



# Billiga Bostäder?

Bostadspolitikens konsekvenser för kommuners  
handlingsutrymme i den fysiska planeringen

Julia Frisk  
Masterarbete 30 hp  
Masterprogrammet för Fysisk Planering  
Blekinge Tekniska Högskola  
2016-06-13

**Författare:** Julia Frisk

**Titel:** Billiga Bostäder?

Bostadspolitikens konsekvenser för kommuners  
handlingsutrymme i den fysiska planeringen

**Nyckelord:** Bostadspolitik, fysisk planering, bostadsförsörjning,  
bostadsbrist, särskilda grupper, bostadsförsörjningslagen, billiga bostäder,  
handlingsförmåga, handlingsutrymme, Perstorps kommun, Perstorp1,  
Göteborgs stad, Frihamnen

**Handledare:** Karl Bergman

**Examinator:** Christer Persson

**Blekinge tekniska högskola:** Institutionen för fysisk planering

**Program:** Masterprogram i strategisk fysisk planering

**Nivå:** D-uppsats

**Omfattning:** 30 hp

**Utgivningsort:** Karlskrona

**Datum:** 2016-06-13

## Sammanfattning

Bostadspolitiken har förändrats historiskt, ifrån att ha varit ett välfärdsprogram med statliga subventioner och förmånliga lån till en allt större tilltro på att marknadens mekanismer ska lösa bostadsbehoven för alla samhällsgrupper. Bostadsbristen för framförallt inkomstsvaga grupper så som nyanlända, unga och studenter är idag ett faktum och den sittande regeringen har därför börjat ifrågasätta marknadens förmåga att tillgodose bostadsbehoven för grupperna. I Sverige har kommunerna planmonopol och därmed den beslutande makten i frågor gällande sin bostadsförsörjning. För att försvara allmänintresset om billiga bostäder försöker staten påverka kommunernas bostadsförsörjning genom lagstiftning.

Utifrån problematiken avser studiens att undersöka hur svenska kommuner hanterar situationen. Studiens problemformulering lyder: *Hur styr kommunal planering för att tillgodose kraven på bostadsförsörjningen för inkomstsvaga grupper och varför väljs dessa lösningar?* Studiens forskningsdesign utgörs av en fallstudie där två fall undersöks, Perstorps kommun och Göteborgs stad. Studiens metoder utgörs av semi-strukturerade intervjuer med kommunala tjänstemän samt dokumentstudier av kommunernas bostadsförsörjningsprogram. Studien avgränsas till att studera problematiken utifrån ett styrnings- och maktperspektiv och därför tillämpas de två teoretiska perspektiven governancemodeller och makt som uteslutning och makt som handlingsförmåga.

Studiens slutsatser visar att det främst är kommunerna som styr och driver frågan om att tillskapa billiga bostäder och att statens krav via bostadsförsörjningslagen inte verkar ha någon påverkan på hur kommunerna styr. Perstorps kommuns styrsätt är en hybrid mellan Jon Pierres governancemodeller välfärdsgovernance, expertgovernance och pro-tillväxt governance. I Göteborgs stad påminner styrningen främst om governancemodellen expertgovernance. Studiens slutsatser visar även att kommunernas handlingsutrymme att tillskapa billiga bostäder beror av hur väl kommunen ligger i linje med den bostadspolitiska idémässiga förutsättningen som bygger på att marknaden och dess prismekanismer lämpligast organiserar bostadsmarknaden. Göteborg som har en stark marknad med många aktörer som vill konkurrera har därmed utvecklat handlingsutrymme att tillskapa billiga bostäder eftersom de kan utnyttja konkurrensen och ställa krav om ett billigt bostadsbyggande. Perstorps kommun som har en svag marknad med få aktörer som konkurrerar har ett begränsat handlingsutrymme att verka för allmänintresset om att bygga billiga bostäder.

## Författarens tack

Jag vill tacka min handledare Karl Bergman som har stöttat mig genom mitt arbete, kommit med uppmuntrande kommentarer och intressanta diskussioner. Jag vill även tacka "Frukostklubben" som har gjort uppsatsprocessen till en mycket rolig och trevlig tid med gemensamma lunch- och fikaraster på BTH. Sist men inte minst vill jag tacka familj och vänner.

# Innehåll

1. Inledning.....	7
1.2 Problemformulering.....	9
1.3 Forskningsfrågor.....	9
1.4 Syfte.....	9
1.5 Disposition.....	10
2. Forskningsöversikt.....	11
2.1 Inledning.....	11
2.2 Bostadspolitisk utveckling, grundläggande principer och begrepp.....	11
2.2.1 Välfärdspolitikens framväxt.....	12
2.2.2 Välfärdspolitik under miljonprogrammet.....	13
2.2.3 Kritik mot välfärdspolitiken.....	14
2.2.4 Nyliberalism i bostadspolitiken.....	15
2.3 Omsättningsstrategier och flyttkedjeprincipen.....	18
2.4 Sammanfattning forskningsöversikt.....	19
3. Teoretiskt perspektiv.....	21
3.1 Inledning.....	21
3.2 Samhällsstyrning och governance.....	21
3.3 Makt som handlingsförmåga och uteslutning.....	24
3.4 Sammanfattning teoretiskt perspektiv.....	26
4. Metod och Metodologi.....	27
4.1 Inledning.....	27
4.2 Forskningsdesign: kvalitativ fallstudie.....	27
4.2.1 Val av fall.....	28
4.3 Insamlingsmetoder.....	29
4.3.1 Dokumentstudie.....	29
4.3.2 Semi-strukturerade intervjuer.....	30
4.4. Analysmetod: Kvalitativ innehållsanalys.....	31
4.4.1 Analytiska kategorier.....	31
5. Empiri.....	34
5.1 Inledning.....	34
5.2 Perstorps kommun.....	34
5.2.1 Vilka strategier tillämpar kommunen för att bygga för inkomstsvaga grupper och hur motiveras val av strategierna?.....	34
5.2.2 Vilka roller tillmäter kommunen olika aktörer i strategierna?.....	35
5.2.3 Hur såg beslutsprocessen ut när strategierna antogs?.....	36

5.2.4 Vilken betydelse har bostadsförsörjningsprogrammet/ bostadsförsörjningslagen för kommunens arbete med att tillskapa billiga bostäder?.....	37
5.2.5 Sammanfattning av empiri för Perstorps kommun.....	38
5.3 Göteborgs stad .....	38
5.3.1 Vilka strategier tillämpar kommunen för att bygga för inkomstsvaga grupper och hur motiveras strategierna? .....	38
5.3.2 Vilka roller tillmäter kommunen olika aktörer i strategierna?.....	40
5.3.3 Hur såg beslutsprocessen ut när strategierna antogs? .....	41
5.3.4 Vilken betydelse har bostadsförsörjningsprogrammet/ bostadsförsörjningslagen för kommunens arbete med att tillskapa billiga bostäder?.....	42
5.3.5 Sammanfattning av empiri för Göteborg stad .....	42
6. Analys .....	44
6.1 Inledning.....	44
6.2 Governancemodeller.....	44
6.3 Makt som handlingsförmåga och uteslutning.....	46
6.4 Slutsats .....	48
Källförteckning.....	50
Bilaga 1: Intervjufrågor till semi-strukturerade intervjuer.....	53
Intervjuguide: kommunalt bostadsbolag .....	53
Intervjuguide: kommun .....	54

# 1. Inledning

Sedan 1947-års stadsplanelag har svenska kommuner planmonopol, vilket innebär att de själva beslutar i frågor gällande sin mark- och vattenanvändning. Kommunens förmåga att styra över sin bostadsförsörjning har dock förändrats under 1900-talet. I mitten av decenniet hade kommunerna goda möjligheter att styra genom bostadsförsörjningslagen, statliga subventioner och förmånliga lån. Insatserna var i enlighet med den statligt förda välfärdspolitiken som uppfördes för att få bukt med efterkrigstidens bostadsbrist. Dessa åtgärder var framförallt gynnsamma för de kommunstyrda allmännyttiga bostadsbolagen som var näst intill skattebefriade.

De allmännyttiga bostadsbolagen skulle inte vara vinstdrivande och var därför kommunens främsta verktyg för att uppnå det bostadspolitiska målet om en bostad med god standard som alla har råd med. Detta inom ramen för den svenska generella bostadspolitiken som innebär att inga behovsprövningar ska ske, utan alla ska ha samma möjlighet att erhålla en bostad. Även bostadskooperativ, hyresgäströrelsen och de privata byggföretag som de förhandlade med var viktiga aktörer för kommun och stat för att genomföra bostadsbyggandet under perioden. Aktörerna var således framförallt ifrån den offentliga sektorn, men samarbeten med den privata sektorn förekom också.

På 1970-talet beskyldes välfärdsmodellen för att vara bidragande till decenniets ekonomiska kriser. Det medverkade till en ökad tilltro på marknadens prismekanismer som en lämpligare organisatör av samhällsstrukturer. För att ge marknadsaktörer mer utrymme för konkurrens på bostadsmarknaden avvecklades de centrala styrmedlen inom bostadspolitikens välfärdsmodell 1991 då de borgerliga partierna fick majoritet. De allmännyttiga bostadsbolagen fick i och med avvecklingen lösa sin bostadsfinansiering på samma villkor som andra byggherrar och ifrån 2011 ska allmännyttiga bostadsbolag även drivas av affärsmässiga principer.

Idag har Sverige återigen en kraftig bostadsbrist, med ett uppskattat nybyggnadsbehov på 750 000 bostäder till år 2025. Förutsättningarna för kommunerna att styra över sitt bostadsbyggande ser således annorlunda ut då kommunerna i större omfattning behöver samarbeta med den privata marknaden. Kurt Eliasson, vd för Allmännyttan menar att marknaden för bostadsrätter inte följer bostadsefterfrågan utan prisbilden är avgörande för om det byggs eller inte. Bostadspriserna trissas således upp, liksom folks betalningsvilja.

All mark för bostadsrätt bebyggs inte utifrån att vi behöver mycket bostäder utan det bebyggs allt eftersom prisbilden på bostadsrätter hålls uppe och byggs när marknaden är mogen för dem och de kan man inte röra. [...] så spekulationer i värdeökningar pågår absolut. (Eliasson 2016)

Enligt förre bostadsministern Mehmet Kaplan är det nu hög tid att släppa tilltron på marknaden som bostadsbyggare eftersom det som byggs på detta sätt inte möter bostadsefterfrågan hos alla samhällsgrupper.

Exceptionellt läge. Den akuta bostadsbristen drabbar unga, studenter och - nyanlända hårt. Efter flera decennier står det klart att marknaden inte klarar att lösa krisen. Nu måste staten ta ekonomiskt ansvar för att fler bostäder byggs (Kaplan 2015)

Staten har redan gjort flera försök att påverka kommunernas bostadsbyggande genom bland annat återinrättandet av bostadsförsörjningslagen och att bostäder blivit allmänintresse. Bostadsförsörjningslagen, som inrättades 2001, innebär att varje kommun med riktlinjer ska

planera för bostadsförsörjningen. Lagförändringen fick ett svagt genomslag och endast en tredjedel av Sveriges kommuner upprättade ett bostadsförsörjningsprogram under perioden 2000 till 2012. Staten gjorde därför ett förtydligande av lagen 2014 vilket innebär att riktlinjerna ska innehålla uppgifter om mål för bostadsbyggande samt planerade insatser för att uppnå målen. Uppgifterna ska vara särskilt grundade på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehov för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Således ämnar lagen att påbjuda kommunerna att möta bostadsbehovet för flera olika samhällsgrupper.

Trots dessa flertaliga statliga försök att påverka hur kommunerna sköter sin bostadsförsörjning är staten fortfarande inte nöjd med kommunernas prestation och i SOU 2015:99 "Planering och beslut för hållbar utveckling" föreslås att bostadsförsörjning ska klassas som ett väsentligt allmänintresse. Förslaget beskrivs i utredningen som en "ventil för regeringen" och innebär att länsstyrelsen kan besluta om företräde av ett väsentligt allmänt intresse framför ett riksintresse (SOU 2015:99:34). Medför förslaget en möjlighet för staten att ingripa i det kommunala planmonopolet och påtvinga bostadsbyggande?

Det finns dock de som menar att kommunerna visst klarar av att bygga i enlighet med efterfrågan och att det kommunala planmonopolet därmed inte är ett problem.

Vi har inte behövt ta tillbaka någon mark och därför fungerar dagens regler alldeles utmärkt bra. Min bild är verkligen inte att markägarna bara ligger på mark och vill spekulera utan man vill bygga nu. [...] Vi skulle inte bygga fler hyresrätter om vi fick ekonomiska stöd, hela utgångspunkten med ekonomiskt stöd verkar ju vara att man inte vill och därför behöver man ha någon slags morot för att vilja, men så är det ju inte i verkligheten utan vi vill ju bygga massor. (Gerda 2016)

Det finns således olika perspektiv på om kommunerna kan hantera frågan eller inte. Det är dock påtagligt att den svenska bostadsmarknaden i sin nuvarande form har svårt att möta bostadsbehovet hos flera samhällsgrupper då bostadspriserna drivs upp allt mer. Detta har resulterat i att staten ställer krav på att samtliga kommuner i sitt bostadsförsörjningsprogram måste uppge hur de ska bemöta bostadsefterfrågan hos särskilda grupper, vilket enligt lagen avser grupper som av olika skäl har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. I dagens bostadssituation med stigande bostadspriser är det framförallt inkomstsvaga grupper så som unga, studenter och nyanlända som har störst svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. Den här studiens intresse är därför att undersöka hur kommunerna hanterar denna knepiga situation, med ökade statliga krav på bebyggelsen samtidigt som de bedöms vara beroende av prisspekulerande marknadsaktörer för att kunna genomföra sin planering. Detta undersöks genom att studera de strategier som kommunen tillämpar för att uppnå målet om att tillskapa billiga bostäder.



## 1.2 Problemformulering

Lösningen för att tillgodose bostadsförsörjningen i svensk planering har förändrats historiskt, från att ha varit ett välfärdsprogram med statliga subventioner och lån till att bostadspolitiken idag till stor del bygger på att marknaden ska lösa bostadsbehoven. Denna inriktning har dock börjat kritiserats ifrån den sittande regeringen eftersom det råder en bostadsbrist i Sverige som främst påstås drabba grupper med låga inkomster så som studenter, nyanlända och ungdomar. Dock har kommunerna kvar planmonopolet och staten försöker istället påverka kommunerna genom lagstiftning. Sedan 2014 finns det genom bostadsförsörjningslagen statliga krav på kommunen måste redogöra för hur de ska hantera allmänintresset bostadsbyggande för dessa inkomstsvaga grupper. Samtidigt bygger bostadspolitiken fortfarande på övertygelsen om att kommunal planering ska verka enligt marknadens villkor.

Det verkar således finnas en motsättning i hur staten driver sin bostadspolitik: Dels försöker staten styra att kommunerna ska uppnå allmänintresset om billiga bostäder trots att kommunerna har kvar planmonopolet, samtidigt som bostadspolitiken till stora delar bygger på en uppfattning om att marknaden ska lösa detta. Det går alltså att fråga sig vilket handlingsutrymme kommunerna har. *Hur styr kommunal planering för att tillgodose kraven på bostadsförsörjningen för inkomstsvaga grupper och varför väljs dessa lösningar?*

## 1.3 Forskningsfrågor

För att besvara den generella problemformuleringen har den operationaliserats till konkreta forskningsfrågor som varit ledande i studien. Studien avgränsas till att undersöka kommunala strategier för att uppnå målet om billiga bostäder, vilket tydliggörs i forskningsfrågorna.

- Vilka strategier tillämpar kommunen för att tillgodose bostadsbehovet för inkomstsvaga grupper och hur motiveras val av strategi?
- Vilka roller tillmäter kommunen olika aktörer i strategierna?
- Hur såg beslutsprocessen ut när strategierna antogs?
- Vilken betydelse har bostadsförsörjningsprogrammet/bostadsförsörjningslagen för kommunens val av strategier?

## 1.4 Syfte

Syftet är att undersöka den kommunala planeringens handlingsutrymme inom rådande bostadspolitik där statliga krav om bostadsförsörjning för inkomstsvaga grupper ställs, samtidigt som det finns en uppfattning att marknaden ska tillgodose bostadsförsörjningen för grupperna. Vidare är syftet att undersöka varför lösningarna väljs.

## 1.5 Disposition

I kapitel 1: Inledning, presenteras arbetets inledning, problemformulering med operationaliserade forskningsfrågor samt arbetets syfte.

I kapitel 2: Forskningsöversikt, presenteras forskning om bostadspolitikens framväxt och strategier för att tillgodose bostadsbehovet för inkomstsvaga grupper som är vanliga idag, flyttkedjor och omsättningsprinciper.

I kapitel 3: Teoretiskt perspektiv, presenteras de två perspektiven governancemodeller samt makt som handlingsförmåga och uteslutning.

I kapitel 4: Metod och metodologi, beskrivs studiens forskningsdesign, val av metoder och det tillvägagångsätt som tillämpats för att samla in och sammanställa empiri.

I kapitel 5: Empiri, presenteras den data som samlats in genom metod och metodologi.

I kapitel 6: Analys, analyseras empirin genom det teoretiska perspektivet. Sedan presenteras uppsatsens slutsats.

## 2. Forskningsöversikt

### 2.1 Inledning

Eftersom att den här uppsatsens problemformulering handlar om planeringens förmåga att styra bostadsförsörjningen så utgår forskningsöversikten utifrån en redogörelse av utvecklingen i svensk bostadspolitik fram tills idag. I redogörelsen läggs fokus på kommunens möjligheter att styra bostadsförsörjningen och framförallt möjligheten att tillskapa bostäder till inkomstsvaga grupper under olika tidsperioder som ett resultat av större samhällsförändringar enligt olika forskare. Därför beskrivs olika aktörers förändrade roller och sociala ansvar som ett resultat av lagförändringarna under perioderna.

Först görs en redogörelse av den svenska bostadspolitikens grundläggande principer och begrepp, sedan följer en redogörelse av bostadspolitikens framväxt utifrån ett tematiskt fokus på större samhällsförändringar. Teman som omfattas är: välfärdsbostadspolitikens framväxt, välfärdspolitiken under miljonprogrammet, kritik mot välfärdspolitiken, nyliberalism i bostadspolitiken. I det sista kapitlet berörs mer ingående forskning om flyttkedjor och omsättningsstrategier eftersom att dessa har blivit allt vanligare strategier för att tillskapa bostäder till inkomstsvaga grupper som ett resultat av nyliberala förändringar. Sannolikheten är därför stor att likheter med dessa strategier finns i de studerade fallen och därför är forskning om principerna viktig att ta upp.

