# Brist, hopp och framtid – om det kommunala arbetet med (o)jämlik bostadsförsörjning

”Samtidigt som det är uppenbart att vissa frågor går ju inte – att tex de sociala, där är diskursen idag, det går ju inte att säga att ”äh vi skiter i det”. Utan det man måste ju ändå *åtminstone* få det att se *ut* som man har gjort ett helhjärtat försök. Väldigt många *gör* ju det men det är svårt ur ett planerarperspektiv, vart ska man lägga… man har ju begränsad med tid liksom.” (intervju IP planerande)

Den här texten/studien tar avstamp i den alltjämt ökade bostadsojämlikheten (Grander, 2020; Holdo et al., 2022; Listerborn, 2018) som, till följd av en alltmer krackelerande bostadsmarknad, leder människor in i osäkra boendeförhållanden. I denna utveckling har det uppstått en spänning i det kommunala ansvaret mellan socialtjänstens boendestöd och de planerande förvaltningar som enligt lag (SFS, 2000:1383) har i uppdrag att, med riktlinjer planera för goda bostäder åt alla invånare i kommunen. Allt fler studier pekar på det problematiska när socialtjänstens insatser försöker täcka upp för det strukturella kärnproblemet i bostadsojämlikheten, med exkludering av hushåll som resultat (se tex Holappa, 2023; Sahlin, 2020; Samzelius, 2023). Inom den senaste svenska bostadsforskningen efterfrågas behov att lyfta in perspektiv från andra aktörer än socialtjänsten för att öka förståelsen om hur det kommunala bostadsförsörjningsansvaret omhändertas (Sandberg och Listerborn, 2023). Liknande efterfrågan kan ses i den senaste bostadspolitiska utredningen, där man påtalar vikten av att fler hushåll ska gå från socialtjänstens ansvar till att ingå i den kommunala generella bostadsförsörjningen (SOU, 2022:14). Frågan är dock hur denna generella bostadsplanering hanterar frågor om behov, jämlikhet och rättvisa? I min avhandling riktas ljuset mot just detta. Ljuset riktas mot de planerande förvaltningarna – det vill säga den del av den kommunala politisk-administrativa organisationen som ansvarar för planläggning respektive förvaltning och försäljning av kommunal mark. Mer konkret undersöker jag **var de ”sociala” frågorna i bostadsplaneringspraktiken tar vägen.** Jag tar gärna hjälp i att definiera vad det ”sociala” är, men lutar mig än så länge mot Walter Lorenz (2016) tankar om att vad den sociala frågan är, och ska svara på, bör alltid ses i relation till vilka sociala problem som uppstår i ett samhälle givet viss tid och rum. Det sociala arbetets roll, menar Lorenz, är att ständigt påpeka att *det alltid finns alternativ* till rådande samhällsstrukturer - alternativ som syftar till att stärka solidaritet och delaktighet i samhället (Ibid, 2016, s14). Min avhandling handlar därför om att studera vad som sker när alternativ om solidaritet – översatt i tex minskad segregation, ökade möjligheter för alla att hitta en bostad som uppfyller deras behov – lyfts i planeringsprocesser. Det är en studie om målkonflikter och dissonans mellan visioner och utfall. Avhandlingens empiri är format genom ett års etnografiskt fältarbete i Göteborgs kommun, bland tjänstepersoner och politiker som alla arbetar med stadsplaneringsprocesser på olika sätt. Mer specifikt har jag gjort deltagande observationer i ett par bostadsplaneringsprojekt och genomfört intervjuer (både i form av etnografiska samtal samt semi-strukturerade inspelade intervjuer) med stadsplanerare (IP planerande) och politiker (IP styrande) i både stadsbyggnads- och exploateringsnämnden. I planeringspraktiken ingår också tjänstepersoner från socialtjänsten (IP planerande) som är med i planeringsprocesserna för att representera socialtjänstlagens 3e kap, 2a §, om ”socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen”.

Genom att ”leta efter den sociala frågan” sållar jag mig till de teoretiker som menar att stadsplanering till stora delar normativ i sättet den formar idéer och värden (tex Campbell, 2009). Det är också en framåtsyftande, teoretisk praktik (Fainstein & DeFilippis, 2016) – att tänka om det som ännu inte är. Därför bör den förstås som en utopisk praktik, genomsyrad av ideologier om hur vi vill och bör leva (Gunder, 2010; Harvey, 1989; Lefebvre, 1968 [1996]). Urbanforskare har mot denna bakgrund börjat argumentera för behovet av att studera planeringspraktiken ur en ideologikritisk analys (se tex Grange, 2017; Gunder, 2010). Långt ifrån att ha en heltäckande teoretisk förståelse om ideologibegreppets olika ingångar och nyanser har jag inte kunnat släppa att mycket av min empiri handlar just om tro, utopier, en slags fantasi i gränslandet mellan hopp och förtvivlan. Eller som planeraren i det inledande citatet beskriver: ”man måste ju ändå *åtminstone* få det att se *ut* som man har gjort ett helhjärtat försök”. Ideologikritiken är inriktad på att förstå hur ”ideologier konstituerar vår relation till världen och således bestämmer horisonten för våra tolkningar av världen” (Rahel Jaeggi i Johansson Wilén et al., 2021, s. 20). I min studie riktas ljuset mot att förstå vilka idéer som görs gällande i dagens kommunala bostadsplaneringspraktik och hur dessa idéer formar vilka handlingar som blir möjliga. Även vice versa, det vill säga hur praktiker och institutioner formar idéer genom socialiseringspraktiker (ibid) vilket i mitt fall handlar om de relationer som skapas bland planerare, politiker, inom och mellan förvaltningarna.

