



STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

GÖTEBORG FÅR INTE BLI SOM STOCKHOLM

En fallstudie om policyöverföring inom
hyresrättsombildning

Klas Ottander

Uppsats/Examensarbete:	15 hp
Program och/eller kurs:	Statsvetarprogrammet, SK1523
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Vt/2022
Handledare:	Peter Esaiasson
Antal ord:	11 965

Abstract

Housing segregation is an increasingly salient issue in Swedish cities and the concentration of public rental housing in outer residential areas is often blamed for contributing to this problem. While new construction is the main tool for achieving housing mix, tenure conversion is a relatively new tool being put to use in Swedish municipalities. However, privatization is a controversial practice and the tenure conversion tool has been criticized for being blunt and ineffective as a measure for housing mix. When Gothenburg's municipal council adopted a far-reaching tenure conversion policy in 2021, concern was raised about the policy actually leading to an increased economic sorting as a similar policy in the Swedish capital did. This thesis examines whether learning between municipalities has taken place in this case. The case study compares the housing tenure conversion scheme in Gothenburg with similar policies in place between 1998 and 2011 in Stockholm. Interviews with key local actors and housing policy documents provided the basis for the comparison. An analytical framework from the policy transfer theory was used to interpret the results. The conclusion of the study is that the tenure conversion scheme now in place in Gothenburg can be understood as a policy transferred from Stockholm. More specifically the policy is to be seen as an emulation of the universal model for tenure conversion in place in early 2000's Stockholm. The transfer process involved local conservative parties in Gothenburg conducting lesson drawing of policy goals and policy content from the context of Stockholm municipality.

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Syfte och frågeställningar	4
1.2 Disposition	5
2. Teori	6
2.1 Analytiskt ramverk	6
3. Begreppsförklaring	8
3.1 Allmännyttan	8
3.2 Ombildning.....	9
3.3 Social mix: Åtgärder för ett blandat boende	9
4. Min undersökning	10
4.1 Metod	10
5. Stockholmsmodellen	11
5.1 Förespråkarnas motiveringar.....	11
5.2 Opposition	12
5.3 Ombildningspolitikens konsekvenser.....	13
6. Empirisk genomgång	14
6.1 Ombildningar av allmännyttan i Göteborg	15
6.2 Härmar Göteborg Stockholm?	17
6.3 Likheter i beslutsprocessen.....	18
6.4 Är beslutet informerat av tidigare erfarenheter?	20
7. Sammanfattande analys	21
7.1 Vilken grad av policyöverföring?.....	21
7.2 Vad överförs?	22
7.3 Från var överförs policy?	22
7.4 Varför policyöverföring?.....	23
7.5 Vilka aktörer är inblandade?.....	23
8. Slutsatser	24
Källförteckning	24
Empiriskt material	26

1. Inledning

“I ett historiskt beslut har kommunfullmäktige i Göteborgs stad gjort det möjligt för fler göteborgare att äga sin bostad.” Så säger kommunstyrelsens ordförande Axel Josefsson (m) om att kommunen nu ska tillåta friköp av allmännyttiga lägenheter i fler områden, även i centrala staden (GP, 21-12-01). Ombildningar ska leda till att fler får äga sin bostad och därigenom motverka segregationen enligt honom. Samtidigt menar oppositionen att risken är att öppningen för ombildningar i hela staden kommer leda till det motsatta, att segregationen ökar. “Risken är att vi får samma segregerade bostadsmarknad som Stockholm. [...] Det här är ett systemskifte”, säger Socialdemokraternas ordförande, Jonas Attenius, dagen efter beslutet klubbats i kommunfullmäktige (GP, 21-10-29). Beslutet innebär att Göteborgs kommunala bostadsbolag får i uppdrag att öka arbetet med ombildningar i områden där hyresrätten dominerar som upplåtelseform. Det är historiskt då Göteborgs Stad aldrig tidigare tillåtit boende i centrala staden att köpa loss kommunala lägenheter, något som öppnar för privatiseringar av en stor del av allmännyttans bestånd.

