

Kan den nyliberala bostadspolitiska vägen rättfärdigas?

En idékritisk analys

Josefine Rutgeron

Abstract

The purpose of this thesis has been to seek, by political theoretical discussion, an effective norm or standard with to evaluate three critical neoliberal reforms in recent Swedish housing policy. By discussing the theories of what the government *can* and *should* do, 6 normative principles are formed to evaluate these neoliberal reforms. The three neoliberal reforms that are evaluated is: Marketisation of the tenant-owned apartment sector; Marketisation of the public rental sector; Dissolution of tenure neutrality. These reforms are shown to be reproachable by these principles. The most important of the principles is the first one which stipulates what purpose the housing policy should have which is that the state should work to create equivalent possibilities for its citizens to find housing of their own choosing. Linked to this is the morally important way in which the state needs to treat its citizens which is to treat the citizens after the principle of Autonomy. All three neoliberal reforms fails in treating the citizens by this principle as well as working against the state's purpose in this case which makes them reproachable.

Nyckelord: Housing policy, Contingent consent, Substantiell rättvisa, Proceduriell rättvisa, Neoliberalism.

Antal ord: 10066

Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	1
1.1	Syfte och frågeställning	2
1.2	Avgränsning	2
2	Metod och material.....	3
2.1	Material.....	3
2.2	Metod.....	3
2.2.1	Extern idékritisk analys.....	3
2.2.2	Begreppsparet generell och selektivt	4
2.2.3	Deontologiskt och konsekvensetik.....	5
3	Analysram.....	6
3.1	Utefter vilka principer bör bostadspolitiskaåtgärder utformas?.....	6
3.1.1	Relationen mellan staten och medborgaren	6
3.1.2	Det villkorliga samtycket och den institutionella teorin	11
3.2	Ett steg ner på abstraktionsgraden.....	15
3.2.1	Generell och selektiv välfärdslogik	15
3.2.2	Bostadspolitikens karaktär som välfärdsstaters vacklande pelare.....	17
3.3	Min bostadspolitiska norm.....	20
4	Analys och idékritisk värdering	21
5	Slutsats	24
5.1	Utefter vilka principer bör bostadspolitiskaåtgärder utformas?.....	24
5.2	Kan de nyliberala nya bostadspolitiska åtgärderna rättfärdigas?.....	24
5.3	Förslag till framtida forskning	25
6	Referenser	26

1 Introduktion

Många bostadspolitiska forskare hävdar att det sedan början på 1990-talet har skett ett systemskifte inom bostadspolitiken. Den svenska välfärdspolitiken har generellt genomgått en förändringsvåg där tidigare uppfattningar och normer har omprövats och där marknaden fått en mycket större roll inom den offentliga verksamheten än vad som tidigare ansåts lämpligt. Efter att ha läst Brett Christophers empiriska analys av den svenska bostadspolitiken som han beskriver som en monstruös hybrid blev jag inspirerad av att kritiskt granska den nya svenska bostadspolitiken. Till skillnad från Christophers empiriska analys där han kritiserar de nyliberala nya delarna av bostadspolitiken utifrån vilka konsekvenser de får ville jag istället värdera den nya politiken utifrån en tydliga normativa principer. Det är dock inom bostadspolitiken, som delvis bestod av privata delar redan innan den marknadsorienterade förändringsvågen kom, som det nya marknadstänket har fått störst genomslag i. Detta gör denna del av välfärdspolitiken till ett intressant analysobjekt. Förändringar inom politiken är alltid intressanta att analysera men eftersom dessa förändringar ofta får livsviktiga konsekvenser för medborgarnas liv, är det inte bara intressant utan *nödvändigt* att utvärdera dessa förändringar.

Det har påståtts att ”vetenskaplig verksamhet får sin legitimitet genom nyttan” (Bjereld et al, 1999, s.44), alltså att den statsvetenskapliga forskningen legitimeras utifrån vilken nytta den har för samhället. Samtidigt finns det en uppfattning att statsvetenskap bör vara en lära om politik, inte i politik och att uppgiften bör vara att beskriva och förklara det politiska livet och inte ta ställning i politiska frågor. (Beckman, 2006, s.332) Den senare uppfattningen är problematisk för den får en att undra vilken nytta den statsvetenskapliga forskningen kan ha när politiska problem ofta har just en normativ dimension. Om den statsvetenskapliga doktrinen avsäger sig förmågan att uttala sig i detta blir konsekvensen att den statsvetenskapliga forskningen inte har något att tillföra en rad olika politiska frågor. Uppfattningen att politiska budskap och program inte får utsättas för kritik eller prövning från det akademiska lägret utan att de endast får beskrivas eller tolkas har utmanats på senare år med utgångspunkt i Herbert Tingstens program för idékritisk forskning. Den idékritiska metodologin har sedan dess utvecklats och prövning av politiska budskap är numera accepterat som fullt gångbart, förutsatt att utvärderingen sker inom de ramar för värdering som den idékritiska metodologin har satt. (Beckman, 2006, s.332f)

Även Rothstein påpekar vikten av normativa analyser och inte minst i sin bok om ”Vad bör staten göra?” där han lyckas med att skapa en konstruktiv teori för hur välfärdspolitiken bör utformas. Hans normer är högst relevanta även i frågan om bostadspolitiken vilket gör att hans teori spelar en viktig roll vid utvärdering av välfärdspolitiska program.

I och med den idé kritiska metodologin är det möjligt för mig att utvärdera de nyliberala reformerna som har skett inom den svenska bostadspolitiska politiken där en bedömning huruvida den nuvarande politiken kan rättfärdigas eller inte kan göras.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att ta fram en bostadspolitik norm genom politisk teoretisk argumentation som sedan används till att idékritiskt värdera tre större nyliberala bostadsreformer som skett inom den svenska bostadspolitiken.

Frågeställning

- Utefter vilka principer bör bostadspolitiska åtgärder utformas?
- Kan de nyliberala nya bostadspolitiska åtgärderna rättfärdigas?

1.2 Avgränsning

Den avgränsning som jag gör är att jag kommer att hålla mig till just tre kritiska nyliberala bostadspolitiska reformer gällande bostadsrätten, allmännyttan och upprätthållandet av en neutral värdering av boendeformer som Christophers tar upp i sin empiriska analys av Sveriges bostadspolitik. Då dessa reformer har medfört essentiella konsekvenser för den svenska bostadspolitikens funktionssätt anser jag dessa väldigt relevanta för en idékritisk analys.

2 Metod och material

2.1 Material

Jag kommer att använda mig av ett material i form av Brett Christophers empiriska analys *A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twentieth Century Sweden* för min idékritiska värdering. Då det är ett sekundärt material är jag medveten om att det kan anses som ett ganska tunt material men då det främst är en normativ uppsats jag skriver anser jag att det är mindre viktigt med vilket material jag utför analysen på. Det viktiga är istället att jag genom en välgrundad bostadspolitisk norm *kan* göra en idékritisk värdering och då Christophers gör en sådan välgrundad empirisk analys av de tre reformer som jag vill utvärdera anser jag att detta material är tillräckligt för syftet med min uppsats.

2.2 Metod

2.2.1 Extern idékritisk analys

I uppsatsen kommer jag att använda mig av extern idékritisk analys. I en politisk text som framför en politisk eller moralisk uppfattning byggs den för det mesta upp av olika påståenden som ger stöd för uppfattningen. Ofta hänvisas det till olika grundläggande värden där det också tydliggörs vilka implikationer politiken förutspås ha, och man beskriver ofta hur de olika värdena relateras till de empiriska sakförhållandena. Genom en argumentationsanalys hade jag kunnat pröva huruvida argumenten för de politiska påståendena kring bostaden är mer eller mindre ogiltiga och ohållbara. Detta hade varit intressant men genom en idékritisk analys kan jag dock istället pröva huruvida de värden eller moraliska principer som argumenten bygger på eller åberopar är rimliga eller inte, givet en viss utgångspunkt (Beckman, 2005, s.71f).

Det handlar på så sätt inte om att värdera de grundläggande värdena i sig eller vilken värdehierarki som borde gälla inom bostadspolitiken, utan att pröva huruvida de nya nyliberala reformerna som analyseras av Christophers är rättfärdiga utifrån

de principer som jag, genom en politisk teoretisk diskussion, anser bör styra bostadspolitiken.

Vid val av utgångspunkter för analysen finns det två väsentliga strategier vilket också påverkar på vilket sätt rättfärdigandet kan prövas. Detta är genom antingen en intern eller extern strategi. Jag har som sagt valt den externa vägen vilket innebär att jag till skillnad från den interna där man värderar utifrån de ideal som texten själv försvarar, kommer att analysera tre större bostadspolitiska reformer som gjorts i den svenska bostadspolitiken och se huruvida de kan rättfärdigas utifrån min bostadspolitiska norm eller inte.