### 2.2 Bostadspolitisk utveckling, grundläggande principer och begrepp

Bostadspolitiken skiljer sig ifrån andra politikområden genom att politikens huvudsakliga implementering förverkligas via marknaden. Den skiljer sig från de verksamheter där staten har en mer direkt kontroll över styrmedlen så skola, vård och omsorg där staten levererar tjänster åt medborgarna via offentliga myndigheter, domstolar eller professioner. I bostadspolitiken har staten istället intagit en roll att genom lagstiftning och ekonomiska styrmedel ge korrektiv till marknaden så att denna tillgodoser bostadsbehovet på ett rättvist sätt istället för att tillhandahålla bostäder åt medborgarna. Bostadspolitiken består av ett system som är uppbyggt av ägare och brukare på bostadsmarknaden där de boendes formella ställning definieras av ägare, delägare eller enbart brukare vilket beror av upplåtelseformen. Upplåtelseformerna definierar spelreglerna på bostadsmarknaden samt de enskilda hushållens formella besittningsrätt. (Bengtsson 2013:16-17)

Svensk bostadspolitik kännetecknas av en *generellt inriktad bostadspolitik, en integrerad bostadsmarknad* och ett korporatistiskt system för hyresförhandlingar med en stark hyresgästorganisation inom *bruksvärdessystemet*. Andra kännetecken är den *kommunalägda allmännyttan* som den offentliga sektorns verktyg att tillskapa bostäder samt en *neutralitet mellan upplåtelseformer*. Att bostadspolitiken är *generell* innebär att den är inriktad på hela bostadsmarknaden och inte någon specifik boendeform. Därmed sker ingen behovsprövning för att erhålla en viss typ av bostad, vilket görs vid exempelvis ”social housing” där endast de med en viss inkomstnivå kan erhålla bestämd kvot av bostadsbeståndet. Sådana selektiva bostadsmarknader finns bland annat i Finland, Island och Norge där socialpolitiken har ett starkare inflytande över bostadspolitiken. I Sverige och Danmark hävdas det istället att genom den generella principen så kan ett gott boende tillskapas för alla och inte enbart för vissa grupper. Detta anses motverka segregation och stigmatisering av inkomstsvaga grupper. I Sverige har de kommunägda allmännyttiga bostadsbolagen traditionellt tillmätts en förmåga

att tillgodose den generella principen om ett gott boende för alla. (Bengtsson 2013: 119-120,402–405)

Den svenska bostadsmarknaden beskrivs som *integrerad*, vilket innebär att hyrorna sätts genom kollektiva förhandlingar mellan hyresgästföreningen och privata fastighetsägare inom ramen för *bruksvärdessystemet*. Bruksvärdessystemet innebär kort att hyressättning utförs med hänsyn till fastighetens och lägenhetens standard samt till omgivningen. Således påverkar de kommunala bostadsbolagen hyressättningen i det privata beståndet. Här utgör de starka hyresgästorganisationerna en utmärkande funktion och inget annat land i världen har organisationer med lika stort medlemsantal, marknadsinflytande och politisk makt i detta korporatistiska förhandlingssystem. År 2010 skedde förändringar av bruksvärdessystemet som innebar att även förhandlade hyror kan utgöra jämförelsenorm för hyressättning. (Bengtsson 2013:175-179) Ett annat kännetecken för politiken är *neutralitet mellan upplåtelseformerna* vilket innebär att ingen upplåtelseform skall gynnas framför andra genom statlig lånefinansiering och beskattning och är en viktig princip för förespråkandet av ”bostaden som social rättighet” inom svensk bostadspolitik. Principen är dock svår att utvärdera. (Bengtsson 2013:119-120)

### 2.2.1 Välfärdspolitikens framväxt

Bostadsfrågor blev först en politisk angelägenhet i början av 1900-talet då flera temporära åtgärder infördes under första världskrigsåren för att få bukt med problem så som osäkra hyresförhållanden och trångboddhet. När incitamenten avvecklades efter kriget återkom problemen för medborgarna. Därmed bildades hyresgästernas riksförbund och den första HSB föreningen för att förvalta och producera kooperativa bostäder. Detta stärkte hyresgästernas position på marknaden. (Bengtsson 2013:127-129)

År 1933 tillsattes den bostadssociala utredningskommittén med ambitionen att skapa en permanent statlig bostadspolitik och lösa problemen med bostadsbrist samt förbättra bostadsstandarden. Ett resultat av arbetet var den första lagen som innebar ekonomiskt stöd till inkomstsvaga grupper genom stöd till barnrikehus för flerbarnsfamiljer med låga inkomster. De allmännyttiga bostadsbolagen fick ansvaret att bygga barnrikehusen. Barnrikehusen som var en form av behovsprövad ”social housing” avvecklades dock redan 1946 då den bostadssociala utredningen lämnade in sitt betänkande. I och med betänkandet permanentades det generella systemet för bostadsfinansiering vilket byggde på en tanke att de allmännyttiga bostadsbolaget istället skulle verka för att ge alla rätt till en god bostad och därför skulle inte några grupper särskiljas. De behovsprövade åtgärderna ersattes istället av bostadsbidrag där målgruppen breddades. (Bengtsson 2013:129,131-133) Tanken var att genom att undvika särlösningar skulle även de mest utsatta ges möjlighet till ett integrerat boende och således skulle skillnader i levnadsstandard utjämnas mellan olika befolkningsgrupper. (Salonen 2015:301) Under samma tid tillkom även många hyresråd och hyresnämnder vilka intensifierade kontakten mellan fastighetsägare och hyresgäster. (Bengtsson 2013:129)

Många allmännyttiga bostadsbolag växte även fram under perioden eftersom den förda bostadspolitikern gynnade deras produktion och genom statliga subventioner och schablonbeskattning var de näst intill skattebefriade. De allmännyttiga bostadsbolagen hade dock statliga krav på sig att erbjuda bostäder med god standard som alla skulle ha råd med, även de med låga inkomster. Bolagen fick inte heller vara vinstdrivande. I och med den bostadssociala utredningens betänkande 1946 blev bostaden en social rättighet. (Bergsten & Holmqvist 2007:40)

Genom 1947 års bostadsförsörjningslag fastslogs kommunens skyldighet att sörja för medborgarnas boende. Samma år gav den nya byggnadslagen kommunerna planmonopol vilket ökade möjligheter att leva upp till bostadsförsörjningen. (Bengtsson 2013:134) Nu kunde

kommunen bestämma var, när och hur bebyggelse skulle tillkomma eller förändras. (Blücher 2006:143) Inget annat förslag utmanade allmännyttans och de bostadskooperativa bolagens nya roll i 1947 års lag, vilket berodde på att marknadsspekulationer inte ansågs vara lika effektivt och effektivitet var viktigt i en tid med stor bostadsbrist. De allmännyttiga bostadsbolagen utan vinstsyfte ansåg därför vara bäst lämpade för uppgiften när bostäder som alla har råd med skulle byggas. Även den borgerliga regeringen stödde förslaget och förslag om till exempel privat eller individuellt ägande kom aldrig upp på dagordningen. (Bengtsson 2013:139)

Under bostadspolitikens första år fick således de allmännyttiga bostadsbolagen och bostadskooperativa hyresbolag inom ramen för den generella bostadspolitik en viktig roll i arbetet med att ge alla, även mer inkomstsvaga grupper en bostad. Dessa aktörer var således kommunens främsta verktyg för att bygga för inkomstsvaga grupper, och för att bygga överhuvudtaget. De gynnades även ekonomiskt och var näst intill skattebefriade. Några andra alternativ verkar inte ha diskuterats under perioden. Genom initierandet av det kommunala planmonopolet fick även kommunerna stora möjligheter att själva bestämma på vilket sätt bostadsförsörjningen skulle ske. Den nationella politiken tycks dock haft stor påverkan på vad kommunen är kapabel att göra samt vilka aktörer de samarbetar med. Dessa aktörer kom även att vara viktiga kommunala verktyg vid byggnationen av miljonprogrammen vilket beskrivs i nästa kapitel.

### 2.2.2 Velfärdspolitik under miljonprogrammet

Bostadsbyggandet gick trögt på 50-talet och bostadsbristen kvarstod. Därför antogs beslutet om miljonprogrammet 1965 vilket innebar att en miljon bostäder skulle byggas på tio år. Programmet skulle liksom tidigare byggas i andan ”bostaden som en social rättighet”, och det skulle därmed vara bostäder i god standard som alla hade råd med. En av de viktigaste förutsättningarna för att genomföra miljonprogrammet var de institutioner med kommunstyrd allmännyttiga bostadsbolag, bostadskooperativ, hyresgäströrelsen och de privata byggföretag som de förhandlade med. Dessa var således ett viktigt verktyg för kommunen då de tillsammans antogs kunna åstadkomma ett industriellt och effektivt byggande. (Bengtsson 2013:140-142) Det förekom även samarbeten med privata aktörer vid byggandet av miljonprogrammet. Ett exempel är Rosengård i Malmö som byggdes genom ett samarbete mellan det allmännyttiga bostadsbolaget (MKB), HSB och det privata företaget Malmö byggmästares gemensamma bygg (BGB). Det privata byggbolaget Skanska stod för byggnationen. (Vall 2007:72-74) Således var det inte bara kommunstyrda bostadsbolag som stod för byggnationen av miljonprogrammet.

Regeringen ansåg även att kommunens markägande och planberedskap var ett ytterst viktigt styrmedel för att få igenom miljonprogrammen. Detta underlättades genom att kommunerna fick förköpsrätt, tomträttslån och markförvärvslån. (Blücher 2006:144) Ett annat viktigt statligt styrmedel för att möjliggöra byggnationen var ett nytt finansieringssystem utan subventioner baserat på statliga paritetslån som kommunen kunde erhålla där återbetalningen från början var låg för att sedan stiga i takt med inflation och byggkostnader, allt i syfte att motverka hyresskillnader mellan hus byggda olika år. (Bengtsson 2013:141-142) Den lokala politiken hade sammantaget stor makt att påverka utvecklingen vilket bland annat var påtagligt vid byggnationen av Rosengård. I Malmö låg den kommunala socialdemokratiska politiken i linje med den nationella velfärdspolitik, vilket möjliggjorde för ett velfärdsbygge i staden. (Vall 2007:59)

Natasha Vall (2007:72-74, 78-79) påvisar i sin jämförande studie av bostadspolitik i Malmö och Newcastle att beslutet att bygga Rosengård fattades bakom stängda dörrar mellan politiker och aktörer, vilket var möjligt då de socialdemokratiska politikerna både hade mycket makt, mark och ekonomiska resurser. Politikerna hade stort självförtroende och såg det som sitt

sociala ansvar att bygga Rosengård. De ville även att projektet skulle sticka ut och framgå som ett gott exempel och därför blev bygget mycket storskaligt. Rosengård har kritiserats just för att inte vara anpassat till sina tilltänka hyresgäster. Det är möjligt att en sådan form av konsensus mellan politiker och aktörer inte var möjligt i Newcastle eftersom att staden haft många politiska skiften. Tillgången på mark var inte heller lika god och kontexten och behovet såg annorlunda ut. Newcastle "social housing" projekt är således mer anpassat efter sina tilltänkta hyresgäster och de var även mer delaktiga i dess utformning.

Miljonprogrammen var alltså en bostadssocial satsning som syftade till att ge alla rätten till en bostad, även de med låga inkomster. Ambitionen var således att bostäderna skulle erhålla en god kvalitet men samtidigt ha en låg hyra. De kommunalägda bostadsbolagen, bostadskooperativ och hyresgäströrelsen var fortsatt viktiga aktörer för kommunen under byggnationen. Byggbolagen var dock privata och i vissa fall var även privata bostadsbolag delaktiga i förvaltningen. Även om kommunen hade planmonopol så kunde staten genom styrmedel så som förmånliga statliga lån och markköp få igenom sin bostadspolitik. Den kommunala politiken låg ofta i linje med den nationella politiken vilket troligtvis gjorde att kommunerna inte kände sig påtvingade att genomföra miljonprogrammet.

### 2.2.3 Kritik mot välfärdspolitiken

Under 70-talet blev miljonprogramsprojekten kritiserade för att gynna stora byggherrar vilket bidragit till att den svenska bostadssektorn fått karakteristiska drag av stordrift och professionalisering. Miljonprogrammets snabba produktion hade lett till storskaliga strukturer och bristfälliga yttre miljöer och blev därför anklagat för att medverka till social isolering och segregation, även om ambitionen varit raka motsatsen. (Bengtsson 2013:149-150) Boendemiljön behövde förbättras för att stimulera till integration och gemenskap i syfte att minska segregeringen samt öka boendedemokratien och samverkan. Därför tillkom ett mål om en allsidig hushållssammansättning i och med bostadsreformen 1974 som en del av den generella bostadspolitikens vilket innebar att detta skulle eftersträvas i alla områden. Därmed förespråkades en helhetssyn på boendemiljön där både fysiska och sociala aspekter skulle beaktas i planeringen. (Homqvist & Bergkvist 2007:41)

Målet om en allsidig hushållssammansättning skulle uppnås genom övergången till ett finansieringssystem med subventioner under parollen neutralitet mellan upplåtelseformerna där skatte- och räntesubventioner skulle gynna alla upplåtelseformer. Alltså var förändringen fortfarande inom ramen för den generella bostadspolitikens det vill säga att inga grupper ska särskiljas utan alla ska ha möjlighet till en god bostad. Ett bostadsdepartement tillsattes även för att bättre kunna arbeta med frågorna. (Bengtsson 2013:151-155) I slutet av 80-talet uppgick de samlade statsutgifterna för bostadssubventioner till 300 miljarder svenska kronor och bostadspolitikens började uppfattas som för dyr. Det ifrågasattes även om subventionerna gynnade de sämst ställda. Frågan var dock politiskt känslig, men en betydande nedskärning skedde i och med den stora marginalskattereformen 1990 där stödet för nyproduktion begränsades. (Bengtsson 2013:159-160) Under perioden övergick allmännyttans roll ifrån att ha dominerats av nybyggnation till att domineras av förvaltning av det befintliga beståndet. (Salonen 2015:207)

En annan viktig förändring under perioden var att bruksvärdessystemet ersatte tidigare hyressättningsregleringar. Det innebar avreglering av priskontroll vid nyproduktion och ett större förhandlingsutrymme kring hyressättningen mellan olika fastighetsägare och bostäder än tidigare. Bruksvärdessystemet innebär vidare att hyrorna sätts med de allmännyttiga hyresnivåerna som jämförelsepunkt. Även bostadsrättskontrollslagen avvecklades vilket innebar att överlåtelsepriserna på bostadsrätter släpptes fria. Det kan uppfattas som att avvecklandet av priskontrollen innebar att den svenska bostadsrättssektorn gick tämligen



snabbt mot en marknadsinriktning likande den för ägarlägenheter i andra länder. (Bengtsson 2013:148-149)

De statliga förändringar som kom av kritiken mot miljonprogrammen bidrog till att privata aktörer gynnades allt mer då bostadsrätter främjades som upplåtelseform när lagen om priskontroll avvecklades. Även övergången av bruksvärdessystemet gynnade privata byggherrar eftersom förhandlingsutrymmet för hyressättningen blev mer flexibelt. Privata marknadsaktörer verkar ha blivit allt viktigare för den statliga politiken för att uppnå målet om en allsidig hushållssammansättning där en blandning av upplåtelseformer var viktigt. De allmännyttiga bostadsbolagen var således inte längre en lika viktig aktör för stat och kommun för bostadsbyggande då allmännyttan främst ägnade sig åt förvaltning av befintligt bestånd. Förändringarna under perioden kan kopplas till mer nyliberala tankar med mindre statliga regleringar och ett större marknadsinflytande. I nästa avsnitt beskrivs nyliberalismens grundtankar och framväxt och hur dessa i sin tur har påverkat den svenska bostadspolitiken under 1990-talet och framåt.

#### 2.2.4 Nyliberalism i bostadspolitiken

Tankar om ett friare synsätt och ett lösare regelsystem föddes i USA och Storbritannien och den brittiska nyliberala regeringen med Margret Thatcher som premiärminister började även tillämpa de nyliberala principerna i planering på 80-talet. (Allmendinger 2009:105-106) Influenserna har spridit sig till flera länder, även till Sverige och den svenska bostadspolitiken.

Nyliberalismens grundtankar kommer ifrån konservatismen och liberalismen. Enligt liberalismen anses samhällsstrukturer vara allt för komplexa för att förstås av människan och därför löser marknaden lämpligast samhällets organisation. Den statliga regleringen ska därför reduceras för att ge mer utrymme åt marknaden och den individuella friheten. (Allmendinger 2009:108,117) Ifrån konservatismen kommer tankar om vikten av en statlig påverkan för att sätta lagar, bidra med nationellt försvar, infrastruktur och skapa ordning. Individerna har således stort utrymme att göra egna val så länge individen håller sig inom ramarna. (Allmendinger 2009:109-110,114). Enligt nyliberalismen behövs planering, men den ska vara statligt reglerad och fungera som dirigerande genom att ge ramar som gynnar marknaden. (Allmendinger 2009:117)

Nyliberala förespråkare inom planering menar bland annat att samhället är allt för komplext för att planeras och därför ska planeringen anpassa sig till marknadens prismekanismer som bättre kan anpassa sig efter den komplexa världen. (Pennington 2004:217,221) Således styr marknaden bäst stadens form och planeringen ska genom bestämmelser förhålla sig till det behov som finns på marknaden. Med andra ord ska planeringen förhålla sig till "verkligheten". (Sorensen & Auster 1999:226) Inom stadspolitiken är tanken att offentlig styrning ska minska för att istället fokusera mer på att skapa tillväxt och därigenom skapa välfärd. Principen handlar om att det offentliga ska arbeta för att skapa gynnsamma förutsättningar för marknaden genom att exempelvis investera i utvecklingsprojekt, stadsdelar och näringsliv. Den ekonomiska utveckling som skapas leder därmed till att tillväxt automatiskt "sipprar ner" till stadens övriga delar och även gynnar lägre bemedlade samhällsgrupper. Detta kallas nedsippringsprincipen (trickle down theory). Exempelvis motiveras det genom att det skapas fler jobb och ger ökade skatteinkomster (Short 2004:59)

I början av 1990-talet kom det stora genombrottet för nyliberalismen i svensk politik. I riksdagsvalet 1991 fick de borgerliga partierna majoritet med Carl Bildt som statsminister. Regeringen var präglad av nyliberalism och ökat marknadsinflytande och därmed innebar skiftet en del snabba förändringar för bostadspolitiken där exempelvis bostadsdepartementet och stora delar av det statliga stödssystemet avvecklades. Dock behölls möjlighet till

behovsprövade bostadsbidrag till barnfamiljer, ungdomar och pensionärer med låga inkomster. Genom att splittra upp bostadsfrågorna på sju departement så kunde lobbyverksamhet ifrån starka intresseorganisationer försvåras och istället skulle bostadsmarknaden präglas mer av konkurrens och valfrihet. Det fanns en partipolitisk samsyn om att subventionerna skulle urholka den svenska ekonomin och därmed är det troligt att avregleringen inte var partipolitiskt betingad. Den socialdemokratiska regeringen återvände inte till subventionspolitiken när de återfick makten 1994 och fortsatte i princip driva samma linje som den tidigare regeringen. Under perioden upphävdes även bostadsförsörjningslagen som slog fast kommunens bostadsförsörjningsansvar. (Bengtsson 2013:161,172)

Förändringarna efter 1991 innebar att allmännyttiga bostadsföretag nu fick lösa bostadsfinansiering på samma villkor som andra byggherrar, vilket även varit regeringens syfte då de ville öka konkurrensen på bostadsmarknaden. Även om allmännyttan inte specifikt är avsedd för att bygga bostäder för folk med låga inkomster så har det fungerat så i praktiken. Det beror på deras icke vinstdrivande intresse som gör att de i större uträkning kunnat hyra ut till grupperna. Subventionsavvecklingen har dock gjort det svårt för allmännyttan att bibehålla sin tidigare funktion som bostadsbolaget för alla, där en effekt av avvecklingen blivit att allmännyttan höjt sina krav på de boendes ekonomi och det har även blivit vanligt med olika typer av specialkontrakt med socialtjänsten som mellanhand. (Hedin et al. 2011:17; Bengtsson 2013:162,175)

De nyliberala reformerna ifrån 1991 och framåt tycks ha inneburit att Sverige inte längre har neutralitet mellan upplåtelseformerna. Neutralitet var tidigare en viktig grund inom ramen för den generella bostadspolitiken och innebar att ingen upplåtelseform ska särbehandlas. Avvecklandet av bidrag för hyresrätter och ökad beskattning av hyresfastigheter i kombination med ett skattesystem som gynnar bostadsrätter tycks dock ha bidragit till att bostadsrätten privilegierats som upplåtelseform (Hedin et al. 2011:4) Denna särbehandling är tydlig då en effekt har blivit att ombildningarna ifrån hyresrätt till bostadsrätt är allt vanligare. Ombildningar förekom redan på 80-talet men socialdemokraterna försökte begränsa det genom 2006 års Allbolag (Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag), som innebar statligt tillstånd från länsstyrelsen för försäljning. Lagen avskaffades dock redan 2007 av den borgerliga regeringen. (Bengtsson 2013:172-173)

År 2001 återinfördes bostadsförsörjningslagen och därmed klargjordes återigen kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Enligt lagen ska kommunerna ta fram riktlinjer och mål för bostadsförsörjningen samt redogöra för kommunens planerade insatser för att uppnå uppsatta mål. (SFS 2000:1383) I propositionen till lagen nämns att lågt bostadsbyggande i kombination med omvandling av hyresrätter till bostadsrätter kan leda till ökad segregation i framförallt storstadsregionerna. Enligt propositionen måste detta motverkas. (Prop. 2000/01:26) Dock har detta inte fått gehör i den färdiga lagen. Endast cirka en tredjedel av Sveriges kommuner tog fram riktlinjer för bostadsförsörjningen efter lagförändringen 2001. Framförallt var det kommuner med bostadsbrist, vilket troligtvis beror på att dessa kommuner har ett särskilt behov av strategier för bostadsförsörjningen. Till lagen följer inte heller några sanktioner vilket ytterligare kan påverka varför kommunerna inte tar fram riktlinjer. (Bergsten & Holmqvist 2007:43)