Ombildningar är omdiskuterat då försäljningar av allmännyttans bestånd i praktiken är en irreversibel reform som påverkar kommunens framtida möjlighet att arbeta för bostadspolitiska mål som “goda bostäder för alla”. Samtidigt har det sedan 90-talet använts av kommuner som ett verktyg för att åstadkomma ett blandat boende vid sidan om att kompensera städernas olika delar med nybyggnation (Holmqvist, 2009:267). Denna typ av beslut kan påverka en stad i decennier framöver och därför är det viktigt att undersöka på vilka grunder de fattas. I Stockholm har privatiseringar genom ombildningar genomförts på stor skala och policyn var lika kontroversiell när den genomfördes där som den är nu i Göteborg. När Stockholm tillät ombildningar i alla kommunala fastigheter var ett ideologiskt syfte att öka valfriheten för de boende genom ägande (Andersson & Turner, 2014; Holmqvist, 2009).

Min uppsats undersöker på vilken kunskap man grundar policyn att ombildningar ska tillåtas i hela Göteborg för att minska segregationen. Är det en kopia av ombildningspolitiken som förts i Stockholm eller har man gjort ansträngningar för att utforma en egen modell som undviker de fallgropar som policyn i Stockholm gick i? Syftet är också att undersöka om politikerna informerats av andra kontexter och uppmärksammat utfall som de vill imitera eller undvika.

Tidigare forskning visar att strategin att bryta segregationen genom åtgärder för ombildningar är ett trubbigt och ineffektivt verktyg. En ombildning genomförs genom att en bostadsrättsförening köper en privat eller allmännyttig hyresfastighet. Genom att hyreslägenheter blir till bostadsrätter i områden där det finns få bostadsrätter ska en blandning av boendeformer och därmed en blandad befolkning uppnås. Forskning på flyttmönster i Stockholm mellan 1990 och 2014 visar dock att en högre andel ägt boende i låginkomstområden inte attraherar andra inkomstgrupper att flytta in och att förändringar i upplåtelseformer således inte lett till mindre segregation (Alm Fjellborg, 2021). När ombildningar möjliggjordes för fler i Stockholm blev det också så att den överväldigande majoriteten av försäljningarna skedde i innerstaden vilket i sin tur ledde till ökad bostadssegregation (Andersson & Turner, 2014). Idag förespråkar inga partier i Stockholms Stad utförsäljningar genom ombildningar i innerstaden (Hyresgästföreningen.se, 2020-11-16).

1.1 Syfte och frågeställningar

Frågan om boendesegregationen i Göteborgs Stad är en framträdande politisk fråga där det finns stridigheter om både mål och medel. De politiska blocken har olika uppfattning om vad fler ombildningar kan leda till och ord står mot ord. Det

borgerliga styret motiverar förslaget att tillåta utbildningar i fler områden med att det bryter segregation och oppositionen menar att detsamma kan leda till ökad segregation.

Som i många bostadspolitiska frågor så är den långsiktiga strukturella effekten av att tillåta utbildningar i hela staden svår att sätta om. Därför är den här typen av beslut intressant att studera ur en statsvetenskaplig synpunkt. Hur tar politiska aktörer reda på vad ett beslut kan få för konsekvenser när effekterna ligger långt i framtiden? En metod som policylitteraturen lyfter är att de kan undersöka vad liknande beslut lett till i andra politiska kontexter. Med hjälp av begreppsapparaten från den statsvetenskapliga litteraturen om policyöverföring kommer jag att bringa reda i om detta skett i Göteborg samt beskriva vilka lärdomar som informerat policyförändringen.

Enligt policylitteraturen är det inte så enkelt att hänvisning till empiri är något bra och att avsaknaden av detsamma är dåligt. Empirin beslutsfattare kan utgå ifrån är begränsad och tvetydig vilket leder till att tolkningen av kunskap också sker på en politisk arena. Att dra lärdomar från andra politiska kontexter är aldrig politiskt neutralt, det är en del av politiken som handlar om motsatta värden och mål (Rose, 1993). Både förespråkare och motståndare mot en policy kan göra sig skyldiga av att plocka russin ur kakan och hänvisa till negativa eller positiva konsekvenser i omvärlden som passar in i deras världsbild. Man kan därför anta att en lärdom alltid är ett medel för att nå ett politiskt mål. Det är därför både intressant om lärdomar från andra kontexter dragits i Göteborg överhuvudtaget och ifall det är så, på vilket sätt lärdomen används i den aktuella kontexten. Detta kommer mitt analytiska ramverk hjälpa mig att klassificera.