Planeringsteoretikern Michael Gunder (2010, s. 309) mear att den ideologiska komponenten i planeringen ”largely reflects the dominant ideology of the time, which in much of the world continues to be defined by the evolving capitalist market.” Ända sedan 1980-talet har planeringsforskning visar hur styrning av städer alltmer genomsyras av en neoliberal, entreprenöriell agenda, med främjandet av tillväxt som främsta uppgift, både i Sverige som internationellt (Franzén et al., 2016; Harvey, 1989; Raco & Savini, 2019). Andersén et al. (2023) visar att idén om marknadens intresse dominerar även i riktlinjerna för det kommunala bostadsförsörjningsansvaret. Även om kommunernas planmonopol stått stadigt sedan 1940-tal, har den alltså – i takt med en alltmer avreglerad statlig bostadspolitik – alltmer kommit att handla om att planera i linje med marknadens intressen. Det är mot denna bakgrund som jag, genom resten av texten, kommer att analysera hur Göteborgs planeringspraktik hanterar frågor om bostads(o)jämlikhet. Jag gör det genom ideologikritiskt studera vikten av brist, hopp och olika sätt att förhålla sig till framtiden.

### Om avsaknad av bostäder och riktningen framåt

I detta första analysavsnitt vill jag visa hur idén om ”*bristen*” på bostäder spelar en central roll i förståelsen av den ideologi som formar dagens bostadsplaneringspraktik. Boverkets årliga rapporter om svenska kommuners just bostadsbrist används som flitiga källor när bostadspolitik porträtteras och debatteras i media. På den nationella politiska nivån står folkvalda längs med hela den politiska skalan och pekar på problemen med bostads*bristen*. Likt ett mantra används bristen på bostäder som en, näst intill naturlig, förklaring till varför allt fler har svårt att hitta ett boende. Att identifiera en brist och sedan agera på den är ett kraftfullt verktyg i implementeringen av planeringspolicys (Gunder, 2010). Vem skulle vilja leva i en stad med bristfällig trygghet, hållbarhet eller någon annan slags tillkortakommanden? (ibid) Att sätta idén om bristen i centrum för analysen grundas i den psykoanalytiska filosofen Lacans tankar att ”it is lack that constitutes desire and fundamentally provides ”the ontological unnderpinnings of human existance” (Gunder, 2010, s 306). Bristen skapar alltså en vilja – ett begär – av någonting. I mitt fall leder bristen till en tydlig riktning framåt där byggandet spelar huvudrollen för att åstadkomma en socialt hållbar bostadsförsörjning. Nedan är två olika politikercitat som exemplifierar hur det kan låta:

”Men kommunens uppdrag blir ändå på något sätt att spela på de lagar och regler som gäller och försöka skapa... så många bostäder som möjligt. Det är ju liksom, det är ju sättet att komma åt hemlöshet, det är att det är många bostäder.” (intervju IP3 styrande)

”Till och med att vi har byggt *mer* än vad efterfrågan har ökat de senaste åren.”

”Och vad tänker man att det leder till?” undrar jag.

”Att det finns ett större utbud av bostäder och att det finns ett större utbud man kan efterfråga. Så det är huvudspåret [för att minska hemlösheten] att få ut mer bostäder.” (Intervju IP4 styrande)

I stället för att tolka hemlöshetsproblematik genom brist argumenterar svenska bostadsforskare för att det är en ojämn fördelning av resurser som ligger till grund för människors svårigheter att ta sig in på bostadsmarknaden (XXX). Detta perspektiv framträder i mitt material också, främst bland tjänstepersoner (vilket jag återkommer till senare) men också bland politiker. Vad som är intressant är dock att till och med när politiker som tolkar dagens bostadssituation ur ett resursfördelningsperspektiv är det *ändå* bristen man lutar sig tillbaka mot:

”Det är alltid bra att bygga även om det… Alltså det är alltid bra att bygga mycket, även om det också är bra att bygga liksom så att människor har råd. Men oavsett så är det bra att bygga mycket.” (Intervju IP1 styrande)

Idén om att *bygga bort* bostadsbristen för att bidra till en jämlik bostadsförsörjning – definierat som att alla har en bostad med rimliga villkor – grundas i en marknadsorienterad modell (Bengtsson, i Holdo 2022, s.352). I en sådan leder ökad efterfrågan vid ett givet utbud i ett område till både högre hyror och markvärde, varför det blir rimligt att se till att det totala utbudet står i paritet med den totala efterfrågan. Men för att rätten till bostad ska bli verklighet i en marknadsorienterad modell blir det viktiga verktyget att ”bygga så mycket som möjligt *och* med sådan inriktning att det går att hitta lägenheter med rimlig hyra utan att köa” (ibid, mina kursiveringar). I mitt material framträder marknadsorienterade logiken på ett dominerande sätt – dock är den överordnande principen *att* det byggs, oavsett *vad* som byggs (se även Thörn, 2023). Devisen att ”bygga så mycket som möjligt” slår alltså högre än att bygga med olika ”inriktningar” – tex upplåtelseform, storlek – vilket kan tolkas som att den marknadsorienterade modellen för att åstadkomma en jämlik bostadsförsörjning inte håller. (På så sätt skulle man kunna argumentera för att ideologin faller, vilket är syftet med den sk immanenta ideologikritiken, Wilén et al)

