

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT14

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Jenny Björkman

Kristin Öhrnberg

Handledare: Petra Svensson

Examinator: Ylva Norén Bretzer



Göteborgs Stad och bostadsbyggandet

En studie om markanvisningar, makt och icke-beslut

Abstract

In Swedish cities, especially those that are growing, there is a problem with a lack of housing especially rental units. This is in contrast to other European cities. The Swedish context is special due to strong local municipal governments. The Swedish municipals have full housing responsibility which means that the national government has little influence over the building issue. The city of Gothenburg is the primary landowner in the region and the politicians who sit on the Property management committee have the power to use the land as a tool for creating good building conditions. There are however several problems related to the land allocation process such as unclear motivations in choosing construction firms and a lack of documentation and information that creates a need for more transparency. The first question this study raises is whether the Property management committee meets their goals in regards to appointed land allocations for housing, especially rent units. The other question this study aims to answer by using Bachrach and Baratz power theory is if the politicians on the Property management committee recognizes any problems, raise complaints about them and how the complaints are handled. If complaints are raised but not handled then both progress get limited as well as the potential of the land allocation as a tool. The answers are important because it shows how well the tool function. It is important to discuss and question political power at mentioned level because this is where the close contact between politicians, management and business is localized. This study would contribute to the overall housing policy discourse but also to the study of politically controlled organizations. The main questions in this study have been answered partly by carrying out a quantitative data collection of all the land allocation decisions for 2013 and a qualitative document study with interviews. The results show that the Property Management Committee does not meet their goal. They do not allocate land for housing to the desired extent. As to problems regarding the land allocation process the politicians voice several complaints and some are discussed but issues regarding the land allocation method are not and can therefore be classified as a nondecision issue. Overall, this study demonstrated that the mobilizing of bias in the Property Management Committee makes it difficult to discuss the criticized approach which leads to a shift in the focus from improving the land allocation as tool for increasing housing construction to making a political statement.

Keywords: Municipal politics, land allocation, housing, housing policy, Gothenburg City, nondecision, mobilization of bias and power.

Förord

Hösten 2013 började vi att fundera på vad vi skulle skriva examensuppsatsen om. Listan med ämnen blev lång, alldeles för lång. Efter att ha läst mycket på debattsidor insåg vi att bostadsfrågan engagerade och var en komplex men intressant fråga. Vi frågade oss: varför byggs det inte mer bostäder? Denna fråga sådde fröet till denna uppsats.

Vi vill ta tillfället i akt och passa på att tacka alla politiker som ställt upp och talat öppet och hjärtligt med oss. Vi vill också tacka handledningsgruppen och handledare Petra Svensson för alla kommentarer och råd.

Till våra familjer räcker inte ett tack, för utan er, vad vore livet!

Kikki och Jenny

Innehåll

Kapitel 1 Inledning.....	7
1.1 Bostadsbristen och nybyggandet	7
1.2 Kommunalt markinnehav	7
1.3 Den svenska bostadspolitiken.....	8
1.4 Det kommunala självstyret	9
1.5 Stockholm, Göteborg och Malmö	10
1.6 Makt.....	11
1.7 Tidigare forskning	12
1.8 Syfte och frågeställningar	14
1.9 Metod och material.....	15
1.9.1 Urval	17
1.9.2 Intervjuer.....	18
1.10 Disposition.....	18
Kapitel 2 Teoretiska begrepp, definitioner och analysverktyg.....	19
2.1 Teoretiska begrepp	19
2.2 Maktteoretiska definitioner.....	20
Kapitel 3 Resultat och analys - Politik och Makt.....	24
Del 1 Politik.....	24
3.1.1 Fastighetsnämnden i Göteborgs Stad.....	24
3.1.2 Markanvisningspolicy.....	25
3.1.3 Markanvisningsprocessen	26
3.1.4 Markanvisningsbeslut för 2013.....	26
Del 2 Makt.....	29
3.2.1 Fastighetsnämndens beslutsprocess	29
3.2.2 Makt och markanvisningar.....	37
Kapitel 4 Slutsats och diskussion	40
4.1 Slutsats.....	40
4.2 Diskussion	41
Referenser.....	43
Bilagor.....	48

Bilder

Framsida. Gustaf II Adolf

Bild 1. Panoramavy av Göteborgs Stad.. 10

Bild 2. Rödastensmotet. 29

Figurer

Figur 1. Maktens betydelse 11

Figur 2. Modell av det politiska systemet 23

Figur 3. Modell över markanvisningsprocessen i Göteborgs Stad..... 26

Figur 2. Modell av det politiska systemet 38

Tabeller

Tabell 1. Markanvisningar 2013. 27

Tabell 2. Geografisk fördelning av markanvisningar 2013..... 27

Tabell 3. Problembeskrivning. 37

2012 stod 143 000 i kö på Boplats Göteborg och det förväntade antalet förmedlade platser var 7613. Ett år senare var kön 199 135 och antalet förmedlade platser var 8404 (Boplats Göteborg).

Kapitel 1 Inledning

1.1 Bostadsbristen och nybyggandet

Ekonomiprofessor Bertil Lindström gjorde i december 2013 ett experiment och satte upp sig på belgiska Immoweb.be för att söka efter ett förstahandskontrakt på en 1-3 rumslägenhet, med en hyra på 400-500 euro i Bryssel. Han fick 63 träffar. I jämförelse med Stockholm fanns det inga förstahandskontrakt att tillgå och ett andrahandskontrakt kostade ca 7000 kronor för en enrumslägenhet (Lindström 2014). Stockholm är dock inte ensam om att ha brist på bostäder och då främst hyresrätter. Enligt Boverket har samtliga svenska storstäder bostadsbrist och då ofta i kombination med en låg nivå av nyproduktion (Boverket 2014). Detta är vidare i kontrast till flera europeiska tillväxtstäder där det finns ett utbud av bostäder (SOU 2012:88). I den svenska kontexten är det tillika de svenska kommunerna som ansvarar för att planera för att det ska finnas bostäder. Det har emellertid visat sig att planeringen i stor utsträckning saknas eller är bristfällig (Boverket 2013c). Det lyfts även fram att den låga nivån av byggande ute i kommunerna kan bero på att det finns stora variationer i kommunernas arbetssätt, otydliga och lokala tillämpningar av regler i kombination med en krånglig och långsam byggprocess (Boverket 2012). Finansiella hinder¹ är också ett argument som flitigt används i diskussionen om byggandet av hyresrätter. Trots alla diskussioner, krav på förändringar och en lång period av bostadsbrist i kombination med låga nivåer av byggande så produceras det fortfarande få bostäder.

1.2 Kommunalt markinnehav

Ett redskap för att öka byggandet av bostäder som sällan lyfts fram av forskningen eller i den bostadspolitiska debatten är det kommunala markinnehavets politiska roll. Kommunen har som markägare ett verktyg i markpolitiken som kan användas för att skapa förutsättningar för ett ökat byggande genom att de kan bestämma vem som får köpa marken (Statskontoret 2012:7, 2005). Det finns emellertid även här ett flertal problem som påverkar det markpolitiska verktyget negativt. Problemen som lyfts fram med markanvisningen är att den inte är speciellt reglerad i lag vilket gör att det finns variationer i kommunernas rutiner och riktlinjer som gör att byggherren kan uppfatta markanvisningsprocessen som oförutsägbar (Ibid.). Det främsta problemet är dock att kommunerna är otydliga i sina markanvisningsmotiveringar

¹När ett projekt får bära sina egna kostnader blir hyran högre än individens betalningsvilja och resultatet blir att ingen vill bygga för att ingen vill bo. Om hyran däremot anpassas efter det befintliga beståndet får de befintliga hyresgästerna bära en stor del av kostnaderna genom höjda hyror (Turner 2001)

eller har ofullständiga riktlinjer för markanvisningsarbetet vilket genererar en brist på transparens mot byggherren. Brist på transparens utgör därmed ett hinder för byggherrens vilja till etablering och för marknadens konkurrensutveckling (Ibid.).

De som ofta är ansvariga för den kommunal mark- och bostadspolitikerna är Fastighetsnämnden. Det är de som kollektivt fattar beslut om hur arbetet med markanvisningar ska utföras. Att ha makten över nämndens dagordning är att både kunna föra fram och kunna begränsa vilka frågor som det ska beslutas om (Henecke 2006:205). Den som har makten över dagordningen bestämmer därmed hur det faktiska arbetet med markanvisningar går till och regleras. Det är därför angeläget att undersöka markanvisningsprocessen ur ett maktperspektiv för att kunna synliggöra de bakomliggande faktorerna som påverkar beslutsprocessen i det bostadspolitiska verktyg som markanvisningen utgör. Fokus för denna studie är Göteborgs Stad och hur de har beslutat att markanvisa den kommunalt ägda marken under 2013. Mot denna bakgrund blir då den relevanta frågan: *i vilken utsträckning lyfter ledamöterna i Göteborgs Stads Fastighetsnämnd upp problem rörande markanvisning på dagordningen?*

1.3 Den svenska bostadspolitikerna

Den kommunala bostadspolitikerna påverkas både av majoritetspolitikerna i kommunen men också av den nationella bostadspolitikerna. Den svenska bostadspolitikerna beskrivs av vissa som totalt nyliberal medan andra menar att den fortfarande är reglerad. Det finns även de som anser att den är en hybrid av kapitalistisk nyliberalism och ett arv av regleringar som bottnar i en egalitär strävan (Christoph 2013). Bostadspolitikerna är också det politikområde som har tagit marknadstänkandet längst (Lindbom 2001:7). I det egalitära arvet ryms även tanken om bostaden som en social rättighet och enligt den generella bostadspolitikernas logik är fortfarande bostaden en social rättighet och inte en handelsvara på en marknad (Bengtsson 2001:49–51). Bostadsmarknaden är en komplex marknad i och med att den offentliga politikerna implementeras av de privata aktörerna (Bengtsson 2006a:14).

King (2010) menar att de styrande har lagt över ansvaret för bostadsproduktion och planering på marknaden för att slippa finansiera den. Ur ett nyliberalistiskt perspektiv kan emellertid inte en marknad garantera till exempel jämlika bostäder till alla, eller social rättvisa för det är inte det en marknad ska göra. Att det inte blir som de styrande vill beror inte på något fel på marknaden utan på att de styrande tror att de kan kontrollera en till sin natur oförutsägbar marknad (Ibid. s86). Marknaden kan därigenom inte garantera byggandet av bostäder.

Kritikerna menar också att det är svårt att få den nyliberala praktiken att gå ihop med teorin och att totalt avreglerade marknader kan resultera i marknadsmanipulationer (Ball & Dagger 2011:78). Den offentliga funktionen blir således inte att tillhandahålla bostäder utan att ”ge korrektiv till marknaden” (Bengtsson 2006a:14). Oavsett vem som ska tillhandhålla bostäder råder det ändå konsensus kring att bostäder behövs av flera anledningar.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv påverkar tillgången till bostäder den ekonomiska tillväxten genom att arbetsmarknaden är beroende av en fungerande bostadsmarknad. Individer behöver kunna flytta till de platser där det råder arbetskraftsbrist för att tillväxten inte ska komma av sig (SOU 2012:88:21). Ett annat perspektiv är bostadsbristens sociala påverkan. Äldre, unga, invandrare och stora barnfamiljer blir som en konsekvens av bristen på hyresrätter fast på en plats eller ort och riskerar därigenom att hamna i ofrivillig arbetslöshet vilket i sin tur kan resultera i sociala problem (Länsstyrelsen 2010:43:9). Att hitta bostäder är då även ett problem för myndigheterna i deras arbete. Bostadsbristen påverkar därigenom flera viktiga politikområden som till exempel arbetsmarknadspolitiken, integrations- och asylnpolitiken samt den svenska nationalekonomiska politiken (Boverket 2012).

1.4 Det kommunala självstyret

Den svenska problematiken kring byggandet fördjupas ytterligare av att staten lagt över ansvaret på kommunerna samtidigt som det kommunala självstyret gör att de tappar förmågan att styra själva planerandet. Det kommunala självstyrets hörnpelare, planmonopolet, är det som ger kommunen makt att bestämma hur ett samhälle ska byggas (Sundin 1997:21). Sverige saknar, till skillnad från andra europeiska länder, en central samordnande myndighet vilket gör det svårt med helhetsansvaret för det nationella och regionala bostadsplanerandet. Det som gör Sverige intressant är att bostadspolitik i stor utsträckning varken ses som en politisk eller en nationell fråga utan som en lokal, kommunal uppgift att lösa.

Bostadsminister Stefan Attefall hävdar att regeringen gjort flertalet reformer men att staten är begränsad i vad den kan göra på nationell nivå. Problemet med bostadsbyggandet liknar Attefall med att det finns en “*bostadsbyggandets hinderbana*” (Attefall 2013). Attefall menar att Sverige har problem med ett så kallat “Nimby-syndrom”². Nimby-syndromets påverkan på kommunernas byggande är att de är positiva till byggande men med reservationen att det inte sker i deras kommun. Attefall betonar att regeringen gör sitt yttersta för att skapa

²NIMBY står för: Not In My Backyard.

förutsättningar för ett effektivt byggande så att bostadsbristen kan lösas men att det är “*viljan ute i kommunerna att dra sitt strå till stacken*” som är central (Ibid.).

1.5 Stockholm, Göteborg och Malmö

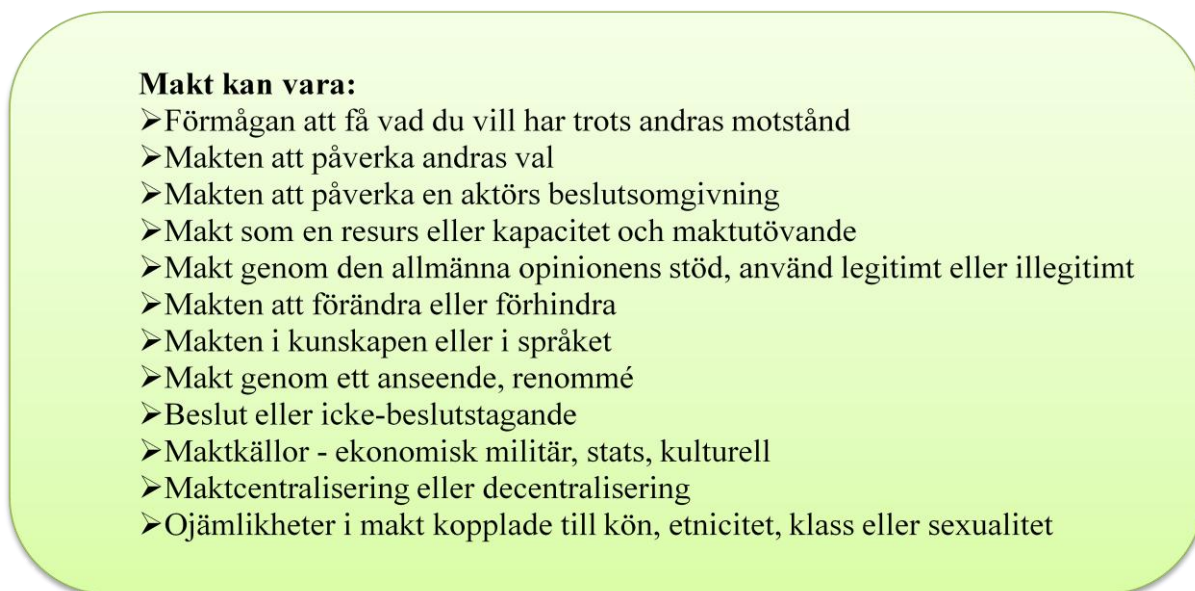


Bild 1. Panoramavy av Göteborgs Stad. Källa: Wikimedia Common.