Jag bygger min bostadspolitiska norm genom att använda till stora delar samma resonemang som Bo Rothstein gör i sin bok om vad staten bör och kan göra. Normbygget starter först på ett ganska högt abstrakt plan där det görs en argumentation för vilken substantiella princip som statens relation till medborgaren bör bygga på. Alltså vad staten *bör* göra. En diskussion kring människans natur och kring vilka faktorer det är som styr det politiska beteendet leder till att principer för vad staten *kan* göra tas fram. Normbygget fortsätter sedan genom att dessa abstrakta principer tar form i olika typer av välfärdslogiker vilka är den generella och selektiva, vilket gör att principer för hur utformningen av bostadspolitiken bör vara tillkommer till min bostadspolitiska norm. Normbygget leder till att sex bostadspolitiska principer fastställs konstituera min bostadspolitiska norm.

2.2.2 Begreppsparet generell och selektivt

Begreppsparet generellt och selektivt, vilket är begrepp som beskriver två modeller för statens fördelningslogiker, spelar en essentiell roll i värderingen av de föreslagna åtgärderna i budgetpropositionen. Dessa är dock begrepp vars användning stundtals har fått en mångskiftande innebörd i diskussioner vilket gör ett utlägg om hur de definieras här nödvändigt.

Två distinktioner görs där den första rör *den politiska analysnivån* eller med andra ord *den empiriska analysenheten* vilket i mitt fall är några av de föreslagna åtgärdsprogrammen i budgetpropositionen. Frågan om generellt och selektivt i välfärdspolitiken kan diskuteras på tre olika politiska nivåer. Den första är *statsnivån* vilket är nationalstaten i helhet, den andra är *sektornivån* vilket är ett specifikt område inom politiken till exempel bostadspolitiken. Det tredje nivån är *styrmedelnivån* vilket är enskilda styrmedel inom politikområdet.

Det är *sektornivån* som är relevant för min analys, vilket handlar om huruvida ett politikerområde bygger på en generell eller selektiv logik. Det som är viktigt med att separera och specificera vilken analysnivå som är relevant är att en korrekt avgränsning sker i analysen. Om en stat på statsnivån generellt sett beskrivs som generell kan det fortfarande finnas sektornivåer med en selektiv logik. På samma sätt kan enstaka styrmedel inom ett politikområde bygga på en selektiv logik samtidigt som policyområdet fortfarande har en generell logik i sin helhet. Vilken karaktär styrmedlen har är dock en indikator för politikområdets karaktär, och detta

gör att jag kan värdera och beskriva Sveriges bostadspolitiska karaktär (sektorsnivån) utifrån de styrmedel eller åtgärder som föreslås i budgetpropositioner (Bengtsson, 2001, s.67f).

Den andra distinktionen av begreppsparen i analysen rör *den teoretiska nivån* eller med andra ord det *analytiska perspektivet*. Distinktionen är mellan *diskursen* om politikens avsedda verkan, alltså diskussionen kring politikens mål och policyteori. Den andra är politikens utfall, alltså den utförda politikens effekter.

Mitt analysobjekt, budgetpropositionen och de delar i den jag använder mig av, faller in på diskurssidan. Det är ett medvetet val att fokusera på diskurssidan i min idékritiska värdering då de effekter olika bostadspolitiska program har är ett forskningsfält som är alldeles för stort för min uppsats. På grund av betydande isoleringsproblem är effekter alltid betydligt svåra att mäta vilket gör en idékritisk värdering av dem ett för stort projekt inom ramen för mitt arbete. Min idékritiska värdering av åtgärdsprogrammen i budgetpropositionen är på så sätt riktad till målen med styrmedlen och inte dess effekter.

2.2.3 Deontologiskt och konsekvensetik

Framtagandet av en bostadspolitisk norm sker som sagt genom en moralfilosofisk och politiskt teoretisk argumentation. Argumentationen bygger främst på Bo Rothstein resonemang kring vad staten *bör* och *kan* göra. Detta innebär att argumentationen bygger både på en deontologiskt och konsekvensetisk logik.

I frågan om vad staten *bör* göra bygger resonemanget och på en argumentation kring vilka moraliska värden eller principer som rättfärdigandet ska utgå ifrån. I den naturrättsliga traditionen hävdas det bland annat att det finns en rad mänskliga rättigheter av naturen givna som alltid ska värnas. Argumentationen kring vad staten *bör* göra utgår också från uppfattningen att det finns värden och principer som alltid ska värnas och rättfärdigandet bygger därför på en deontologiskt logik.

Frågan om vad staten *kan* göra bygger däremot på ett resonemang om vilka effekter statens olika typer av åtgärdsprogram får och rättfärdigandet bygger därmed i denna fråga på en konsekvensetisk logik (Badersten, 2006, s.32).

3 Analysram

3.1 Utefter vilka principer bör bostadspolitiska åtgärder utformas?

3.1.1 Relationen mellan staten och medborgaren

Det finns två olika grundprinciper för hur välfärdsstatens relation till medborgaren bör vara förskaffad som får moralfilosofiska konsekvenser för vilken slags typ av välfärdspolitik som förespråkas. För att kunna argumentera för en viss välfärdsnorm inom bostadspolitiken blir det därför nödvändigt att diskutera dessa två grundprinciper och, då de är principiellt oförenliga, ta ställning för en av dem.

Den första av dessa grundprinciper är *autonomiprincipen* (eller principen om statens neutralitet) vilket är hur Bo Rothstein kallar den i sin bok ”Vad bör staten göra”. Principen, som namnet skvallrar om, handlar om att staten ska respektera medborgarnas autonomi och låta dem själva bestämma hur de vill fullfölja sina livsprojekt vilket gör att staten också måste stå neutral till alla olika livsprojekt som medborgarna har. Som den i USA verksamme rättsteoretikern Ronald Dworkin har formulerat resonemanget ska staten behandla medborgarna med *lika* omtanke och respekt och inte bara med omtanke och respekt. Att medborgarna ska behandlas likvärdigt och med respekt och omtanke rättfärdigar Dworkin utifrån den naturrättsliga teorin. Hans deontologiska resonemang är att individer, i egenskap av att vara mänskliga varelser med förmåga att göra upp planer och att tänka moraliskt, har rätt till sin autonomi. Resonemanget likställer även alla medborgare som lika mycket värda, vilket har den moraliska implikationen att staten måste behandla medborgarna likvärdigt samt med respekt och omtanke. Den naturrättsliga rättigheten att leva ett autonomt liv förutsätter därmed att relationen mellan staten och medborgaren måste bygga på en princip om lika omtanke och respekt (Rothstein, 2010, s.44f).

Autonomiprincipen bygger alltså på en princip om *lika omtanke och respekt* där lika omtanke innebär att staten inte får fördela resurser ojämnt för att vissa medborgarna anses mer värda än andra. Lika omtanke syftar även till att människor erkänns som varelser kapabla till ”att känna lidande och frustration.” Tanken med *lika respekt* är att staten inte får begränsa medborgarens frihet eller möjlighet till att fullfölja sitt livsprojekt därför att en majoritet av medborgare anser att vissa livsprojekt är moraliskt eller socialt överlägsna andra livsprojekt. Detta gör att lika respekt också innebär att människor anses kapabla till att själva kunna bilda uppfattningar och välöverbäddade beslut om vad som är gott för deras liv och självständigt leva efter detta. Vad som grundar denna position är just en insikt om att medborgare har *olika* idéer om vad som är rätt och riktigt i livet och staten kan

och ska därför inte uppmuntra vissa uppfattningar framför andra utan att bryta mot principen om lika omtanke och respekt. Detta då alla uppfattningar är likvärdiga. Det är dock viktigt för staten att se till så att inga livsprojekt förhindrar andra livsprojekt. Man kan med andra ord säga att staten endast ska beskydda medborgarnas negativa rätt till att autonomt välja sina livsprojekt (Rothstein, 2010, s.45).

Det är viktigt att poängtera att tanken med lika omtanke och respekt inte kan tolkas som att medborgare har rätt till samma uppsättning eller fördelning av resurser oberoende av hur medborgarens situation ser ut. Självklart är det så att individer har olika stort behov av olika resurser genom livet och att dela allt lika i absoluta tal oavsett utgångspunkt leder bara till att vissa medborgare kommer att förfördelas framför andra. Det finns inget i principen om lika omtanke och respekt som säger något om hur stora ambitioner staten bör ha i en fördelningspolitik eller hur långtgående deras ansvar för den sociala tryggheten ska vara. Principen kan förenas både med en utbred välfärdspolitik eller en minimal motsats. Rätten till likabehandling handlar istället om att, för att citera Rothstein, ”helt enkelt rätten att bli behandlad som en jämlike: rätten att få sina intressen behandlade så fullödigt och fördelaktigt som någon annans intresse.” (Rothstein, 2010, s.46). Medborgarna ska alltså betraktas som jämbördiga i förhållande till staten och behandlas som ansvariga för sina beslut och handlingar fram till dess att motsatsen är bevisad (Rothstein, 2010, s.46f).