Som nämndes i textens bakgrund finns en omfattande kritik mot att dagens bostadspolitik leder till ökad bostadsojämlikhet. Vad som är intressant i min empiri är hur det inte verkar spela roll huruvida politikerna *faktiskt tror* på vad strategin kan åstadkomma (bygga bort hemlösheten). Vad jag vill poängtera är att själva *idén* om bristen blir, som Gunder poängterat, det där kraftfulla verktyget i implementeringen av planeringspolicys. Den gör att politikerna *ändå* kommer att fortsätta jobba i den rådande marknadsorienterade ideologin, vilket nästa avsnitt handlar om. För att förstå hur bristen fungerar som ett kraftfullt verktyg i planeringen/styrningen av staden vill jag stanna upp vid ett argument för varför fler nyproducerade lägenheter är lösningen på den ökade hemlösheten.

### Behovet av hopp i det komplexa

Idén om att öka takten på nyproduktion grundas i det så kallade flyttkedjeargumentet - en bostadspolitisk strategi de senaste 20 åren, genom nybyggda bostäder för hushåll med höga inkomster stimulera flyttkedjor som tillgängliggör bostäder även för hushåll med lägre inkomster. Inom forskningen finns tudelade resultat om huruvida en sådan trickle-down-effekt faktiskt sker och (Rasmusson et al., 2018) menar att det inte finns vetenskapligt stöd för att använda flyttkedjor som en bostadspolitisk strategi för att tillgängliggöra bostäder för socioekonomiskt svaga grupper. I min empiri är flyttkedjeargumentet närvarande, som ett standardsvar på planeringens möjligheter att lösa bostäder åt alla. Men, vad som är intressant är att argumentet samtidigt framträder som något ambivalent, men ändå givet. Som en politiker uttryckte sig: ”Det är inte självklart bevisat att det [flyttkedjor] funkar, *men det låter ju ändå som att det borde funka.”* (IP3 styrande, min kursivering) Jag kunde inte skaka av mig det faktum att argumentet används så flitigt på en så tunn kunskapsbas. Så under ett samtal med en politiker kommer vi in på ett intressant tema som kopplar an till frågor om ideologi, kunskap, och styrning i bostadsplaneringspraktiken. Han uttrycker ett behov av mer underlag från tjänstepersonsnivån kring olika val av strategier, tex gällande hur segregationen kan motverkas, och att diskussionerna inom politiken blir mer utifrån ”anekdoter och ideologiska perspektiv” än att vara ”så kunskapsbaserad som den skulle kunna vara.” Jag hakar på resonemanget, prövar att ifrågasätta det just utifrån ovan resonemang om flyttkedjorna.

Ida: Men är inte *flyttkedjor* en sån sak som lyfts i tjänstemannautlåtande som att det inte är helt säkert att det funkar […]. Är inte *det* ett sånt exempel på att ”här har vi kunskap”?

IP3 styrande: Ja, det är ett perfekt exempel! Där liksom, kanske framför allt högersidan har sagt liksom bygga bygga, flyttkedjor flyttkedjor, sådära men tittar man på de flesta undersökningar som gjort så visar det att nääee det är liksom typ mambos och kombos[[1]](#footnote-1) som tar de där lägenheterna […] – eller det blev ingen lägenhet!

Ida: Ja det är korta flyttkedjor […] Men varför fortsätter man att prata om det då? Eller jag tänker om man nu *får* kunskap…?

IP3 styrande: Jaaa… men det… politiken är ju inte alltid, vad ska man säga, kunskapsbaserad och rationell. (skratt) Och ibland så får man väl säga såhär att man kan – saker och ting är ju så pass ehhh komplext och sådär, så det är inte konstigt att man behöver nästan ha som en *tro* eller ideologi eller nånting sånt där för att *navigera* i den här komplexiteten och försöka ha en metodik för att landa sina beslut. Och det där gör väl kanske då lite att kunskap som säger emot är svår att få in i det ideologiska systemet och… det behövs ganska mycket innan nä vi kanske får omvärdera hela våran ståndpunkt här.

Politiken poängterar hur behovet av en tro – i min tolkning fantasin om framtiden – aktualiseras *just för att saker och ting är så komplexa*. Resonemanget får sin ideologikritiska blick genom den slovenska filosofen Slavoj Žižek beskrivning av själva kärnan för Lacans ideologikritik: ”The horror of contemplating the unknowable leads people to weave imaginary webs, or fantaies, of what they claim can be known.” (Gunder, 2010, s 306) Själva faktumet att det är komplext, svårt att veta vad som är rätt, möjliggör en slags fantasi om det *som man hävdar man kan veta.* Eller, som vi redan hört från politikern i början av avsnittet: ”Det är inte självklart bevisat att det funkar, *men det låter ju ändå som att det borde funka.”* Fantasin om framtiden blir så kraftfull att den trycker undan kunskap som inte passar in i ideologin. I beskrivningen av något som komplext – något som är ”unknowable” – blir tron på det som ”borde” funka viktigare. Kanske är det därför planeringspolicys, exemplifierat i flyttkedjeargumentet, fortsätta trots att man får kunskap som säger emot. Citatet visar också i sig på en motsättning, att i ena stunden efterfråga kunskap men att i nästa beskriva hur viss kunskap – om den inte passar i det ideologiska systemet – underordnas själva ideologin. Vad som krävs är ”ganska mycket kunskap” innan en ideologi omvärderas.

