

# Malmö bostadspolitik

— en snickare utan verktyg

Johan Ström: 910821-4397  
Olle Ingvarsson: 910117-5090

**Abstract**

Malmö är exempel på en kommun med ambitiösa bostadspolitiska mål. Samtidigt visar vår uppsats att bostadsbyggandet styrs alltmer av marknadskrafter och att skillnaden mellan mål och medel inom bostadspolitiken är stor. Uppsatsens syfte är dels att ta reda på vilka förutsättningar Malmö stad ges att bedriva sin bostadspolitik. För att synliggöra de bostadspolitiska förhållandena tar vi hjälp av governancteorier. Det material vi använder består främst av rapporter, lagar och en intervju Malmö bostadsförsörjningsenhet.

Syftet är även att med hjälp av Lennart Lundquists uppdelning av ekonomiska och demokratiska värden undersöka konflikten mellan privat och offentligt inom bostadspolitiken, samt se vilka konsekvenser de får ur ett demokratiskt perspektiv.

Vi kommer fram till att bostadspolitiken, genom nya lagar och mål, har marknadsanpassats och försvagats. Resultatet är att de ekonomiska värdena har prioriterats framför de demokratiska eftersom de demokratiska kommunerna har svårt att uppnå sina mål samt att det föreligger en diskrepans mellan nationella mål och medel.

Nyckelord: bostadspolitik, marknadsanpassning, governance, Malmö och bostadsförsörjning

Antal ord: 9787

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>2</b>
1.1 BAKGRUND .....	2
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	3
1.3 METOD OCH UPPLÄGG .....	3
1.4 MATERIAL.....	4
1.5 AVGRÄNSNINGAR OCH DEFINITIONER .....	4
<b>2. TEORETISK DEL</b> .....	<b>5</b>
2.1 GOVERNANCE .....	5
2.2 DECENTRALISERING, INTERNATIONALISERING OCH PRIVATISERING.....	5
2.3 NÄTVERKSSTYRNING .....	6
2.4 KONTRAKTSSTYRNING .....	6
2.5 DEMOKRATI .....	6
2.6 MEDBORGARDEMOKRATIN OCH KRITIK AV EKONOMISMEN.....	7
2.7 MEDBORGARDEMOKRATIN.....	7
2.8 EKONOMISKA OCH DEMOKRATISKA VÄRDEN .....	8
2.9 KRITIK AV EKONOMISMEN.....	8
<b>3. EMPIRI OCH ANALYSMATERIAL</b> .....	<b>9</b>
3.1 ANSVARSOMRÅDEN .....	9
3.2 DE NATIONELLA MÅLSÄTTNINGARNA .....	10
3.3 KONKURRENSLAGSTIFTNING OCH EU-ANPASSNING.....	11
3.4 ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG.....	12
3.5 KOMMUNENS VERKTYG.....	12
3.5.1 Hårda verktyg.....	12
3.5.2 Mjuka verktyg.....	14
3.6 KOMMUNENS STYRMETODER .....	14
3.6.1 Nätverksstyrning.....	14
3.6.2 Kontraktstyrning .....	15
<b>4. RESULTAT</b> .....	<b>15</b>
4.1 VILKA FÖRUTSÄTTNINGAR HAR MALMÖ STAD ATT STYRA BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN I MALMÖ? .....	15
4.2 EUROPEISERING.....	16
4.3 NATIONELLA MÅLSÄTTNINGAR .....	16
4.4 KOMMUNENS VERKTYG.....	16
4.5 KOMMUNENS STYRMETODER .....	17
<b>5. ANALYS: VILKA VÄRDEN PRÄGLAR BOSTADSPOLITIKEN?</b> .....	<b>18</b>
5.1 NATIONELLA MÅLSÄTTNINGAR .....	18
3.1.1 Ett ändrat fokus: Från jämlikhet till konkurrens .....	18
3.1.2 Värdekonflikten i MKB - Ekonomiska kontra demokratiska mål.....	19
3.1.3 Problem med målformuleringar .....	19
3.1.4 Är målsättningarna funktionella? .....	19
5.2 KOMMUNALA VERKTYG .....	20
5.3 KOMMUNALA STYRMETODER.....	20
<b>6. ANALYS: KONSEKVENSER FÖR DEMOKRATIN</b> .....	<b>21</b>
6.1 GOVERNANCE OCH DEMOKRATI.....	21
6.1.1 Decentralisering av befogenheter och ansvar .....	21
6.1.2 Ansvarsutkrävande .....	21
6.2 EKONOMISMEN SOM HOT MOT DEMOKRATIN.....	22
6.2.1 Otydliga formuleringar och olika tolkningsmöjligheter .....	22
6.2.2 Demokratins försvagade handlingskraft.....	22
6.2.3 Medborgar- kontra kundperspektivet .....	22
6.3 EGENINTRESSE ELLER ALLMÄNINTRESSE?.....	23
6.4 KOMMUNENS BEROENDE AV KONJUNKTUREN OCH FÖRETAGEN .....	23
<b>7. SAMMANFATTNING</b> .....	<b>24</b>
<b>8. REFERENSFÖRTECKNING</b> .....	<b>25</b>

## 1. Inledning

Att det offentliga ska sörja för medborgarnas bostadsförsörjning är, ur ett historiskt perspektiv, inte givet. Det är snarast ett resultat av den under efterkrigstiden rådande socialdemokratiska idéströmningen som präglade västvärlden, en del av idén om välfärdsstaten. Det bildades allmännyttiga bostadsföretag i syfte att sörja för de mindre bemedlades bostadssituation. Lagstiftning och nationella mål, såväl svensk grundlag som FN:s mänskliga rättigheter formulerades ur idén om medborgarnas rätt till jämlika levnadsförhållanden, och om bostaden som en social rättighet. Sedan ett par decennier har nu istället liberala idéströmningar kommit att prägla politiken, ekonomin och hela samhället. Bostadspolitik är inte isolerat från dessa förändringar. Vilka värden präglar bostadspolitik idag? Vilka förutsättningar och vilket ansvar har stat och kommun att bedriva bostadspolitik? Vad får det, och bostadssituationen i stort, för konsekvenser ur ett demokratiskt perspektiv?

### 1.1 Bakgrund

På många platser i Sverige brottas städer med olika problem relaterade till bostadspolitik. Vissa lider av avfolkning, andra av bostadsbrist. Malmö utgör ett exempel på det sistnämnda. Malmö brottas dels med en kraftig bostadssegregation, dels med att profilera sig som en ny och modern stad, men framförallt av en stor befolkningsökning. Förra året ökade befolkningen med 4900 personer, medan endast 1000 bostäder färdigställdes (Malmö stad 1, s.5). Detta är en ihållande trend, men trots detta tycks politikernas möjlighet att styra situationen ha minskat.

Liksom svensk politik, ekonomi och förvaltning överlag, har den svenska bostadsmarknaden genomgått förändringar sedan slutet av 1970-talet. Olika reformer har inneburit avregleringar, decentralisering och globalisering av politiken. Man talar om att förvaltningen gått från government mot governance. Denna trend finns även i bostadspolitik. Från att stat och kommun förr var den dominerande kraften har nu deras roll och befogenheter förändrats genom marknadsanpassningar och avregleringar.

Samtidigt slås det fast i regeringsformen att alla invånare har rätt till en god bostad. Enligt kommunallagen vilar ansvaret på kommunerna för att upprätthålla bostadsförsörjningen och trygga allas rätt till bostad. I enlighet med detta har Malmö stad arbetat fram ambitiösa bostadspolitiska målsättningar. Ett studiebesök på Malmö stadsplanering öppnade våra ögon för den känsla av maktlöshet som tycks råda inför uppgiften att lösa bostadsproblematiken. Det byggs inte tillräckligt, framförallt inte för resurssvaga grupper som unga, studenter eller flyktingar (Malmö stad 2, s.8, 13). Situationen föranleder oss att anta att det råder en diskrepans mellan mål och medel inom bostadspolitik.

Vi anar att det råder en värdekonflikt mellan det offentliga, som ska värna de demokratiska värdena, och marknaden som ser till de ekonomiska. Av denna anledning är det även viktigt att undersöka hur de rådande förhållandena kan inverka på demokratin.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Utifrån den problembild vi ovan beskrivit är syftet med vår uppsats att undersöka den konflikt som antas föreligga mellan marknad och offentlighet inom Malmös bostadspolitik. Vi vill även lyfta fram vilka demokratiska konsekvenser en alltmer marknadsstyrd bostadspolitik får. För att undersöka detta närmare har vi formulerat följande frågeställningar:

- Vilka förutsättningar ges Malmö stad att styra bostadsförsörjningen i Malmö?
- Vilka värden präglar Malmös bostadspolitik?
- Vad får detta för konsekvenser ur ett demokratiperspektiv?

## 1.3 Metod och upplägg

Detta är en *teorikonsumerande studie* vilket innebär att vi använder en teoretisk grund för att identifiera och förklara konflikten mellan offentligt och privat inom bostadspolitiken (Esaiasson m.fl. 2012 s.87). Som teoretiskt underlag har vi valt att använda två teorier, *governance* och *Lennart Lundqvists demokratimodell*. Med hjälp av de två ämnar vi undersöka vårt material och besvara de tre ovan formulerade frågeställningarna. Teorierna presenteras utförligt i uppsatsens teoridel.

Vi menar att *governance* ger en bild av hur den svenska förvaltningen är utformad, styrs och arbetar. Genom att använda *governance* som utgångspunkt kan vi lättare att undersöka vilka förutsättningar Malmö stad har i sitt arbete med att styra bostadsförsörjningen. Vi kan med hjälp teorierna identifiera styrmetoder, makt- och ansvarsförhållanden som råder inom bostadspolitiken och bostadsmarknaden, och därmed identifiera problem och konflikter på ett teoretiskt plan.