Uppsatsen syftar till att beskriva på vilken kunskap man grundar policyn att utbildningar ska tillåtas i hela staden för att motverka segregationen i Göteborg. Begreppsapparaten från den statsvetenskapliga litteraturen om policyöverföring är ett fruktbart verktyg att använda för att analysera just hur kunskap kommit till användning vid policyförändringar. Med hjälp av Dolowitz och Marsh (2000) analytiska ramverk om policyöverföring kommer jag att dra slutsatser om lärdomar från andra kontexter har influerat policybeslutet i Göteborg och i så fall genom vilken process. Jag håller det öppet för att policyöverföring möjligtvis inte har förekommit. Forskningsfrågorna är: (1) Kan Göteborgs policy att tillåta utbildningar av allmännyttiga fastigheter i hela staden förstås som policyöverföring och (2) om så är fallet, vilken typ av policyöverföring? Den precisa innebörden av begreppen "policyöverföring" och "typer av policyöverföring" kommer att utvecklas i teoriavsnittet nedan.

1.2 Disposition

Uppsatsen börjar med en teoretisk genomgång av policyöverföring och det analytiska ramverket som kommer att användas. Sedan ges en begreppsförklaring av tre centrala begrepp för uppsatsen: Allmännyttan, utbildning och social mix. I bakgrundskapitlet ger jag sedan en överblick över hur debatten och politiken kring utbildningar sett ut i Stockholm och i Göteborg historiskt. Ett metodkapitel förklarar sedan hur jag genomfört min egen undersökning. I de empiriska kapitlen jämför jag beslutet i Göteborg med besluten i Stockholm och återberättar vad jag funnit i beslutsprocessen. Den efterföljande analysen strukturerar sedan denna information med hjälp av de statsvetenskapliga begreppen för att bringa ordning i vad som hänt. Den sista delen av uppsatsen berättar vilka slutsatser jag kunnat dra av min undersökning.

2. Teori

Inom statsvetenskapen finns en växande litteratur som berör processer genom vilka policylärdomar dras, policy konvergerar, policy sprids och överförs. Begreppen och fokuset varierar mellan studier men det handlar om samma typ av process, nämligen: Kunskap om policy, förvaltning, institutioner och idéer från en politisk miljö, nutid eller dåtid, som används i utvecklingen av policy, förvaltning, institutioner och idéer i en annan politisk miljö (D. P. Dolowitz & Marsh, 2000). I enlighet med Dolowitz och Marsh (2000) är detta vad jag åsyftar när jag använder begreppet policyöverföring.

Policyöverföring påverkar en allt större del av policyförändring och policyutveckling i dagens samhällen. Därför är det alltid relevant att fråga sig om policyöverföring är inblandat när vi analyserar en policyförändring. Fenomenet har både studerats som en beroende variabel, alltså vad som leder till att en regim använder policyöverföring, och som en oberoende variabel för att förklara hur policyöverföring påverkat en policy. Ingången att undersöka hur policyöverföring påverkat en policy är relevant då den teknokratiska policyprocessen med rationella beslutsfattare som genom problemlösning designar egna policys inte tycks reflektera verkligheten. Viss förändring av policy går helt enkelt inte att förstå utan att uppskatta hur utbredd policyöverföring som föregick (D. P. Dolowitz & Marsh, 2000).