När tropen att bygga bort bostadsbristen är så övertygande oavsett kunskap, händer det något möjligheten att ifrågasätta den rådande styrningen. Det, menar jag, spelar roll för var de sociala frågorna ”tar vägen” i planeringsprocesserna. Nedan spinner jag vidare på detta genom att lyfta in hur *olika* typer av framtider påverkar vilka värden som ges plats när bostadsområden planeras.

### ”Vi får i alla fall bostäderna, resten får vi lösa sen”

”Vi har en översiktsplan[[2]](#footnote-2) som säger att vi ska bygga... ja nu kommer jag inte ihåg, men en bra bit över hundratusen bostäder. Alltså hundra förskoleavdelningar...alltså det är astronomiska summor liksom. Man förstår inte vart det ska få plats.” (intervju IP2, planerande)

I detta avsnitt vill jag visa hur olika framtider spelar roll för att upprätthålla den hegemoniska planeringspratikten. Jag tar hjälp av planeringsteorier som sätter temporaliteter i centrum för analysen för att förstå hur städer formas (Abram & Weszkalnys, 2013). Jag gör det genom att empiriska nedslag som belyser förhandlingen om *olika värden* i bostadsplaneringen. Mycket av min empiri består av resonemang kring att väga bostadsvolymerna mot andra funktioner, tex skola, parker, äldreboende – vad som i planeringssammanhang kallas för kommunal service. Att ställa kommunal service mot bostäder är ingen unik observation. I en (neoliberal) planeringspraktik som präglas av ett högt exploateringstryck, pågår en ständig förhandling mellan byggaktörer och kommunens tjänstepersoner om höjd på hus, täthet mellan hus, storlekar på lägenheterna. Inte heller är den ny: historiskt har planering alltid handlat om att väga allmänna mot enskilda intressen där marknadens olika aktörer haft en ständigt närvarande, om än skiftande tung, roll (Strömgren, 2007). Eller som en planerare uttryckte sig: ”Jamen det är ju en klassiker, jag menar planerare som försöker hålla ner hushöjder.” Speciellt för dagens situation är dock hur kommunala lokala planerare även intar rollen som vinstsökande aktör på fastighetsmarknaden, där möjligheten att driva en ”progressiv och medveten” stadsplanering inte längre ses som del av det professionella ansvaret. Istället handlar mycket av arbetet om att ”få ut mest bang for the bucks”, som en av mina intervjupersoner uttryckte sig – dvs att sälja så många byggrätter som möjligt för att öka kommunens avkastning. I tider av högkonjunktur har byggrätter fungerat som en kommunal kassako, där markpriser säljs till högsta bud. Denna utveckling måste också förstås när vi analyserar idén om att ”bygga bort bostadsbristen”. Förutsättningarna för att ”hålla ner hushöjder” har helt enkelt ändrats. Lägg därtill den ambitiösa målbilden om att till 2026 ska 25 000 bostäder ska planeras för (GöteborgStad, 2023b). På kommunens hemsida kunde man läsa att år 2021 byggdes bostäder i samma volymer som i mitten av 70-talet (GöteborgStad, 2023a). Frågan som ställdes i avsnittets inledande citat blir relevant: var ska allt få plats?

När trycket på att leverera bostäder ökar, menar jag att det gör det något med möjligheten att förhandla om andra värden än just bostäder. I ett samtal med en politiker får jag berättat för mig hur projekt kan fortsätta trots dess konsekvenser för den allmänna kommunala servicen:

IP4 styrande: Det har kommit till komplikationer i Backaplan när det gäller att tillgodose kommunal service – vill man då avbryta hela det?

Ida: Vill man det?

IP4 styrande: Nä det var en mer retorisk fråga att vill man avbryta hela projektet då? Att nä vi kanske inte kommer tillgodose tillräckligt bra kommunal service i det här projektet så bara…” nääee det är för mycket bostäder och så, så låt oss köra det projektet så får vi lösa det här nån annanstans runt omkring liksom sådär…” säger han medan han pytsar runt med händerna. ”Så det…när du väl är inne i processen och *det är många bostäder på gång* så är det väldigt lätt, har jag sett liksom, att både tjänstemän och politiker har landat i att *jamen vi får i alla fall bostäderna och så får vi lösa det andra sen*. Och så har man gjort det lite för mycket, och på lite för många platser och till slut så – det finns ingen mark kvar att lösa den kommunala servicen på.” (mina kursiveringar)

Citatet visar på att det är mängden bostäder som överordnas de sociala värden som exempelvis en förskola kommer med. Vad som är intressant är att det framträder en bild av att tjänstepersoner och politiker verkar ”hamna” i pågående processer, som om det är en slags naturkraft svår att stoppa. ”När du väl är inne i processen är det väldigt lätt” - att bara köra på? Så länge man får bostäderna så förskjuts ansvaret om den kommunala servicen på framtiden. Eller som en annan politiker uttryckte sig:

”förtätningsprojekt är ju luriga med det - det är ju lätt att liksom men vi bygger på lite våningar. Vi trycker ett hus här emellan. Men då kommer ju inte de andra frågorna riktigt till spel och så blir det en surdeg efteråt att lösa.” (intervju IP3 styrande)

