4.4 Applicering av teori och forskningsöversikt

Analysen av det empiriska materialet görs igenom att först undersöka vilka planeringsteorier och dess ideal (presenterades i kapitel 2.2) som återspeglar kommunernas hantering av konflikterna. Därefter analysera detta utifrån Mouffes agonistiska teori, som ger en förståelse för vad det innebär att hantera konflikterna utifrån ett objektiva och ett konsensussträvande förhållningsätt samt vilka konsekvenser detta får enligt teorin. Agonistisk teori ser samhället som politiskt i grunden och att det måste förstås utifrån människors subjektiva intressen. Därför är konflikter också i grunden politiska och innehar motstridiga subjektiva intressen.

Termerna instrumentell rationalitet och kommunikativ rationalitet kommer användas för att beskriva de tillvägagångsätt som Mouffe menar att samhällen generellt använder vid hantering av konflikter, vilket leder till att konflikterna avpolitiserar. Instrumentell rationalitet bygger på idén om att det finns objektiva tillvägagångsätt som genom kunskap kring dessa kan medföra att ett samhälle utvecklas för allas bästa. Kommunikativ rationalitet bygger på idén om att genom deliberation kan nå en

konsensus kring de motstridiga intressen som råder i samhället mellan olika parter. Som det redogjordes för i kapitel 3 menar Mouffe att detta medför att de politiska aspekterna i konflikterna inte blottläggs.

Termerna kollektiva identiteter och hegemoni används för att granska den politiska dimension som Mouffe menar existerar i samhället. Kollektiva identitet representerar grupper i samhället som definierar sig utifrån gemensamma drag och har vissa intressen gentemot andra kollektiva gruppidentiteter. Hegemoni representerar de "sanningar" som tas för givet för att vara objektiva och universella, men som Mouffe menar är i grunden en politisk och som inte ifrågasätt eftersom de ses som självklara. Exemplet som presenterades i kapitel 3 är konceptet allmänintressen som framställs som att vara objektivt det bästa för samhället och allmänheten, men som utifrån agonistisk teori i grunden är ett politiskt intresse som har fått möjligheten att definiera vad som "objektivt" anses vara sant och som därmed inte kan ifrågasättas.



## 5. Resultat och analys

I detta kapitel presenteras de tre konflikter som kan extraheras ur den empiriska studien. Den första konflikten gäller kommunens bostadsbehov å ena sidan och det som faktiskt byggs å andra sidan. Jag kallar konflikten "Kommunens behov av tillgängliga bostäder till alla medborgare gentemot den privata sektorns intresse av att bygga bostäder". Den andra konflikten handlar om motstridiga politiska värderingar och agendor, och kallas därför "Politiska värderingar gällande kommunens bostadsförsörjning". Den tredje konflikten handlar om planprocessen och temporala perspektiv. Denna kallar jag för "Planprocessens beaktande av riksintressen och samhällsaspekter gentemot snabbt och effektivt bostadsbyggande". Konflikterna är en sammanställning av den kvalitativa innehållsanalysens abstraherade kategorier, som sedan gemensamt har bildat tre teman där respektive tema representerar en konflikt. Varje konflikt presenteras genom referat från några av de sammanställda kategorier som bildat temat och citat ur materialet och är indelad efter de underteman som har kunnat urskiljas, markerade med underrubriker nedan. På grund av det empiriska materialets storlek kommer inte alla kategorier att kunna presenteras i resultatdelen. Urvalet har gjorts för att få med de citat som tolkats vara mest relevanta, samtidigt som citat från alla informanter presenteras för att samtliga informanter i studien ska bli representerade. Efter beskrivningen av konflikt och konflikthantering kommer jag i tur och ordning att perspektivera de tre konflikterna i förhållande till planeringsteorierna som presenterades i kapitel 2.2 för att därefter analysera empirin utifrån agonistisk teori som behandlats i kapitel 3. Agonistisk teori används för att ge en förståelse av konflikternas bakomliggande karaktär.

### 5.1 Konflikt ett: Kommunens behov av tillgängliga bostäder till alla medborgare gentemot den privata sektorns intresse av att bygga bostäder

Följande avsnitt redogör för den första konflikten och hur den hanteras. Som empirin kommer att visa beskriver informanterna hur kommunen har ett större bostadsbehov än vad som finns tillgängligt och att den privata sektorn inte har incitament för att bygga dessa på grund av de ekonomiska förutsättningarna. I det empiriska underlaget för konflikt ett finns information från samtliga informanter.

#### 5.1.1 Beskrivning av konflikt ett

*För lite bostäder byggs och det finns inget marknadsincitament*

Samtliga kommuner redogör för att det byggs för lite bostäder generellt eller för få bostäder av vissa typer, vilket är motiveringen till att det råder en generell bostadsbrist. Exempelvis redogör informanten i Växjö för att det byggs för lite bostäder i förhållande till befolkningsväxten i kommunen vilket har ökat bostadsbristen ytterligare de senaste åren och situationen ses inte som hållbar.

För vi har legat på cirka 350 bostäder som byggs om året, och så växer vi då med över tusen. Och vi räknar ju då, ah cirka två personer per bostad då. Och då räcker ju inte det och då skapar vi ju på oss en bostadsbrist. (Informant fem Växjö 2018:23.)

Vilka bostäder det är som det finns brist på varierar mellan kommunerna. Ett flertal informanter betonar att bristen främst berör hyresrätter, som exempelvis Tingsryds informant som menar att det inom kommunen finns en hög efterfrågan på hyresrätter och att det inte finns några tillgängliga lediga lägenheter.

Vi har i princip alltid stor efterfrågan och i princip allt är ju uthyrt och vi får ju uthyrt allt liksom direkt. Så det är det, det är bostadsbrist. Så det är bostadsbrist och det är stor efterfrågan. (Informant två Tingsryd 2018:5.)

Liknande resonemang återspeglar sig i Uppvidinge där behovet för fler bostäder i kommunen främst menas vara av hyresrätter, eftersom det anses finnas ett befintligt bestånd av äganderätter som täcker den nuvarande efterfrågan på de bostadstyperna.

Ja det är hyresrätter, egentligen uteslutande där också. Eh äganderätter är det egentligen ingen brist på, skulle jag inte säga. Det finns eh en helt okej begagnande marknad för villor. (Informant tre Uppvidinge 2018:9–10.)

Men på grund av den nuvarande bostadsmarknaden finns det inget incitament för de privata aktörerna att bygga bostäder i Uppvidinge på grund av att kommunen har ett litet befolkningsunderlag, enligt informanten. Avkastningen vid försäljning av en bostad i Uppvidinge är lägre jämfört med andra kommuner, vilket gör att bostadsbyggandet är för lågt i jämförelse med behovet.

Och det är ju om man ska koppla det längre så har det givetvis också med marknaden att göra, och det är väl inget konstigt att privata företag styrs av det som har med marknaden att göra. (Informant tre Uppvidinge 2018:10.)

Informanten förklarar också att kommunen har sitt planmonopol och kan utföra detaljplaner, men intresset för att bebygga dessa detaljplaner är lågt och de utnyttjas därför inte (Informant tre Uppvidinge 2018:10).

Ljungby kommun har likt Uppvidinge och Tingsryd en brist på hyresrätter och redogör också för att marknaden inte bygger de bostäder som kommunen behöver. Ljungby har som målsättning att bygga 175 bostäder om året för att nå målet på ett befolkningsantal på 35 000 invånare. Men det finns i dagsläget brist på bostäder men främst på hyresrätter i kommunen, där informanten förklarar att det har varit brist på hyresrätter åtminstone sedan senast hon arbetade med bostadsförsörjningsprogrammet hösten 2017. "Vi har ju då brist på bostäder, så då när vi tog fram bostadsförsörjningsprogrammet som då antogs i höstas så fanns det inga lediga lägenheter att hyra" (Informant sju Ljungby 2018:33–34).

Informanten menar också att den privata marknaden inte bygger hyresrätter utan främst har ett intresse av att bygga bostadsrätter, vilket blir problematiskt när behovet i kommunen menas vara hyresrätter. "För det har man ju sett att de privata de bygger helst bara bostadsrätter" (Informant sju Ljungby 2018:34).

I Alvesta menas bostadsmarknaden vara tudelad, eftersom efterfrågan på bostäder är stor samtidigt som det inte finns marknadsincitament till att bygga bostäder, särskilt inte i de mindre tätorterna i kommunen. "Tudelad kan man väl säga. Dels så råder det brist på vissa typer av bostäder och å andra

sidan finns det inte marknad för att bygga, i andra delar eller i vissa delar av kommunen” (Informant fyra Alvesta 2018:13).

Marknaden och konjunkturen menas vara en avgörande förklaring om det byggs eller inte byggs bostäder enligt Alvestas informant. ”Eh aa det är några olika aspekter. Den första är ju så klart den nationella nivån, alltså funkar inte konjunkturen och marknaden så funkar det inte” (Informant fyra Alvesta 2018:13). Detta återkopplar till den problematik som de övriga kommunerna också har beskrivit, att marknaden inte har incitament till att bygga de bostäder som kommunerna menas behöva.

Lessebo anses ha en bostadsbrist gällande olika bostadstyper och arbetar för att bygga lägenheter, villor och radhus. ”Så det vi tittar mycket på är lägenhetshus och det är ju då olika former av småskaliga enfamiljshus om det så är radhus, kedjehus eller annan typ av bostad”. Problematiken med att bostadsbristen är påtaglig i Lessebo är att flyttkedjan inte fungerar enligt informanten, vilket innebär att en person som säljer sin villa eller bostadsrätt i Lessebo inte har möjlighet att flytta till en annan bostad inom kommunen. Detta menar informanten beror på att det är marknaden som avgör vad som byggs och intresset bland byggherrar för att bygga dessa bostäder är lågt eftersom det inte är tillräckligt lönsamt. ”Eh tja jag tror en stor problematik handlar om hur byggherrar ser på detta. Och det handlar ju då om en ekonomisk fråga, de bygger där det är lönsamt” (Informant sex Lessebo 2018:28–29).

#### *Grupper i samhället står utan bostäder – det byggs för lite billiga bostäder och för mycket dyra*

En annan aspekt som lyfts av informanterna är att det finns grupper i samhället som har svårt för att ta sig in på bostadsmarknaden på grund av att dessa grupper har svaga ekonomiska förutsättningar, samtidigt som de nyproducerade bostäderna är för dyra. Exempelvis menar informanten från länsstyrelsen att det finns ett ekonomiskt hinder för att ta sig in på bostadsmarknaden, som gör att som individ måste man kunna investera i en bostad för att vara säker på att få någonstans att bo.

Ehm, men eh (kort paus) det är fortfarande en pressad situation (syftar på bostadsmarknaden), och kanske då framförallt för de grupper som har det, alltså har du pengar och du kan köpa nånting och kan lägga pengar på det så tror jag att du kan hitta något ganska snabbt i och med att det byggs så mycket. (Informant ett Länsstyrelsen 2018:1.)

Tingsryds kommun beskriver att det finns en obalans i kommunen mellan det behov som man ser på bostadsmarknaden och mellan nivån på marknadshyror på nyproducerade bostäder. Vissa grupper i samhället har svårt att betala dessa. ”Vi får nästan alltid då när vi pratar med folk i nyproduktionssammanhang, vi kan inte betala 8000–9000 tusen för en trea och då är det lite det som man måste jobba utifrån” (Informant två Tingsryd 2018:5).

Problematiken menas vara att marknaden bygger till höga kostnader eftersom de bygger med dyrt material och innovativt, vilket informanten menar inte är förenligt med lägre hyror som fler har råd att betala. Marknaden har ett intresse av att bygga unikt och med höga ambitioner, vilket alltså inte är förenligt med de billiga bostäder som behövs. ”Det ska vara innovation och det ska vara specialmaterial, och det ska vara så och så och så och speciella byggtekniker” (Informant två Tingsryd 2018:6).

Liknande scenario beskriver informanten i Växjö som anser att det råder brist på billiga eller prisvärda lägenheter, vilket drabbar ekonomiskt svaga grupper i samhället som främst fattiga pensionärer och nyanlända. Det byggs däremot mycket i Växjö, men de bostäder som byggs är inte för de grupper som har svårast att ta sig in på bostadsmarknaden till att börja med. Det befintliga beståndet räcker inte till för att förse dessa grupper med bostäder. ”ja det är alla möjliga som inte har möjlighet att betala för nyproduktionshyror och inte får tillgång till den nuvarande bostadsmarknaden heller. Alltså befintligt bestånd” (Informant fem Växjö 2018:23).

Samma problematik beskrivs i Alvesta och Älmhult, där informanten från Alvesta menar att de projekt som är ekonomiskt lönsamma att bygga i kommunen är i en högre prisklass än gruppen av ekonomiskt utsatta har råd att betala.

Mm det finns ett jättestort behov, därför det finns en kategori människor som behöver det. Däremot skulle det byggas, så har samma kategori människor alltså inte möjlighet att ta sig an en sådan bostad till det priset. (Informant fyra Alvesta 2018:16.)

I Älmhult anses det byggas för få bostäder, och de bostäder som byggs har en hög kostnad, vilket inte menas matcha den betalningsvilja och den kostnad som invånare har råd med. ”Och en annan orsak till att vi har en bostadsbrist är ju att det byggs för lite, och en annan orsak är ju då att det är förhållandevis dyrt, alltså priserna för det som byggs idag är förhållandevis högt” (Informant åtta Älmhult 2018:39).

#### *Inga banklån för bostadsbyggande i mindre tätorter och på landsbygd*

En aspekt i konflikten är att bankerna inte lånar ut pengar till bostadsbyggnation i mindre tätorter och på landsbygden, vilket enligt ett flertal informanter är problematiskt för Kronobergs mindre kommuner och landsbygdstätorter. Detta indikerar samtidigt att marknadens förutsättningar och incitament för bostadsbyggande inte är tillräckligt goda i delar av Kronobergs län.

Länsstyrelsen menar att de genom sin kontakt med kommunerna fått en insikt att bostadsbyggandet på landsbygden är hindrat av att det är svårt att få till lån av banker för bostadsbyggandet vilket påverkar mindre kommuner negativt. ”ja, även bankerna har en viktig roll, i alla fall i ett län som Kronoberg där, där många av de mindre kommunerna säger att det är ett av de stora problemen att ja att man inte får lån för att bygga nytt” (Informant ett Länsstyrelsen 2018:1).

