



En rättvis bostadsförsörjning

- Fallet Malmö stad

Genomför Malmö stad en rättvis boendeplanering och bostadsförsörjning utifrån Fainsteins kriterier för en rättvis stad och utifrån bostadsförsörjningslagens regler?

Lina Jeppsson

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	3
1.1 Bostadsförsörjningen i kommunerna	6
2. Metod	10
2.1 Fallstudie.....	10
2.2 Kvalitativ studie.....	10
2.3 Avgränsning	11
2.4 Val av teori	12
3. Teori	12
3.1 Demokrati, mångfald och jämlikhet	16
3.2 Konkreta metoder för att uppnå rättvisa i staden.....	20
4. Empiri	24
5. Analys	29
6. Slutsats.....	34

Sammanfattning

Uppsatsen syftar till att undersöka om Malmös boendeplanering och bostadsförsörjning lever upp till Fainsteins kriterier och bostadsförsörjningslagens kriterier för att uppnå rättvisa på bostadsmarknaden.

En rättvis bostadsförsörjning är bostadsförsörjningslagens mål såväl som Susan Fainsteins mål med sin teori ”The just city”. Den kortfattade ”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar” antogs 2001. Fainstein kom 2010 ut med boken där de tre kriterierna jämlikhet, mångfald och demokrati ska leda till en rättvis stad, om man applicerar dem enligt hennes teori.^{1 2}

Malmö har stora utmaningar i bostadsförsörjningen, inte minst med avseende på bristen på billiga bostäder. Den osäkra ekonomin har försvårat chanserna för staden att leva upp till sina mål med bostadsförsörjningen, men det utförs en aktiv boendeplanering.³

Slutsatsen dras att Malmö är en kommun som följer bostadsförsörjningslagens krav och mer därtill. När det kommer till Fainsteins kriterier är många av åsikterna mellan henne och Malmö stad de samma, men på det stora taget skiljer de sig för mycket åt för att nå slutsatsen att staden genomgående lever upp till hennes teori.

1. Inledning

”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar” (även kallad bostadsförsörjningslagen) trädde i kraft den 1 januari 2001, den innebär att staten har ansvar för finansiella och rättsliga uppgifter men att ansvaret för planering och genomförande av bostadsförsörjningen ligger på varje enskild kommun i Sverige. Denna ansvarsfördelning har funnits länge men efter att den förra lagen togs bort 1993 så resulterade det i att många av landets kommuner gav bostadsfrågan en mindre plats. På dessa grunder ansågs en ny lag vara nödvändig, där ansvarsfördelningen

¹Fainstein, *The Just City*.

²Justitiedepartementet, 'Lag (200:1383) Om Kommunernas Bostadsförsörjningsansvar'.

³Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

är den samma och nu åter finns svart på vitt.^{4 5}

För att kunna utveckla nedan vad kommunernas ansvar innebär så används här Boverkets två dokument ”Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen” (2012) och ”Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunerna” (2006) eftersom ”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar” inte är särskilt omfattande.

Anledningen till att kommunerna bör planera sin bostadsförsörjning strategiskt är för att öka chanserna till förbättringar av både tillväxt och välfärd. Ett varierat utbud av boendeformer ökar attraktiviteten i kommunen och ger därmed en anledning för människor att flytta dit.

I och med samtidens ökade pendlingsvanor kan kommunerna öka sin befolkningstillväxt genom ett bra bostadsutbud oavsett hur kommunens arbetsmarknad ser ut.⁶

Med förutseende planering för bostadsutbudet kan man dessutom öka chanserna för en rättvis bostadsmarknad. Det ska finnas bostäder för alla och det är av största vikt att man planerar för detta. Målen med bostadsförsörjningen är således både tillväxtmässiga och välfärdsmissiga.⁷

Riksdagens övergripande bostadspolitiska mål bygger på att alla ska ha tillgång till och möjlighet att leva i goda bostäder. Levnadsförhållandena ska vara jämlika. Boverket menar att de bostadspolitiska målen kan användas som utgångspunkt i kommunernas boendeplanering för att appliceras på den egna kommunens behov och situation.⁸

Flera aspekter tas upp men det första målet och det som är det mest grundläggande budskapet är jämlikhet och goda bostäder för alla⁹ Vidare så heter regeringens text om kommunernas ansvar just ”Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden”.¹⁰

I uppsatsen kommer fokus att ligga på invånarnas välfärd och boendeplaneringens möjlighet att bidra till rättvisa bland invånarna.

Susan Fainstein, professor i urban planering vid Harvard University, menar att dagens nyliberala städer fokuserar för mycket på effektivitet och ekonomisk tillväxt på bekostnad av att rättvisan hamnar i bakgrunden. Ofta försvaras strävan efter och åtgärderna för ekonomisk

⁴Boverket, 'Boverkets Översyn Av Bostadsförsörjningslagen'.

⁵Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 10.

⁶Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 7.

⁷Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 3,7-8.

⁸Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 9.

⁹Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 9.

¹⁰Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 10.

tillväxt med att det i längden kommer att skapa bättre förutsättningar för de mindre välställda men Fainstein menar att rättvisan måste vara utgångspunkten för att just det ska kunna uppnås. Hon har utvecklat en teori för hur en rättvis stad kan uppnås genom att det ges plats åt demokrati, mångfald och jämlikhet. Fainstein förklarar på vilket sätt hon anser att de tre kriterierna ska tillämpas i boken ”The just city”.¹¹

Uppsatsen kommer att behandla fallet Malmö, som en kommun med bostadsbrist och stora utmaningar när det gäller bostadsförsörjning för kommunens alla invånare. Dessutom skriver Länsstyrelsen i Skåne i sin senaste Bostadsmarknadsanalys från 2012¹² att de skånska kommunerna måste utveckla sitt arbete med boendeplaneringen. Malmö kommun är mer känt under namnet Malmö stad och därför kommer även den benämningen användas i uppsatsen även om det som åsyftas är kommunen Malmö.

Syftet med uppsatsen är att ta reda på huruvida Malmö stads bostadsförsörjning och boendeplanering lever upp till Fainsteins kriterier för att uppnå rättvisa samt om arbetet är i enlighet med ”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar” och rättvisekriteriet som även ingår där. Syftet med bostadsförsörjningslagen är att uppnå en så rättvis bostadsmarknad som möjligt¹³ varför Fainsteins teori och bostadsförsörjningslagen har ett gemensamt mål. Således överlappar mina frågor varandra och undersöker till viss del samma ämne.

Följaktligen kommer främst Malmös hänsyn till paragraf 1 från bostadsförsörjningslagen att undersökas:

1 § Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.¹⁴

¹¹Fainstein, *The Just City*.

¹²Länsstyrelsen Skåne, 'Bostadsmarknadsanalys 2012'.

¹³Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna'.

¹⁴Justitiedepartementet, 'Lag (200:1383) Om Kommunernas Bostadsförsörjningsansvar'.

Frågeställningen lyder:

En rättvis bostadsförsörjning

– Fallet Malmö stad

Genomför Malmö stad en rättvis boendeplanering och bostadsförsörjning utifrån Fainsteins kriterier för en rättvis stad och utifrån bostadsförsörjningslagens regler?

1.1 Bostadsförsörjningen i kommunerna

”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar” (bostadsförsörjningslagen) från 2001 innebär att kommunerna har ansvaret för sin egen bostadsförsörjning. Kommunstyrelsen måste enligt lagen anta riktlinjer för bostadsförsörjningen för varje mandatperiod.¹⁵ Lagen består av fem paragrafer där första stycket i första paragrafen tar upp det övergripande målet med boendeplaneringen, nämligen att kommunerna ska planera för att tillgodose hela befolkningen med goda bostäder.¹⁶

Lagen säger alltså först och främst att kommunerna ska anta riktlinjer för varje mandatperiod med målet goda bostäder för alla. De kommuner som behöver det ska samråda med andra kommuner i bostadsplaneringen. Man bör anta en kommunal bostadsförmedling om det anses nödvändigt och det finns vissa riktlinjer att följa angående bostadsförmedlingar. Kommunerna har även skyldighet att på begäran lämna uppgifter om bostadsförsörjningen till regeringen. Länsstyrelsen ska enligt lagen stötta kommunerna i boendeplaneringen genom att ge råd, information och passande underlag.¹⁷

Boverket anser att det finns brister i lagen genom att den inte ger ett tillräckligt tydligt budskap till kommunerna om vad som förväntas av dem. Med syfte att stötta kommunerna i deras bostadsförsörjningsplanering samt Länsstyrelsen i sin roll som stöd för kommunerna har Boverket gett ut dokumenten ”Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunen” samt ”Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken”. Myndigheten har även, på uppdrag av regeringen 2012, gjort en översyn av bostadsförsörjningslagen och arbetat fram förslag på en ny lag, med målet att förtydliga kommunernas

¹⁵Justitiedepartementet, 'Lag (200:1383) Om Kommunernas Bostadsförsörjningsansvar'.

¹⁶Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 31.

¹⁷Justitiedepartementet, 'Lag (200:1383) Om Kommunernas Bostadsförsörjningsansvar'.

ansvar och uppgifter.^{18 19}

År 2006, samma år som Boverket tog fram sitt vägledande dokument om boendeplanering, ansåg regeringen att det var viktigt att ta fram förslag på en tydligare bostadsförsörjningslag och man kallade detta projekt för ”Rättvisa och jämlikhet på bostadsmarknaden”. Dokumentet med samma namn inleds med orden ”I denna promemoria redovisas förslag som syftar till att åstadkomma rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden samt förtydliga behovet och innebörden av ändamålsenlig kommunal planering för bostadsförsörjning som omfattar alla.”²⁰ Rättvisa och jämlikhet på bostadsmarknaden med bostäder för alla är grundpelarna i kommunernas bostadsförsörjningsplikt tillsammans med målet att uppnå utveckling och tillväxt²¹. Fokus i denna uppsats är att svara på huruvida fallet som studeras uppnår målen rättvisa och jämlikhet på bostadsmarknaden medan övriga mål från lagen kommer att ges en mindre roll.

Målet med bostadsförsörjningen menar Boverket är att analysera om bostadsbeståndet möter dagens behov och om det kommer att göra det i framtiden. Det handlar om att kunna möta all den efterfrågan och det behov som finns bland kommunens samtliga invånare, nu och i framtiden²². ”En ekonomisk tillväxt i regionen måste alltså mötas med ett attraktivt utbud av bostäder och boendemiljöer, om kommunen ska få del av befolkningstillväxten”²³.