På det lokala planet har Sveriges tre största tillväxtstäder, Stockholm, Göteborg och Malmö stora problem med en bostadsmarknad som inte täcker behovet av bostäder och då speciellt upplåtelseformen hyresrätt (Boverket 2013). Den kommunalt ägda marken är en viktig förutsättning för byggandet och staten ställer genom Lagen (2000:1383) om bostadsförsörjning ett tydligt krav på att kommunerna ska planera för användandet av marken bland annat genom riktlinjer för sin bostadsförsörjning. Valet av Göteborg för denna studie kan motiveras av att Göteborg till skillnad från Stockholm och Malmö, inte har riktlinjer för sin bostadsförsörjning (Fastighetskontoret 2010, www.boverket.se). När det gäller att realisera de fastlagda målen med bostadsbyggandet lyckas Göteborg inte heller lika väl som Malmö och Stockholm (Fastighetskontoret 2012:17). Det är även skillnad mellan städerna ifråga om att skapa en mångfald i byggandet genom att ge fler byggherrar chansen. Under perioden 2007-2011 fick 81 byggherrar markanvisning i Stockholm, i Malmö var motsvarande siffra 37 och i Göteborg 22 (Statskontoret 2012:23). Göteborg utmärker sig vidare i markanvisningsförfarandet på så sätt att de i sin policy endast förskriver tilldelning av markanvisningar genom direktanvisningar och tävling samt att de saknar ett register över tilldelade markanvisningar. Detta kan jämföras med att Stockholm som använder sig av anbuds förfarande, jämförelse förfarande, markanvisningstävlingar och direktanvisningar samt har ett register (Stockholms Stad 2010). Malmö har samma markanvisningsförfarande som Göteborg men har upprättat bostadsförsörjningsriktlinjer (Fastighetskontoret 2007). Det sista motivet till valet av Göteborg är deras starka betoning av “[...] koalitionen av näringsliv, högskola och offentlig förvaltning” (Johansson & Khakee 2009:177). Tidigare forskning visar att istället för avtal med en byggherre om en förpliktelse så förlitar sig Fastighetsnämnden i Göteborg på att byggherren håller det lovade genom att relationen anses viktig att bevara (Statskontoret 2005:47). I nästa avsnitt lämnas de svenska tillväxtstäderna för att gå in på begreppet makt.

1.6 Makt

Vem som har makt och vad den makten betyder kan hänföras till en stor mängd olika argument och koncept. En bra sammanfattning över diskussionen har Paul Cairney (2012:48) gjort.



Figur 1. Maktens betydelse. Källa: Paul Cairney 2012:48.

Utgångspunkten för diskussionen om makt är i denna uppsats maktens tre dimensioner eller maktens tre ansikten. I maktens tre ansikten är det centrala vilken beskrivning makten får, i förhållande till *vad* den har makt över (Tahvilzadeh 2005:38). Det första ansiktet, beskriver makten över besluten, det andra, makten över dagordningen och det tredje beskriver makten över tanken. Makten över besluten utövas enligt Robert A. Dahl "*när A deltar i ett beslutsfattande som påverkar B*" (Bachrach & Baratz 1972:18). Dahls definition av makt är

"A har makt över B i den utsträckning han kan få B att göra något som denne i annat fall inte skulle göra" (Lukes 2008:25).

Precis som Dahl beskriver Bachrach och Baratz (1972) i maktens andra ansikte, makt som relationell. Den kan inte ägas eller existera självständigt. Bachrach och Baratz håller vidare med om Dahls definition men lägger till att makt även kan vara:

" [...] när A lägger ner energi på att skapa eller förstärka sociala och politiska värderingar och institutionella sedvänjor som begränsar den politiska processen till en offentlig diskussion endast av sådana frågor som är jämförelsevis ofarliga för A. I den

mån A lyckas med detta är B i praktiken förhindrad att på arenan föra in några frågor som skulle kunna få en lösning om allvarligt skadar A:s gynnade ställning” (Ibid. s18).

Det kan till exempel vara så att ett förslag på en förändring avfärdas som socialistisk och därmed blir frågan en icke-fråga i och med att sakfrågan inte diskuteras och beslutet som skulle ha fattats blir ett icke-beslut. Icke-beslutsidén ska dock inte ses som ett bidrag till analysen av makt utan som lämpliga mätprocedurer för att empiriskt studera makt (Lane & Stenlund 1986:78). Makten över dagordningen är en vidareutveckling av Dahls analys och går lite djupare in på de bakomliggande orsakerna till maktförhållanden i den politiska processen. Alla politiska system utvecklar en mobilisering av partiskhet som består av de dominanta värderingar, ritualer, åsikter och institutionella spelregler som verkar med systematik för att främja en grupp på bekostnad av andra. De som gynnas, “status-quo-försvare”, försvarar sin position genom maktutövning (Bachrach & Baratz 1972:54f).

Steven Lukes (2008) tredje ansikte, den åsiktsbildande makten, eller makten över tanken är inte irrelevant i denna studie men däremot kan det argumenteras att Lukes utvidgning av maktanalysen blir för omfattande och komplex för den typ av studie som denna uppsats syftar till att göra. Att kunna styra hur människor tänker kan uppfattas som den ultimata makten men denna ofta dolda maktutövning kräver en annan typ av studie som till exempel en analys av vad massmedierna skriver om bostadsfrågan (Bergström & Boreus 2012a:19).

I nästa avsnitt kommer tidigare forskning att presenteras. I den akademiska diskursen om bostadspolitik är studier ur ett maktteoretiskt perspektiv relativt sällsynta vilket också motiverar fler studier.

1.7 Tidigare forskning

Det finns tre studier som ligger närmast det som avses göras i denna studie. Statskontoret (2012) undersöker i den första studien markanvisningsprocessen men utan ett maktperspektiv. I granskningen av den kommunala markanvisningsprocessen undersöker de hur markanvisningar kan påverka utbud och konkurrens på bostadsbyggandemarknaden. Undersökningen omfattar 16 kommuner med en fördjupad granskning av bland annat Göteborg. Statskontoret har även intervjuat byggherrar angående deras uppfattningar om huruvida kommunens markanvisningar kan påverka konkurrens och entreprenörers etableringsmöjligheter. I sin slutsats menar statskontoret att markanvisningsprocessen är

oförutsägbar, har problem med en otillräcklig transparens samt behöver kunna garantera alla lika behandling.

Den andra närliggande studien är av Henecke (2006) och i den analyseras planprocessen utifrån ett kontrovers-, demokrati- och ett maktteoretiskt perspektiv. Heneckes sociologiska kvalitativa fallstudie av fyra planprocesser syftar till att förklara hur och varför legitimitetsbrist uppstår, kommer till uttryck och innebär. Författarinnan menar att kontroverser är vanliga kring planprocessen för att i denna fråga kolliderar tre sfärer: den ekonomiska, den politiska och närsamhället. Maktanalysen fokuserar på det formella beslutsfattandet, sättandet av den politiska dagordningen och det offentliga samtalet om planprocessen, det vill säga, maktens tre ansikten. Resultatet av maktanalysen är att makten över kapitalet innebär en kontroll över de allmänna nyttigheterna och att den ekonomiska sfären har ett starkare förhandlingsläge än den politiska (Ibid. s188). Byggherren har makten över initiativet och kapitalet. Kommunen har makten över marken. Verkningsfulla sanktioner från byggherren visade sig vara hotet om att inte genomföra ett projekt, eller att ta sitt projekt till en ”mer välvilligt inställd kommun” (Ibid. s200). Motförslag från närboende har bemötts med tystnad eller stämplats som orealistiska. Studiens fokus ligger på förhållandet mellan det offentliga, byggherren och medborgaren till skillnad från denna studie som undersöker hur makten används emellan politikerna.

I en annan kvalitativ studie om makt, integration och icke-besluts om dock är utanför det bostadspolitiska området undersöker Tahvilzadeh (2005) Göteborgs Stads policy om förhållningssätt och agerande gentemot minoritetsmedier. Tahvilzadeh använder sig av Bachrach och Baratz maktteori för att urskilja hinder i den politiska processen som rör frågan om en policy för minoritetsmedier. Författaren lyfter fram huruvida Göteborgs Stad har en policy och hur väl de lever upp till den. Gör Göteborgs politiker vad de säger att de skall göra? Denna fråga är även i vår studie central. Tahvilzadeh rapport visar tillika att det finns liknande problem inom stadens olika politikområden.

Johansson och Khakee (2008) har i sin bok studerat etik, planering, politik och makt i Göteborg, Malmö och Stockholm. Syftet med boken är att visa att planering är politiskt och att lyfta fram det etiska perspektivet av stadsplanering i en tid som kan definieras som en brytpunkt mellan “*välfärdsplaneringen och nyliberal planering*” (Ibid. s16f). Bokens mest intressanta moment är den explorativa studien av Malmös och Göteborgs översiktsplaner

utifrån hur begrepp som demokrati, legitimitet och makt och relaterar till etik. I resultatet lyfter författarna fram att översiktsplanerna mer liknar reklambroschyrer som riktar sig till externa investerare än viktiga dokument som ska omfatta långsiktigt viktiga frågor som rättvisa och miljöproblematik (Ibid. s203). Studiens fokus ligger vad mera är på etik och har en normativ ton.

Christopher (2013) menar i sin studie av den svenska bostadspolitikerna att den svenska modellen kan ses som en "monstruös hybrid" för att den varken är totalt nyliberaliserad eller helt reglerad. Christopher använder Loïc Wacquants karaktärsdrag som identifierar en nyliberal politisk ekonomi genom fyra institutionella logiker. Christopher menar att markanskaffning nästan alltid sker i en konkurrensprocess och byggherrar vet att det är bostadsrätter som ger en vinst. Hyresrätter har vidare blivit ett mer riskabelt projekt efter att byggsbventionerna tagits bort samt för att hyrorna är för låga för att nyproduktion ska kunna bli lönsam (Ibid. s904).

1.8 Syfte och frågeställningar

Utifrån studiens frågeställningar är ambitionen att se hur Fastighetsnämnden har markanvisat i relation till målet om att bättre tillgodose göteborgarnas bostadsbehov för att kunna se vilken nivå det är på det planerade byggandet. Studien syftar även till att utifrån två beslutsprocesser undersöka vilka problem som ledamöterna har noterat och framfört klagomål på samt hur detta har hanterats. Meningen med kartläggningen över problemen är att se om det finns en vilja att förändra eller om maktutövning används för att förhindra den dominerande politikens förändring. Synliggörandet av vem som har makt och hur de arbetar för att komma till rätta med de identifierade problemen i kombination med kunskapen om det faktiska markanvisningsutfallet kan ge en indikation på markverktygets roll i skapandet av förutsättningar för ett ökat byggande.

Det är viktigt att diskutera och problematisera det politiska maktutövandet på nämndenivå där den nära kontakten mellan politikerna, förvaltningen och näringslivet finns. Denna studie vill bidra till den allmänna bostadspolitiska diskursen men även till studiet av politiskt styrda organisationer.

Studiens huvudfrågor är följande:

- *I vilken utsträckning reflekterar markanvisningsbesluten det bostadspolitiska målet att bygga ett överskott på bostäder och då främst hyresrätter?*
- *I vilken utsträckning uppger ledamöterna i Göteborgs Stads Fastighetsnämnd att problem rörande markanvisning lyfts upp på dagordningen?*

Antagandet 1 - Det förväntade resultatet av undersökningen är att Fastighetsnämnden inte har en hög nivå av planerat byggande samt att majoriteten av bostäderna är bostadsrätter.

Antagande 2 - Det förväntade resultatet är att frågor som hotar de rådande politiska värderingarna blir icke-frågor vilket gör att förändringar av sådana frågor inte genomförs.

1.9 Metod och material

För att kunna besvara uppsatsens huvudfrågor har det genomförts en kvantitativ datainsamling och sammanställning av samtliga markanvisningsbeslut för 2013 och en kvalitativ dokumentstudie med intervjuer. Den kvantitativa datainsamlingen tar sin utgångspunkt i att det inte finns ett register över markanvisningar och därför har året 2013 valts ut för att få en tydligt avgränsad tidsperiod för jämförelse mot mål samt för att det finns ett prioriterat bostadspolitiskt mål från Kommunfullmäktige för denna period. Det kvantitativa materialet har sammanställts i en enkel databas där upplåtelseformerna och markanvisningarna har kategoriserats (se bilaga 1). Denna process har gjorts genom att samtliga handlingar som tagits upp på de elva nämndsammanträdena under 2013 har gått igenom. Utifrån tjänsteutlåtandena har sedan markanvisningarna kartlagts. Detta har gjorts två gånger, i två separata databaser som en kontroll för att avhjälpa slarvfel som skulle kunna påverka studiens reliabilitet. För att kunna förstå hur markanvisningsprocessen används för att realisera de politiska målen har markanvisningsprocessen, riktlinjer och mål för byggande av hyresrätter kartlagts. De dokument som har studerats är styrdokument, policy, handlingar, protokoll och prognos från Göteborgs Stad Kommunfullmäktige, Fastighetsnämnd, Fastighetskontor, Byggnadsnämnd och Stadsbyggnadskontor. För att komplettera materialet och för att kunna kartlägga vad ledamöterna lyfter fram som en källa till missnöje och vad deras klagomål består av i beslutsfattandet, har sju intervjuer med ledamöterna gjorts.

Denna studie kan därmed klassificeras som en kvalitativ fallstudie med kvantitativa inslag. Studien är en fallstudie såtillvida att den enbart fokuserar på Göteborgs Stad men det finns även en jämförande ansats i och med att den undersöker de enskilda politikernas uppfattning.

Det kvantitativa inslaget beskriver verkligheten i statistiskt mätbara och jämförbara termer (Esaiasson et al. 2012:197). Den kvalitativa delen beskriver verkligheten till stor del utifrån hur de intervjuade ledamöterna upplever den och kan på så vis anses ge en djupare kunskap vilken emellertid inte kan anses generaliserbar. Det finns dock andra metoder som skulle kunna ha använts i den här studien. Ett förslag hade varit att göra en jämförande studie mellan flera kommuner för att se vilka problem som ledamöterna på en annan Fastighetsnämnd lyfter fram. Det kan dock argumenteras om Bachrach och Baratzs maktteoretiska verktyg skulle tillföra något till en sådan jämförelse i och med att deras fokus trots allt är på individnivå. Ett annat förslag hade kunnat vara att utföra en kvantitativ enkätundersökning. Nackdelar med denna metod är dock att påverkansfaktorerna i stor utsträckning bestäms på förhand och att detta hamnar i konflikt med Bachrach och Baratzs mätprocedurer där grundtanken är ett förbehållningslöst sökande efter påverkansfaktorer. Den metod som kan anses mest lämpad för att besvara uppsatsens frågor är därför intervjuer i kombination med dokumentstudier samt en sammanställning av kvantitativ data.