Lessebo, Ljungby och Älmhults informanter beskriver samma situation som länsstyrelsen att banken inte ger lån till byggnation. I delar av Lessebo kommun menar informanten att privata aktörer inte kan få lån till att bygga bostäder, vilket är problematiskt för kommunens utveckling. ”Ja alltså banken vill inte ge dig lån, för de vet att om du säljer ditt hus, ja du får inte tillbaka några två miljoner för det huset” (Informant sex Lessebo 2018:30).

Ljungby betonar att landsbygden i kommunen har svårigheter med bostadsbyggandet generellt, därför att bankerna inte är villiga till att ge lån i de mindre orterna i kommunen, som exempelvis Torpa. Detta menar informanten får en negativ effekt för kommunens landsbygdsorter.

Jag tänker många som tänker bygga villa kanske fastnar just i det att de inte får lån till att bygga ute på landsbygden, men kan få att bygga inne i staden, och det är ju givetvis en negativ effekt för våra landsskapsorter. (Informant sju Ljungby 2018:37.)

Älmhults informant beskriver likt de i övriga att bostadsbyggandet är centrerat till Älmhults tätort, eftersom det inte går att få lån av bankerna till att bygga på landsbygden då risken för att fastighetsvärdet blir lägre än produktionskostnaden är för stor och därmed inte kan säljas vidare med vinst.

På landsbygden så beror det på att det är svårt att få lån helt enkelt, alltså utanför Älmhults tätort då, ja precis, eftersom att du, eftersom då fastighetsvärdet sjunker och är mycket lägre än vad vad själva bostadsproduktionskostnaden är. (Informant åtta Älmhult 2018:41.)

### *Sammanfattning*

Sammantaget beskriver kommunerna hur den privata marknaden inte bygger bostäder i den utsträckning som kommunerna menas behöva för att kunna förse sina medborgare med tillgängliga bostäder. Informanternas svar indikerar att det råder en bostadsbrist i samtliga kommuner, varav alla har brist på hyresrätter och flerbostadshus medan somliga kommuner även menas ha brist på andra boendeformer. Den främsta bristen menas i flera fall vara bristen på billiga hyresbostäder som människor med lägre inkomster och svag ekonomisk ställning också skulle ha råd med. Marknaden beskrivs samtidigt inte ha ett intresse av att bygga i den utsträckning som det behövs, vilket informanterna från Alvesta, Uppvidinge och Lessebo menar kan kopplas till att de inte kan sälja bostäderna med vinst. Bankerna ger heller inte ut lån för bostadsbyggande i mindre tätorter och på landsbygden eftersom det finns en osäkerhet kring huruvida kostnaden för bostadsbyggandet kan generera ett fastighetsvärde som ger en avkastning. Detta indikerar att marknadens incitament för bostadsbyggande står i konflikt med kommunernas faktiska bostadsbehov.

### 5.1.2 Hantering av konflikt ett

Följande är en sammanställning av vad informanterna säger om de åtgärder som de kan ta till för att hantera konflikt ett: "Kommunens behov av tillgängliga bostäder till alla medborgare gentemot den privata sektorns intresse av att bygga bostäder".

#### *Planberedskapen*

Det verktyg som nämns av ett flertal informanter från kommunernas planeringsförvaltningar är planberedskapen, vilket citat nedan kommer visa. Planberedskapen anses vara ett sätt att ge förutsättningar för att fler bostadsprojekt kan komma igång och bli aktuella.

Informanten från Uppvidinge anser att det de kan göra för att påverka bostadsbyggandet i kommunen är att skapa tillgängligmark för byggnation vid planförfrågan. "Det enda vi kan göra är att skapa

förutsättningar då för att andra aktörer kan och vill bygga. Och det är ungefär där det tar slut” (Informant tre Uppvidinge 2018:9).

Alvestas informant delar Uppvidinges åsikt och menar mer specifikt att det som de på planeringskontoret konkret kan göra för att öka bostadsbyggandet i kommunen är att säkerställa att det finns attraktiv och planlagd mark som skulle kunna bebyggas.

Ja om du menar min roll då är ju främst att tillskapa ny mark, eh kanske göra mark som är obebyggd eller kanske dåligt nyttjad mer attraktiv. Det kanske handlar om att höja byggrätt, ta bort bestämmelser. (Informant fyra Alvesta 2018:16.)

Att planera för attraktiva tomter och att göra flexibla detaljplaner nämns av ett antal informanter som en viktig aspekt som kan underlätta för den privata sektorn till att bygga, vilket kan medföra att fler byggprojekt påbörjas. Ljungbys informant går i linje med Alvestas informant och betonar att det inte enbart är antalet detaljplaner i planberedskapen, utan också att det finns detaljplaner för mer attraktiv mark eftersom detta kan påverka om den privata sektorn skulle vara intresserade i att dra igång ett byggprojekt. ”Vår roll är ju liksom att se till så att vi har tillräckligt mycket planerad mark för bostäder. Men inte bara antal utan också se till så att det är i tillräckligt attraktiva miljöer och så” (Informant sju Ljungby 2018:35).

Lessebos informant nämner flexibla detaljplaner som inte begränsar den privata sektorn som en viktig aspekt vilket Lessebo kommun arbetar med för att underlätta för byggherrar inför byggprojekt. Samtidigt menar informanten att gamla detaljplaner kan innehålla flera hinder i form av prickmark, vilket är mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas, och som informanten menar avskräcker den privata sektorn från att påbörja byggprojekt. Genom att ha nya och flexibla detaljplaner blir effekten istället att flera byggherrar har möjlighet och intresse av att bygga, vilket informanten menar sig se effekt av i kommunen.

Men utöver det så är det ofta byggherren som då får lite fria tyglar så att säga, och det kan vi se en positiv effekt av. För där är ändå byggherrar igång nu, och de är i de här områdena i första hand som är lite friare så att säga. (Informant sex Lessebo 2018:33.)

I Älmhult arbetas det med att öka bostadsbyggandet genom att säkerställa att det finns tillgängliga detaljplaner och planlagd mark redo för byggnation. Informanten lyfter fram flexibla detaljplaner som ett sätt för kommunen att kunna anpassa sig till marknaden och få dem att bygga. Exempelvis formas inte detaljplaner efter specifika byggherrar utifall att de i slutändan inte fullbordar projektet.

Eh ja, det vi jobbar med är ju till exempel då att vi planlägger mark, att vi möjliggör för bostadsbyggande. Vi får färdigplanerad mark med flexibla detaljplaner, så att du inte, alltså vi låser inte, vi låser inte liksom. (Informant åtta Älmhult 2018:41.)

Genom att ha flera olika detaljplaner anpassade för olika typer av projekt kan kommunen säkerställa att de är en attraktiv kommun för byggföretag att bygga i. ”Ja men det är liksom, vårt mål är ju att vi liksom ska ha ett smörgårdsbord av planlagd mark” (Informant åtta Älmhult 2018:41).

Växjös informant menar att verktygen som kommunen har att tillgå för att kunna påverka bostadsbyggandet är en planberedskap som är anpassad för byggnation och därmed förbättrar förutsättningarna för bostadsprojekt, samt markanvisning för att kunna påverka vad den privata

sektorn bygger. Dock menar informanten att de inte använder sig av markanvisning aktivt utan anpassar sig främst till byggherrens byggönskemål. Markanvisning beskrivs närmare i kommande undertema.

Men markanvisningar är det vi har och en bra planberedskap är det vi har, sen kan vi liksom inte pressa dem till att dra igång ett projekt, alltså som de inte har sålt för det tillräcklig eller så (kort paus). Så att marknaden styr det mesta så är det. (Informant fyra Växjö 2018:28.)

### *Markanvisning*

Markanvisning beskrivs som ett verktyg som kan användas för att påverka vilka typer av bostäder som den privata sektorn får bygga i kommunerna. I Växjös fall menar informanten att Växjö inte aktivt använder verktyget för detta. Växjös informant betonar dock att de har förutsättningarna till att använda sig av markanvisning för att påverka vilka bostadsformer som byggs i kommunen, men att markanvisningspolicyn i Växjö inte gör det. "Det har vi! Men vi gör det inte. Vår markanvisningspolicy säger egentligen, vi går ut och frågar, vad vill ni bygga och då kommer det in. Ja då kanske det kommer in ett hyresrättsprojekt" (Informant fyra Växjö 2018:28).

Uppvidinge kommun menar att markanvisning som verktyg skulle kunna användas av kommuner generellt för att påverka vad som byggs i kommunen, men informanten berättar att det verktyget inte används i Uppvidinge därför att det är tillräckligt svårt att få marknaden att bygga i kommunen som det är. Markanvisning skulle kunna ha en avskräckande effekt på den privata sektorn (Informant tre Uppvidinge 2018:13–14).

I Ljungby användas markanvisning som ett verktyg för att påverka att det byggs flerbostadshus i kommunen:

De verktygen som vi har att röra oss med, det är ju liksom att planera marken för bostäder. Men också för att planera för att det ska bli fler flerbostadshus, och när vi säljer marken eller upplåter marken att vi försöker styra det i avtalen att det ska bli ett så och så antal hyresrätter, alltså då inte bara bostadsrätter. (Informant sju Ljungby 2018:36.)

### *Det kommunala bostadsbolaget*

Det kommunala bostadsbolaget nämns av ett flertal informanter som en reglerande faktor på kommunernas bostadsmarknad, vilket citaten nedan visar. Eftersom marknaden inte bygger hyresrätter med billigare hyra i den utsträckning som kommunerna behöver, hänvisar ett flertal informanter till det kommunala bostadsbolaget som aktör som kan bygga dessa. Dock menar ett antal informanter också att det kommunala bostadsbolaget har vissa begränsningar och inte heller riktigt har förutsättningarna för att kompensera för det faktiska bostadsbehovet.

I Uppvidinge är det kommunala bostadsbolaget egentligen den främsta aktören som bygger i kommunen, och där kommunen genom ägandedirektiv påverkar bolaget till att bygga de bostäder som kommunen behöver. Enligt informanten har det kommunala bostadsbolaget dock inte resurserna till

att bygga det som behövs vad gäller hyresrätter, vilket blir en begränsning eftersom den privata sektorn också hade behövts. ”Så mycket initieras ju och utförs av kommunen och det kommunala bostadsbolaget. Och det är ju en begränsning för det finns ju bara så mycket vi kan bygga” (Informant tre Uppvidinge 2018:12–13).

Alvestas informant menar att det kommunala bostadsbolaget har ett visst ansvar att leverera tillbaka till kommunen i och med dess allmännytt. Bolaget arbetar också för tillfället med bostadsprojekt för billiga bostäder i kommunen genom specifika ramavtal med privata leverantörer vilket pressar byggnadskostnaden. Det kommunala bostadsbolaget beskrivs ha ett gott samarbete med kommunen, men har samtidigt inte förutsättningarna för att bygga alla de bostäder som kommunen egentligen är i behov av. Bolaget bygger också mindre på grund av deras vinstkalkyler eftersom de inte får göra förlustinvesteringar, vilket informanten menar är förståeligt (Informant fyra Alvesta 2018:17).

Lessebo menar att det kommunala bostadsbolaget är en reglerande faktor på bostadsmarknaden som kan bygga de hyresrätter som behövs i kommunen. Informanten ger exempel på detta i Hovmantorp där det för tillfället byggs två lägenhetshus som kompletterar den befintliga bebyggelsen i tätorten. Informanten betonar dock att det kommunala bostadsbolaget kan bygga en viss mängd bostäder men i det stora hela ligger det på marknaden och kommunen måste därför arbeta utifrån det. ”Precis, för det blir mycket baserat på, vad vill marknaden, och vad vill de privata entreprenörerna. För visst vi har ett kommunalt bostadsbolag, men de klarar ju inte av hur mycket som helst” (Informant sex Lessebo 2018:31–32).

Det kommunala bostadsbolaget i Tingsryd menar att de har en viktig roll som fastighetsbolag och beskriver att de arbetar för det som några av de övriga informanterna anser att ett kommunalt bostadsbolag bör göra med billiga hyresrätter. Tingsryds informant menar att det de på det kommunala bostadsbolaget kan göra för att öka bostadsbyggandet av billiga hyresrätter, är att sänka byggkostnaden genom att skala bort funktioner i bostadsbyggandet som inte menas vara nödvändiga.

Och där tycker jag då som fastighetsbolag att där har man ju en stor, där måste man ju gå in och börja påverka då att, ja men liksom vi ska inte ha det här och det här och det här. Det är för dyrt att bygga. (Informant två Tingsryd 2018:7.)

Detta leder till lägre hyror på de bostäder som bolaget bygger och skapar förutsättningar för en bostadsförsörjning även för låginkomsttagare. Utöver det omvandlar bostadsbolaget befintliga byggnader och fastigheter som inte används i kommunen för att bygga lägenheter vilket blir billigare än att bygga dessa från grunden (Informant två Tingsryd 2018:7).

### *Marknadsföring*

Alvestas informant nämner att marknadsföring av tillgänglig mark är något kommunen skulle kunna göra för att försöka påverka bostadsbyggandet och önskar att det vore något kommunen aktivt gjorde (Informant fyra Alvesta 2018:16–17).

Ljungbys informant delar denna syn och beskriver att eftersom det kommunala bostadsbolaget har begränsade resurser och inte kan ersätta behovet av byggda bostäder från den privata sektorn, borde kommunen mer aktivt marknadsföra sig gentemot den privata sektorn och visa att här finns tillgänglig



mark att bygga bostäder på, något kommunen gör gentemot industriföretag och försäljning av industrimark men inte med byggföretag och försäljning av bostadsmark (Informant sju Ljungby 2018:37).

För att nå ut till fler inom den privata sektorn marknadsför sig kommunen med hjälp av sin hemsida där information kring vilka byggprojekt och lediga tomter som finns tillgängliga marknadsförs, samt på bomässor som i Växjö där Lessebo kommun vet att flera byggaktörer närvarar (Informant sex Lessebo 2018:33).