Frågan är vilka implikationer autonomiprincipen innebär för välfärdspolitiken och därmed bostadspolitiken. Rothstein menar på att ”om det finns bördor att dela (exempelvis skatter) eller nyttigheter att fördela (till exempel sjukvård) så bör de delas lika.” (Rothstein, 2010, s.46). Bostäder är inte något som staten fördelar utan staten måste istället verka för att säkerställa att alla medborgare har en likvärdig möjlighet till att kunna skaffa sig en bostad. En annan forskare, Stefan Björklund, kallar den här principen för ”den uppenbara lösningen” vilket innebär att det är en prima-facie-princip (prima-facie som i att principen gäller så länge inga andra överväganden kan övertrumfa den) där utgångspunkten är att principen (den uppenbara lösningen med att allt ska delas lika) ska följas om det inte kan framläggas starka skäl för en annan fördelningsprincip. Detta innebär således att det är de som förordnar någon sorts ojämlig fördelningsprincip som har bevis eller argumentationsbördan. Fördelningen av rösträtten är ett bra exempel på när det finns bra skäl till att avvika från en absolut jämn fördelning med tanke på samhällets minderåriga eller förståndshandikappade, men varje sådan avvikelse måste då argumenteras utifrån principen om en allmän och lika fördelning av rösträtten (Rothstein, 2010, s.46).

Som påpekades tidigare innebär inte ”den uppenbara lösningen”, att dela lika vad som än ska fördelas, att alla ska ha lika stor och jämn andel av statens bördor och nyttigheter. Den innebär inte heller att medborgarna ska ha likadana bostäder, det skulle bryta mot autonomiprincipen då individer har olika uppfattningar om vad som konstituerar ett bra boende. Att andra har större andel av vissa nyttigheter förutsätter inte nödvändigtvis att staten ser vissa medborgare som mer värda än andra och därmed inte behandlar dem med lika omtanke och respekt. Det är snarare så att om vissa medborgare inte kan leva ett fullvärdigt liv på samma sätt som andra

medborgare utan specifika nyttigheter eller åtgärder eller vars livssituation förhindrar dem till att på eget bevåg skaffa sig det de behöver, måste staten, för att kunna upprätthålla autonomiprincipen som den används här, hjälpa dem med detta i största möjliga mån (Rothstein, 2010, s.46f).

Det som autonomiprincipen leder till är ett pluralistiskt samhälle med en neutral stat som inte tar ställning i värdefrågor. Utifrån föreställningen att människor är lika värda samt att det finns många olika men likvärdiga sätt att leva ges medborgarna rätt att själva välja sina livsprojekt där staten bara kan inskränka på detta utifall ens livsprojekt förhindrar en annans. Alltså kan enskilda medborgare eller intresseorganisationer propagera för olika uppfattningar om livet och normer men statens *institutioner* måste vara neutrala till dessa. Autonomiprincipen understryker på så sätt det faktum att den enskilde medborgaren har rättigheter som inte får undertryckas av en majoritet, oavsett om det är välvilligt menat. Eftersom staten omöjligt kan veta alla olika uppfattningar om ett gott liv får den istället vara neutral och låta medborgaren själv välja (Rothstein, 2010, s.48f). Detta innebär för bostadspolitiken att statens syfte inte är att fördela enhetliga bostäder utan att säkerställa möjligheten för att alla medborgare ska kunna skaffa sig en bostad efter deras egna preferenser utan att detta leder till att vissa medborgare gynnas eller förfördelas på andra medborgares bekostnad.

Tanken att medborgaren har rätt till autonoma val som en majoritet inte får inskränka leder oss in på det andra motsatta idealet som finns för hur relationen mellan staten och medborgaren bör vara förskaffad. Detta ideal som kallas för den *kommunitära principen* menar på att staten (som i praktiken är detsamma som majoriteten av befolkningen) bör stå för vissa kollektiva moraliska principer som medborgarna och samhället gemensamt ska följa. På så sätt blir staten partisk då den tar ställning för vad som räknas som eftersträvarvärda livsprojekt. Det innebär också att en majoritet för en viss uppfattning om vad som konstituerar ett gott boende skulle rättfärdigt kunna samlas. Enhetliga bostäder utifrån denna uppfattning skulle då kunna byggas och fördelas utan hänsyn till vad minoriteten anser ett gott boende är (Rothstein, 2010, s.49f).

Att en majoritet anses legitimt kunna bestämma i frågan om det goda livet eller en bra bostad bygger på en föreställning att medborgarna utgör en kollektiv grupp med vissa bestämda och gemensamma värderingar som bör värderas och försvaras på ett sätt som åsidosätter autonomiprincipen. De gemensamma värderingarna står alltså över individuella värderingar vilket ligger nära Utilitarismens princip om ”största möjliga lycka åt största möjliga antal.” På så sätt finns det starka paternalistiska drag i det kommittära resonemanget då majoriteten (staten) anses veta bättre än minoriteten och deras styrning av värderingar och moraliska uppfattningar är legitim då den är för individens bästa. Ett försvar för de paternalistiska dragen och som också är en del av den kommittära kritiken mot autonomiprincipen är att personer inte är renskrapade individer utan präglas av de olika kollektiv de tillhör. För att använda Larmores ord:

”Eftersom ingen helt fritt kan bestämma hur han ska betrakta världen och vilka mål han ska sträva efter, utan i stället endast kan komma till insikt om sig själv genom deltagande i gemensamma traditioner och sociala sammanhang – eftersom

han inom vissa områden inte ens bör sträva efter autonomi, så är statens förstahandsuppgift inte att upprätthålla något slags neutralitet, utan i stället omfatta och stödja någon speciell uppfattning om det goda livet.” (i Rothstein, 2010, s.53)

De komunitära filosoferna menar på så sätt att om vi kan enas om att den egna personligheten är skapad av dess specifika politiska och sociala tillhörigheter bör även den politiska ordningen enas kring och stå för bestämda värderingar om det goda livet. Speciellt då, som Waltzer påpekar, olika samhällssfärer har olika fördelningsprinciper vilka har kommit ur komunitära processer. Vi fördelar till exempel rösträtten och arbetstillfällena utifrån olika principer (Rothstein, 2010, s.54f).

Jag skrev i början av avsnittet att jag kommer ta ställning för ett av dessa ideal eftersom de påverkar hur bostadspolitiken bör konstrueras. Jag kommer på samma sätt som Rothstein att ta ställningen för autonomiprincipen med dess princip om lika omtanke och respekt och den neutrala staten. För att svara på den komunitära kritiken ovan mot autonomiprincipen kan det först påpekas att principen om lika omtanke och respekt inte är ett hinder för att det finns olika, komunitärt uppkomna, fördelningsprinciper inom olika sfärer, utan bara ett hinder för att medborgare behandlas olika när de befinner sig inom samma sfär. På samma sätt är autonomiprincipen inte ett hinder för att medborgare tillhör olika kollektiv med gemensamma värderingar utan den innefattar istället ”en skarp åtskillnad mellan våra kulturella och sociala tillhörigheter å ena sidan, och den politiska ordningen å andra sidan. Det centrala i autonomiprincipen är alltså att staten ska vara neutral för att förhindra att medborgare använder de politiska institutionerna och statens tvångsmakt till att premiera vissa medborgares värderingar framför andra. Autonomiprincipen är en möjlig gemensam grund för hur den politiska sfären ska styras samtidigt som medborgarna kan ha vitt åtskilda uppfattningar om vad som ska värderas i livet inom andra sfärer som i den kulturella och sociala.

Enligt Rawls bör vi konstruera våra politiska institutioner på ett sätt som fungerar och accepteras av alla medborgare trots att de inbördes har skilda åsikter om hur man bör leva. För att de politiska institutionerna ska kunna accepteras av alla måste de vara neutrala och inte premiera vissa uppfattningar om acceptabla livsprojekt utan att de endast, så långt som möjligt, ger medborgarna ”likvärdiga möjligheter att välja vad de själva uppfattar som moraliskt korrekta livsprojekt.” Medborgarens kulturella, sociala eller religiösa tillhörighet skiljs på så sätt från den politiska ordningen vilket skapar, i och med statens neutrala ställning, likvärdiga möjligheter för gemenskaper att propagera för olika livsuppfattningar. Alltså söker det Rawlska projektet (som har autonomiprincipen som grund) att nå ett övergripande samförstånd för vilka rättvisepprinciper som bör gälla för våra politiska institutioner och det är bara utifrån vår begränsade egenskap av att vara medborgare som autonomiprincipen och Rawls rättvisepprinciper kan rättfärdigas. I och med dagens pluralistiska samhälle måste en teori om rättvisa ”ge utrymme för skillnader vad gäller allmänna och övergripande doktriner och för en mångfald motsatta, och till och med oförenliga, uppfattningar om värdet av och meningen med mänskligt liv.” (Rothstein, 2010, s.58f).