Fram till 2006 skedde inga större förändringar i bostadspolitiken trots socialdemokratiskt styre mellan 1994 till 2006. Efter 2006 när de borgerliga partierna tog tillbaka makten skedde dock några förändringar. Som nämndes tidigare togs lagen som syftade till att begränsa omvandlingen av hyresrätter till bostadsrätter bort. I mars 2008 togs ett program fram som syftade till att stimulera ägandeformer. Programmet innehåller kreditgarantier till förstagångsköpare som annars inte skulle ha råd att köpa och äga en bostad. Kreditgarantierna har dock mött mycket kritik då det skulle kunna medverka till att utsatta grupper fastnar i en fälla och förlorar sina hem. En fastighetsskattsreform infördes även samtidigt som gynnar



ägandeformer. År 2006 togs även investeringsbidrag för att bygga billiga hyresbostäder bort. Reformerna har bidragit till allt fler omvandlingar ifrån hyresrätt till bostadsrätt samt utförsäljning av allmännyttiga hyresbostäder till kooperativa- eller privata bolag. (Hedin et al. 2011:16-17)

I och med förändringar i Allbolagen 2010 (SFS 2010:879) så ska allmännyttan drivas affärsmässigt. Anledningen till den nya lagen var en anmälan 2006 av fastighetsägarna mot regeringen där det prövades om EG-rätten var förenlig med allmännyttans självkostnadsprincip. Samtidigt skedde även förenklningar i bruksvärdessystemet som innebar att jämförelsenormen vid hyressättning även kan ske mot förhandlade hyror och inte enbart mot allmännyttans. (Bengtsson 2013:175-179) I studier av lagförändringens effekter har det påvisats att allt fler allmännyttiga bostadsbolag ställer krav på inkomst. (Grander 2015:209-210) Lagen innefattar dock ett stort tolkningsutrymme gällande allmännyttans sociala ansvar då det i lagen står att bostadsförsörjningen i kommunen ska främjas enligt affärsmässiga principer. Lagen har inte heller några sanktioner vilket utökar tolkningsutrymmet ytterligare. (Holmqvist 2015:229)

I en studie av de sex kommuner i Sverige med flest antal allmännyttiga bostäder, Stockholm, Örebro, Göteborg, Malmö, Linköping och Uppsala undersöker Emma Holmqvist allmännyttans roll efter lagförändringen. Hon kommer fram till att lokalpolitiska beslut är den viktigaste faktorn för hur och om allmännyttan ska användas som kommunens verktyg för att ta socialt ansvar. Det beror på att lagen har ett stort tolkningsutrymme menar Holmqvist. (Holmqvist 2015:229) I en enkätstudie av 181 kommunala bostadsbolag undersöker Martin Grander (2015:209-210) hur lagförändringen har påverkat de kommunala bostadsbolagens möjlighet att ta socialt ansvar. Författaren kallar det samhällsansvar och menar att det dels handlar om att ordna sociala aktiviteter i bostadsområdena samt verka för allas rätt till en god bostad. Han kommer fram till att allmännyttiga bostadsbolag har en självbild som en viktig aktör för att skapa ett mer socialt jämlikt samhälle och han menar att det därför är svårt att tänka sig att allmännyttan fastnar i ett marknadstänk. Men då allt fler kommunala bostadsbolag ställer krav på inkomst för att skriva kontrakt, så bör det framöver diskuteras hur marknadens kortsiktiga logik stämmer överens med allmännyttans särprägel att bygga för individer med låga och normala inkomster samt ha ett långsiktigt perspektiv.

Då endast en tredjedel av Sveriges kommuner tog fram riktlinjer för bostadsförsörjningen efter lagförändringen 2001 gjorde regeringen ett förtydligande av bostadsförsörjningslagen 2014. I propositionen till lagen står det att ”ändringarna innebär att innehållet i och processen för att ta fram kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen preciseras.” (Prop. 2012/13:178:1) Den nya lagen innebär att kommunerna i riktlinjer ska redogöra för sina mål för bostadsbyggandet, utveckling av beståndet, planerade insatser för att nå målet samt hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. (SFS 2013:866) Med särskilda grupper avses de som av olika skäl har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden och det tydliggörs även att bostadsförsörjning i grunden handlar om att anpassa beståndet till ändrade förutsättningar. (Prop. 2012/13:178:16) Det är ganska vagt hållet med vad som anses med särskilda grupper, men det kan tolkas vara människor med lägre inkomster så som nyanlända, studenter och unga. (se Boverket 2014:35)

Det nyskrivna bostadspolitiska målet gällande allas rätt till en god bostad med rimlig ekonomi i kombination med målet om särskilda grupper i bostadsförsörjningslagen liknar de målsättningar som fanns på 1940-1960-talet. Kommunen har dock inte lika mycket styrmedel för att uppnå målet jämför med under miljonprogramsbygget då kommunen hade tillgång till förmånliga statliga lån och subventioner som möjliggjorde för styrning av bostadsförsörjningen. Dels har det blivit svårare för kommunen att bygga hyresrätter eftersom

att detta inte längre är lika förmånligt. Därmed kan det antas att de allmännyttiga bostadsbolagen inte längre är ett lika användbart verktyg för kommunen i arbetet med att bygga bostäder till lägre kostnader. Dock menar Holmqvist att tolkningsutrymmet är stort inom Allbolaget och att den lokalpolitiska viljan är viktigast om kommunen tar initiativ till att bygga för inkomstsvaga grupper. Det är dock troligt att marknadsaktörer har blivit allt viktigare för kommunen eftersom att flera lagförändringar gynnar bostadsrätter och ägandeformer som tycks vara mer förmånliga att bygga för privata aktörer som ofta har ett kortsiktigt perspektiv och vill ha en snabb vinst. Hyresrätter byggs utifrån ett mer långsiktigt perspektiv. Detta tycks inte vara lika intressant för vinstdrivande marknadsaktörer därför är det möjligt att flera av de nyliberalt präglade bostadsreformerna ifrån 1991 och framåt har gynnat marknadsaktörers intressen.

Kommunens handlingsutrymme för att bygga för inkomstsvaga grupper tycks således ha minskat eller i alla fall förändrats. I nästa kapitel beskrivs forskning om flyttkedjor och omsättningsstrategier eftersom att dessa har blivit allt vanligare tillvägagångssätt för att bygga för inkomstsvaga grupper.

### 2.3 Omsättningsstrategier och flyttkedjeprincipen

Strategier som syftar till att bygga för grupper med högre inkomster för att skapa flyttkedjor som i sin tur ska frigöra lägenheter i det befintliga beståndet med lägre hyror har varit en vanlig strategi i Sverige under de senaste 15 åren. (Lind 2016: 39-40) Strategierna har sina rötter i den nyliberalistiska nedsippringsprincipen. I Karlskronas bostadsförsörjningsprogram beskrivs principen enligt följande:

Varje nyproducerad bostad medför via flyttkedjor att i genomsnitt fyra till fem hushåll kan flytta till en ny och för dem bättre anpassad bostad. Ju större och dyrare den nyproducerade bostaden är desto längre blir flyttkedjan [...] Nyproduktion av bostäder frigör bostäder i det befintliga beståndet vilket gynnar debutanter och ekonomiskt resurssvaga grupper på bostadsmarknaden genom att det uppstår flyttkedjor. (Karlskrona kommun 2016:5,9)

Enligt synsättet skapas flyttkedjor inte bara genom nyproduktion utan lägenheter kan även frigöras vid dödsfall och regional förflyttning. Nyproduktion är dock det mest effektiva sättet att skapa flyttkedjor enligt förhållningssättet. Grunden i omsättningsprincipen är enkel. En lägenhet blir ledig som i sin tur blir bosatt av en individ som lämnar sin tidigare lägenhet, som blir bostad av en individ som lämnar sin lägenhet, och så vidare. Flyttkedjor påstås bidra till större valmöjligheter för fler individer. Det anses även vara vanligast att en ledig lägenhet bidrar till att en lägenhet med liknande eller sämre standard och kvalitet blir ledig. Det är väldigt sällan en lägenhet med bättre kvalitet och standard än den lediga lägenheten frigörs. (Magnusson-Turner, 2008:5-6)

Enligt en undersökning av nyproducerade bostäders effekter i Stockholm mellan åren 2000 till 2001 påbörjas de flesta flyttkedjor i kooperativa flerbostadshus. Studiens resultat pekar på att en tredjedel av de lediga lägenheterna inte medförde några andrahandseffekter utan istället var det familjer ifrån andra bostadsmarknader i landet och ifrån nyskapade hushåll som flyttade in. Resultatet pekar även på att två tredjedelar av lägenheterna gav upphov till att flyttkedjor skapades och i snitt bidrog varje nyproducerad bostad till att 3,7 familjer flyttade. Resultatet visar även att bostadsrätter och äganderätter bidrog till lika långa flyttkedjor som hyresrätter. En vanlig åsikt bland dem som förespråkar flyttkedjor är att nyproduktion av bostadsrätter skapar längre flyttkedjor eftersom att detta bidrar att människor med mer kapital flyttar. Dessa grupper ligger redan högt upp i bostadshierarkin och därför anses flyttkedjan bli längre. Studien över effekterna av nyproduktionen i Stockholm pekar dock på att den geografiska

lokaliseringen och områdets attraktivitet spelar större roll än upplåtelseformen för att omflyttningar ska ske. (Magnusson-Turner 2008:17-18)

Samtidigt som studien över nyproduktionens effekter i Stockholm pekar på att flyttkedjor sker så framgår det att kedjorna sällan medför till omflyttningar mellan innerstad och förort. I studien konstateras det därför att metoden inte är att lita på om syftet är att skapa möjlighet för förortsbor att flytta till innerstaden. (Magnusson-Turner 2008:17-18) En annan kritik mot flyttkedjor är att de privata aktörerna inte är villiga att bygga så pass mycket i de attraktiva områdena att det skulle få någon effekt i de områden där personer med lägre inkomster bor. På grund av dessa komplikationer anses strategin vara otillräcklig för att frigöra billiga bostäder. Bostäder som direkt riktas till de med lägre inkomster måste således också produceras enligt perspektivet. (Lind 2016: 39-40)

En studie av bosättningsmönstret i Malmö, Stockholm och Göteborg mellan åren 1986-2001 pekar på att omsättningsstrategier leder till ökad segregering och ojämlikhet mellan olika grupper genom att det skapar en segmenterad bostadsmarknad. Enligt studien beror det på att bostäder med samma upplåtelseform byggs inom samma område. (Hedin et al. 2011:16-18)

En annan strategi som är avsedd att skapa omsättning i bostadsbeståndet är genom ett friare hyressättningsystem. I Boverkets rapport *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag* (2013) undersöks sambandet mellan bruksvärdessystemet och bostadsbristen i en studie av hyresmarknaden i Sveriges 14 största städer. Enligt studien leder hyressättningsystemet till samhällsekonomiska välfärdsförluster på grund av ett ineffektivt nyttjande av det befintliga beståndet. Systemet anses nämligen bidra till att hyrorna ligger på en nivå som många har råd med, vilket enligt studien leder till att bostäder överkonsumeras då det förmånliga priset gör att människor hyr och äger flera bostäder. Hade hyrorna istället varit högre hade människor inte haft råd med flera bostäder och fler hade tvingats bo på mindre yta. Enligt studien skulle ett friare hyressättningsystem leda till att lägenheter i det befintliga beståndet frigörs till bland annat ungdomar. (Boverket 2013:5,6,13) Den lösning som Boverket förespråkar för att få bukt med det ineffektiva utnyttjandet av det befintliga beståndet bygger på en marknadslogik där en friare marknad löser problemet då bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt vilket leder till att flera får bostad. En kritik mot ett friare hyressättningsystem under en bostadsbrist är dock att det skulle medföra att alla hyror höjs. (Lind 2016:23)

I en studie av bruksvärdessystemets påverkan på den svenska hyresmarknaden i 274 kommuner mellan åren 1994-2006 påvisas att hyrorna i små eller krympande kommuner är högre än marknadshyran vilket indikerar en välfärdsförlust. I stora eller växande kommuner påvisas dock att det är tvärt om, hyrorna är lägre än förväntad marknadshyra vilket också bidrar till en välfärdsförlust. Enligt studien antyder resultatet att dagens hyressättningsystem inte fungerar. (Wilhelmsson, Andersson & Klingborg 2011:115,125) Studien föreslår dock ingen lösning på problemet mer än att systemet behöver ses över.

## 2.4 Sammanfattning forskningsöversikt

Forskningsöversikten påvisar att det skett en förskjutning i bostadspolitiken ifrån statlig politisk styrning genom subventioner och förmånliga lån mot ett mer avreglerat regelsystem och lagstiftning som gynnar marknadslösningar. Ett exempel på förskjutningen är att omsättningsstrategier och flyttkedjepprinciper som baserar på en marknadslogik blivit allt vanligare för att tillgodose bostadsbehovet för inkomstsvaga grupper, även om forskningsbeläggen för principerna är bristfälliga. Kommunerna samarbetar således med marknadsaktörer i allt större grad. Detta är även något som den statliga myndigheten Boverket förespråkar. Förändringarna i bostadspolitiken tycks peka på att en ideologisk politisk

förskjutning skett vilket förändrat förutsättningarna för kommunerna att styra bostadsförsörjningen.

## 3. Teoretiskt perspektiv

### 3.1 Inledning

Det teoretiska perspektiv som används i den här studien handlar om styrning och makt. Det teoretiska perspektivet är de teoretiska "glasögon" som kommer fungera som förklaringsmodell för den empiri som har samlats in gällande kommunernas arbete för att till skapa bostäder för inkomstsvaga grupper.

För att kunna svara på den övergripande problemformuleringen om hur kommunerna styr för att bygga billiga bostäder används en teori om governancemodeller som en förklaringsmodell. Detta för att förstå vilken form av styrning och makt som tillämpas i kommunerna för att till skapa bostäder för inkomstsvaga grupper. Det handlar alltså om vilka aktörer som får viktiga roller, politikens roll och statens roll samt vilka hinder och svårigheter som kan finnas med en viss styrningsmodell och vad det kan innebära för politiken och demokratin.

För att kunna svara på varför styrningen sker på ett visst sätt används teori om makt för att förstå hur planeringsprocessens är utformad i arbetet med att bygga för inkomstsvaga grupper. Detta studeras genom att undersöka hur planeringsprocessen och planeringsutfallet legitimeras och således vad som får handlingsförmåga och vad som utesluts.

### 3.2 Samhällsstyrning och governance

I forskningen om statlig styrning talas det ofta om en förändring "from government till governance". På svenska benämner Hedlund och Montin fenomenet: "från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning" (Montin & Hedlund 2009:7) Governance handlar sammantaget om en maktförflyttning uppåt genom globalisering, europeisering och decentralisering. Samtidigt är det en förflyttning av makten ifrån den offentliga sektorn till privata företag och olika frivillighetsorganisationer, samt en förändring av den offentliga sektorn. I grunden handlar governance om att staten inte är den enda intuitionen som bidrar med en auktoritativ fördelning av värden. Fenomenet är inget nytt inom svensk samhällsstyrning, (Montin & Hedlund 2009:11,13-14) och inte heller inom bostadspolitikerna då maktförflyttning till fler aktörer, så som privata, skedde redan under miljonprogramsbygget. (Vall 2007:72-74) Begreppet kan användas som analytiskt verktyg för att förstå och förklara interaktiv samhällsstyrning och kan därmed tillämpas för att förstå planeringspraktiken. Eftersom att styrning är stark förknippat med makt, alltså möjligheten att styra, så kan governance användas som analytiskt verktyg för att förstå maktförhållanden i beslutsprocesser. Det kan även användas för att uppmärksamma trender och samhällssammanhang som är inbäddade i planeringspraktiken. (Nuissl & Heinrichs 2011:52) I den här studien kommer governance att användas som ett analytiskt verktyg för att förstå styrning och maktförhållanden angående hur kommuner styr för att tillgodose bostadsförsörjningen för inkomstsvaga grupper.

Jon Pierres fyra governancemodeller som han redogör för i sin bok *The politics of governance* (2011) kommer att utgöra det teoretiska perspektivet på en övergripande nivå och därmed som förklaringsmodell för olika styrnings- och maktförhållanden vid analys av det empiriska materialet. I artikeln *Fresh wind or hot air, does the governance discourse have something to offer to spatial planning?* (2011) utvecklar Henning Nuissl & Dirk Heinrichs (2011:53) *analytiska kategorier* som bygger på de mest grundläggande beståndsdelarna i styrning/governance. De kan användas vid empiriska studier för att förstå styrning/governance och makt. De analytiska kategorierna är *aktörer, relationer, beslutsprocess* och *institutionella ramar*. Det fyra governancemodellerna

sammanlänkas med de *analytiska kategorierna* genom att *kategorierna* berörs vid redogörelse av modellerna. De *analytiska kategorierna* kommer även att användas vid utformandet av intervjufrågor och vid innehållsanalysen av empirin för att fokusera materialet mot styrning och makt. Vad som ingår i de olika kategorierna och hur de tillämpas vid innehållsanalysen förklaras närmre i kapitel 4.4. *Analysmetod: Kvalitativ innehållsanalys.*

Det är viktigt att poängtera att modellerna endast är analytiska idealmodeller och visar enbart generellt hur governancestrukturer kan se ut. Oftast har samhällsstyrningsprocesser i en kommun drag av samtliga av dessa modeller och därmed finns det i praktiken flera olika kombinationer av dessa. (Pierre 2011:26) De fyra olika modellerna är *expertgovernance*, *korporativ governance*, *pro-tillväxt governance*, *välfärdsgovernance* och de kommer att beskrivas utifrån de analytiska kategorierna *aktörer*, *relationer*, *beslutsprocess* och *institutionella ramar*. Den kritik som Jon Pierre för fram mot modellerna kommer också att belysas för att få ytterligare perspektiv på de maktaspekter som modellerna kan innefatta i form av bland annat bristfälligt transparens och demokrati. Nedan följer en beskrivning av de olika modellerna.

### **Expertgovernance** [egen översättning av eng. the managerial city]

Modellen har sitt ursprung i New public management (NPM) som växte fram i Storbritannien och USA på 80-talet, och handlar om att minska den politiska kontrollen och offentliga monopol genom att ge marknaden mer utrymme eftersom att denna anses vara bättre på att leverera tjänster enligt efterfrågan. (Pierre 2011:36) I modellen är politikernas *roll* både på lokal och nationell nivå att stifta den offentliga sektorns långsiktiga mål. För att uppnå målen anlitas tjänstemän och experter med kompetens inom området, vilka får stort handlingsutrymme att uppnå dessa. (Pierre 2011:29) Tjänstemän och experter är därför de viktigaste *aktörerna* i modellen och *relationerna* utgörs av de ovan beskrivna *rollerna* mellan tjänstemän och politiker.

I modellen är det viktigt med tydliga *roller*, där politiker beställer och tjänstemännen och experter producerar. Politiker ska inte vara inblandade i produktionen av tjänster och tjänstemän och experter ska inte vara inblandade i *beslutsprocessen* gällande vilka tjänster som köps in. Produktionen av tjänster ska helst ske i konkurrens mellan flera aktörer då detta anses vara mer kostnadseffektivt och ge bättre kvalitet. (Pierre 2011:39) Den lokala politiken och de anlidade experterna har ofta en mindre kontroversiell relation än den nationella politiken och anlidade experter, vilket beror av att nationella mål tenderar att skifta kraftigare vid ett regeringsskifte än lokalpolitiska mål vid ett skifte. (Pierre 2011:30) Detta beskriver *relationerna* mellan olika aktörer i modellen samt hur *beslutsprocessen* ser ut.

Tjänstemännen och experterna kan vara ifrån både privat- och offentlig sektor, men den privata sektorn anses ofta vara överlägsen den offentliga. Principen är att det är bättre att människor med erfarenhet och kompetens inom ett område arbetar för att uppnå målen. Således nyttjas resurser mer effektivt vilket kan bidra till ekonomisk tillväxt. (Pierre 2011:39) Effektivitet och expertkunskap är därför en *institutionell ram* som värderas högt inom modellen och legitimerar beslut. Dock finns demokratiska svårigheter med denna modell då icke-valda tjänstemän och experter med mer kunskap inom ett ämne än politiker och medborgare kan få stort inflytande i politiska frågor vilket kan leda till att processen brister i transparens och ansvarsutkrävande (Pierre 2011:43-44).