Älmhults informant betonar också kommunens arbete med att marknadsföra sig för att således få fler byggherrar och byggföretag som kan vara intresserade av att bygga. Detta menar informanten kan leda till ökad konkurrens vilket kan innebära att bostadskostnaderna kan sjunka.

Vad vi kan göra, eh dels så är det ju att bli ännu bättre då på att marknadsföra Älmhult till fler byggherrar. Och kanske få till lite nya, lite mer kreativa spännande lösningar och projekt. (Informant åtta Älmhult 2018:42.)

#### *Attraktiv mark på landsbygden*

Problematiken med att det inte byggs bostäder på landet på grund av svårigheten att få banklån menas vara svårhanterligt. Informanten från Ljungby kommun menar att kommunen försöker planera för ytor på landsbygden som kan anses vara attraktiva, och som därmed ger möjligheten för att bankerna ska våga ge lån för byggnation, eftersom markens värde är högre desto attraktivare marken är. "Och jag tänker att, har man då hittat ett attraktivt läge då för att bygga på landsbygden då borde det vara rätt så tryggt med att sälja det i framtiden, men det är svårt" (Informant sju Ljungby 2018:38).

För att få attraktiv tillgänglig mark arbetar kommunen igenom sin LIS-plan, där vissa strandnära tomter inom LIS-planen kan få bebyggas med argumentet att det är för landsbygdens utveckling. "Eh vi har ju eh vi har ju många fina sjöar i kommunen, och vi har också en LIS-plan alltså en plan för bygge vid strandnära lägen på landsbygget" (Informant sju Ljungby 2018:38).

Lessebos informant ger ett annat svar i frågan. Att bankerna inte ger lån till bostadsbyggande menar informanten är svårlöst för kommunen och anser att det skulle kräva subventioner från staten för att kunna tackla problemet. Det som kommunen kan göra enligt informanten är att se till att mark är planlagd så att möjligheten för att bygga åtminstone finns där (Informant sex Lessebo 2018:32).

#### *Dialog med byggherrar*

Älmhults informant är den enda informant som lyfter dialog med den privata sektorn och byggherrar som ett sätt att försöka påverka bostadsbyggandet. Informanten ger ett exempel på hur bostadsområdet Västra Bökhult byggdes genom en dialogprocess med privata aktörer inför planskedet. Den privata sektorn fick möjlighet att göra anspråk på bostadstomter som var till salu, medan kommunens samhällsbyggnadskontor fick i uppdrag att sammanställa dessa förfrågningar för att skapa ett sammanhängande bostadsområde med blandade boendeformer. Informanten menar att de

försökte kombinera den privata sektorns ambitioner och viljor med kommunens mål om blandad bebyggelse. Således byggs det fler bostäder och kommunens vision förverkligas.

Det vi gjorde på ett nytt område som heter Västra Bökhult, ett område med ja fyrahundra bostäder då bjöd vi in byggherrarna redan under planskedet, för att se liksom vilka som var intresserade, sen fick de lägga önskemål på vilka tomter de ville ha. Och sen pusslade vi ihop det då, för att få då en variation då utifrån vad säger detaljplanen, vad själva har de för ambitioner då, ja för att få ihop en bra helhet. (Informant åtta Älmhult 2018:43.)

### *Sammanfattning*

Konflikten gällande kommunernas bostadsbehov och privata sektorns faktiska bostadsbyggande hanteras genom att försöka forma en god planberedskap som gör det möjligt att bebygga mark med bostäder. En del informanter nämner också utformandet av flexibla detaljplaner som ett verktyg för att underlätta och ge byggherrar ökade möjligheter för att bygga efter eget intresse. Markanvisning anses vara ett verktyg, men det är inte alla kommuner som använder det som ett redskap för att påverka vilka typer av bostäder som byggs. Uppvidinge och Växjö är två sådana exempel där markanvisning inte används för det ändamålet, men där informanterna anser att det skulle vara en möjlighet. Det kommunala bostadsbolaget beskrivs som en aktör som kan påverka och säkerställa att fler bostäder med låga hyror byggs, men samtidigt sägs de ha begränsade resurser och har inte förutsättningen att täcka kommunens bostadsbehov. Tingsryds kommunala bostadsbolag arbetar med detta genom att medvetet påverka med vilka material och funktioner bostäder byggs för att minska byggnadskostnaden och därmed också boendekostnaden.

Marknadsföring av tillgänglig mark nämns som ett sätt att försöka nå ut till den privata sektorn för att de ska få intresse att bygga. Detta beskriver informanterna i Älmhult och Lessebo, medan Alvestas och Ljungbys informanter menar att deras kommuner borde göra detta. Problematiken med att banker inte ger lån på landsbygden och mindre tätorter menar Ljungbys informant att de försöker hantera genom att planera för attraktiv mark på landsbygden som höjer fastighetsvärdet och gör det möjligt att sälja bostaden vidare utan att gå med förlust. Att bygga strandnära med hjälp av LIS-planer är ett sådant exempel. Älmhults informant redogör för ett exempel på hur ett större byggprojekt, som formats genom dialog med ett flertal byggherrar, har varit ett tillvägagångssätt som säkerställt att fler bostäder byggts samtidigt som det lett till att bostadsområdet utformas utifrån kommunens mål gällande en blandad bebyggelse av bostäder.

### 5.1.3 Analys utifrån planeringsteori

I följande avsnitt analyseras hur vi kan förstå konflikten och hanteringen av den utifrån planeringsteorierna som presenterades i kapitel 2.2. Syftet är att analysera de tillvägagångssätt som kommunerna har gällande hanteringen av konflikten, vilket framkommer ur den empiriska studien och sätts i relation till de fyra planeringsteorierna.

De fyra planeringsteorierna, rationell, kommunikativ, postmodernistisk och neoliberal planeringsteori, har varierande syn på hur planeringen bör fungera i praktiken. Den rationella planeringsteorin

förespråkar ett objektiva förhållningsätt till planeringen och att planeringssystemet arbetar utifrån de förutsättningar som det har mandat att göra utifrån lag och politiska direktiv, vilket är inspirerat av det Weber beskriver som en formell rationalitet. Utifrån empirin av konflikt ett, ser vi att konflikten hanteras av kommunerna genom bland annat att ha god en planberedskap, markanvisning och det kommunala bostadsbolaget.

Jag skulle mena att dessa tre tillvägagångsätt för att hantera konflikten har flera likheter med det rationella planeringsidealet för hur planering bör gå tillväga. Svaren som informanterna ger gällande planberedskap får konflikten/problematiken till att verka som att det inte finns tillräckligt med färdigplanerad mark att bebygga för byggherrar och den privata sektorn, vilket då åtgärdas genom att skapa en god planberedskap. Detta indikerar ett rationellt förhållningsätt där bristen på bostäder kopplas till att det finns för lite färdigplanerad mark tillgänglig för bebyggelse, vilket en teknisk lösning av att planera mer mark kan åtgärda. Markanvisning är också en teknisk lösning på problemet, eftersom man istället för att bearbeta de faktorer som gör att marknaden inte har incitament eller försöka åtgärda bakomliggande strukturer, agerar man efter en lösning inom det rådande systemet, vilket är ett formellt rationalistiskt tillvägagångsätt i enlighet med Weber.

För att hantera att marknaden inte bygger de billigare bostäderna och hyresrätterna hänvisar ett flertal av informanterna till det kommunala bostadsbolaget och den allmännyttan som det har. Denna allmännytta kan liknas med den rationella planeringsteorins förståelse av ett allmänintresse där vi kan förstå världen utifrån att människor har objektiva gemensamma intressen som det går att planera för. Om vi arbetar målmedvetet utifrån vad som menas vara allmänhetens bästa, att alla har tillgång till bostäder, kan vi förbättra förutsättningarna i samhället. Detta menar jag att hänvisningen till det kommunala bostadsbolaget och dess allmännytta indikerar. Informanterna betonar dock att det kommunala bostadsbolaget genom sin allmännytta inte har förutsättningarna och resurserna för att lösa problemet i sin helhet. Svaren från Tingsryds informant gällande hur det kommunala bostadsbolaget arbetar med frågan visar hur de genom att effektivisera och rationalisera bort funktioner i nyproducerade bostäder kan pressa ner kostnaderna.

Ljungbys arbete med att planera för attraktiv mark skulle kunna förstås utifrån den neoliberal planeringsteorin, eftersom grundtanken i Ljungbys agerande är att försöka säkerställa landsbygdsutvecklingen genom att arbeta med LIS-områden som kan skapa förutsättningar för marknaden att kunna få en avkastning på nyproducerade bostäder på landsbygden. Genom att ge förutsättningar för marknaden försöker man tillgodose landsbygdsutvecklingen, vilket ur ett liberalt planeringsperspektiv är "rätt" eftersom planeraren bör arbeta för en fri marknad och inte begränsa den med strandskydd.

Informanterna från Lessebo och Älmhult nämner flexibla detaljplaner som ett tillvägagångsätt för att få marknaden att bygga mer. Ur ett liberalt planeringsteoretiskt perspektiv är detta positivt, eftersom det är ett sätt att minimera regleringen orsakad av den kommunala planeringen, och ge marknaden friare tyglar till att bygga efter eget bevåg. Detta kan ställas i relation till markanvisning som utifrån liberalitisk planering skulle vara ett skadligt verktyg eftersom det hämmar marknadskrafternas frihet och tvingar den till att anpassa sig efter kommunens krav.

Att marknadsföra sig gentemot den privata sektorn menas vara ett verktyg som kan påverka bostadsbyggandet positivt enligt Lessebo, Älmhult, Alvesta och Ljungbys informanter. Informanterna från Lessebo och Älmhult menar också att det är något deras kommuner gör idag för att locka

bygggherrar och få igång byggprojekt. I viss mening skulle man kunna säga att det skulle kunna ses som ett neoliberalt planeringsideal, att kommunen försöker underlätta för marknaden genom att marknadsföra tillgänglig mark för bebyggelse. Men samtidigt skulle det ur ett neoliberalt perspektiv kunna ses som att kommunerna inte borde agera som en privat aktör och marknadsföra sin egen mark, eftersom deras primära funktion är att agera som oberoende tredje part och hantera de konflikter som uppstår mellan privata egenintressen utifrån lagstiftningen.

Den postmodernistiska planeringen skulle, i likhet med Mouffe, ha fokuserat på konflikten som en subjektiv politisk kamp mellan de grupper av människor som påverkas av den. Sandercock hade förespråkade att planerarna i kommunerna istället skulle ta medveten ställning för de utsatta grupperna på bostadsmarknaden och att de skulle försöka hjälpa dem att få igenom deras intressen i bostadskonflikten. I förhållande till empirin arbetar planerarna främst med att skapa en god planberedskap och inte med att försöka specifikt hjälpa utsatta grupper på bostadsmarknaden, men ett flertal informanter betonar att det existerar grupper i samhället som står utanför bostadsmarknaden och att det är dessa som generellt menas vara de som är mest utsatta av bostadsbristen. Den kommunikativa planeringsteorins ideal kan associeras med exemplet som Älmhult beskriver, att igenom dialog med den privata sektorn försöka kombinera båda aktörers intressen och nå en form för konsensus.

Det planeringsideal som verkar dominera hanteringen av konflikten är det rationella planeringsperspektivet, vilket också stämmer överens med Strömbergs slutsatser i sin avhandling gällande vilket planeringsparadigm som haft störst inflytande över svensk planering de senaste decennierna (Strömberg 2007:229). Det neoliberalistiska planeringsteoretiska perspektivet menar jag delvis återspeglas i det tillvägagångsätt som kommunerna anammar för att hantera konflikten, genom att exempelvis försöka anpassa planeringen till marknadens förutsättningar. Det postmodernistiska planeringsteoretiska perspektivet har inga större likheter med hur konflikten behandlas och förstås, vilket också gäller den kommunikativa planeringsteorin där vi bara har ett empiriskt exempel från Älmhults informant.

Inga av de lösningar som presenteras bearbetar normativa förutsättningar och värderingar som relaterar till planeringssystemet och marknaden, vilket jag inte ser som överraskande eftersom planeringssystemet verkar fungera i likhet med Webers definition av en formell rationalitet. En formell rationalitet innebär att en organisation agerar utifrån ett fast ramverk och utifrån det mandat det tilldelats av politiken, vilket gör att den varken ifrågasätter dess uppdrag eller dess ramverk, eftersom syftet är att fullfölja det mål eller den vision som den tilldelats på ett rationellt sätt. Det kan vara förklaringen till problematiken kring hanteringen av denna konflikt, då planeringssystemet verkar agera utifrån dess fasta ramar. Detta skulle kunna innebära att lösningar som är banbrytande och transformativa inte väljs eftersom de bryter med de ramar som planeringssystemet är satt i.

#### 5.1.4 Analys utifrån agonistisk teori

Mouffes teori om agonism ser konflikter som en naturlig politisk kraft i samhället och anser att de inte borde slätas över genom att försöka hantera dem på ett instrumentellt rationellt eller ett kommunikativt rationellt tillvägagångsätt. Människor i samhället har sociala relationer på både individ- och gruppnivå, vilket leder till att människor får kollektiva gruppidentiteter vars intressen kan komma

att stå i konflikt gentemot varandra. Konflikten som presenterats här som kommunens behov av tillgängliga bostäder för medborgare gentemot privata sektorns bostadsbyggande, hade istället kunnat förstås utifrån kollektiva gruppidentiteter i samhället som skulle kunna definieras utifrån de grupper av människor som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden. Som ett flertal informanter beskriver så existerar det grupper i samhället som anses vara extra utsatta på bostadsmarknaden därför att den privata sektorn inte har ett intresse av att bygga de bostäder som de skulle ha råd att bo i. Detta skulle kunna ses som en agonistisk konflikt (som eventuellt skulle kunna bli antagonistisk), mellan två grupper i samhället vars politiska intressen är motstridiga av natur. Den ena gruppen har ett intresse av en vinst på de bostäder de bygger, medan den andra gruppen har ett intresse av bostäder de har råd att bo i.