Lundqvists demokratimodell har vi valt att använda eftersom vi tycker den synliggör konflikten mellan privat och offentligt på ett tydligt sätt genom sin distinktion mellan demokrati- och ekonomivärden. Dessutom fungerar den som ett intressant underlag för att diskutera demokratiska konsekvenser, och är dessutom lämplig att använda eftersom den i stora drag stämmer överens med den svenska demokratin.

En vetenskaplig studie av detta slag ska präglas av intersubjektivitet, dvs. öppenhet och uppriktighet. (Esaiasson m.fl. 2012 s.25). Det är därför viktigt att ha i åtanke att vid en teorianvändande studie av detta slag är valet av teori direkt avgörande för vilka resultat och slutsatser som uppnås. Eftersom både *governanceteorierna* och *Lundqvists teorier* ges så pass stort utrymme och förklaringsvärde i vår uppsats har de således stor inverkan på de resultat vi presenterar.

Vidare är det viktigt för intersubjektiviteten att vara öppen med vilka operationaliseringar som gjorts. För att undersöka kommunens förutsättningar att styra bostadsförsörjningen har vi huvudsakligen använt två tillvägagångssätt kopplade till *governance*. Det första har varit att studera reformer, målsättningar och lagstiftningar på nationell nivå för att se hur bostadspolitiken decentraliserats, internationaliserats och privatiserats. Den andra delen undersöker bostadspolitiken

på en lägre och mer konkret nivå. Genom rapporter och en samtalsintervju har vi försökt få en uppfattning om vilka verktyg och styrmetoder kommunen använder för att påverka och utforma bostadsförsörjningen.

Genom att undersöka problemen utifrån valda teoretiska utgångspunkter är vi medvetna om att vi inte ger en heltäckande bild av verkligheten. Att vi utgår från governance och medborgardemokratidoktrinen styr våra resultat och vad vi finner. Vi anser dock att detta kan ge en värdefull bild av verkligheten, om än inte den enda, samt aspekter på problem som bör belysas.

## 1.4 Material

Även beträffande valet av material är det viktigt att lyfta fram intersubjektivitetskriteriet. De fakta och material som används och presenteras blir avgörande för vilka resultat som nås (Esaiasson m.fl. 2012, s.23).

Som tidigare nämnt finns det två övergripande delar i vår uppsats. På den nationella nivån, analyserar vi landets bostadspolitik och dess mål. Vi använder budgetpropositioner, Boverkets rapporter och utredningar samt lagar och reformer för att undersöka vilka förutsättningar Malmö stad ges utifrån dem. De utgör även det huvudsakliga materialet för vår analys av vilka värden som präglar bostadspolitiken.

Den andra mer konkreta nivån som behandlar bostadspolitiska verktyg är till stor del baserad på stadsbyggnadskontorets rapport "Handlingsprogram för ökat bostadsbyggande" från 2009. För att fördjupa faktaunderlaget har vi intervjuat en av författarna till rapporten, Annika Reischmann, tillsammans med hennes kollega Hanna Björklund. De arbetar som samordnare av Malmö stads bostadsförsörjning vid Malmös stadsbyggnadskontor. Vi är medvetna om att det vid intervjuer riskerar att uppstå s.k. intervjuareffekt där svaren är påverkade av den som frågar (Esaiasson, 2012, s.227). Av den anledningen ska intervjun betraktas som komplement till rapporterna och inte tvärtom. Frågor är sprungna ur rapporter och bör ses som en utveckling av dess innehåll. Hela intervjun finns transkriberad.

## 1.5 Avgränsningar och definitioner

För att göra uppsatsen mer koncentrerad och sammanhållen har vi gjort ett antal avgränsningar. Vi undersöker värdekonflikter inom bostadspolitiken i Malmö. Vi är medvetna om att vetenskapliga studier ofta strävar efter hög generaliseringsgrad (Esaiasson m.fl. 2012, s.27). Att då enbart fokusera på Malmö kan sägas minska generaliseringsmöjligheterna.

Eftersom vår uppsats till stor del syftar till att analysera bostadspolitiken utifrån ett demokratiperspektiv är det viktigt att definiera demokratibegreppet så som vi använder det. När vi talar om demokrati syftar vi på medborgardemokrati enligt Lennart Lundquists definition. Vidare gör vi i vår demokratianalys en distinktion mellan politikens input och output, där outputen, resultatet, är i fokus.

Gällande governance används begreppet med avseende på två av styrningens aspekter. Dels det offentliga styrmetoder där vi har valt att använda två styrmetoder: nätverksstyrning och kontraktsstyrning, dels governance som ett fenomen av maktförskjutning i form av decentralisering, internationalisering och privatisering eller inblandning av externa aktörer.

Flera av de termer som förekommer genom hela uppsatsen kan vara svåra att hålla isär. Därför har vi valt att definiera dem enligt följande:

- Bostadspolitik - offentliga åtgärder inom bostadsförsörjningen'
- Bostadsmarknad - utbud och efterfrågan av bostäder
- Bostadsförsörjning - uppgiften att tillgodose bostadsbehovet

## 2. Teoretisk del

### 2.1 Governance

Governance är ett svårdefinierat begrepp som i litteraturen används för att beskriva de styrmetoder som används inom politiken och förvaltningen, som fokuserar på en platt organisation, nätverkande och samarbete med olika samhällsaktörer. Begreppet avser också förskjutningar av makten, uppåt till EU, utåt till privata aktörer och nedåt till kommuner genom decentralisering. Begreppet används för att beskriva den förändring från en hierarkisk centralstyrning, government, till en alltmer interaktiv samhällsstyrning, governance. (Montin - Hedlund 2009, s.10)

Governance bygger på tanken att det har utvecklats former av samarbeten mellan olika samhällsaktörer, privata och offentliga, för att förbättra den offentliga politikens förmåga, genom s.k. *nätverk*. (Montin – Hedlund, 2009 s.11) I Sverige har offentliga och privata aktörer länge samarbetat med varandra och myndigheter och kommuner har under lång tid haft utbrett självstyre. Sedan 1990-talet har dock begreppet governance börjat användas på ett annat sätt och fått ökad aktualitet. Begreppet är inte lika förknippat med statsmakten utan har fått en vidare mening som handlar om ”att styra” i allmänhet. Vilka aktörer som styr blir då en empirisk fråga beroende på situationen. (Pierre - Sundström 2009, s.8, 14)

### 2.2 Decentralisering, internationalisering och privatisering

Enligt Montin och Hedlund finns det flera tecken på att governance förekommer också i kommuner. Att politiken flyttats nedåt genom decentralisering har inneburit att regionalt och lokalt självstyre fått ökad betydelse. Men det är inte främst den lokala formella styrelsen som stärkts utan snarare en marknadsliknande organisering där politik initieras, beslutas och genomförs. Kommunerna påverkas i hög grad av maktförskjutningarna till EU-nivå och till privata aktörer. De förvaltningspolitiska förändringarna som skett har inneburit att politikens betydelse har minskat. Dess roll har alltmer blivit att sätta ramar och ge övergripande och översiktliga målsättningar (Montin – Hedlund, 2009, s.11-12) Man kan prata om en avpolitiserad stat och kommun där det är upp till de opolitiska tjänstemännen som har uppgiften att tolka och förverkliga målen. Denna maktförskjutning får inslag av teknokrati och bygger idémässigt på föreställningen att experter, såsom jurister och ekonomer, som anses opolitiska och som kan verka inom decentraliserade nätverk, är bättre lämpade att genomföra det offentligas uppgifter (Pierre – Sundström 2009, s.16-17).

### **2.3 Nätverksstyrning**

Vi kommer med detta in på vilka konkreta metoder som governance innefattar, varav just nätverksstyrning är en av de viktigaste. Tanken bakom nätverksstyrning handlar i mångt och mycket om att dra nytta av expertkunskap. Nätverk kan både ha en lös sammansättning, med otydliga gränser, eller vara stabila, sammanhållna konstellationer med tydliga gränser (Pierre – Sundström, 2009, s.10-11).

Nätverk syftar till att bidra till ett ömsesidigt utbyte av kunskap och idéer och att dra nytta av olika aktörers resurser. Allra viktigast är de ekonomiska resurserna, men också kunskap, makt och inflytande. Det offentliga förfogar över sådana resurser som pengar, mark, lagstiftning och demokratisk legitimitet. De privata aktörerna har å andra sidan tillgång till särskild expertis och rykte att kunna genomföra beslut. Då det offentliga får minskad formell makt i och med att offentlig verksamhet privatiseras och utförs av externa aktörer, ges större betydelse åt en informell typ av makt som det offentliga också kan sägas föfoga över. Det handlar om identitets- och meningsskapande verksamhet, som kan ligga till grund för vilka problem som formuleras och vilka möjliga lösningar som ses. (Pierre – Sundström, 2009, s. 14) Hur maktförhållandena inom nätverken ser ut är alltså inte givet.

### **2.4 Kontraktsstyrning**

En annan metod som används är kontraktsstyrning. Kommuner kan ingå i kontrakt med privata leverantörer som tillgodoser den offentliga service som kontraktet avser. Genom att ingå kontrakt med andra aktörer ägnar sig inte kommunen åt själva implementeringen (Montin – Hedlund, 2009, s.10).