Enligt Boverket bör boendeplaneringen gå ut på att samla in information om kommunens bostadssituation i nuläget och hur både bostadssituationen och läget i kommunen generellt förväntas se ut i framtiden. Boverket förklarar att kommunerna ska ha klara riktlinjer om åtgärder och mål inom bostadsbyggandet samt vilka åtgärder de ska ta till beroende på hur situationen ser ut. Även om utbyggnad inte är aktuellt för tillfället måste man ha beredskap för det. Således bör kommunen skapa en strategi för framtida arbete med bostadsförsörjningen.²⁴

Goda kontakter med olika aktörer inom kommunen, framförallt fastighetsägare och byggherrar, samt kunskaper om hela regionen är viktigt för att kunna planera för kommunens bostadsförsörjning²⁵.

¹⁸Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 3.

¹⁹Boverket, 'Boverkets Översyn Av Bostadsförsörjningslagen'.

²⁰Miljö- Och Samhällsbyggnadsdepartementet, 'Rättvisa Och Jämlika Villkor På Bostadsmarknaden', s. 3.

²¹Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 3.

²²Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 7.

²³Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 7.

²⁴Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 7-8.

²⁵Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 8.

Analyser och prognoser av demografi, sysselsättningen, flyttmönster och efterfrågan på bostäder är nödvändigt för boendeplaneringen. Hur arbetet rent praktiskt går till är genom att ta fram en översiktsplan utifrån reglerna i Plan- och bygglagen, att ta fram fördjupningar på de översiktliga planerna samt detaljplaner, områdesbestämmelser och att skaffa bygglov. ”Verktygen för genomförandet är framförallt kommunalt markinnehav i kombination med en aktiv markpolitik, marköverlåtelse- och exploateringsavtal, allmännyttiga bostadsföretag samt kommunal bostadsförmedling och samarbetsavtal med fastighetsägare om fördelning av lägenheter.”²⁶

Boverket ger kommentarer till lagen och utvecklar paragraf 1 med följande information. Paragrafen innebär goda bostäder för alla men också goda boendemiljöer för alla. Det gäller för kommunerna att planera för detta både genom nya bostäder samt genom förändringar av befintliga bostadsområden. Alla ska tillgodoseas med bostäder och kommunerna ska ha kunskap om vilka grupper som eventuellt behöver ges extra fokus.²⁷

Enligt regeringen kan boendeplanering öka invånarnas inflytande och kunskap om bostadsmarknaden i kommunen. I nuläget finns det inte mer specifik information än såhär om hur arbetet med bostadsförsörjningen bör se ut och kommunerna kan och bör utveckla planeringen på sitt eget sätt och efter sin egen kommuns behov.²⁸ I texten ”Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunen” tar Boverket upp att den vaga lagtexten är på gott och ont. Det är svårt för kommunerna att veta vad som förväntas av dem samtidigt ges desto större utrymme för kommunerna att använda egna metoder.²⁹

För att utveckla vad kommunerna förväntas göra föreslår Boverket följande förändringar och tillägg till lagen. Ett av Boverkets förslag är att byta namn från ”bostadsförsörjningsplanering” till det enklare ”boendeplanering” och ”Bostadsförsörjningsprogram” till ”Boendeprogram”. Boverket anser att det är fördelaktigt om kommunerna antar ett särskilt boendeprogram. Boverket föreslår ordet boendeplanering istället för bostadsförsörjningsplanering för att tydliggöra att det handlar om en strategisk planering. Detta ska förklara för kommunerna att planerna förväntas vara översiktliga och inte detaljerade, fysiska planer.^{30 31}

²⁶Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 7-8, 14.

²⁷Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 33.

²⁸Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 33.

²⁹Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s. 3.

³⁰Boverket, 'Boverkets Översyn Av Bostadsförsörjningslagen', s. 20.

³¹Tjänsteman Boverket, (mailkonversation 2013-04-17).

Vidare anser Boverket att det skulle behövas ett separat program som fokuserar endast på bostadsförsörjning och att kommunerna i allmänhet måste bli bättre på att förtydliga såväl det regionala perspektivet som det hållbara perspektivet i boendeplaneringen.³²

I skrivande stund befinner sig Boverkets förslag till ändring av lagen på Socialdepartementet och propositionen planeras att lämnas till riksdagen i maj.³³

I ett sent skede av uppsatsarbetet tillkom ytterligare information angående förslaget om lagändring. Lagrådsremissen ”En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar”, från Socialdepartementet den 28 maj lyder som följer:

Sammanfattning

I lagrådsremissen föreslås att ändringar görs i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL. Ändringarna innebär att innehållet i och processen för att ta fram kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen preciseras. Nytt är att kommunerna i riktlinjerna ska redovisa hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen.

Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet förs in i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som ett sådant allmänt intresse som kommunerna ska främja bland annat vid planläggning. I dessa sammanhang ska kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen vara ett vägledande underlag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.³⁴

Dessa fakta är relevanta, men de kommer inte att få en större plats i uppsatsen än såhär, då det nya förslaget ännu inte är antaget av riksdagen. Det visar dock på att frågan om kommunernas bostadsförsörjning är mycket aktuell och att regeringen, så som Boverket, ser brister i lagen som den ser ut nu och har gjort sedan 2001.

³²Boverket, 'Boverkets Översyn Av Bostadsförsörjningslagen'.

³³Informatör Socialdepartementet, (Mailkonversation 2013-03).

³⁴Socialdepartementet, 'En Tydligare Lag Om Kommunernas Bostadsförsörjningsansvar'.

2. Metod

2.1 Fallstudie

Uppsatsens empiri består av en fallstudie av Malmö stads bostadsförsörjning. En fallstudie innebär att man forskar på ett specifikt fall och ska resultera i ”... en djupgående redogörelse för händelser, förhållanden, erfarenheter eller processer som förekommer i detta särskilda fall.”³⁵ Fördelar med en fallstudie är att det ger möjlighet att studera fallet noggrant och detaljerat och att få en helhetsbild samtidigt som man kan reda ut situationers komplexitet.³⁶

2.2 Kvalitativ studie

Empirin togs fram genom en intervju med två planeringssekreterare på Malmö stad. Ytterligare frågor ställdes, via mail, till en samhällsplanerare på Fastighetskontorets exploateringsavdelning och till en representant från Stadsbyggnadskontoret.

Utöver kontakt med tjänstemän utfördes empirisk undersökning av skriftliga källor, mer specifikt Malmös handlingsplansdokument för bostadsförsörjningen i kommunen.³⁷

Undersökningen är således kvalitativ. Efter granskning av ”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar” samt Susan Fainsteins teori jämfördes dessa med den kvalitativa undersökningen och hur väl lagen, teorin och empirin överensstämde med varandra.

När stadsbyggnadsdirektören på Malmö stad kontaktades valde denne ut två personer på Stadsbyggnadskontoret som ansågs passande för att medverka i intervjun. I samband med intervjun hänvisade intervjupersonerna i sin tur till ytterligare personer på Malmö stad som skulle kunna svara på frågor som de själva inte kunde svara på.

Intervjun genomfördes i form av en semistrukturerad intervju ansikte

³⁵Denscombe, *Forskningshandboken - För Småskaliga Forskningsprojekt Inom Samhällsvetenskaperna*. s. 59.

³⁶Denscombe, *Forskningshandboken - För Småskaliga Forskningsprojekt Inom Samhällsvetenskaperna*. s. 59-60.

³⁷Denscombe, *Forskningshandboken - För Småskaliga Forskningsprojekt Inom Samhällsvetenskaperna*. s 31.

mot ansikte.^{38 39} Enligt Denscombe är intervjuer ansikte mot ansikte kostsamma men då uppsatsen endast innehåller en intervju så ansågs det fördelaktigt att genomföra denna noggrant. I och med mötet med intervjupersonerna gavs möjlighet att utveckla frågorna om svaret var otillräckligt, att ställa följdfrågor för att få ut så mycket som möjligt av intervjun samt att få, som Denscombe uttrycker det, ”... mer detaljerade och fylliga data”.⁴⁰

Intervjun spelades in. Att skriva ut en inspelad intervju tar mycket tid och det är inte enkelt. Svårigheter som kan uppstå är att vad som sägs inte alltid hörs helt tydligt, att man kan behöva ”snygga till” meningarna så att läsaren förstår vad som sades samt att betoning, intonation och uttal som fanns under intervjun är svårt att framföra i textformat. Men utskriften är också ett nyttigt skede i arbetsprocessen, då man noggrant går igenom och skriver ner intervjumaterialet vilket gör det lättare att sedan analysera det.⁴¹

Utgångspunkten för empirins frågor och undersökning var vad som står i ”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar” samt vad Susan Fainstein anser vara metoder för en rättvis planering och bostadsförsörjning. Frågorna togs fram för att kunna svara på om kommunen lever upp till vad som står i lagen samt om de arbetar på ett sätt som motsvarar Fainsteins teorier.

2.3 Avgränsning

Uppsatsen är begränsad till att undersöka Malmö stad för att kunna gå in på djupet i en kommuns boendeplanering. Att valet föll på Malmö beror på att det är en kommun med stora utmaningar inom bostadsförsörjningen och med bostadsbrist.

Som kritik till valet av metod kan sägas att i och med fallstudien blir ingen jämförelse möjlig mellan Malmös bostadsförsörjning andra kommuners bostadsförsörjning. Detta kan leda till en avsaknad av om och i så fall hur Malmös bostadsförsörjning skiljer sig från andra kommuners och om de således har kommit långt i sin boendeplanering

³⁸Denscombe, *Forskningshandboken - För Småskaliga Forskningsprojekt Inom Samhällsvetenskaperna*. s. 234.

³⁹Denscombe, *Forskningshandboken - För Småskaliga Forskningsprojekt Inom Samhällsvetenskaperna*. s. 28.

⁴⁰Denscombe, *Forskningshandboken - För Småskaliga Forskningsprojekt Inom Samhällsvetenskaperna*. s. 28-29.

⁴¹Denscombe, *Forskningshandboken - För Småskaliga Forskningsprojekt Inom Samhällsvetenskaperna*. s. 260-62.

jämfört med andra kommuner eller inte. Samtidigt så är syftet med uppsatsen att ta reda på om kommunen följer lagen samt om man lever upp till Fainsteins kriterier och för att besvara dessa frågor så är inte någon jämförelse med en annan kommun nödvändig.