När regeringar eller subnationella styren söker efter policylösningar på nya eller existerande problem så är det idag troligt att de söker efter lösningar att importera. Detta beror framför allt på utvecklingen av alla former av kommunikationer men också på utbredningen av internationella policynätverk och konsulter som säljer policylösningar (D. P. Dolowitz & Marsh, 2000). När aktörer föreslår policy som fungerat på annan ort används ofta begreppet "best practice". Det finns även exempel på att policyöverföring förekommer i starkt politiserade områden där de används för att rättfärdiga en redan färdig idé. Då kännetecknas processen inte av genuint sökande efter lösningar utan utgår ifrån förutfattade meningar av vad en bra lösning är (Marsden & Stead, 2011).

2.1 Analytiskt ramverk

I min uppsats kommer jag att använda mig av det analytiska ramverk Dolowitz och Marsh utformat för att klassificera olika typer av policyöverföring (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000). Ramverket utgår ifrån fem frågor¹ (Se tabell 1): Vad överförs? Från var överförs lärdomar? Till vilken grad är policyn ett resultat av policyöverföring? Varför använder aktörerna policyöverföring? Vilka är de centrala aktörerna i policyöverföringsprocessen? Poängen är att varför lärdomar dras, var de tas ifrån och vem som är inblandad i processen påverkar om policy överförs och ifall överföringen lyckas.

Den viktigaste klassificeringen som jag kan göra med hjälp av ramverket är till vilken grad policyn är ett resultat av policyöverföring. För att förtydliga den indelningen så är inte policyöverföring en fråga om allt eller inget. Litteraturen har delat upp fyra grader av policyöverföring:

- Kopiering, som innebär total överföring från en kontext till en annan;
- Emulation, som innebär en överföring av andemeningen bakom en policy men implementerat på ett annat sätt;
- Syntes, där man blandar olika typer av policy från andra kontexter och;

¹ Det ursprungliga ramverket innehåller även en del om ifall aktörerna tagit hänsyn till kontextuella skillnader mellan systemen och ifall policyöverföringen missat avgörande delar för policyns framgång i ursprungslandet (D. P. Dolowitz & Marsh, 2000, s. 17). Jag kommer inte att tillämpa denna del av ramverket då kräver information om hur policyn presterar efter överföring.

- Inspiration, vilket innebär att en policy i en annan kontext har inspirerat till förändring men där den slutgiltiga policyn inte liknar originalet (D. P. Dolowitz & Marsh, 2000).

Från var lärdomar till policyöverföringar har tagits går att konstatera genom att granska policyns utformning och debatten om policyinriktningen. Jag utgår från att lärdomar troligast dragits från Stockholm i detta fall men är öppen för att lärdomar dragits från andra kontexter, eller att ingen policyöverföring förekommit alls. Litteraturen tar upp att policyöverföring mellan länder ofta sker på nationell nivå men att det är vanligt för lokala politiska styren att lära sig av subnationella styren i samma land då de oftast har likartade politiska kulturer och konstitutionella regler (D. Dolowitz & Marsh, 1996, s. 352). Dolowitz och Marsh lyfter också endogena källor till policyöverföring vilket innebär att lära sig av historiska policyprogram i den egna politiska kontexten.

Inom policyöverföringslitteraturen förekommer exempel på stater som är i ett underläge till andra stater eller internationella organisationer och som därför utsätts för tvingad policyöverföring direkt eller indirekt genom påtryckningar (D. Dolowitz & Marsh, 1996, s. 346ff). För att förstå varför policyöverföring sker är det därför nödvändigt att göra en distinktion mellan frivillig policyöverföring och tvingad policyöverföring. Tvingad policyöverföring skulle i min studies fall innebära att en högre politisk nivå utövade inflytande på eller begränsade handlingsfriheten för Göteborgs Stad. Ett historiskt exempel är när den Socialdemokratiska regeringen 1999 införde Stopplagen som var ämnad att avskräcka kommuner från att privatisera sitt allmännyttiga bostadsbestånd. Det är ett exempel på indirekt påverkan då lagen innebar att de kommuner som sålde sin allmännytta inte fick ta del av det generella statsbidraget längre (Löfgren, 2021, s.107).