De lösningar som informanterna delger med att kommunens bostadsbolag skulle kunna ha en reglerande effekt på bostadsmarknaden genom att bygga billigare bostäder och hyresrätter, att en god planberedskap skulle kunna öka bostadsbyggandet generellt och att kommuner genom markanvisning skulle kunna påverka bostadsmarknaden till att bygga fler hyresrätter, skulle utifrån teorin ses som instrumentella rationella lösningar som försöker hantera ett politiskt problem objektivt. Lösningen att planera för mer attraktiv mark genom LIS-planer, som Ljungbys informant redogjorde för, samt marknadsföring skulle också ses som instrumentella rationella lösningar som inte begrundar den bakomliggande politiska dimensionen av problemet.

Älmhults beskrivning att genom dialog försöka sammanbinda kommunen och den privata sektorns intresse, skulle kunna ses som ett exempel på ett kommunikativt rationellt sätt att försöka hantera konflikten. Dessa lösningar kan sättas i ljuset av det Mouffe kallar den ontologiska liberalistiska omvärldsförståelsen, där instrumentell rationalitet och kommunikativ rationalitet används som lösningar på problem som i grunden är politiska. Detta får resultatet att det demokratiska samhället inte ser andra alternativa lösningar på problemet än föreställningen om att kommunerna kan planera mer mark, använda sig av markanvisning och hänvisa till det kommunala bostadsbolaget som lösningar på konflikten, när det faktiskt finns en politisk konflikt, där subjektiva alternativ för att hantera konflikten inte begrundas. Man skulle kunna beskriva de svar informanterna gett gällande hanteringen av konflikten som en indikation på att det existerar en gemensam hegemonisk förståelse av att det går att lösa konflikten på ett instrumentellt rationellt sätt, vilket utifrån teorin ses som ett hinder för att subjektiva alternativa lösningar ska kunna diskuteras och anammas. Planeringssystemet är utifrån denna logik ett hinder för att politiskt subjektiva förståelser av konflikten ska få möjlighet att uttryckas, eftersom "sanningen" som planeringssystemet förespråkar är att problemet går att lösa med tekniska åtgärder utifrån en objektiv förståelse av konflikten. Konflikten kan således inte hanteras genom att öka mängden tillgänglig byggbar mark genom en god planberedskap eftersom den i grunden har en politisk dimension mellan intressen bland olika kollektiva gruppidentiteter i samhället. Konflikten kommer behöva hanteras subjektivt för antingen den ena eller den andra partens intresse, och detta bör i enlighet med agonistisk teori ske genom demokratiska beslut där konflikten har synliggjorts och parterna har en medvetenhet kring konflikten för att den ska ta agonistisk form. I grunden är detta en makt- och demokratifråga.

De typer av lösningar som redovisades i forskningsöversikten kapitlet 2.1 gällande bostadsbristen, att det kommunala planmonopolet skulle avskaffas och att staten eller regionen skulle få ett större inflytande över den kommunala planeringen, skulle också kunna belysas utifrån ljuset av att vara instrumentella rationella lösningar baserade på en kontingent hegemonisk förståelse av samhället. Dessa lösningar har, liksom konflikt ett och hanteringen av konflikt ett, ett instrumentellt rationellt

förhållningsätt och synliggör inte den politiska dimensionen kring bostadsbristen, vilket gör att alternativa lösningar på problemet inte synliggörs.

## 5.2 Konflikt två: Politiska värderingar gällande kommunens bostadsförsörjning

Analysen av materialet har visat att konflikt ett är den konflikt som flest informanter kommenterar och som har flest urskiljbara underteman. Konflikt två och tre är mindre framträdande i det empiriska materialet, men ändå intressanta. Följande avsnitt presenterar konflikt två som grundar sig i uttalanden från två informanter: Länsstyrelsen i Kronobergs län och Växjö kommun. Konflikt två handlar om politiska värderingskonflikter som förekommer mellan länsstyrelsens uppdrag och kommunens uppdrag samt mellan tjänstemän och politiker i Växjö kommun.

### 5.2.1 Beskrivning av konflikt två

#### *Länsstyrelsens uppdrag gentemot kommunens uppdrag*

Länsstyrelsen har tidigare haft i uppdrag från staten att undersöka och arbeta med grupper i samhället som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden samt att generellt arbeta för en mer jämlik och jämställd bostadsmarknad. "Utgångspunkten var just det här med, de här särskilda grupperna, och hur man kunde underlätta inträdet på bostadsmarknaden. Det var ett uppdrag som vi hade som har precis avslutats." (Informant ett Länsstyrelsen 2018:2.)

Länsstyrelsens informant förklarar att svaren från den bostadsmarknadsenkät som skickats ut till samtliga kommuner i länet tyder på att länets kommuner inte arbetar specifikt med gruppen unga som har svårt för att ta sig in på bostadsmarknaden (Informant ett Länsstyrelsen 2018:2). Kommunerna menas generellt arbeta utifrån en bostadsförsörjning för alla och arbetar därför inte med specifika lösningar för utsatta grupper i samhället i större utsträckning, vilket länsstyrelsens informant ser som problematiskt:

Och just det här, det är någon kommun som säger att vi jobbar inte med särskilda grupper och så, för vi tycker inte att, alltså vi jobbar med bostäder för alla och då kan man inte peka ut någon exempelvis. (Informant ett Länsstyrelsen 2018:2.)

Kommunerna menas arbeta utifrån de lagstadgade kraven inom SOL (Socialtjänstlagen) och LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) samt generellt utifrån barnfamiljer som står utan bostad, men inte med de andra utsatta grupperna som inte innefattas av lagar som kräver mer ingående arbete för deras bostadsförsörjning.

Alla har, alla kollar i alla fall på de här lagstadgade kraven, SOL och LSS och så, att man ska tillhandahålla bostäder. Ofta kollar man också på barnfamiljer och så, exempelvis som står utan boende. (Informant ett Länsstyrelsen 2018:3.)

Informanten anser att kommunarbetet utifrån lagstadgarna är minimikravet och betonar att länsstyrelsen försöker påverka kommunerna till att ta ett större ansvar för att arbeta med dessa mer

utsatta grupper. "För det som står i lagen är minimikravet för vad som ska finnas med. Men vi försöker ändå pusha lite mer för att jobba lite mer med det" (Informant ett Länsstyrelsen 2018:2–3).

Länsstyrelsens informant poängterar att de vid utlåtanden för kommunernas bostadsförsörjningsprogram lyfter det här perspektivet och försöker få dem att arbeta med bostadsförsörjning för olika grupper och jämlikhet samt jämställdhetsfrågor.

Ehm och det har ju vi när vi svarar på deras program, eh så jobbar vi eh både vi på plan och bostadssidan men även vi på vår sociala sida, så svarar vi på de här yttranden tillsammans för att man ska få in det här perspektivet med olika grupper, med jämställdhet med jämlikhet trygghet den typen av frågor. (Informant ett Länsstyrelsen 2018:2–3.)

En anledning till att kommunerna inte arbetar specifikt med att hjälpa vissa utsatta grupper menar informanten kan vara de politiska värderingar som råder inom vissa kommuner, politiska värderingar gällande hur mycket kommunerna bör påverka bostadsbyggandet och underlätta för individer utan bostad samt värderingar kring individers eget ansvar för att lösa sin bostadssituation. Det menas också bero på vilka politiska mål den enskilda kommunen har.

Men också olika politiska åsikter eh, beroende lite på var på skalan man ligger så eh så har man eh. Ja hur mycket man ska hjälpa till liksom. Ja veta som ska göra vad ehm och vem som ska lösa problem. Och det kan man säga att det syns ju. I vissa fall i alla fall. (Informant ett Länsstyrelsen 2018:2–3.)

#### *Kommuntjänstemän gentemot kommunpolitiker*

Informanten från Växjö förklarar att ett dokument utarbetat av planeringskontoret med konkreta åtgärder för hur bostadsbristen i kommunEN skulle kunna hanteras inte har accepterats av politikerna i kommunen. Exempelvis lyfte dokumentet åtgärder för att underlätta för ekonomiskt svaga grupper i samhället, vilket politikerna i Växjö inte accepterade.

Men den har politikerna vägrat att ta, den är inte offentlig men då har vi tittat på alla grupper och gjort förslag på åtgärder. Eh om jag då skulle ha det här med priserna, så eh personer med låg betalningsförmåga. (Informant fem Växjö 2018:25.)

Andra förslag har varit att bygga om andra byggnader till bostäder och införa kommunala bostadsbidrag vilket politikerna inte ansåg var lämpligt. "Vi har inte kommit fram till en åtgärd som är politisk gångbar i den här kommunen" (Informant fem Växjö 2018:25).

På grund av detta har Växjös planeringskontor fått gå tillbaka och försöka komma på mer övergripande strategier för bostadsförsörjningen, eftersom mer konkret inriktade åtgärder för utsatta på bostadsmarknaden inte har godtagits av den politiska instansen. "Vi har inte kunnat skriva några förslag, utan vi har bara sagt att vi ska ta fram strategier för hur vi skulle kunna göra det. Så vi måste fundera igen, vad kan vi göra" (Informant fem Växjö 2018:25).

## *Sammanfattning*

Ovanstående material visar på en konflikt angående i vilken utsträckning som kommunen ska hjälpa utsatta grupper i samhället, vilket verkar baseras på politiska värderingar. Kontrasten och konflikten blir tydlig mellan länsstyrelsens tidigare uppdrag att arbeta med utsatta grupper i bostadsfrågan och kommunernas uppdrag att allmänt arbeta för bostadsförsörjning för alla. Länsstyrelsens informant beskriver hur länsstyrelsen försöker påverka kommunerna till att arbeta med utsatta grupper, och menar anledningen till att de inte gör det idag kan vara på grund av politiska värderingar för hur mycket kommunen ska göra för bostadsförsörjningen. Detta återspeglas också i svaren som informanten från Växjö ger, där de åtgärder som plankontoret har tagit fram för dessa grupper med svaga ekonomiska förutsättningar inte har accepterats av Växjös politiker, vilket informanten beskrev som att "de inte var gångbara politiskt". Konflikterna mellan länsstyrelsens uppdrag och kommunens uppdrag i bostadsförsörjningen, samt mellan tjänstemännen på Växjös planeringskontor och Växjö kommuns politiker, verkar grundas på en värderingsfråga för i vilken grad kommunerna ska hjälpa medborgare med att komma in på bostadsmarknaden.

### 5.2.2 Hantering av konflikt två

Länsstyrelsen och Växjö kommun beskriver två olika tillvägagångssätt för att hantera att det finns politiska värderingar som påverkar i vilken utsträckning kommuner arbetar med bostadsförsörjningen för utsatta grupper, vilket följande citat indikerar.

#### *Dialog mellan aktörer*

Informanten från länsstyrelsen menar att dialog är det tillvägagångssätt de har för att hantera det faktum att olika aktörer har olika uppdrag och intressen i bostadsfrågan. I en dialog kan det diskuteras hur olika aktörer tillsammans kan arbeta för att göra det bästa av situationen:

Ja det är väl också det här med att ha dialoger, jag tror det är svårt att göra det på något annat sätt. Man pratar öppet med varandra. Var går vi in, var kan vi hjälpas åt, var har vi olika uppdrag. (Informant ett Länsstyrelsen 2018:4.)

Ett exempel på dessa dialoger är de strategiska samtal som länsstyrelsen anordnar med kommuners tjänstemän, politiker och byggföretag:

Som förra året var det, så hade vi ett strategiskt samtal kallar vi det, då bjuder vi in ganska bred grupp, från politiker till tjänstemän, även byggföretag och sådär och pratade om de här frågorna, och det var väl, jag tror det var ungefär 70 personer som deltog. (Informant ett Länsstyrelsen 2018:4.)

Under dessa sammanträden lyfte länsstyrelsen problemet med att det finns grupper som är utsatta på bostadsmarknaden och diskuterade med kommunpolitiker och tjänstemän samt byggföretag hur detta skulle kunna hanteras:

Det var i januari förra året eh och där vi, där utgångspunkten var just det här med, de här särskilda grupperna, och hur man kunde underlätta inträdet på bostadsmarknaden. Det



var ett uppdrag som vi hade som har precis avslutats. (Informant ett Länsstyrelsen 2018:4.)

### *Budget för Växjö kommun*

Växjös informant menar att det som planeringskontoret kan göra för att påverka hur kommunen arbetar med bostadsförsörjningsfrågan är inför kommunbudgeteringen varje år, där de har möjlighet att presentera önskemål kring hur kommunen ska budgetera sitt kommande kommunarbete. Planeringskontoret tänker presentera vilka utsatta grupper i samhället som de anser att kommunen måste ta till åtgärder för att hjälpa, med förhoppningen att detta ska leda till att politiker tillåter att kommunen konkret arbetar med bostadsförsörjning för utsatta grupper i samhället. "Och därför har vi sagt att i år, nu är det snart så här budgethearingar, och då har vi en presentation där vi säger att det här är det viktigaste grupperna" (Informant fem Växjö 2018:25).

Detta har blivit en återkommande åtgärd som tjänstemännen tillämpar varje år enligt informanten, eftersom det är först när det finns budgeterade åtgärder i årsbudgeten som bostadsförsörjningsfrågan hanteras och arbetas med konkret.

Ja precis, för vi har haft bostadsförsörjningsprogram tidigare som bara har varit rena hyllprodukter. Det har stått jättemånga bra åtgärder men ingen har kommit igång någonstans, och vi tror inte att det gör det förrän det kommer in i budgetsnurran. (Informant fem Växjö 2018:27.)

### *Sammanfattning*

För att hantera konflikt två gällande politiska värderingar i bostadsförsörjningen och hur kommuner bör arbeta mer med bostäder till utsatta grupper, försöker länsstyrelsen genom dialog påverka kommunerna till att arbeta mer målinriktat med utsatta grupper i samhället och för en mer jämlik och jämställd bostadsförsörjning. Samma värderingskonflikt utspelar sig mellan tjänstemän och politiker i Växjö. Planeringskontoret i Växjö försöker hantera konflikten genom att påverka politikens syn på de grupper som de menar är mer utsatta i bostadsbristen under kommunbudgeteringen, för att man på så sätt ska kunna få finansiering till konkreta åtgärder som hjälper dessa grupper i bostadsfrågan.