2.4 Val av teori

Bostadsförsörjningslagens mål är att kommunerna ska kunna erbjuda goda bostäder och goda boendemiljöer för alla. Lagen utgör, eller har för avsikt att utgöra, en central roll i Sveriges kommuners bostadsförsörjning. Uppsatsens studie är Malmö stads bostadsförsörjning och i egenskap av kommun måste Malmö förhålla sig till bostadsförsörjningslagen. Därför har lagen fått en stor roll i uppsatsen.

Anledningen till att Susan Fainsteins teori blev utvald till uppsatsen är att den, så som bostadsförsörjningslagen, behandlar målet rättvisa. Fainsteins teori handlar om rättvisa i ett vidare perspektiv, men behandlar bland annat bostadsfrågan. Bostadsförsörjningslagen innehåller målet en rättvis bostadsmarknad och Fainsteins teori strävar mot en rättvis stad, delvis genom bostadsförsörjningen. Därför valdes Susan Fainsteins ”The just city” till att utgöra uppsatsens teori. Bostadsförsörjningslagen och Fainsteins teori strävar mot samma mål och således utgör de tillsammans en bra grund för en undersökning av Malmö stad.

Fainsteins teori används inte som en sanning som Malmö bör leva upp till. Teorin är endast ett medel för att kunna navigera i Malmös bostadsförsörjning och för att ha någonting att utgå ifrån. Däremot kommer analysen bland annat bestå av en bedömning av Malmös arbete med bostadsförsörjningen utifrån vad Fainstein tycker.

3. Teori

De ohälsosamma levnadsförhållandena i USA:s och Europas industristäder ledde till en reaktion mot bostadsmarknadens utseende och staterna på båda kontinenterna förändrade bostadsbyggandet efter Andra Världskriget. Medan stater i europeiska länder satsade på att bygga storskaligt i form av hyresrätter för att kunna tillgodose en rättvis

tillgång på bostäder för så många som möjligt så byggde USA allmännyttiga bostäder för de allra fattigaste. USA satsade dock huvudsakligen på enfamiljshus och man erbjöd skatteminskningar och garantier för huslånet för att det skulle bli mer populärt att äga sin bostad. Den amerikanska metoden ledde till att en stor del av arbetarklassen fick anständiga bostäder, men allmännyttan fick dock dåligt rykte. Utbredningen av förorter blev större och likaså segregeringen såväl som diskriminering av minoriteter.⁴²

USA:s och Europas bostadsbyggande fick större likheter i början av 2000-talet, bland annat i form av minskande produktion av offentligt producerade bostäder. Offentlig sektor bad privata bostadsbyggare att deras bostadsprojekt även skulle inrymma billigare bostäder. Bostadsområden revs eller gjordes om för att erbjuda bostäder för olika inkomstnivåer och i Europa omvandlades ibland också bostadsområden till bostadsrättsföreningar. Idag är det privata aktörer och bostadsföreningar som får offentligt bidrag som är det viktigaste sättet genom vilket nya bostäder som alla har tillgång till blir byggda. I de Nordeuropeiska länderna försöker staten kontrollera hur marken används genom att den äger viss mark och säljer den när det passar.⁴³

Susan Fainstein menar att de senaste årens stadsplanering i huvudsak fokuserat på ekonomisk tillväxt snarare än sociala värden. Det nyliberala samhället förlitar sig på att ekonomisk tillväxt är vägen till en bättre stad för dess invånare och Fainstein ifrågasätter detta. När urbana insatser som görs med konkurrenskraft som främsta mål skapar orättvisa villkor för svagare grupper i samhället försvaras det ibland genom påståenden att det i förlängningen kommer att gagna majoriteten av invånare eller även vara rent utav vara positivt för de fattiga.⁴⁴

Fainstein ämnar inte presentera en teori för ”the good city” utan enbart för ”the just city” eftersom en teori för ”the good city” innebär att man måste gå ännu längre än när man tittar på ”the just city”. ”The just city”, Den rättvisa staden, ska uppnås med hjälp av kriterierna demokrati, mångfald och jämlikhet.

Fainstein ämnar inte heller komma med en lösning på dagens miljöproblematik då hon menar att det inte räcker med en enda bok för att behandla den frågan tillsammans med ämnet en socialt rättvis stad. Hon nämner problematiken med att uppnå miljömässig rättvisa och social rättvisa men diskuterar inte frågan utförligt. Målen kan krocka med varandra, till exempel när nedläggning av förorenande industrier

⁴²Fainstein, *The Just City* s. 77.

⁴³Fainstein, *The Just City* s. 78.

⁴⁴Fainstein, *The Just City* s. 1-3.

innebär många förlorade arbetstillfällen.⁴⁵

”The environmental justice movement” riktar in sig på att oönskade användningsområden sprids ut rättvist och att arbetstillfällen ökar, snarare än att uppnå rättvisa över generationer eller rättvisa för arter⁴⁶.

Hon begränsar sig också till att endast undersöka den rika ”västvärlden” där hennes teori förutsätter att städerna kommer att fortsätta verka inom kapitalistisk regim⁴⁷. I de rika västerländska städerna i början av 2000-talet har nyliberalismen stort inflytande och Fainstein framhåller att det är dessa städer som hennes teorier går att applicera på⁴⁸. Fainsteins bok går mer konkret ut på undersökningar av storstäderna New York, London och Amsterdam med sina skilda vägar och situationer som sedan leder fram till hennes identifiering av vilka strategier som leder till rättvisa⁴⁹.

Planeringens fokus bör flyttas från målet konkurrenskraft till målet rättvisa. Detta kan leda till att de offentliga finanserna distribueras lika, att det offentliga rummet blir mer tillgängligt, levande och varierande och att exkluderade grupper i större utsträckning blir hörda i beslutsprocesser. Resultatet kan dessutom bli att människor slipper att ofrivilligt förflyttas från sina bostadsområden, att samhällen inte förstörs och att mindre resurser läggs på stora, dyra projekt som inte ger så många fördelar.⁵⁰

Rättvisa och effektivitet är inte nödvändigtvis oförenliga men som ”policy maker” bör man se till varför och i vilken utsträckning man genomför effektiva projekt i staden och hur man ändå kan uppnå rättvisa. Att agera med utgångspunkten att hjälpa de sämst ställda eller de som hamnat i ogynnsamma situationer handlar också om effektivitet.⁵¹ Om rättviseaspekten ges större plats i urbana policys menar Fainstein att det kommer att öka chanserna till en mer human kapitalism⁵².

Fainstein anser att planeringsteoretiker ofta missar att räkna in de rumsliga sociala begränsningarna som finns samt hur platserna som de applicerar teorierna på faktiskt ser ut, vilket resulterar i svaga teorier. Hon har tagit fram tre frågor som man bör vända sig till *när man utvecklar en planeringsteori*.

1. Vad är relationen mellan den urbana kontexten och

⁴⁵Fainstein, *The Just City* s. 52-54.

⁴⁶Fainstein, *The Just City* s. 53-54.

⁴⁷Fainstein, *The Just City* s. 5-6.

⁴⁸Fainstein, *The Just City* s. 23.

⁴⁹Fainstein, *The Just City* s. 6-7.

⁵⁰Fainstein, *The Just City* s. 183-84.

⁵¹Fainstein, *The Just City* s. 9.

⁵²Fainstein, *The Just City* s. 9.

- planeringsaktivitet? Med andra ord, vilka är bakgrundsförhållandena som underlättar och begränsar planeringen för en rättvis stad?
2. Hur påverkar planering stadens användare, inklusive invånare, pendlare och besökare?
 3. Vilka principer ska guida planers formulering, innehåll och genomförande?⁵³

Fyra *frågor* som kommer upp *när man bestämt sig för att planera för att uppnå en rättvis stad*, i den rika västvärlden, är följande, som här sammanfattas kortfattat:

1. Hur definieras en rättvis stad och vems definition av en rättvis stad ska gälla?
2. Hur har rättviseaspekten hanterats i staden tidigare i historien?
3. Vad är det som har format historien? Vilken relation har sociala krafter och statlig aktivitet haft? Hur mycket påverkas staden av nationella och globala krafter?
4. Hur kan ett land uppnå social rättvisa? Kan en välmenande stat uppnå det? Hur stor roll har sociala rörelser för att uppnå en rättvis stad? Hur kan relationen mellan tillväxt och sammanhållning fungera? Är det möjligt att uppnå båda delarna?⁵⁴

När Fainstein *identifierar vad rättvisa innebär* använder hon sig av fyra ämnen för att komma fram till svaret. Dessa fyra ämnen är:

1. Relationen mellan demokratiska processer och rättvisa utfall;
2. Kriteriet jämlikhet;
3. Kriteriet erkännande; och
4. Spänningarna mellan demokrati, jämlikhet och mångfald.⁵⁵

Fainstein tycker att demokrati är en viktig del men att det ändå inte är tillräckligt och det inte automatiskt innebär rättvisa. Man måste börja med att uppnå ett samhälle med jämlikhet i rikedom och makt, där alla har samma möjligheter och förutsättningar. Funderingar kring om människor historiskt sätt gjort val som har blivit bra för de själva och för samhället måste tas in i beräkningen när man mäter demokratins värde. Trots demokratiskt samråd kan utfallet bli negativt för individen eller för minoriteter i samhället.⁵⁶ Program för hälsa och säkerhet i Europeiska välfärdsstater och ”the New Deal” i USA har tagits fram av statliga tjänstemän utan särskilt stor inblandning av berörda målgrupper. Därför menar Fainstein att rättvisa resultat möjligen kan uppnås lättare utan medborgardeltagande.⁵⁷

⁵³Fainstein, *The Just City* s. 57.

⁵⁴Fainstein, *The Just City* s. 16.

⁵⁵Fainstein, *The Just City* s. 23.

⁵⁶Fainstein, *The Just City* s. 29-30.

⁵⁷Fainstein, *The Just City* s. 32.