### **Korporativ governance**

I modellen ses kommunen som ett demokratiskt och politisk system där aktörer kan påverka genom deltagande i samhälls- och intresseorganisationer med skilda intressen i politik och



service. Vissa organisationer har en väldigt tydlig politisk agenda medan andra försöker påverka genom andra kanaler. (Pierre 2011:49) Politikens roll är att samordna organisationernas intressen genom att försöka hantera konflikter och skapa konsensus. Det är viktigt att kommunen kontrollerar vems åsikter som lyfts fram i en beslutsprocess då detta är väsentligt gällande vilka beslut som tas. (Pierre 2011:56-57) Därmed måste politiker ha organisatoriska färdigheter i att hantera informella och formella relationer mellan deltagande aktörer i processen. Modellen är därför inte helt olik expertgovernance där det också är viktigt att inte informell expertkunskap tar över den politiska processen. Viktiga politiska verktyg är förhandlingar, information och finansiella åtaganden. (Pierre 2011:60-61)

Ett viktigt mål är att inkludera olika grupper i demokratiska processer vilket kan främja legitimitet och tolerans. (Pierre 2011:57-58) En kritik som förts fram mot korporativ governance är att organisationer med en stark politisk agenda kan få stort genomslag för sitt intresse i formandet av politiska mål vilket kan leda till orättvisor i den politiska representationen. (Pierre 2011:57,66) Ett annat problem är att bara de medborgare som är aktiva i organisationer har möjlighet att påverka politiska beslut och kan därmed skapa ojämlikhet mellan medborgare. Sammanfattningsvis är intresseorganisationer viktiga *aktörer* i modellen. *Relationerna* kännetecknas av en politik med tydliga ramverk som organiserar och samordnar organisationernas olika intressen. I *beslutsprocessen* är det viktigt med transparens och tydliggörande av olika aktörers intressen, samt att olika aktörer får ungefär lika mycket inflytande så att ingen tar över makten i de politiska besluten. Inkluderande av fler olika grupper, konsensusskapande och samordningen av flera olika intressen i beslutsprocessen är en viktig *institutionell ram* som legitimerar beslut i modellen.

### **Pro-tillväxt governance**

Modellens grundprincip är att alla delar av samhället tjänar på att ha en ekonomisk tillväxt, och det är därför modellens huvudsyfte. *Aktörerna* i modellen utgörs därför av den politiska eliten samt företagselit och deras uppdrag är att utforma policys som uppfyller syftet. De *privata aktörerna* är särskilt viktiga för att generera tillväxt då de anses överlägsna i det avseendet genom att de skapar jobb och erbjuder service. Lokala företag har därför stor möjlighet att få inflytande i kommunens politiska styrning. Politikernas roll är framförallt att genom finansiella strategier ta bort eventuella hinder så att marknaden har goda förutsättningar att skapa tillväxt. (Pierre 2011:67,81-82) Detta beskriver olika *aktörers* roller i modellen samt *relationerna* mellan aktörerna. Det finns en stor risk att demokratin minskar i en kommun med en sådan struktur och att *beslutsprocessen* inte är transparent då många beslut tas bakom ”stängda dörrar”. Detta är ofta en medveten strategi ifrån företag och politiker som helst inte vill ha en offentlig debatt kring beslut eftersom att detta kan hämma effektivitet och tillväxt. Således är tillväxt det intresse som värderas högst och legitimerar beslut (*Institutionell ram*) och det skattas högre än demokratiska värden. (Pierre 2011:67,81,83) Viktigt att påpeka är att logiken i pro-tillväxt governance grundar sig på att tillväxt är det helt övergripande målet över allt annat. Detta skiljer sig ifrån det ”vanliga” målet om tillväxt som de flesta kommuner eftersträva där avvägningar sker mot andra värden/intressen. (Pierre 2011:76,83)

### **Välfärdsgovernance**

Välfärdsgovernance uppträder främst i gamla industrisamhället där industrierna försvunnit och samhället inte styrts om inriktningen till en tjänstebaserad ekonomi. (Pierre 2011: 92) Förtroende är ofta dåligt för den lokala politiken och privata aktörer vilket är vanligt vid stora ekonomiska förändringar. Med få företag och en svag marknad förlitar sig kommunen istället på staten för att få välfärd och huvuddelen av kommunens intäkter kommer genom bidrag ifrån denne. Partnerskap med privata aktörer är ofta helt otänkbart eftersom dessa många

gångar anses vara orsaken till kommunens dåliga tillstånd, och i övrigt är modellen inte särskilt öppen i frågan om att samarbeta med flera aktörer. *Aktörerna* i modellen kommer således ifrån den offentliga sektorn. (Pierre 2011:93,99)

Den lokala politiken förlitar sig på staten att ta fram olika stödprogram till kommunen och de vill ofta få så mycket resurser som möjligt ifrån staten. Detta är ofta viktigare än att få igång den privata sektorn då kommunen inte litar på denne. (Pierre 2011:93-94) De satsningar och *beslut* som tas kommer ofta ifrån staten. Medborgarna är många gånger skeptiska mot större förändringar då de är medvetna om vilka negativa konsekvenser det kan medföra. (Pierre 2011:95,98) *Relationerna* mellan kommunen och staten utgörs ofta genom informella nätverk och partiorganisationer då dessa anses vara effektivare än formella kanaler. *Relationerna* mellan lokal politik och stat utgörs således genom en lokal politik som hela tiden måste övertala staten att ge dem mer pengar än andra kommuner, vilket med stor sannolikhet kan leda till opposition ifrån andra kommuner. (Pierre 2011:99) De lokala politikernas roll och *relation* till övriga offentliga aktörer är att fördela statliga bidrag och de få inkomster som kommunen har för att införliva social säkerhet och välfärd. (Pierre 2011:98) Stabila statliga beslut som syftar till att få ekonomin på fötter igen är därför en *institutionell ram* som värderas högt. Modellen kan vara lämplig på kort sikt genom att statliga subventioner hjälper kommunen att lösa sina ekonomiska problem. På lång sikt finns det dock en risk att kommunen blir beroende av statliga stöd och därmed finns en fara att den starka kopplingen mellan stat och kommun tenderar att frigöra kommunen ifrån den lokala ekonomin vilket kan förvärra den ekonomiska situationen. (Pierre 2011:99)

För att förstå maktens påverkan på kommuners styrning kommer nästa avsnitt att ta upp ett teoretiskt perspektiv om maktrelationer.

### 3.3 Makt som handlingsförmåga och uteslutning

Det finns flera olika perspektiv på hur makt kan förstås och studeras. Forskaren i statsvetenskap Dalia Mukhtar-Landgren (2012:25-26) nämner två olika perspektiv som är avgörande för hur forskaren väljer att undersöka makt. Det första perspektivet innebär att makt betraktas som en fast egenskap som aktörer eller institutioner besitter. Det andra perspektivet anser istället att makt handlar om *förmåga (ability)* och betraktas således som en egenskap som aktörer eller institutioner skapar. Översättningen ifrån *ability* till *förmåga* är gjord av Dalia Mhuktar Landgren. Andra forskare har översatt detta till *utrymme*. Ur detta perspektiv betraktas makt därmed vara av föränderlig karaktär. Den här uppsatsen intresserar sig för det andra perspektivet, makt som förmåga.

Grundtanken till perspektivet kommer ursprungligen ifrån Foucault som kritiserar politisk teori för att koncentrera sig på vilka aktörer och institutioner som har makt. Foucault menar istället att makt endast kan förstås om den frigörs ifrån ett formellt politiskt institutionellt perspektiv vilket han belyser när han skriver att vi måste hugga huvudet av kungen för att förstå politisk teori.

” We need to cut off the King’s head: in political theory that has still to be one”  
(Foucault 1980: 121 genom Dalia Mukhtar-Landgren 2012:25).

Foucault menar att intuitioner och aktörer endast är ett förkroppsligande av makt och därför är inte det intressanta att studera dessa utan det väsentliga är att studera hur makten produceras. Makt kan således ses som en rad olika processer och relationer som ger varierande uttryck.



Utifrån ett sådant perspektiv anses planeringsverksamheten vara antagonistiskt i sin natur, vilket innebär att det finns många olika planeringslösningar på samma problematik. Hopsamlingen av möjliga lösningar utgör *ett möjligt utfallsrum* och makt i planering är således den lösning som lyckas stabilisera detta utfallsrum till ett faktiskt utfall och därmed utträta en politisk praktik. Planering är således en politisk process som innebär val som är samtidigt inkluderande och uteslutande. I den här studien används begreppet *makt som handlingsförmåga* för att beskriva förmågan att omsätta ett av många alternativ till en politisk praktik och *makt som uteslutning* för att beskriva de processer och val som exkluderas. Dhalias uppdelning mellan makt som handlingsförmåga och makt som uteslutning är inspirerad utifrån Bjernt Dyrberg. Detta återfinns inte explicit hos Dyrberg utan det han istället gör är en uppdelning mellan det han kallar lower-order level (aktörersmakt) och higher-order level (förutsättningarna för denna makt). Detta korresponderar till stora delar med det Dhalia kallar makt som handlingsförmåga, men genom operationalisering har hon förenklat *makt som handlingsförmåga* till att fokusera på en av de huvuddimensioner som Dyrberg lyfter fram, nämligen legitimitet och skapandet av politisk auktoritet. (Mukthar-Landgren 2012:24-29)

För att förstå vilka planeringslösningar som tillmäts *handlingsförmåga* och vilka som *utesluts* undersöks idémässiga förutsättningar, därmed undersöks inte exempelvis ekonomiska och sociala dimensioner. Med idémässiga förutsättningar avses språkliga betydelser som genom olika begreppsdefinitioner får olika återverkningar på planeringen och den politiska praktiken. Den begreppsdefinition som lyckas stabilisera det möjliga utfallsrummet är således den som får legitimitet och institutionaliseras, alltså den som tillmäts *makt som handlingsförmåga*. Dock är *utfallsrummet* ständigt öppet och de legitimerade processerna kan hela tiden förlora eller upprätthålla kampen om tolkningsföreträde. En ständig *maktkamp* pågår där de idéer och begreppsdefinitioner som uteslutits hela tiden finns kvar och utmanar den dominerande ansatsen. Planeringen kan både legitimeras genom vad den kan uppnå (*planeringens utfall*) och hur den kan uppnå det (*planeringsprocessen*) (Mukthar-Landgren 2012:27-28,43-44,52) och i den här studien diskuteras båda aspekterna. Till exempel så legitimerades bostadspolitiken på 60-talet genom att vara en rationell process, där planeraren genom staten visste det allmänna bästa och skulle lösa bostadsfrågan. Tanken finns fortfarande kvar och legitimeras genom allmänintresset. Dock har demokratiska modeller blivit allt vanligare där planeringsprocessen istället legitimeras genom ett brett deltagande och konsensusskapande. Sammanfattningsvis så handlar *makt som handlingsförmåga* i operationaliseringstermer om den process vari planeringsverksamheten och planerarens makt genom begreppsdefinitioner legitimeras.

*Makt som uteslutning* innebär mer specifikt att vissa planeringslösningar automatiskt utesluts då en annan väljs. Detta betyder att varje planeringspraktik hade kunnat se annorlunda ut. *Makt som uteslutning* handlar således om att synliggöra de alternativ som väljs bort. (Mukthar-Landgren 2012:27) Till exempel så legitimerades allmännyttan som en viktig aktör under miljonprogrambygget genom att de ansågs vara mest effektiva för att bygga snabbt i en tid med bostadsbrist. Detta innebar i sin tur en uteslutning av privata aktörer, då deras marknadslösningar ansågs vara mindre effektivt.

Båda formerna av makt, som *handlingsförmåga* och som *uteslutning* genereras samtidigt och uppdelningen är bara rent analytisk. Den *maktkamp* och därmed de konflikter som kan uppstå när ett val görs och ett annat utesluts kan hanteras på olika sätt. Ett sätt är att öppna upp politiken och ställa olika alternativ mot varandra, vilket kallas *politisering*. Eller så sker en stabilisering, vilket innebär att icke valda alternativ osynliggörs, vilket kallas *depolitisering*. Denna stabilitet kallas för *hegemoni* vilket innebär att en lösning tas förgivet, detta leder till begränsningar i det möjliga utfallsrummet. (Mukthar-Landgren 2012:23-24)

### 3.4 Sammanfattning teoretiskt perspektiv

Det teoretiska perspektivet och således den analytiska förklaringsmodellen utgörs av Jon Pierres fyra governancemodeller för att förstå hur styrningen ser ut i de studerade kommunernas arbete med att tillskapa bostäder till lägre kostnader. De fyra olika aspekterna *aktörer, relationer, beslutsprocess* och *institutionella ramar* kommer således att analyseras och diskuteras. Perspektivet används för att synliggöra olika spänningar och maktrelationer som olika styrningsmodeller innefattar.

För att förstå maktrelationer i de studerade fallen används *makt som handlingsförmåga* och *makt som uteslutning*. *Makt som handlingsförmåga* används som förklaringsmodell för hur olika processer och val i arbetet med att tillskapa bostäder till lägre kostnader legitimeras genom olika *begreppsdefinitioner* och *idémässiga förutsättningar*. *Makt som uteslutning* används som förklaringsmodell för att beskriva de processer och val som exkluderats. Begreppen *politisering*, *anpolitisering* och *hegemoni* används för att förklara olika tillstånd av makt i processen.

## 4. Metod och Metodologi

### 4.1 Inledning

I det här kapitlet beskrivs studiens metodologiska struktur. Enligt Ulf Bjereld, Marie Demker och Johan Hinnefors (2009:43) är all forskning problemstyrd, vilket betyder att det är problemformuleringen som styr de övriga valen liksom det metodologiska valet. Ett försök till att följa dessa tankegångar har därför gjorts i den här studien genom att de metodologiska valen motiveras genom hänvisning till problemformulering, syfte samt det teoretiska perspektivet. För att undvika upprepningar benämns dessa sammanvägd *forskningsintresse* och därmed har forskningsintresset varit avgörande för de metodologiska valen.

Studiens forskningsdesign utgörs av en fallstudie. Som datainsamlingsmetoder tillämpas dokumentstudier och semi-strukturerade intervjuer och som analysmetod för att filtrera vilken data som samlas in utförs en kvalitativ innehållsanalys. Vidare motivering till det metodologiska valet sker i samband med dess redogörelse nedan.

### 4.2 Forskningsdesign: kvalitativ fallstudie

Robert Yin (2009:4) menar att en fallstudie är en lämplig metod för att på djupet kunna besvara frågor om *hur* och *varför* ett socialt fenomen fungerar och enligt Denscombe (2009:59-60) är metodologin lämplig då ett fåtal undersökningsenheter studeras för att djupgående analysera komplexa och sociala processer. Detta anses kunna stämma väl överens med studiens forskningsintresse som handlar om att på djupet förstå *hur* planeringen hanterar den aktuella bostadspolitiska situationen, alltså *hur* detta sociala fenomen fungerar i praktiken vilket lämpligen undersöks på ett fåtal fall. Om studiens forskningsintresse istället hade syftat till att kartlägga de mest förekommande strategierna för bostadsbyggande hade en surveyundersökning kunnat vara en lämplig forskningsdesign då den enligt Robert Yin (2009:8-9) syftar till att besvara frågor som rör *var*, *vad*, *hur många* och *hur mycket*. Robert Yin (2009:18) poängterar även att metoden lämpar sig specifik vid studier som studerar ett samtida fenomen i sitt verkliga sammanhang och där gränsen mellan fenomenet och kontexten inte är helt tydlig. Dagens bostadspolitiska kontext är just en sådan vars effekter på planeringens möjligheter att planera bostadsbyggandet inte är helt tydlig. Detta skiljer sig mot till exempel forskningsdesignen experiment där istället fenomenet skiljs ifrån kontexten för att endast studera några variabler oberoende av sin kontext. (Yin 2009:18)

Enligt Robert Yin (2009:16) är det viktigt att forskaren är systematisk, använder tydliga bevis och är så opartisk som möjligt vid slutsatser och analys vid en fallstudie. Forskningsdesignen har nämligen många gånger blivit kritiserad för att ofta bidra till motsatsen. I den här studien kommer därför stor vikt att läggas för att undvika kritiken genom att vara medveten om dessa risker. För att undvika att forskaren lägger in allt för mycket personliga värderingar har det i studien varit viktigt att reflektera över forskarens jag och mina åsikter och värderingar som är beroende av min bakgrund och utbildning. Det finns även flera forskare som kritiserar fallstudie som forskningsdesign då de menar att generaliseringar är svåra att göra baserat på resultatet av enbart ett fall. (Denscombe 2009:72) Alan Bryman (2012:70) instämmer och menar att en fallstudie inte kan tillämpas för att identifiera typfall som representerar en viss kategori och det är därmed omöjligt att göra generaliseringar menar författaren. Bent Flyvbjerg (2006:423) och Martyn Denscombe (2009:68-69) hävdar dock att detta påstående ofta är felaktigt utan möjligheten till generalisering beror snarare på vilket fallet är och hur det har

valts. Ambitionen är inte att generalisera hur kommuner i hela Sverige löser frågan om bostadsförsörjning för inkomstsvaga grupper. Frågan om *hur* kommunal planering styr för att lösa detta problem är intressant för det kan säga något om hur planeringsstyrningen kan gå tillväga i nutida svensk planering. Det är även intressant att förstå *varför* de gör på detta sätt för att på så sätt belysa maktrelationer och idémässiga förutsättnings påverkan på den lösning som väljs. Nedan beskrivs motiven till val av fall i den här studien.

#### 4.2.1 Val av fall

Enligt Rober Yin (2009:29) så kan det studerade fallet/enheten se mycket olika ut. Det kan till exempel vara en individ, en process eller en händelse, men det kan även vara flera utav dessa vilket Yin benämner flerfallsstudie. Eftersom att studien syftar till att studera hur kommunen hanterar den bostadspolitiska situationen vid byggandet av billiga bostäder så är det logiskt att det är kommuner som studeras. Inom den generella problemformuleringen hade det även varit möjligt att studera andra aktörer, men efter inläsning av den bostadspolitiska situationen har det visat sig intressant att studera kommuner eftersom att den bostadspolitiska motsättningen här blir tydligt. Enligt Robert Yin är studier av enbart ett fall lämpligt när fallet representerar ett kritiskt fall som har alla förutsättningar att pröva en välkänd teori. Studier av ett fall är även lämpligt vid ett extremfall där jämförelser mot andra fall blir svårt då fallet är så ovanligt eller unikt. I den här studien är det dock motiverat att göra en flerfalls-studie eftersom att Sveriges samtliga 290 kommuner påverkas mer eller mindre av det studerade dilemma och det blir därmed intressant att jämföra olika fall eftersom att eventuella likheter och skillnader säger något om den bostadspolitiska kontexten. Vilken idémässig förutsättning som får handlingsförmåga i de olika kommunerna blir således mer intressant vid en jämförelse eftersom att samtliga kommuner befinner sig inom en gemensam bostadspolitisk kontext.

Urvalskriterierna för de valda kommunerna är att de arbetar eller har arbetat med strategier och planprojekt som syftar till att tillskapa billiga bostäder antingen genom nybyggnation eller genom strategier som syftar till att frigöra billiga bostäder i det befintliga beståndet. I studien avser begreppet strategi kommunens tillvägagångssätt för att uppnå målet om att tillskapa billiga bostäder. Det behöver således inte innebära att kommunen själva använder begreppet strategi utan det är författarens etikett för att beskriva deras arbetssätt.

Vad bostäderna faktiskt kostar är inte intressant i den här studien utan att kommunerna arbetar med en sådan strategi är det väsentliga. I urvalet har det eftersträvats att undersöka kommuner som använder olika typer av strategier och det har även eftersträvats att undersöka kommuner av varierande storlek och med en geografisk spridning i landet för att kunna diskutera likheter och skillnader mellan kommunerna och deras olika förutsättningar. Enligt bostadsförsörjningsprogrammet ska samtliga kommuner sedan 2014 ta ställning till hur bostadsbehovet för inkomstsvaga grupper ska tillgodoses, men då långt ifrån alla kommuner tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen har fall istället uppdragats genom att forskaren har hört sig runt genom den så kallade snöbollseffekten vilket innebär att forskaren har frågat sig fram gällande kommuner som arbetar med att tillskapa billiga bostäder.