#### 5.2.3 Analys utifrån planeringsteori

Informanternas svar ger en inblick i en konflikt som grundar sig i politiska värderingar för hur bostadsförsörjningsansvar bör förvaltas. Länsstyrelsens informant ser att kommunerna inte arbetar med specifikt utsatta grupper i samhället i den utsträckning som de borde, vilket menas vara problematiskt. För att hantera detta försöker länsstyrelsen genom dialog påverka och bearbeta olikheterna mellan kommunernas förståelse av bostadsförsörjningen och länsstyrelsens uppdrag från staten att arbeta med utsatta grupper på bostadsmarknaden. Den kommunikativa planeringen förespråkar att genom en kommunikativ rationalitet nå en konsensus mellan involverade aktörer, och de strategiska möten med dessa aktörer som länsstyrelsen har arrangerat skulle kunna förstås utifrån detta kommunikativa planeringsideal.

Båda informanterna anser att kommunerna borde göra mer för att hjälpa de utsatta grupperna i samhället som har svårt för att få tag i en bostad. Utifrån postmodernistisk planering bör planerare agera för de grupper i samhället som är utsatta eller har svårt för att själva föra sin talan och föra fram sina intressen. Samtidigt menar Sandercock att planeraren skulle behöva utgå ifrån dessa gruppers intressen och arbeta med dem och inte för dem, vilket skulle kräva att informanterna skulle ha direkt kontakt med dessa grupper. Informanterna skulle utifrån postmodernistisk planering ses som en del av ett modernistiskt planeringssystem som försöker arbeta med rationella lösningar och som inte är kapabla till att representera dessa grupper eftersom de inte konkret samarbetar med dem.

Växjös informant beskriver hur planeringskontoret hanterar konflikten genom att försöka påverka kommunbudgeteringen och göra detta utifrån systemets ramverk när de presenterar vad de anser behöver arbetas med för kommunfullmäktige. Webers formella rationalitet förespråkar att en organisation arbetar rationellt och effektivt utifrån de politiska direktiv den fått, och man kan utifrån detta diskutera huruvida Växjös planeringskontor går utanför den ramen och försöker påverka den faktiska politiken. Detta skulle kunna ses som en demonstration av en formell rationalitet av planeringskontoret som igenom systemet försöker påverka vilka tillvägagångsätt de får använda sig av för att hantera problematiken med utsatta grupper på bostadsmarknaden genom att redogöra för kommunpolitikerna vilka behov som finns på bostadsmarknaden i Växjö. Man redogör för hur man rationellt kan hantera det med lösningar som exempelvis kommunalt bostadsbidrag eller att bygga om befintliga byggnader till bostäder.

Vad Växjös informant förespråkar är att planeringssystemet ska få ta till flera konkreta åtgärder för att påverka, så att fler bostäder som är anpassade till låginkomsttagare byggs. Det innebär att den fria marknaden för bostadsbyggande skulle kunna påverkas, vilket ur ett neoliberalt planeringsteoretiskt perspektiv är negativt och hämmande för samhället. Hayek menar att offentligheten inte är kapabel till att styra marknadsbehovet och att det leder till att andra marknadsmekanismer hämmas vilket i sig kan få negativa konsekvenser för samhället.

Planeringsidealet som gör sig gällande utifrån empirin är i min mening det rationella, vilket vi ser utifrån Växjös tillvägagångsätt, och det kommunikativa, vilket länsstyrelsens tillvägagångsätt gällande dialog och konsenssträvan indikerar. Det postmodernistiska planeringsidealet skulle förespråka att tjänstemännen arbetar direkt för dessa utsatta grupper, vilket informanterna verka göra, men Sandercock skulle samtidigt sannolikt vara kritisk till hur de går tillväga och mena att de är en del av ett rationellt och modernistiskt planeringsideal. Den neoliberala planeringsteorin skulle ha ställt sig kritisk till att kommunerna skulle implementera rationella lösningar som skulle kunna hämma den fria marknaden.

#### 5.2.4 Analys utifrån agonistisk teori

Konflikt två gällande kommunernas arbete med bostadsförsörjningen inrymmer politiska värderingskillnader, vilket demonstreras genom svaren från länsstyrelsens informant och Växjös informant. Utifrån agonistisk teori är konflikter i grunden politiska, vilket tydligt också går att urskilja i denna konflikt. Länsstyrelsens tillvägagångsätt att hantera de politiska värderingskillnaderna genom dialog skulle utifrån agonistisk teori vara problematisk därför att istället för att beakta dessa värderingskillnader och intressen, slätas de över genom att man försöker nå en konsensus som

kommer ske på bekostnad av möjligheten att hitta andra alternativ på lösningar av konflikten. Fallet Schiphol som presenterades i kapitel 2.2 är ett exempel på en konsensussträvan som ledde till att bli ett maktmedel för det politiska intresset för ökad tillväxt och utbyggnad av flygplatsen, på bekostnad av intresset för lägre ljudnivåer. Med detta i baktanke är det ingen garanti att konsensus mellan länsstyrelsen, kommunerna och privata sektorn skulle innebära att de olika intressena i bostadsbyggandet skulle kunna förverkligas på lika villkor.

Tillvägagångssättet att försöka påverka politikerna till att konkret arbeta med utsatta grupper genom budgeteringen skulle kunna ses som ett instrumentellt rationellt verktyg att använda för att hantera konflikten. Kommunens tjänstemän är bundna av budgeteringen och använder därför den möjlighet de har till att påverka budgeten under den presentation de får hålla för politikerna kring vad de tycker kommunen bör budgetera för. Det bakomliggande problemet med att det existerar motstridiga politiska värderingar belyses inte, utan detta sätt att försöka påverka kommunpolitikerna ligger inom ramen för vad tjänstemän har rätt att göra.

Som Växjö's informant belyser väljer politikerna att inte ta till de åtgärder som tjänstemännen i kommunen anser är lämpliga, vilket visar på att bostadsbristen ligger på en politisk nivå, och det är de som avgör hur konflikt två och problematiken med utsatta grupper ska hanteras. Planeringssystemet i sig kan inte åtgärda detta genom att utarbeta rationella lösningar, eftersom det i slutändan är politiken och subjektiva värderingar som avgör vilka tillvägagångssätt som implementeras. Agonistisk teori menar att det är det bakomliggande politiska som måste lyftas fram för att man ska kunna förstå konflikten och möjliggöra de subjektiva alternativa tillvägagångssätt som finns för att hantera den. Tekniska och objektiva utgångspunkter bidrar istället till att konflikter och problem framställs ha en objektiv lösning, vilket därför tas för givet som sanning.

Aspekten med att det finns grupper i samhället som står utanför bostadsmarknaden belyses också som en problematik i konflikt ett. Här ses dock tydligare de politiska värderingsskillnaderna, och att detta eventuellt kan grundas i statens direktiv för hur länsstyrelsen ska arbeta med bostadsförsörjningen och mellan hur kommunpolitikerna väljer att tolka kommunens ansvar för bostadsförsörjningen. Konflikten skulle kunna förstås utifrån den kollektiva gruppidentiteten av låginkomsttagares rätt till bostad gentemot den kollektiva gruppidentiteten av byggherrar och privata företags rätt till att bygga bostäder på en fri marknad. Staten verkar i det här fallet ta parti för gruppen låginkomsttagare, medan kommunen tar ställning för gruppen inom den privata sektorn. Att göra som Cars et al förespråkar i kapitel 2.1, ge staten möjlighet att förvalta kommunens planering ifall det inte byggs tillräckligt med bostäder, skulle i det här fallet innebära att konflikten hanteras genom att rationalisera bort det politiska intresset och värderingarna hos kommunpolitikerna till förmån för statens politiska intresse och värderingar. Den underliggande konflikten kommer inte diskuteras och synliggöras utan istället bortrationaliseras genom att man ändrar planeringssystemet till att staten får makten över det.

## 5.3 Konflikt tre: Planprocessens beaktande av riksintressen och samhälls- aspekter gentemot snabbt och effektivt bostadsbyggande

Konflikt tre berör hur planprocessen menas påverka effektiviteten och tidsperspektivet för att bygga bostäder. Den bygger på empiriskt material från fem informanter: Länsstyrelsen, Alvesta, Tingsryd, Uppvidinge och Älmhult.

Konflikten har definierats utifrån svar som indikerar att bostäder behöver bli färdigbyggda snabbare för att hantera den akuta bostadsbristen idag, gentemot svar angående planprocessen och dess beaktande av riksintressen och andra aspekter som planeringen behöver förhålla sig till. Varierande svar från informanterna som beskrivs nedan indikerar att det finns olika versioner och förståelser av problemet.

### 5.3.1 Beskrivning av konflikt tre

#### *Riksintressen drar ut på planprocessen och försenar byggprojekt*

Informanten från länsstyrelsen beskriver hur bostadsfrågan är en prioriterad fråga för länsstyrelsen men att på senare tid har arkeologiärenden under planskedet hamnat efter på grund av att antalet ärenden ökat. Detta leder till att bostadsprojekt har dragit ut på tiden vilket vissa kommuner har klagat över. Länsstyrelsen hanterar ärenden enligt ett kösystem vilket gör att om en detaljplan har kommit in som nästan är färdigställd kommer den fortfarande längst bak i kön för arkeologiärenden.

Det är vissa kommuner där det har varit, ja man har tyckt att det har varit att det har tagit lite lång tid. Samtidigt så är det också så att, hehe att kommunerna då kanske har kommit in med svar eller kommit in med sina ansökningar ett senare i skede. Så har de hamnat på kö. För vi tar dem i förhållande till när de kommer in. (Informant ett Länsstyrelsen 2018:3.)

Men generellt menar informanten inte att handläggningstiderna drar ut på tiden, och det är bara i vissa komplexa fall som länsstyrelsen ber om mer tid, vilket sker ytterst sällan enligt informanten (Informant ett Länsstyrelsen 2018: 3–4).

Alvestas informant menar att planprocessen har en mindre påverkan på bostadsbyggandet, och att marknaden är den avgörande faktorn. Men informanten betonar samtidigt att riksintressen och tiden det tar att handlägga dessa ärenden påverkar tidsperspektivet på planeringsprocessen i Alvesta, vilket påverkar kommunens förutsättningar för att få färdigställda bostäder i snabbare takt. Informanten menar att detta gäller handläggningstiden för riksintressen som fornlämningar och byggnation i kulturmiljöer (Informant fyra Alvesta 2018:20).

Informanten anser att länsstyrelsen ger ett tvetydigt budskap när de dels menar att de värnar om bostadsbyggandet, dels sätter käppar i hjulen för bostadsbyggandet genom långa handläggningstider och att de generellt tar riksintressenas parti över bostadsbyggandet. "Där ser man ju allt för ofta att länsstyrelsens olika uppdrag går isär där man medvetet eller omedvetet tar riksintressets parti, eller naturvårdens parti eller något annat parti" (Informant fyra Alvesta 2018:20).

Informanten anser att länsstyrelsen har en viktig roll att se till att markanvändningen blir lämplig för bebyggelse och borde ta ställning för bostadsbyggandet genom att tillåta att bebyggelse sker vid riksintressen till en viss gräns (Informant fyra Alvesta 2018:20–21).

#### *Planprocessens tidsperspektiv hämmar bostadsbyggandet*

Tingsryds informant anser att planeringsprocessen har en stor påverkan på det kommunala bostadsbolagets möjligheter att bygga de bostäder som kommunen behöver, eftersom tidsperspektivet medför att bostäder inte kommer kunna påbörjas förrän cirka ett år efter att planprocessen påbörjats. Planprocessens moment som samrådster och överklagningster ser informanten som ett hinder för att kunna lösa den akuta bostadsbristen i dagsläget. ”Men då har du planändringstidsperspektivet, och ofta när man pratar om det så ska det byggas nu och inte om två år när bristen är nu” (Informant två Tingsryd 2018:8).

Informanten menar också att gamla detaljplaner är ett problem eftersom de alltid kräver ett planförnyande, vilket gör att en planprocess kommer behövas. Hade processen kortats ner skulle byggnadsprocesstiden vara snabbare och fler bostäder skulle stå redo för att möta behovet som existerar idag. ”Minskar man ner planprocesserna så är det ju en väldigt stor grej, kan jag ju tycka. Det är ju det egentligen som tar tid” (Informant två Tingsryd 2018:8).

Planprocessen anses inte vara ett problem som påverkar bostadsbyggandet enligt Uppvidinges informant, men samtidigt menar informanten att planprocessen medför att privata sektorn avskräcks från att bygga när det inte finns tillgängliga detaljplaner eftersom de är medvetna om att processen tar tid. Informanten beskriver också hur planprocessen påverkar tidsaspekten för bostadsbyggandet negativt.

Så om det skulle komma en intressent som skulle vilja bygga, och det inte finns en plan då måste de ju vänta på att det finns en färdig detaljplan som visar på hur mycket de får bygga, hur högt och så vidare. Och då är det ju något år extra, och det skrämmer nog iväg en del. (Informant tre Uppvidinge 2018:15.)

#### *Flera samhällsaspekter drar ut på planprocessen vilket påverkar bostadsbyggandet*

Informanten från Älmhult beskriver riksintressen och andra planeringsaspekter som exempelvis riskfaktorer vid tågstation som ett hinder som drar ut på tiden för bostadsprojekten i kommunen. Planeringen har förändrats över de senaste åren enligt informanten och betonar att det finns fler samhällsaspekter att förhålla sig till vilket försvårar och komplicerar planeringsarbetet för detaljplaner.

Så mitt stora problem det är ju liksom inte planprocessen i sig utan, det är att, det har kommit till väldigt mycket. Jag har jobbat i tolv år. Det har blivit mycket mer komplicerat att jobba med planering idag. (Informant åtta Älmhult 2018:43–44.)

Exempelvis vid en renovering av en byggnad från kontor till bostäder krävs detaljplaneförändringar som måste förhålla sig till en rad aspekter även om det är en mindre förändring i det stora hela (Informant åtta Älmhult 2018:43–44).

### *Sammanfattning*

Informanterna delar åsikten att bostadsbyggandet drar ut på tiden på grund av planprocessen, men har olika förklaringar till vad i planprocessen det är som tar tid. Tingsryd anser att det främst är planprocessens samråd och överklagandetider som påverkar, medan Alvesta främst menar att det är riksintressena och länsstyrelsens handläggningstider för fornlämningar som är problematiska. Länsstyrelsens informant betonar att det har varit ett problem tidigare men menar att det har förbättrats, vilket informanten från Alvesta också anser. Uppvidinges informant menar att planprocessen inte är det största hindret men att den kan ha en avskräckande effekt på byggherrar vilket leder till att de inte bygger. Älmhults informant anser att det är problematiskt med riksintressena i förhållande till bostadsbyggandet, men menar att planeringen generellt har förändrats och blivit mer komplex vilket också medför att planprocessen drar ut på tiden vilket påverkar bostadsbyggandet.