Såklart finns det även fall där statens arbete har lett till fördelar för endast de rika och mest privilegierade invånarna och där utfallet av statens agerande har blivit orättvisa⁵⁸. Beroende på tillfället så kan olika handlingar leda till rättvisa effekter. Om staten bara ser till ”elitens” intressen så kan orättvisan minska med hjälp av effektiva demokratiska åtgärder. Om fallet är att reformatorer håller tillbaka statens makt så kan rättvisan öka om tjänstemän får ta besluten.⁵⁹ Reformen som backas upp av politisk mobilisering kan åstadkomma förändring⁶⁰. Det är heller inte helt enkelt att identifiera förtryckta grupper, vem som är förtryckt. Medelklassen kan lika gärna känna sig förtryckt. Amerikansk medelklass kan känna sig som en förtryckt grupp på grund av välfärdsfusk och höga skatter medan Europeisk medelklass kan känna sig förtryckt på grund av immigrationsfrågan.⁶¹

Städer är en del av sin nation och av kapitalflöden varför det inte är möjligt att utgå endast ifrån staden, de yttre faktorerna måste också vägas in⁶². Den lokala styrningen spelar stor roll, det är där som de verkliga, konkreta besluten tas⁶³. På lokal nivå finns störst möjlighet för demokrati men där finns desto mindre makt. Det finns mindre chans till invånarens inflytande ju högre upp en beslutsprocess äger rum, skriver Robert Dahl 1967. Den lokala nivån är som sagt ändå väldigt stark vilket kan leda till stora skillnader mellan vilka vägar olika städer tar, även inom samma land. Att städer ser så olika ut, till exempel gällande värden som tolerans, kvaliteten på offentlig service, tillgång till bostäder till rimliga priser samt segregering/integrering tyder på att städer har stor makt att styra och formas olika. Därför är det ändå möjligt för en enskild stad att sträva mot rättvisa menar Fainstein.⁶⁴

3.1 Demokrati, mångfald och jämlikhet

Man började efterfråga mer **demokrati** i den urbana byråkratin på 1960- och 70-talen, både på grund av intern kolonialism samt på grund av att det ansågs att de som tog besluten inte tog hänsyn till vilka som faktiskt skulle påverkas av besluten. Om invånarna fick vara deltagande i processen ansågs att större rättvisa skulle uppnås.⁶⁵ I Europa har

⁵⁸Fainstein, *The Just City* s. 32-33.

⁵⁹Fainstein, *The Just City* s. 33.

⁶⁰Fainstein, *The Just City* s. 170.

⁶¹Fainstein, *The Just City* s. 52.

⁶²Fainstein, *The Just City* s.7.

⁶³Fainstein, *The Just City* s. 7-8.

⁶⁴Fainstein, *The Just City* s. 17-18.

⁶⁵Fainstein, *The Just City* s. 63-64.

planeringen varierat mycket, fram till alldeles nyligen så har det varit väldigt sällsynt att medborgarna varit delaktiga i hur offentliga utgifter ska fördelas. Paris har än idag en toppstyrd planering medan Amsterdam varit bättre på att inkludera medborgarna.⁶⁶

Experiment med stort ansvar från medborgarna har visat att de rikare medborgarna ibland, men inte alltid, tar hänsyn till låginkomsttagare och bostäder för dem. Medborgarbestämmande är inte genomgående positivt om resultatet man söker är *rättvisa*. Resultatet av medborgardeltagande varierar således beroende på vilka medborgarna är. Planerarna kan dock påverka medborgarna och styra processen mot ett mer rättvist resultat. Demokratiska processer tenderar att resultera i fördelar för de som äger boende och inte de som hyr då medelklassmedborgare som äger sitt boende oftare deltar i dessa demokratiska processer än vad låginkomsttagare som hyr sitt boende gör.⁶⁷

Privata fastighetsägare kan i större utsträckning utesluta oönskade sorters hyresgäster vilket är en av anledningarna till skiftet från statligt ägda till privatägda bostäder. Ur ett demokratiskt perspektiv kan tolkas att detta är rätt för att invånare ska få ha en viss kontroll över vilka de har som grannar. Ett påstående som socialarbetare ofta förnekar. För att kriteriet rättvisa ska mötas så ska alla ha ett boende och därför måste även exempelvis kriminella eller psykiskt sjuka invånare som är oönskade i vissa bostadsområden ha tillgång till ett annat boende. Bostadsbidraget är ett annat problem, där en del som inte får tillgång till bidrag kan känna sig utestängda och orättvist behandlade.⁶⁸

Det är som nämnt inte alla medborgare eller alla grupper av medborgare i ett samhälle som deltar i den demokratiska processen varpå åsikterna som läggs fram ofta representerar endast den gruppens viljor. Allmänhetens faktiska påverkan varierar men når oftast inte hela vägen. Medborgarna kan uppnå vissa saker så som service och boende till överkomligt pris men faktorer som stoppar ett fullständigt inflytande kan bland annat vara när städer måste dra ner på investeringar samt det faktum att medborgarna inte har kontroll över marknadens aktiviteter. När medborgarna får vara delaktiga blir planeringen mer demokratisk men det betyder inte automatiskt att resultatet blir mer rättvist. ”Det är sällan omvälvande men det, liksom gammaldags politisk maskin, ger ett övningsfält för att utveckla ledarskap och en väg av stigande politisk rörlighet.”⁶⁹

⁶⁶Fainstein, *The Just City* s. 65.

⁶⁷Fainstein, *The Just City* s. 65-67.

⁶⁸Fainstein, *The Just City* s. 79.

⁶⁹Fainstein, *The Just City* s. 65-67.

Mångfald är Fainsteins andra kriterium för rättvisa men begreppet kräver en behandling då hon menar att mångfald i sig inte alltid innebär rättvisa på samma sätt som att demokrati inte alltid innebär rättvisa. Ibland kan mångfald vara ett mål för sig självt som inte har med ett rättvist resultat att göra. Anledningen till att Fainstein använder ordet mångfald är för att hon anser att det innefattar både den fysiska platsen men också de sociala relationerna som finns där. Således innebär begreppet för Fainstein den sociala sammansättningen på en plats.⁷⁰ Mångfald i sig har inte lika stort värde som rättvisa har, men i dagens storstäder är det ändå en kraft som behövs.⁷¹

Om bostadsområden erbjuder boende för alla, oberoende av deras olika inkomstnivåer och bakgrunder så bidrar det till rättvisa men om människor med olika bakgrunder sprids ut tvångsmässigt och ”placeras” tillsammans så är det tvärtom frihetsberövande och det motverkar rättvisa.⁷² Detta händer exempelvis i och med projektet CHA i Chicago där man förstörde billiga hyresrätter för att bygga upp boende med varierade kostnadsnivåer. I Atlanta fanns ett liknande program och båda projekten kostade väldigt mycket samtidigt som billiga bostäder försvann och människor blev tvungna att bryta upp från sin bostad och sina sociala kontakter. När det går till på detta sätt så försvinner demokratin och rättvisan till förmån för mångfalden.⁷³ Om mångfald sker tillsammans med gentrifiering är det inte säkert att låginkomsttagarna i området känner att de hör hemma på platsen längre även om deras levnadsvillkor förbättrats.⁷⁴

Även om det finns lyckade fall av uppgjord mångfald på en plats, där projekten lyckas möta kriteriet mångfald utan att andra värden går förlorade så är det fortfarande inte tillräckligt. Att skapa mångfald räcker inte för att få problem med fiendlighet att försvinna. Ett problem som har uppmärksammats är att samhällen med mycket mångfald ofta innehåller mindre solidaritet och kontakt människor emellan, även mellan människor som är lika varandra.⁷⁵ Det är svårt att uppnå ett demokratiskt samhälle med tolerans och mångfald, även i USA där mångfald ses som ett ideal. I Europa, där kulturerna är djupare rotade, är blandning kulturer emellan fyllt av spänning. Fainstein skriver att om man tvingar människor att korsa varandras vägar så går demokratiska överväganden förlorade och resultatet kan bli fiendlighet.⁷⁶

⁷⁰Fainstein, *The Just City* s. 67.

⁷¹Fainstein, *The Just City* s. 68.

⁷²Fainstein, *The Just City* s. 72.

⁷³Fainstein, *The Just City* s. 73.

⁷⁴Fainstein, *The Just City* s. 73-74.

⁷⁵Fainstein, *The Just City* s. 75.

⁷⁶Fainstein, *The Just City* s. 48-49.

Ett så kallat "community" erbjuder visserligen socialt stöd men det innebär även exkludering och förtryck av människor.⁷⁷ Fainstein frågar sig om människor som har lite gemensamt kan uppnå en känsla av gemenskap och vilja att hjälpa varandra.⁷⁸ Planeringsmålet att uppnå mångfald är dubbelt på så vis att det är ett önskvärt mål samtidigt som mångfaldens framgång eller inte beror på hur vägen mot mångfald genomförs och i vilket sammanhang, med avseende på klass och ras/ethnicitet, som det sker i.⁷⁹

Exemplen förbud för tonåringar på lekplatser och tysta vagnar på tåg är inte någon negativ utan en rimlig begränsning. Samtidigt varierar vad man anser vara "rimligt" och som planerare bör man tolka vad som innebär rimligt på ett frisinnat sätt. Detta är givetvis komplext eftersom vissa aktiviteter kan anses utföras av en viss grupp och det kan således tolkas som att den gruppen diskrimineras. Fainstein anser att viss rumslig segregering kan vara bra när människors olika beteenden kolliderar, med förutsättningen att alla grupper får tillräckligt stor plats. En följd av detta blir dock att folk inte tvingas ha att göra med andra typer av människor. "Nyckeln är att begränsa beteende, inte människor, och att endast sätta rimliga begränsningar."⁸⁰

Fainstein lägger stor vikt vid att målet måste vara **jämlikhet** för att just det ska kunna uppnås snarare än tron att en "jämlig" process automatiskt leder till ett jämlikt resultat⁸¹. Man ska inte räkna med ett stort deltagande från människor som inte vill delta i planeringsprocessen eftersom deltagandet i sig själv inte är det viktiga. Anledningen med att inkludera människor i beslutsprocessen är att intressen ska representeras rättvist. Demokrati är ett bra instrument för att uppnå rättvisa men Fainstein lägger större vikt vid jämlikhet än vid demokrati.⁸²

Poängen med Fainsteins idé om en rättvis stad är att man utifrån hennes teori ska kunna utvärdera städernas policys och ta fram målen för urbana rörelser⁸³. Det räcker inte att prata om och ha idéer om förändring av social medvetenhet utan det krävs aktioner och hårt arbete och sociala krafter. Idéerna kan däremot ändra medvetenhet som i sin tur kan leda till att policys ändras.⁸⁴ För att uppnå större rättvisa bör jämlikhet ses som utgångspunkten när man utvärderar policys⁸⁵. Fainsteins definition

⁷⁷Fainstein, *The Just City* s. 76.

⁷⁸Fainstein, *The Just City* s. 76.

⁷⁹Fainstein, *The Just City* s. 76-77.

⁸⁰Fainstein, *The Just City* s. 72.

⁸¹Fainstein, *The Just City* s. 9-10.

⁸²Fainstein, *The Just City* s. 175.