Genom att applicera Bachrach och Baratzs modell av den politiska processen kan Fastighetsnämndens ledamöters politiska interaktioner analyseras vilket ligger till grund för huvudfråga två. Modellen används för att identifiera alla de konflikter som ryms i besluten. Bachrach och Baratz (1972:70) har tagit fram fyra nyckelfrågor (se kapitel 2) för att kunna göra en detaljerad analys av beslutsprocessen. Rent praktiskt har detta utförts genom att två beslutprocesser har valts ut. Nyckelfrågorna har varit styrande i utformningen av resultatets andra del. Startpunkten var en genomgång av de fyra frågorna för att kunna fastställa vilken metod som skulle kunna besvara dem. En del av frågorna kunde besvaras genom dokumentstudier medan andra krävde ledamöternas egna utsagor. De frågorna som krävde intervjuer omarbetades till intervjufrågor. Det transkriberade intervjumaterialet tillsammans med dokumentmaterialet har sedan används till att besvara nyckelfrågorna. Efter frågorna besvarats har en förenklad modell av Bachrach och Baratzs (1972:65) politiska process använts på de identifierade konflikterna.

God begreppsvaliditet kan beskrivas som att det som undersöks i studien är det samma som studien säger ska undersökas (Esaiasson et al. 2012:63). Denna studie använder Bachrach och Baratzs operationalisering av makt. Det finns då en risk i hur verktyget "översätts" i appliceringen på den egna undersökning, speciellt när resultaten ska sammanställas och analyseras. I intervjuerna har ambitionen varit att låta ledamöterna tala fritt och leda samtalet.

Hög reliabilitet är att verktygen har använts på ett så pass tydligt och noggrant sätt att studien kan replikeras (Ibid.). För att kunna säkerställa en hög reliabilitet har samtliga intervjuer planerats med utgångspunkt från intervjuguiden samt transkriberats i sin helhet.

1.9.1 Urval

Som tidigare nämnts har Göteborgs Stad valts ut för en fallstudie då staden arbetar annorlunda med markanvisningar och för att staden öppet deklarerat att de tycker att det är viktigt med ett samarbete mellan näringslivet och det offentliga. Göteborgs Stad har också i en jämförelse visat sig ha en lägre produktion av bostäder än de andra städerna samt tenderar att markanvisa ett färre antal byggherrar än Malmö och Stockholm.

De dokument som valts ut är sådana dokument som är relevanta för studien och härstammar i huvudsak från 2013. Samtliga markanvisningsbeslut för 2013 lästes igenom och två beslut valdes för att det fanns en tydlig konflikt som tolkades som viktig för de inblandade (Bachrach & Baratz 1972:57f). Valet av så få beslut och även i förlängningen valet av Göteborg Stad gör vidare att resultaten för denna studie saknar statistisk generaliserbarhet. Däremot har vi haft som ambition att på ett objektivt sätt försöka återskapa den verkligheten som politikerna beskriver utan att tillföra egna tolkningar.

Sju enskilda intervjuer med politiker i Göteborgs Stads Fastighetsnämnd har utförts på olika platser i Göteborg. Politikerna har valts ut för att de är ordinarie ledamöter samt deltog vid båda beslutstillfällena för de utvalda besluten. Nämnden består av nio ledamöter men två var inte med vid beslutstillfällena. I detta fall har avvägning gjorts att om det finns representation från samma parti så är det viktigare att intervjua de ledamöter som har utfört det faktiska beslutsfattandet. Representationen för de politiska partierna är tillika god i urvalsgruppen.

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet: 3 ledamöter. Moderaterna och Folkpartiet: 3 ledamöter. Vägvalet: 1 ledamot.

Studien kan dock kritiserats för den ensidiga fokusen på politiker. Det märktes vidare i intervjuerna att studien hade fått ett ökat djup om även representanter för förvaltningen eller byggherrar hade intervjuats. Detta var tillika en avvägning som gjordes från början. Om förvaltningens eller byggherrarnas åsikt lagts till politikernas hade studiens fokus breddats till att inte enbart synliggöra politikernas maktanvändande.

1.9.2 Intervjuer

Samtliga intervjuer startade med att intervjupersonen fick ta ställning till om samtalet kunde spelas samt om personen önskade vara anonym. Telefonintervju användes vid ett intervju-tillfälle. I alla intervjuer utom telefonintervjun deltog båda författarna. Det semistrukturerade arbetssättet utgick från en på förhand konstruerad intervjuguide (se bilaga 2) och har använts i alla intervjuer. Intervjufrågorna har utformats så att de ska ge ett så uttömmande svar som möjligt. Intervjuerna har varierat i tid från ca 30-60 minuter. Samtliga intervjuer har spelats in i ljudformat, transkriberats i sin helhet och kontrollerats. Intervjumaterialet har sedan lästs och sorterats utifrån de fyra frågorna.

Intervjuerna har i så stor utsträckning som möjligt utförts på en för ledamöterna familjär plats för att ledamoten ska uppfatta sig vara i en trygg omgivning vilket underlättar skapandet av ett avslappnat samtal (Kvale & Brinkman 2009:31–34). Genom att intervjuaren besitter hela kunskapen om intervjun är aldrig intervjusamtalet jämbördigt. Det finns en risk att den som intervjuar omedvetet eller medvetet leder samtalet mot ett visst svar eller att maktasymmetrin mellan parterna påverkar den intervjuade till att svara på ett visst sätt (Ibid. s50). Det finns också en risk att frågor som är av en känslig natur inte besvaras. Ett källkritiskt förhållnings-sätt har använts vid intervjuerna genom att ifrågasätta, ställa motfrågor direkt och kontrollera det som sagts i transkriberingarna. Etiska resonemang som förts under studien har varit att uttalanden gjorda i intervjuerna som kan uppfattas som ett utpekande av en namngiven person, inte ska citeras. Med risk att det kan uppfattas som censur anser vi ändå att sådana uttalande inte tillför studien något som vi inte kan styrka med andra uttalanden.

1.10 Disposition

I kapitel två kommer begrepp som bostadspolitik, marknad, markanvisning och dess regelverk att presenteras. Efter det följer Bachrach och Baratzs maktteoretiska begrepp och kapitlet avslutas med en presentation av analysverktyget och hur det ska användas. Kapitel tre startar med den första resultatdelen i vilken Göteborgs Stads bostadspolitiska mål jämförs med Fastighetsnämndens markanvisningsresultat. Markanvisningsprocessen kartläggs sedan och markanvisningspolicyns särdrag läggs fram. I den andra resultatdelen analyseras och diskuteras de två beslutsprocesserna Rödastensmotet och Klippan utifrån de teoretiska verktyg som lades fram i kapitel två. Det fjärde och avslutande kapitlet är en analys och diskussion av resultatet.

Kapitel 2 Teoretiska begrepp, definitioner och analysverktyg

2.1 Teoretiska begrepp

Bostadspolitik kan definieras som alla de åtgärder som politiker på olika nivåer beslutar om och som syftar till att styra utfallet på bostadsmarknaden i en önskad riktning (Lind & Lundström 2007:12).

En **marknad** kan enligt ekonomisk teori definieras som en varu- och/eller tjänstemarknad och syftar till att föra samman de som vill köpa med de som vill sälja för att bestämma ett marknadspris som garanterar att mängden som säljs motsvarar den önskade mängden som konsumenten vill köpa (Lundmark 2011:39). En **oligopolmarknad** är en marknadssituation mellan fullständig konkurrens (finns många leverantörer) och monopol (finns endast en) där det finns ett begränsat antal företag (högst 20). Företagen behöver inte vara i kartell men de har en effektiv kontroll över utbudet och därigenom priset vilket i förlängningen gör att det bli en säljarens marknad (<http://www.businessdictionary.com>).

Beslut om att tilldela en byggherre en **markanvisning** sker vanligtvis genom ett politiskt beslut i en nämnd, kommunstyrelse eller fullmäktige. Själva beslutsunderlaget arbetas ofta fram av tjänstemännen i den ansvariga förvaltningen. En vanlig definition av markanvisning är *“en rätt för en byggherre att under en viss tid och givet vissa villkor få förhandla med kommunen om att köpa mark”* (Statskontoret 2012:30f). Markanvisningsmetoder kan delas in i två ytterligheter **anbudsförfarande** och **direktanvisning**. Vid ett anbudsförfarande lämnar byggherren in ett anbud som sedan bedöms efter uppställda kriterier. En direktanvisning föregås tvärtemot inte av ett anbud utan byggherren väljs direkt av kommunen. Andra metoder är **markanvisningstävlingar** och **jämförelseförfarande** vilket inkluderar andra kriterier utöver priset (Ibid. s33).

En **policy** kan vara den valda handlingsriktningen, ett nät av beslut och handlingar som bestämmer värderingar eller en uppsättning beslut med ett inbördes förhållande (Hill 2009:15f). I den här uppsatsen definieras en **markanvisningspolicy** som de riktlinjer för markanvisning som Fastighetsnämnden kommit överens om.

Kortfattat regleras markanvisningen av:

1. **Bostadsförsörjningslagen (2001:1383)** beskriver vilket ansvar kommunen har för planeringen av bostadsförsörjningen.
2. **Kommunallagen (1991:900)** anger att kommunerna i princip ska överlåta mark till marknadspris och att prisdiskriminering inte är tillåten. I övrigt är det likställighetsprincipen, det vill säga att kommunerna ska behandla alla sina medborgare lika, som är tillämplig.
3. **Plan- och bygglagen (2010:900)** stipulerar att kommunerna har ensamrätt (planmonopol) och ansvar för planläggningen av användandet av vatten och mark samt ska fastställa översiktsplaner.
4. **Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling** reglerar exploateringsavtalet, i vilket en exploatör exempelvis kan föreskrivas att bekosta vissa allmänna nyttigheter.
5. **EU:s statsstödsregler** anger att vid markförsäljning är det inte tillåtet med stöd från kommunen som kan anses hindra konkurrensen. Enligt EU:s rekommendationer ska marköverlåtelse ske genom anbudsförfarande och utan anbud endast efter en oberoende expertvärdering. Överlåter kommunen mark i strid men denna rekommendation har medlemsstaten anmälningsplikt till kommissionen (Statskontoret 2012:25f).

2.2 Maktteoretiska definitioner

Ett **beslut** är vidare en kedja av handlingar som hänger samman med valet av ett alternativ framför ett annat (Bachrach & Baratz 1972:51). Ett beslut kan komma till stånd utan ett maktutövande. Det är då frågan om tvång, inflytande eller auktoritet. Skillnader mellan begreppen kan illustreras av följande exempel (Ibid. s36–45). Lisa ska resa utomlands och när hon går genom säkerhetskontrollen börjar det pipa. Säkerhetsvakten säger till Lisa: töm fickorna eller så får du inte komma in genom gaten. Om Lisa ger sitt samtycke trots att hon inte vill tömma fickorna är detta ett exempel på ett **maktutövande**. Om vakten däremot vidtar åtgärden han hotat med är detta ett utövande av **tvång** och Lisa har därmed inte längre ett val utan ger ett icke-samtycke till att tömma fickorna. I maktutövandet har Lisa fortfarande kvar valet. Är det däremot fråga om ett utövande av **inflytande** kan vakten få Lisas samtycke till att tömma fickorna utan att varken hota eller genom verkställandet av hotet. Utövar vakten **auktoritet** är det antitesen i förhållande till makt. Genom att Lisa betraktar vaktens uppmaning som auktoritativ får vakten auktoritet och Lisa ger sitt samtycke. Om inte Lisa ser vaktens uppmaning som auktoritativ har inte heller vakten auktoritet.

Beslutlösa beslut är när frågor avgörs i frånvaro av ett markerat beslut. Åtgärder sätts in som om ett beslut har fattats (Ibid. s53f). **Icke-beslut** är per definition praktiken att begränsa det faktiska beslutsfattandet till att endast omfatta “säkra frågor” genom att manipulera den dominanta gruppens värderingar, myter, politiska institutioner och procedurer (Ibid. s55). Detta omfattar det centrala begreppet **mobiliserandet av partiskhet** som innebär att vissa individer utnyttjar och undertrycker konflikter samt stödjer en icke-beslutsprocess som begränsar beslutsfattandet till okontroversiella frågor (Ibid. s19). Icke-beslut kan delas in i fem former för att förhindra att krav på förändring av den nuvarande ordningen får tillträde till den politiska processen.

1. **Tillgripa tvång** – exempel, vit terror mot medborgarrättskämpar i den amerikanska södern.
2. **Utövandet av makt** – hot om att bestraffa genom **sanktioner**, att beröva någon högt skattade värden eller skeenden, eller **kooptring** – man ger oppositionen till exempel genom “deltagandedemokrati” illusionen om att deras röst kan förändra när den inte kan det.
3. **Dra fördel av en rådande partiskhet** – det finns till exempel en regel som visar sig effektiv i att kväva ett krav utan att behöva diskutera det.
4. **Omskapa eller förstärka mobiliseringen av partiskhet** – för att stoppa utmaningen mot de rådande värderingarna skapas procedurer som på till exempel ett universitets administration ifråga om studenters förändringskrav.
5. **Förstärka de hinder som redan finns** – till exempel så kan stora företag förstärka sin hegemoniska ställning över små genom en privatisering av konflikten i den fria företagsamhetens namn.

Enligt Bachrach och Baratz existerar ett maktförhållande när:

“a) det råder en konflikt mellan A och B beträffande värderingar eller handlingskurs, b) B samtycker till A:s önskningar och c) B gör det därför att han fruktar att A skall beröva honom ett eller flera värden som han sätter högre än de han skulle ha nått genom icke-samtycke” (Ibid. s34).

Bachrach och Baratz menar dock att när maktförhållanden värderas måste det tas hänsyn till maktens utsträckning och **lagen om föregripna reaktioner**³ (Ibid.). Viss makt kan även ses

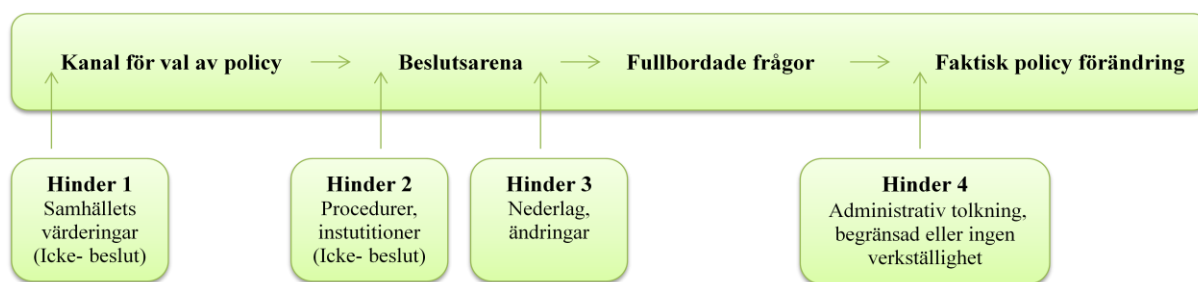
³ Om en person lämnar förslag som går i linje med majoritetens åsikter så kan inte ett samtycke ses som resultatet av en maktutövning.

som latent, då den är beständig hos vissa grupper eller institutioner även om den inte utövas. En kritik som framförts mot Bachrach och Baratzs maktdefinition är att den begränsar makt till lydnad genom hot. Det betyder att annan lydnad inte är makt. En annan begränsning är att maktutövning är en individuell handling vilket gör att grupper inte kan utöva makt (Lane & Stenlund 1986:80).