Vanligare än tvingad policyöverföring är att policyöverföring genomförs frivilligt. Litteraturen menar att frivillig policyöverföring uppkommer vid ett upplevt missnöje hos offentligheten eller hos det politiska styret. Det finns en uppfattning om att policyn misslyckades och att något nytt måste göras (D. Dolowitz & Marsh, 1996). Om policymisslyckande föreligger är emellertid svårt att mäta och hur politiska aktörer definierar problem i samhället är alltid subjektivt och politiskt (Anderson, 1987, i Dolowitz & March, 1996). Uppkommande val kan lika gärna vara en anledning för politiker att söka efter nya policylösningar.

I en policyöverföringsprocess kan olika aktörer vara inblandade och i varje enskilt fall kan fler än en aktör vara delaktig. Dolowitz och Marsh identifierar sex olika aktörer som förekommer i policyöverföringslitteraturen: Politiker, politiska partier, byråkrater, intressegrupper, policyexperter och överstatliga institutioner (D. Dolowitz & Marsh, 1996). Det finns ingen anledning att tro att överstatliga institutioner eller policyexperter har varit inblandade i det studerade beslutet men det är av intresse att definiera vilken av de återstående aktörerna som huvudsakligen är inblandade i policyöverföringen.

Vad som överförs är viktigt att definiera för att uttala mig om policyöverföringens natur. I princip kan vad som helst från ett politiskt system överföras till ett annat. Litteraturen definierar åtta olika kategorier: Policymål, policyinnehåll, administrativa tekniker, hela policyprogram, institutioner, ideologier, idéer och negativa lärdomar (Dolowitz & Marsh, 2000, s. 12). Dolowitz och Marsh menar att det är viktigt att skilja på policys, som ska ses som breda avsiktsuttalanden som anger inriktningen som policyskaparen vill inta, och policyprogram, som är specifika verktyg som används för att implementera policys (ibid.). Detta innebär att varje policy kan ha flertalet policyprogram, samtidigt som ett policyprogram är ett komplett tillvägagångssätt i sig självt.

Policymål är den uttalade avsikten med policyn och policyinnehållet strategin för att ta sig ditåt. Administrativa tekniker är exempelvis produktivitetmått

eller system för konsumtionsskatter. Institutioner såsom ombudsmannasystemet är objekt som definitivt överförs i internationell kontext men som troligtvis inte är aktuellt i mitt fall. Angående ideologier lyfter litteraturen hur Frankrike och USA skickade delegationer till Storbritannien för att lära sig om de privatiseringsreformer som Margaret Thatcher genomfört och ideologin som låg till grund för dem (Henig et al, 1988, i Dolowitz & Marsh, 1996, s. 350)

Frågor:	Vad överförs?	Från var?	Grad av överföring?	Varför policyöverföring?	Vilka aktörer är inblandade?
Möjliga svar:	<ul style="list-style-type: none"> -Policymål -Policyinnehåll -Administrativa tekniker -Policyprogram -Institutioner -Ideologier -Idéer -Negativa lärdomar 	<ul style="list-style-type: none"> -Regeringar -Regionalt styre -Kommuner -Lokala nämnder -Internationella organisationer 	<ul style="list-style-type: none"> -Kopia -Emulering -Syntes -Inspiration 	<ul style="list-style-type: none"> -Frivillig överföring. -Indirekt tvingad överföring. -Direkt tvingad överföring. 	<ul style="list-style-type: none"> -Politiker -Byråkrater -Partier -Policyexperter -Intressegrupper -Internationella institutioner

Tabell 1. Analytiskt ramverk

3. Begreppsförklaring

Allmännytta, ombildning och social mix är tre centrala begrepp för uppsatsen. Här ges en kort introduktion till varje begrepp.