⁸³Fainstein, *The Just City* s. 36.

⁸⁴Fainstein, *The Just City* s. 33.

⁸⁵Fainstein, *The Just City* s. 35.

av jämlikhet är att materialistiska och icke materialistiska fördelar fördelas av ”public policy”, och även av marknadsaktiviteter, utan att ge förmåner för den befolkning som redan har det bra samt att man inte nödvändigtvis behandlar alla människor helt lika utan utifrån vad som passar dem.⁸⁶

När utgångspunkten är att uppnå tillväxt så blir resultatet ofta att de som redan är gott ställda får det bättre. Om utgångspunkten i stället är jämlikhet fokuserar man på att förbättra levnadsstandarden för de svaga och fattiga.⁸⁷

Enligt Fainstein ska en princip vara att allmänheten ska ta del av vinsten när ett projekt har kunnat genomföras med hjälp av offentliga stöd.⁸⁸

Socialism och ekonomisk jämlikhet räddar inte allt, det finns fortfarande rivalitet, girighet och avundsjuka samt grupperns känslor av överlägsenhet på grund av hudfärg, nationalitet eller religion. När privat ägande avskaffas kan resultatet, trots jämlikhet, bli att det finns ett större behov av att skapa symboliska skillnader.⁸⁹ Liberal politisk teori strävar efter att människor med sina olika intressen och livsstilar kan leva i harmoni medan socialismen tror på att alla ska leva på lika sätt men misslyckas med att räkna in problemet med motstridiga grupper. Socialistisk tanke misslyckas eftersom ”... större jämlikhet tar inte bort fientlighet.”⁹⁰

När ett område byggs om så skiljer det sig, beroende på hur området utvecklas, vem som drar fördel av utvecklingen, huruvida området blir eller fortsätter att vara ett bostadsområde och framförallt vem bostäderna i så fall är till för. I de tre städerna New York och London har man trots finansiell kris fortsatt bygga sportfaciliteter medan bostadsprojekt och kommersiella utvecklingsprojekt har stannat upp. I New York, London och Amsterdam har man dessutom satsat på främjande av ”megaprojekt”, där billiga bostäder sällan ingår,⁹¹ ett hinder för jämlikhet.

3.2 Konkreta metoder för att uppnå rättvisa i staden

Fainstein undersöker vilka metoder som finns tillgängliga för

⁸⁶Fainstein, *The Just City* s. 35-36.

⁸⁷Fainstein, *The Just City* s. 36.

⁸⁸Fainstein, *The Just City* s. 176.

⁸⁹Fainstein, *The Just City* s. 45-46.

⁹⁰Fainstein, *The Just City* s. 46.

⁹¹Fainstein, *The Just City* s. 173-74.

makthavare, på lokal nivå, som är mest rättvisa utifrån de tre kriterierna jämlikhet, mångfald och demokrati så att man kan ange program som arbetar för social rättvisa och se till att makthavare väljer metoder som leder till rättvisa. Hon har tagit fram listor över vilka typer av policys på lokal nivå som kan genomföras för att gynna jämlikhet, mångfald respektive demokrati och därmed rättvisa.

Staten har stor makt men, som tidigare nämnt, finns det ändå chans på lokal nivå att förändra mot ett mer rättvist samhälle. Hon förbehåller sig för att säga under vilka institutionella former eller lagstiftande mandat följande punkter kan genomföras. Listan beror på i vilken kontext som man applicerar policyn på och appliceras inte på vad som helst. Den utgår ifrån att samhällena som den appliceras på sedan innan är inriktade på demokrati och jämlikhet och att dessa samhällen även sedan innan har applicerat dessa normer, även om metoderna kan ha varit långt ifrån idealiska.

För att främja jämlikhet:

1. Alla nya bostäder bör innehålla enheter för hushåll med inkomster under medel, antingen på plats eller på annat håll, med målet att ge ett anständigt hem och lämplig livsmiljö för alla. (En av de svåraste frågorna i förhållande till bostäder är dock i vilken utsträckning val av hyresgäster bör begränsa tillgången till bostäder för människor som kan vara goda grannar. Det är ett område där kriterierna för rättvisa och demokrati såväl som olika sätt att beräkna jämlikhet är i strid med varandra, och ingen allmän regel kan gälla. En annan fråga som undergräver demokratisk beslutsamhet mot både kapital och mångfald uppstår när kriser i tillgänglighet på bostäder leder till påtryckningar för att bygga med högre densiteter. Förslag till förtätning tenderar dock att mötas av stark opposition från grannskapet, trots, om det finns krav för en betydande del prisvärda bostäder, vilket har varit fallet i Labour i London, att det skulle leda till större mångfald såväl som jämlikhet .)
2. Bostäder som planerats för att vara prisvärda bör förbli prisvärda bostäder eller bli föremål för one-for-one-ersättning. (Fram tills nyligen krävde amerikansk lag att rivning av allmännyttiga bostäder ersattes enligt one-to-one, men denna regel togs bort.)
3. Hushåll och företag ska inte ofrivilligt förflyttas med anledning av att nå ekonomisk utveckling eller samhällsbalans med undantag för under exceptionella omständigheter. När förflyttning är nödvändigt för att offentliga byggnader ska byggas, för att förbättra boendekvalitet eller för att öka täthet för att inrymma fler människor så måste rätt kompensation vara att de

omplacerade ges tillräckliga medel för att kunna uppta en likvärdig bostad eller företagsplats oavsett om de hyr eller äger och oavsett vad marknadsvärdet är på den förlorade platsen. Rekonstruktion av bostadsområden bör ske stegvis så att tillfälligt utrymme finns i närheten för förflyttade hushåll som vill stanna kvar på samma plats.

4. Program för ekonomisk utveckling bör prioritera arbetstagarnas intressen och, om möjligt, småföretag, som i allmänhet är mer lokalt förankrade än stora företag. All ny kommersiell utveckling bör ge utrymme för offentlig användning och när det är möjligt bör den underlätta försörjningen av oberoende och kooperativt ägda företag.
5. Megaprojekt bör bli föremål för ökad kontroll, vara skyldig att ge direkta fördelar för låginkomsttagare i form av sysselsättningsbestämmelser, offentliga inrättningar, skälig lön och, om offentligt stöd är inblandat, omfatta att allmänheten får ta del av vinst. Om det alls är möjligt, bör de utvecklas stegvis och med flera utvecklare.
6. Biljettpriser för transporter inom staden (men inte pendeltåg) bör hållas mycket låga. Låginkomsttagare är oproportionerligt beroende av kollektivtrafik. Kommunalt styre (local government) har därmed makt att påverka inkomstfördelningen genom att ta ut vägtullar och skatter på bilar och utse vinning för transportstöd. Låginkomsttagare med inget annat val än att pendla med bil bör få rabatter.
7. Planerare bör ta en aktiv roll i överläggningsprocesser och trycka på jämställda lösningar samt blockera de lösningar som oproportionerligt gynnar de redan välbärgade.⁹²

För att främja mångfald:

1. Hushåll ska inte behöva flytta för att mångfald ska uppnås, men inte heller ska nya samhällen som ger ytterligare segregering byggas.
2. Zonindelning ska inte tillämpas i diskriminerande syfte utan ska främja inkludering.
3. Gränserna mellan distrikt ska vara porösa.
4. Gott om offentligt rum ska vara allmänt tillgänglig och varierat; där offentliga utrymmen tillhandahålls av privata enheter, bör politiskt tal inte förbjudas inom fastigheten. Samtidigt ska grupper med livsstilar som kolliderar med varandra inte behöva uppta samma plats.
5. I den mån det är praktiskt och önskat av den berörda

⁹² Fainstein, *The Just City* s. 172-173.

- befolkningen, bör användningen av mark vara blandad.
6. Offentliga myndigheter bör bistå grupper som historiskt sett har drabbats av diskriminering med att få tillgång till möjligheter att få bostäder, utbildning och sysselsättning.

93

För att främja demokrati:

1. Grupper som inte har möjlighet att direkt delta i beslutsprocesser ska representeras av förespråkare.
2. Biljettpriser för transporter inom staden (men inte pendeltåg) bör utarbetas i Planersamråd med målgruppen om området redan är utvecklat. Den existerande populationen ska dock inte vara ensam domare över ett områdes framtid. Man måste också ta hänsyn till resten av staden.
3. När man planerar för områden som ännu är obebodda eller glest befolkade, så ska det ske en bred konsultation som inkluderar representanter från grupper som för tillfället bor utanför de områdena som planerna rör.⁹⁴

Planerare och policy-analytiker har inte egen makt över samhällsplaneringen då de måste ta hänsyn till politikernas och allmänhetens åsikter. För att göra rättvisa till målet inom planeringen, för de som är inblandade i ett samhälles utveckling, kan man som planerare lägga vikt vid sättet på vilket man presenterar sina fakta och vilken fakta man presenterar. Det behövs även stöd i form av till exempel engagemang hos medborgarna.⁹⁵

Omvandling i städer i efterkrigstidens Europa och USA har bestått av en återkommande motsättning mellan rättvisa och tillväxt. Fainstein anser att omfördelade policys kan ha bättre effekt på ekonomisk tillväxt än projekt som direkt fokuserar på tillväxt, ur ett långsiktigt perspektiv. Politiker väljer ofta att satsa på kortsiktiga projekt för att visa sina väljare att det händer någonting. Mer kortsiktiga projekt är ofta byggnader, infrastruktur och kommersiell utveckling snarare än investeringar i mänskligt kapital där resultaten är mindre synliga på kort sikt. Fainstein tycker att detta är ”felsatsningar”.⁹⁶ Den populära planeringsmetoden just nu är att blanda funktioner och således erbjuda både bostäder och handel på samma plats.⁹⁷

⁹³ Fainstein, *The Just City* s. 174.

⁹⁴ Fainstein, *The Just City* s. 175.

⁹⁵ Fainstein, *The Just City* s. 180-181.

⁹⁶ Fainstein, *The Just City* s. 81.

⁹⁷ Fainstein, *The Just City* s. 80.