Autonomiprincipen och den kommunitära principen är oförenliga på så sätt att den ena principen står för en neutral stat medan den andra ser staten som en kollektiv moralisk ordning, men då neutraliteten i autonomiprincipen är reserverad för endast den politiska sfären är den inte ett hinder för social integration och gemenskap. Tvärtom kan autonomiprincipen anses starkare då den enligt Dworkin har en grund för social integration som de kommunitära teoretikerna endast kan nå genom hänvisning till utilitaristiska principer eller genom ett renodlat paternalistiskt resonemang byggt på att vad som majoriteten bestämmer är även rätt för minoriteten. Autonomiprincipens starka grund för social integration är en konsekvens av att medborgaren kan känna sig integrerad med en gemensam politisk ordning så länge den och dess neutralitet är begränsad till den politiska sfären. Kommunitära ideal kan på så sätt verka i samhället samtidigt som medborgarnas olika livsprojekt inte premieras eller förfördelas genom statens tvångsmakt utifrån ett paternalistiska resonemang utan istället ges likvärdiga möjligheter till att förverkligas.

Det kan påpekas att autonomiprincipen innebär en paradox på så sätt att en stat inte kan vara neutral i enlighet med autonomiprincipen eftersom autonomiprincipen i sig är en värdering. Detta är helt korrekt och innebär att statens neutralitet inte kan vara absolut utan relativ där relativiteten baseras på ”värdet av att bevara statens neutralitet och behovet av ett öppet och tolerant samhälle bestående av medborgare med förmåga att självständigt besluta om och ta ansvar för sina liv.” (Rothstein, 2010, s.62).

Autonomiprincipen är en negativ rättighetsprincip på så sätt att den säkerställer friheten för att själv få bestämma över ens liv. Den säkerställer rätten till icke-inblandning för medborgaren från staten så länge detta inte leder till att denne medborgares frihet inskränker en annan medborgares frihet till självbestämmande.

Autonomiprincipen är dock även en positiv rättighetsprincip eftersom den innefattar friheten att faktiskt ha möjligheten till att bestämma över sitt liv. Möjligheten för att medborgaren ska kunna leva som en autonom individ förutsätter att medborgaren har tillgång till vissa grundläggande behov eller som andra också kallar dem, grundläggande nyttigheter. De grundläggande behoven som är nödvändiga för ett autonomt liv och därmed för autonomiprincipens realisation är förknippade med den naturrättsliga teorin om de grundläggande mänskliga rättigheterna människan har i egenskap av att vara mänskliga varelser. De är positiva rättigheter då de innebär för medborgarna rätten till att ta del av statens resurser och det innebär för statens del en förpliktelse att tillgodose dessa (Badersten, 2005, s.113).

Vad som konstituerar dessa grundläggande behov är en diskussion för andra instanser, men relevant för min diskussion och normbygge är att bostaden är fastställd som ett grundläggande behov och mänsklig rättighet. Att bostaden är essentiell för medborgares välbefinnande och autonoma existens är stipulerat inom många bindande dokument, bland annat i FN:s konvention om de sociala, ekonomiska och kulturella mänskliga rättigheterna. I Sveriges grundlag är det också fastställt att bostaden är en grundläggande angelägenhet för staten:

”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete,

bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.” (Regeringsformen, kap 2.)

För bostadspolitiken innebär autonomiprincipen således att staten inte får lägga värdering över vad som konstituerar ett bra boende. Detta förhindrar staten till att fördela enhetliga bostäder men då bostaden är ett grundläggande behov kan frågan om bostaden inte lämnas därhän utan är en statlig angelägenhet. Lösningen ligger i att staten bör sträva efter att likställa medborgarnas möjlighet till att själva skaffa sig en bostad efter deras egna preferenser. En första princip för min bostadspolitiska norm är därmed att bostadspolitikens syfte ska vara att säkerställa medborgarna likvärdiga möjligheter till att skaffa sig en bostad efter egna preferenser.

Det som följer av detta är att statlig intervention på bostadsmarknaden är nödvändigt för att säkerställa det bostadspolitiska syftet. Dock kan det bara rättfärdigas utifrån syftet att skapa likvärdiga möjligheter för medborgaren att skaffa sig en bostad. Min andra bostadspolitiska norm är därmed att statlig intervention i bostadspolitiken är nödvändigt och rättfärdigt så länge syftet med interventionen är att säkerställa att den första bostadspolitiska principen infrias.

3.1.2 Det villkorliga samtycket och den institutionella teorin

Jag kommer i det här avsnittet diskutera vilka faktorerna är som driver det politiska beteendet för att på så sätt kunna fastställa vad staten *kan* göra för att säkerställa medborgarna likvärdiga möjligheter till att skaffa sig en bostad på eget bevåg.

Det villkorliga samtycket är en teori som förklarar relationen mellan ”å ena sidan institutioner och å andra sidan agerande enligt sociala normer respektive enligt egenintresset” (Rothstein, 2010, s.174). För det har visat sig att teorin om egenintresset, om att individers politiska agerande endast grundar sig på individuella nyttokalkyler, brister som förklaringsfaktor inom den politiska sfären. Det finns inte plats i min begränsade uppsats för en utförlig genomgång av egenintressets bristande förklaringsförmåga inom den politiska sfären utan för det måste jag hänvisa till Rothsteins kapitel om detsamma i ”vad bör staten göra” (Rothstein, 2010, s.145-184). Fler och fler forskare inom statsvetenskapen riktar dock empiriskt belagd kritik mot egenintressemodellen vilket är tydligt nedan.

”Vi ser en minirevolt i nästan alla empiriska delar av den statsvetenskapliga professionen gentemot egenintressemodellen om hur en demokrati faktiskt fungerar [...] Påståendet att enbart egenintresse motiverar politiskt beteende måste antingen vara innehållslöst, om egenintresse kan omfatta varje motiv, eller felaktigt, om egenintresse betyder beteende som medvetet avser enbart det egna jaget som förmånstagare. (i Rothstein, 2010, s.165)

”från ett sådant rent individualistiskt egenintresse-perspektiv är det omöjligt att förklara varför människor väljer att handla kollektivt för gemensamma mål över huvud taget. Eftersom det kostar att handla kollektivt, och eftersom resultatet av det kollektiva handlandet i regel är en allmän vara som alla kan konsumera vare sig de bidragit till resultatet eller ej, finns det inga skäl varför individer med en rent egenintresserad nyttofunktion över huvud taget skulle bidra till dessa kostnader [...] eftersom detta är vad människor mycket ofta gör i en mängd olika sammanhang (i företag, organisationer och stater) kan man fråga sig vad värdet på en teori är om den inte kan ge någon rimlig förklaring till detta sakernas tillstånd.” (Rothstein, 2010, s. 157)

I motsats till teorin om egenintresset visar den institutionella teorin vilken viktig roll våra sociala normer och politiska institutioner spelar när vi ska förklara individers val och beteende i det politiska beteendet. Den institutionella teorin menar på att individers politiska beteende ofta kan förklaras av vilka sociala normer individerna har. Röstningsparadoxen är ett bra exempel på ett politiskt beteende som kan förklaras utifrån en demokratisk norm snarare än egenintresset. Detta för att röstningsparadoxen påpekar det faktum att för många människor röstar i allmänna val när det inte finns rimliga skäl utifrån ett egenintresse som förklarar röstningen (Rothstein, 2010, s.156).

Margaret Levi och Leif Lewin har båda oberoende av varandra varit inne på spåret att våra normer delar rollen som förklaringsvariabel med det rationella egenintresset. Levi hävdar på så sätt att individer agerar utifrån *duala nyttofunktioner* snarare än från en enda grundläggande nyttofunktion. Vid frågan om ifall individen ska agera utifrån det gemensamma bästa eller sitt egenintresse säger Levi att:

”Det finns både ett normativt och ett instrumentellt element i beslutet att samarbeta (eller ej) eller att ställa upp frivilligt (eller ej). Självklart finns det delar av befolkningen vars nyttofunktioner är ensartade; de är antingen renodlade inkomstmaximerare eller renodlat moraliska. En stor del förefaller emellertid ha en dual nyttofunktion. De vill bidra till det allmänna bästa, åtminstone i den utsträckning att de anser att något allmänt gott blir utfört. De vill också försäkra sig om att deras personliga intressen blir tillgodosedda så långt som möjligt.” (i Rothstein, 2010, s. 174)

Levi kallar detta beteende för *contingent consent* vilket Rothstein översätter till *det villkorliga samtycket*. De duala nyttofunktionerna styr individers politiska beteende på så sätt att dessa individer enbart kommer att samtycka till att handla kollektivt (kollektivt som i offentligt organiserat) under villkor att de hjälper sig själva samtidigt som de hjälper andra. Medborgaren (med undantag för de som är renodlade inkomstmaximerare och de renodlat moraliska) vill alltså i och med sin duala nyttofunktion både tillfredsställa sitt egenintresse samtidigt som de vill bidra till det gemensamma bästa, men deras tendens till att bidra och att ”göra det rätta” är beroende av deras möjlighet att göra båda två. De individer med dual

nyttofunktion eller med andra ord, de villkorliga samtyckarna, spelar en essentiell roll för varje regering och styrande organ på alla nivåer eftersom deras samtycke till den förda politiken minimerar kostnaden som krävs för att implementera politiken. Detta är offentliga transaktionskostnader som kontroll, övervakning och s.k. selektiva incitament (som i att individer mutas eller betalas för att handla solidariskt och kollektivt) och som snabbt kan bli ohanterliga om inte tillräckligt många medborgare samtycker till politiken. Skatten är ett typexempel på detta eftersom om majoriteten av medborgarna försökte undanhålla staten sin skatt skulle snart kostnaderna för kontroll och övervakning bli gigantiska och systemet skulle kollapsa. För att ett skattesystem ska kunna fungera krävs det alltså att tillräckligt många medborgare omfattar normen att de bör betala åtminstone huvuddelen av de skatter de betalar. Att medborgarna omfattar normen att de bör betala skatt är i sin tur beroende av att de samtycker till majoriteten av statens utgifter vilket legitimerar statens skattekrav (Rothstein, 2010, s.175).