En bra utgångspunkt för att empiriskt identifiera ett icke-beslut är en analys av beslutsprocessen (Bachrach och Baratz 1972:57). Genom att studera de tagna besluten går det att sammanställa en lista över de inblandade aktörerna och hur de har deltagit i en eventuell konflikt. Dessutom ger det studien viktig information om hur den rådande mobiliseringen av partiskhet ser ut (Ibid.). Analysen av beslutsprocessen görs utifrån fyra nyckelfrågor.

1. Vilka individer eller grupper spelar en viktig roll i processen, vem/vilka fattar besluten?
2. Vilka aktörer och omständigheter tror beslutsfattarna påverkar dem i deras beslutsfattande?
3. I vilken utsträckning var beslutsfattarna hämmade av brister i kommunikation och dokumentation samt den egna uppfattningen av problemet?
4. I vilken utsträckning bestämdes beslutsfattarens ställningstagande av kompetensområde, de etablerade reglerna för vem som talar med vem samt den egna uppfattningen av vilka mål som eftersträvas och varför?

För att kunna avgöra om ett samtycke råder måste följande först ha konstaterats. Att det finns ett missnöje som mynnat ut i ett klagomål och en konfliktsituation. Därefter kan det empiriskt avgöras om samtycket var ett icke-beslut. Bachrach och Baratz uppfattning eller modell av den politiska processen har i denna studie modifierats och förenklats. Modellen kan enligt upphovsmännen användas till att analysera alla de personer, grupper eller institutioner som utgör samhällets politiska system eller enbart delar av det för att se vilka som försöker förändra eller vidmakthålla rådande fördelning av värden (Ibid. s63).



Figur 2. Modell av det politiska systemet. Källa: Bachrach & Baratz 1972:65.

Precis som nämnts i det första kapitlet finns det i varje politiskt system ett mobiliserande av partiskhet. De gynnade försvarar sin position genom att skapa fyra hinder i det politiska systemet så att endast ofarliga krav eller frågor, som inte hotar de gynnades position, kommer upp på dagordningen.

Hinder 1. Utgörs av majoritetens värderingar, åsikter, normer och myter i ett samhälle. Syftet är att hindra minoritetens klagomål som kommer ur missnöjet med de rådande normerna. Frågor som lyfts fram tas inte på allvar utan undertrycks, ignoreras eller avfärdas som icke-legitima. Frågor blir icke- frågor och det egentliga beslutet blir ett icke- beslut. Ett exempel kan vara att en åsikt bemöts med tystnad, ignoreras eller dumförklaras utan diskussion i en arbetsgrupp för att den strider mot majoritetens värderingar.

Hinder 2. Utgörs av procedurer, bruk, regler, institutioner och organisationssätt. Syftet är att endast släppa igenom ofarliga frågor genom byråkratiska hinder som försvårar och fördröjer, dåligt kommunikationsflöde från förvaltning till beslutsfattarna eller dold riktad kommunikation. Resultatet blir ett icke-beslut. Detta kan exemplifieras av man medvetet eller omedvetet ger beslutsfattarna ett dåligt beslutsunderlag.

Hinder 3. Frågan har nått beslutsarenan men röstas ner eller så kan frågan i detta skede ha förändrats, omdefinierats eller omformulerats så pass mycket att den inte längre har samma ursprungliga mål och kan därmed röstas igenom.

Hinder 4. Frågan har beslutats framgångsrikt utan större förändringar men hindras genom den administrativa verkställigheten och tolkningen att genomföras så som det var tänkt (Bachrach & Baratz 1972: 65-71)

I studien kommer först beslutprocessen att analyseras utifrån de fyra nyckelfrågorna. Den modifierade modellen kommer sedan att appliceras på resultatet av analysen av beslutprocessen.

Kapitel 3 Resultat och analys - Politik och Makt

Del 1 Politik

3.1.1 Fastighetsnämnden i Göteborgs Stad

Fastighetsnämnden är en politisk tillsatt facknämnd med nio ordinarie ledamöter. Tillsättningen av ledamöterna sker i förhandlingar mellan de politiska partierna efter ett val. Nämnden har ett presidium vilket består av nämndens ordförande, Ulf Kamne (MP), tillsammans med förste vice ordförande Martin Wannholt (M) och andre vice ordförande Jaha Zeqiraj (S). Övriga ledamöter är Inger Blixt (S), Magnus Nylander (M), Anders Åkvist (Vägv), Margot Perlitz Ottosson (V), Kristina Bergman-Alme (FP) och Mats Karlsson (S). De ledamöter som intervjuats i denna studie är de som varit med och tagit beslut vid två utvalda ärenden och beslutstillfällen. De ledamöter som inte intervjuats är Jaha Zeqiraj och Mats Karlsson. Fortsättningsvis kommer nämnden att avse Fastighetsnämnden om inget annat anges.

Göteborg Stad är med ett ägarinnehav på 55 procent av marken kommunens största markägare (Statskontoret 2012:58). Fastighetsnämnden verksamhet består av två kärnprocesser, bostadsförsörjnings- och markförsörjningsprocessen (Fastighetskontoret 2014). Nämnden ansvarar för kommunens bostads- och markpolitik genom att skapa förutsättningar för byggnation av bostäder, sälja och köpa mark, mark- och exploateringsverksamhet samt förvaltning av kommunens byggnader och mark. De är även de som samordnar insatser på det bostadssociala området rörande till exempel bostadsanpassning och anvisning av bostäder till hushåll med särskilda behov (<http://www.goteborg.se>).

Styrande för facknämnderna är deras inriktningsdokument i vilket de anger hur de har brutit ner och omarbetat Kommunfullmäktiges budget och prioriterade mål. Förvaltningen får sedan i uppgift att utarbeta ett budgetförslag utifrån inriktningsdokumentet. Den godkända budgeten blir därefter länken mellan politiken och förvaltningen och det som styr arbetet (Göteborgs Stad 2013: 7). Prioritet nummer ett i kommunfullmäktiges budget för 2013 var att *“Staden ska bättre bemöta göteborgarnas bostadsbehov”* och uppdraget till Fastighets-, Byggnads- och Trafiknämnden är att skapa ett överskott av bostäder (Fastighetskontoret 2014, Göteborgs Stad 2012:3). Uppdraget till Fastighetskontoret är att utveckla och förtydliga markanvisningsprocessen och markanvisningsavtalet för att bli ett bättre instrument för måluppfyllelse.

3.1.2 Markanvisningspolicy

Nämnden tar i samarbete med fastighetskontoret fram och beslutar om den egna markanvisningspolicyn. I policyn definieras markanvisning som

“[...] en rätt för en intressent att under en viss tid och på vissa givna villkor, få förhandla med staden om förutsättningarna för genomförande av ny bostadsbebyggelse inom visst markområde som staden äger” (Fastighetskontoret 2010:3).

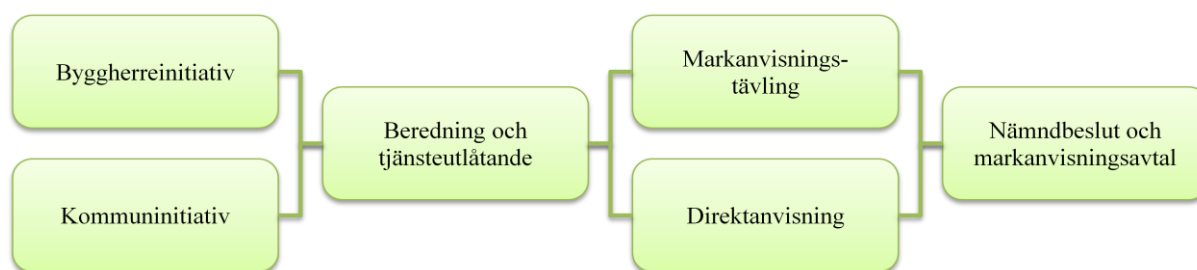
Denna definition kan uppfattas som mer specificerad än Statskontorets definition. Enligt policyn ska följande kriterier beaktas vid en markanvisning.

- **Mångfald i boendet** i upplåtelseformer, hustyp, lägenhetsstorlek och prisbild inom staden samt i stadsdelarna.
- **Ekologi i byggandet** och i byggproduktionen med miljöanpassad genomförandeplan avseende drift, energi och miljöpåverkan.
- Att bostäder med hög **tillgänglighet** ökar.
- Markanvisningen ska kunna villkora att byggherren upplåter del av byggnad, lägenhet i befintligt bestånd eller nyproduktion för sociala åtaganden.
- **Konkurrens och mångfald på bostadsmarknaden** i fråga om variation av bostäder, boendekostnader och företagsstorlek. Vid val av byggherre ska kommunen ta hänsyn till att få in flera byggherrar på ett och samma område, ekonomisk stabilitet hos byggherren samt beakta byggherrens intresse för det långsiktiga fortbeståndet av den avsedda upplåtelseformen.

Det råder i nämnden delade meningar om hur arbetet med markanvisningar ska gå till. Vissa ledamöter uttrycker vidare att policyn är för generell för att kunna vara vägledande för hur den ska tillämpas.

3.1.3 Markanvisningsprocessen

En markanvisning kan initieras genom att en byggherre eller en privatperson lämnar in en förfrågan till kommunen. Det går också att anmäla sitt intresse på kommunens hemsida (<http://www.goteborg.se>). På hemsidan annonserar fastighetskontoret ut vilka markområden som är öppna för en intresseanmälan samt under vilken period som anmälan kan göras. Fastighetskontoret ansvarar sedan för att bereda ärendet och det är deras tjänsteutlåtande (TU) som i normalfallet ligger till grund för nämndens beslut.



Figur 3. Modell över markanvisningsprocessen i Göteborgs Stad. Källa: www.goteborg.se.

3.1.4 Markanvisningsbeslut för 2013

I prognosen för 2013 uppskattades antalet markanvisningar bli 21 stycken innehållande totalt 2185 bostäder (Fastighetskontoret 2013). Enligt kommunfullmäktiges prioritetsordning för 2013 så ska hyresrätter prioriteras. Fastighetskontorets (2014) sammanfattning av den egna målbedömningen var att nämnden till viss del har lyckats möta göteborgarnas bostadsbehov. I vår beräkning har studentlägenheter lyfts ur kategorin hyresrätter och placerats i kategorin övrigt (se tabell 1). Detta för att vi inte anser att studentlägenheter är tillgängliga för alla och för att fastighetsnämnden i sina dokument benämner studentlägenheter som en egen kategori. I den högra tabellen framgår det att mängden förlängningar eller förändringar av markanvisningar är större än de faktiska markanvisningsbesluten vilket indikerar att byggprojekten drar ut på tiden.

Markanvisningar 2013			Övriga markanvisningsärenden	
Göteborgs Stad sammanställning		Egen sammanställning	Markanvisningar	Antal
Upplåtelseform	Antal	Antal		
Hyresrätt	815	406	Förändring	1
Bostadsrätt	230	230	Förlängning	13
Bostadsrätt	230	230	Bordlada	6
Övrigt	0	430	Återremiss	1
Summa	1045	1066	Förändring & Förlängning	1
Markanvisningar	12	12	Summa	22

Tabell 1. Markanvisningar 2013.

Presenteras istället fördelningen av markanvisningar geografiskt så framgår det att det planerade antalet bostäder är koncentrerat till ett fåtal områden och inte spridda över hela staden.

Geografisk fördelning av markanvisningar 2013												
Stadsdel	Västra Hisingen	Norra Hisingen	Angered	Östra Göteborg	Örgryte - Härlanda	Lundby	Centrum	Majorna - Linné	Västra Göteborg	Askim - Frölunda - Högsbo	Summa	Totalt
Hyresrätter	0	0	0	50	50	0	0	80	0	226	406	1066
Bostadsrätter	0	0	0	100	50	0	0	80	0	0	230	
Övrigt	0	300	0	0	0	0	130	0	0	0	430	

Tabell 2. Geografisk fördelning av markanvisningar 2013.

I diskussion om huruvida nämnden har god måluppfyllelse för målet att bättre tillgodose göteborgarnas behov av bostäder är det framförallt två aspekter som är anmärkningsvärda. För det första, att det finns flera sätt att beräkna behovet av upplåtelseform utifrån det befintliga beståndet. Beräkning utgår från stadsdelen Majorna-Linné.

1. Beräkning baserad på **stadsdelens** fördelning av befintliga upplåtelseformer. Stadsdelen Majorna-Linné består av 60 % hyresrätter och 38 % bostadsrätter samt 2 % äganderätter. En bedömning utifrån detta beräkningsätt skulle bli att det behövs byggas bostadsrätter.
2. Beräkning baserad på **primärområde**. I stadsdelen Majorna-Linné ligger primärområdet Klippan. I Klippan dominerar bostadsrätter vilket då skulle innebära att rekommendation skulle bli att bygga hyresrätter.
3. Beräkning baserad på att nyproduktion ska **fördelas 50/50** över det befintliga beståndet. Det finns dock de som menar att den faktiska fördelningen är 30 % hyresrätter för att få en bättre bärighet av nyproduktionskostnader.

Att det inte finns några riktlinjer för hur beståndet ska beräknas framgår av intervjuerna. Ledamöternas bedömning av upplåtelseform beskrivs som en subjektiv värdering från fall till fall. Frågan om hur det befintliga beståndet ska beräknas och vad som skall ligga till grund för rekommendationen är viktigt för det kan bli så att målet med att skapa en blandad stad hamnar i strid med målet om göteborgarnas bostadsbehov men framförallt för att det skapar förvirring om vilket beräkningssätt som ska användas.

Den andra anmärkningsvärda aspekten är att inte göteborgarens behov omnämns i besluten. Nämnden gör sina bedömningar om vilken upplåtelseform som behövs byggas utifrån vad staden, stadsdelen eller området behöver. Det står ingenting om hur de har undersökt vad en göteborgare efterfrågar. I bedömningen kan det därför anses att två intressen beaktas. Det som byggherren vill bygga och det som behövs byggas för att nå policymålet med mångfald i boendet.

Antagandet var från början att resultatet skulle visa att Fastighetsnämnden inte hade en hög nivå av planerat byggande och att majoriteten av byggandet skulle avse bostadsrätter. Nämnden har i jämförelse med prognosen (21 stycken markanvisningar, innehållande totalt 2185 bostäder), ett faktiskt utfall på 12 markanvisningar, innehållande 1066 bostäder. Utifrån detta kan det anses att den första delen av antagandet är korrekt. Att nivån av det planerade byggandet är lägre än målsättningen om att skapa ett överskott av bostäder och då främst hyresrätter, framgår också av Boplats Göteborgs bostadskö. 2013 stod det 199 135 göteborgare i kö på Boplats Göteborg och antalet utannonserade lägenheter för det året var 8 404 (www.boplats.se). Det kan argumenteras att inte alla är i omedelbart behov men samtidigt tar det lång tid att bygga bostäder och inflyttningen ökar. Antagandet om att huvuddelen av markanvisningarnas upplåtelseform skulle vara bostadsrätter visade sig dock vara fel. Nämnden har markanvisat för byggnation av hyresrätter i större utsträckning än för bostadsrätter. Men det som undersökningen visade var att besluten kan anses ha gjorts utifrån målet om mångfald i boendet och det kan därmed vara svårt att säga om det reflekterar det bostadspolitiska målet att bygga hyresrätter vilket utgår från målet om att "*Staden ska bättre bemöta göteborgarnas bostadsbehov*". I och med att behovet i markanvisningsbesluten beräknas utifrån stadens behov istället för medborgarens så blir det problematiskt att säga att utfallet är en reflektion av målet.