Till en början var tanken att undersöka fyra olika kommuner som valt något olika inriktningar för att tillskapa billiga bostäder. Efter att forskaren kontaktat de olika kommunerna och djupgående frågat om deras strategier och studerat dokument framgick det att flera av kommunerna tillämpade relativt lika tillvägagångssätt. Därmed fattades beslutet att välja ut två kommuner som kan uppfattas som idealtyper. Det blir därmed intressant att diskutera hur två kommuner med olika förutsättningar men med samma bostadspolitiska förutsättningar arbetar

för att tillskapa billiga bostäder. Yin benämner den här typen av fall för ett typiskt fall, vilket innebär att det är representativt för flera andra fall. Således kan lärdomar ifrån fallet bidra till ökad kunskap om liknande fall. (Yin 2009:48)

Två olika kommuner har valts ut i enlighet med kriterierna ovan. De är Göteborgs stad och Perstorps kommun. Sveriges näst största kommun Göteborg med cirka 550 000 invånare har ett mål om att åstadkomma blandade boendeformer i centrala lägen i varierande prisklasser. De använder framförallt markanvisningar som strategi för att sänka boendekostnader. (Göteborgs stad 2015:34,36). Perstorps är Skånes storleksmässigt minsta kommun med 7200 invånare. I sitt bostadsförsörjningsprogram har de ingen uttalad strategi för hur de ska tillskapa billiga bostäder men de har ett mål om att tillskapa bostadslägenheter till rimliga priser. (Perstorps kommun 2013:27) Det kommunala bostadsbolaget Perstorpsbostäder AB har tagit fram ett typhus med mindre och billigare bostäder tillsammans med Sweco som byggs under våren 2016.

Kommunerna tillämpar således olika strategier för att tillskapa billiga bostäder. Det blir därmed intressant att genom forskningsintresset studera varför olika strategier och tillvägagångssätt har fått bäring i de olika kommunerna.

### 4.3 Insamlingsmetoder

Enligt Bryman (2012:68) är kvalitativa metoder så som deltagande observationer och semistrukturerade intervjuer vanligt förekommande inom ramen för en fallstudie då metoderna anses vara särskilt hjälpfulla för djupgående och grundliga studier av ett fall. För att samla in relevant textmaterial som sedan filtreras med hjälp av en kvalitativ innehållsanalys tillämpas insamlingsmetoderna dokumentstudier och semi-strukturerade intervjuer.

#### 4.3.1 Dokumentstudie

För att samla in empiri har dokumentstudier tillämpats. De olika dokumenten filtreras senare med hjälp av en kvalitativ innehållsanalys, se kapitel 4.4 kvalitativ innehållsanalys. Enligt Robert Yin (2009:101) är dokumentstudier i princip alltid relevant vid en fallstudie. Dokument kan vara allt ifrån brev till nyhetsartiklar. Dokumentstudier är användbara för att komplettera, bekräfta, öka bevisen eller motbevisa resultatet ifrån andra källor. Vid urvalet av dokument är det viktigt att tänka på dokumentens validitet och trovärdighet. (Yin 2009:103)

#### Urval av dokument

Enligt bostadsförsörjningslagen ska varje kommun anta riktlinjer för bostadsförsörjningen där det ska framkomma hur kommunen avser att planera för bostadsförsörjningen genom redovisning av strategier och mål. Sedan 2014 ska kommunen även redovisa hur bostadsbehovet för särskilda grupper ska tillgodoses och mål och strategier ska även grundas på en analys av den demografiska utvecklingen. Följer kommunerna dessa riktlinjer skulle i princip samtliga av Sveriges kommuner behöva tillskapa billiga bostäder, då efterfrågan är stor. Eftersom att studiens forskningsintresse rör kommunens styrningsmöjligheter för bostadsförsörjningen genom att studera strategier och projekt för att tillskapa billiga bostäder är kommunernas bostadsförsörjningsprogram ett viktigt dokument att studera.

De bostadsförsörjningsprogram som avses studeras är Göteborgs stads *Bostadsförsörjningen i Göteborg, nuläge och framtida inriktning* (Göteborgs stad 2015), Perstorps kommuns *Bostadsförsörjningsprogram för Perstorps kommun, BP 2013* (Perstorps kommun 2013).

#### 4.3.2 Semi-strukturerade intervjuer

Intervjuer är en lämplig metod då åsikter, uppfattningar, känslor och erfarenheter skall undersökas djupgående och detaljerat. (Denscombe 2009:232-233) Semi-strukturerade intervjuer har därför valts som lämplig metod i enlighet med studiens forskningsintresse som strävar efter att undersöka idémässiga förutsättningar vid planeringsarbete som syftar till att tillskapa billiga bostäder. Således handlar det om värderingar och åsikter vilket kan vara svårt att samla in vid dokumentstudier och därför är intervjuer nödvändigt för att komplettera empirin. Forskningsintresset har således styrt intervjuerna där information om intervjupersonernas åsikter och värderingar varit viktigt

Vid semi-strukturerade intervjuer utgår forskaren från en lista med färdiga frågor eller ämnen. Det är dock viktigt att forskaren är öppen och flexibel när det gäller frågornas ordningsföljd samt att forskaren ger intervjupersonen möjlighet att utveckla sitt resonemang. (Denscombe 2009:235) Tim Rapley (2004:18) framhåller att en styrka med kvalitativa intervjuer är just dess flexibilitet som möjliggör för forskaren att förse sig med kompletterande och motsägande information inom samma ämnesområde. Det är därmed viktigt att forskaren inte missar dessa chanser genom att vara alltför bunden till sin intervjukiss. I den här studien har det varit viktigt att spela in intervjuerna för att bättre kunna fokusera på intervjun istället för att fokusera på att anteckna.

Metodens styrka är även att den är relativt enkel att tillämpa och forskaren har stor möjlighet att börja integrera med intervjupersonen om intresse finns utan att oroa sig över om frågorna är för ledande eller tillräckligt empatiska. Metoden bör istället avdramatiseras och ses som ett socialt möte där det viktigaste är att de konverserande samverkar i berättandet av händelser, känslor och tankar. (Rapley 2004:16) Det finns dock en risk i att se intervjuer som en alltför enkel metod och i den här studien är det viktigt att i enlighet med Martyn Denscombes (2009:232,268) råd förbereda sig väl och noggrant inför intervjun. Själva genomförandet kräver också mycket av forskaren, så som förmågan att lyssna och interagera med intervjupersonen. Nackdelen med metoden kan därför vara att dess förberedelser och genomförande är mycket tidskrävande och besvärligt för forskaren. Detta gäller även behandlingen och analys av de data som samlas in. En intervju måste även alltid ses utifrån sin kontext och rådande omständigheter och behandlas utifrån detta. Därmed kan det vara problematiskt om orden tas ifrån sitt sammanhang vid analys av det insamlade materialet. (Rapley 2004:16-17) Insamlad data är i och med det i viss mån unik vilket kan påverka dess trovärdighet i ett större sammanhang. (Denscombe 2009:269)

#### Urval av intervjupersoner

Urvalet av intervjurespondenter görs genom ett målinriktat urval (Bryman 2012: 434) samt gatekeeper-principen. Det målinriktade urvalet görs genom att tillfråga de kommunala tjänstemän som har kunskap inom kommunens arbete att tillskapa billiga bostäder. Först kontaktades ansvarig tjänsteman för bostadsförsörjningsprogrammet och denna tillfrågades enligt gatekeeper-principen om det finns andra tjänstemän på kommunen med insyn i ämnet. Genom detta intervjuades även informanter på de kommunala bostadsbolagen eftersom de visades vara viktiga för kommunernas arbete att tillskapa billiga bostäder. Informant 4



intervjuades eftersom informant 3 berättade att Frihamnsprojektet var speciellt i arbetet med att tillskapa billiga bostäder.

I studien utfördes tre intervjuer med kommunala tjänstemän och två intervjuer med anställda på de kommunala bostadsbolagen.

I Perstorp intervjuades:

- Informant 1: tjänsteman på kommunen med insyn i bostadsförsörjningsprogrammet.
- Informant 2: anställd på det kommunala bostadsbolaget Perstorps bostäder AB

I Göteborg intervjuades:

- Informant 3: tjänsteman på kommunen med insyn i bostadsförsörjningsprogrammet.
- Informant 4: tjänsteman på kommunen med insyn i Frihamnsprojektet.
- Informant 5: anställd på det kommunala bostadsbolagetskoncern Framtiden AB

#### 4.4. Analysmetod: Kvalitativ innehållsanalys

För att filtrera de studerade dokumenten och de semi-strukturerade intervjuerna tillämpas en kvalitativ innehållsanalys. Metoden är lämplig för att analysera allt material som innehåller text och kan även användas för att filtrera data som inte skapats för forskaren. (Bryman 2012:565) Därmed är analysmetoden användbar i den här studien eftersom kommunala dokument ska studeras. Samma analysmetod används även på det insamlade materialet ifrån de semi-strukturerade intervjuerna, men här har forskaren haft en större möjlighet att genom frågornas utformning styra vilket material som samlas in. Dock behövs empirin ifrån intervjuerna filtreras ytterligare för att få ut relevant data.

Den form av innehållsanalys som tillämpas är en tematisk analys vilket betyder att filtreringen av källmaterialet baseras på olika teman. (Bryman 2012:580) Studiens forskningsintresse har bestämt relevanta teman och utgörs av olika analytiska kategorier hämtade ifrån Henning Nuissl och Dirk Heinrichs artikel *Fresh Wind or Hot Air-Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning* (2011) som presenterades i det teoretiska perspektivet. Dessa teman är utformade för att analysera och förstå governancestrukturer. Eftersom styrning är stark förknippat med makt, alltså möjligheten att styra, så kan governance användas som analytiskt verktyg för att förstå maktförhållanden. (Nuissl & Heinrichs 2011:52) Studiens forskningsintresse är nämligen att utifrån ett makt- och relationsperspektiv förstå hur planeringen hanterar den bostadspolitiska situationen. Teman utgörs av: *aktörer, relationer, beslutsprocess* och *internationella ramar*. Tanken är att dessa kan användas för att fokusera studien till att studera vissa element som sedan analyseras med det teoretiska perspektivet i kapitel 5 analys. Nedan följer en beskrivning av kategorierna och hur de används i den här studien.

##### 4.4.1 Analytiska kategorier

Kategorin *aktörer* används för att besvara vilka aktörer som är involverade och vilka som inte är involverade i processen. Den syftar även till att besvara aktörernas intressen, maktresurser, ekonomiska medel samt socialt kapital och kunskap. (Nuissl och Heinrich 2011:53) Kategorin undersöker vilka aktörer som är med i strategierna för att bygga billiga bostäder.

Kategorin *relationer* tillämpas för att kartlägga relationerna mellan olika aktörer för att förstå vilken riktning planeringsprocessen tagit. Därför syftar kategorin till att undersöka vilka koalitioner och oppositioner det finns mellan olika aktörer samt på vilket sätt de är organiserade. (Nuissl & Heinrichs 2011:54) Således är det relationerna i kommunernas strategier för att tillskapa billiga bostäder som avses.

Kategorin *beslutsprocess* används för att undersöka hur intresseavvägningar mellan olika aktörer, samordning av verksamheter samt flödet av information till aktörer har sett ut i beslutsprocessen. (Nuissl & Heinrichs 2011:54-55) Det är beslutsprocessen i framtagandet av strategierna för hur kommunen arbetar med att tillskapa billiga bostäder som avses studeras.

Kategorin *institutionella ramar* avser de institutioner/regler som finns i processen. Dessa påverkar i sin tur aktörernas beslut och därmed är de viktiga att kartlägga. Här undersökt formella och informella institutioner där den förstnämnda inkluderar lagar, förordning och planer mm. och den sistnämnda är oskrivna lagar så som normer inom en viss verksamhet. I studien har det intressanta varit att kartlägga hur formella och informella ramar används för att legitimera beslut och tillvägagångssätt. (Nuissl & Heinrichs 2011:54) En formell ram som är extra viktig för studiens ämne är bostadsförsörjningslagen, som är den lag som staten stiftat för att påverka hur kommunernas bostadsförsörjning. En fråga om vilken betydelse bostadsförsörjningsprogrammet har för kommunens arbete med att tillskapa billiga bostäder utgör därför en forskningsfråga.

Den kvalitativa innehållsanalysen genomfördes genom att källmaterialet först lästes igenom översiktligt med de olika temana i åtanke för att bli mer bekant med materialet. Som stöd användes även frågor som förtydligar temana och som syns i tabell 1. Efter att källmaterialet lästes igenom skedde en noggrannare genomläsning där dokument och intervjumaterialet sedan kodifierades utifrån temana. De delar som kodifierades och som var mest knutet till forskningsintresset är de som redogörs i kapitel 5, empiri.



Tabell 1: I tabellen visas kopplingen mellan forskningsfrågorna och de analytiska kategorierna. I tabellen visas även de stödjande underfrågor som tillämpats vid analysen för att besvara forskningsfrågan.

Forskningsfrågor	Nuissl och Heinrichs analytiska kategorier
<p><b>Forskningsfråga</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vilka strategier tillämpar kommunen för att tillgodose bostadsbehovet för inkomstsvaga grupper och hur motiveras val av strategierna?</li> </ul> <p><b>Stödjande underfråga vid analys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hur är strategin tänkt att fungera?</li> <li>Hur legitimeras/motiveras strategierna?</li> <li>Vilket problem ska det lösas genom strategin?</li> </ul>	<p>Eftersom att studien syftar till att undersöka hur kommunen kan styra bostadsförsörjningen är det väsentligt att ha en fråga om vilka strategier de tillämpar. Frågan är således övergripande och de övriga frågorna handlar om strategierna. Frågan är även kopplad till <b>institutionella ramar</b> eftersom det handlar om hur kommunerna motiverar sitt tillvägagångssätt.</p>
<p><b>Forskningsfråga</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vilka roller tillmäter kommunen olika aktörer i strategierna?</li> </ul> <p><b>Stödjande underfrågor vid analys:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vilka aktörer är med vilka är inte med?</li> <li>Hur ser relationerna ut?</li> <li>Vilka koalitioner/oppositioner finns?</li> <li>Hur motiveras/legitimeras deras deltagande? (intressen, maktresurser, ekonomiska medel, socialt kapital, kunskap)</li> </ul>	<p><b>Aktörer</b> <b>Relationer</b></p>
<p><b>Forskningsfråga</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hur såg beslutsprocessen ut när strategierna antogs</li> </ul> <p><b>Stödjande underfrågor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vilka aktörer deltog/deltog inte?</li> <li>Skedde några intresseavvägningar mellan olika aktörer?</li> </ul>	<p><b>Beslutsprocess</b></p>
<p><b>Forskningsfråga</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vilken betydelse har bostadsförsörjningsprogrammet för kommunens val av strategier?</li> </ul>	<p><b>Institutionella ramar</b></p>

## 5. Empiri

### 5.1 Inledning

I kapitlet presenteras den empiri som har samlats in med hjälp av den tematiska innehållsanalysen där studiens forskningsfrågor och som baserats på de analytiska kategorierna varit vägledande. Först presenteras Perstorps kommun och sedan Göteborgs stad.

### 5.2 Perstorps kommun

Perstorps är Skånes storleksmässigt minsta kommun med 7200 invånare. I sitt bostadsförsörjningsprogram har de ingen uttalad strategi för hur de ska tillskapa billiga bostäder men de har ett mål om att tillskapa bostadslägenheter till rimliga priser. (Perstorps kommun 2013:27)

#### 5.2.1 Vilka strategier tillämpar kommunen för att bygga för inkomstsvaga grupper och hur motiveras val av strategierna?

I bostadsförsörjningsprogrammet ifrån 2013 *Bostadsförsörjningsprogram för Perstorps kommun, BP 2013* finns ett mål att bygga fler bostäder med varierade upplåtelseformer. Inom målet poängteras det att seniorboenden och bostadslägenheter inom rimliga boendekostnadsnivåer ska prioriteras. (Perstorps kommun 2013:17) Inga strategier eller åtgärder för hur kommunen konkret ska uppnå målet nämns i dokumentet. Under intervju med Informant 1 ifrån Perstorp kommun bekräftas det att kommunens strategier för att uppnå målet inte är särskilt tydligt i bostadsförsörjningsprogrammet, men att det i verkligheten finns en tydlig vilja att uppnå målet. (Informant 1 2016:1)

Informant 1 beskriver kommunen som en gammal industrikommun med lågt bostadsbyggande och låg betalningsförmåga. Kommunens mål är därför att hitta en ny roll och få igång byggnationen trots att det är svårt att få lönsamhet i nyproduktion då betalningsförmågan är svag. (Informant 1 2016:1-2,4) Dessa faktorer medför att det som byggs i kommunen måste vara billigt för att det ska vara lönsamt för investerare och medborgare.

[...] det är samma sak i Perstorp kan man säga billiga bostäder eller bostadsproduktion överhuvudtaget egentligen eftersom det inte finns något tryck på bostäder. (Informant 1 2016:2)

Det *problem* som kommunen vill lösa är således att få igång ett bostadsbyggande på en svag marknad där befolkningen har en låg betalningsvilja. Ett ökat och billigt bostadsbyggande är således något som kommunen försöker uppnå. Men det främsta skälet med billigt bostadsbyggande är att få igång bostadsbyggandet överhuvudtaget, inte att tillgodose bostäder för inkomstsvaga grupper.

Kommunens främsta *strategi* för att bygga billigt och därmed få igång byggnationen är att använda det kommunala bostadsbolaget som en murbräcka för att visa för privata aktörer att det kan löna sig med bostadsbyggande i kommunen. Informant 1 berättar att tillvägagångssättet har varit framgångsrikt i andra kommuner som exempelvis Örskelljunga. Det kommunala bostadsbolaget har därför tagit fram ett eget huskoncept som kallas för Perstorp1 som håller en ganska låg hyresnivå. (Informant 1 2016:1-2) Enligt Informant 2 har de lyckats

få ner kostnaderna genom att göra huset så litet som möjligt eftersom att marken utgör en stor del av den totala kostnaden. För att få ner produktionskostnaden har de undvikit sådant som inte behövs, så som hiss och gemensam farstu. (Informant 2 2016:4) Det kommunala bostadsbolaget bygger just nu två hus i kommunen. De privata aktörerna är sedan välkomna att använda modellen. Informant 1 berättar:

Genom att ha utvecklat den här modellen kan vi få ett byggande där man håller nere byggkostnaden, sedan kan de privata aktörerna dra nytta av det om de vill använda modellen som den är eller i delar. (Informant 1 2016)

Modellen som de kommunala bostadsbolaget tagit fram är för att visa vägen för marknadsaktörer som sedan ska bygga liknande lösningar för att på så sätt få igång bostadsbyggandet i stort.

### 5.2.2 Vilka roller tillmäter kommunen olika aktörer i strategierna?

Perstorp har tidigare försökt skapa nätverk med kommunerna runtomkring för att locka privata aktörer, men utan framgång berättar Informant 1. (Informant 1 2016:1) Därför är strategin med att använda det kommunala bostadsbolaget nära till hands och det kommunala bostadsbolaget har även visat att de har ett stort intresse i utvecklingsfrågor berättar Informant 1 (Informant 1 2016:1) Även Informant 2 menar att det kommunala bostadsbolaget är kommunens främsta verktyg i utvecklingen, vilket beror på att privata investerare tycker att den ekonomiska risken är för stor i mindre attraktiva orter. (Informant 2 2016:1-2) I kommunens ägardirektiv till det kommunala bostadsbolaget står det även uttryckligen att bolaget ska vara i framkant av kommunens bostadsutveckling, vilket Informant 2 tolkar som att ”Man ska sticka ut hakan lite”. (Informant 2 2016:1) Det kommunalägda allmännyttiga bostadsbolaget är således den medverkande *aktören* i kommunens strategi för att få igång bostadsbyggande och de privata aktörerna är inte med.

Enligt Informant 2 så är den ekonomiska risken inte särskilt stor för det kommunala bostadsbolaget heller i och med byggnationen av Perstorp1. Eftersom att huset är så litet kommer det att generera vinst menar Informant 2. (Informant 2 2016:6) Det är inte heller allmännyttans roll att bygga billigare än privata aktörer menar Informant 2. Hen menar att allmännyttan måste gå med vinst och agera affärsmässigt eftersom att de har samma produktions- och driftkostnader som en privat aktör. Dock har de kommunal borgen som gör att de kan få ner räntorna, men sänker de hyrorna för mycket kommer de skrämja bort de privata aktörer som drivs av vinst. (informant 2 2016:7-8) Informant 2 säger:

Vad händer nu då? När allmännyttan går ut och har för låga hyror. Jo då sparkar vi ju undan benen på de privata aktörerna. De får inget resultat att bygga för och då har vi ju medvetet skapat ett problem i samhället. Det byggs inga lägenheter för det blir ingen avkastning.