Urbana förnyelser och bostadsbestämmelser är områden som gör jämlikhet, demokrati och mångfald till föremål för olika åsikter. Planerare står inför frågor om invånares vilja att ha kontroll över sitt bostadsområde och tillhöra en gemenskap av likasinnade samtidigt som man måste tampas med bostadsbrist och att tillhandahålla bostäder till rimliga priser. Ekonomisk omstrukturering leder till föråldrade av landanvändning. Miljöfaror samt underhåll av gamla infrastruktur- och bostadsbyggen måste tas om hand. Allt detta är förutsättningar under vilka planerare och politiker arbetar och enligt Fainstein måste rättvisa alltid prioriteras oavsett ämne och projekt. Men hänsyn måste tas till sammanhanget då det ibland kan vara nödvändigt att ge vissa andra värden företräde.⁹⁸

4. Empiri

Den dåliga världsekonomin de senaste åren, som även drabbat Sverige, har lett till lågt bostadsbyggande i Malmö och resten av landet och därför står ett ökat bostadsbyggande i fokus i Malmö. Ungefär 1000 bostäder har byggts per år i staden och 2012 ökade byggandet jämfört med det föregående året och resulterade i cirka 1300 bostäder. Det är fortfarande svårt att uppnå ett önskat bostadsbyggande på grund av ekonomin men i Lägesrapporten, utgiven i mars 2013, berättar man att staden jobbar för att försöka öka bostadsbyggandet och att byggandet av hyresrätter borde gå enligt planerna medan bostadsrätter och småhus halkar efter. En åtgärd för ökat bostadsbyggande är att staden upprättar detaljplaner för nya bostäder.⁹⁹

Dessa är Malmös bostadspolitiska mål 2010-2014 antagna av kommunfullmäktige 2012-11-22 :

1. Staden ska aktivt motverka boendesegregation i Malmö genom att stimulera till ett allsidigt bostadsbyggande i alla områden vad gäller olika upplåtelseformer, lägenhetsstorlekar och hustyper. Staden ska också verka för en funktionsblandad stad, där boende blandas med arbetsplatser och annan service.
2. Alla Malmöbor ska kunna erbjudas en bostad som motsvarar deras behov och efterfrågan genom en god tillgång till ett varierat utbud av bostäder. Boplats Syd ska underlätta förmedlingen av hyresbostäder till de sökande.

⁹⁸ Fainstein, *The Just City* s. 82.

⁹⁹ Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, 'Lägesrapport Bostadsförsörjning 2013', s. 3,5,15.

3. Utemiljön och boendekvaliteten ska hålla god standard i Malmös samtliga bostadsområden.
4. Bostadsplanering ska ske med högsta möjliga demokratiska ambitioner.
5. Behov av lokaler för skola, barnomsorg, vård, omsorg, socialt boende och mötesplatser ska vid all produktion av bostäder komma tidigt in i planprocessen och byggas ut i takt med bostadsbyggandet.
6. Staden ska genom god mark- och planberedskap skapa förutsättningar för ny produktion av bostäder.
7. Staden ska ha en aktiv markpolitik som bidrar till att goda bostäder med hyresrätt till rimliga kostnader byggs.
8. Staden ska medverka till att skapa förutsättningar för en allsidig bostadsförsörjning i regionen.
9. För att stimulera nyproduktion av bostäder ska en god service erbjudas till byggherrar som är intresserade av att bygga bostäder i staden.
10. Byggandet av nya bostäder ska ske med hög ställda ekologiska krav.¹⁰⁰

Malmö stads övergripande mål med bostadsförsörjningen är att öka bostadsbyggandet så att det går i takt med befolkningsutvecklingen. Ambitionen är också att bostadsbyggandet ska motsvara hur behovet ser ut, så att det finns bostäder för alla. Stadens riktlinjer för bostadsförsörjningen tas upp i den så kallade ”Handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande” som antogs 2009. En ny ”Handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande” påbörjades 2012. Riktlinjer antas för varje mandatperiod men de kommer sent i mandatperioderna på grund av att de bostadspolitiska målen antas först.¹⁰¹

Ett sätt genom vilket kommunen arbetar med en rättvis bostadsförsörjning är genom sin bostadsförmedling Boplats Syd som ska erbjuda en rak kö och som därigenom ska vara en typ av rättvist system. Som en ytterligare åtgärd för en rättvis bostadsförsörjning jobbar de för att öka bostadsbyggandet överlag.¹⁰² En planeringssekreterare på kommunen säger:

Vad vi gör här, till exempel, är ju att ta fram planeringsunderlag, ta fram detaljplaner och skapa förutsättningarna för att det ska kunna byggas. Och fastighetskontoret ser ju till att där finns mark så det är möjligt att bygga så att säga. Men all mark är ju inte kommunal heller så att, ja delvis kan de ju styra över och delvis kan ju vi styra genom att se till att vi har många detaljplaner

¹⁰⁰ Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, 'Lägesrapport Bostadsförsörjning 2013', s. 20.

¹⁰¹ Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, 'Lägesrapport Bostadsförsörjning 2013', s. 20.

¹⁰² Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

framme som ger förutsättningar att bygga. Det är väl det vi i allra största delen arbetar med. Men sedan är det ju inte vi som bygger.¹⁰³

En uttalad ambition, från kommunens sida, för det kommunala bostadsbolaget MKB:s byggande är att de ska påbörja 500 bostäder per år. I ”Handlingsplanen för väsentligt ökat bostadsbyggande” togs det fram en överenskommelse om att 500 bostäder per år ska byggas. ”Men hur mycket som byggs påverkas ju otroligt mycket mer av det ekonomiska läget och konjunkturen än av ett sådant avtal.” Det tilläggs att så särskilt är fallet nu när allmännyttan ska drivas affärsmässigt.¹⁰⁴

MKB är även en av de få hyresvärdar som tar in hyresgäster som har försörjningsstöd. Utöver det är det bestämt att ”... 10 procent av de nybyggda hyresbostäderna på kommunal mark ska gå till sociala bostäder.”¹⁰⁵

De senaste åren, när 9000 hyresrätter omvandlades till bostadsrätter, sjönk antalet hyresrätter eftersom det inte kompensades med att byggas lika många nya. Men det ingår i kommunens bostadspolitiska mål från både förra och den här mandatperioden att de ska jobba aktivt med att bygga hyresrätter. Malmö stads befolkning efterfrågar hyresrätter i stor utsträckning och det är den upplåtelseformen som nämns konkret som ett tydligt mål som Malmö ska jobba med. Många grupper på Malmös bostadsmarknad har inte möjlighet att köpa en bostad. Hälften av stadens invånare är under 35 år.¹⁰⁶

År 2011 var fördelningen hyresrätter, bostadsrätter 46 % respektive 39 % och byggstarterna var 59 % och 32 % av respektive upplåtelseform 2012.¹⁰⁷

På frågan om Malmö stad planerar för att billiga bostäder som byggs ska stanna inom den kategorin eller alternativt ersättas av samma antal billiga bostäder om de görs om/rivs svarar planeringssekreterarna: ”Malmö stad har ju som uttalat så att vi kommer inte att sälja vårt kommunala bostadsbolag. Och vi jobbar aktivt för att det ska byggas hyresrätter, för under flera år nu så har det byggts väldigt många bostadsrätter. Nu har antalet hyres... eller andelen hyreslägenheter, ökat igen.”¹⁰⁸

¹⁰³ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹⁰⁴ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹⁰⁵ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹⁰⁶ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹⁰⁷ Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, 'Lägesrapport Bostadsförsörjning 2013', s. 8.

¹⁰⁸ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

De senaste åren har det byggts fler bostadsrätter men i och med lågkonjunkturen så har det så har de varit svåra att sälja. Fler hyresrätter än bostadsrätter har byggts under 2012 och även i början av detta år men det är ännu för tidigt att säga hur resten av året kommer att se ut.¹⁰⁹

När det gäller kommunal mark så kan fastighetskontoret reglera att en viss andel ska vara hyresrätter när ett nytt bostadsprojekt ska starta. Här tilläggs: ”Alltså det är ett av de bostadspolitiska målen med, att staden ska ha en aktiv markpolitik som goda bostäder med hyresrätt till rimliga kostnader byggs. Det verkar vi för då på de sätt som står till buds och det är ju framförallt i markförsäljningen.”¹¹⁰

När bostäder byggs på kommunal mark beslutar Fastighetskontoret vilken upplåtelseform som bostäderna ska vara och hur fördelningen av olika upplåtelseformer ska se ut om det ska finnas fler än en. Hur stor andelen av respektive upplåtelseform ska vara varierar från fall till fall och kommunen tar det beslutet i varje enskilt fall, bland annat med hänsyn till hur omgivningen ser ut och hur stort exploateringsområdet är.¹¹¹

Kommunen vill både att det byggs en blandning av upplåtelseformer och att det byggs många hyresrätter. Hyresrätter har stor prioritet och för tillfället är det den upplåtelseformen som byggherrar bygger helst, men det varierar och för några år sedan ville de hellre bygga bostadsrätter. I dagens bostadsmarknad är det, som tidigare nämnt, svårt att få sålt bostadsrätter. Samhällsplaneraren på Fastighetskontoret nämner också att man även gärna ser att äganderätter byggs.¹¹²

Så här svarar samhällsplaneraren på frågan ”Hur stor makt har Malmö stad över vad som byggs på både den privata och kommunala marken?”:

En detaljplan tas alltid fram av kommunen (SBK), oavsett om det är privat mark eller mark som kommunen äger (och ska sälja). Detaljplanen styr alltid och i botten finns kommunens översiktsplan som lägger grunden för vad detaljplanen ska innehålla. I alla lägen sker det ett spel mellan exploatör och kommun för att få fram en plan som alla kan vara nöjda med.¹¹³

För varje ny bebyggelse på både kommunägd såväl som privatägd mark

¹⁰⁹ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹¹⁰ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹¹¹ Samhällsplanerare På Exploateringsenheten, Fastighetskontoret Malmö Stad, (Mailkonversation 2013-05-28 och 2013-05-29.).

¹¹² Samhällsplanerare På Exploateringsenheten, Fastighetskontoret Malmö Stad, (Mailkonversation 2013-05-28 och 2013-05-29.).