Del 2 Makt

3.2.1 Fastighetsnämndens beslutsprocess

De beslutsprocesser som ligger till grund för analysen är följande beslut.

- Beslut om bordläggning 2013-12-16, till Västra Sandarna Fastighetsutveckling i Göteborg AB, diarienummer 1109/05, avser en förlängning och förändring av markanvisning avseende del av fastigheten Sandarna 725:1 vid Rödastensmotet i Majorna.
- Beslut om markanvisning 2013-10-02, för bostäder vid Klippan i Majorna, diarienummer 0662/09 till Opalens fastighetsförvaltning AB.

I de fall där det inte finns några skillnader mellan de båda besluten så presenteras svaret på frågan gemensamt. I annat fall specificeras svaren under rubriken Rödastensmotet respektive Klippan.

Fråga 1. Vilka grupper, individer eller omständigheter har spelat en viktig roll i beslutsprocessen?

Rödastensmotet



Bild 2. Rödastensmotet. Källa: Wikimedia Common

Ärendet startade 2005 och byggprojektet gick under namnet “Los Pyramidos”.

“Ett byggprojekt på internationell nivå, som omvandlar ett markområde av låg kvalitet till Göteborgs mest attraktiva läge. Några våningar upp öppnar sig horisonten i väster.”
(Werner 2005).

I rondellen ska två pyramider uppföras med ca 50 000 kvm handel, kontor, hotell samt 1500 lägenheter. Riksvägen ska överdäckas av den ena pyramiden. Upphovsmännen är Mårten Gustavsson (egendomsutvecklare från Norge), Stefan Werner (arkitekt Ditrix AB) och Lars Lindström (trafikplanerare). I ett brev till nyligen pensionerade Fastighetsdirektör Christina Johnsson beskriver Werner förloppet innan markanvisningsbeslutet.

“Vi träffade Göran Johansson i juni 05 och informerade om vår idé. [...] Göran har bett oss att fortsätta och se om exploateringen kan innehålla något som drar människor till Göteborg utan att konkurrera med Svenska Mässan och Kongressverksamheten. På Görans rekommendation fick vi ett möte med fastighetskontorets ordförande Owe Nilsson. Ove tycker att idén är fantastisk. [...] Vi träffade Annelie Hultén, byggnadsnämndens ordförande (S), Susanna Haby (M) och Kjell Björkqvist (FP). Samtliga är positiva till att vi får utveckla vårt förslag med en markanvisning” (Werner 2005).

Två år senare beslutade nämnden att markanvisa en del av fastigheten i Sandarna 725:1 till Röda Sten Fastighetsutveckling. Bolaget bytte därefter ägarstruktur och namn till Västra Sandarna vilket också blev namnet på programområdet (TU:7). Bolaget framförde 2010 ett önskemål om att få utöka området i markanvisningen för ytterligare byggnation bostadsrätter på Sjöberget för att projektet skulle bli ekonomiskt hållbart. Bostadsrätterna skulle få Göteborgs bästa läge och därmed bli väldigt exklusiva.

I december 2011 meddelar byggnadsnämnden att endast en mindre utökning, ca hälften så stor som det begärda området utanför rondellen kommer att innefattas av programarbetet men som dock ändå kräver dispens från strandskyddet. Rekommendationen från Fastighetskontoret var att förlänga markanvisningen och revidera markanvisningsavtalet samt utöka området enligt Byggnadsnämndens föreslagna planområde. I tjänsteutlåtandet (TU:7) kan det utläsas att det tidigare markanvisningsavtalet aldrig undertecknades av bolaget då de uttryckt en osäkerhet om genomförbarheten. Den 27 maj 2013, tog nämnden beslut om att bordlägga en ansökan om förlängning och förändring av den tidigare tilldelade markanvisningen till att omfatta ett större markområde med minst 2000 bostäder och 100 000 kvm lokalyta. Bordläggningsbeslutet togs eftersom det råder olika åsikter, både om markanvisningens giltighet men också om huruvida utökningen är lämplig (Ibid.). På frågan om ärendet kan anses vara en förlängning svarar en av ledamöterna:

Ledamot 6: *“Då tycker jag att man ska använda den markanvisningspolicyn, som i stora delar är bristfällig också, men då är det en ny markanvisning och då får man gå ut och se*

vilka som är intresserade [...] att om de inte kan få ekonomi i det så är det väl deras bekymmer [...]. Det är därför det varit en viss diskussion om hur man ska se på detta.”

På nämndsammanträdet den 16 december 2013 (TU:1), bordläggs ärendet i väntan på att Länsstyrelsen ska komma med sitt beslut angående dispensen från det utökade strandskyddet. Bolaget lämnar till kontoret en avsiktsförklaring i vilken de försäkrar att ordningsföljden kommer att vara så att byggnationen startar med överdäckningen av riksvägen samt bostadsbebyggelse i rondellen.

Sammantaget så uttrycker ledamöterna att det finns flera omständigheter som påverkar, till exempel om det går att förlänga markanvisningen då den inte var påskriven, osäkerhet om byggherrens intentioner i och med områdets utökning till Sjöberget samt den ekonomiska genomförbarheten. Vissa av ledamöterna säger också att ärendet inte har hanterats enligt markanvisningspolicyns regler.

Klippan

Ärendet startade med att en markanvisning om att bygga 25 stycken bostadsrätter i Majorna, Klippan annonserades ut på Göteborgs Stads hemsida (TU:4). Det blev ett stort intresse för markanvisningen och Fastighetskontoret ville prova ett anbudsförfarande för att välja ut en av de 17 intressenterna. Förutom högsta anbud gällde också de urvalskriterier som specificerats i markanvisningspolicyn. Ordföranden Ulf Kamne beskriver situationen:

“[...] det togs emot med helt delade uppfattningar, oppositionen, framförallt moderaterna säger jag, jag är inte säker på vad folkpartiet tycker i grunden, men Moderaterna är väldigt tydliga med att de vill se anbudsförfarande. Socialdemokraterna och vänsterpartiet är tydliga med att inte kunna tänka sig anbudsförfarande, och vi miljöpartiet, vi kan nog tänka oss det ibland.”

Att det rådde delade meningar om förslaget framgår också av de andra ledamöternas uttalanden:

Intervjuare 1: *“Hur ser du på förslaget om anbudsförfarande?”*

Ledamot 1: *“Vi vill lyfta fram en liten aktör [...] det var ett politiskt ställningstagande.”*

Ledamot 3: *“Där blev vi ju jätteglada och jätteförvånade från Alliansens sida av att förvaltningen föreslog att man skulle ha högstbjudande.”*

På sammanträdet den 2 oktober (TU:4) beslutar nämnden efter votering att inte följa kontorets förslag utan direktanvisar istället till Opalens Fastighetsförvaltning AB.

Fråga 2. Vilka, för beslutet, viktiga aktörer tror beslutsfattaren har en påverkan på det egna valet av handlingskurs?

Rödastensmotet

På nämndsammanträdet den 16 december (TU:1) bordlades ärendet åter igen. Den aktör som ledamöterna utpekat som viktigast vid detta beslutstillfälle är Länsstyrelsen. Om det inte varit för strandskyddet så menar ledamöterna att då hade byggherrens och Statskontorets roll mer beaktats. Det verkar också som att vissa ledamöter har en uppfattning om att projektet är politiskt viktigt och därigenom drivs av politiska aktörer. Kort sagt finns det flera aktörer som ledamöterna tror har påverkat deras handlingskurs. Den främsta är dock Länsstyrelsen.

Klippan:

Valet av handlingskurs bottnar på Alliansens sida till stor del i att Fastighetskontoret valt en handlingslinje som de aktivt förespråkar. Fastighetskontorets agerande hade en stor påverkan även på majoritetens beslut. Majoritetsledamöterna har i sina utsagor uttryckt att de i sin grupp varit helt överens om att under mandatperioden inte använda anbudsförfarande och att denna överenskommelse diskuterats i presidiet och var så pass välkänd att även kontoret borde ha vetat om den. Majoritetens förvåning blev därför stor när förslaget kom. “[...] och när förslaget kom så var det bara, nej men det här kan vi inte ta” (Ledamot 5).

Oppositionsledamöterna tror även att majoritetsledamöterna har haft en egen kontakt med byggherren Opalen. I intervjuerna medger majoritetsledamöterna att kontakt har förekommit och att de kollat upp att byggherren har skött sig. Majoriteten motiverar valet av Opalen med att byggherren skulle få samordningsfördelar om de fick markanvisningen.

Ledamot 7: “[...] det skulle vara en fördel för dem, att de skulle kunna, och sen så har de ju skött sig, vi kollar ju upp dem lite grann då va.”

Detta handlande kritiserar vidare av oppositionen.

Intervjuare 1: “Och majoriteten fick bestämma?”

Ledamot 2 “Det blev votering om jag inte minns fel och de vann. Och tilldelade den här då till en byggherre som, ja, man vet inte, kan spekulera varför de fick den, men

personliga kontakter, för något annat argument fanns egentligen inte, varför just den byggherren skulle få markanvisningen.”

Viktiga aktörer som ansetts påverka det egna handlandet var kontoret som föreslog anbuds-förfarandet, de andra ledamöterna och förvaltningarna samt den egna förvaltningens relation till byggherren. Flera ledamöter problematiserar förvaltningens relation till bygg-herrarna då de märkt att tjänstemännen medvetet eller omedvetet betraktar byggherren som sina kunder.

Fråga 3. I vilken utsträckning var beslutsfattaren begränsad av knapphändig eller inkorrekt information, att kommunikationsnätet mellan parterna är bristfälligt och den egna uppfattningen av problemet? Vilka alternativ blev avgörande för beslutsfattandet?

Rödastensmotet

Det finns ledamöter som uttrycker att markaffärer av tradition sker i tystnad i Göteborg. Flera ledamöter trodde att projektet runnit ut i sanden eftersom byggherren inte haft någon kontakt med dem. En avgörande aspekt som får en stor begränsande påverkan på beslutsfattarna är att information om gällande strandskydd inte har nått fram till nämnden. Det finns dock dokumenterat att området är strandskyddat i Byggnadsnämndens tjänsteutlåtande från 2010-06-28. Även byggherren uttrycker 2007-04-20 att strandskyddet kommer att bli ett framtida problem som man så småningom behöver ta tag i. När det gäller hur det interna kontaktnätet fungerar verkar det som om det har påbörjats ett arbete med att likrikta förvaltningarnas arbete kring byggandet men att kommunikationsvägarna fortfarande inte är helt framarbetade. Detta kan ha varit en anledning till att informationen om strandskyddet inte kom fram angående Rödastensmotet. I resonemang om varför beslutet bordlades den sista gången menade en ledamot att informationen inte nått fram.

Ledamot 2 “Det är nått med, nått som pågår, utanför det jag rör mig, det finns ju liksom fastighetskontoret och cheferna där som har ju sina kontakter med byggherrar och annat och sen är det presidiet i nämnden som har sina kontakter och jag sitter ju egentligen längst ifrån hela den beslut.”

Majoritetsledamöterna var också begränsade av uppfattningen att projektet är politiskt viktigt dels för den stora mängden bostäder projektet kan generera men också för att det verkar ha funnits en politisk vilja att genomföra projektet. Ledamöterna är dock i större utsträckning påverkade av utökningen av marken då detta både lyfter fram en oväntad problematik kring byggherrens intentioner samt den påverkan som strandskyddet innebär.

Intervjuare 1: *“Då undrar vi om det här beslutet om att bordlägga det ännu en gång, vad var det som gjorde det?”*

Ledamot 7: *“Ska man vara lite pessimist i det här så tror jag att de kommer att få jättesvårt att få igenom det här. På grund av strandskyddet”.*

Oppositionsledamöterna är begränsade av att vissa uppfattar de tidigare besluten som ogiltiga eller otydliga medan andra menar att de är i strid mot gällande regler och policy.

Intervjuare 2: *“Skulle du säga att valet av byggherre ligger helt och hållet på förvaltningen?”*

Ledamot 4 *“Ja, det ligger väldigt starkt hos förvaltningen, sen vet jag att det finns ju andra signalsystem, i stan, [...] Men visst har det pekats med hela handen, och det är ju allvarligt, va, fast man kan göra det men då ska man tala om för marknaden att nu ändrar vi reglerna. Nu gör vi så här, så att alla vet om, göra det öppet, att spring nu och fjäska för politikerna, för det är så gräddfilen ser ut, och inte ha en “ibland” gräddfil”.*

Den bristfälliga informationen om strandskyddet kan räknas som avgörande för beslutet om bordläggning.

Klippan:

Oppositionsledamöterna har i stor utsträckning varit begränsade av knapphändig information om vad som sagts i förhandlingarna mellan Opalen och Majoriteten. Informationen har varken dokumenterats eller föredragits muntligen vid det aktuella beslutstillfället. Vissa ledamöter har gjort gällande att kontoret väljer att inte dokumentera sådan information som de anser är känslig. Det kan till exempel vara information om att en byggherre har dålig ekonomi eller har misskött sig.

Ledamöterna är i stor utsträckning begränsade av sin egen uppfattning av problemen. Majoriteten har en överenskommelse om att inte använda anbudsförfarande då de anser att detta inte är rätt väg att gå för deras åsikt är att den klassiska marknadslösningen där marken säljs till marknadspris, driver upp priserna och gör att marken säljs för dyrt för att mindre kapitalstarka aktörer ska kunna få tillträde till marken. På sikt kommer därmed både boendekostnaderna och markpriserna att drivas upp. Flera av majoritetsledamöterna framhåller att direktanvisningen skapar förutsättningar för att jämna ut villkoren på bostadsbyggandemarknaden. Genom direktanvisningen fastställs även markpriserna i förhandling med byggherren istället för att vara marknadspriset.

Intervjuare 1: *Men hur kommer det sig att ni är helt emot anbudsförfarandet?*

Ledamot 7: *“Jo, men alltså det är inte riktigt vår idé eller modell om det hela. [...] Vi tycker att alla ska kunna ha chans, både stora och små, jag menar, de stora, de har ju muskler, de har personal de har pengar och allting, medan de mindra företagen, de kämpar på för att liksom komma en bit längre fram.”*

Oppositionens ställningstagande är att ett anbudsförfarande stärker den fria konkurrensen och minskar godtycklig reglering. Genom ett anbudsförfarande kommer prissättningen på marknaden per automatik att bli det som marknaden är villig att betala - marknadspris. Marknadens aktörer blir då de som har de ekonomiska förutsättningarna och kan leva upp till de uppställda kriterierna. Oppositionen säger också att marknaden är en tillgång och när den säljs så har göteborgarna rätt att få fullt betalt.

Ledamot 6: *“Sannolikt är det så att vi har sålt det till underpris och inte tagit marknadsvärde och det har vi också dealat och wheelat fram vad det är för pris som man ska ta.”*

Det som också begränsar oppositionen är deras uppfattning om att det finns en otydlighet och att det saknas argument till varför en byggherre väljs framför en annan. En annan aspekt som lyfts fram av oppositionen är att ingen byggherre ifrågasätter bristerna i motiveringarna för de tilldelade markanvisningarna.