[...] Nej tyckte jag vi ska ha så höga hyror det går så att vi hjälper andra aktörer att bygga. Däremot så ska vi ha väldigt bra förvaltning, vi ska ha bättre förvaltning än alla andra, vi ska ha bättre lägenheter i allmännyttan. (Informant 2 2016:8)

Dock menar Informant 2 att allmännyttan har ett större socialt ansvar än privata aktörer, men det handlar inte om att bygga billigare än de privata utan att allmännyttan t.ex. bygger där det inte är ekonomiskt försvarbart fullt ut, men samhällsekonomiskt försvarbart. Det kan handla om att göra en förtätning i ett område med dåligt rykte som kan bättra på ryktet och förändra

demografin menar Informant 2. (Informant 2 2016:9) Allmännyttans *roll* i Perstorp är således inte att de ska bygga billigare än alla andra och därmed tvinga privata aktörer att dra ner på sina vinstkrav. Utan deras *roll* är att visa de privata aktörerna hur de kan bygga billigt men fortfarande gå med vinst.

Det kommunala bostadsbolaget har ingen direkt ambition att göra något för att säkerställa att bostäderna verkligen hyrs ut till inkomstsvaga grupper. Det är inte deras *roll*, utan deras *roll* i kommunen är att få igång bostadsbyggandet.

Nej, det är kö som gäller, vi har ju inte ”social housing” i Sverige. Vi kommer nog inte testa det heller, tvärtom så ska vi se över vår uthyrningspolicy nu och sätta begränsning på att man ska tjäna tillräckligt mycket [...] (Informant 2 2016:5)

Informantens uttalande pekar möjligen på att den svenska generella bostadspolitiken med bruksvärdessystemet som reglerar hyrorna till en nivå som ”alla” ska ha råd med inte fungerar i kombination med marknadslogiken då hyrorna drivs upp i kommunen.

Informant 1 menar även att staten borde gå in och hjälpa mindre kommuner som Perstorp med bostadsförsörjningen eftersom att det idag är lika dyrt att bygga i mindre orter som i större orter. Informant 1 säger:

Det har ju pratats lite om att man kanske subventionerar eller att det kan finnas statliga stöd för orter som inte har den här tillväxten. Idag är det lika dyrt att bygga i orter som denna som i större orter, så då finns det ju inte så mycket marginaler utan det är ganska så givet var man väljer att bygga någonstans som privat intressent. Så det är ju ganska viktigt att man försöker ifrån politiskt och regionalnivå undanröja skillnaden så att det ska bli mer jämbördigt. (Informant 1 2016:6)

Således efterfrågar kommunen ett ökat ansvar ifrån staten och därmed efterfrågar de en starkare statlig *roll* än i dagsläget. Citatet visar även på att den svaga marknaden för bostadsbyggande i Perstorp medför att marknaden istället prioriterar att bygga i de större orterna.

### 5.2.3 Hur såg beslutsprocessen ut när strategierna antogs?

Kommunen har haft diskussioner genom regional samverkan med omkringliggande kommuner och seminarier med länsstyrelsen om hur de ska få igång sitt bostadsbyggande. De fick inspiration ifrån bland annat Örkelljunga som använt sitt kommunala bolag för att locka privata intressenter och ville göra något liknande berättar Informant 1. (Informant 1 2016:1-2,5) Beslutet att bygga Perstorp1 är en del i den visionen.

Informant 2 berättar att hen haft idén till husmodellen länge och förankrade idén först hos en politiker som efterfrågade någon form av nyproduktion för ungdomar. (Informant 2 2016:6) Informant 1 berättar att det sedan var en ganska sluten krets när kommunen beslutade om Perstorp1. Det var mer en förankringsprocess mellan bostadsbolaget och berörda tjänstemän på kommunen då de pratade ihop sig om husmodellen. Sedan förankrade de modellen i det kommunala bolagets politiska styrelse och i de politiska organen. (Informant 1 2016:4) Beslutet togs av kommunfullmäktige och var en uppfyllelse av ägardirektivet som anger att det kommunala bostadsbolaget ska bygga 10-12 lägenheter varje år berättar Informant 2. (Informant 2 2016:6). Informant 1 bekräftar att dialogen inte har varit så omfattande,

Det har inte varit så bred dialog utan det har väl varit mer kring vilka erfarenheter som man har som hyresvärd i det kommunala bostadsbolaget och vilka hyresnivåer som man anser är lämpliga. (Informant 1 2016)

Informant 1 tror att de flesta politiker är positiva till den inriktningen som kommunen valt, men att politikerna även är angelägna om att det inte räcker med en strategi. De måste även arbeta parallellt med andra strategier som att påverka de privata aktörerna på flera olika sätt, ha markberedskap, planberedskap och regional samverkan för att kunna få i igång byggnationen och förändra bilden över orten. (Informant 1 2016:4) Även Informant 2 säger att alla medverkande var överens när beslut fattades om Perstorp1. Informant 2 var själv på kommunfullmäktige och informerade, gick igenom huset och ekonomin och berättar att det var väldigt positivt ifrån politikerna. (Informant 2 2016:6)

De medverkande *aktörerna* i beslutsprocessen utgjordes således av politiker, tjänstemän och det kommunala bostadsbolaget. Tjänstemän på kommunen och anställda på bostadsbolaget utformade modellen Perstorp1 som sedan politikerna tog beslut om. Inga *intresseavvägningar* tycks därför ha skett mellan de medverkande aktörerna då alla var överens.

#### 5.2.4 Vilken betydelse har bostadsförsörjningsprogrammet/ bostadsförsörjningslagen för kommunens arbete med att tillskapa billiga bostäder?

Informant 1 bekräftar att kommunens bostadsförsörjningsprogram är ganska generellt. Det gjordes ett gediget arbete med att kartlägga bostadssituationen i Perstorp men Informant 1 menar att det kunde lagts mer tid på den politiska diskussionen för att få ner strategierna och vad man verkligen vill åstadkomma i kommunen. Idag finns dessa strategier och tillvägagångssätt i enskilda beslut och inte i bostadsförsörjningsprogrammet. Informant 1 är skeptisk till om det går att använda bostadsförsörjningsprogrammet som ett samlingsdokument med strategier som kommunen ska tillämpa. Hen menar att det är svårt att ha alla strategier nedtecknade i bostadsförsörjningsprogrammet. Strategierna kan likaväl komma fram genom enskilda beslut som skapar fram strategin menar informant 1. (Informant 1 2016:5) Det kan betraktas som att Informant 1 menar att det finns en poäng i att ha ett generellt och flexibelt bostadsförsörjningsprogram där det främst är mål och bostadsbehov som anges. Enligt bostadsförsörjningslagen ska dock bostadsbehoven och åtgärden för hur dessa ska uppnås redogöras i bostadsförsörjningsprogrammet, men Informant 1 tycks dock vara av en annan åsikt. Informant 1 menar även att lagförändringen 2014, gällande bostadsförsörjningslagens förtydligande inte haft någon stor påverkan på kommunens arbete då de försöker jobba på alla fronter för att få igång bostadsbyggandet.

**Intervjuare:** Så lagens förtydligande har inte förändrat ert arbete med att tillskapa bostäder till lägre kostnader?

**Informant 1:** Nej, det hade vi gjort i vilket fall som helst för det handlar ju om kommunens överlevnad (Informant 1 2016)

Informant 2 instämmer också och menar att bostadsförsörjningslagens förtydligande inte har påverkat hur man bygger. (Informant 2 2016:7) Det framgår därmed att det inte verkar vara bostadsförsörjningslagens förtydligande som har påverkat att kommunen försöker bygga bostäder till lägre kostnader.

### 5.2.5 Sammanfattning av empiri för Perstorps kommun

Perstorps kommun vill öka sin nyproduktion i enlighet med bostadsefterfrågan men befinner sig i en kontext med en låg betalningsförmåga hos medborgarna vilket medför att privata marknadsaktörer inte anser att det är lönsamt att nyproducera i kommunen. *Problemet* vill kommunen lösa genom att bygga billiga bostäder och därmed visa för marknadsaktörerna att det är möjligt att nyproducera i kommunen och samtidigt gå med vinst. Informanterna beskriver det *kommunala bostadsbolaget* som kommunens främsta verktyg i utvecklingen och bolaget har fått *rollen* som den drivande *aktören* för att få igång bostadsbyggandet. Detta eftersom ingen annan marknadsaktör verkar vara intresserad av att lösa problemet med bostadsbyggandet. Bostadsbolaget har tagit fram ett huskoncept med låga mark- och produktionskostnader där de försöker pressa priserna och därmed leva upp till den efterfrågan som finns. Informanterna menar att det är viktigt att få med de privata aktörerna eftersom att det kommunala bostadsbolaget inte kan stå för hela kommunens bostadsförsörjning. Informanterna *motiverar* val av strategin som det enda sättet kommunen kan bygga på för att få igång sitt bostadsbyggande. *Politiker, tjänstemän* och det *kommunala bostadsbolaget* tog *beslut* om att tillämpa strategin och alla medverkande aktörer tycks ha varit överens om kommunens inriktning. Inga *intresseavvågningar* tycks därför ha skett mellan aktörerna.

Informanterna uttrycker att det är viktigt att det kommunala bostadsbolaget inte bygger billigare och sätter lägre hyror än vad de privata aktörerna anser är rimligt för att få avkastning, även om det kommunala bostadsbolaget egentligen kan nyproducera till något lägre kostnader än vad privata aktörer kan då de har lägre räntor. De kommunala bostadsbolaget vill nämligen inte skrämja bort de privata aktörerna ifrån att investera i kommunen och anpassar sig istället efter deras krav. Då det inte är möjligt med ”social housing” i Sverige kommer kommunen inte att försöka rikta bostäderna till inkomstsvaga grupper. Istället kommer de att ha hyror som överensstämmer med de hyror som den privata marknaden skulle satt och de kommer även att ha inkomstkrav för att få hyra bostäderna.

Informanterna uttrycker att det inte är bostadsförsörjningslagens förtydligande som har påverkat att kommunen försöker bygga bostäder till lägre kostnader. Enligt informanterna är det de enda sättet kommunen kan bygga på för att det ska bli lönsamt att investera i kommunen. De politiska försöken till målstyrningen via bostadsförsörjningsprogrammet är därmed av mindre betydelse för kommunen. Däremot efterfrågar kommunen mer direkta åtgärder och insatser genom statliga subventioner för att det ska bli mer lönsamt att bygga i kommunen. Kommunen *motiverar* således inte att de bygger billiga bostäder utifrån bostadsförsörjningslagen. Det *motiveras* utifrån att det är det enda sättet det går att bygga på i kommunen för att det ska bli lönsamt.

## 5.3 Göteborgs stad

Göteborg är Sveriges näst största kommun med cirka 550 000 invånare och har ett mål om att åstadkomma blandade boendeformer i centrala lägen i varierande prisklasser. De använder framförallt markanvisningar som strategi för att sänka boendekostnader. (Göteborgs stad 2015:34,36).

### 5.3.1 Vilka strategier tillämpar kommunen för att bygga för inkomstsvaga grupper och hur motiveras strategierna?

I Göteborgs stads bostadsförsörjningsprogram nämns att studenter och unga vuxna ofta har bristande ekonomiska förutsättningar och därmed svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. För att tillgodose gruppernas bostadsbehov nämns omsättning i det



befintliga beståndet samt nyproduktion som viktiga åtgärden. (Göteborgs stad 2015:4) Det framgår dock inte på vilket sätt kommunen har tänkt att omsättning ska ske. Vid intervju med Informant 3 utvecklas resonemanget. Informant 3 menar att en effekt av en ökad nyproduktion med stor variation i upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar är att lägenheter med lägre hyresnivåer i det befintliga hyresbeståndet frigörs, men kommunen har ingen särskild strategi för hur omsättningen ska ske och det är inget mål i sig. (Informant 3 2016:5-6)

I bostadsförsörjningsprogrammet nämns att staden har ett politiskt mål att uppnå ett socialt blandat boende vilket innebär att en variation av upplåtelseformer ska eftersträvas för att minska boendesegregationen. (Göteborgs stad 2015:5, 6,34) I bostadsförsörjningsprogrammet konstateras att kommunens möjlighet för att lösa *problemet* med segregationen är begränsat, men markanvisningar pekas ut som ett viktigt verktyg i arbetet. I kommunens markanvisningspolicy finns det en generell inriktning om att främja mångfald i boendet, vilket bland annat innebär att en variation i prisbilder ska eftersträvas. (Göteborgs stad 2015:35)

Informant 3 menar att det tydligaste exemplet på strategier som kommunen har för att bygga bostäder till lägre kostnader är markanvisningstävlingar med hyresnivå som krav. Kommunen har gjort två sådana markanvisningar, en i Frihamnen och en i Högsbo Guldmynstgatan. I Frihamnen har kommunen satt kraftigt varierande hyresnivåer som krav i markanvisningen och kommunen försöker även skapa kategoribostäder för människor med låga inkomster. I Högsbo har kommunen satt en lägre hyresnivå än normalt vid nyproduktion som krav i markanvisningen. (Informant 3 2016:2) Informant 3 menar att det är ganska ovanligt att kommuner försöker påverka hyresnivåerna i en markanvisning och därför ses de här två markanvisningarna mycket som ett test och eftersom inget av områdena är byggt ännu så vet inte kommunen vad resultatet blir. (Informant 3 2016:2)

Informant 4, en ansvarig för markanvisningen i Frihamnen berättar att de fick mycket kritik ifrån fastighetsägarföreningen i Göteborg för att de ställde så skarpa krav i markanvisningen. Informant 4 menar dock att det var nödvändigt för att lösa *problemet* med segregationen i staden. (Informant 4 2016:1)

Vi har på nått sätt kommit till insikt att när man pratar om segregation och integration och de här bitarna, om vi bara fortsätter att producera bostäder enligt ”business as usual” inom staden så kommer stora delar av befolkningen uteslutas ifrån staden eftersom att prisnivåerna för nyproduktion är så höga. [...] Vi har liksom initierat det här som ett dilemma, vi måste hitta vägar runt för att producera framförallt billiga hyresrätter (Informant 4 2016:1)

För att lösa problemet med segregationen har kommunen utgått ifrån vad personer ifrån samhällets lägre ekonomiska skikt har för betalningsförmåga vilket satte målnivåerna för hyresrätter i markanvisningen. Sedan bad de om marknadens svar genom markanvisningstävlingen där de tävlande fick ta fram affärsmodeller för hur målnivåerna ska uppnås. (Informant 4 2016:1) Informant 4 menar att kommunen därmed anpassar sig efter marknadens funktionssätt istället för att lägenheterna ska behöva bli subventionerade. (Informant 4 2016: 2) Kommunen har dock gjort korssubventioneringar vilket innebär att de anvisat både bostadsrätter och hyresrätter tillsammans. Därmed använder kommunen vinsten av bostadsrättsförsäljningen för att subventionera hyresrätterna så att hyrorna hålls nere. (Informant 4 2016:2) Samtidigt är det aktörer som har sagt att de kan tänka sig att sänka sina avkastningskrav berättar Informant 4. (Informant 4 2016:3) Även om kommunen ställt väldigt hårda krav var det över sextio stycken som deltog i markanvisningstävlingen, varav de valde ut fyra. (Informant 4 2016:1) Alltså trots att kommunen mötte hård kritik fanns ett stort intresse ifrån marknaden att vara delaktiga i projektet.

För att säkerställa att de billiga hyresrätterna verkligen hyrs ut till de med låga inkomster funderar kommunen på att ha ett inkomsttak för vem som får hyra, alltså någon form av inkomstkvoterat boende. (Informant 4 2016:2) Dock finns det flera juridiska svårigheter med att få tillstånd detta vilket bland annat beror på att det är tveksamt om Frihamnsprojektet ligger inom ramen för den generella bostadspolitiken som innebär att ingen grupp får särbehandlas (Informant 3 2016:3) Informant 4 tror dock att det är möjligt att ha inkomstkvoterat boende:

Jag tror det är möjligt, men vi utmanar ju hela systemet här och den generella välfärdspolitiken med en stor allmännytta och så vidare. Och det är ju klart att när vi pratar om kategoriboenden genom inkomstkvoterade boenden så befinner vi ju oss i någonting som liknar ”social housing” ur europeisk kontext.

[...] [Diskussioner som pågår är om] man liksom inte kastar omkull hela den svenska hyresmodellen [genom inkomstkvoterat boende i Frihamnen] som har fungerat bra, men som numera inte fungerar så bra heller. (Informant 4 2016:4)

Alltså även om informant 4 tror att kommunen kan få igenom sin lösning i Frihamnen kan det finnas juridiska svårigheter på grund av den generella bostadspolitiken om att ingen grupp får särbehandlas.

I intervju med Informant 3 utvecklas och *motiveras* varför kommunen har valt markanvisningstävlingar som den främsta strategin för att tillskapa billiga bostäder. Informanten menar att det inte finns något annat sätt för kommunen att ställa villkor än genom markanvisningstävlingar. (Informant 3 2016:9) Således verkar det enda sättet för kommunen att påverka att billiga bostäder byggs är då det sker på den kommunala marken.

Informant 4 menar även att strategin motiveras av att det är en hög investeringsvilja i Göteborg och en högkonjunktur i byggvärlden där massa byggare står på kö för att vara med och bygga i staden och då har kommunen möjlighet att ställa höga krav på vilka som ska bygga och hur det ska byggas. (Informant 4 2016:6) Detta visar åter igen att marknadens vilja att investera i Göteborg verkar underlätta för kommunens arbete att tillgodose billiga bostäder.

### 5.3.2 Vilka roller tillmäter kommunen olika aktörer i strategierna?

Informant 4 berättar att kommunen tidigare har samarbetat mycket med byggherrar tidigt i planeringsprojekt för att nå en gemensam målambition. Dock har ingen byggherre varit intresserad av att bygga socialt blandat boende med så låga hyresnivåer när parterna har försökt resonera sig fram till en lösning. I Frihamnsprojektet har kommunen därför, genom markanvisningstävlingen valt att sätta upp tydliga mål redan ifrån början. Därefter har kommunen valt ut de byggherrar som har en tydlig idé för hur målen ska uppnås. (Informant 4 2016:5-6) I själva detaljplanarbetet sker dock samverkan mellan kommun och de byggherrar som fått markanvisning för att få en planeringsprocess som är anpassad mot vad byggarna vill investera i. (Informant 4 2016:2) *Relationerna* i strategin utgörs således av en tydlig rollfördelning där *politiker* och *tjänstemän* har definierat målen och där *byggherrarna* är ganska fria att uppnå målen genom sin affärsmodell.

I Frihamnsprojektet har både privata aktörer och det kommunala bostadsbolaget, Framtiden AB, fått en markanvisning. Aktörerna har konkurrerat mot varandra i markanvisningstävlingen på lika villkor. Informant 4 berättar att tanken är att det kommunala bostadsbolaget ska bidra i arbetet med en ökad förståelse för sociala frågor och integrationsfrågor eftersom att de har god kännedom om Göteborgs olika stadsdelar. (Informant 4 2016:5) Informant 4 uttrycker dock att allmännyttan skulle kunna ta ett större ansvar i arbetet med att bygga billiga bostäder.



[Allmännyttan] har egentligen jättestora finansiella muskler, såklart så har de ju också ett stort renoveringsbehov men de har egentligen ett jättestort bostadsbestånd som skulle kunna användas för att få belåna pengar för att producera hyresrätter till en billig penning, men man har svårt att runda den här lagen om affärsmässighet, uppfattar jag det som. [...] Jag tror och inbillar mig att allmännyttan skulle kunna komma ut med mycket större kraft än vad man gör nu. (Informant 4 2016: 5)

Informant 5 ifrån det kommunala bostadsbolaget, Framtiden AB, menar dock att det är svårare för allmännyttan att bygga billiga bostäder än för privata aktörer:

Det är väl snarare tvärt om att privata kan. Vi är väl lite mer styrda [...] jag tror att man är lite friare som privat fastighetsägare att sätta avkastningskrav och sådana saker. Där har ju vi mer att förhålla oss till, som är givet oss. (Informant 5 2016:1)

Informant 5 uttrycker att det inte är lagen om affärsmässighet som har gjort det svårare för allmännyttan att bygga billiga bostäder.