Återigen är det i framtiden – eller *fantasin* om framtiden, sett ur ett ideologikritiskt perspektiv – som staden löser sina problem med bristande kommunal service. Halvard Vike (2013) menar att problem kan ses ur en ”contemporary” eller en ”utopian time”. I den första riktas uppmärksamhet på vad som verkar pragmatiskt möjligt för tillfället medan i den andra blir problem något som kan hanteras genom ”att hänvisa till en förväntad, förbättrad framtid.” (ibid, s. 53, min översättning). Jag vill dock pröva att byta ut begreppet ”contemporary” mot ”urgent” – på svenska översatt till akut – eftersom det pekar tydligare på den stress som framträtt i empirin. Genom att koppla ihop hemlöshet med bostadsbrist görs lösnignen – alltså själva bostadsbyggandet – till något akut som måste lösas här och nu. För vem vill ha hemlöshet? Problemet blir bara att alla de andra värden (exemplifierat här genom yta för skolor) ska lösas här och nu förläggs på den utopiska framtiden. På så sätt möjliggörs en fortsatt neoliberal planeringspraktik, där marknadens intressen om högt exploateringstryck överordnas de sociala värdena.

### Firandet som kom av sig – om brist som transporterande idé

Jag vill stanna kvar analysen av det ambivalenta som uppstår att arbeta med bostadsförsörjningsfrågor när idén om bristen blir så stark. Om svårigheten att påtala alternativen (jmf Lorenz, 2016). Fältanteckningen nedan är från ett online-möte jag observerade, där tjänstepersoner från Sveriges fem största städer samlas för att utbyta erfarenheter.

”Det blir en diskussion om brist och överskott. En brist kring vissa bostäder som inte många kan efterfråga. ”Ja, det är en svår pedagogik” säger en deltagare och poängterar att ”brist har vi ju fortfarande i de lägre segmenten” men att i nybyggnadsområdena har de sett ett överskott i nyproduktion. ”Men när jag påtalar detta möts jag av en stor skepsis att nä, men vi har ju bostadsbrist”. ”När jag pratade med vår socialchef sa hon bara ”vaa men vi har ju jättemånga som vill flytta in där”. (fältanteckning, januari 2023)

Svårigheten att som tjänsteperson problematisera bristen, tolkar jag som ett ytterligare exempel på hur bostadsbristen är ett begrepp som fyller en politisk funktion. Här vill jag utveckla (eller blir det kaka på kaka?) resonemanget genom att lyfta in det urbanteoretiska konceptet ”vechicle ideas” (Peck). Detta är ”elastiska om än potenta” begrepp/idéer vars funktion är att verka enande så att politiska gränser och konflikter omvandlas genom att idén möjliggör en samlad kraft (Tahvilzadeh et al., 2017, s. 70). Någonting alla håller med om. Catharina Thörns (2023, s. 87) översättning det till svenska ordet ”transporterande idéer” skriver fram dess bildliga, om än högst materiella, betydelse: ”hur de (idéerna) sätter saker i saker och ting i rörelse i situationer där det tidigare funnits låsningar genom att så att säga transportera bort frågan från grundläggande konflikter och därmed skjuter problemen på framtiden.” Exempel är luddiga idéer som hållbarhet (Tahvilzadeh et al., 2017), trygghet (Thörn, 2023) eller kreativitet (Peck, 2012). Eller som i mitt fall – brist. Jag vill stanna upp vid den enande, och till viss del entusiasmerande rollen som den transporterande idén fyller. I ett samtal med tjänstepersoner som arbetar med bostadsförsörjningsfrågor på en regional nivå, får jag berättat för mig att det firades när volymmålet uppnåddes.

I mötesrummet där vi sitter fylls TV-skärmen med statistik, diagram och staplar i olika färger. Flyttmönster, befolkningsökning, upplåtelseformer, färdigställda bostäder. Den sistnämnda stapeln har successivt ”jackats upp” sedan 2019, får jag berättat för mig och ser mycket riktigt att stapeln på skärmen reser sig högre för varje år som går: 7000 färdigställda bostäder år 2017, 8000 år 2018, och sen över 10 000 något år därpå. ”Vi firade när stapeln kom över 10 000” berättar tjänstepersonen för mig. Han säger det med distans i tonen, skrattar nästan lite åt sig själv. Jag säger något om att det är väl rimligt att fira eftersom man pratar så mycket om bostadsbrist. ”Ja, om vi nu har det?” säger han då. ”Om vi inte ens vet om vi har en brist, är det då värt att fira?”(Fältanteckning, 2022?)

Samtidigt som tjänstepersonen firar verkar han också ha en kritisk blick på om firandet är värt. Ett motsättningsfullt beteende, men som ur en ideologikritsk lins är fullt rimligt. Det är nämligen just glädjen som fyller en central roll i upprättandet av ideologer (utveckla genom Žižek begreppsapparat?). Det liknar politikens resonemang i avsnittet om flyttkedjorna – vi agerar som om något *bör* vara sant, oavsett om vi tror på det eller inte. Det kan förstås som att täppa igen bristen med fler bostäder öppnar upp för ett slags hopp mitt i bostadsförsörjningsansvarets svårlösta och komplexa uppgift. Till kommunernas försvar har det saknats relevanta mått för att problematisera och öka förståelsen för det komplexa i bostadsbristens alla nyanser. Boverket, den statliga myndigheten som ska förse kommuner med riktlinjer och stöd i sin planering, har under 2023 utvecklat ett mått på olika sätt att förstå bostadsbrist, vilket kan möjliggöra för ett nyanserat användande av begreppet.