Till skillnad från ett nätverk så innehåller kontrakt mer bindande åtaganden, tydligare ansvarsutkrävande, samförstånd och ett delat risktagande. Det kan handla om samarbeten mellan exempelvis kommun, frivilligorganisationer och företag som syftar till att utveckla den offentliga verksamheten liksom att planera stora projekt. EU hjälper genom sina strukturfonder till att finansiera vissa typer av projekt. De syftar ofta till att utveckla näringslivet och kräver samarbete mellan kommun och näringsliv vilket kan ses som tvingande nätverk (Montin – Hedlund, 2009, s.9, 27).

### **2.5 Demokrati**

En i detta sammanhang relevant del av governancediskussionen kretsar kring relationen till demokrati, till vilken man kan förhålla sig på olika sätt. Medan kritiker ser relationen som problematisk, hävdar governanceförespråkare att relationen är i ett ömsesidigt beroende. Förespråkarna hävdar framför allt de deliberativ-demokratiska värden och menar att governance kan vara ett bra komplement till den representativa demokratin, då den interaktiva samhällsstyrningen kan inkludera de delar av samhället som särskilt berörs av problemet i fråga. Denna syn på demokrati kan dock hamna i kollision med den medborgardemokratiska och representativa demokratisynen (Pierre - Sundström 2009, s.17-19). Pierre och Sundström menar på liknande sätt att om staten (det offentliga)



*”ges en framträdande roll som konstruktör av arenor och nätverk kan governancesamhället hämta demokratisk legitimitet från både den representativa och deliberativa demokratimodellen, i alla fall om ”statens” agerande som konstruktör är ett uttryck för de folkvalda politikernas viljor” (Pierre - Sundsström, 2009 s.18).*

## **2.6 Medborgardemokratin och kritik av ekonomismen**

Följande avsnitt bygger på Lennart Lundquists beskrivning och kritik av vad han kallar för ekonomismen och hans definition av medborgardemokratin. Förändringarna från government till governance kan härledas till begreppet ekonomism och Lundquists grundtes är att ekonomismen hotar det demokratiska systemet.

## **2.7 Medborgardemokratin**

Den medborgardemokratiska doktrinen avser bland annat medborgerligt engagemang och medverkan i politikens alla faser. Fokus ligger på medborgerliga rättigheter, friheter och skyldigheter (Lundquist, 2001, s. 154). Medborgardemokratin lägger stor vikt vid människors relation till varandra, deras ömsesidiga beroende och ansvar. Lundquist talar om gemenskapsstaten som bygger på övergripande och substantiella medborgardemokratiska ideal, och individualismstaten som syftar till att trygga de demokratiska friheterna och individernas självförverkligande. (Lundquist, 1998, s. 67-68).

Han gör alltså en tydlig distinktion mellan en individualistisk demokratidoktrin som fokuserar på integritet och autonomi, och en gemenskapsorienterad demokrati som fokuserar på solidaritet och omsorg (Lundquist, 2001, s. 159).

Viktiga premisser för en fungerande medborgardemokrati är att de existerande eliterna såsom kapitalister, politiker, ämbetsmän, forskare och experter ska verka med medborgarnas bästa för ögonen, och som Lundquist skriver *”inte styra och härska, inte vara förmyndare, inte överta demokratin. Elitens uppgift är att tjäna demokratin och verka som katalysator för att de demokratiska processerna ska fungera bättre.”* (Lundquist, 2001, s. 166).

Någorlunda jämställda utgångslägen vad gäller ekonomiska förutsättningar och maktresurser poängteras också som en demokratisk förutsättning. De växande klyftorna mellan rika och fattiga i samhället ses därför som ett demokratiproblem (Lundquist, 2001, s.43-44)

Vidare poängterar Lundquist vikten av att se till politikens helhet, både dess input och output, både beslut och resultat. Ett beslut som fattas demokratiskt får inte nödvändigt vis ett demokratiskt resultat. Han ställer därför upp processkrav för inputsidan såsom allmänna avtal, medborgardeltagande, insyn i förvaltningen och fri- och rättigheter för medborgarna. På motsvarande vis finns substanskrav för outputsidan. Politikens output ska uppfylla lagens krav som kan formuleras i mål - eller detaljstyrning. De ska överensstämja med politikernas vilja samt, inte minst, med folkets vilja. En förutsättning är naturligtvis att substanskraven förutsätter processkrav. (Lundquist, 1998, s. 91)

## 2.8 Ekonomiska och demokratiska värden

Ekonomismen grundar sig i antaganden hämtade från de neoklassiska ekonomiska teorierna. Dessa förutsätter att människan är rationell, agerar utifrån egenintresse och att marknadskrafter såsom konkurrens, utbud och efterfrågan skall styra samhällsutvecklingen. Det är i detta grundantagande som Lennart Lundquist tar sin kritiska utgångspunkt, och han lyfter fram den fundamentala värdekonflikten som finns mellan det ekonomiska systemet och det demokratiska systemet. De ekonomiska värdena är funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet, medan de demokratiska värdena är jämlikhet, frihet, solidaritet, rättvisa, öppenhet, ansvar med flera (Lundquist, 2001, s. 78, 119). Det föreligger även en intressekonflikt mellan ekonomismens egenintresse, med strävan efter profit, och demokratins allmänintresse och strävan efter det gemensamma goda (Lundquist, 2001, s. 47).

Relationen mellan ekonomism och demokrati är dock diskutabel. Marknadsliberaler menar att marknaden är nödvändig för individens frihet. De hävdar även att marknaden på ett bättre sätt kan besvara folkets krav, genom sina direkta reaktioner på utbud och efterfrågan. En mer konfliktinriktad syn är att demokratin är ett hinder för marknaden. Detta sista påstående är symptomatiskt för ekonomismens hot mot demokratin och konsekvenserna för den svenska förvaltningen. Ett exempel på hur förvaltningen anpassar sig efter sådana antaganden är att den offentliga politiken ”*hålls tillbaka av fruktan för att oroa faktiska eller potentiella investerare.*” (Lundquist, 2001, s. 202)

## 2.9 Kritik av ekonomismen

Den intressekonflikt som råder mellan egenintresse och allmänintresse är helt central i kritiken mot ekonomismen. Företags drivkraft är att göra vinst och växa för egen del, medan det offentligas drivkraft är att värna alla medborgares rätt till ett gott liv. I regeringsformens första kapitel uttrycks det väl att; ”Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.” Vidare skall det allmänna ”verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden” (SFS 1974:152).

Lundquist driver tesen att ekonomismen inte är förenlig med dessa mål. Då den starka staten är ett hot mot ekonomismens idéer kommer de demokratiska värdena alltså att hamna i skymundan för de ekonomiska (Lundquist, 2001, s. 62-63 , 203).

Kundperspektivet, synen på medborgaren som konsument, anser Lundquist vara problematiskt, och ett fenomen som genomsyrar hela ekonomismen. Att se på medborgaren som kund på en marknad är att förringa dennes roll i samhället, med tillhörande rättigheter och skyldigheter. För en kund har ord som ansvar och solidaritet föga betydelse, medan de för en medborgare är fundamentala. Vidare menar Lundquist att detta är ett exempel på hur demokratins output-sida åsidosätts av ekonomismen. Då serviceutbudet bestäms av efterfrågan snarare än faktiskt behov, så hamnar den viktiga principen om att demokratin skall genomsyra samhällets alla områden i skuggan av marknadsidéerna. Fokus måste alltså ligga på outputsidan, politikens implementering (Lundquist, 2001, s. 142-242).

Den governanceinspirerade mål- och resultatstyrningen som tillmäts allt större betydelse i förvaltningen innebär ett risktagande ur demokratisk synpunkt. Principen bygger på att politikerna formulerar målen och förvaltningen sedan ges stor frihet att implementera på det vis den finner lämpligast. Samma relation återfinns mellan förvaltning och externa aktörer. Men då politiska mål ofta formuleras oprecist ges opolitiska aktörer större makt vid implementeringen, och det demokratiska inflytandet i processen förringas (Lundquist, 2001, s. 140-145).

### **3. Empiri och analysmaterial**

Mot bakgrund av teorierna om governance har vi identifierat viktiga områden som påverkar bostadspolitiken i Malmö, såväl som i övriga svenska kommuner. Med den teoretiska bakgrunden ska vi förklara vilka förutsättningar Malmö har att bedriva bostadspolitik. Vi delar in vår empiriska studie i två delar. Den första behandlar reformer, lagar och texter på ett högre politiskt plan. Där beskrivs decentralisering, internationalisering och nya målsättningar. Den andra delen undersöker förutsättningarna på en mer konkret nivå, vilka verktyg och styrmetoder som används.

#### **3.1 Ansvarsområden**

I den svenska bostadspolitiken är det staten som svarar för de finansiella och rättsliga förutsättningarna, medan kommunerna har lokalt ansvar för planering och genomförande. Tidigare låg det huvudsakliga ansvaret för bostadsförsörjningen på staten, men genom 1990-talets avregleringar av bostadsmarknaden förändrades ansvarsfördelningen. Det skedde en decentralisering av bostadspolitiken, även om staten fortfarande hade tydliga nationella bostadspolitiska mål formulerade (Regeringen, s.7).

Formuleringarna i regeringsformen vittnar om en ambitiös demokrati- och samhällskonstruktion som i stor utsträckning bygger på gemenskap i form av gemensamma mål och ömsesidigt ansvar. Det är formuleringar om att det allmänna ska trygga rätten till boende och till att alla människor uppnår jämlikhet, liksom att demokratin ska vara vägledande i hela samhället. För kommunerna är detta särskilt angeläget då mycket av den offentliga verksamheten är förlagd till dem, och det är där många av de förvaltningspolitiska reformerna tar sig uttryck.