### 5.3.2 Hantering av konflikt tre

Sammanställningen av informanternas svar indikerar att de försöker effektivisera delar av planprocessen för att minimera problematiken.

#### *Mer personal för att effektivisera arkeologiärendena*

Länsstyrelsens informant berättar att man har utökat med en ytterligare tjänst för att hantera att flera arkeologiärenden har inkommit, för att således skynda på planprocessen och prioritera bostadsbyggandet. Informanten understryker att länsstyrelsen alltid arbetar för att hålla de handläggningstider de har, men att det i arkeologiärendena har funnits ett behov att rekrytera mer personal för att kunna tillgodose det behovet.

Ehm och där har man då kunnat tillsätta en ny tjänst för att man ska komma ikapp med de här ärendena, och ett led i det är ju för att vi har just det som en prioriteringsfråga inom vårt område. (Informant till Länsstyrelsen 2018:3–5.)

#### *Dialog med kommunens miljö och byggförvaltning*

För att effektivisera planprocessen och påskynda bostadsbyggandet beskriver Tingsryds informant hur de har tät dialog med planeringskontoret i Tingsryd för att säkerställa att det de skickar in till kontoret för detaljplaneringen är korrekt redan från början.

Sen när det kommer till kommunen det andra då så har vi väldigt tät dialog med eh både planavdelningen och liksom byggenheter också, så vi har ju då mycket utbyte med byggnadsinspektörer och dem här som jobbar med plan och plan och byggchefer och så. (Informant till Tingsryd 2018:8.)

Genom att göra detta kan de vara säkra på att processen inte tar ytterligare längre tid, och den kontinuerliga dialogen mellan parterna medför att bostadsbyggandet kan ske i en snabbare takt.

Så kontinuerlig dialog då liksom a men funkar det eller funkar det inte, kan man göra si, kan man göra så? Då får man ju rätt från början. Då behöver det inte vara så att vi sitter och riggar för grejer som de sen sitter och säger nä men det här funkar inte. (Informant två Tingsryd 2018:8–9.)

#### *Planunderlag effektiviserar processen*

För att säkerställa att planprocessen inte tar för lång tid, arbetar Älmhults samhällsplanerarkontor med att ta fram ett större planeringsunderlag för att motverka glappet mellan översiktsplanering och detaljplanering, vilket menas effektivisera detaljplanprocessen eftersom planunderlaget kan användas för att minska behovet för nya utredningar under detaljplanprocessen.

Det vi måste göra är ju glappet, alltså mellan steget mellan ÖP och detaljplan. För ÖP är ju väldigt övergripande, men sen detaljplan är ju mer en byggnadsplan. Det vi, det här är ju \*håller upp dokument om risker vid byggnation nära järnväg av Älmhults kommun\*. (Informant åtta Älmhult 2018:43–44.)

#### *Sammanfattning*

För att hantera att planprocessen tar tid och således påverkar hur fort bostäder blir byggda, arbetar kommunerna och länsstyrelsen med att försöka effektivisera olika led i processen som kan reducera plantiden. Länsstyrelsen har anställt mer personal för att effektivisera arkeologiärendena som kommer in från kommunerna, kommunala bostadsbolaget i Tingsryd arbetar genom dialog med planerarna i kommunen för säkerställa att materialet till detaljplanprocessen följer kraven för att bli godkänt och Älmhult tar fram planunderlag som kan används vid framtagandet av flera detaljplaner.

### 5.3.3 Analys utifrån planeringsteori

Hur snabbt bostäder byggs påverkas av tiden det tar innan planeringsprocessen är färdigställd, vilket flera informanter menar är problematiskt men inte den avgörande faktorn till att det råder bostadsbrist. Konflikten är dock påtaglig enligt Tingsryds informant som menar att det sätter käppar i hjulet för att kunna lösa den akuta bostadsbristen som den är idag. Andra informanter betonar att det är problematiskt men menar inte att det har en stor betydelse men att den kan vara avskräckande för privata byggherrar att påbörja byggprojekt. Faludi som förespråkar en rationell planering, vilket nämndes i kapitel 2.2, anser att det går att definiera ett allmänintresse, vilket de riksintressen som arkeologi och kulturmiljöer samt andra samhällsaspekter som översvämningsrisk med mera kan definieras som. Dessa intressen måste planeringen ta hänsyn till för att staten definierat dem som nödvändiga att beakta eftersom de anses vara för allmänhetens bästa. Tillvägagångssättet för att hantera att dessa intressen inte påverkar bostadsbyggandet negativt genom en förlängd tidsperiod, är utifrån informanternas svar att försöka effektivisera olika delar av planeringsprocessen så att planprocessen går så effektivt som möjligt, vilket rationell planeringsteori argumenterar för är det tillvägagångssätt som planerare bör eftersträva. Man tar hänsyn till det som menas vara i allmänhetens

intresse och arbetar för att tiden för planprocessen inte ska hämma bostadsbyggandet genom att effektivisera olika delar av planarbetet.

Tingsryds informant menar att de igenom dialog med miljö- och byggförvaltningen försöker se till att planprocessen inte drar ut på tiden ytterligare genom att felaktigt planunderlag skickas in inför detaljplanprocessen. Det skulle kunna ses utifrån den kommunikativa planeringsteorins strävan efter konsensus, men det verkar snarare handla om att rationellt se till att det miljö- och byggförvaltningen efterfrågar också är det som levereras. Dialogen är ett verktyg för att det inte ska bli några fel i planprocessen, inte för att nå en konsensus mellan aktörerna kring hur detaljplanen ska se ut.

Ur ett neoliberalt perspektiv är dessa riksintressen en problematisk aspekt eftersom de försvårar för marknaden att kunna få bygga fritt och i en snabbare takt. Hayes är kritisk till idén om ett allmänintresse och ser det som ett kollektivistiskt försök att definiera vad flera olika individer skulle ha för intressen, vilket nämns i kapitel 2.2.4. Riksintressena skulle därför menas i viss mån vara ett hinder för samhällsutvecklingen och tillväxten eftersom de påverkar förutsättningen för att kunna bygga bostäder. Det Uppvidinges informant beskriver med att planprocessen eventuellt kan skrämja bort byggherrar från att bygga skulle ses som en indikator på att planeringsprocessen är ett hinder för bostadsbyggande och därför bör åtgärdas med att marknaden fick friare förutsättningar och mindre reglering av markanvändningen. Det postmodernistiska planeringsteoretiska perspektivet skulle liksom det neoliberala ha varit skeptiskt till idén om allmänintresset och ifrågasatt huruvida detta intresse återspeglar ett intresse som alla individer har.

Sammanfattningsvis är det rationella planeringsidealet det dominerande i konflikten och hanteringen av den, eftersom riksintressena prioriteras utifrån en förståelse av att de är för allmänhetens bästa och hanteringen av konflikten utgår ifrån att försöka effektivisera de kringliggande aspekterna i planprocessen för att så effektivt som möjligt skapa förutsättningar för att kunna påbörja bostadsbyggandet.

### 5.3.4 Analys utifrån agonistisk teori

Utifrån informanternas svar definieras konflikt tre som att å ena sidan behöva producera nya bostäder i en snabbare takt och å andra sidan behöva förhålla sig till riksintressen och andra samhällsförutsättningar vilket försenar processen. Utifrån agonistisk teori skulle konflikten kunna förstås som statens intresse att bevara vissa aspekter och prioriteringar över andra. Svaren indikerar en hegemonisk föreställning om att riksintressena måste prioriteras därför att dessa riksintressen representerar ett allmänintresse för samhällsutvecklingen. Hanteringen av konflikten blir därför att anpassa sig till riksintressen och samhällsaspekter som planeringen behöver ta hänsyn till, och informanterna beskriver hur de försöker effektivisera i de olika delarna av planprocessen för att så snabbt som möjligt kunna påbörja bostadsbyggandet och samtidigt respektera statens intressen. Statens intressen går således före snabbt bostadsbyggande, men det går att diskutera huruvida detta har en stor påverkan på bostadsbristen i sin helhet. Informanten från Alvesta nämner exempelvis riksintressen som ett hinder, men säger samtidigt att detta inte direkt medför att det inte byggs bostäder, utan bara att det drar ut på tidsperspektivet. Alvestas informant anser också att länsstyrelsen har tvetydiga intressen mellan att dels förhålla sig till riksintressen, dels vilja främja bostadsbyggandet. Informanten anser att länsstyrelsen i större utsträckning borde ta bostadsbyggandets sida över



riksintressena. Det visar på att det finns inbyggda intressekonflikter i planeringssystemet som är svårhanterliga eftersom de är motstridiga, och länsstyrelsen behöver rationalisera kring vilka val de ska ta för att tillgodose båda, utan att det får konsekvenser för riksintressena. Ur ett agonistisk teoretiskt perspektiv är dessa intressen politiskt grundade, men tas för givet av planeringssystemet som allmänintressen som återspeglar vad som är objektivt rätt för samhället. Att framställa något som objektivt är enligt agonistisk teori i grunden ett ideologiskt ställningstagande som inneburit att ideologin har tagits för given som sanning.

Allmänintresset har kommit att representera en sanning av vad som är bäst för landet och dess medborgare. På ena sidan finns värderingar gällande att bostadsbyggandet behöver effektiviseras genom att statens intressen bortprioriteras och på den andra sidan menas dessa intressen vara legitima och nödvändiga. Lind anser att intresset att bevara vissa riksintressen drabbar förutsättningarna för att bygga bostäder, vilket beskrevs i kapitel 2.1. Lösningen på detta menar Lind är att staten ska göra bostadsbyggandet till ett riksintresse och på så sätt ge det likvärdig status med de övriga riksintressena. Denna lösning skulle enligt teorin innebära att ett nytt intresse definieras som ett allmänintresse, vilket skulle kunna bli en ny hegemonisk sanning för hur samhället bör vara och således motverka den demokratiska diskussionen eftersom det tas för givet som sant.

## 6. Slutsats

I detta kapitel redovisas slutsatserna av uppsatsen och återkopplas till inledningen. Först följs de inledande frågeställningarna upp (jfr 1.2) och därefter sätts dessa i relation till syfte (jfr 1.3).

*Vilka konflikter förekommer i länsstyrelsens och kommunernas arbete med bostadsförsörjning?*

Med utgångspunkt i den empiriska studien har tre konflikter kunnat definieras:

Konflikt ett - *Kommunens behov av tillgängliga bostäder till alla medborgare gentemot den privata sektorns intresse av att bygga bostäder.* Denna konflikt har definierats utifrån informanternas redogörelse för kommunernas bostadsbehov i relation till vad marknaden har för intresse av att bygga de bostäder som kommunen anses behövas. Informanterna menar att det finns en brist främst på billiga bostäder och hyresrätter, samtidigt som marknaden inte har ett intresse av att bygga dessa på grund av att de bostadstyperna genererar en för låg avkastning. Det befintliga bostadsbeståndet i kommunerna är billigare än nyproducerade bostäder, men dessa räcker inte till, vilket gör att grupper med låga inkomster hamnar utanför bostadsmarknaden. Marknadsintresset för att bygga bostäder skiljer sig helt enkelt från vad kommunerna anser att de har för bostadsbehov. Ett dilemma som några informanter lyfter är att marknaden inte har intresse eller förutsättningarna att bygga bostäder på landsbygden, vilket beror på att banker inte vill ge lån på grund av osäkerheten i att investeringen i byggprojektet kommer återgenereras.

Konflikt två - *Politiska värderingar gällande kommunens bostadsförsörjning.* Det finns meningskiljaktigheter kring i vilken utsträckning som kommunerna specifikt ska hjälpa vissa utsatta grupper i samhället på bostadsmarknaden eller om kommunerna enbart ska arbeta allmänt för alla med frågan. Länsstyrelsens uppdrag att specifikt arbeta med utsatta grupper och för en jämställd och jämlik bostadsförsörjning står i konflikt med kommunernas arbete med bostadsförsörjningen som är mer generellt och allmänt. Svaren från Växjö informant indikerar samma politiska värderingskonflikt där tjänstemän i kommunen menar att de skulle kunna göra mer för dessa utsatta grupper genom mer konkreta åtgärder, vilket kommunpolitikerna inte accepterar eftersom de inte tycker att dessa är politiskt gångbara.

Konflikt tre - *Planprocessens beaktande av riksintressen och samhällsaspekter gentemot snabbt och effektivt bostadsbyggande.* Konflikten grundas i att planeringen behöver beakta riksintressen och andra samhällsaspekter vilket går ut över bostadsbyggandet och tiden det tar att färdigställa bostäder. Detta är problematiskt enligt Tingsryds informant, eftersom planprocessen gör att bostäder som behövs akut för att hantera dagens bostadsbrist inte kan börja byggas förrän efter cirka ett år. Andra informanter, som länsstyrelsen och Alvesta, nämner arkeologiärenden i planprocessen som en faktor som kan medföra att bostadsbyggandet drar ut på tiden, men anser att andra faktorer har en större påverkan för bostadsbyggandet i sin helhet, till exempel konjunktursvängningar och marknadsintresset. Älmhult menar att planeringsprocessen generellt har blivit mer komplicerad på grund av att planeringen måste förhålla sig till flera olika samhällsaspekter, som exempelvis skyddsavstånd från transport av farligt gods, och att sådana aspekter hindrar ett snabbare bostadsbyggande.