[...] allmännyttan i Göteborg har alltid varit affärsmässig. Vi har haft god ekonomi och ordning och reda i våra affärer så det är ingenting nytt i Frihamnen. Men vi har ju våra avkastningskrav [...]

[...] en privat fastighetsägare har ju inte den lagen att förhålla sig till så han kan ju välja själv om han vill vara affärsmässig eller inte. Mer eller mindre i just den här affären då och vilken vinst han eller hon eller det företaget vill ta ut. Så det är en skillnad. (Informant 5 2016:2)

Kravet om affärsmässighet medför således att det blir svårt för det kommunala bolaget i sin *roll* att bygga billiga bostäder. Framförallt Informant 4 framhåller att det kommunala bostadsbolaget skulle kunna göra mer om inte lagen om affärsmässighet fanns, medan Informant 5 alltså istället menar att deras verksamhet sedan länge haft krav på affärsmässighet och god ekonomi. Men detta *motiveras* i vart fall varför kommunen valt att arbeta med både allmännyttiga och privata *aktörer* eftersom de deltar på konkurrensförmåliga lika villkor.

### 5.3.3 Hur såg beslutsprocessen ut när strategierna antogs?

Informant 4 berättar att beslutet om att använda markanvisningstävling som strategi i Frihamnsprojektet gjordes genom en växelverkan mellan tjänstemän och politiker.

”Det beror på vem du frågar. Frågar du tjänstemännen här så säger de att de var dem och politikerna säger att det var de som var tydliga. Det var liksom en växelverkan där, det är liksom svårt att klargöra sådär.” (Informant 4 2016:7)

Informant 4 menar dock att den politiska visionen för Älvsstaden som Frihamnen ingår i har haft stor vikt för de beslut som fattats.

Betydelsen av att ha en vision som säger alla ska ha möjlighet att bo i Älvstaden och att ha personer som vill göra någonting för att förverkliga det där, då kan man komma ganska långt, och har man marken och omsätter de idéerna så” (Informant 4 2016:7)

Alltså var det *politiker* och *tjänstemän* som tog beslutet och satte upp tydliga mål som byggherrar var relativt fria att följa.

**Intervjuare:** Men var ni tjänstemän eniga om att man skulle göra på det här sättet, med markanvisnings tävling eller var det några konflikter eller tyckte ni olika och så?

**Informant 4:** Nej, det tror jag inte. [...] Alltså på politikersidan så är det ju klart att vad ska man säga, Göteborg är ju styrt av en koalition av socialdemokraterna, miljöpartiet och feministiskt initiativ och på allians sidan var det väl vissa av partierna som tyckte att så här kan vi inte göra att det är en överskridelse, att så kan man inte göra. Men internt hos oss som bolag så har jag inte hört något, att någon skulle tycka det var dåligt snarare tvärt om. Men det finns säkert de som tycker att man ska avreglera allt också, men jag vet inte riktigt vad jag ska svara. (Informant 4 2016:7)

Det tycks således inte ha skett några *intresseavvägningar* när beslutet fattades utan den politiska majoriteten var tydliga med målet om markanvisningstävlingar och att kommunen skulle arbeta för att bygga billiga bostäder.

#### 5.3.4 Vilken betydelse har bostadsförsörjningsprogrammet/ bostadsförsörjningslagen för kommunens arbete med att tillskapa billiga bostäder?

Informant 3 berättar att bostadsförsörjningsprogrammet är ganska generellt eftersom att väldigt mycket redan är politiskt förankrat i andra dokument och antaget av respektive sektorsnämnd eller av kommunstyrelsen. De kände att det var svårt att skriva ett helt nytt dokument då det kan köra över sådant som redan är beslutat. Tanken var istället att få antagna beslut inom bostadsförsörjningen att hänga ihop genom programmet. (Informant 3 2016:10) Informant 3 upplever inte att bostadsförsörjningslagen har påverkat vilka strategier som kommunen väljer att jobba med. Den främsta effekten är snarare att kommunen beslutade om att skriva ett gemensamt dokument. (Informant 3 2016:10)

Även informant 4 konstaterar att bostadsförsörjningsprogrammet inte har påverkat kommunens arbete med att bygga billiga bostäder.

[...]jag skulle inte säga att jag vet att det haft någon påverkan med att bygga billigt. (Informant 4 2016:7)

Informant 1 menar att bostadsförsörjningslagen behöver förtydligas:

Jag tror snarare att man behöver visa tydligare med bostadsförsörjningen hur tusan kommuner ska ta sitt ansvar för att tillgodose invånarna med bostäder till rimliga kostnader. Det behöver beskrivas mycket tydligare, hur man ska göra än vad som görs. (Informant 4 2016:7)

Informanten tycker alltså att bostadsförsörjningslagen inte är tillräckligt tydlig och att staten behöver ta en starkare *roll* genom att tydligare visa hur kommuner ska ta sitt ansvar för att tillgodose invånarna med bostäder till rimliga kostnader.

#### 5.3.5 Sammanfattning av empiri för Göteborg stad

Kommunen uppger att de har *problem* med segregation, vilket bland annat beror på höga prisnivåer i nyproduktion. Detta utesluter i sin tur stora delar av befolkningen ifrån att bosätta sig i staden. För att lösa problematiken vill kommunen bygga billiga hyresrätter. Kommunens främsta strategi är därför att tillämpa markanvisningstävlingar med prisnivå som krav. Kommunen har anordnat en sådan markanvisningstävling i Frihamnen, där de även

undersöker om det är möjligt att tillämpa inkomstkvoterade hyresrätter för att säkerställa att de billiga bostäderna verkligen hyrs ut till de med låga inkomster.

Informant 4 menar att den tydliga politiska visionen om en stad som alla har möjlighet att bo i har haft stor vikt för det beslut som fattats. *Politiker* och *tjänstemän* tog *beslutet* om att tillämpa strategin och definierade tydliga mål genom markanvisningstävlingen gällande de låga hyresnivåer som marknaden ska producera. Därefter har kommunen valt ut de byggherrar som har en tydlig idé för hur målen ska uppnås. Kommunen har i tidigare projekt arbetat fram mål tillsammans med byggherrar men menar att ingen byggherre då varit intresserad av att bygga så billigt. *Relationerna* i strategin utgörs således av en tydlig rollfördelning där *politiker* och *tjänstemän* har definierat målen och där *byggherrarna* är ganska fria att uppnå målen genom sin affärsmodell.

Kommunen *motiverar* valet av markanvisningstävling som strategi som det enda möjliga tillvägagångssättet för kommunen att ställa villkor på det som byggs. Val av strategi motiveras även av att det finns en hög investeringsvilja i kommunen vilket gör att kommunen kan sätta höga krav på vilka som ska bygga och hur det ska byggas. Informant 4 berättar dock att de har anpassat sig efter marknadens funktionssätt. De har därför använt korssubventioneringar, vilket innebär att de anvisat mark för både hyresrätter och bostadsrätter tillsammans där vinsten av bostadsrättsförsäljningen används för att subventionera hyresrätterna. Dock har vissa byggherrar sagt att de kan tänka sig att sänka sina avkastningskrav.

Även om kommunen ställer höga krav på aktörerna som bland annat innebär att de måste sänka sina avkastningskrav fick kommunen in över 60 tävlingsbidrag. Detta antyder att kommunens bostadsmarknad är stark då det finns flera aktörer som vill konkurrera om att bygga i kommunen. Kommunen har därför goda förutsättningar att utnyttja situationen och pressa ner priserna genom konkurrens.

Informant 4 uttrycker att det kommunala bostadsbolaget skulle kunna ta ett större ansvar och *roll* i arbetet med att bygga billiga bostäder. Informant 5 menar dock att allmännyttan har svårare att bygga billigt än privata aktörer då de måste vara affärsmässiga medan de privata aktörerna väljer själva om de vill gå med vinst eller inte. Det kommunala bostadsbolaget är således med på lika villkor som privata aktörer i Frihamnen. Dock har de fått en *roll* att bidra med ökad förståelse för sociala frågor och integrationsfrågor men det innebär inte att de har ett större ansvar att bygga billigt.

Informanterna uttrycker att det inte är bostadsförsörjningslagen som *motiverar* att kommunen arbetar med att bygga bostäder till lägre kostnader. Utan det är kommunens politiska mål om att bygga en sammanhållen stad och motverka segregering som har påverkat arbetet. Informanterna uttrycker att bostadsförsörjningslagen inte är tillräckligt tydlig och att staten behöver ta en starkare *roll* genom att tydligare visa hur kommuner ska ta sitt ansvar för att tillgodose invånarna med bostäder till rimliga kostnader. Informant 3 tycker dock att lagen redan är alldeles för detaljerad.

## 6. Analys

### 6.1 Inledning

I kapitlet analyserar empirin genom det teoretiska perspektivet och studiens problemformulering besvaras. För att analysera hur kommunerna styr för att bygga billiga bostäder används först Pierres governancemodeller. Sedan för att analysera varför kommunerna styr som de gör används perspektivet makt som handlingsförmåga och uteslutning. Avslutningsvis redovisas uppsatsens slutsats.

### 6.2 Governancemodeller

I Perstorp kommer aktörerna som har medverkat i strategin och som beslutat om strategin ifrån offentlig sektor. Detta kan betraktas utifrån *välståndsgovernance* där aktörerna ofta kommer ifrån sektorn. (Pierre 2011:93,99) I *välståndsgovernance* är relationen till staten viktig eftersom huvuddelen av kommunens intäkter kommer ifrån denne. (Pierre 2011:93,99) I Perstorp däremot får kommunen inga statliga stöd eller subventioner. Dock påminner kategorin relationer om *välståndsgovernance* eftersom att relationerna är inom den offentliga sektorn. I *välståndsgovernance* beror den starka relationen till staten på att kommunen inte lutar på den privata marknaden och den lokala politiken. (Pierre 2011:93,99) Detta är dock inte fallet i Perstorp som gärna vill locka till sig privata marknadsaktörer för att få igång bostadsbyggandet.

I Perstorp fattades beslutet om att tillämpa strategin av kommunala politiker, tjänstemän och det kommunala bostadsbolaget. Eftersom aktörerna som tog beslutet var ifrån offentlig sektor är det möjligt att Perstorp kan klassificeras som *välståndsgovernance* för kategorin beslutsprocess (Pierre 2011:95,98). Däremot verkar tjänstemän på kommunen och i det kommunala bostadsbolaget ha haft stort inflytande i framtagandet av modellen Perstorp1 för att få igång bostadsbyggandet. Tilltron till experter att ganska fritt uppnå målet om bostadsbyggande påminner således om *expertgovernance* (Pierre 2011:29).

Beslut om val av strategi legitimeras som den enda möjligheten för kommunen att få igång sitt bostadsbyggande. Den starka viljan om att få igång bostadsbyggandet och därmed tillväxten kan betraktas utifrån *pro-tillväxt governance* där tillväxt är det intresse som värderas högst och som legitimerar beslut. I modellen är tillväxten viktigare än andra intressen. (Pierre 2011:67,81,83) Tankegången går också att knyta till Perstorp som inte tycks ha något uttalat syfte om att uppnå allmänintresset om bostäder för inkomstsvaga grupper genom strategin att bygga billigt med det kommunala bostadsbolaget. Utan det primära syftet tycks vara att få igång byggnationen och tillväxten. Legitimeringen av strategin kan också betraktas utifrån *välståndsgovernance* där beslut legitimeras genom att de syftar till att få igång ekonomin, skapa välfärd och social säkerhet. (Pierre 2011:98)

Styrningen i Perstorp tycks vara en hybrid mellan *välståndsgovernance*, *expertgovernance* och *pro-tillväxts governance*. En kritik mot *pro-tillväxt governance* är att demokratin kan minska i en kommun med en sådan struktur då beslut ofta fattas bakom stängda dörrar eftersom en offentlig debatt anses kunna hämma effektivitet och tillväxt. (Pierre 2011:67,81,83) Även *expertgovernance* har kritiserats för att inte vara transparent eller särskilt demokratisk då experterna får mycket inflytande över processen. (Pierre 2011:43-44) I Perstorp är det möjligt att aktörerna medvetet hållit en ganska sluten beslutsprocess för att utöka sitt handlingsutrymme för att mer effektivt verka för ett ökat bostadsbyggande. De privata aktörerna har dock inte varit intresserade av att bygga i kommunen och därför inte medverkat i strategin. Trots allt är det dem kommunen vill locka att bygga i kommunen och därför hade det varit rimligt att de också medverkat i

processen för att fånga in deras perspektiv. En annan grupp som kunnat medverka är medborgare som påverkas av bostadsbristen.

Göteborgs stad vill motverka problem med segregation genom att bygga billiga hyresrätter. De har en kontext med en stark marknad där flera aktörer vill konkurrera om att bygga i kommunen. Politiker och tjänstemän tog beslut om att tillämpa strategin och har definierat tydliga mål gällande de hyresnivåer som byggherrarna ska uppnå. Göteborgs sätt att styra genom strategin kan betraktas utifrån *expertgovernance* där politiker och tjänstemän sätter upp tydliga mål som offentliga och privata aktörer ska uppfylla. Relationerna i modellen utgörs således av denna tydliga rollfördelning där offentliga och privata aktörer ska konkurrera på samma villkor för att uppnå den önskade servicen (Pierre 2011:29), i detta fall billiga bostäder.

I Göteborg legitimeras val av strategi som det enda möjliga tillvägagångssättet att ställa villkor på det som byggs vilket kan utnyttjas eftersom investeringsviljan är hög och att kommunen har möjlighet att göra en insats för att motverka segregationen. I *expertgovernance* legitimeras effektivitet och expertkunskap beslut. (Pierre 2011:39) Detta överensstämmer delvis med Göteborg som har valt att sätta upp tydliga mål som aktörerna ska uppnå istället för att definiera målen tillsammans med marknadsaktörerna. De har tidigare prövat tillvägagångssättet med att definiera målen tillsammans med aktörerna, men anser att det är ineffektivt. Tillvägagångssättet har inte heller varit effektivt då ingen aktör velat bygga så billigt när tillvägagångssättet tillämpats. Det kan betraktas som att Göteborg sätter effektivitet och måluppfyllelse framför demokratiska värden genom att marknadsaktörerna eller medborgare inte bjudits in att medverka i beslutsprocessen av målformuleringen. En risk vid *expertgovernance* är att de demokratiska värdena blir lidande, då processen kan brista i transparens. Det är möjligt att Göteborg medvetet har haft en sluten process för att utöka sitt handlingsutrymme att mer effektivt styra utvecklingen och arbetet för att motverka segregationen genom att bygga billiga hyresrätter.

Ingen av kommunerna legitimerar sitt arbete med att tillskapa billiga bostäder genom bostadsförsörjningslagen. Bägge kommunerna uppger att lagen inte har någon påverkan på kommunens val av tillvägagångssätt. Det är de lokalpolitiska målen och den problembild som kommunerna ser som påverkar hur kommunerna arbetar. Staten tycks således inte ha någon påverkan i kommunernas styrningsarbete med att tillskapa billiga bostäder.

De två kommunernas olika kontexter bidrar således till att de har valt olika strategier för att styra utvecklingen och tillskapa billiga bostäder. Olikheterna gör sig tillkänna genom vilka aktörer som kommunen tillskriver drivande roller, hur beslut har fattats och legitimerats. Likheter finns i att experter på kommunen och i det kommunala bostadsbolaget verkar ha fått vara med och utforma inriktningen i hög grad, vilket påminner om *expertgovernance*. Båda kommuners styrmodeller kan betraktas brista i transparens och demokratiska värden eftersom avkall tycks ha gjorts för att få utökat handlingsutrymme att påverka utvecklingen i den önskvärda riktningen. Det är dock inte givet att det är odemokratiskt eftersom politiker är representativt valda och de beslut de tar kan därför betraktas vara demokratiska, men borde inte de grupper som står utanför bostadsmarknaden vara mer involverade i vad för boenden som behöver tillskapas?

I båda kommunerna har inga marknadsaktörer varit drivande för att tillgodose billiga bostäder, vilket till stor del verkar lämna kommunerna som ledande aktör att hitta lösningar. Styrningen i båda kommunerna bedrivs således enbart av lokala offentliga aktörer. Staten tycks således inte underlätta bostadsförsörjningen av billiga bostäder då ingen av kommunerna nämner att bostadsförsörjningslagen har någon påverkan på hur kommunen styr för att verka för detta ändamål. Således visar detta att en governancestyrning med många aktörer ifrån marknaden som är med och styr utvecklingen inte riktigt verkar ske i fallet billiga bostäder. Utan där verkar

det som att kommunen ensam måste vara drivande men anpassa sig till marknadens konkurrens och vinstkrav.

I den här delen av analysen har det diskuterats hur kommunerna styr, men för att förstå varför de styr som det gör så görs en analys utifrån makt som handlingsförmåga och uteslutning i nästa kapitel.

### 6.3 Makt som handlingsförmåga och uteslutning

I Perstorp är det politiker, tjänstemän och det kommunala bostadsbolaget som har beslutat om att använda det kommunala bostadsbolaget för att få igång byggnationen i kommunen. Då de privata aktörerna inte är intresserade av att bygga i kommunen är detta den enda lösningen som kommunen ser för att få igång sitt bostadsbyggande. Syftet med att bygga billigt med det kommunala bostadsbolaget är att visa för marknaden att det är möjligt att bygga i kommunen och samtidigt gå med vinst. De anpassar sig således efter marknadens vinstkrav. Kommunen menar nämligen att det kommunala bostadsbolaget själva inte kan stå för hela kommunens bostadsförsörjning.

Den beslutade strategin är således den *begreppsdefinition* som legitimerar hur kommunen arbetar för att få igång sitt bostadsbyggande. *Begreppsdefinitionen* har stabiliserat det möjliga utfallsrummet och utvecklat *makt som handlingsförmåga* i kommunen och det är den enda lösning kommunen ser för att få igång bostadsbyggandet. Politiker, tjänstemän och det kommunala bostadsbolaget har beslutat om begreppsdefinitionen och således de som äger tolkningsföreträdet. Eftersom inga intresseavvägningar har skett i beslutsprocessen är det svårt att säga vilka begreppsdefinitioner som har uteslutits.

Kommunernas möjligheter att styra utvecklingen tycks begränsas av marknadens funktionssätt och de måste hitta en lösning inom dessa ramar vilket de har gjort när de valt att bygga med det kommunala bostadsbolaget för att visa marknadsaktörerna vägen genom att anpassa sig efter deras vinstkrav. Den statligt förda bostadspolitiken och dess *idémässiga förutsättningar* som bygger på att konkurrens mellan marknadsaktörer skapar tillväxt begränsar således kommunens *handlingsförmåga* att verka för allmänintresset om bostäder för inkomstsvaga grupper då det inte finns några aktörer som vill konkurrera. Marknadslogiken bygger även på att priserna pressas ner genom konkurrens, men eftersom denna möjlighet inte finns i Perstorp får istället bostadsbolaget gå in och pressa ner priserna.

Det alternativ kommunen ser för att få igång sitt bostadsbyggande är inom marknadens ramar vilket kan betraktas som att den statliga politiska inriktningen om att marknadskonkurrens skapar tillväxt har medfört att möjliga alternativ har *depolitiserats* som en *hegemoni* vilket gör att andra alternativ osynliggörs och *utesluts*. *Hegemonin* bidrar således till begränsning av det möjliga utfallsrummet. Kommunens kan således endast utveckla en begränsad *handlingsförmåga* i arbetet med att bygga billiga bostäder då de hämmas av den statligt förda politiken som bygger på att konkurrens skapar tillväxt.

I Göteborg är det politiker och tjänstemän som beslutat om att tillämpa markanvisningstävlingar som strategi för att bygga billiga hyresrätter. De motiverar valet av strategi som den enda möjliga strategin för kommunen att ställa villkor på det som byggs och eftersom de har en stark marknad med många aktörer som vill konkurrera kan de påverka hur det ska byggas. Kommunen uttrycker dock att strategin är anpassad efter marknadens funktionssätt, då de använder korssubventioneringar som innebär att marknadsaktörerna inte behöver sänka sina avkastningskrav. Dock har vissa byggherrar sagt att de kan tänka sig att sänka sina avkastningskrav.