I bostadsförsörjningslagen (2000:1383) slås det fast att det är upp till varje kommun att planera sin bostadsförsörjning i syfte att skapa förutsättningar så att *alla* i kommunen får tillgång till bra bostäder. Kommunens ska vidta åtgärder för att bostadsutvecklingen ska gå i önskad riktning, på både kort och lång sikt (Boverket 1, s.12-13).

För att kunna hantera sitt ansvar har Malmö stad upprättat tio bostadspolitiska mål. Dessa politiskt antagna mål tar sikte på att förebygga och minska segregationen i staden, erbjuda ett blandat boende där det finns bostäder för alla malmöbor och sträva efter en demokratisk bostadsplanering. De bostadspolitiska målen antas varje mandatperiod av kommunfullmäktige (Malmö stad 3). För att få perspektiv på följande (stycke 3.2) är det viktigt att ha denna bakgrund (stycket 3.1) vad gäller mål och ansvarsfördelning.

### 3.2 De nationella målsättningarna

De nationella bostadspolitiska målen har förändrats. För att öka förståelsen och ge perspektiv på dagens situation följer utdrag från tidigare års skrivelser och budgetpropositioner där regeringen formulerar sina mål för olika politikområden:

Budgetpropositionen 2005:

*”Alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.”* (Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 18, s. 18)

I Propositionen av den nya regeringen som tillträdde 2006 skriver man följande angående tidigare och framtida mål:

*”Nedanstående mål är beslutat av den tidigare regeringen. Resultatskrivningen görs i förhållande till detta mål. Regeringen avser att se över målformuleringen.* (Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 18, s. 18)

*Verka för* (Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 18, s. 18):

- *lägre byggpriser och boendekostnader i bostäder med god kvalitet*
- *ökad nyproduktion i tillväxtregionerna av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper,*
- *utveckling av det allmännyttiga bostadsföretagen och andra icke-vinstdrivande upplåtelseformer*
- *minskad segregation i boendet.*

År 2008 hade regeringen omformulerat målen till (Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 18, sida 18):

- *Valfrihet på bostadsmarknaderna.*
- *Skäliga boendekostnader.*
- *Goda förutsättningar för etablering på bostadsmarknaderna.*
- *Mångfald i boendet som tillgodoser människors olika behov.*
- *Integration i boendet.*

*För 2008 gäller följande mål för delområdet ”Utbud av bostäder”.*

- *Väl fungerande bostadsmarknader med långsiktigt stabila regelverk samt med förutsägbara villkor för byggande, förvaltning och ägande av bostäder i alla upplåtelseformer.*
- *Bostadsmarknaderna bidrar till en fungerande arbetsmarknad i alla delar av landet.*
- *En väl fungerande konkurrens inom byggsektorn och på bostadsmarknaderna.*
- *Långsiktigt hållbara bostäder med hög kvalitet.”*

I Prop. 2013/14:1 har området "Bostadspolitik" tagits bort, istället skriver man om bostadsmarknad. De generella målen för området formuleras som följande:

*"att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas."* (Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 18, s. 16)

Målen för bostadsmarknaden specificeras något i följande formulering:

*"Målet för Bostadsmarknad är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven."*

De nationella bostadspolitiska målen har som vi ser genomgått stora förändringar på mindre än tio år. Numera finns inga specifika mål för bostadspolitiken på nationell nivå (regeringen 2)

### **3.3 Konkurrenslagstiftning och EU-anpassning**

Vad gäller förändringar i den lagstiftning som påverkar kommunerna, så har inträdet i EU haft stor betydelse. Boverket presenterade 2012 rapporten "EU och bostadspolitik 2011" som är en sammanställning av utvecklingen av rättsfall, beslut och ställningstaganden på EU-nivå som har påverkan på svensk bostadspolitik (Boverket 1, s.3).

EU är en marknadsliberal konstruktion som förutsätter fria och rörliga marknader, och rapporten konstaterar att den fria konkurrensen alltid varit av största vikt för EU. Grundregeln i EU är således att statliga stöd i allmänhet är otillåtna, och då även till bostadsbyggande. Till statliga stöd räknas idag inte endast bidrag i form av likvida medel, utan EU:s definition är bredare och inkluderar även skattelättnader, statliga garantier, förmånliga lån och försäljning av varor och tjänster till förmånliga priser, i princip det mesta som kan rubba konkurrensen och ge vissa företag fördelar gentemot andra. De tidigare subventionerna till bostadsbyggande, som varit ett av statens kanske viktigaste medel för att styra bostadsmarknaden, är numera inte tillåtna (Holmqvist, 2009, s.234)

Då det heller inte längre är tillåtet för stat och kommun att sälja varor och tjänster till förmånliga priser med hänvisning till den fria konkurrensen, så begränsas ytterligare ett av kommunens verktyg för att påverka bostadsbyggandet (Boverket 1, s.15-16, 24).

Det finns dock undantag från förbudet mot statsstöd. Det handlar om så kallade "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse", men till dem räknas dock inte bostäder, utan främst verksamheter såsom post, kommunikation och energiförsörjning (Boverket 1, s.15)

I ett kommittédirektiv från regeringen angående EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik poängterar man tydligt att de förslag som presenteras dels ska minimera marknadspåverkan och dels att kostnaderna för stat och kommun ska begränsas till det som är absolut nödvändigast. De argumenterar tydligt för sin sak med att konkurrensen belönar effektiva och innovativa företag.

Den ökar tillgången på tjänster och varor, ger lägre priser och vidare, menar de, att om marknadskrafterna inte får råda minskar konkurrenskraften vilket i sin tur innebär en risk för höjda konsumentpriser och lägre kvalitet (Regeringen 1, s. 1)

### **3.4 Allmännyttiga bostadsföretag**

Regeringen har genom lagstiftning förändrat de allmännyttiga bostadsföretagens funktion och deras befogenheter. Historiskt har de allmännyttiga bostadsföretagen funnits för att trygga bostadsförsörjningen till de mindre bemedlade (Nationalencyklopedin). De har dessutom drivits utan särskilt vinstsyfte fram till lagstiftningen ändrades 2011. Systemet där de kommunala bostadsföretagen traditionellt haft låga avkastningskrav och möjlighet till att få kommunalt ekonomiskt stöd har på senare år förändrats av ny lagstiftning. Enligt lagen skall de numera ”drivas efter affärsmässiga principer och åläggas med marknadsmässiga avkastningskrav” (Regeringen, s.7). På så vis förändras både avkastningskraven och möjligheterna till ekonomiskt stöd. De allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet skall alltså syfta till att göra ekonomisk vinst på marknadens villkor. Förutom de praktiska förändringarna för kommunerna och företagen, så innebär lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag (2010:879) även att man bryter mot den tidigare rådande självkostnadsprincipen, som förbjuder kommunal verksamhet att göra vinst.

De allmännyttiga bostadsföretagen får alltså inte bara tillåtelse att göra vinst, utan det är snarare ett krav. De ska enligt regeringen:

*”sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat och att kommunerna ska ställa motsvarande affärsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag som andra likartade aktörer...”* (Regeringen 1, s. 8) .

### **3.5 Kommunens verktyg**

#### **3.5.1 Hårda verktyg**

Malmö stad konstaterar i sin handlingsplan från 2013 att bostadspolitiken har förändrats. Kommunen kan idag inte styra utvecklingen i byggandet av bostäder i samma utsträckning som tidigare. Det finns numera praktiskt taget inga statliga subventioner eller annat ekonomiskt stöd för att stimulera ett ökat bostadsbyggande och idag är den svenska bostadsförsörjningen till stora delar marknadsstyrd. Kommunen har emellertid ett antal reella verktyg kvar för att främja en önskad utveckling på bostadsmarknaden (Malmö stad 1, s.6).

Ett av de främsta styrmedel som kommunen kan använda för att påverka är det *kommunala planmonopolet* (Malmö stad 1, s.6). Det innebär att kommunen beslutar om användningen av mark inom kommunens gränser. De kan bestämma när, var och vad som ska byggas (2010:900, PBL). Kommunerna kan sälja eller hyra ut sin mark till andra intressenter som vill bygga. Enligt Reischmann och Björklund har Malmö stad inte sålt ut särskilt mycket av sin mark och kommunen är därför en relativt stor markägare, jämfört med andra kommuner (Björklund - Reischmann 2013, intervju).

På den mark som kommunen själv äger kan det bedrivas en *aktiv markpolitik* (Malmö stad 1, s.6). Det betyder att kommunen bestämmer priset på marken och därmed påverkar vem som får bygga, vad som ska byggas och när det byggs. Även på den mark som staden inte äger har kommunen viss beslutanderätt. De kan bestämma när och var det byggs. Politiker kan genom markpolitik avgöra om de vill prioritera bostadsbyggande eller annan markanvändning. Genom att föra en aktiv markpolitik kan kommunen anpassa sig till marknadens efterfrågan och ställa särskilda krav på byggaktörerna i takt med hur framförallt den ekonomiska situationen förändras (Boverket 3, s.7).

Prissättning av mark är marknadsbaserad och i Malmö har priset på mark sjunkit i samband med senare års finanskris och lågkonjunktur. Kommunen har ansvar att se till att priserna på mark håller sig på rimliga nivåer för att underlätta byggande. År 2007 formulerade kommunen en policy om att främja ett varierat byggande genom att se till att det råder god konkurrens och främja möjligheter att uppföra bostäder till rimliga kostnader (Malmö stad 1, s.7). När vi mailade MKB:s styrelseledamöter och ställde frågan om vilka hinder som finns för MKB:s verksamhet fick vi endast ett svar, från Leif Jakobsson, som även är riksdagsledamot för Socialdemokraterna. Leif Jakobsson säger att ett av de största problemen på bostadsmarknaden i Sverige är den dåliga konkurrensen som innebär att priserna på bostäder och renoveringar blir höga (Jakobsson 2013, intervju).