Intervjuare 2: *–”Så allt handlar om relationerna då?”*

Ledamot 6: *–”Ja, det tror jag. Om du bråkar så är du förmodligen rökt och speciellt eftersom så mycket makt, [...] ligger i delar som inte är objektivt fastställbara. Hade det varit så att man hade listat och utvärderat kriterier ja, då kunde man ha bråkat för då får man ju titta sen på listan och då landar du ju ut som vinnare alldeles oavsett. Men om det är som i det här fallet att du direktanvisar då är du ju rökt nästa gång. Du behöver ju inte vara det men du kan ju misstänka det och det kan ju vara tillräckligt för att du inte ska våga tillvarata din rätt.“*

Fråga 4. I vilken utsträckning bestämdes varje deltagares ståndpunkt utifrån funktion och hierarkisk rang, kommunikationsregler och egen uppfattning om vilka bostadspolitiska mål som eftersträvas och varför?

Det kan argumenteras att partipolitisk tillhörighet och antal mandat påverkar varje deltagares ståndpunkter i större utsträckning än funktion och hierarkisk rang. När det kommer till kommunikationsregler är det främst avsaknaden av dessa som kan ses som en påverkan på

deltagarnas ståndpunkter. Samtliga ledamöter är överens om det bostadspolitiska målet att bygga mera bostäder. Däremot är de inte överens om huruvida det går att kräva av byggherren att bygga en specifik upplåtelseform. Det finns de som menar att om det ställs orimliga krav på byggherren så kan deras uppdrag inte uppfyllas. Vad en rimlig kravnivå är blir en avvägningsfråga vid varje beslut annars kommer ingen byggherre vara intresserad av att bygga. Att bygga hyresrätter är det politiska målet säger en annan ledamot, men gör samtidigt gällande att trots att kommunen äger marken så kan inte nämnden tvinga marknaden att bygga. Marknaden har tagit över och byggherren kan ligga och förhala markanvisningen i avvaktan på ett mer förmånligt marknadsläge.

Ett annat mål är att öka konkurrensen mellan byggherrarna. Flera ledamöter beskriver marknaden som en oligopolmarknad med endast ett fåtal stora aktörer. Ledamöterna menar att ett sätt är att göra marken mer tillgänglig även för de små aktörerna är att detaljplanen inte har så stora områden. Ju större områden desto större byggherre behövs för att kunna klara projektet. Ett av de mål som oppositionen betonat hårdast i intervjuerna är att öka transparensen och tydligheten i arbetssättet. De menar att orsaken till att majoriteten inte vill införa anbudsförfarande är att det minskar deras möjligheter till egna val.

Intervjuare 1: *“Du sa tidigare att man inte ville släppa ifrån sig makten genom att man inte var tydlig, makt mot vem?”*

Ledamot 6: *“Mot marknaden skulle jag vilja säga [...]. Det är väl roligt att gå runt och träffa olika byggare och lova bort olika markområden. Och jag ska inte peka ut någon byggherre, för jag har hållit mig borta, jag har inte lust att träffa dem liksom på det sättet. Men det är klart att det ligger makt i det då. Men makten som jag besitter ska snarare ligga i att vi sätter kriterierna som vi ska utvärdera ifrån, det är där jag tycker att makten ska vara.”*

Sammanfattningsvis kan det konstateras att oppositionsledamöterna i stor utsträckning upplever att det för det första finns ett missnöje med markanvisningspolicyn vilket resulterat i klagomål på transparensen, otydliga kriterier och regler. För det andra finns det ett missnöje med markanvisningsmetoden vilket resulterat i klagomål på direktanvisning som enda markanvisningsmetod, aktörer och prissättning samt även här brist på transparens och godtycklighet i urvalet av byggherre. Nedan följer en sammanfattning av de problem som ledamöterna har lyft fram.

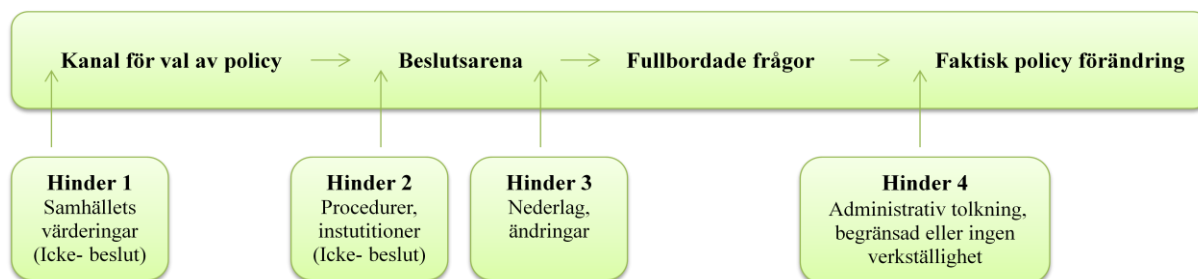
Problembeskrivning	
Problem	Konsekvenser
<p>Otydliga urvalskriterier Den byggherren som väljs ut motiveras otydligt. De byggherrar som inte väljs ut motiveras inte alls. Det finns inga överklaganden av markanvisningar.</p>	<p>Byggherren vet inte vad som förväntas. Förvaltningen vet inte vad som förväntas. Arbets sättet blir mer tids- och resurskrävande än då kriterierna är tydliga. För en utomstående blir det nästintill omöjligt att förstå vad som ligger bakom besluten, vilket i sin tur försvarar ansvarsutkrävande. Det har kommit fram i intervjuerna att det finns en åsikt om att byggherrar inte vågar överklaga markanvisningsbeslut för att detta påverkar relationen med det offentliga. Om en byggherre anses vara jobbig och bråkig kan kommunen enligt nuvarande arbets sätt välja att inte samarbeta med byggherren.</p>
<p>Bristande dokumentation och information Gentemot byggherre samt gentemot övriga ledamöter.</p>	<p>Motiven för varför en byggherre väljs bort föredras endast muntligen för att det finns en rådande mening om att bland annat information om ekonomisk status är för känslig att skriva i en allmän handling som blir tillgänglig för alla. Vissa ledamöter har uttryckt att de som inte lever upp till kraven får inte veta varför utan behandlas istället med tystnad för att markera att deras närvaro inte är önskvärd. Kommunen delar inte med sig om kunskaper om en byggherre som inte sköter sig. Det finns de ledamöter som uttrycker att information i vissa fall är svårtillgänglig vilket de menar påverkar både beslutsunderlaget och transparensen.</p>
<p>Egna förhandlingar Egna överenskommelser med byggherrar om till exempel att en byggherre får en markanvisning i ett attraktivt läge mot att hon/han även bygger i ett mindre attraktivt område.</p>	<p>Överenskommelser formaliseras inte i avtal vilket gör att byggherren blir beroende av välviljan och minnet hos de ledamöter som överenskommelsen träffats med. Det blir en osäkerhet för byggherren i och med att beslut tas i nämnden av samtliga ledamöter. Det blir också en osäkerhet för de ledamöter som inte varit närvarande vid förhandling. Överenskommelsema dokumenteras inte och därför finns det en osäkerhet kring vad som sagts och lovats.</p>
<p>Marknadens aktörer är få och stora Oligopol</p>	<p>Små byggherrar kommer inte in på marknaden. Vilket betyder högre kostnader för byggandet då dessa stora byggherrar vanligtvis har större omkostnader.</p>

Tabell 3. Problembeskrivning.

3.2.2 Makt och markanvisningar

Den här studien beskriver hur Fastighetsnämnden markanvisar den kommunalt ägda marken och hur de arbetar. Den beskriver också vilket mål nämnden ska prioritera. Studiens syfte är att se hur Fastighetsnämnden har markanvisat i relation till målen för att kunna se vilken nivå det är på det planerade byggandet. Studien vill även undersöka vilka problem som har resulterat i framförda klagomål och hur detta har hanterats. Meningen med kartläggningen av problemen är att se om det finns en vilja att förändra eller om ledamöterna blockerar förändringskraven. Genom att undersöka vem som har makt i Fastighetsnämnden synliggörs de sätt som de i en gynnad position bemöter ett ifrågasättande av den förda bostadspolitik. Bachrach och Baratz frågor till beslutsprocessen har använts för att kunna påvisa om det rör sig om en icke-beslut situation. I maktens andra ansikte finns det två parter i en politisk process, en privilegierad och en underprivilegierad. Den privilegierade parten (status-quo försvarare) försvarar sin position genom att sätta upp hinder som blockerar de underprivilegierades krav på en omfördelning av värden. I denna studie blir oppositions-

ledamöterna de underprivilegierade i och med att de har färre mandat i Göteborgs Stads Kommunfullmäktige och i Fastighetsnämnden. Bachrach och Baratz fyra hinder har bedömts som aktuella vid bedömningen av de två konflikter som identifierats i den föregående undersökningen av beslutsprocessen.



Figur 4. Modell av det politiska systemet. Källa: Bachrach & Baratz 1972:65.

Konflikt 1 - Missnöje med markanvisningspolicyn

Oppositionsledamöterna säger i intervjuerna att de har ett missnöje med markanvisningspolicyn för att de anser att urvalskriterierna är otydliga vid val av byggherre. De menar också att det finns brister i hur detta specificeras till byggherren. I nämndbeslut går det endast att utläsa varför de valt en viss byggherre men inte varför andra valts bort. Motiveringen specificeras inte heller i annan dokumentation utan föredras muntligt på sammanträdet. Även motiveringen av den utvalda byggherren lyfts i kritiken fram som otydlig. Oppositionen gör även gällande att majoriteten inte följer fastställda regler och riktlinjer. Klagomålen har enligt de intervjuade förts fram på otaliga möten vilket resulterat i att kontoret arbetar med en förändring av markanvisningspolicyn. Oppositionen anser dock att ändringarna inte är tillräckligt omfattande för att nå den nivå av transparens som de önskar.

Sammanfattningsvis kan frågan om markanvisningspolicyn ha passerat hinder 1 för att majoriteten har ansett att den varit en ofarlig fråga som inte varit i strid med rådande värderingar. Frågan har även kunnat passera hinder 2 då det inte verkar ha funnits några proceduriella, byråkratiska eller institutionella hinder. Här befinner sig frågan just nu. Vi kan därför konstatera att frågan inte är en icke-fråga. Oppositionen har lyckats få till en förändring men hur den färdiga markanvisningspolicyn kommer att se ut kan vi endast spekulera i. Oppositionen kan dock inte anses ha fått samtycke till förändring genom utövande av makt utan genom inflytande. I fråga om det faktiska Rödastensmotsärendet kan det fram till det slutliga beslutet om bordläggning mer ses som ett beslutlöst beslut. I det faktiska bordläggningsbeslutet lämnar ledamöterna makten över beslutet till Länsstyrelsen och behöver på så vis inte ta ställning till varken beslutets giltighet eller genomförbarhet.

Konflikt 2 - Missnöje med markanvisningsmetod

Oppositionen uttrycker ett missnöje med att anbudsförfarande inte används som markanvisningsmetod i Göteborgs Stad. Klagomålen består kortfattat av att med direktanvisning som metod blir det svårt att fastställa ett marknadsmässigt pris. Ett annat klagomål är att konkurrensen snedvrids genom att marknadens aktörer begränsas. Anbudsförfarande anses också öka transparensen och minska godtyckliga bedömningar i och med att utrymmet för egna förhandlingar minskar.

Fastighetskontorets förslag att ändra markanvisningsmetod synliggjorde den förtäckta konflikten om anbudsförfarande som metod men också konflikten om vilken politisk princip om marknaden som ska vara rådande. Oppositionens ställningstagande grundar sig mer i en nyliberal strävan om en fri marknad och en "laissez-faire" politik⁴ medan majoriteten förespråkar jämlikhet. Det var inte oppositionens krav på förändring som låg till grund för beslutet. Vid beslutstillfället ger oppositionen sitt samtycke till förslaget medan majoritetsledamöterna röstar ner utan att behandla anbudsmetoden som sakfråga. Det första hinder som anbudsfrågan mötte var hinder 1, rådande värderingar, normer och åsikter som är mer egalitära än nyliberala. Därmed förhindras det egentliga beslutet om anbudsförfarande som metod att bli ett faktiskt beslut. Frågan ignoreras och blir därmed en icke-fråga och beslutet som skulle ha tagits blir ett icke-beslut. Fastän frågan inte lyckas passera det första hindret garderar sig majoriteten genom att använda retorik om att anbudsförfarandet strider mot gällande policy. Sammantaget har majoriteten en mobiliserad partiskhet mot anbudsförfarande och de använder sig av en icke-beslutsstrategi som innebär att de drar fördel av en överenskommelse och policy, för att kväva en omfördelning av värden som hotar deras gynnade position utan att behöva diskutera det. Majoriteten fick aldrig något samtycke från oppositionen utan beslutet togs istället med ett icke-samtycke genom utövandet av tvång.

Antagandet var från början att frågor som hotar de rådande politiska värderingarna blir icke-frågor vilket gör att förändringar av sådana frågor inte genomförs. Frågan om anbudsförfarande kan anses som grundad i ett politiskt ställningstagande vilket gör att den blir en "farlig" fråga som utmanar de gynnades politiska bas. Det visade sig att antagandet stämde för anbudsfrågan i och med att det förväntade beslutet inte blev ett beslut utan ett icke-beslut.

⁴ Laissez-faire är en policy som föreskriver ett minimum av inblandning från de styrande i individens och samhällets ekonomiska angelägenheter. Laissez-faire antar att individer som strävar efter sina egna önskningar bidrar bättre till samhället som helhet. Källa: Merriam-Webster Dictionary online

Kritiken av markanvisningspolicyn uppfattas i mindre utsträckning vara en produkt av en underliggande ideologisk konflikt och frågan blev därigenom ofarlig och har därmed förändringspotential.

Kapitel 4 Slutsats och diskussion

4.1 Slutsats

Undersökningen visar att Fastighetsnämnden gör subjektiva bedömningar när de beräknar vilken upplåtelseform som behöver byggas. Det är anmärkningsvärt att Fastighetsnämnden likställer medborgarens behov av en upplåtelseform med stadens mål om mångfald i byggandet. Konsekvenserna blir att i områden, som till stor del består av hyresrätter, till exempel stadsdelen Angered, så vill politikerna bygga bostadsrätter men det som efterfrågas är fortfarande hyresrätter. I jämförelsen mellan prognos, kön till bostadsförmedlingen Boplats Göteborg och det faktiska utfallet av planerade bostäder så speglar inte Fastighetsnämndens markanvisningar ambition om att skapa ett överskott av bostäder, varken av hyresrätter eller bostadsrätter.

Ledamöterna i Fastighetsnämnden upplever i stor utsträckning att det finns problem rörande markanvisningar. Otydliga urvalskriterier, bristande dokumentation och information, egna förhandlingar och att marknaden liknar en oligopolmarknad är alla frågor som ledamöterna har framfört klagomål på i de två undersökta besluten. Missnöjet kan delas upp i två kategorier, missnöje med markanvisningspolicyn och missnöje med markanvisningsmetoden. I frågan om problem rörande markanvisningspolicyn så har nämnden i stor utsträckning tagit upp frågan på dagordningen och diskuterat kritiken samt startat ett förändringsarbete av policyn. I frågan om problem rörande markanvisningsmetoden så har nämnden hindrat frågan från att komma upp på dagordningen och utövat tvång för att driva igenom markanvisningsbeslutet. Majoriteten har försvarat sin gynnade ställning och sitt politiska ställningstagande.