### ”Jag måste tro att jag gör skillnad”

Som ett sista empiriskt exempel på hur den hegemoniska ideologin upprätthålls i bostadsplaneringen – och på så sätt trycker undan frågor om social rättvisa, jämlikhet i boendet – vill jag lyfta en specifik del av Göteborgs Stads planeringspraktik. En som är närmast det sociala arbetets praktik. Det handlar om det som bland planerare kallas ”SKA/BKA-arbetet” och är ett begrepp som oftast lyfts fram när jag frågar om hur man kan prata om sociala frågor i bostadsplaneringen. Förkortningen SKA står för *sociala konsekvensanalyser* och är ett arbetssätt som går ut på att konsekvensbedöma en plan, ett program, utifrån olika sociala faktorer. Att göra en social konsekvensanalys, och bjuda in aktörer involverade, bygger på vad som i planeringsteori kallas för den ”kollaborativa eller kommunikativa” planeringen (XXXX). Denna inriktning, som kommit att prägla planeringens rationalitet sedan 19XX, grundas i en Habermansk idétradition och handlar om att beslut ska fattas genom det goda samtalet, där alla involverade parter, inklusive det lokala samhället, blir hörda och en icke-forcerad konsensus uppnås (ibid). Urbanforskare ställer sig dock kritiska till huruvida detta sker och hävdar att den kommunikativa planeringen snarare blivit ett sätt att underlätta för den dominerande ideologin. Gunder (2010, s. 303) igen:

"Collaborative or communicative planning plays a central role as a core agent of this policing function, via its facitilation and subsequent legitimization (often in planning policy document, development consent or plan) of this community consultation process.”

Under mitt fältarbete har det framträtt en ambivalent inställning till detta kommunala verktyg: å ena sidan finns en stolthet bland planerare över att samla bred kompetens av en plats och dess sociala förutsättningar. Å andra sidan: någon kallar det ”lite av ett sorgebarn”, en annan som ”vuxna människor som hoppar runt på mattor”, en tredje som sitt ”dåliga samvete” eller som ett ”alibi”. Vid ett par tillfällen deltog jag själv på möten där verktyget arbetades med. Nedan fältanteckning är från ett sådant tillfälle och belyser det ambivalenta.

Det är dags för workshop. Det stora mötesbordet är fullsatt med människor. Jag räknar till 23 personer, de flesta tjänstepersoner som arbetar med olika sociala frågor i staden. Socialförvaltningen, skola, trygghetssamordnare. Funktionsrätt, äldrevård. Kulturförvaltningen är också med. Efter en presentationsrunda summerar projektledaren från den planerande stadsbyggnadsförvaltningen att det är en ”imponerande uppslutning” av kompetenser och perspektiv. ”Det bådar gott” säger han.

Idag ska de konsekvensbedöma programförslaget. Vi har fått reda på att en SKA handlar om att få in så många olika perspektiv, vilket är bra så att inte komplexiteten tappas bort. Sett deras verksamheters ögon, vad blir bra med förslaget och vad blir eventuellt sämre?

En kvinna räcker upp handen. Hon kommenterar det faktum att de redan har svarat på förslaget, genom remissrundan på samrådet. Har de åsikterna kommit med och vilka nya synpunkter ska in idag? Projektledaren svarar. Försöker förtydliga. ”Vi vill försöka *belysa*de konsekvenser och *tydliggöra dem* för att det är viktigt för kommande detaljplan. Men jag kan förstå din fråga” säger han, och medger att ”den här kronologin är lite sådär”. En kollega från stadsbyggnadsförvaltningen rycker in och säger att ”*om* vi inte kan tillgodose alla synpunkter så är det viktigt att vi skickar med det, så att vi gör ett så matigt konsekvenskapitel som möjligt.” Förvirringen verkar fortsätta, och efter en stund frågar en annan tjänsteperson som arbetar med funktionsrättsfrågor i staden, om det är så att man förväntas säga samma sak som i den remissrundan som redan varit för programmet. Denna gång är det en person från socialförvaltningen som svarar. Jag vet att hon har varit med och planerat för workshopen. Hon förtydligar att det är bra att ”trycka på det vi ser *igen*” och att ”detta är en chans att yttra oss igen”. ”Vi kanske får återupprepa oss.” Svaret verkar stilla känsla av frustration jag känner i rummet.

Fältanteckningen säger något viktigt om förutsättningarna för de tjänstepersoner som har i uppdrag att ”spela in” de sociala frågorna in i de komplexa, långa planeringsprocesserna. Här behöver man upprepa sig, se sina chanser att yttra sig *igen*. Det finns en intressant motsättning som handlar om att jag observerar både något frustrerande och, återigen, hoppfullt.

För samtidigt som det blir tydligt hur de sociala frågorna manövreras *ut* (jmf Berglund-Snodgrass et al., 2021) pågår också ett slags enträget arbete, där man genom upprepning och små steg gör sig hörda för att lyfta välfärdsorganisationernas perspektiv. Detta tydliggörs i ett samtal jag hade med Hillevi, en av de tjänstepersoner som är anställda i just en av stadens välfärdsförvaltningar (dvs de som arbetar med socialtjänstlagen i ryggen och hanterar ärenden som rör individ- och familj, funktionshinder, äldreomsorgen). Som ett alternativ till de här SKA/BKA-workshopen finns det nämligen vissa bostadsplaneringsprocesser där den här rollen sitter med i de pågående ”linjearbetet”– alltså vid mötesbordet där projektgruppen (personer från de planerande förvaltningarna) samlas varannan vecka för att mejsla fram planeringsunderlaget gällande det specifika tilltänkta bostadsområdet. Under ett möte som jag observerar påpekar Hillevi för projektgruppen att ”det vore bra” med en skrivelse om ”socialt ansvar i markanvisningarna.”[[3]](#footnote-3) ”Kanske någon luddig mening kan funka” säger hon, liksom trevande med ett vagt frågetecken hängandes i luften. Efter mötet följer jag upp tråden om den ”luddiga meningen”:

Jag och Hillevi slår följe ut ur stadsbyggnadskontoret. Vi pratar om mötet. Om det är på grund av mig eller henne kan jag inte exakt säga, men samtalet dröjer sig kvar. Vid cykelstället passar jag på att fråga om det där med att få in en mening om att ta socialt ansvar i markanvisningar. ”Är det ett sätt att typ…nudgea lite grann?” frågar jag.”Ja men det tänker jag att jag ändå gör” svarar hon. Medan vi traskar tillsammans ner mot spårvagnshållplatsen fortsätter jag tänka högt om det jag fann intressant: att den typen av mening blir signaler i en text som kanske inte ens kommer att användas[[4]](#footnote-4). ”Ja, men någonstans börjar det ju. Samma som med förskolor och friytor[[5]](#footnote-5) – nu pratar alla om det. Det måste in i texterna så att folk läser om det.” Jag ställer en fråga som handlar om huruvida förändring faktiskt kan ske genom att nudgea på det sättet. Hon svarar: ”Så måste jag ju tänka! Jag måste ju klappa mig på axeln ibland för att tro att jag gör ett bra jobb!” Vi skrattar. (Fältanteckning, sept 2023)

Återigen – det finns en intressant spänning här, mellan å ena sidan det envisa, tålamodskrävande i att ”nudgea” och å andra sidan erkänna, efter att jag kritiskt undrat huruvida detta faktiskt kan göra skillnad, vikten av att *tro* på att arbetet gör skillnad. ”Så måste jag ju tänka!” För att återkoppla till Michael Gunders teorier om planeringens ideologiska komponenter (där han använder Žižek tankar om hur individens njutning, tro, är det som upprätthåller ideologin) är det tydligt hur arbetet med att föra in och fram de sociala frågorna – tex om tillgång till social service, eller sociala dimensionen i markanvisningar –medger/bidrar till både ”hopp och disciplin” i planeringspraktiken (Gunder, 2010, s. 309). Från tjänstepersonerna som arbetar på golvet, via dokumenten[[6]](#footnote-6), upp till de politiker som styr i de planerande nämnderna. De sociala frågorna försvinner in i hoppet om framtiden, och håller på så sätt den dominerande ideologin i schack.

### Avslutningsvis – bostadsplanering i en akut framtid

Jag har velat beskriva hur hoppet om framtiden spelar roll för att förstå var de sociala frågorna i bostadsplaneringen tar vägen. Hopp, utopier, att förlägga olika problem på olika framtida lösningar. Bostadsbyggandet ska ske i den akuta framtiden, medan frågor om bostadsjämlikhet förläggs på den utopiska framtiden att lösa. Vill återknyta till politikern som diskuterar hur en jämlik bostadsförsörjning kan uppnås:

”Såhär, det finns ju inte riktigt nån bostadsbrist om du är rik. Utan man behöver bygga för en grupp som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden. Och då finns det ju utmaningar såklart… Typ att allt som byggs är nytt – eller allt som är nytt är dyrt. Både när det kommer till hyres och bostadsrätter. Men då tror jag att man måste ha, eller det är ju det som är svårt när man sitter i nämnden att man behöver, man vill ju lösa alla problem just precis nu.”

”Varför vill man det?” frågar jag.

”Jamen för att man känner att dom är akuta”, skrattar politikern. ”Men jag tror att man behöver komma ihåg att bygger vi en hyresrätt nu som är jättedyr, så om 40 år så är den en del av beståndet och kan liksom spela en roll […] för eh för en jämlik… alltså som ett verktyg i att eh jamen människor kan bo större, billigare, […] Alltså större chans att det om 40 år att det finns till exempel hyresrätter, eller att det finns stora bostäder, eller att det finns goda bostäder, eller goda kvarter. […] Så jag tror inte bara att man kan tänka att nu bygger vi det här huset och så har vi löst jämlikheten utifrån ett stadsbyggnadsperspektiv, utan man måste orka liksom hålla *i det.* Och när det handlar mer om att vad *kan* vi göra här och nu, vilka verktyg har *staden*, så tänker jag att det handlar om att bygga, det är alltid bra att bygga även om det… alltså det är alltid bra att bygga mycket, även om det också är bra att bygga liksom så att människor har råd. Men oavsett så är det bra att bygga mycket.” (Intervju, IP1 styrande)

# Referenser

Abram, S., & Weszkalnys, G. (2013). *Elusive Promises. Planning in the Contemporary World* (1 uppl.). Berghahn Books. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt9qct66>

Andersén, J., Berglund-Snodgrass, L., & Högström, E. (2023). Municipal responsibilities in strategic housing provision planning: to accommodate, support and facilitate *Planning Practice & Research, 38*(2), 236-252. <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2147643>

Berglund-Snodgrass, L., Högström, E., Fjellfeldt, M., & Markström, U. (2021). Organizing cross-sectoral housing provision planning: settings, problems and knowledge *European Planning Studies, 29*(5), 862-882. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1792416>

Fainstein, S. S., & DeFilippis, J. (2016). *Readings in Planning Theory* (Fourth edition. uppl.). New York: Wiley.