Poängen är att politiskt beteende hos de villkorliga samtyckarna styrs både av egennytta och sociala normer. Det är viktigt, för att kunna hålla nere statens transaktionskostnader, att de villkorliga samtyckarna omfattar rätt normer som att man bör betala skatt men dessa normer är som sagt beroende av att medborgarna samtycker till den förda politiken. Vilka sociala normer ett samhälle omfattar är betingat av *hur de politiska institutionerna i samhället strukturerar aktörernas beslutssituation*. Orsakskedjan går alltså från → strategiskt agerande av politisk elit → politiska institutioner → historiskt kulturella normer. Poängen är alltså att det är våra strategiskt utformade politiska institutioner (institutioner som i både de exekutiva organen men också utformning av åtgärdsprogram m.m.) som formar medborgarnas sociala normer som i sin tur i stor del styr det politiska beteendet (Rothstein, 2010, s.172).

Det viktiga är dock som sagt att medborgarna, för att kunna omfatta dessa normer, måste samtycka till de politiska institutionerna. Utan detta samtycke faller orsakskedjan och det välfärdspolitiska programmet blir desto svårare att implementera med ständigt växande transaktionskostnader.

”Tankegången är att institutioner inte bara påverkar vad de politiska aktörerna finner vara ett rationellt handlande utifrån sitt egenintresse, utan också vad de anser vara ett moraliskt försvarbart handlande. När man på politisk väg tillskapar en institution, till exempel ett socialförsäkringsprogram, ett skattesystem eller ett parlamentariskt beslutsforum, förändrar man inte bara vad framtida aktörer kommer att uppfatta som ett rationellt handlande, Man förändrar också *vad de kommer att uppfatta som ett moraliskt korrekt handlande*. Den rådande samhällsmoralen är, med andra ord, en produkt av de institutioner som samhällsmedborgarna och deras företrädare har konstruerat.” (Rothstein, 2010, s.178)

Den underliggande tesen är alltså att våra sociala normer inte är angivna av metafysiska förhållanden som till exempel klassmedvetande, nationell karaktär

eller genussystem, utan de är istället en produkt av de institutionella förhållanden som de facto konstruerats genom tidigare politiska beslut. (Rothstein, 2010, 179)

Statens politik måste alltså anses legitim i majoriteten av medborgarnas ögon, men den politiska legitimiteten är villkorad av de villkorliga samtyckarnas duala nyttofunktion. Nyckeln till politisk legitimitet, och därmed till ett mer eller mindre självförverkligande välfärdspolitiskt program där transaktionskostnader minimeras i och med att det politiska beteendet styrs av de normer medborgarna omfattar, finns att finna i det villkorliga samtycket.

För att låna en relevant frågeställning som Jane Mansbridge har ställt (i Rothstein, 2010, s.180):

”Kan vi utforma institutioner som befrämjar motiv som vi på normativa grunder anser antingen goda i sig själva eller som leder till goda och rättvisa resultat?”

Svaret på frågan är ett ja. För det är just denna fråga som Margaret Levis teori om det villkorliga samtycket handlar om. För att relatera Janes frågeställning till min bostadspolitiska norm kan den ändras till:

Kan vi utforma en bostadsinstitution (bostadssektorn/politiken) som befrämjar motiv som vi på normativa grunder anser antingen goda i sig själva eller som leder till goda och rättvisa resultat?

I och med teorin om det villkorliga samtycket är svaret på även denna fråga ett ja. Då vi nu vet att möjligheten för att den offentliga politiken och dess åtgärder ska lyckas, måste medborgarna samtycka till den i och med konsekvenserna av höga transaktionskostnader som kommer av att en politik inte accepteras av medborgarna. Detta samtycke bygger i sin tur på tre olika villkor, *substantiell rättvisa, proceduriell rättvisa och rättvis fördelning av bördor* (Rothstein, 2010, s.180).

Tankegången är i korthet att medborgaren för det första måste anse att åtgärdsprogrammet i sig är rättfärdigt (substantiell rättvisa). För det andra måste de anse att implementering av åtgärderna uppfyller kraven på rent spel, alltså att processen i sig i åtgärdsprogrammet är rättfärdig utifrån vad medborgarna anser som rättvist (proceduriell rättvisa), vilket i sig bygger på vilka normer medborgarna omfattar. (vilka normer som medborgarna har är som sagt en konsekvens av hur de politiska institutionerna strukturerar medborgarnas beslutssituation). Samtycket bygger för det tredje på att medborgaren övertygas om att andra medborgare också bidrar solidariskt, med andra ord rättvis fördelning av bördor (Rothstein, 2010, s.180f).

Det centrala i detta är att två av dessa villkor är intuitivt bundna till hur de politiska institutionerna är konstruerade utifrån deras *genomförande*. Med andra ord är de kopplade till frågan om vad staten *kan* göra,

”Hur vi utformar dessa institutioner är således avgörande för i vilken riktning den duala nyttofunktionen ska gå, eller med andra ord, för vilken typ av sociala

normer som kommer att dominera i samhället, eller med andra ord, om *vad staten bör göra*.” (Rothstein, 2010, s.182)

Teorin om det villkorliga samtycket är konstruktiv på så sätt att den både stipulerar vad staten *bör* göra utifrån villkoret om substantiell rättvisa, att politiken i sig är rättfärdig, samtidigt som den stipulerar vad staten *kan* göra i och med villkoret proceduriell rättvisa och rättvis fördelning av bördor. En politik som inte är förenlig med den proceduriella rättvisan innebär som sagt en bristande implementering då samtycket inte undandrages på grund av politikens substans utan på grund av brister i själva utförandet. Den politik eller välfärdspolitiska modell som bäst uppfyller det villkorliga samtycket är på så sätt ofrånkomligt det bättre alternativet vilket fastställer vilken välfärdspolitisk modell som bostadspolitiken ska utformas efter.

I och med det faktum att de flesta medborgarna drivs av en dual nyttofunktion kan jag fastställa att bostadspolitiska åtgärder bör utformas på ett sätt som ser till att medborgarna tjänar på att bidra solidariskt genom att samtidigt tjäna deras egna egenintressen. Min tredje bostadspolitiska princip är alltså att bostadspolitiska åtgärder ska bygga på duala nyttofunktioner.

Då det villkorliga samtycket är essentiellt för att bostadspolitiken ska kunna bli framgångsrik blir min fjärde bostadspolitiska princip att bostadspolitiken bör vara förenlig med det villkorliga samtycket.

3.2 Ett steg ner på abstraktionsgraden

3.2.1 Generell och selektiv välfärdslogik

I det här avsnittet kommer jag att argumentera för, med hjälp av Levis teori om det *villkorliga samtycket*, att en bostadspolitik bör vara av generell art och inte av selektiv art. Detta gör att vi tar ett steg ner på abstraktionsstegen där jag kopplar syftet som bostadspolitiken *bör* ha och hur det *kan* implementeras, alltså vilka principer implementeringen förutsätter för att bli framgångsrik, till vad detta innebär i praktiken för bostadspolitiken.

I förra avsnittet diskuterades frågan om vad staten *kan* göra utifrån föreställningen av att mänskliga handlingar styrs av både ett snävare egenintresse och ”en öppet resonerande diskurs där sociala normer har betydelse” (Rothstein, 2010, s.185). Närvaron av en dual nyttofunktion inom de flesta av samhällets medborgare innebär både restriktioner och möjligheter för vad staten kan göra där det villkorliga samtycket spelar en central roll för hur de offentliga institutionerna, speciellt institutionerna i implementeringsledet, bör utformas.

För att en bostadspolitisk institution ska kunna ha den legitimitet som det villkorliga samtycket inger måste den, för den substantiella rättvisan, fördela bostaden lika för alla utefter principen om *lika omtanke och respekt* då det är en

grundläggande resurs som alla medborgare behöver för att kunna göra *autonoma val*. För den proceduriella rättvisan måste fördelningen ske på ett rättfärdigt sätt, alltså på ett sätt som förhindrar att vissa medborgare trots allt förfördelas på grund av brister i utformningen av åtgärdsprogrammet. Programmet får till exempel inte utformas på ett sätt som gör det möjligt för dem med starka resurser som tid, information och kunskaper, att utnyttja systemet för egen del. På så sätt bör inte system för bostadsköer utgöras av stora komplicerade regelverk som gör det möjligt för dem med extra resurser att använda systemet bättre än andra.