### *Hur hanteras dessa konflikter av kommunerna och länsstyrelsen?*

Konflikt ett hanteras genom att kommunerna försöker utarbeta en bra planberedskap med mer tillgänglig mark att bebygga med bostäder. Flexibla detaljplaner som är anpassade till privata sektorns behov nämns också som en viktig aspekt för att ge förutsättningar för att den privata sektorn ska bygga mer. För att få banker att ge lån arbetar Ljungbys kommun med LIS-planer för att öka markvärdet på landsbygden genom att kringgå strandskyddet. Markanvisning nämns som ett verktyg som kan användas men de flesta informanter menar inte att de antingen har förutsättningarna eller fått tillstånd att utnyttja det som ett sätt att påverka vilka bostäder som byggs vid försäljning av kommunal mark till privata byggherrar. Ett flertal informanter hänvisar till det kommunala bostadsbolaget som en aktör som genom sin allmännytta kan bygga en del av de bostäder som kommunerna behöver. Marknadsföring anses av somliga informanter vara ett viktigt verktyg och enligt andra används redan marknadsföring i kommunen som ett sätt att förmedla till den privata sektorn att det finns tillgänglig mark att bygga. Dialog med byggherrar nämns som ett exempel på hur kommunen kan samarbeta med den privata sektorn för att uppnå varderas mål och intressen.

Konflikt två hanteras av länsstyrelsen genom att föra en dialog och arrangera möten med kommunerna och privata byggherrar för att diskutera de olika uppdragen och målen som varje aktör har, för att således försöka hitta gemensamma nämnare och lösningar som alla kan enas om. På så vis kan länsstyrelsen påverka de övriga till att arbeta mer med de utsatta grupperna på bostadsmarknaden. Växjö's planeringskontor arbetar med att försöka påverka kommunpolitikerna genom att redogöra för vilka åtgärder för särskilda grupper i samhället som kommunen borde arbeta med inför kommunens årsbudgetering.

Konflikt tre: För att hantera att planprocessen tar tid och således påverkar hur fort bostäder blir byggda, arbetar kommunerna och länsstyrelsen med att försöka effektivisera olika led i processen som kan reducera plantiden. Det kommunala bostadsbolaget i Tingsryd arbetar genom dialog med planerarna i kommunen för att säkerställa att materialet till detaljplanprocessen följer kraven för att bli godkänt, och Älmhult tar fram planunderlag som kan användas vid framtagandet av flera detaljplaner.

### *Hur kan vi förstå dessa konflikter och de lösningar som planeringen anammar för att hantera dem?*

Som analysen för de tre konflikterna i 5.1.3, 5.2.3, och 5.3.3 har redogjort för är den rationella planeringen det dominerande planeringsidealet i hanteringen och förståelsen av dessa konflikter. Det finns vissa indikationer på att övriga planeringsideal också återspeglas, såsom kommunikativ och neoliberal planering, men det rationella tillvägagångssättet med synen på allmänintressen och tekniska lösningar är det ideal som jag, med utgångspunkt i empirin, menar genomsyrar planeringstiltvägagångssättet i högst grad.

Kommunerna använder sig av tekniska lösningar i exempelvis konflikt ett när de menar att en god planberedskap och att skapa mer tillgänglig byggbar mark skulle kunna lösa konflikten genom att skapa förutsättningar för bostadsbyggande i kommunen. Hänvisningen till det kommunala bostadsbolaget och dess allmännytta återspeglar också föreställningen om allmänintresset, vilket förespråkas av den rationella planeringsteorin, men kritiserar av den neoliberal och postmodernistiska som menar att

det inte går att definiera ett allmänt intresse för alla individer. Informanterna anser att de kommunala bolagen inte är kapabla till att bygga alla bostäder som det finns brist på och hänvisar istället till den privata marknaden. I konflikt två är de politiska värderingarna gällande bostadsförsörjningsansvaret distinkta, och tjänstemännen i Växjö agerar genom att försöka påverka politikernas beslut under budgetperioden, vilket skulle kunna ses som att de går utanför sin "objektiva roll" som tjänstemän. Men de gör detta inom ramen för planeringssystemet, där de har rätten att under budgeteringen komma med åsikter för vad de anser att kommunen behöver arbeta med. De använder denna möjlighet för att komma med rationella åtgärder för hur man kan hjälpa dessa grupper, som exempelvis att bygga om befintliga byggnader i kommunen till bostäder för låginkomsttagare. I konflikt tre anpassar sig kommunerna efter riksintressena och försöker arbeta med det på ett så effektivt sätt som möjligt för att samtidigt kunna få igång fler byggprojekt snabbare.

Det finns som nämnts i analysen också indikationer på andra planeringsideal i hanteringen av konflikterna, som exempelvis det neoliberala när kommunerna arbetar för att försöka marknadsföra sig gentemot den privata sektorn och utforma flexibla detaljplaner som är anpassade till marknadens intressen och ger förutsättningar för olika byggprojekt. Två exempel från empirin som indikerar det kommunikativa planeringsidealet för konsensus, är länsstyrelsens arbete med att genom dialog försöka skapa en konsensus mellan aktörerna i bostadsbyggandet och Älmhults dialog med den privata sektorn för att kombinera kommunens intresse och den privata sektorns intresse att uppnå bådas mål. Kommunikativ planering argumenterar för att dialog mellan involverade parter för att uppnå en konsensus är idealet för planeringen eftersom parternas olika intressen då når en kompromiss som de är överens om och som gynnar båda.

Utifrån Mouffes agonistiska teori kan de tre konflikterna förstås utifrån att det finns subjektiva politiska värderingar och intressen i konflikterna. Den första konflikten kan förstås utifrån de grupper i samhället som har motstridiga intressen gällande vad som byggs. Den kollektiva identiteten hos gruppen människor som står utanför bostadsmarknaden och som har ett intresse av att det byggs bostäder anpassade till deras inkomstförmåga står gentemot den kollektiva identiteten av gruppen människor som har ett intresse av att bygga bostäder med ekonomisk vinst. I den andra konflikten finns det politiska värderingar för i vilken utsträckning kommunerna bör hjälpa dessa mer utsatta grupper på bostadsmarknaden. I den tredje konflikten ser man hur informanterna försöker effektivisera planprocessen utan att påverka riksintressen och ta hänsyn till de samhällsaspekter som de anser att de behöver göra, och arbetar utifrån att dessa intressen är för allmänhetens bästa. Ett allmänintresse skulle kunna definieras som en hegemonisk kontingent "sanning" som under en viss tidsperiod ses som en obestridbar sanning i samhället. Dessa riksintressen är utifrån informanternas svar något som de måste förhålla sig för allmänhetens bästa och får därför inte påverkas negativt, vilket leder till att intresset och behovet för snabbare bostadsbyggande bortprioriteras.

### *Konklusion*

Det finns politiska värderingskiljaktigheter i konflikterna, och planeringssystemet kan inte hantera dessa med sitt rationella tillvägagångsätt eftersom de subjektiva intressena har inre motstridigheter som kräver att vissa val tas. Antingen prioriteras det ena intresset eller det andra, och dessa val är till sin natur politiska och det kräver en demokratisk process som synliggör att det är intressekonflikter mellan olika värderingar och grupperingar i samhället. Därför går det heller inte att försöka

implementera rationella tekniska lösningar på konflikterna eller på bostadsbristen, eftersom dessa rationella tekniska lösningar i sig alltid kommer att utarbetas efter de subjektiva politiska värderingar som planeringssystemet baseras på. Således är de inte "rationella och objektiva", utan de återspeglar i grunden vissa värderingar och politiska intressen som motiverar planeringssystemets agerande. De kan möjligen ses som rationella och objektiva lösningar utifrån det politiska intresse och mål som dikterar dem, men det innebär inte att det bakomliggande politiska intresset är det. Jag hävdar att det är en politisk värdering och ett intresse inom politiken att exempelvis anse att arkeologiska fynd ska bevaras, vilket kan innebära att andra intressen, som att bygga bostäder i snabbare takt, kommer att hämmas. Det är i slutändan det politiska systemet som har makten att avgöra vad som är ett allmänintresse och vilka åtgärder som anses vara politiskt gångbara för det rationella planeringssystemet att använda. Mouffes teoretiska perspektiv ger ett analytiskt redskap för att undersöka och förstå konflikterna samt de politiska aspekterna i dem, vilket ger en insikt i hur olika politiska intressen kommer att ha inflytande över planeringssystemet.

Webers beskrivning av en formell rationalitet där en organisation agerar rationellt och utifrån de politiska mål och lagar som organisationen ska utgå ifrån är en beskrivning som jag menar återspeglar hur det svenska planeringssystemet fungerar. Planeringssystemets agerande styrs i slutändan utifrån den ram och makt som politiken ger den, vilket konflikt två illustrerar, när Växjö's politiker inte ger tjänstemän befogenhet att applicera de lösningar som tjänstemännen anser att de behöver för att hantera bristen på billiga bostäder för utsatta grupper. Agonistisk teori ger ett perspektiv på dessa konflikter som visar att de i grunden är politiska och subjektiva, men eftersom de försöks hanteras rationellt och objektivt framställs de som opolitiska och icke subjektiva. Planeringssystemet hanterar konflikter gällande nationella samhällsproblem som bostadsbristen med ett rationellt tillvägagångsätt, vilket får konsekvensen att de bakomliggande intressena och politiska värderingarna inte synliggörs och möjligheten för andra alternativa sätt att hantera samhällsproblemet på kan inte presenteras. Detta på grund av den hegemoniska föreställningen om att exempelvis allmänintresset är ett intresse som måste bevaras, och att rationella lösningar som exempelvis en god planberedskap är de rätta tillvägagångsätten att lösa samhällsproblemet på.

### *Syftet med studien*

Syftet med denna studie var att söka förståelse för vilka konflikter som förekommer i bostadsfrågan och hur kommunerna hanterar dem för att i förlängningen förstå hur planeringssystemet genom fysisk planering kan bidra med lösningar på nationella samhällsproblem som bostadsbristen. Jag menar att min studie har lyft fram tydliga konfliktområden och belyst de bakomliggande orsakerna till dessa.

Planeringssystemets kapacitet att igenom den fysiska planeringen bidra med lösningar på bostadsbristen och konflikterna som relaterar till den utgår ifrån de politiska mål och intressen som styr det. För att förverkliga och beakta dessa politiska intressen och samtidigt hantera motstridiga intressen i samhället använder planeringssystemet främst instrumentellt rationella lösningar som försöker hantera de konflikter som uppstår mellan de politiska intressen som styr systemet gentemot de utomstående intressena. Genom att göra detta synliggörs inte det faktum att det finns olika intressen i bostadsbristen som det råder konflikter kring, eftersom vissa politiska intressen framställs som objektiva och sanna på grund av planeringssystemet rationella tillvägagångsätt. Planeringssystemet har inte förmågan att direkt "lösa" dessa konflikter rationellt, eftersom det utifrån Mouffes

teoretiska perspektiv i grunden är politiska och subjektiva intressen som ligger till grund för konflikterna.

# Källor

## Tryckta källor

Allmendinger, Phillip (2017) *Planning theory*, Third edition. Palgrave.

Bergendahl Per-Anders, Löfmark Monika Hjeds och Lind, Hans (2015) *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*. Statens Offentliga Utredningsorgan.

Berglund-Snodgrass Lina (2016) *Demanding certainty – a critical examination of Swedish spatial planning for safety*. Doktorsavhandling. Blekinge Tekniska Högskola.

Boverket (2017) Boverkets indikatorer – Analys av utvecklingen på bugg- och bostadsmarknaden med byggprognos. Nummer ett, maj 2017

Bryman, Alan (2016) *Social Research Methods*. Oxford University Press.

Cars, Göran, Kalbro, Thomas och Lind, Hans (2013) *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*. SNS Förlag.

Crewswell, John W et Poth, Cheryl N. (2018) *Qualitative Inquiry and Research Design – Choosing among five approaches*. SAGA.

Denscombe, Martyn (2016) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskap*. Studentlitteratur.

Faludi, Andreas (2013) *Reader in Planning Theory*. Architectural Press.

Fejes, Andreas och Thornberg, Robert (2015) *Handbok i kvalitativ analys*. Liber.

Flyvbjerg, Bengt (2006) "Five Misunderstandings About Case-Study Research". Sage Publications.

Habermas Jürgen (1995) *Texter om språk, rationalitet och samhälle*, redigerad av: Anders Molander. Daidalos.

Hayek, Friedrich August (1944) *Road to Serfdom*. George Routledge & Sons.

Huys, Menno et Koppenjan, Jopp (2010) "Policy networks in practice: the debate on the future of Amsterdam Airport Schiphol". IN: *The New Public Governance – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Stephen P. Osborne (ed.). Routledge.

Kallbro, Thomas och Lind, Hans (2017) *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*. Finansdepartementet, Regeringskansliet.

Lind, Hans (2016) *Åtkomliga bostäder – så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*, SNS Förlag.

Lundman, Berit och Graneheim Hällgren, Ulla (2014) "Kvalitativ innehållsanalys" I: *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- och sjukvård*, Monica Granskär och Birgitta Höglund-Nielsen (red.). Studentlitteratur.

Mouffe, Chantal (2008) *Om det politiska* (översättning: Oskar Söderlind). Tankekraft förlag.

Planeringskontoret i Växjö (2017) *Bostadsförsörjningsprogram*, Växjö kommun.

Sandercock, Leonie (1998) "The death of the modernist Planning radical Praxis For a Postmodern Age", IN: *Cities for citizens: Planning and the rise of civil society in a global age*. Mike Douglass & John Friedmann (eds.). Wiley.

Stadsbyggnadskontoret i Alvesta (2016) *Handlingsprogram för bostadsförsörjning*, Alvesta kommun.

Statens offentliga utredningsorgan (2015) *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för bostadsbyggande*.

Statens offentliga utredningsorgan (2017) *En gemensam bild av Bostadsbyggandet*.

Strömngren, Andreas (2007) *Samordning, hyfs och reda. Stabilitet och förändring i svensk planpolitik*. Doktorsavhandling. Uppsala universitet.

SWECO (2014) *Hänger det ihop? Sveriges kommuner och landsting*.