I Malmö stads lägesrapport från 2013 visas bostadsbyggandets konjunkturberoende. Det framgår att det under den senaste finanskrisen färdigställdes färre bostäder. Intressant är också att det innan bostadssubventionerna togs bort år 2007 byggdes fler bostäder (Malmö stad 4, s.6-7). I intervjun med Reischmann och Björklund understryker de att bostadsmarknaden är extremt konjunkturberoende:

*"... så är ju bostadsbyggandet så otroligt styrt av konjunkturerna nu. Och det ligger ju lite utanför våra händer. Vi kan ju jobba på ändå, men om byggherrarna säger "vi kan inte sälja", "vi hittar inte hyresgäster" eller "vi tror inte det är lönsamt att bygga här". Då är det väldigt svårt."* (Björklund - Reischmann 2013, intervju)

Det tredje verktyg som Malmö Stad förfogar över är det allmännyttiga kommunala bostadsföretaget, MKB. Förutsättningarna för hur allmännyttiga bostadsföretag arbetar har förändrats, som beskrivnings ovan. MKB ägs av Malmö Stad och är stadens största byggföretag. De får sina ägardirektiv från kommunfullmäktige och ska verka för att uppnå kommunens bostadspolitiska krav (Malmö stad 1, s.6-7). Ett problem, enligt Reischmann och Björklund, har varit en bristande kommunikation mellan kommunen och MKB. T.ex. har MKB inte har ingått i beställargruppen inom Malmös bostadspolitik (Björklund - Reischmann 2013, intervju).

### 3.5.2 Mjuka verktyg

Utöver de tre ovan nämnda verktygen förfogar kommunen över mjukare typer av styrmedel. Det inbegriper framförallt att föra dialog och att ta fram kunskapsunderlag. I Malmö arbetar stadskontoret, fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret med att utarbeta kunskapsunderlag i form av rapporter och planer som ger en bild av bostadssituationen (Malmö stad 1, s.6). Dessa kunskapsunderlag ska finnas som grund för bostadspolitiken i kommunen så att beslut snabbt kan fattas när det behövs. När en utomstående byggherre vill starta ett projekt ska kommunen vara redo och veta vilken typ av boende som behöver byggas, sett i ett behovs- och helhetsperspektiv (Boverket 2, s.44).

Kommunen får därmed en central roll i att föra dialog med fastighetsägare och byggföretag (Malmö stad 1, s.6). Enligt Boverket är det viktigt att lokala politiker tar initiativ och försöker skapa ett konstruktivt samarbete mellan de olika aktörerna på den lokala bostadsmarknaden (Boverket 2, s.43-44).

## 3.6 Kommunens styrmetoder

### 3.6.1 Nätverksstyrning

Förvaltningen har blivit alltmer nätverksstyrd vilket syns även inom bostadspolitiken. Detta bekräftas av Reischmann och Björklund. De förklarar hur de jobbar mycket genom nätverk, eftersom det inte finns några ”skarpa” instrument för kommunen att styra bostadsmarknaden. En fråga som bostadsförsörjningen, som är stor och komplex, kräver samarbete mellan olika parter. I Malmö arrangeras det därför byggträffar av kommunen, där byggherrar och kommundirektörer får möjlighet att träffa varandra, men också privata byggherredialoger där företagen kan kommunicera med varandra (Björklund - Reischmann 2013, intervju). Nätverken uppfattas som uppskattade och lyckade, men det är samtidigt tydligt att det finns en konflikt inom nätverken mellan offentliga och privata intressen, det håller Björklund och Reischmann med om:

*”Men så är det ju, vi vill ju att dom ska bygga bostäder som passar för låg- och medelinkomsttagare. Och de vill gärna bygga för höginkomsttagare. De kämpar delvis för att bygga brett, men det är klart att de jobbar efter var vinsten finns.”* (Björklund - Reischmann 2013, intervju)

På frågan vad kommunen kan göra för att styra nätverkens arbete och upprätta gemensamma mål inom nätverket, är svaret mer skeptiskt. Att styra nätverket kan inte kommunen riktigt göra, utan det är handlar om att föra en dialog för att de olika parterna ska ha bra kännedom om varandra. Ett konkret sätt för kommunen att påverka företagen så att bostadsbyggandet ökar skulle kunna vara genom att sänka priset på mark. Det skulle kunna ge effekt i form av ett ökat bostadsbyggande, men skulle också innebära minskade inkomster för kommunen samtidigt som företagen skulle kunna göra större vinster (Björklund - Reischmann 2013, intervju).



### **3.6.2 Kontraktstyrning**

Även kontraktstyrning förekommer inom Malmös bostadspolitik. Reischmann och Björklund förklarar att möjligheten att ingå kontrakt med en utomstående aktör fungerar som ytterligare ett tillvägagångssätt för att uppfylla det ansvar som kommunen har för bostadsförsörjningen (Björklund - Reischmann 2013, intervju). Ett exempel på kontraktstyrning är ett avtal mellan Malmö Stad och PEAB där företaget åtog sig att bygga tretusen lägenheter, framförallt hyresrätter. Ett annat är det avtal där MKB åtog sig att bygga femhundra bostäder per år under fem år (Malmö stad 1, s.8).

Avtal av dessa slag är s.k. avsiktsförklaringar, där kommunen tar fram mark och företaget åtar sig att bygga. I just dessa två fallen har varken PEAB eller MKB levt upp till sina delar av avtalet genom att inte bygga tillräckligt. I dessa fall finns det inga repressalier i form av vitesföreläggande eller liknande. Vilka premisser som avtalen ska utgå ifrån och hur hårda de ska vara är något som får avgöras från fall till fall. Men vad gynnar det att hamna i konflikt med varandra, frågar sig Reischmann och Björklund (Björklund - Reischmann 2013, intervju)?

## **4. Resultat**

### **4.1 Vilka förutsättningar ges Malmö stad att styra bostadsförsörjningen i Malmö?**

Enligt Stig Montin handlar governance om maktförskjutningar, som han säger; uppåt, nedåt och utåt. Ett exempel på hur en sådan maktförskjutning har skett nedåt, är decentraliseringen av bostadspolitik under 1990- och 2000-talet. Kommunernas ökade ansvarstagande har dock inte motsvarats av likvärdiga öknings av deras befogenheter. Snarare har befogenheterna reducerats. Samtidigt är lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) formulerad så att kommunen ska skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder. Fokus ligger således på planering och inte på genomförande. Regeringsformen å andra sidan skriver att *“det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad...”* (SFS 1974:152). Enligt grundlagen vilar alltså ett ansvar på det allmänna att trygga rätten till bostad. Samtidigt har regeringen avskaffat de nationella målen för bostadspolitik som tidigare betonade detta ansvar. Bostadsförsörjningslagen reglerar kommunernas uppgift till att planera snarare än att realisera. Vi kan utifrån detta material konstatera att det finns en viss otydlighet på området. Det finns ett slags vakuum vad gäller ansvar, en diskrepans mellan den grundlagsstadgade medborgerliga rättigheten och den ansvarsfördelning som finns, samt mellan ansvar och förutsättningar att ta det ansvar man åläggs med. Det allmänna, de svenska myndigheterna, staten och kommunerna, har alltså ett ansvar för bostadsförsörjning som de genom decentralisering lägger på kommunerna, samtidigt som de inte ökar kommunernas förutsättningar att axla sitt ansvar.

## 4.2 Europeisering

Vad gäller EU-inträdet så kan man tala om internationalisering, eller mer specifikt europeisering. Det har inneburit en maktförskjutning från stat och kommun till EU och är även det ett karaktäristiskt drag av governancestyning. Dels är själva steget att gå med i en delvis överstatlig organisation ett uppenbart steg mot governance. Även själva deltagandet och dess politik har tydliga drag av governance. Anpassningen till EU-lagstiftningen har inneburit anpassningar för hela ekonomin då EU bygger på en fri inre marknad och fri inre konkurrens. Följderna för kommunernas förutsättningar att bedriva bostadspolitik är alltså kortfattat att subventioner i allmänhet inte längre tillåts och att rätten till att prissätta sin mark vid försäljning regleras och ska anpassas efter priserna som råder på marknaderna. Indirekt är även förändringarna av lagen om allmännyttiga bostadsföretag ett resultat av EU-lagstiftning, även då det råder delade meningar huruvida förändringen av EU-rättsliga skäl var nödvändig eller ej. De verktyg som kommunerna traditionellt har använt sig av har helt enkelt reducerats. I enlighet med governanceteorierna kan man även förvänta sig positiva effekter av marknadsanpassningarna då de syftar till att öka konkurrensen och på sikt pressa priserna. Hittills har vi dock inte kunnat tyda några tydliga resultat på konkurrensområdet som en följd av marknadsanpassningarna.

Vi ser här även en ny aspekt av den rådande diskrepansen. Kommunerna, som av staten åläggs ansvar för bostadsförsörjningen, styrs i stor utsträckning av EU-regler. Så inte heller kommunernas uppdragsgivare, staten, har fullständiga befogenheter att bestämma kommunernas rättsliga förutsättningar.

## 4.3 Nationella målsättningar

Vad gäller förändringarna i de nationella målen för bostadspolitiken, sett utifrån de redovisade propositionstexter, kan en förändring skönjas som ytterligare förstärker den diskrepans mellan det allmännas ansvar för bostadsförsörjningen och de aktuella nationella målen. De nationella mål som fanns med i prop. 2006 stämmer ju tämligen väl överens med formuleringarna i regeringsformen om det allmännas åtagande. När man däremot jämför utdragen ur 2013 års budgetproposition går det knappast att se någon koppling det allmänna ansvaret.