I tidigare forskning framkom det att Göteborgs Stad i sin översiktplan betonar att de viktiga aktörerna finns i koalitionen mellan det offentliga, näringslivet och högskolan. Att det kan uppstå intressekonflikter illustreras eller problematiseras inte (Johansson och Khakee 2008). Däremot visar resultatet från denna studie att de som befinner sig i de ogynnades position kritiserar förhållandet men i och med att det är de gynnade som har makten över dag-

ordningen så kommer inte kritiken fram. Fastighetsnämnden problematiserar eller definierar dock inte relationen mellan det offentliga representanter och byggherren i sin markanvisningspolicy. Det kan argumenteras att relationen mellan byggherren och det offentliga representanter, oavsett om det är politiker eller tjänstemän, behöver definieras och problematiseras för att arbetssättet ska bli tydligt. Det är möjligt att bostadspolitiken är en hybrid (Christopher 2013) men i Göteborgs Stad är den lokala politikens egalitära strävan dominant i frågan om prissättning, fördelningsprinciper och synen på marknadens aktörer. Markpolitik eller markanvisningen som verktyg har tidigare presenterats som ett sätt att skapa förutsättningar för ett ökande byggande men att otydliga och ofullständiga riktlinjer påverkar verktyget negativt (Statskontoret 2005, 2012). Det har visat sig i denna studie att Fastighetsnämnden inte når upp till de uppsatta målen och detta kan vara en indikation på att verktyget inte skapar förutsättningar för ett ökat boende. En annan indikation är att nämndens ledamöter själva upplever en osäkerhet i hur kriterierna ska användas. Otydligheten i motiveringen av byggherrarna leder dessutom till en osäkerhet för byggherren om vad som förväntas. Det har dock visat sig i studien att konfliktfrågor som rör markanvisningspolicyn har lyfts upp på dagordningen och diskuterats. Att ha tydliga kriterier och en definierad relation mellan byggherren och det offentliga kan inte anses vara metodberoende. Sammantaget har denna studie visat att mobiliserandet av partiskhet i Fastighetsnämnden gör det svårt att diskutera ett kritiserat arbetssätt vilket leder till att fokuset blir mer på ett politiskt ställningstagande istället för på ett förändringsarbete. Bostadsfrågans lösning har till stor del kommit att handla om att välja mellan huruvida marknaden ska vara reglerad eller fri istället för att bygga bostäder.

4.2 Diskussion

Med denna uppsats ville vi bidra till en ökad förståelse om hur politikernas resonemang påverkar det arbetssätt som blir den faktiska bostadspolitiken. Om inte iakttagna problem tas upp för diskussion utan hindras från att komma upp på konfliktarenan så uteblir det deliberativa⁵ momentet i politiken. I det goda samtalet om vad ett samhälle ska bestå av behöver alla åsikter få komma fram. I diskussionen om bostadsbristen i Göteborgs Stad handlar samtalet till stor del om hur de styrande vill att staden ska se ut. Göteborgs Stad vill genom en blandad, förtätad bebyggelse vara en attraktiv stad dit människor vill flytta. De

⁵ Deliberation kan ses som ett ömsesidigt nyanserat övervägande av vilka olika alternativ som finns (Skolverket 2001:5)

fokuserar på visionen om den framtida stadens behov istället för att titta på vad människorna faktiskt behöver idag. När det finns en bostadskö på närmare 200 000 människor som vill ha en hyresrätt behöver man kanske släppa visionen en aning och fundera på hur göteborgarnas bostadsbehov av bostäder till en rimlig kostnad bättre ska tillgodoses. Vill Göteborgs Stad kunna attrahera forskare, företag och arbetskraft måste de kunna erbjuda ett utbud av tillgängliga bostäder. Idag finns inga tillgängliga bostäder.

En reflektion som vi gjort efter samtalen med politikerna var att det fanns en stor osäkerhet kring hur den nya lagstiftningen rörande marknadsmässiga avkastningskrav för de allmännyttiga aktiebolagen som kom 2011 påverkar användandet av bolagen för att bygga hyresrätter. Göteborgs Stads kommunfullmäktige gör gällande att Fastighetsnämnden bättre behöver använda de allmännyttiga bolagen. Frågan är då hur de ska kunna använda dem i och med att lagens syfte är konkurrensneutralitet. Detta är ett område som vi anser att det behöver forskas på eftersom kommunernas osäkerhet gör att de undviker att använda allmännyttan som verktyg vilket kan ha en påverkan på byggandet.

Avslutningsvis vill vi nämna att ifråga om studiens begreppsvaliditeten vilken i vår studie är beroende av Bachrach och Baratz operationalisering av sina begrepp så har vi i så stor utsträckning som möjligt försökt att följa deras frågor till beslutsprocessen. När det gäller reliabiliteten har vi dubbelkollat alla intervjuer och den kvantitativa datainsamlingen för att undvika slarvfel. Reproducerbarheten i alla momenten kan vidare anses vara god men vi märkte dock att de första intervjuerna inte blev lika uttömmande som de sista.

Referenser

- Bachrach Peter, Baratz S. Morton, 1972.
Makt och fattigdom. Oxford University Press, Oxford.
- Ball Terence, Dagger Richard, 2011.
Political Ideologies and the democratic ideal. Pearson Education Ltd, Longman, Boston.
- Bengtsson Bo, 2001.
Bostaden som social rättighet. I Lindbom Anders (red.) *Den nya bostadspolitiken*. Boréa Bokförlag, Umeå. Sid 49-92.
- Bengtsson Bo, 2006.
Varför så olika? Om en nordisk gåta och hur den kan lösas. I Bengtsson Bo (red), Annaniassen Erling, Jensen Lotte, Ruonavaara Hannu, Sveinsson Jón Rúnar. *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Égalité, Malmö.
- Bergström Göran och Boréus Kristina, 2012.
Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. I Bergström Göran och Boréus Kristina (red), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text-och diskursanalys*. Studentlitteratur, Lund.
- Esaiasson, Peter. Gilljam, Mikael. Oscarsson, Henrik. Wängnerud, Lena, 2012.
Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad, Norstedts Juridik AB, Stockholm
- Cairney Paul, 2012.
Understanding Public Policy: Theories and Issues. Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Falkemark, Gunnar, 1982.
Power, Theory and Value. Liber Förlag, Lund
- Henecke Birgitta, 2006.
Plan & protest. En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen. Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet, Lund.
- Hill Michael, 2009.
The Public Policy Process. Pearson Education Limited, Essex.
- Kvale Steinar, Brinkmann Svend, 2009.
Den kvalitativa forskningsintervjun Upplaga 2:1 Studentlitteratur AB, Lund (E-bok)
- Johansson Marcus och Khakee Abdul, 2008.
Etik i stadsplanering. Studentlitteratur, Lund.
- Lane Jan-Erik, Stenlund Hans, 1986.
Maktutredningen. Rapport 9. Begreppet Makt. Uppsala.
Svensk version av "Power" i G. Sartori, (red), *Social Science Concepts*, Sage, 1984.
- Lind Hans och Lundström Stellan, 2007.
Bostäder på marknadens villkor. SNS Förlag, Stockholm.
- Lindbom Anders, 2001.
Den nya bostadspolitiken. I Lindbom Anders (red.) *Den nya bostadspolitiken*. Boréa Bokförlag, Umeå. Sid 7-20.
- Lukes, Steven, 2008.
Maktens Ansikten. Bokförlaget Daidalos AB, Göteborg.
- Lundmark Robert, 2011.
Mikroekonomi. Teori och tillämpning. Studentlitteratur, Lund.

Sundin Alf, 1997.

Självstyrelsens paradoxer. En studie av den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner inom plan- och byggsektorn. Statsvetenskap, Statsvetenskapliga Institutionen, Högskolan i Karlstad, Karlstad.

Tahvilzadeh, Nazem., 2005.

Minoritetsmedier i Göteborgs Stad - En studie om intergration, makt och icke- beslut i stadspolitiken. (Rapport 71) Förvaltningshögskolans rapporter, Göteborgs universitet, Göteborg:

Offentligt tryck

Boverket, 2012.

Regionala analyser av bostadsmarknaden 2012. (Rapport 2013:3).

Boverket, 2013.

Bostadsbristen och hyressättningsystemet. Marknadsrapport.

Länk: www.boverket.se/Global/Webbhandel/Dokument/2013/Marknadsrapport-nov-2013.pdf

Boverket, 2014.

Låst läge på bostadsmarknaden. Marknadsrapport.

Länk: <http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2014/Marknadsrapport-maj-2014.pdf>

Englund Tomas, 2001

Deliberativa samtal som värdegrund– historiska perspektiv och aktuella förutsättningar. Skolverket: Stockholm.

Länk: <http://www.skolverket.se/publikationer?id=752>

Fastighetskontoret, 2007.

Markanvisningspolicy. Malmö Stad: Fastighetskontoret

Länk: <http://www.malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800085451/1383647177041/markanvisningspolicy.pdf#search='markanvisningspolicy'>

Göteborgs Stad, 2012.

Mål och inriktningsdokument Byggnadsnämnden, Fastighetsnämnden och Trafiknämnden 2013. Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad, 2013.

Förslag till budget. Beslutad budget för Göteborgs Stad.

Länk: http://goteborg.se/wps/wcm/connect/39fcdf11-35f9-408c-af94-a20388be3f6f/Budget_2013_S_MP_V_tg.pdf?MOD=AJPERES

Länsstyrelsen, (Rapport, 2010:43).

Bostadsmarknaden i Västra Götalands län - Bostadsbyggande och boendeplanering.

Länk: http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2010/2010_43.pdf

SOU 2012:88

Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. Socialdepartement. Stockholm

Statskontoret, 2005.

Granskning av ärendehantering av markanvisningar i sex kommuner. (Rapport 2005/395-5).

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2006/2006100.pdf>

Statskontoret, 2006.

Hur fungerar bostadsförsörjningen? (Rapport 2006:2) Statskontoret, Stockholm

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2006/200602.pdf>

Statskontoret, 2012.

Mark, bostadsbyggande och konkurrens- En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen (Rapport 2012:25). Regeringen, Socialdepartementet, Stockholm

www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201225.pdf

Stockholms Stad, 2010.

Markanvisningspolicy. Stockholm

Länk: [http://www.stockholm.se/-](http://www.stockholm.se/-/Sok/?q=markanvisningspolicy&uaid=216151D344B5826C8D4A199830383A31:3137322E32302E3135312E313132:5247016654007823077)

[/Sok/?q=markanvisningspolicy&uaid=216151D344B5826C8D4A199830383A31:3137322E32302E3135312E313132:5247016654007823077](http://www.stockholm.se/-/Sok/?q=markanvisningspolicy&uaid=216151D344B5826C8D4A199830383A31:3137322E32302E3135312E313132:5247016654007823077)

Handlingar och protokoll Göteborgs Stad

Fastighetskontoret

Fastighetskontoret, 2010.

Avisering av mark för bostäder - Policy och regler. Fastighetskontoret, Göteborgs Stad

Länk: [http://goteborg.se/wps/wcm/connect/53620e64-913a-4bdd-87a7-](http://goteborg.se/wps/wcm/connect/53620e64-913a-4bdd-87a7-0b46ffa210f4/Markanvisning_broschyr_sep2012.pdf?MOD=AJPERES)

[0b46ffa210f4/Markanvisning_broschyr_sep2012.pdf?MOD=AJPERES](http://goteborg.se/wps/wcm/connect/53620e64-913a-4bdd-87a7-0b46ffa210f4/Markanvisning_broschyr_sep2012.pdf?MOD=AJPERES)

Fastighetskontoret, 2012.

Bostadsbyggandet i Göteborg. Bostadsförsörjning – lägesrapport 2012. Fastighetskontoret, Göteborgs Stad

Länk: [http://goteborg.se/wps/wcm/connect/a03b5bfb-8e66-4d80-be8f-](http://goteborg.se/wps/wcm/connect/a03b5bfb-8e66-4d80-be8f-4885cf5a92aa/L%C3%A4gesrapport+bostadsf%C3%B6rs%C3%B6rjning_2012.pdf?MOD=AJPERES)

[4885cf5a92aa/L%C3%A4gesrapport+bostadsf%C3%B6rs%C3%B6rjning_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://goteborg.se/wps/wcm/connect/a03b5bfb-8e66-4d80-be8f-4885cf5a92aa/L%C3%A4gesrapport+bostadsf%C3%B6rs%C3%B6rjning_2012.pdf?MOD=AJPERES)

Fastighetskontoret, 2013.

Markanvisningar under 2013 - Preliminär bedömning, 2013-02-08. Fastighetskontoret, Göteborgs Stad

Fastighetskontoret, 2014.

Fastighetsnämndens Årsrapport 2013, tjänsteutlåtande dnr 0008/14. Fastighetskontoret, Göteborgs Stad

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/AB08D8DB8AA0B14BC](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/AB08D8DB8AA0B14BC1257C76004AEE7C/$File/12_FN140210.pdf?OpenElement)

[1257C76004AEE7C/\\$File/12_FN140210.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/AB08D8DB8AA0B14BC1257C76004AEE7C/$File/12_FN140210.pdf?OpenElement)

Protokoll, Fastighetsnämnden 2013,

Protokoll 2013-01-14, TU 11

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/7C50537D8890D7E1C12](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/7C50537D8890D7E1C1257AEE002BFF11/$File/27_FN130114.pdf?OpenElement)

[57AEE002BFF11/\\$File/27_FN130114.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/7C50537D8890D7E1C1257AEE002BFF11/$File/27_FN130114.pdf?OpenElement).

Protokoll 2013-02-08, TU 10

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/40F892F8ED41CC02C12](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/40F892F8ED41CC02C1257B040037280A/$File/22_FN130208.pdf?OpenElement)

[57B040037280A/\\$File/22_FN130208.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/40F892F8ED41CC02C1257B040037280A/$File/22_FN130208.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-03-18, TU 9

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/76F8D072A4730134C125](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/76F8D072A4730134C1257B2800344F66/$File/38_FN130318.pdf?OpenElement)

[7B2800344F66/\\$File/38_FN130318.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/76F8D072A4730134C1257B2800344F66/$File/38_FN130318.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-04-29, TU 8

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/72837CF30FA837DFC12](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/72837CF30FA837DFC1257B51002EF801/$File/19_FN130429.pdf?OpenElement)

[57B51002EF801/\\$File/19_FN130429.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/72837CF30FA837DFC1257B51002EF801/$File/19_FN130429.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-05-27, TU 7

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/11826FA0EBAB82BAC1](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/11826FA0EBAB82BAC1257B6D0046ED6E/$File/15_FN130527.pdf?OpenElement)

[257B6D0046ED6E/\\$File/15_FN130527.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/11826FA0EBAB82BAC1257B6D0046ED6E/$File/15_FN130527.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-06-14, TU 6

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/2164310E9EAAF6DBC1](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/2164310E9EAAF6DBC1257B830027F2C4/$File/16_FN130614.pdf?OpenElement)

[257B830027F2C4/\\$File/16_FN130614.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/2164310E9EAAF6DBC1257B830027F2C4/$File/16_FN130614.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-09-02, TU 5

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/F0306137224962D9C125](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/F0306137224962D9C1257BD0002889B0/$File/25_FN130902.pdf?OpenElement)

[7BD0002889B0/\\$File/25_FN130902.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/F0306137224962D9C1257BD0002889B0/$File/25_FN130902.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-10-02, TU 4

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/0E899D4C9FB93115C1257BEC0029450F/\\$File/20_FN131002.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/0E899D4C9FB93115C1257BEC0029450F/$File/20_FN131002.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-10-02, TU 4

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/0E899D4C9FB93115C1257BEC0029450F/\\$File/20_FN131002.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/0E899D4C9FB93115C1257BEC0029450F/$File/20_FN131002.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-10-28, TU 3

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/23D256F854A2E1F5C1257C07004A83AF/\\$File/26_FN131028.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/23D256F854A2E1F5C1257C07004A83AF/$File/26_FN131028.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-11-25, TU 2

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/1E5974DD94C9D278C1257C2400460F07/\\$File/19_FN131125.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/1E5974DD94C9D278C1257C2400460F07/$File/19_FN131125.pdf?OpenElement)

Protokoll 2013-12-16, TU 1

Länk: [http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/101ADBB56DEB9F84C1257C390033E1AB/\\$File/19_FN131216.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/101ADBB56DEB9F84C1257C390033E1AB/$File/19_FN131216.pdf?OpenElement)

Artiklar

Attefall, Stefan, 2013.