Det tredje villkoret innebär att åtgärdsprogrammet måste bygga på en logik som säkerställer att alla bidrar, om än efter egen förmåga.

Det är nu dags att ta upp två konkurrerande typer av välfärdsprogram, nämligen den generella modellen och den selektiva. De är varandras motsats på så sätt att den generella riktar sig mot alla samhällets medborgare utan individuell behovsprövning medan den selektiva endast riktar sig till den ekonomiskt svagare delen av befolkningen. Här är behovsprövningar essentiella för att kunna utskilja de ekonomiskt svaga från resten av samhället (Bengtsson, 2001, s.67).

Det är uppenbart redan från dessa enkla definitioner att den moraliska logiken i den selektiva modellen inte är förenlig med varken autonomiprincipen med dess princip om *lika omtanke och respekt* eller det villkorliga samtycket eftersom den innebär en bedömning och särbehandling av vissa av samhällets medborgare.

Härnäst kommer en mer utförlig genomgång av hur förenliga eller inte de båda modellerna är med dessa principer för att sedan i nästa avsnitt kopplas till bostadens speciella karaktär.

Det första villkoret i det villkorliga samtycket handlar som sagt om åtgärdsprogrammets allmänna rättighet. Det handlar om ifall substansen i, eller med andra ord målen, med åtgärdsprogrammen är rättfärdiga. Detta är kopplat till frågan om vad staten *bör* göra och åtgärdsprogrammets substantiella rättighet kan fastställas utifrån principerna att staten bör behandla sina medborgare med *lika omtanke och respekt* samt förse dem med de grundläggande resurser (i mitt fall bostaden) som gör dem kapabla till autonoma val. Det centrala med detta är att beroende på vilken institution vi väljer för att fördela de grundläggande resurserna skapas det olika typer av moraliska logiker i den välfärdspolitiska diskursen. I den *selektiva* moraliska logiken fördelas inte de grundläggande resurserna lika mellan medborgarna utan endast till de vars ekonomiska ställning innebär ett hinder för deras möjlighet att *välja* hur deras grundläggande behov ska uppfyllas. Det är med andra ord endast de utan val i frågan om de grundläggande resurserna som anses vara berättigade till statliga resurser (King, 1990, s 6f).

Bedömningen och urskiljandet av de med sämst ekonomisk ställningen innebär är rad komplikationer, där två är speciellt centrala för problematiken i selektiva välfärdsprogram. Den första rör frågan om var gränsen går mellan det grundläggande behovet (the need) och ens önskan (wanting) att ha det? Alla grundläggande behov kommer att logiskt sett vara uppfyllda vid en viss gräns och allt extra efter denna gräns är att anse som ens individuella preferens. Vi kan alla enas om att alla behöver ett boende, men vid vilken gräns blir boendet något mer än ett grundläggande behov? För att kunna utskilja den utsatta gruppen utan val i fråga om sina behov måste denna gräns fastställas men problemet är att det inte

finns några reella möjligheter till att rent implementeringsmässigt göra detta. Detta gör att den substantiella rättfärdigheten med de selektiva åtgärdsprogrammen kan ifrågasättas av majoriteten i och med gränsdragningsfrågan då de kan anse att särskiljandet av vissa medborgare för att få solidariskt stöd inte bör göras då en rättfärdig gränsdragningsfråga inte kan dras. Detta leder till en annan viktig problematik vilket är frågan huruvida det föreligger skuld hos de utsatta medborgarna då de möjligtvis själva har orsakat sin situation och därför moraliskt sett inte har rätt till statligt stöd.

Denna problematik är en icke-fråga inom den generella logiken eftersom ingen gränsdragningsfråga görs då de grundläggande resursernas fördelas lika för alla *till* alla (Rothstein, 2010, s.202f).

Den andra problematiken rör frågan hur avgörandet av hur mycket stöd som de utsatta ska få kan göras utan godtycke. Avgörandet av stödet medför en paternalistisk logik där staten måste träda in i en förmyndarroll gentemot den utsatta gruppen, vilket är något som bryter både mot autonomiprincipen med dess princip om lika omtanke och respekt och det substantiellt rättvisa i detta kan ifrågasättas. Även denna problematik är en ickefråga i generella välfärdsprogram som fördelar allt lika (med syftet att dela allt lika) medan det i de selektiva logiken ofta leder till att åtgärdsprogrammen ifrågasätts. Det är på så sätt tydligt att det är den generella fördelningslogiken som är förenlig med mina tre bostadspolitiska principer och inte den selektiva fördelningslogiken. Min femte bostadspolitiska princip är därmed att bostadspolitiska program ska utformas på generella grunder och inte selektiva.

Jag kommer inte vidare gå in på hur det villkorliga samtycket generellt påverkas av antingen den generella eller selektiva logiken inom välfärdsstaten utan kommer nu istället koppla diskussionen till bostadens speciella karaktär.

3.2.2 Bostadspolitikens karaktär som välfärdsstaters vacklande pelare.

Bostaden är som tidigare nämnts fastställd som en grundläggande resurs för medborgaren som gör det möjligt för denna att ta del av samhället i egenskap av en autonom individ med autonoma val. Fördelningen av denna grundläggande resurs skiljer sig dock från andra grundläggande behov som utbildning och vård m.m. då bostaden fördelas via marknaden och inte via det offentliga.

Att marknaden är bostadens fördelningsmekanism har gjort att bostadspolitiken har kommit att kallas för ”välfärdsstatens vacklande pelare” där den norske bostadsforskaren Ulf Torgersen myntade begreppet genom att peka på de sätt som bostaden skiljer sig från välfärdsstaters andra medborgliga rättigheter som utbildning, vård och pension.

För det första är bostaden både ett grundläggande behov samtidigt som det är en individuell vara. Den är inte som den ekonomiska teorin enkla varor, för bostaden är heterogen, odelbar, orörlig och består ofta av ett knippe egenskaper som

till exempel läge. Vissa kan anse att *var* bostaden ligger är viktigare än dess utformning, och på så sätt är ens *boende* ett koncept uppbyggt av en rad preferenser för ens boende. Därför är ett *boende* svårare att ge på samma sätt som utbildning och vård, eftersom dessa är relativt homogena och kan utföras enligt enhetliga grunder. Att tillhandahålla bostäder till alla medborgare utefter deras personliga uppfattning om vad ett boende ska bestå av (bostaden är ju en del av varje medborgares personliga livsprojekt som staten enligt autonomiprincipen ska stå neutral till) är praktiskt omöjligt. Det andra alternativet vore att tillhandahålla enhetliga bostäder till alla, men detta, förutom att vara enormt kostsamt för staten, bryter dock mot principen om den neutrala staten eftersom de måste lägga en värdering i vad som ska anses vara ett bra boende. Det enda alternativet som kvarstår är just att låta marknaden fungera som fördelningsmekanism (Bengtsson, 2001, s. 54-56).

I och med att bostaden fortfarande är ett grundläggande behov samt en fastställd mänsklig rättighet kan inte staten lämna marknaden helt därhän då statens mål måste vara att försöka säkerställa alla medborgare en bostad. Staten står då inför två alternativ. Det första är att efter en selektiv logik tillhandahålla bostäder för den grupp medborgare i samhället vars ekonomiska ställning förhindrar dem att skaffa sig en bostad på marknaden. Resterande majoritet får klara sig bäst de kan på den helt privata marknaden med den ekonomiska logik den följer. Denna modell kallas för den dualistiska bostadsmodellen men den innebär dock samma problematik som andra selektiva åtgärdsprogram har, nämligen gränsdragningsfrågan och frågan ifall de ens har rätt till stöd. Det substantiellt rättvisa med syftet att ha en liten bostadssektor tillägnad endast de fattigaste kan ifrågasättas genom att det är praktiskt omöjligt att bestämma vad för typ av bostad de ska få utan godtycke. För att återkoppla till den duala nyttofunktionen bör det påpekas att de som har det bättre ställt inte själva tjänar på att hjälpa de svaga i selektiva system utan det sker på endast solidariska grunder vilket vi nu vet kan leda till politikens legitimitet ifrågasätts. Den dualistiska bostadsmarknaden är inte heller förenligt med autonomiprincipen eftersom den bygger på att medborgare särbehandlas och behovsprövningen och den kontinuerliga kontrollen mot potentiellt fusk är integritetskränkande vilket bryter mot principen om *lika omtanke och respekt*.

Den duala nyttofunktionen innebär för det villkorliga samtycket att de med bättre ställt måste tjäna på att hjälpa de utsatta för att åtgärdsprogrammets legitimitet inte ska ifrågasättas. Det behövs alltså ett åtgärdsprogram som är utformat på så sätt att både egennytan uppfylls samt möjligheten till att handla solidariskt. Detta leder oss till det andra alternativet som är att påverka bostadsmarknadens funktionssätt så att det blir möjligt för alla medborgare att skaffa sig en bostad på marknadens villkor vilket är poängen med den generella bostadspolitik. Genom lagstiftning om upplåtelseformer stärks medborgarens ställning på marknaden.