Att den fria konkurrensen uttryckligen är en grundsten i EU-projektet visar på en stark tilltro till marknadens förmåga att lösa samhällsproblem, liksom formuleringen att en begränsning av konkurrensen ökar risken för höjda priser, minskat utbud och lägre kvalitet. Med avseende på Malmös bostadssituation finns det dock anledning att betvivla trovärdigheten i detta antagande, då utbudet inte lyckas möta efterfrågan, utan snarare minskar i relation till efterfrågan. Som Leif Jakobsson poängterar kan dålig konkurrens på byggmarknaden vara ett stort problem som medför höga kostnader, och kanske kan den förändrade konkurrenslagstiftningen på sikt förbättra den situationen ur den aspekten.

## 4.4 Kommunens verktyg

Reformer och lagar har ändrats och förändrat kommunernas möjligheter att arbeta och välja tillvägagångssätt och styrmedel. Metoderna och styrmedlen påverkar i sin tur vilka de konkreta förutsättningarna blir. Vår intervju med

Reischmann och Björklund visar på ett värdefullt sätt hur anställda inom förvaltningen upplever sina verktyg i förhållande till ansvaret:

*“Amen det är ju för svårt. Vi kan tyvärr inte tillgodose bostadsbehovet för alla. Jag vet inte riktigt hur vi ska, jag vet inte riktigt hur man ska angripa det. Att alla egentligen har rätt till en bostad. Vi jobbar liksom med vad vi kan och samtidigt har vi inte alla verktygen för att göra det. Så liksom, vad ska man göra?”*  
(Björklund - Reischmann 2013, intervju)

Utifrån redogörelsen ovan står det klart att kommunen har tre reella styrinstrument för att påverka bostadsmarknaden. Det första är planmonopolet. Malmö stad äger därtill mycket av marken inom kommunen och kan därför sägas ha ganska bra möjligheter att påverka vad som byggs jämfört med andra kommuner. Ändå upplever man svårigheter med just detta. De föreliggande svårigheterna är framförallt det faktum att bostadspolitiken i hög grad är påverkad av externa ekonomiska omständigheter som lönsamhet och konjunktur.

MKB, ett av Malmös viktigaste bostadspolitiska instrument, har i och med de ändrade förutsättningarna för allmännyttiga bostadsföretag förändrade incitament att bygga för låg- och medelinkomsttagare. Teoretiskt föreligger det så att ökade vinstkrav ger incitament att bygga bostäder som är lönsamma, vilket mindre och billigare hyresrätter inte är. Denna slutsats rimmar väl med den rådande situationen där det visserligen byggs, men inte gärna för de med svag köpkraft. Det är även en slutsats som får stöd i intervjun av Reischmann och Björklunds resonemang om vinstkravens hämmande av bostadsbyggandet. Lönsamheten att bygga för dessa samhällsgrupper är helt enkelt inte lika stor som att bygga bostäder för höginkomsttagare. På så vis minskar kommunens möjlighet att genomföra mer sociala bostadsprojekt och tillgodose att alla har en bostad.

Det tredje verktyget, markpolitiken, visar även det sina brister. Priset på mark inom kommunens gränser baseras på marknaden. Eftersom kommunen inte själv kan bygga krävs det att utomstående privata byggföretag gör det. På så vis står kommunen i beroendeställning gentemot företagen. Om det ska byggas några bostäder alls krävs det att Malmö tillhandahåller mark till rimliga priser för byggföretagen. Billiga markpriser kan stimulera bostadsbyggandet men minskar kommunens inkomster. Det finns emellertid inga garantier för att byggföretag väljer att uppföra billigare bostäder i samband med att marken blir billigare, det kan lika gärna öka sina vinstmarginaler. Att försäljningen av marken har marknadsanpassats försvårar också kommunens möjligheter att använda metoden.

#### **4.5 Kommunens styrmetoder**

De två styrmetoder som vi hämtat från governanceteorin förekommer tydligt inom Malmös bostadspolitik. Att bostadsförsörjningen struktureras genom nätverk råder det inget tvivel om. Det är samarbete mellan offentligt och privat där kommunen, genom sitt kunskapsunderlag, ger uppgifter om vad och var det ska byggas, och där företagen har resurserna för att genomföra själva byggandet. Det är ett tydligt exempel på hur aktörer inom ett nätverk utnyttjar varandras resurser. Vad som tycks vara ett bekymmer är kommunens bristande förmåga att påverka

aktörerna i nätverket till att bygga med ett socialt ansvar. Det byggs färre bostäder än vad som behövs. Malmös befolkning ökar, en stor del av ökningen utgörs av resurssvaga grupper som unga, studenter och flyktingar som efterfrågar billiga bostäder. Dessa grupper är inte attraktiva på bostadsmarknaden eftersom billiga bostäder inte genererar samma lönsamhet för företagen. Vinstkraven på byggandet innebär således att det inte byggs i tillräcklig utsträckning för dessa människor.

Förekomsten av kontraktstyre och hur väl det fungerar är svårt att uttala sig om utifrån två ovan redovisade fall (stycke 3.9). Vid en överenskommelse där den ena parten åtar sig att upprätta bostäder borde kommunen rimligtvis kunna räkna med att detta genomförs, i annat fall tappar kontrakten sin poäng. Ett kontrakt finns därför att bägge parter ska försäkras om att den andra kommer uppfylla sin del av åtagandet. Av just den anledningen kan det vara bra med en typ av ansvarsutkrävande i de fall det inte sker. I de här exemplen har man avstått från vitesföreläggande eftersom det skapar konflikt. Att Malmö i de fall där företag inte uppfyller sina plikter, avstår från att kräva vitesföreläggande, dvs ekonomisk ersättning för icke fullföljda plikter, är ett tecken på den beroendeställning som kommunen har gentemot byggföretagen. Om kommunen inte håller sig på god fot med företagen kan framtida investeringar och byggprojekt riskeras.

## **5. Analys: Vilka värden präglar bostadspolitiken?**

Denna värdeanalys utgår från Lundqvists demokrati- och ekonomivärden som vi redogjort för i det teoretiska avsnittet. Som framgår tidigare i uppsatsen finns det många kopplingar mellan dagens förvaltningspolitik, de reformer som genomförts och governance. Governance är i sig ett resultat av ökat fokus på ekonomiska aspekter, dess organisationsformer och logik. Att ekonomivärdena därför är framträdande i denna analys är därför ingen överraskning.

### **5.1 Nationella målsättningar**

Till att börja med utgör utdragen ur budgetpropositionerna intressant material för att analysera vilka värden som gynnas eller missgynnas. Det finns två delar i statens nationella målsättningar som är intressanta att granska ur ett värdeperspektiv.

#### **5.1.1 Ett ändrat fokus: Från jämlikhet till konkurrens**

Den första handlar om målen i sig. Det står klart att det allt mer är ekonomiska termer som kommit att konstituera de nationella målen. Utdragen från budgetpropositionerna visar att det fokus på rättvisa och jämlikhet som tidigare präglat de bostadspolitiska målen tagits bort. Ekonomiska termer som utbud, efterfrågan och valfrihet har istället tagit plats i texterna. Det formuleras således mål om att uppnå valfrihet på bostadsmarknaden och om en fungerande bostadsmarknad där utbud möter efterfrågan. Men målsättningarna har flyttat fokus. De ekonomiska termerna har upphöjts till mål i sig, där bostadsmarknaden hamnar i fokus. Det ansvar som det allmänna åtar sig för bostadsförsörjningen anpassas därefter. De åtgärder som det offentliga vidtar görs därför inom ramarna för bostadsmarknadens villkor och tillåts inte inkräkta på uppsatta mål om fungerande konkurrens. Exempelvis hamnar mål om ökat byggande för

låginkomsttagare i skuggan av målen om konkurrens. De ekonomiska värdena ges på så vis högre prioritet än de demokratiska. Med tanke på att politik i Sverige ska bedrivas enligt demokratiska principer, medan marknaden utvecklas enligt marknadsekonomiska principer, blir det faktum att bostadspolitiken inte behandlas som politikområde utan har ersatts med bostadsmarknad, ytterligare ett tecken på samma utveckling.

Den distinktion Lundquist gör mellan de ekonomiska och demokratiska värdena gör sig sällsynt tydliga här, dvs. mellan å ena sidan funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet, och å andra sidan jämlikhet, solidaritet och ansvar. Lundquist talar om konflikten mellan dessa värden och deras oförenlighet med varandra. Utifrån våra utdrag i budgetpropositionerna kan vi dra slutsatsen att de ekonomiska värdena, enligt konfliktens logik, har givits allt större fokus på bekostnad av de demokratiska.

### **5.1.2 Värdekonflikten i MKB - Ekonomiska kontra demokratiska mål**

Denna utveckling går att se även när det gäller de allmännyttiga bostadsföretagen, i Malmös fall MKB. Deras direktiv utformas efter Malmös bostadspolitiska målsättningar, men i och med den nya lagen med nya villkor och vinstkrav vrids deras syfte om från ett i stora delar demokratiskt till ett mer ekonomiskt syfte. Kraven på att MKB ska drivas affärsmässigt och deras långsiktiga vinstkrav överordnas MKB:s bostadsförsörjande syfte och av kommunen demokratiskt beslutade målsättningar.