3.1 Allmännyttan

De kommunala bostadsbolagen har i uppdrag att erbjuda hyresrätter av god kvalitet till allmän nytta, därav namnet allmännyttan. Bolagen startades på 40-talet med hjälp av förmånliga statliga lån och skulle vara det främsta verktyget för att uppnå det bostadspolitiska målet om goda bostäder åt alla (Grander, 2020). Som en del i den socialdemokratiska välfärdsstatens ambition att “frigöra individen från nedärvda rikedomar” blev “goda bostäder för alla” målet för den nationella bostadspolitiken. Allmännyttan skiljer sig från offentligt ägda bostadslösningar i andra länder, s.k. social housing, genom att den är öppen för alla och drivs enligt en självkostnadsprincip. Tanken med den generella modellen var att alla skulle kunna efterfråga bostäder på lika villkor och att grupper med lägre inkomst inte skulle behöva bo i bostäder med lägre kvalitet belägna i särskilda, stigmatiserade områden (Grander, 2020).

De allmännyttiga bostadsbolagen tillgodosåg fler och fler invånare med bostad och under 1960-och 1970-talet byggdes en miljon bostäder i miljonprogrammet som lyfte tillgången till boende för breda befolkningsgrupper. Genom det stora utbudet kunde de allra flesta bosätta sig i en bostad i allmännyttan och de hushåll som hade låga inkomster kunde med hjälp av bostadsbidrag också få ett boende (Grander, 2020).

Sedan 80-talet har omvärlden förändrats och de kommunala bostadsbolagen har fått en annan roll. Både finanspolitiken och bostadspolitikens förändringar har gett konsekvenser för allmännyttan. Avvecklande av statliga stöd och förmånliga lån på 1990-talet gjorde att den ekonomiska risken decentraliserades till de allmännyttiga företagen och att de drevs till en mer marknadsanpassad logik där hyresgästen ses som en kund (Löfgren, 2021). En ambition för systemskiftet, den s.k. valfrihetsrevolution, som regeringen Bildt drev i början av 90-talet var att den särslagstiftning som gäller kommunala bostadsbolag ska bort och att bostadspolitiken

skulle drivas genom marknadslösningar (ibid.). Då bolagen inte hade någon särställning på bostadsmarknaden i form av subventioner eller fördelaktiga villkor blev de tvungna att ha ett affärsmässigt förhållningssätt under 2000-talet.

Ifrågasättanden från privata fastighetsägare om att systemet kring allmännyttan ändå strider mot EU:s konkurrenslagstiftning ledde eventuellt till att lagen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag ändrades så att företagen måste drivas enligt affärsmässiga principer (ibid.). Vad som ansågs leda till skev konkurrens var att bolagen drevs utifrån självkostnadsprincipen. I stället skulle den vägledande principen bli vinstkrav som de privata bolagen drivs av.

3.2 Ombildning

En ombildning innebär att en fastighets upplåtelseform förändras till en annan. Det har skett ett mindre antal ombildningar från bostadsrätt till hyresrätt men oftast rör det sig om att en bostadsrättsförening köper en hyresfastighet och sedan överlåter lägenheterna till föreningens medlemmar som bostadsrätter. Hyresrättsombildningar förekom i liten utsträckning innan 80-talet men blev vanligare då lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning stiftades. Lagen innebär att fastighetsägaren inte får sälja eller byta bort en fastighet till en annan part utan att först lämna ett hembud till bostadsrättsföreningen ifall föreningen har gjort en intresseanmälan om att förvärva fastigheten till lantmäteriet (Lag 1982:352). De som bodde i fastigheten fick alltså förtur att köpa sina bostäder ifall nog många av dem visat intresse. Först låg kravet på en enkel majoritet men senare en kvalificerad majoritet på två tredjedelar av de boende. Ett undantag i lagen fanns för offentligt ägda fastigheter.

Ombildningslagen förändrades till att också inkludera allmännyttiga fastigheter av regeringen Bildt 1991 då det ansågs orättvist att denna rätt endast gällde boende i privata fastigheter. Sedan dess har det alltså varit upp till kommunen om de vill avyttra sina fastigheter till de hyresgästerna som bor i dem eller inte. Den största andelen av ombildningar har skett i Stockholm och likt andra storskaliga ombildningsprogram såsom Thatchers right-to-buy-policy i Storbritannien så har köp främst genomförts i centrala och attraktiva lägen (Alm Fjellborg, 2021).