¹¹³ Samhällsplanerare På Exploateringsenheten, Fastighetskontoret Malmö Stad, (Mailkonversation 2013-05-28 och 2013-05-29.).

måste en detaljplan upprättas av kommunen. Men när fallet gäller privat mark tar kommunen fram detaljplanen på uppdrag av byggherren. "I arbetet kan kommunen givetvis framföra vilken upplåtelseform vi önskar men vi har inte möjlighet att ställa krav på samma sätt som när vi säljer mark." Att kommunen har planmonopol bidrar ändå till deras makt över marken. Dessutom är Malmö en kommun som äger mycket mark som köptes på 60- och 70-talen.¹¹⁴

Metoden för att uppnå mångfald är att komplettera med andra upplåtelseformer i redan befintliga bostadsområden. Ett exempel som tas upp gällande åtgärder för mångfalden är att man i Rosengård planerar att bygga radhus i form av äganderätter. Man har också gjort om cirka kontor till cirka 700 studentbostäder i Rosengård. Dessa åtgärder ska göra att andra grupper kommer in i området och även att omflyttning inom området möjliggörs. "Jag vill bara lägga till det här med översiktsplanen, att förtätning är ju en av de stora principerna och förtätning är ju exempelvis det här att man förtätar i miljonprogramsområdena. Då kompletterar man med något annat, en annan typ av bostad och annan upplåtelseform. Vem som flyttar in styr vi inte över."¹¹⁵

Kommunen skickar ut sina bostadspolitiska mål till grannkommunerna och flera kommuner skickar in sina respektive program eller liknande till Malmö. Även den kommande handlingsplanen ska skickas ut till grannkommunerna. Malmö ingår också i flera regionala samarbeten och samarbetet Malmö-Lund-regionen, som innefattar elva kommuner, samråder bland annat i bostadsfrågor. Det diskuteras också att eventuellt göra en strukturplan för Malmö-Lund-regionen.

Samarbetet Malmö och Lund som bara innefattar de två kommunerna har tagit fram en strukturbild som ska behandlas politiskt. De två kommunerna har redan antagit samma regler angående energikrav och hur miljövänliga bostäderna och byggnaderna ska vara.

De två planeringssekreterarna, som intervjuats, använder inte Boverket som en resurs i sitt boendeplaneringsarbete, men de läser på myndighetens hemsida och dess rapporter. Man har utbyte av varandra men tar inte direkt någon hjälp av Boverket. De anser sig inte behöva hjälp från Boverket då Malmö stad ändå arbetat aktivt med bostadsförsörjning så länge och redan har ett löpande sätt att arbeta på. Hur som helst så menar de att Boverket alltid är väldigt hjälpsamma när de är i kontakt med varandra.¹¹⁶

¹¹⁴ Samhällsplanerare På Exploateringsenheten, Fastighetskontoret Malmö Stad, (Mailkonversation 2013-05-28 och 2013-05-29.).

¹¹⁵ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹¹⁶ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

Inte heller använder de Länsstyrelsen som hjälp i boendeplaneringen. Däremot får Länsstyrelsen ta del av allt inom Malmös boendeplanering som är av relevans för dem. Lägesrapporten om bostadsförsörjningen och de bostadspolitiska målen har skickats till Länsstyrelsen och Handlingsplanen kommer även den att skickas dit när den är färdig. På frågan om hjälpen från Länsstyrelsen är tillräcklig menar den ena planeringssekreteraren att de själva inte är i behov av hjälp från dem men att hjälpen överlag kunde bli bättre eftersom att det behövs i regionen. Samma person har jobbat på Länsstyrelsen i Skåne och hon berättar att de varit lite underbemannade på bostadsfronten ett tag. Hon säger att Länsstyrelsen är en viktig part i de regionala frågorna och borde ta en större roll i dem.¹¹⁷

5. Analys

De bostadspolitiska målen kommenteras först, utifrån Fainsteins rättvisaspekt samt utifrån kraven som tas upp i bostadsförsörjningslagen och en bedömning görs av hur väl de bostadspolitiska målen överensstämmer med Fainsteins kriterier och med riksdagens kriterier.

Att arbeta för att kunna tillhandahålla blandade upplåtelseformer, lägenhetsstorlekar och hustyper i varje bostadsbebyggelse sammanfaller delvis med det första kriteriet i Fainsteins lista för vad som främjar jämlikhet, som handlar om att varje nytt bostadsområde ska innehålla bostäder för låginkomsttagare.

Blandade upplåtelseformer innebär inte automatiskt *billiga* bostäder men det *kan* göra det.

Målet, som Malmö stad har, att behov och efterfrågan på bostäder ska styra i bostadsförsörjningen motsvarar både Fainsteins övergripande mål med bostadsförsörjningen samt den första paragrafen i bostadsförsörjningslagen. Även det tredje målet om kvalitet på både bostäder och utemiljöer motsvarar lagens krav på goda bostäder och goda boendemiljöer samt Fainsteins ”ett anständigt hem och en lämplig livsmiljö”.

I Malmö stads Lägesrapport över bostadsfrågan, skriven 2013, skrivs att nästan 9000 hyresrätter har omvandlats till bostadsrätter under åren

¹¹⁷ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

1999 till 2012.¹¹⁸ Under samma period har ungefär 12000 nya bostäder byggts. En av Fainsteins riktlinjer för att främja jämlikhet i bostadsförsörjningen är att se till att kompensera varje förlorad billig bostad med en ny sådan. I Malmös fall har detta inte lyckats uppnås och där brister staden således när det gäller att uppnå en rättvis boendeplanering. Kommunen är högst medveten om sina brister i bostadsförsörjningen och det är av högsta prioritet att öka beståndet. Hur det ökade bostadsbyggandet ska gå till tas upp i rapporten ”Handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande i Malmö”.

I enlighet med lagens krav på att kommuner ska erbjuda bostadsförmedling, om det finns behov av det, har Malmö sin förmedling Boplats Syd som förmedlar både privata och kommunala hyresrätter där en majoritet kommer från det kommunala bolaget Malmö kommunala bostadsbolag (MKB).¹¹⁹

”Just hyresrätten är viktig både för debutanter på bostadsmarknaden som saknar sparad kapital, och för att arbetsmarknaden ska fungera väl. Att acceptera ett jobberbjudande är lättare om det finns möjlighet att finna bostad på orten.”¹²⁰

Punkt sju som tar upp tillgång till goda bostäder till rimliga priser, stämmer överens med både lagens krav och Fainsteins teori. I punkt åtta tas regionala samarbetet upp. Det som tas upp på ämnet, i lagen, är att kommunerna ska samråda med andra kommuner vid behov, men det finns inget lagkrav på regional hänsyn.¹²¹

Detta är således en brist i lagen och inte i Malmös arbete. I Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen lyfts bristen på krav om regionalt perspektiv fram. En brist är också att Länsstyrelsen, enligt en av representanterna på Malmö stad, inte tar en tillräckligt stor roll i de regionala frågorna, även om just Malmö stad inte anser sig ha behov av hjälp från Länsstyrelsen i sin boendeplanering. Malmö är med i samarbetet Malmö-Lund-regionen, där elva kommuner ingår, samt i samarbetet Malmö och Lund där bara de två kommunerna ingår. Härmed inser kommunen vikten av regionalt samarbete, trots bristande lagkrav och kontakt med Länsstyrelsen.

Punkt fyra behandlar demokrati, vilket är ett av Fainsteins huvudmål för att uppnå en rättvis stad. Men demokrati i sig är inte tillräckligt utan det måste ske på rätt sätt. Om demokrati tillämpas i planeringsprocessen är det ändå inte självklart att resultatet blir rättvist för samtliga invånare.

¹¹⁸ Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, 'Lägesrapport Bostadsförsörjning 2013', s. 10.

¹¹⁹ Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, 'Lägesrapport Bostadsförsörjning 2013', s. 10-11.

¹²⁰ Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, 'Lägesrapport Bostadsförsörjning 2013', s. 14.

¹²¹ Justitiedepartementet, 'Lag (200:1383) Om Kommunernas Bostadsförsörjningsansvar'.

Ett möjligt utfall är att de som utgör majoriteten i en demokratisk process bara ser till sina egna intressen som kan innebära orättvisa för andra grupper i samhället och inte överhuvudtaget bidra till ett rättvist samhälle.¹²² Därför skulle denna punkt behöva utvecklas, där det förklaras hur kommunen planerar att den demokratiska processen ska gå till.

En viktig fråga för Fainstein är att man ska kunna erbjuda bostäder till människor med en inkomst under medel i varje nytt bostadsbyggande. Malmö stad kan inte styra över upplåtelseformerna i varje nytt bostadsbyggande men man prioriterar för tillfället att hyresrätter byggs, vilket till viss del motsvarar Fainsteins kriterium att det ska finnas bostäder för låginkomsttagare. Stadens ambition är att kunna erbjuda bostäder efter hur behovet ser ut och just nu saknas det tillräckligt med bostäder för den del av befolkningen som har låg inkomst. Ett av stadens bostadspolitiska mål är att bygga hyresrätter till ett rimligt pris och detta är således ett bra mål utifrån Fainsteins teori. Staden använder sig dock inte av en generell regel att tillämpa på allt nytt bostadsbyggande, inte heller på bostadsbyggandet på kommunal mark. Därför kan man inte till fullo uppfylla kriteriet om enheter av billiga bostäder i varje bostadsnybygge.¹²³

Fainstein förespråkar valfriheten över sin egen bostadssituation och inte att människor sprids ut mot deras vilja för att mångfald ska uppnås.¹²⁴ I Malmö tvångsflyttas inte folk, det har inte hänt de senaste åren åtminstone, enligt mina intervjupersoner. Man lägger i stället till andra typer av bostäder och andra typer av upplåtelseformer och andra storlekar i områden om man vill uppnå mångfald och variation i området.¹²⁵ Mångfald i befolkning och funktioner är viktiga värden för Malmö stad. Man arbetar hela tiden med att blanda olika samhällsfunktioner och funktioner, så som bostäder, handelsverksamhet och annat, på samma plats.

Fainstein skriver att man alltså inte ska använda sig av tvångsflyttning men inte heller ska man bygga nya samhällen som ger ytterligare segregering.¹²⁶ I Malmö arbetar man aktivt emot segregering i och med målet om mångfald.

Fainstein tar också upp problemet med fientlighet i blandade områden. Om till exempel Rosengårdsborna känner sig hemma i Rosengård skulle detta rent teoretiskt kunna ändras när andra samhällsgrupper flyttar in i

¹²² Fainstein, *The Just City*.

¹²³ Fainstein, *The Just City*.

¹²⁴ Fainstein, *The Just City* s. 72.