### **5.1.3 Problem med målformuleringar**

Den andra delen av de nationella målsättningarna rör sig om målstyrning som styrmetod och metodens funktionalitet och effekter. Det kan konstateras att de nationella målsättningarna har genomgått flera förändringar det senaste decenniet. Men har politiken förändrats lika mycket? Vi kan inte tydligt ge svar på det utifrån vårt material, men kanske är lagändringarna och målsättningarna mer i linje med den rådande governanceutvecklingen än de mål om jämlik och rättvis bostadsfördelning som gällde under tidigare regeringar. Om vi talar om målen som formuleras i budgetpropositionerna och den förda politiken så kan detta åtminstone stämma. Däremot går det att konstatera att skillnaden mellan budgetpropositionens mål och det allmännas förpliktelser enligt regeringsformen har ökat avsevärt. Och ur ett demokratiskt perspektiv finns det knappast något egenvärde i att målsättningar och faktisk utveckling stämmer överens om det sker genom att målsättningarna anpassas efter utvecklingen och inte tvärt om. Det är så att säga målsättningarna som har ändrats så att statens och kommunernas otillräckliga handlingskraft nu är i linje med regeringens målsättningar. Kvar blir det rådande avståndet mellan statens och kommunernas handlingskraft och det grundlagsstadgade åtagandet om det allmännas ansvar för allas rätt till bostad trygghet och god levnadsmiljö.

### **5.1.4 Är målsättningarna funktionella?**

Vi kan konstatera att när den svenska lagstiftningen, med avseende på exempelvis regeringsformen, ger upphov till formuleringar som de vi presenterat, exempelvis

regeringens numera icke existerande bostadspolitiska mål, så råder en viss otydlighet. Målstyrning ger nästan alltid ett tolkningsutrymme då det är upp till utförare att tolka målsättningarna. Och såväl termer som ”rättvisa” och ”jämlika levnadsförhållanden”, som ”fungerande bostadsmarknad”, ger utrymme för tolkningar och överväganden hos kommunerna som har fått sig delegerat ansvaret för bostadsförsörjningen. Formuleringarna i budgetpropositionerna ger därför uttryck för en något diffus värdekonflikt. Direkta lagändringar, som de för allmännyttiga bostadsföretag och konkurrenslagstiftning, blir däremot mer konkreta och motiveras heller inte utifrån ett rättvise- eller jämlikhetsperspektiv, utan utifrån ett marknadsperspektiv som innebär att lagstiftningen ska innebära minimal påverkan på marknaden.

## 5.2 Kommunala verktyg

Vi har också för avsikt att analysera de verktyg kommunen använder utifrån våra valda värden. Man kan dock säga att det snarast är försvagningen och reduceringen av styrmedel som är mest värdebaserad och inte de reella styrmedlen som används. Förbud och regleringar av användningen av subventioner är ju en del i anpassningen till EU:s ekonomiska politik, som är byggd på marknadsliberal grund, och den värdekonflikt som Lundquist talar om är tämligen uppenbar. När det gäller styrmedlen är den idémässiga värdekonflikten inte lika uppenbar. Däremot kan styrmedlen tänkas ge upphov till att olika värden gynnas. Den aktiva markanvändningen är ett exempel på hur ett verktyg kan användas för att främja demokratiska värden. Att Malmö stad, och i förlängningen medborgarna, äger mark innebär att de kan ställa krav på vad som ska byggas där, samt när och hur. Att kommunen måste sälja marken till marknadspris, i syfte att måna om konkurrensen, reducerar detta verktyg, och kan på så vis ses som att ekonomiska värden främjas. Om subventionering skulle användas för att uppnå medborgarnas önskemål, med demokratiskt beslutade målsättningar, kan detta sägas gynna demokrativärdena. Frånvaron av subventioner, å andra sidan, i syfte att främja konkurrens och en effektiv marknad, är i stället uttryck för ekonomiska värden.

## 5.3 Kommunala styrmetoder

Som vi konstaterar är nätverksstyrning en flitigt använd metod. Eftersom byggherrarna där får inflytande över processerna, och deras främsta syfte är att göra vinst, är det ett rimligt antagande att ekonomivärdena kan få ännu mera plats genom nätverken. Dessa kommer helt enkelt in i bilden på ett tidigt stadium. Med tanke på att kommunen är mån om att ha goda relationer med byggherrarna och då man i viss mån söker samförstånd, ges byggherrarna då också inflytande i ett tidigt skede. Kommunernas beroendeställning gentemot byggföretagen gör att en dialog mellan de båda parterna blir nödvändig, men samtidigt finns den grundläggande värdekonflikten som Reischmann och Björklund vittnar om. Företagen strävar efter vinst medan kommunen ska tjäna medborgarna. Det är två uppgifter som är svåra att förena. Nätverkandet som metod innebär att kompromisser görs och man kan därför anta att resultaten i slutändan blir en kompromiss mellan kommunens intresse och företagets dito, i förlängningen en kompromiss mellan ekonomiska och demokratiska värden.

## **6. Analys: Konsekvenser för demokratin**

Det talas sällan om den demokratiska problematiken i samband med bostadspolitiken. Därför vill vi, utifrån det material vi har och den värdebaserade analys vi gjort, diskutera vilka demokratiska konsekvenser dagens bostadspolitiska situation får för Lundqvists medborgardemokrati.

### **6.1 Governance och demokrati**

Vad blir de demokratiska konsekvenserna av en bostadspolitik utformad enligt governancetänkandet? Det finns som sagt demokratiska idéer bakom governance. Exempelvis kan ökad inblandning av olika aktörer i politiska processer, friare marknad och decentralisering anses vara i linje med en deliberativ demokratisyn, dvs. att fler aktörer får vara involverade i beslut som berör dem själva. Vår kritik riktar sig emot detta i sak, men utgår framförallt från den medborgardemokratiska doktrinen där detta inte nödvändigtvis kan sägas vara förändringar i demokratisk riktning.

#### **6.1.1 Decentralisering av befogenheter och ansvar**

Governance innebär, som vi sagt, många drag av marknadsliberalism. Att vi har identifierat governancidéer inom bostadspolitiken innebär att vi kan dra slutsatser på ett teoretiskt plan. Governance är i viss mån ett svar på den centraliserade makten som är viktig i den medborgardemokratiska doktrinen. På ett idéplan strider governance därför mot vissa demokratiska principer. I syfte att effektivisera och förbättra verksamheter decentraliseras dessa, fler aktörer blandas in, internationella aktörer kommer in, marknadsprinciper används. Vissa av dessa marknadsanpassningar och effektiviseringar kan ske i utbyte mot att offentliga och demokratiska institutioners makt och befogenheter undergrävs. Men det är inte nödvändigtvis så, utan decentralisering kan också innebära att kommuner får makt och ansvar för viktiga frågor vilket kan leda till att makten kommer på en lägre demokratisk nivå, närmare medborgarna. I bostadspolitiken innebär det dock att kommunerna får ett ansvarsuppdrag från staten som de inte har möjlighet att genomföra. Det är utan tvekan ett demokratiskt problem när demokratiskt fattade beslut inte kan drivas igenom. Det demokratiska systemet förlorar handlingskraft och medborgarnas förtroende.

#### **6.1.2 Ansvarsutkrävande**

Det finns också ett demokratiskt problem vad gäller ansvarstagande som diskuteras i governancelitteraturen och som kan göras gällande i detta fall. Det faktum att kommunerna ska verkställa nationellt tagna beslut gör att det kan vara svårt att ställa vare sig kommun eller stat till svars då de misslyckas. Staten kan skylla på kommunerna som borde agera i en fråga, medan kommunerna kan skylla på staten som inte ger dem tillräckliga förutsättningar att uppfylla sina plikter. Till detta fogas ytterligare aktörer, företagare och EU. Staten kan därmed hänvisa till EU-lagstiftning och undgå kritik. Kommunen, som å sin sida anlitar byggföretag, gör att ansvarsutkrävandet även på den lägre nivån kan bli problematiskt.

## **6.2 Ekonomismens hot mot demokratin**

Idén om att politikens uppgift ska vara att sätta ramar och mål är en av de grundläggande tankarna inom governance. Den gör sig tydligt inom svensk bostadspolitik genom att kommun och stat sätter målen medan genomförandet av byggande är upp till opolitiska aktörer. De demokratiska konsekvenserna av detta är tydliga. Samhällsproblemens lösningar blir marknadens i stället för politikernas. Att fallet är sådant vittnar både lagstiftning och vår intervju om. Gemensamt för de reformer som genomförts är att marknadskrafterna ska spela en större roll och politiken en mindre. Konkurrens ska främjas och inte subventioner. När de som jobbar med bostadsförsörjningen i Malmö vittnar om att konjunkturen och byggföretagens vilja är helt avgörande för byggandet, kan man konstatera att de ekonomiska värdena till viss del prioriteras på de demokratiska värdenas bekostnad.

### **6.2.1 Otydliga formuleringar och olika tolkningsmöjligheter**

En annan aspekt av målstyrningsmodellen, som både diskuteras i governancelitteraturen och av Lundquist, gäller möjligheten till olika tolkningar av mål och riktlinjer. När staten sätter upp mål för bostadsmarknaden är det upp till kommunen att tolka målen. Ur demokratisynpunkt är detta problematiskt då de folkvalda formulerar mål på folkets mandat. Om de formuleras otydligt, och kommunerna ges tolkningsfrihet, riskerar diskrepansen mellan politikens resultat och politikernas och folkets vilja att blir stor. Demokratiskt ansvarsutkrävande försvåras därmed också.

### **6.2.2 Demokratins försvagade handlingskraft**

På ett högre politiskt plan kan man säga att de demokratiska institutionerna har förlorat makt och handlingskraft till förmån för de ekonomiska institutionerna. Kommunens möjligheter att bestämma vad som ska byggas, var, när och hur, är mycket begränsade, och makten ligger snarare hos byggföretagen. Kommunens makt begränsas till att sätta upp tydliga krav i sina detaljplaner, stimulera byggande och planera, samt att hindra byggen som inte anses lämpliga. På ett lägre plan kan man säga att marknadsanpassningarna gör att medborgarnas möjligheter att påverka bostadsbyggandet snarare beror på deras köpkraft än på politiska makt. Den slutsatsen leder oss in på problematiken med medborgar-kontra kundperspektivet.