”Dessa lagregler innebär inskränkningar i avtalsfriheten mellan köpare och säljare, inskränkningar som syftar till att reellt ge hushållen ökad marknadsmakt, och de har motiverats med det enskilda hushållets underläge på en fri bostadsmarknad.” (Bengtsson, 2001, s.61).

Ett annat exempel på ett sätt att stärka deras ställning är genom olika subventioner med syftet att hålla nere jämviktpriserna på bostäder eller till att stärka vissa konsumentgruppers förmåga att efterfråga bostäder. Det viktiga är dock insikten att bostadsmarknaden inte kan vara en helt fri marknad utan den måste vara reglerad på ett sätt som säkerställer att syftet med bostadspolitiken infrias vilket är att alla ska kunna ha en likvärdig möjlighet till att skaffa sig en bostad. Att statlig intervention krävs innebär då att bostadsmarknaden inte bör verka efter enbart marknadsmässiga faktorer.

Målet med att försöka ”lägga marknaden till rätta” så att alla medborgare har en likvärdig möjlighet till att skaffa sig en bostad utefter egna preferenser är till skillnad från den selektiva modellen förenligt med både autonomiprincipen och det villkorliga samtycket. Statens neutralitet upprätthålls samtidigt som ingen utsatt grupp utpekas eller särbehandlas vilket är som det bör vara i och med principen om att behandla alla medborgare med lika omtanke och respekt. Syftet med den generella bostadsmarknaden uppfyller på så sätt min första bostadspolitiska princip om vad det bostadspolitiska syftet ska vara.

Min andra bostadspolitiska princip om att bostadspolitiken ska grunda sig på duala nyttofunktioner är också uppfyllt genom den generella bostadspolitiken. Den generella logiken gör det möjligt för de med dual nyttofunktion att både tjäna sitt egenintresse och genom solidariskt handlande. En reell fördelning sker genom skattesystemet då alla betalar och alla tar emot fast i olika omfattning beroende på behov och förmåga. Alla bidrar då med resurser till staten som gör det möjligt för staten att reglera marknaden genom subventioner för bostadsbygge och subventioner för att stärka hushållens ekonomi.

Begreppsparat generellt-selektivt är främst begrepp som är till för att beskriva statlig tilldelning. Eftersom det i bostadspolitiken är marknaden som fungerar som fördelningsmekanism måste definitionen av de båda begreppen kopplas till detta.

En lösning till detta ser Bengtson i att koppla definitionen till begreppet *policyfält*. Med *policyfält* menas den samhällssektor eller politikerområde som den offentliga politiken riktar sig till. Den generella välfärdspolitikens logik riktar sig till alla medborgare och har därmed ett *brett* policyfält och den selektiva logiken där det offentliga stödet endast riktas till vissa har då ett *smalt* policyfält. Utifrån mina bostadspolitiska principer bör därmed de bostadspolitiska åtgärderna ha ett *brett* policyfält vilket är min sjätte normativa bostadspolitiska princip.

3.3 Min bostadspolitiska norm

Efter en djupdykning i den politiskteoretiska diskursen har sex bostadspolitiska principer valts ut för att fungera som en normativ analysram för en idékritisk värdering av de viktigaste av de nyliberala nya bostadsåtgärderna i Sveriges bostadspolitik. Dessa är:

- Bostadspolitiska åtgärder ska utformas med syftet att säkerställa medborgarna likvärdiga möjligheter till att skaffa sig en bostad efter egna preferenser. Detta innebär att bostadspolitiska program och åtgärder inte får bryta mot autonomiprincipen.
- Min andra bostadspolitiska princip är att statlig intervention är nödvändigt och rättfärdigt när det används för att realisera syftet med bostadspolitiken. Bostadsmarknaden bör därmed vara reglerad.
- Min tredje bostadspolitiska princip är att bostadspolitiska åtgärder ska bygga på duala nyttofunktioner.
- Då det villkorliga samtycket är essentiellt för att bostadspolitiken ska kunna bli framgångsrik blir min fjärde bostadspolitiska princip att bostadspolitiken bör vara förenlig med det villkorliga samtycket.
- Min femte bostadspolitiska princip är att bostadspolitiska program och åtgärder ska utformas på generella grunder och inte selektiva.
- Min sjätte bostadspolitiska princip är att bostadspolitiska åtgärder och program bör ha ett brett policyfält.

Dessa principer är sammankopplade på ett sätt som gör att om en princip inte uppfylls faller även de andra. Den första bostadspolitiken är den viktigaste för om inte denna är uppfylld faller alla andra.

4 Analys och idékritisk värdering

Den svenska bostadspolitiken håller på att reformeras. Den svenska regeringen anger det tydligt och inte minst i budgetpropositionen för både 2013 och 2014.

”Det pågår en reformering av svensk bostadspolitik. Regeringens strategi för att minska bostadsbristen vilar på tre pelare. Den ena är att se över regelverket för planprocesserna och hinder som fördyrar, försvårar och försenar bostadsbyggande. Den andra pelaren är åtgärder för att skapa en bättre fungerande bostadsmarknad. Den tredje pelaren handlar om att utnyttja befintligt bostadsbestånd på ett effektivare sätt.” (Budgetpropositionen, utgiftsområde 18, 2014 s. 48)

Även många forskare har forskat kring detta bostadspolitiskskift där marknaden har fått och får en mer och mer central roll. Brett Christophers argumenterar för att ”that Swedish housing policy has taken a series of substantive steps along a neoliberalised path since the late 1960s” (Christophers, 2013, s.5)

Genom definitionen av “neoliberalism” identifierar Christophers många av de svenska bostadspolitiska åtgärderna som just nyliberala och han menar på att den svenska bostadspolitiska reformen är starkt influerad av nyliberalismen. För mig som vill idékritiska värdera tre kritiska nyliberala reformer inom den svenska bostadspolitiken är det därför relevant att rättfärdiga nyliberalismen i bostadsmarknaden utifrån min norm om bostadspolitiken.

Precis som Christophers använder jag mig av Wacquants ramverk för neoliberalismen.

”For Wacquant (2009: 307), neoliberalism entails ‘the articulation of four institutional logics’: promotion, typically via economic deregulation and invariably in the name of efficiency, of markets and market-like mechanisms; welfare state retrenchment; propagation of a trope of individual responsibility and the entrepreneurial self; and an expansive and intrusive penal apparatus. In tracing the primary vectors of neoliberalisation of Swedish housing, all but the fourth of these logics will be clearly apparent.” (Christophers, 2013, s.5)

Neoliberalismen bygger på så sätt på fyra karakteristiska drag nämligen, främjandet av marknaden och marknadsmekanismer, välfärdspolitiska nedskärningar, Spridning av bilden av personligt ansvar och entreprenörskap och en stor inkräktande rättslig apparat.

Frågan om ifall det första karakteristiska draget av neoliberalismen, vilket är främjandet av marknaden och marknadsmekanismer, kan rättfärdigas utifrån min norm beror på vilken typ av marknad som främjas. Som tidigare diskuterats bygger min bostadspolitiska norm på att det är marknaden som ska fungera som fördelningsmekanism

eftersom det andra alternativet med fördelning genom staten inte är förenligt med autonomiprincipen och principen om lika omtanke och respekt. Eftersom bostaden är en mänsklig rättighet av positiv art och då ett boende konstituerar ett grundläggande mänskligt behov, är det nödvändigt att detta behov säkerställs av staten för att målet med autonomiprincipen ska realiseras. Detta gör att marknaden inte kan lämnas därhän utan statlig intervention är nödvändigt. Detta gör att bostadspolitiska åtgärder vars syfte är att frigöra bostadsmarknaden från statliga interventioner så att den fungerar som en fri och öppen bostadsmarknad inte är förenliga med min bostadspolitiska norm.

Huruvida det andra karaktäristiska draget, välfärdspolitiska nedskärningar, kan rättfärdigas utifrån min norm kan lätt fastställas utifrån den tidigare diskussionen kring generella och selektiva välfärdslogiker. Den selektiva välfärdspolitiken visades där vara oförenlig med både det villkorliga samtycket och autonomiprincipen samt dess princip om lika omtanke och respekt. Den generella välfärdslogiken kan däremot rättfärdigas och då den bygger på ett omfattande socialt åtagande med ett omfattande välfärdsprogram är det andra neoliberala draget inte förenligt med min bostadspolitiska norm. Välfärdspolitiska nedskärningar som leder till att det sociala åtagandet riktar sig till speciella grupper och inte hela befolkningen kan på så sätt inte rättfärdigas.