¹²⁵ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹²⁶ Fainstein, *The Just City* s. 174.

området, så som studenterna och radhusägarna, även om det innebär gentrifiering. Gentrifiering är enligt Fainstein inte per definition positivt. För att upprepa Fainsteins åsikt om mångfald så är hon till grunden positivt inställd men det beror mycket på på vilket sätt det skapas och i vilket sammanhang.¹²⁷

Vidare tar Fainstein upp att demokrati är komplext. Människors rätt att vilja leva separerade från varandra är också en del av demokrati och därför ska det vara upp till var och en om, och i vilken utsträckning, man önskar bo i ett ”blandat” område, men möjligheterna ska absolut finnas.¹²⁸ Malmö kommun och Fainstein är av samma uppfattning i frågan. Malmö vill, som Fainstein, möjliggöra men inte styra.¹²⁹

Fainstein är delvis skeptisk till medborgardeltagande och menar att huvudsaken är att målet, inte processen, är jämlikhet.¹³⁰ Malmö stad har jämlikhet som ett mål i boendefrågan då man strävar efter att alla ska ha tillgång till bostad efter sina behov men man är också mycket positivt inställd till medborgardeltagande på kommunen och arbetar mycket med att hitta nya sätt att tillämpa det på.¹³¹ Men enligt en tjänsteman som arbetar med Översiktsplanen i Malmö har man inte tillämpat medborgardeltagande för specifikt boendefrågor den senaste tiden, förutom vid projektet UngBo12.¹³² Enligt Fainstein skulle detta bedömas som en brist då hon bland annat menar på att man bör överlägga med målgruppen som ska flytta in om kommunen gör upp planer för ett redan bebyggt område och att en bred konsultation med angränsande befolkning ska ske för planering av obebodda eller glest befolkade områden.¹³³

I UngBo12 finns det chans att utfallet blir jämlikt eftersom målgruppen i processen är unga invånare och således, i viss bemärkelse, tillhör samma samhällsgrupp. Det är när man försöker fånga in alla samhällsgrupper, och enligt Fainstein oftast misslyckas med det, som utfallet kan bli ojämlikt. Därför ligger Malmö kommuns arbete nära Fainsteins idé när det gäller medborgardeltagande i just boendefrågor.

”Planerare bör ta en aktiv roll i överläggningsprocesser och trycka på jämställda lösningar samt blockera de lösningar som oproportionerligt gynnar de redan välbärgade.”¹³⁴ Kommunen upprättar detaljplaner för

¹²⁷ Fainstein, *The Just City*.

¹²⁸ Fainstein, *The Just City*.

¹²⁹ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹³⁰ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹³¹ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹³² Tjänsteman, På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (Mailkonversation 2013-05-29).

¹³³ Fainstein, *The Just City*. s. 175.

¹³⁴ Fainstein, *The Just City*. s. 172.

att försöka styra markanvändningen. Man kan endast föreslå, inte kräva, jämställda lösningar om hur och vad som ska byggas på privat mark och inte styra över det ¹³⁵. Kommunen tar dock en aktiv roll för att få bostadsbyggandet att öka i och med upprättandet av detaljplaner där de försöker styra i största möjliga mån.

För bostadsförsörjningen behövs en aktiv markpolitik enligt vad som tas upp i dokumentet ”Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunerna” ¹³⁶ Detta lever Malmö upp till i och med att man, nu när behovet är stort, kräver att en viss andel av bostäderna som byggs på den kommunala marken ska vara hyresrätter. Dessutom är Malmö en kommun som äger mycket mark, som köptes på 60- och 70-talen, ¹³⁷ och har således desto mer makt över bostadsbyggandet.

På kommunen är man väl medveten om att staden är en del av sin nation och av kapitalflöden ¹³⁸ och Malmö är väldigt påverkat av hur världsekonomin sett ut de senaste åren. Kommunen har haft planer på ett mer omfattande bostadsbyggande som har hindrats av ekonomin och den ekonomiska situationen framhålls som den främsta anledningen till lågt bostadsbyggande. ¹³⁹

Riktlinjer för bostadsförsörjningen antas mycket sent under mandatperioden i Malmö stad. Handlingsplanen för nuvarande mandatperiod påbörjades först 2012 och är ännu inte färdig. ¹⁴⁰ Man är noggrann i sin planering men i och med denna försening finns det risk för att man halkar efter mer och mer och till slut inte kan uppfylla kravet att riktlinjer ska tas fram för varje mandatperiod.

Som Fainstein skriver så är det rådande planeringsidealet ”blandade funktioner” ¹⁴¹ Hon skriver att ”I den mån det är praktiskt och önskat av den berörda befolkningen, bör användningen av mark vara blandad.”. Malmö stad strävar efter att blanda funktioner och tillämpar en planering i enlighet med det rådande idealet.

¹³⁵ Samhällsplanerare På Exploateringsenheten, Fastighetskontoret Malmö Stad, (Mailkonversation 2013-05-28 och 2013-05-29).

¹³⁶ Boverket, 'Boendeplanering - En Strategisk Fråga För Kommunerna', s 14.

¹³⁷ Samhällsplanerare På Exploateringsenheten, Fastighetskontoret Malmö Stad, (Mailkonversation 2013-05-28 och 2013-05-29).

¹³⁸ Fainstein, *The Just City* s. 17.

¹³⁹ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹⁴⁰ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

¹⁴¹ Fainstein, *The Just City* s. 80.

6. Slutsats

Utifrån uppsatsens studie dras slutsatsen att Malmö stad arbetar delvis i linje med Fainsteins teori i bostadsförsörjningen. Fainsteins grundläggande mål är att uppnå en rättvis stad och Malmös mål är att ”Alla Malmöbor ska kunna erbjudas en bostad som motsvarar deras behov och efterfrågan genom en god tillgång till ett varierat utbud av bostäder”.¹⁴² Kommunen och Fainstein strävar mot samma mål, men de har inte rakt igenom samma uppfattning om hur målen ska uppnås.

Hur jämlikhet ska uppnås behandlas i stort sett likadant av Fainstein och av Malmö stad.

Mångfald har hög prioritet av både Fainstein och Malmö stad och man är båda av uppfattningen att det ska möjliggöras men inte påtvingas. Det som skiljer kommunens och Fainsteins uppfattningar åt är att Malmö inte är av uppfattningen att någonting negativt kan komma genom mångfald, medan Fainstein är något mer skeptiskt och ser flera möjliga utkomster.

Demokrati är också viktigt i Malmös planering i form av medborgardeltagande. Även Fainstein är av uppfattningen att demokrati är en väg mot rättvisa. Men, liksom med målet mångfald, förlitar sig Malmö på att demokrati i sig innebär goda resultat, medan Fainstein å andra sidan anser att en demokratisk process inte alltid innebär ett demokratiskt resultat.

Analysen av Malmös bostadsförsörjning och boendeplanering i förhållande till ”Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar” har lett till följande slutsats.

Kommunen arbetar för att kunna tillgodose hela befolkningen med bra bostäder. Man har avgjort att det är viktigt att samråda med andra kommuner i boendeplaneringen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen antas under varje mandatperiod, men om lagen menar att riktlinjerna också ska hinna praktiseras under samma mandatperiod framgår inte. Länsstyrelsen assisterar inte kommunen, men det finns inte heller någon efterfrågan på det från kommunen. Man uppfyller kravet om att skicka information till Länsstyrelsen.¹⁴³

Kommunen har bostadsförmedling, vilket lagen säger att kommunerna ska ha om det kan förbättra bostadsförsörjningen.

¹⁴² Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, 'Lägesrapport Bostadsförsörjning 2013'.

¹⁴³ Planeringssekreterare På Stadsbyggnadskontoret Malmö Stad, (intervju 2013-05-20).

Där lagen brister i sin behandling av den regionala frågan tar Malmö kommun ett större ansvar än vad lagen kräver. Lagen behandlar frågan om mellankommunalt samråd mycket kortfattat och rekommenderar att det ska praktiseras vid behov. Malmö ingår i två regionala/mellankommunala samarbeten, Malmö-Lund-regionen samt Malmö kommuns och Lunds kommuns samarbete där bland annat bostadsfrågor tas upp. Boverket rekommenderar i sin översyn av lagen att det regionala perspektivet måste lyftas fram och förtydligas. Malmö stad arbetar härmed mycket bra med den frågan enligt Boverkets rekommendation och lagens vaga rekommendation om mellankommunalt samarbete. Det återstår att se om den nya lagen antas av riksdagen, där regeringen föreslår att ett tydligare krav på regionalt ansvar och även nationellt ansvar ska ingå.¹⁴⁴

Fainsteins teori tenderar att gå emot gängse uppfattning om hur stadsplanering borde se ut idag. Malmö kommun är, som många andra kommuner i Sverige idag, för mångfald i alla lägen, en blandad stad både funktionsmässigt, befolkningsmässigt och bostadsmässigt samt lägger stor vikt vid att en demokratisk process ger ett demokratiskt resultat. Eftersom Fainstein ifrågasätter dagens uppfattning om vad mångfald, demokrati och jämlikhet innebär så stämmer Malmös planering och bostadsförsörjning överens med Fainsteins teori i mycket men inte på en detaljerad nivå. Men om Malmös ”teori” eller Fainsteins teori kommer närmast målet en rättvis bostadsförsörjning är en helt annan fråga som inte är möjlig att besvara i och med denna uppsats.

Således utför Malmö till viss del en rättvis boendeplanering utifrån Fainsteins teori. Malmö utför till fullo en rättvis boendeplanering utifrån vad lagen kräver. Vad gäller bostadsförsörjningen så finns fortfarande mer att önska då goda bostäder för alla ännu inte är en verklighet i Malmö.

¹⁴⁴ Socialdepartementet, 'En Tydligare Lag Om Kommunernas Bostadsförsörjningsansvar'.

Referenslista

Böcker:

Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: AB Studentlitteratur, 2009.

Fainstein, Susan. *The just city*. USA: Cornell University Press, 2010.

Dokument:

”Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen” Boverket, 2012.

”Boendeplanering – en strategisk fråga för kommunerna” Boverket, 2006.

”Handlingsplan ökat bostadsbyggande” Stadsbyggnadskontoret Malmö stad, 2009.

”Lägesrapport bostadsförsörjning 2013” Stadsbyggnadskontoret Malmö stad, 2013.

”Bostadsmarknadsanalys 2012” Länsstyrelsen Skåne, 2012.

”Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden” Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, 2006.

Lagar:

Justitiedepartementet (2000), 'Lag (200:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar', (Stockholm).

Socialdepartementet (2013), 'En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar', (Stockholm).

Intervju:

Hanna Björklund planeringssekreterare och Annika Reischmann planeringssekreterare på Stadsbyggnadskontoret Malmö stad 2013-05-20.

Mejlkonversationer:

Christian Röder samhällsplanerare på Exploateringsenheten, Fastighetskontoret Malmö stad 2013-05-28 och 2013-05-29.

Stadsbyggnadskontoret Malmö stad 2013-05-29.

Informatör, Socialdepartementet 2013-03.

Tjänsteman Boverket 2013-04-17.