### **6.2.3 Medborgar- kontra kundperspektivet**

Som vi har diskuterat tidigare finns det ett lagstiftat offentligt ansvar för alla medborgares rätt till bostad och goda levnadsförhållanden. Mot bakgrund av den utveckling som präglat bostadssituationen och bostadspolitikerna de senaste åren kan man på goda grunder påstå att denna offentlighetens uppgift misslyckas. I Malmö har bostadsbristen ökat i många år. Samtidigt har de nationella målsättningarna ersatt bostadspolitiska mål om goda bostäder till rimliga priser, samt jämlika och trygga levnadsförhållanden, med mål om en fungerande bostadsmarknad. Om man då ser rätten till bostad som en demokratisk rättighet kan man se borttagandet av målen som ett medvetet steg från en demokratisk



strävan. När det blir bostadsbrist som i Malmö, och människor lever utan bostad till följd av dyra boendekostnader, blir resultatet att människors ekonomiska situation avgör deras rätt till bostad. Det är på så vis ett resultat av en syn på medborgaren som kund, köpkraften bestämmer vilken bostad man får och har man ingen köpkraft är risken att man inte heller har någon bostad.

En teoretisk möjlighet med ett sådant marknadsstyrt system, är att om en efterfrågan på bostäder finns, kommer marknaden se till att utbudet ökar. Problemet är dock att ekonomisk efterfrågan inte är samma sak som faktiskt behov. Därför kan utbudet av dyrare bostäder öka förhållandevis mer än utbudet av billigare, trots att behovet av de senare är större. I realiteten har boendet därför snarare blivit en ekonomisk fråga än en demokratisk.

### **6.3 Egenintresse eller allmänintresse?**

Lundquist diskuterar återkommande eliternas roll i samhället och i demokratin. För oss blir resonemangen intressanta då man kan fråga sig vilket syfte bostadspolitiken tjänar. Lundquist menar att samhällets eliter såsom politiker, företagare, kapitalister och experter har en avgörande roll som demokratins tjänare som ska sätta det allmänna goda framför egenintresset. När vi granskar de reformer som genomförts på bostadsområdet och deras syften ställer vi oss frågan huruvida så är fallet. Då de nationella bostadspolitiska målen om jämlika och likvärdiga boende- och levnadsförhållanden formulerats om till mål för bostadsmarknaden, med konkurrens, utbud och efterfrågan i fokus, kan man betvivla att politikerna har allmänintresset i för ögonen. Detsamma gäller kommunernas arbete. När kommunerna inte kräver vitesföreläggande av aktörer som inte uppfyller sina åtaganden, är det då med medborgarnas bästa för ögonen, eller för att värna relationen till företagen? Det är frågor utan svar, men väl värda att ställas.

### **6.4 Kommunens beroende av konjunkturen och företagen**

Ytterligare en slutsats som går att dra utifrån våra resultat är att marknadsanpassningarna av bostadspolitiken och bostadsmarknaden har lett till ett ökat beroende av företagen. Hela bostadssituationen är mycket konjunkturkänslig, vilket bekräftas av Reischmann och Björklund. Just konjunkturberoendet är, ur demokratisk synpunkt, problematiskt. Huruvida rätten till bostad skall anses vara en demokratisk rättighet kan ifrågasättas, men eftersom det nu är en svensk utgångspunkt vore det rimligt att se bostadsbyggandet som en uppgift där det demokratiska samhällets institutioner har bättre verktyg och större möjlighet till inflytande. I dagsläget har varken stat eller kommun tillräckliga verktyg för att handskas med problemen. Om det i slutändan är konjunkturen och byggföretagens möjligheter till profit som avgör vad, när och var det ska byggas, och det, i egenskap av konsumenter, är medborgarnas köpkraft och ekonomiska efterfrågan som i stor utsträckning avgör vad som ska byggas är det svårt att tala om några demokratiska principer på bostadsområdet. De demokratiska värdena ansvar, omsorg, gemenskap, jämlikhet får ge plats till de ekonomiska värdena vinstmaximering och ekonomisk effektivitet.

## **7. Sammanfattning**

Malmö stads förutsättningar att bedriva bostadspolitik har förändrats. Deras handlingskraft har försämrats och deras möjligheter att uppnå sina uppsatta mål har minskat. Governanceliknande reformer har genomförts. Ansvar och befogenheter har förskjutits genom decentralisering och europeisering. De kommunala verktygen är främst planmonopolet, aktiv markpolitik och planering. Även de nationella målen har förändrats och reducerats och det råder nu en diskrepans mellan olika bostadspolitiska mål.

Ansvar för bostadsförsörjningen har flyttats till kommunerna samtidigt som deras handlingskraft försvagats. Deras främsta styrmetoder är nätverk, byggherredialoger och kontraktsstyrning.

Ett resultat är att även diskrepansen mellan uppsatta mål och medel har ökat. Marknadsanpassningar innebär att kommunerna i stor utsträckning görs beroende av byggföretag och konjunkturerna. De demokratiska institutionernas makt försvagas alltså till förmån för de ekonomiska. Både målformuleringarna, reformerna och den försvagade handlingskraften innebär att de ekonomiska värdena generellt prioriteras framför de demokratiska.

## 8. Referensförteckning

### 8.1 Primärkällor

Jakobsson, Leif 2013. Riksdagsledamot (S) och invald i MKB:s styrelse. Enkät 15 december 2013.

Björklund, Hanna och Annika Reischmann, 2013. Samordnare av bostadsförsörjningen i Malmö stad. Intervju 17 december 2013.

### 8.2 Sekundärkällor

#### 8.2.1 Litteraturkällor

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2012, *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4 uppl. Stockholm: Nordstedts juridik AB

Holmqvist, Emma, 2009. *Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation – ett mål utan medel?* Västerås: Edita västra aros

Lundquist, Lennart, 1998, *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratien och eliterna*. Upplaga 1:4. Lund: Studentlitteratur

Montin, Stig - Hedlund, Gun, 2009. *Governance på svenska*. Santérus förlag: Stockholm

Pierre, Jon – Sundström, Göran, 2009. ”Samhällsstyrning i förändring” i Jon Pierre och Göran Sundström (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Liber AB. s.7-31

#### 8.2.2 Lagar

Bostadsförsörjningslagen, SFS 2000:1383

Socialtjänstlag, 2001:453,1 kap Socialtjänstens mål

Regeringsformen, SFS 1974:152, 1 kap 1§ Statsskicketets grunder

Lag om allmännyttiga kommunala aktiebolag, 2010:879, 1 kap 2§

Plan- och bygglagen, 2010:900

#### 8.2.3 Internetkällor

Boverket 1 = Myndigheten för samhällsplanering, stadsplanering, byggande och boende. Rapporten “EU och bostadspolitik 2011” [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2012/EU-och-Bostadspolitiken-2011.pdf> Hämtdatum: 2013-12-12

Boverket 2 = Rapporten "Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen", 2012 [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/63/79/5862a189.pdf> Hämtdatum:  
2013-12-16

Boverket 3 = Rapporten "Markpolitik och kommunala markpriser", 2005 [Elektronisk] Tillgänglig:  
[http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2005/markpolitik\\_och\\_kommunala\\_markpriser.pdf](http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2005/markpolitik_och_kommunala_markpriser.pdf) Hämtdatum: 2013-12-17

Budgetproposition 2005- Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 18, s.18  
<http://www.regeringen.se/sb/d/5019/a/49813>

Budgetproposition 2006 - Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 18, s.18  
<http://www.regeringen.se/sb/d/6188/a/69626>

Budgetproposition 2008 - Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 18 s.18  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/16/79/06a7bd4e.pdf>

Budgetproposition 2013 - Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 18, s.16  
<http://www.regeringen.se/sb/d/16886/a/223709>

Nationalencyklopedin. Sökord: allmännyttigt bostadsföretag.  
<http://www.ne.se/lang/allmannyttigt-bostadsforetag>, hämtad 2014-01-06.

Regeringen = kommittédirektiv för EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik, 2013. [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/94/17/3a670ee6.pdf> Hämtdatum:  
2013-12-08

Regeringen 2 = Mål och prioriteringar för bostadsmarknaden. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/16404/a/168953> Hämtdatum: 2014-01-05

Malmö stad 1 = Handlingsprogram för ökat bostadsbyggande, 2009. [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.malmo.se/download/18.77b107c212e1f5a356a800077603/1383643873818/Handlingprogram+%C3%B6kat+bostadsbyggande.pdf> Hämtdatum: 2013-12-10

Malmö Stad 2 = Rapport om boendesociala frågor, 2009. [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.malmo.se/download/18.77b107c212e1f5a356a800077586/1383643884760/Rapport+om+boendesociala+fr%C3%A5gor.pdf> Hämtdatum: 2013-12-06

Malmö stad 3 = Bostadspolitiska mål, 2012. [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Bostadsforsorjning/Bostadspolitiska-mal.html> Hämtdatum: 2013-12-04

Malmö stad 4 = Lägesrapport bostadsförsörjning, 2013. [Elektronisk]  
Tillgänglig:  
<http://www.malmo.se/download/18.31ab534713cd4aa92138d6a/1383643872395/L%C3%A4gesrapport+bostadsf%C3%B6rs%C3%B6rjning+mars+2013.pdf>  
Hämtdatum: 2014-01-03