Den beslutade strategin är således den *begreppsdefinition* som legitimerar hur kommunen ska arbeta för att bygga billigt. *Begreppsdefinitionen* har stabiliserat det möjliga utfallsrummet och utvecklat *maket som handlingsförmåga* i kommunen och det är den enda lösning kommunen ser för att påverka det som byggs och därmed bygga billiga bostäder. Politiker och tjänstemän har beslutat om begreppsdefinitionen och är således de som äger tolkningsföreträdet. Eftersom inga intresseavvägningar har skett i beslutsprocessen är det svårt att säga vilka begreppsdefinitioner som har uteslutits.

Även Göteborgs möjligheter att styra utvecklingen begränsas av marknadens funktionssätt och deras enda möjlighet är att hitta en lösning inom dess ramar. Det har de gjort när de beslutat att tillämpa markanvisning som strategi, där de använder korssubventioner som gör att marknadsaktörerna inte behöver göra avkall på sina vinstkrav. Till skillnad mot Perstorp har Göteborg en stark bostadsmarknad med många aktörer som konkurrerar vilket medför att kommunens strategi ändå utvecklar *handlingsförmåga*. Detta eftersom de ligger inom marknadens övergripande *idémässiga förutsättning* om konkurrens som även bostadspolitiken bygger på. Denna politiska *idémässiga förutsättning* skapar *maket som handlingsförmåga* för kommunen i Göteborg och de har större möjlighet att uppfylla allmänintresset om att bygga billiga bostäder i jämförelse med Perstorp. Alternativen som kommunen förespråkar är dock likt Perstorp inom marknadens ramar och det kan betraktas som att den statliga inriktningen och dess *idémässiga förutsättningar* har *depolitiserat* frågeställningen vilket gör att alternativ som inte överensstämmer med marknadens ramar osynliggörs och *utesluts*.

Då det inte är möjligt med ”social housing” i Sverige (Bengtsson 2013:129,131-133) kommer Perstorps kommun inte att försöka rikta bostäderna till inkomstsvaga grupper. Istället kommer de att ha hyror som överensstämmer med de hyror som den privata marknaden skulle satt. De förespråkar således marknadens intressen och *idémässiga förutsättning* som bostadspolitiken bygger på. Samtidigt finns en annan *idémässig förutsättning* om en generell bostadspolitik med ett hyresregleringssystem, bruksvärdessystemet, som reglerar hyrorna efter lägenheternas standard samt till omgivningen (Bengtsson 2013:119-120). Dessa två *idémässiga förutsättningar* tycks tillsammans medföra att hyrorna blir höga eftersom det är tveksamt om det ens är möjligt att sätta en lägre nivå än den som marknaden kräver för att få avkastning. Risker finns nämligen att det kan betraktas som behovsprövat boende och därmed falla utanför den generella principens ramar. Perstorps handlingsförmåga för att verka för allmänintresset om billiga bostäder tycks begränsas av dessa båda *idémässiga förutsättningar*. Det är intressant eftersom att det generella systemet har uppkommit för att motverka segregation och stigmatisering. (Bengtsson 2013: 119-120,402–405) Dock tycks det istället medföra att hyrorna höjs och detta kan istället få motsatt effekt och bidra till segregation, eftersom bara de med höga inkomster har möjlighet att bo i lägenheterna.

Även i Göteborg finns problematiken då de har problem med att skapa inkomstkvalificerade bostäder då detta ligger på gränsen för det generella systemet. Kommunen har visat att det är möjligt att få ner prisnivåerna på hyrorna genom att de använder korssubventioner, men det blir mer problematiskt att säkerställa att hyrorna verkligen hyrs ut till de med låga inkomster eftersom den generella bostadspolitiken medför juridiska komplikationer. Den generella bostadspolitikens *idémässiga förutsättning* tycks således även begränsa Göteborgs *handlingsförmåga* att verka för allmänintresset om att bygga billiga bostäder för inkomstsvaga grupper då det är osäkert om det går att säkerställa att de är de med låga inkomster som flyttar in.

I Göteborg uttrycker Informant 5 att allmännyttan har svårare att bygga billigt än privata aktörer eftersom att de måste vara affärsmässiga medan de privata aktörerna kan välja om de vill vara vinstdrivande eller inte. Även Informant 4 menar att lagen om affärsmässighet begränsar kommunens förmåga att använda allmännyttan för att bygga billiga bostäder. I Perstorp ska det allmännyttiga bostadsbolaget ha inkomstkrav gällande vem som får hyra. Enligt Martin Grander (2015:209-210) har inkomstkrav gällande vem som får hyra blivit allt



vanligare som en effekt av lagen om affärsmässighet. Informant 2 ifrån Perstorp menar även att allmännyttan måste vara affärsmässig för att inte slå undan fötterna på de privata aktörerna. Det kan betraktas som att lagen om affärsmässighet även begränsar Perstorps kommun att använda allmännyttan som ett verktyg för att bygga billiga bostäder även om kommunen inte själva säger det. Lagen om affärsmässighet tillkom eftersom att allmännyttan som icke vinstdrivande bolag ansågs bryta mot EG-reglernas konkurrenslagstiftning. (Bengtsson 2013:175-179) De måste således gå med vinst för att konkurrera med andra marknadsaktörer. EG-reglerna bygger således på en *idémässig förutsättning* om att ökad konkurrens skapar tillväxt. Denna Europeiska politiska inriktning kan således betraktas begränsa Göteborgs och Perstorps *handlingsförmåga* att använda allmännyttan som verktyg för att tillskapa billiga bostäder eftersom det tycks ha medfört att allmännyttan har allt svårare att tillskapa billiga bostäder. Det vill säga att icke affärsmässiga lösningar *utesluts*. Bo Bengtsson (2013:162,175) menar nämligen att allmännyttan haft en viktig roll för att tillgodose inkomstsvaga grupper med bostäder just för att de inte är vinstdrivande.

I båda kommunerna framgår det att bostadsförsörjningslagen inte har haft någon påverkan på att kommunen arbetar med att tillskapa billiga bostäder. Utan det är kommunernas lokalpolitiska mål som har varit styrande för kommunens tillvägagångssätt. I Perstorp har målet varit att få igång bostadsbyggandet genom att bygga billigt och i Göteborg vill kommunen motverka segregation genom att bygga billiga hyresrätter. Båda kommunerna uttrycker att de statliga initiativen är bristfälliga för att kommunerna ska ha möjlighet att bygga billiga bostäder. I Perstorp efterfrågar kommunen mer direkta åtgärder och insatser genom statliga subventioner och stöd och i Göteborg uttrycker kommunen att bostadsförsörjningslagen tydligare måste visa hur kommuner ska bygga billiga bostäder. Vad som framgår är att de statliga försöken att inverka på det kommunala planmonopolet inte påverkar kommunernas handlingsutrymme för att bygga billiga bostäder. Utan det som ger kommunerna handlingsutrymme är hur väl kommunerna ligger i linje med den nyliberala politiska inriktningen. I Perstorp begränsas kommunens *handlingsförmåga* och i Göteborg utvecklas *makt som handlingsförmåga* beroende på hur de förhåller sig till marknadens övergripande *idémässiga förutsättning* som bygger på konkurrens. Statens krav i bostadsförsörjningsprogrammet tycks inte begränsa eller möjliggöra för kommunens arbete med att tillskapa billiga bostäder.

Att statens krav inte påverkar lokalpolitiken kan även ses i Emma Holmqvist studie. Där jämför hon i sin studie hur lagen om att allmännyttan ska driva affärsmässigt har påverkat kommunernas handlingsförmåga att använda allmännyttan som ett socialt verktyg. Hon kommer fram till att de lokalpolitiska målen har störst betydelse för hur kommunen väljer att använda bostadsbolaget eftersom lagen har ett stort tolkningsutrymme och inga sanktioner. (Holmqvist 2015:229) Likaså tycks det vara gällande bostadsförsörjningslagen som inte heller har några sanktioner och ett stort tolkningsutrymme. De lokalpolitiska målen tycks därför även vara mer avgörande för hur kommunen styr än bostadsförsörjningslagen.

## 6.4 Slutsats

Kommunerna styr på olika sätt beroende av vilken kontext de befinner sig i. I Perstorp har kommunen valt en strategi där det kommunala bostadsbolaget är den drivande aktören. Inga privata aktörer är intresserade av att bygga i kommunen då det tycker att de ekonomiska riskerna är för stora. Kommunens styrsätt tycks vara en hybrid av Jon Pierres governancemodeller välfärdsgovernance, expertgovernance och pro-tillväxt governance.

I Göteborg är marknaden stark med många aktörer som vill konkurrera och kommunen har därför stor möjlighet att påverka hur det ska byggas. Politiker och tjänstemän har därför satt upp tydliga mål som syftar till att bygga billiga hyresrätter genom markanvisningstävling som

offentliga och privata aktörer ska uppnå. Kommunens styrsätt påminner främst om Jon Pierres governancemodell expertgovernance.

Det tycks bara vara kommunerna som styr i frågan billiga bostäder. Gemensamt för båda fallen är att kommunen är drivande i frågan om att tillskapa billiga bostäder. Marknadsaktörerna verkar inte ta initiativ i frågan för billigt bostadsbyggande och statens krav via bostadsförsörjningslagen verkar inte få någon påverkan på hur styrningen sker hos kommunerna. Däremot måste de styra på ett sådant sätt som överensstämmer med marknadslogiken. Detta begränsar kommunens handlingsutrymme.

Kommunens handlingsutrymme att bygga billiga bostäder påverkas av den bostadspolitiska *idémässiga förutsättningen* som talar för marknaden som en bättre organisatör av samhällsstrukturer. Göteborg som har en stark marknad med många aktörer som vill konkurrera har utvecklat handlingsutrymme att tillskapa billiga bostäder eftersom de kan utnyttja konkurrensen och påverka planeringsutfallets utformning. Perstorp som har en svag marknad med få aktörer som konkurrerar har i motsats till Göteborg ett begränsat handlingsutrymme att verka för allmänintresset om att bygga billiga bostäder.

Staten tycks således ha en svag påverkan på det kommunala planmonopolet eftersom ingen av kommunerna uppger att det är bostadsförsörjningslagen som har påverkat att de arbetar för att tillskapa billiga bostäder. De är de lokalpolitiska målen och den problembild som definierats i kommunen som avgör att kommunerna har valt att bygga billiga bostäder. Det tycks således endast vara en förändrad statlig bostadspolitisk inriktning som kan påverka kommunerna att bygga i enlighet med de statliga kraven. Så länge den bostadspolitiska inriktningen präglas av nyliberala tankar om att marknaden och dess prismekanismer bäst organiserar bostadsmarknaden kommer de kommuner som överensstämmer med detta få handlingsutrymme och de övrigas handlingsutrymme kommer att begränsas. I de kommuner där det inte heller finns en lokalpolitisk vilja att tillskapa bostäder för inkomstsvaga grupper är risken stor att inga sådana bostäder produceras. I de studerade fallen är det nämligen den lokalpolitiska viljan som avgör att kommunen arbetar med strategierna.

# Källförteckning

## Tryckta källor

- Allmendinger, P. (2009). *Planning Theory*, 2 ed. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Bengtsson, B. (2013) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.
- Bergsten, Z. & Holmqvist, E. (2007). *Att blanda? En undersökning av planerares och allmännyttiga bostadsbolags syn på planering för en allsidig bostadssammansättning*. Gävle: Uppsala universitet.
- Bjereld, Demker & Hinnfors (2009). *Varför vetenskap? Om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*, 3. ed. Lund: Studentlitteratur.
- Blücher, G. (2006). 1900-talet – det kommunala planmonopolets århundrade, i Blücher, G. & Graninger, G. (red.), *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*, pp. 133-156. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, Linköping University Interdisciplinary Studies.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*, 4 ed. Oxford: Oxford University Press.
- Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Översatt av Larsson, P. Lund: Studentlitteratur.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research, i Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J.F. & Silverman, D. (red.) *Qualitative Research Practice*. London: SAGE, pp. 420-434.
- Grander, M. (2015). Allmännyttans samhällsansvar, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber AB.
- Hedin, K., Clark, E., Lundholm, E & Malmberg, G. (2011). Neoliberalization of Housing in Sweden: Gentrification, Filtering, and Social Polarization. *Annals of the Association of American Geographers*, no. 102, pp. 1–21.
- Holmqvist, E. (2015). Spelar ägandet någon roll? Lokalpolitiska perspektiv på allmännyttans funktion och framtid, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber AB.
- Kaplan, M. (2015). DN debatt: Staten måste ta ekonomiskt ansvar för bostadsbyggandet. *Dagens nyheter*, 17 mars.
- Lind, H. (2016). *Åtkomliga bostäder. Så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. Stockholm: SNS Förlag
- Magnusson-Turner, L. (2008). Who Gets What and Why? Vacancy Chains in Stockholm's Housing Market. *European Journal of Housing Policy* Vol. 8, No. 1, 1–19.
- Montin, S. & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?, i Montin, S. & Hedlund, G. (red.), *Governance på svenska*, Stockholm: Santérus Academic Press Sweden, pp. 7-36.
- Mukthar-Landgren, D. (2012). *Planering för framsteg och gemenskap: Om den kommunala utvecklingsplaneringens idémässiga förutsättningar*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Nuissl, H. & Heinrichs, D. (2011). Fresh Wind or Hot Air – Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning?, *Journal of Planning Education and Research*, 31, pp.47-59

Pennington, M. (2004). Citizen Participation, the 'Knowledge Problem' and Urban Land Use Planning: An Austrian Perspective on Institutional Choice, *The Review of Austrian Economics*, Vol. 17, Nr. 2/3, pp.213-231.

Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rapley, T. (2004). Interviews, i Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J.F. & Silverman, D. (red.) *Qualitative Research Practice*, London: SAGE, pp. 15-33

Salonen, T. (2015) Allmännyttans handlingsutrymme, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber AB.

Short, J. (2004). *Global Metropolitan: Globalizing Cities in a Capitalist World*, New York: Routledge.

Sorensen, T. & Auster, M. (1999). Boys in Market Space, Girl From Outer Space?, *Australian Planner*, Vol. 36 Nr. 4, pp.226-227.

Vall, N. (2007) *Cities in decline? A comparative history of Malmö and Newcastle after 1945*. Malmö: Holmbergs.

Wilhelmsson, M., Andersson, R. & Klingborg, K. (2011). Rent kontroll and vacancies in Sweden. *International journal of housing markets and analysis*. Vol. 4, pp. 105-129.

Yin, R. (2009). *Case Study Research*, 4 ed. London: SAGE.

## Intervjuer

Informant 1 (2016). Tjänsteman på kommunen med insyn i bostadsförsörjningsprogrammet.

Informant 2 (2016). Anställd på det kommunala bostadsbolaget Perstorps bostäder AB.

Informant 3 (2016). Tjänsteman på kommunen med insyn i bostadsförsörjningsprogrammet.

Informant 4 (2016). Tjänsteman på kommunen med insyn i Frihamnsprojektet.

Informant 5 (2016). Anställd på det kommunala bostadsbolagetskoncern Framtiden AB

## Offentliga handlingar

Boverket 2013 *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag*. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2014). *Regionala bostadsmarknadsanalyser 2014, Rapport 2014:35*. Karlskrona: Boverket.

Göteborg stad. (2015). *Bostadsförsörjning i Göteborg- Nuläge och framtida inriktning*. Göteborg: Göteborgs stad

Karlskrona kommun. (2016). *Bostadsförsörjningsprogram, riktlinjer för bostadsförsörjning 2016-2019*. Karlskrona: Karlskrona kommun.

Perstorps kommun. (2013). *Bostadsförsörjningsprogram för Perstorps kommun, BP 2013*. Perstorp: Perstorps kommun.

SOU (2015:99). *Planering och beslut för hållbar utveckling*. Stockholm: Slutbetänkande av riksintresseutredningen.

## Figurer

Tabell 1: Producerad av Julia Frisk.

## Svenska lagar och förordningar

Prop. (2000/01:26). *Bostadsförsörjningsfrågor mm*. Stockholm: Finansdepartementet.

Prop. (2012/13:178). *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS (2010:879). Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS (2013:866). Lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Stockholm: Socialdepartementet.

## Radio

Eliasson, K (2016). *P1 morgon Fredag* [radioprogram]. Sveriges radio, P1, 11 mars.

Gerdau, M. (2016). *P1 morgon Fredag* [radioprogram]. Sveriges radio, P1, 11 mars.

# Bilaga 1: Intervjufrågor till semi-strukturerade intervjuer

## Intervjuguide: kommunalt bostadsbolag

### Tema 1: Bakgrund

- Skulle du vilja berätta vem du är och din roll gällande kommunens bostadsförsörjning?

### Tema 2: Strategier och tillvägagångssätt

- Hur kom ni fram till att ni skulle tillämpa strategin? Utveckla hur den är tänkt att fungera och varför den skulle fungera/fungerar i kommunen? Hur kan metoden mer konkret tillgodose bostadsbehovet för inkomstsvaga grupper? Vilka svårigheter/möjligheter finns?
- Vilka människor är dessa bostäder avsedda för? Gör ni något för att säkerställa att det verkligen är personer med lägre inkomster som flyttar in?
- Finns det några av kommunens egna projekt eller andra projekt som ni skulle vilja framhålla som ett gott exempel?
- Har ni tidigare tillämpat strategier som ni inte tillämpar längre? Varför? Vad var det som inte fungerade?
- Tror ni att ni skulle kunna bygga tillräckligt med billiga bostäder med strategin? Vilka svårigheter och möjligheter finns?

### Tema 3: Beslutsprocess

- Hur såg processen ut där ni kom fram till att ni skulle tillämpa strategin? Vilka aktörer var involverade? (länsstyrelse, kommunalt bolag, privata byggherrar, politiker m.fl.)
- Valde ni mellan flera olika metoder/strategier. Rådde det konflikt eller konsensus mellan olika aktörer?

### Tema 4: Bostadsförsörjningsprogrammet

- Vad betyder bostadsförsörjningsprogrammet/bostadsförsörjningslagen för arbetet med att tillskapa bostäder med lägre kostnader?
- Har bostadsförsörjningslagens förtydligande 2014 påverkat ert arbete med att tillskapa billiga bostäder? Varför/varför inte?
- Har lagen ifrån 2010 gällande att allmännyttan ska drivas enligt affärsmässiga principer påverkat ert arbete med att tillskapa billiga bostäder?

## Intervjuguide: kommun

### Tema 1: Bakgrund

- Skulle du vilja berätta vem du är och din roll gällande kommunens bostadsförsörjning?

### Tema 2: Strategier och tillvägagångssätt

- Hur kom ni fram till att ni skulle tillämpa strategin? Utveckla hur den är tänkt att fungera och varför den skulle fungera/fungerar i kommunen? Hur kan metoden mer konkret tillgodose bostadsbehovet för inkomstsvaga grupper? Vilka svårigheter/möjligheter finns?
- Finns det några av kommunens egna projekt eller andra projekt som ni skulle vilja framhålla som ett gott exempel?
- Har ni tidigare tillämpat strategier som ni inte tillämpar längre? Varför? Vad var det som inte fungerade?
- Tror ni att ni skulle kunna bygga tillräckligt med billiga bostäder med de här strategierna? Vilka svårigheter och möjligheter finns?

### Tema 3: Beslutsprocess

- Hur såg processen ut där ni kom fram till strategierna? Har det varit olika beslutsprocesser för bostadsförsörjningsprogrammet och andra strategier? Vilka aktörer var involverade? (länsstyrelse, kommunalt bolag, privata byggherrar, politiker m.fl.)
- Valde ni mellan flera olika metoder/strategier. Rådde det konflikt eller konsensus mellan olika aktörer?

### Tema 4: Bostadsförsörjningsprogrammet

- Ert nuvarande bostadsförsörjningsprogram är ganska generellt finns det någon tanke med det?
- Vad betyder bostadsförsörjningsprogrammet/bostadsförsörjningslagen för ert arbete med att till skapa billiga bostäder?
- Har bostadsförsörjningslagens förtydligande 2014 påverkar ert arbete med att till skapa billiga bostäder? Varför/varför inte?
- Vilken betydelse/roll har länsstyrelsen/byggherrar/politiker/kommunalt bolag gällande er bostadsförsörjning? (kan ju ha fått fram detta tidigare gällande beslutsprocessen men kan vara bra att fråga mer allmänt igen)