Det tredje draget, Spridningen av bilden av personligt ansvar och entreprenörskap, går emot principen om den neutrala staten. Som tidigare diskuterats måste staten vara neutral i värdefrågor för att individens autonomi ska kunna försäkras. Visserligen kan inte statens neutralitet vara absolut då principen om individens autonomi i sig är en värdering. Statens neutralitet måste på så sätt vara relativ men där relativiteten bestäms på basis av ”värdet av att bevara statens neutralitet och behovet av ett öppet och tolerant samhälle bestående av medborgare med förmåga att självständigt besluta om och ta ansvar för sina liv.” (Rothstein, 2010, s.62). Att staten förespråkar en norm av personligt ansvar och entreprenörskap antyder skuld för dem som inte omfattar normen vilket även öppnar upp för frågan om den individuella skulden för personer som av olika anledningar är i en utsatt position och därmed behöver mer socialt stöd från staten. Detta kan kopplas till den selektiva bostadspolitiken där de medborgare som, genom behovsprövning, inte anses vara tillräckligt ekonomiskt svaga förväntas att klara sig bäst de kan på den fria bostadsmarknaden. Ansvaret för att de lyckas få tag på en bostad hamnar på så sätt på deras egna axlar. Samtidigt som detta måste även dessa medborgare bidra solidariskt till upprätthållandet av den offentliga bostadssektorn som endast de ekonomiskt svaga individerna får verka i och detta kan som tidigare diskuterats leda till att det substantiellt rättvisa i detta ifrågasätts vilket försvagar politikens legitimitet. Poängen med den generella bostadspolitiken är att alla bidrar efter förmåga för att den generella bostadsmarknaden att fungera på ett sätt så att alla har möjlighet till att skaffa sig en bostad, vilket görs utan en norm om personligt ansvar och entreprenörskap. Det tredje karaktäristiska draget för neoliberalismen är på så sätt inte heller förenlig med min bostadspolitiska norm.

Det fjärde draget, med en stor inkräktande rättslig apparat, är inte förenligt med min bostadspolitiska norm ifall det innebär att utsatta grupper särbehandlas och om deras integritet inskränks genom olika typer av kontroll och behovsprövning vilket är ett starkt inslag i den selektiva dualistiska bostadsmarknaden. Den är som nämnts uppdelad i en öppen marknad fri från statlig intervention och en mindre skyddad sektor av ett väl avgränsat bostadsbestånd. Denna skyddade sektor karaktereras av individuella

behovsprövningar, långtgående regleringar och selektiva subventioner som är till för att se till att det endast är de ekonomiskt mest svaga individerna som tar del av denna sektor. Den nyliberala logiken tycks alltså inte vara förenlig med min bostadspolitiska norm.

Christophers har identifierat tre huvudsakliga nyliberala reformeringar i den svenska bostadspolitiken. Dessa är: Marketisation of the tenant-owned apartment sector; Marketisation of the public rental sector; Dissolution of tenure neutrality.

Den första av denna handlar om hur det skapades en marknad för bostadsrätten. I början var priset på en bostadsrätt enbart baserat på bostadens taxeringsvärde. Utöver detta kontrollerades ägarbyten av lokala hyresnämnder. När lagen om ”tenant-ownership control act” avskaffades blev bostadsrätten dock en ekonomisk vara där priset istället blev baserat på marknadspriser. De lokala hyresnämnderna byttes ut av vinstdrivande fastighetsmäklare. Sedan bostadsrätten avreglerades har priserna stigit med 200 procent vilket har gjort bostadsrätten till en bostadsform som inte längre är tillgänglig för alla. Att bostadsrätten numera inte är tillgänglig för alla utom bara de med starka ekonomiska resurser går emot min första bostadspolitiska princip som nämnt handlar om vilket syfte bostadspolitiken bör ha. Att avreglera marknaden för bostadsrätter går även emot den andra bostadspolitiska principen om att bostadsmarknaden bör vara reglerad för att säkerställa att den första bostadspolitiska principen infrias. Detta innebär att denna kritiska nyliberala reform av en viktig del av Sveriges bostadspolitik inte kan rättfärdigas (Christophers, 2013, s.5).

Den andra kritiska nyliberala reformen är den pågående utförsäljningen av allmännyttan. Allmännyttan har sedan tiden efter andra världskriget varit en bostadsform tillgänglig för alla då kostanden för att bo har varit anpassad efter hushållens ekonomi. Genom regleringar har priserna på dessa bostäder hållits nere till en acceptabel nivå. I mitten på 90-talet kom de första förslagen om att delar av allmännyttan bör säljas ut. De allmännyttiga bostäderna har sedan dess i stor mängd sålts till antingen privata fastighetsägare eller till de boende själva genom att bostaden konverteras till en bostadsrätt. Detta har lett till att denna bostadsform som varit tillgänglig för alla har drastiskt minskat i omfattning. Detta går emot mina bostadspolitiska principer på samma sätt som tidigare nämnd reform om bostadsrättens nya karaktär gjorde vilket gör att även denna reform inte kan rättfärdigas. Kopplat till detta är det faktum att de allmännyttiga bostadsföretagen har blivit tvungna till att arbeta efter samma principer som ett privat fastighetsföretag vilket gör att hela allmännyttan numera styrs av fria marknadskrafter. Marknadslogiken gör att marknaden inte behandlar sina aktörer med lika omtanke och respekt vilket effektivt bryter mot min första bostadspolitiska princip. Att de allmännyttiga företagen ska fungera som privata firmor är därför inte heller rättfärdigt (Christophers, 2013, s.7-9).

I samma anda som autonomiprincipen där staten inte lägger värdering för i vårt fall olika bostadsformer har den svenska bostadspolitiken länge genom sina regleringar upprätthållit en neutralitet för olika bostadsformer. Genom en rad ackumulerade reformer stämmer inte längre detta utan vissa bostadsformer premieras framför andra. Detta har bland annat skett genom att olika bostadsformer har olika fastighetsskatter. Staten ska som nämnt inte lägga värdering över eller premiera vissa bostadsformer över andra då detta kan leda till att bostaden blir en statusfråga vilket bryter mot principen om lika omtanke och respekt. Att de olika bostadsformerna numera inte värderas lika bryter mot min första bostadspolitiska princip vilket gör att detta inte heller kan rättfärdigas (Christophers, 2013, s.9f).

5 Slutsats

5.1 Utefter vilka principer bör bostadspolitiska åtgärder utformas?

- Bostadspolitiska åtgärder ska utformas med syftet att säkerställa medborgarna likvärdiga möjligheter till att skaffa sig en bostad efter egna preferenser.
- Min andra bostadspolitiska princip är att statlig intervention är nödvändigt och rättfärdigt när det används för att realisera syftet med bostadspolitiken.
- Min tredje bostadspolitiska princip är att bostadspolitiska åtgärder ska bygga på duala nyttofunktioner.
- Då det villkorliga samtycket är essentiellt för att bostadspolitiken ska kunna bli framgångsrik blir min fjärde bostadspolitiska princip att bostadspolitiken bör vara förenlig med det villkorliga samtycket.
- Min femte bostadspolitiska princip är att bostadspolitiska program och åtgärder ska utformas på generella grunder och inte selektiva.
- Min sjätte bostadspolitiska princip är att bostadspolitiska åtgärder och program bör ha ett brett policyfält.

5.2 Kan de nyliberala nya bostadspolitiska åtgärderna rättfärdigas?

Genom att analysera de tre större nyliberala reformerna i den svenska bostadspolitiken som är beskrivna i Christophers empiriska analys är det tydligt att de inte är förenliga med min bostadspolitiska norm. Detta gör att den nya nyliberala reformeringen av Sveriges bostadspolitik i stora delar inte kan rättfärdigas.

5.3 Förslag till framtida forskning

Mitt förslag till framtida forskning är att idékritiskt granska fler av de nya bostadspolitiska reformerna. Även andra normbyggande arbeten är viktiga så att alla centrala åsikter och sidor i bostadsfrågan utreds och rättfärdigas.

6 Referenser

Badersten, Björn (2006). *Normativ metod: att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur

Bjereld, Ulf, Demker, Marie & Hinnfors, Jonas (1999). *Varför vetenskap?: om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. Lund: Studentlitteratur

Beckman, Ludvig (2006). "Idékritik och statsvetenskapens nytta", *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 108, no.4, s.331-342.

Beckman, Ludvig (2005). *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus

Bengtsson, Bo (2001). "Bostaden som social rättighet", i Lindbom, Anders (red.), *Den nya bostadspolitiken*. Umeå: Boréa, ss. 49-91.

Brett Christophers (2013): *A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first Century Sweden*, *New Political Economy*

Peter King (1998) Needs and choice in housing: An individualist approach, *Scandinavian Housing and Planning Research*, 15:1, 5-17

Riksdagen.se, Hemsida, [elektronisk] Regeringsformen kap. 2. Tillgänglig:
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu_sfs-1974-152/#K2 Hämtdatum: 2014-05-05

Rothstein, Bo (2010). *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 3. uppl. Stockholm: SNS förlag

Prop. 2012/13:1 Budgetpropositionen för 2013

Prop. 2013/14:1 Budgetpropositionen för 2014