Franzén, M., Hertting, N., & Thörn, C. (2016). *Stad till salu : entreprenörsurbanismen och det offentliga rummets värde*. Göteborg : Daidalos.

Grander, M. (2020). *Allmännyttan och jämlikheten : svensk bostadspolitik vid vägskäl?* Stockholm : SNS Förlag.

Grange, K. (2017). Planners – A silenced profession? The politicisation of planning and the need for fearless speech *Planning Theory, 16*(3), 275-295. <https://doi.org/10.1177/1473095215626465>

Gunder, M. (2010). Planning as the ideology of (neoliberal) space *Planning Theory, 9*(4), 298-314. <https://doi.org/10.1177/1473095210368878>

GöteborgStad. (2023a). *Så utvecklas bostäder och bebyggelse [The development of housing and buildings]*. <https://goteborg.se/wps/portal/start/goteborg-vaxer/sa-arbetar-staden-med-stadsutveckling/sa-utvecklas-bostader-och-bebyggelse>

GöteborgStad. *Budget 2023 Göteborgs Stad*. <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/5db0822c-c816-4fd1-b278-317583ec826e/Beslutad+budget+f%C3%B6r+G%C3%B6teborgs+Stad+2023%25252C+S%25252C+V%25252C+MP.pdf?MOD=AJPERES>

Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, 71*(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>

Holappa, T. (2023). *Rätten till bostad i det sociala skyddsnätet : En rättsvetenskaplig studie om enskildas rättigheter och det allmännas ansvar* [Doctoral thesis, monograph, Juridiska institutionen, Stockholms universitet]. DiVA. Stockholm. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-219223>

Holdo, M., Holmqvist, E., & Bengtsson, B. (2022). *Allas rätt till bostad : marknadens begränsningar och samhällets ansvar*. Göteborg : Bokförlaget Daidalos.

Johansson Wilén, E., Wedin, T., & Wilén, C. (2021). *Ideologikritik* (Upplaga 1 uppl.). Lund : Studentlitteratur.

Lefebvre, H. (1968 [1996]). *The Right to the City*.

Listerborn, C. (2018). *Bostadsojämlikhet: röster om bostadsnöden*. Stockholm: Premiss.

Lorenz, W. (2016). Rediscovering the social question *European Journal of Social Work, 19*(1), 4-17. <https://doi.org/10.1080/13691457.2015.1082984>

Peck, J. (2012). Recreative City: Amsterdam, Vehicular Ideas and the Adaptive Spaces of Creativity Policy *International Journal of Urban and Regional Research, 36*(3), 462-485. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01071.x>

Raco, M., & Savini, F. (2019). *Planning and knowledge*

*How new forms of technocracy are shaping contemporary cities* (1 uppl.). Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvkjb1z8>

Rasmusson, M., Grander, M., & Salonen, T. (2018). *Flyttkedjor – En litteraturöversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor*.

Sahlin, I. (2020). Moving Targets: On reducing public responsibilities through re-categorising homeless people and refugees. *European Journal of Homelessness, 14*(1), 27–54.

Samzelius, T. (2023). ‘It’s like they are doing injustice’: A Single-Mother Perspective on Family Homelessness in Sweden *Nordisk välfärdsforskning | Nordic Welfare Research, 8*(2), 115-126. <https://doi.org/10.18261/nwr.8.2.4>

SFS. *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*.

[Record #94 is using a reference type undefined in this output style.]

Strömgren, A. (2007). *Samordning, hyfs och reda : Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945–2005* (Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 166) [Doctoral thesis, monograph, Acta Universitatis Upsaliensis]. DiVA. Uppsala. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-7817>

Tahvilzadeh, N., Montin, S., & Cullberg, M. (2017). Functions of sustainability: exploring what urban sustainability policy discourse “does” in the Gothenburg Metropolitan Area *Local Environment, 22*(sup1), 66-85. <https://doi.org/10.1080/13549839.2017.1320538>

Thörn, C. (2023). Ojämlikhetsrealism: Normalisering av ojämlikhet i Göteborg *Sociologisk forskning, 60*, 83-106. <https://doi.org/10.37062/sf.60.25000>

Vike, H. (2013). Utopian time and contemporary time. Temporal Dimensions of Planning and Reform in the Norwegian Welfare State. I S. Abram & G. Weszkalnys (Red.), *Elusive Promises. Planning in the Contemporary World*. Berghahn Books.

1. Mambos används i bostadspolitiska samtal som en ungdom som tvingas bo kvar hos föräldrar längre än de önskar. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ett strategiskt visionsdokument som visar på en kommuns bebyggelseplaner under de kommande 15-20 åren. [↑](#footnote-ref-2)
3. Markanvisning är ett verktyg på vilket kommunen kan styra byggaktören, tex genom att ställa olika krav på byggherren när kommunen säljer marken. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kontext: jag har på andra ställen i avhandlingen skrivit om det kommande dokumentet som planeringsarbetet ska mynna ut i. Att planerarna pratar om det som att det inte med säkerhet kommer läsas, att det mest har blivit en stor pappersprodukt. [↑](#footnote-ref-4)
5. Friytan är den yta som definierar förskolans behov av gårdsyta. En kvadratmetersiffra som det senaste hamnat i förhandling när värden ställs mot varandra likt det som presenterades i avsnittet på s. 6 i denna text. [↑](#footnote-ref-5)
6. Det här har jag inte utvecklat ännu, men har med ovan fotnot att göra. [↑](#footnote-ref-6)