## **Websidor**

Ahola, Terese (2016-03-04) *Spotify ryter till om bostadsbristen i storstan*, Svenska dagbladet:  
<https://www.svd.se/spotify-ryter-till-om-bostadsbristen>

Boverkets hemsida 2018-05-16: <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/vad-sager-lagen/lagen-om-kommunernas-bostadsforsorjningsansvar/>

Hyresgästföreningen a (2018-05-16) <http://hurvibor.se/bostader/bostadsbristen/>

Hyresgästföreningen b (2018-05-16) <https://www.hyresgastforeningen.se/bostadspolitik/delegation-bostad-20302/>

Kronobergs Länsstyrelse (2018-05-17) hemsida: <http://www.lansstyrelsen.se/Kronoberg/Sv/miljo-och-klimat/verksamheter-med-miljopaverkan/tillstand-och-anmalan/tillstand-samrad/Pages/Samrad.aspx>

Skanska pressmeddelande (2018-05-17) *lösningen på bostadsbristen*: <https://www.skanska.se/om-skanska/press/pressmeddelanden/47039/Skanska-presenterar-losning-pa-bostadsbristen>

Socialstyrelsen (2018-05-17) hemsida:  
<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2017/flerpersoneriakuthemloshet>

Westin, Josefine (2018-05-17) *Så många bostäder byggs i din kommun* Aftonbladet:  
<https://www.aftonbladet.se/minekonomi/a/97nnE/sa-manga-bostader-byggs-i-din-kommun>

## **Primärkällor: Intervjuer**



Informant ett Länsstyrelsen Kronoberg (2018)

Informant två Tingsryd (2018)

Informant tre Uppvidinge (2018)

Informant fyra Växjö (2018)

Informant fem Alvesta (2018)

Informant sex Lessebo (2018)

Informant sju Ljungby (2018)

Informant åtta Älmhult (2018)

## **Bilagor**

### **Bilaga 1: Intervjuguide**

#### **Tema ett: Bakgrund om bostadsbristen**

Hur länge har du arbetat här på kommunen och vad arbetar du med inom din tjänst?

Hur uppfattar du den nuvarande bostadssituationen i kommunen? Följdfråga: Vilka boendeformer är det som det finns en brist på?

Hur länge har bostadssituationen sett ut som den gör? Följdfråga: Har situationen förvärrats – blivit bättre?

Vilka konsekvenser får bostadsbristen för kommunen?

Hur ser bostadssituationen ut i framtiden för befolkningen? Tyder prognoser i kommunen på att framtida befolkningsammansättningen är i behov av andra former för bostäder?

Vad tror du bostadsbristen i kommunen beror på?

#### **Tema två: Bostadsförsörjning – Vision, mål och strategier**

Hur arbetar ni på kommunen med bostadsbristen/bostadsbyggandet?

Vad har ni för mål, strategier eller riktlinjer i ert bostadsförsörjningsprogram för att lösa situationen??

Vilka verktyg eller redskap har ni för att påverka bostadsbyggandet?

Vilka faktorer påverkar hur mycket det byggs i kommunen?

Vilka eventuella hinder ser du för bostadsbristen i kommunen inte kommer att kunna lösas?

Vad beror dessa hinder på?

Vad kan ni på kommunen göra för att hantera dessa hinder?

Är planeringssystemet kapabelt till att hantera bostadsförsörjningen eller är andra faktorer avgörande?

#### **Tema Tre: Samverkan och rollfördelning i bostadsfrågan**

Vilken roll har ni i att försöka lösa bostadsbristen och vilka samarbetar ni med för att hantera bostadsbristen?

Är det tydligt vad har ni befogenhet att göra för att hantera bostadsbristen?

Vilken roll har den privata sektorn för bostadsbyggandet?

Har ni möjlighet att ställa krav på den privata sektorn vad gäller bostadsbyggandet?  
Exempelvis genom detaljplaneringen?

Vad kan ni göra för att påverka och öka bostadsbyggandet av de bostäder som det finns brist på?

Vilka aktörer samarbetar ni med för att påverka bostadsbyggandet? Både inom offentligheten och utanför

Hur fungerar dessa samarbeten?

Vem har ansvaret för att lösa bostadsbristen?

Hur ser du på länsstyrelsens uppdrag att samla in data och analysera bostadssituationen i länet? Underlättar detta ert arbete?

Upplever du att de övriga kommunerna har samma problem med bostadsbristen som ni?

**Avslutande och sammanfattande fråga: Vad krävs för att bostadsbristen ska kunna lösas, har ni förutsättningarna för att kunna lösa det??**

**Avslutningsvis, finns det något som du vill tillägga, utveckla eller har du några frågor?**

## Bilaga två: Exempel på kvalitativ innehållsanalys: Informant tre Uppvidinge

Meningsbyggnadsenhet	Kondenserad meningsbyggnad	Kod	underkategori	Kategori
Så att trots att det är en liten kommun och att efterfrågan eh inte är lika stor här som i ja i Växjö om man jämför med Växjö exempelvis. Skulle jag tro Men efterfrågan är tillräckligt stor, vilket sätter press och det finns inte tillräckligt med bostäder.	Trots att det är en liten kommun och att efterfrågan inte är den samma som i Växjö exempelvis, är efterfrågan tillräckligt stor vilket sätter press och det finns inte tillräckligt med bostäder	Stor efterfråga, brist på bostäder	Brist på bostäder	<b>Bostadsbrist, främst hyresrätter</b>
ja det är hyresrätter, egentligen uteslutande där också. Eh äganderätter är det egentligen ingen brist på, skulle jag inte säga. Det finns eh en helt okej begagnande marknad för villor. Det finns ena ganska fördelaktiga priser i och med att det är en liten kommun då.	Hyresrätter är det uteslutande brist på, äganderätter är det egentligen ingen brist på. Det finns en begagnad marknad av villor med fördelaktiga priser.	Behövs byggas hyresrätter, finns befintligt bestånd med villor	Brist på hyresrätter	
Det finns ju, ju att dels finns det ju ett behov av hyresrätter eh bland unga i kommunen.	Det finns ett behov av hyresrätter till unga i kommunen	Brist på hyresrätter unga		
Eh ja då unga då och sen har vi då nyanlända, uppvidinge kommun har ju, är ju en av de kommuner som har tagit emot flest nyanlända då sätt per invånare i kommunen.	Vi har unga och sen har vi nyanlända. Kommunen är en av de kommuner som tagit emot flest nyanlända per capita	Fler nyanlända, fler bostäder		
och eh det ställer ju krav. De har inte samma, de efterfrågar inte samma bostäder och har inte samma utbildning, jobb som etniska svenskar som är upväxta här. Och då är det ju hyresrätter som är enda alternativet	Det ställer krav. De har inte samma efterfrågan på bostäder eftersom de inte har jobb och utbildning i samma utsträckning. Därför är hyresrätter enda alternativet, vilket	Nyanlända behöver hyresrätter, sätter press		

och det ökar givetvis efterfrågan	ökar efterfrågan ytterligare.			
Och det är ju om man ska koppla det längre så har det givetvis också med marknaden att göra, och det är väl inget konstigt att privata företag styrs av det som har med marknaden att göra.	Om man kopplar bostadsbristen längre så har det givetvis med marknaden att göra, och privata styrs ju av marknadsprinciper	Bostadsbristen kopplar till bostadsmarknaden	Bostadsmarknadens roll	<b>Bostadsmarknadens förutsättningar och intresse</b>
Avkastning och så vidare då, det är ganska normalt, men marken här är ju inte värd lika mycket som marken här som i större städer eller större kommuner.	Avkastning och sådana faktorer avgör hur mycket som byggs, men marken här inte är lika mycket värd som mark i större städer och kommuner	Avkastning påverkar bostadsbyggande, och marken är mindre värd än i andra kommuner	Avkastning påverkar, mindre värd mark ger mindre värde på fastighet	
Det betyder att intresset för att bygga då, även om vi skulle ha en färdig detaljplan och att den anger rätt, eller vad det nu kan bero på. Så är det inte säkert att det finns privata aktörer som är intresserade	Det betyder att intresset för att bygga även om det finns en färdig detaljplan som anger rätt, så är det inte säkert att privata aktörer har intresse av att bygga	Privata aktörer har inte alltid intresset för att bygga	Privata aktörers intresse	
Det kostar lika mycket att bygga ett hus här, om man bortser då från marken den är ju dyrare i Stockholm. Men att uppföra själva huset är ju samma kostnad. Det får du ju betydligt större avkastning på huset i Stockholm än vad du får här.	Kostar lika mycket att bygga huset i Uppvidinge som i Stockholm, även om marken är billigare får du betydligt större avkastning i Stockholm	Samma kostnad att bygga hus, men avkastning är större		
Alltså även om vi, alltså även om kommunen är dem som upprättar planer och har planmonopol och även förfogar över relativt mycket mark. Så eh. Det måste finnas en intressen som vill bygga	Även om kommunen har planmonopol, planer och mark tillgängligt behövs privata sektorns intresse	Kommunen har planmonopol, plan, mark. Men privata sektorns intresse avgör		

<p>Det enda vi kan göra är att skapa förutsättningar då för att andra aktörer kan och vill bygga. Och det är ungefär där det tar slut. Men det är klart det är också en viktig del i det. En viktig del är planberedskap, alltså att vi har tillgänglig mark som är färdig att bygga på.</p>	<p>Det vi kan göra är att skapa förutsättningar för att andra aktörer kan och vill bygga. En viktig del är planberedskapet, att vi har tillgänglig mark att bebygga.</p>	<p>Planberedskap, säkerställa tillgänglig mark, en viktig faktor</p>	<p>Planberedskap, kommuners verktyg</p>	<p><b>Planberedskap, tillgängliga bostäder</b></p>
<p>Vi på kommunen bygger egentligen inga bostäder. Vårt kommunala bostadsbolag bygger men det är ju ett bolag. Det är det ju.</p>	<p>Kommunen bygger ej bostäder, men kommunala bostadsbolaget gör</p>	<p>Kommunala bostadsbolaget bygger</p>		<p><b>Kommunala bostadsbolag, aktören som bygger</b></p>
<p>Så mycket initieras ju och utföras av det kommunen och det kommunala bostadsbolaget. Och det är ju en begränsning för det finns ju bara så mycket vi kan bygga. ja precis vi har en begränsad budget och resurser personalmässigt då, och så vidare. Ja eh ja</p>				
<p>men det finns ju flera, det är ju dem här verktygen då som jag vet att dem anger på boverket exempelvis, och det är ju olika hur man jobbar. De nämner exempelvis markanvisningar men det är ingenting vi har i denna kommunen, alltså vi använder inte det.</p>	<p>Finns fler verktyg, boverket anger exempelvis markanvisning, men det är inget vi använder i kommunen</p>	<p>Markanvisning är ett verktyg, men används ej</p>	<p>Verktyg som ej används, låg bygg efterfråga</p>	<p><b>Markanvisning, ej aktuellt</b></p>
<p>vi har ingen markanvisningspolicy. Och jag tror inte att det är lika aktuellt i mindre kommuner heller. Så att eh (kort pause) är efterfrågan väldigt stor på marken, vilket den inte är här.</p>	<p>Vi har ingen markanvisningspolicy, det är inte aktuellt i mindre kommuner. Det beror på om efterfrågan på att få bygga är stor och det är den inte här.</p>	<p>Ingen markanvisning, eftersom efterfrågan på att bygga är låg</p>		

Men om man jämför med Växjö exempelvis, dem arbetar en hel del med markanvisningar. Eh då har du utrymme som kommun att ställa högre krav på byggandet. Om vi får en aktör som vill bygga så är vi oftast glada hehe	I Växjö arbetas med markanvisningar, då har man utrymme som kommun att ställa krav på byggandet, men om vi får en aktör som vill bygga är vi glada	Markanvisning kan ställa krav på byggandet, går ej om byggefterfrågan är låg		
Växjös del då att man skulle använda sig av markanvisningar då för att styra vilken upplåtelses form man byggde och att det behöver fler hyresrätter. Men det funkar ju inte hos alla, för då kanske dem säger a nä men då skiter vi i det hehehe	Växjö skulle kunna påverka mängden hyresrätter som byggs genom markanvisning. Men det funkar inte för alla, för då kanske byggherrar inte bygger alls.	Går att påverka byggnad av hyresrätter, om efterfrågan på att bygga är hög.		
Ja marknaden styr ju liksom av marknaden, det vill säga den är vad den är, och om förutsättningarna finns där så kommer det ju att byggas. Lite så. Kanske är det lite förenklat men ungefär så är det ju.	Marknaden styrs ju av marknadsprinciper, om förutsättningar finns så kommer det att byggas. Lite förenklat men så är det	Marknaden styr hur mycket som byggs	Marknaden styr bostadsbyggnandet	<b>bostadsbyggnandet marknadsstyrt</b>
vi ju skyldiga att redovisa hur vi, ja egentligen igenom bostadsförsörjningsprogrammet, och hur vi avser att tillgodose bostadsförsörjningen i kommunen.	Vi har ansvaret att igenom bostadsförsörjningsprogrammet visa hur vi kommer tillgodose bostadsförsörjningen	Kommunen har ansvaret att tillgodose medborgare med bostäder	Kommunens ansvar att tillgodose	<b>Kommunens ansvar att tillgodose medborgare</b>
jag tror det, det är enklare att säga att plan och bygglagen måste effektiviseras, det hör man ju ofta. Och jag menar alltså bostadsbristen var ju inte lika påfrestande då.	Det är enklare att säga att plan och bygglagen ska effektiviseras, men bostadsbristen var ju inte lika påfrestande då och då gällde samma lag.	Plan och bygglagen är inte grundproblemet	Inte grundproblemet i bostadsbrist	<b>Plan och bygglagen</b>
de har ju oftast egna idéer för vad dem vill bygga eh och hur mycket dem vill bygga och så	Byggherrar har egna idéer gällande vad de vill bygga och hur mycket. Stämmer	Byggherrar överens med detaljplan, kr		<b>Planprocessen (detaljplaner)</b>

<p>vidare. Ja i många fall stämmer det inte överrens med gällande detaljplan, och då får vi ändra eller göra en ny. Det påverkar ju givetvis hur snabbt den processen går</p>	<p>ofta inte överens med gällande detaljplan. Kräver en planändring vilket påverka tiden i processen.</p>			
<p>Så om det skulle komma en intressent som skulle vilja bygga, och det inte finns en plan då måste dem ju vänta på att det finns en färdig detaljplan som visar på hur mycket dem får bygga, hur högt och så vidare. Och då är det ju något år extra, och det skrämmer nog iväg en del.</p>	<p>Skulle någon vara intresserad av att bygga, och det inte finns en detaljplan som reglerar byggande, det kräver mer och det skrämmer iväg en del intressenter</p>	<p>Brist på aktuell detaljplan skrämmer iväg intressenter</p>		