Kommuner ska inte kunna bortse från bostadsbristen. Publicerad på Opinion, Brännpunkt, Svenska Dagbladet, 2013-05-27. Hämtad: 2014-04-04, kl 10:30.

Länk: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/krav-pa-kommuner-att-bygga-bostader_8211168.svd

Christophers Brett, 2013.

A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first Century Sweden. *New Political Economy*. Vol:18, issue: 6, sidor: 885-911.

King, Peter, 2010.

The Use and Abuse of Markets In Housing Policy. *Economic Affairs*, vol 30, issue 1, pp 83-87.

Lindström Bertil, 2014.

Hitta bostad i Bryssel är inga problem. Svenska Dagbladet, Brännpunkt.

Turner, Bengt, 2001.

Varför byggs det så lite där efterfrågan är som störst? Ekonomisk Debatt 2001, årgång 29, nr 2.

Länk: www.2.ne.su.se/ed/pdf/29-2-bt.pdf

Internetkällor

Boplats Göteborg. www.boplats.se

Statistik. Boplats i siffror 2013. Hämtad: 2014-05-25.

Länk: <http://www.boplats.se/CM/Templates/Article/general.aspx?cmguid=8c1b729b-1843-42ba-a977-37ba77c2ace1>

Riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Boverkets hemsida. www.boverket.se

Länk: [http://www.boverket.se/Boende/Analys-av-bostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten-20131/Arbetet-med-bostadsforsorjningen/Riktlinjer-/](http://www.boverket.se/Boende/Analys-av-bostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten-20131/Arbetet-med-bostadsforsorjningen/Riktlinjer/)

Wilhelm Ålund Otto, 1894

Gustaf II Adolf. Ett hundraårsminne.

Länk: <http://runeberg.org/g2a300/>

Definition Oligopol.. Business Dictionary. Hämtad: 2014-05-24.

Länk: <http://www.businessdictionary.com/definition/oligopoly.html>

Definition Laissez-faire. Merriam-webster Dictionary *Encyclopædia Britannica Concise*. Hämtad: 2014-05-24.

Länk: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/laissez-faire>

Markanvisningsprocessen. Göteborgs Stads hemsida, www.goteborg.se

Länk: [http://goteborg.se/wps/portal/foretag/mark-och-](http://goteborg.se/wps/portal/foretag/mark-och-lokaler/markanvisning!/ut/p/b1/04_SjzQ1NzEyNDc2sdSP0I_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4gMMvQItnAwdDfz)

[lokaler/markanvisning!/ut/p/b1/04_SjzQ1NzEyNDc2sdSP0I_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4gMMvQItnAwdDfz](http://goteborg.se/wps/portal/foretag/mark-och-lokaler/markanvisning!/ut/p/b1/04_SjzQ1NzEyNDc2sdSP0I_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4gMMvQItnAwdDfz)
[dLd0MPEO8A9z8vH383ZxMgAoigQoMcABHA0L6_Tzyc1P1c6NyLAB7ytEh/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQS](http://goteborg.se/wps/portal/foretag/mark-och-lokaler/markanvisning!/ut/p/b1/04_SjzQ1NzEyNDc2sdSP0I_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4gMMvQItnAwdDfz)
[Eh/](http://goteborg.se/wps/portal/foretag/mark-och-lokaler/markanvisning!/ut/p/b1/04_SjzQ1NzEyNDc2sdSP0I_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4gMMvQItnAwdDfz)

Intervjuer

Bergman-Alme, Kristina (FP), (Ledamot 3, 2014-04-28, per telefon).

Blixt, Inger (S), (Ledamot 7, 2014-05-05).

Kamne, Ulf (MP), (Ledamot 5, 2014-04-30).

Nylander, Magnus (M), (Ledamot 6, 2014-05-05).

Perlitz Ottosson, Margot (V), (Ledamot 1, 2014-04-28).

Wannholt, Martin (M), (Ledamot 4, 2014-04-30).

Åkvist, Anders (Vägv), (Ledamot 2, 2014-04-28).

Otryckta källor

Werner Stefan 2006-03-24.

Brev till Christina Johnsson, Fastighetskontoret

Dnr. 400- 1109/05

Bilagor

Bilaga 1: Sammanställningar av markanvisningar 2013

Dane-nummer	Antal markanvisningar	Förlängning	Äter- tagande	Samman- trädessdatum	Längd (antalet år)	Bord- lägning	God- känd	Förlängning	Uppföljningsform	Student- lägenheter	Hyses- rätter	Bostads- rätter	Övrigt	Byggherre	Var
5814/12	1	0	0	1-14-2013	2		Ja		80 lägenheter		80	25		Trolltungan Bostad AB	Gräberget
5814/12	1	0	0	1-14-2013	2		Ja		25 lägenheter			30		Snöskovviken Fastighets AB	Gräberget
5814/12	1	0	0	1-14-2013	2		Ja		30 lägenheter					Hökålla utveckling AB	Gräberget
1867/10	0	1	0	2-9-2013	Tom 22/11-14		Ja	Förlängning						Tornet Bostadsproduktion AB	Lilleggen
0703/09	1	0	0	2-9-2013		Ja			Studentbostäder	300				Keywe AB, Landsort Care 3	Selma Lagerlöfs Torg/Backa
0267/13	1	0	0	3-18-2013	2	Ja	Ja		lungdomsbostäder	300				Chalmers Studenthem	Selma Lagerlöfs
1911/12	1	0	0	3-18-2013	2	Ja	Ja		1 Förskola 200-250 bostäder, Lokaler, förskola	70		100		Förvaltnings AB (allmännyttigt bolag)	Garnles taden
0703/09	0	0	0	3-18-2013	2	Ja	Ja		Studentbostäder /ungdomsbostäder	300				Keywe AB, Landsort Care 3	Selma Lagerlöfs Torg/Backa
2048/11	0	1	0	4-29-2013	Tom 29/4-15	Ja	Ja	Förlängning						Göteborgs stads Bostadsaktiebolag	Ostra Källtorp
2048/11	0	1	0	4-29-2013	Tom 29/4-15	Ja	Ja	Förlängning						Keywe AB, Landsort Care 3	Selma Lagerlöfs Torg/Backa
2048/11	0	1	0	4-29-2013	Tom 29/4-15	Ja	Ja	Förlängning						Keywe AB, Landsort Care 3	Selma Lagerlöfs Torg/Backa
2048/11	0	1	0	4-29-2013	Tom 29/4-15	Ja	Ja	Förlängning						Keywe AB, Landsort Care 3	Selma Lagerlöfs Torg/Backa
2048/11	0	1	0	4-29-2013	Tom 29/4-15	Ja	Ja	Förlängning						Keywe AB, Landsort Care 3	Selma Lagerlöfs Torg/Backa
3658/12	0	0	0	4-29-2013		Ja			Studentbostäder	60				HSB 100 lägenheter, PAB ca 180 lägh.	Sävarås
0860/05	0	1	0	5-27-2013	2	Ja	Ja	Förlängning	20 radhus					Göteborgs Emnarms AB	Sävarås
0860/05	0	1	0	5-27-2013	2	Ja	Ja	Förlängning	20 radhus					Göteborgs Emnarms AB	Sävarås
1109/05	0	1	0	5-27-2013	2	Ja	Ja	Förlängning	Från bötjan 1500 lgh, 50 000 kvm korn					Vastra Sandarna Fastighetsutveckling i Göteborg AB	Rodastensmotel, Majorna
1499/07	0	1	0	5-27-2013	2	Ja	Ja	Förlängning	130 lägenheter, 2500 kvm handel.					Järslättens AB (Skanska)	Jönköping
0973/13	1	0	0	5-27-2013	2	Ja	Ja		Små läppbostäder, ca 60-70 lgh.	70			Fd Maros camping	Förvaltnings AB Famid (allmännyttigt bolag)	Askim
0199/11	0	1	0	6-14-2013	Tom 5/9-15	Ja	Ja	Förlängning	Studentbostäder			100	"Positivt kopierat housin"	Sittelsen Göteborgs studentbostäder	Gultheden
0399/03	0	1	0	6-14-2013	Tom 13/6-15	Ja	Ja	Förlängning	Det fristakades hyres- rätter men kostnaden blev för hög, 250 lgh					Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag	Lundby
1109/05	0	1	0	6-14-2013		Ja		Förlängning förändring	omfatta minst 2000 bostäder och 100 000 kvm lokalyta					Vastra Sandarna Fastighetsutveckling i Göteborg AB	Rodastensmotel, Majorna
1109/05	0	0	0	9-2-2013		Ja		Äter- reniteras	Försäkringen om var behyggelsen skall bejla			25		Vastra Sandarna Fastighetsutveckling i Göteborg AB	Rodastensmotel, Majorna
0862/09	1	0	0	10-2-2013		Ja	Ja		Ätertagande av omr.					KB Majorna	Majorna
5097/11	0	0	1	10-28-2013		Ja	Ja					50		Västra trafik	Klippan, Majorna
0266/11	1	0	0	10-28-2013		Ja	Ja		100 läghen 50/50 tv-rätt tv-rätt					Aktebolaget Torustaden	Garnles taden
0266/11	1	0	0	10-28-2013		Ja	Ja							Wallerstam	Örgryte-Härlanda
0868/05	0	1	0	11-25-2013	Tom 13/6-14	Ja	Ja	Förlängning	70 bostäder i småhus					NCC boende AB	Örgryte-Härlanda
1109/05	0	1	0	12-16-2013		Ja		Förlängning						Vastra Sandarna Fastighetsutveckling i Göteborg AB	Rodastensmotel, Majorna
5278/12	1	0	0	12-16-2013		Ja	Ja				156		Avsikts- förklaring "Wooden it be nice"	Vastra Sandarna Fastighetsutveckling i Göteborg AB	Rodastensmotel, Majorna
Totalt antal	12	16	1							430	406	230			Järnbot

Bilaga 2: Intervjuguide Fastighetsnämnden

Det vi skulle vilja tala med dig om är två ärenden från 2013:

Diarienummer 1109/05, 2013-05-27, 2013-12-16

0662/09, 2013-10-02

Inledning: be om informantens/respondentens uttryckliga samtycke till att samtalet spelas in samt om vi kan citera person med namn eller inte. Kort presentation av studien.

1. Hur skulle du beskriva din roll i nämnden?

2. Vad skulle du säga är nämndens huvudsakliga arbetsuppgifter?

Om vi nu tittar på de två besluten så kan vi starta med ett markanvisningsbeslut för bostäder vid Klippan, Majorna. (Samma frågor kommer att ställas till markanvisningsbeslutet för bostäder vid Rödastensmotet i Majorna).

3. När ni tog det här beslutet, upplever du då att det fanns något eller någon i din omgivning som påverkade dig att ta beslut i den riktningen du valde?

(Vad skulle du säga att de personerna eller omständigheterna var?) (båda fallen)

4. Finns det andra faktorer som du tycker är viktiga att ta hänsyn till vid tilldelning av markanvisning?

5. En byggherre ansöker om en markanvisning. I vilken uträkning tycker du att det går att påverka byggherren att bygga de upplåtelseformer som ni i nämnden önskar?

5.a) Vad tror du behövs för att byggherrar skall vilja bygga hyresrätter?

"Los Pyramidos"

2005 12 01

06. 03. 24

F x ✓

400 - 1109 | 05

Vision

Ett byggprojekt på internationell nivå, som omvandlar ett markområde av låg kvalitet till Göteborgs mest attraktiva läge. Några våningar upp öppnar sig horisonten i väster. Att ta tjuren i hornen och placera bostäder, handel, kontor, hotell – ett komplett innehåll ovanpå det optimala trafiknavet. Tillsammans med en utveckling kring minskat buller, avgaser, nya material, metoder och pedagogik kan Göteborg med dess stora företag inom bilindustri mm vara med och visa vägen till koncentration av storstadsbebyggelse. Göteborgs kommun, företag, handelshögskolan och Chalmers kan tillsammans med oss utveckla och marknadsföra projektet för att ge största nytta för staden. Göteborg blir ett skandinaviskt centrum i norra Europa.

Handläggning

Vi träffade Göran Johansson i juni -05 och informerade om vår idé.

Göran uttryckte att idén är intressant.

Göran har bett oss att fortsätta och se om exploateringen kan innehålla något som drar människor till Göteborg utan att konkurrera med Svenska Mässan och kongressverksamheten. På Görans rekommendation fick vi ett möte med Fastighetskontorets ordförande Owe Nilsson. Owe tycker att idén är fantastisk.

På vår begäran om en markanvisning (att få ensamrätt att utreda området i 2 år) sa Owe "om ni informerar byggnadsnämndens ordförande och oppositionspartierna och de är positiva, då får ni en markanvisning" Och då skall vi rigga en organisation för projektet.

Owe nämnde koppling till Business Region Göteborg, där Göteborg – Oslo samarbetet behöver stärkas.

Vi träffade Anneli Hultén, byggnadsnämndens ordförande (s), Susanna Haby (m), Kjell Björkqvist (fp).

Samtliga är positiva till att vi får utveckla vårt förslag med en markanvisning.

Därefter träffade vi Peter Junker på fastighetskontoret för att diskutera frågan. Peter ansåg att projektet borde utvecklas mer innan markanvisning kan ges. Bland annat förklara hur en finansiering kan gå till.

Morten genomförde en "neutral" avstämning kring projektiden med Steven J. Mastrovitch, Managing Director, Asset Management på JPMORGAN i New York.

Steven arbetar med liknande frågor i Europa med huvudansvar för Norden. Han ansåg att projektet är mycket intressant och erbjöd sig att delta i nästa fas. Steven menade bl a att det är en allmän uppfattning inom Investment bankers att det inte är brist på pengar, det är brist på bra projekt.

Vi som står bakom idén är:

Morten Gustavsson, upphovsman till idén, Norrman som bedriver egen verksamhet med egendomsutveckling i Oslo. Morten har bott 20 år i Sverige varav 10 år i Göteborg

Stefan Werner är arkitekt med egen verksamhet, Ditrix AB, i Göteborg

Lars Lindström är trafikplanerare med egen verksamhet i Göteborg. Lars har förflutet på VBB/ VIAK och SWECO

Stefan Werner
Ditrix AB
Kungstorget 11-12
411 10 Göteborg
031 134256 031 132667 stefan.werner@ditrix.se