En anledning till att ombildningar blivit populära är att de köpande hyresgästerna i snitt endast betalar 50–70% av vad priset på bostadsrättsmarknaden ligger på (Isacson & Ringqvist, 2006, s. 33, i Holmqvist, 2009). Den troligaste förklaringen till att ombildningar i mindre attraktiva stadsdelar sällan genomförs är att gapet mellan priset vid ombildning och priset på bostadsrättsmarknaden är mindre där vilket gör att ombildningen framstår som en mindre god affär (Holmqvist, 2009).

3.3 Social mix: Åtgärder för ett blandat boende

Social mix, blandat boende eller bostadsmix är samlingsord för bostadspolitiska åtgärder som används för att öka integrationen av missgynnade grupper i samhället. Begreppet har varit ett centralt tema i stadsplanering sedan mitten på 1800-talet och det blev på nytt ett framträdande mål i Nordamerika och Europa i slutet av 1900-talet (Boverket, 2008). De huvudsakliga sätten att arbeta för social mix är att antingen stimulera stabilare hushåll att flytta till ett missgynnade område eller att hjälpa missgynnade hushåll att flytta till områden med stabilare sociala förhållanden. Målet är att främja interaktion mellan grupper, överföra normer från medelklassen, attrahera butiker och service, ge ökade jobbopportuniteter och bli av med stigmat som förknippas med de missgynnade områdena. Tanken är att missgynnade områden och grupper ska bli mer lika samhällets genomsnitt.

Sveriges åtgärder för social mix särskiljer sig främst från andra länders genom att strategin inte har ett fokus på etnisk segregation. Den etniska segregationen i Sverige förklaras främst med den missgynnade socioekonomiska positionen för invandrare, inte genom kulturella skillnader. Därför har strategin att arbeta mot socioekonomisk segregation genom social mix inte påverkats av att

befolkningsprofilen har förändrats av invandring (Holmqvist & Bergsten, 2009). Sverige skiljer sig även från andra länder genom att policyn för social mix startades som en generell policy som skulle minska ojämlikheten, inte endast riktas mot utanförskapsområden. Social mix sågs som gynnsamt för alla hushåll och eftersträvades därför i alla bostadsområden i stället för att bara motverka negativa grannskapseffekter i socioekonomiskt svaga områden vilket eftersträvas i länder som Storbritannien, USA och Nederländerna (Holmqvist & Bergsten, 2009).

Det huvudsakliga verktyget inom svensk policy för social mix är att arbeta för en allsidig hushållssammansättning genom en blandning av fastigheter, bostadsstorlek och upplåtelseform. Detta har framför allt gjorts genom nybyggnation och utan direkta ingrepp som rivningar eller tvångsförflyttningar (Holmqvist & Bergsten, 2009). Ombildningsverktyget har också använts med målet om ett blandat boende vilket är fokuset för denna uppsats (Holmqvist, 2009).

Den internationella forskningen visar tyvärr att blandningen inte nödvändigtvis leder till att integrationen ökar. Överföring av medelklassens normer, tips om jobb och bättre skolresultat har uteblivit åtminstone på kort sikt. Det beror till stor del på att nyinflyttade lever separerade från de som redan bott i området och att interaktionen inte ökat. Förbättringar av områdets offentliga miljö, utökad service och attraktiva bostäder har dock gjort att en del områden blivit av med sitt stigma och fått en bättre offentlig miljö, vilket kan innebära ökad trygghet. Bostadsområdesförbättringarna leder alltså till ökad livskvalitet för missgynnade grupper men är inte en lösning för att bli av med utanförskap, arbetslöshet och segregation på kort sikt. (Boverket, 2008)

4. Min undersökning

För att tillämpa policybegreppen på mitt fall inhämtade jag kunskap om både Stockholm och Göteborgs tidigare ombildningspolitik. För att kunna uttala mig om vad som överförts och vilken grad av överföring som policyn är ett resultat av har jag granskat beslutet i sin helhet. För att utöver detta kunna uttala mig om vilka aktörer som är inblandade i processen, varför de använder policyöverföring och från vilka kontexter lärdomar dras undersökte jag processen som ledde fram till den nya policyn.

4.1 Metod

Jag är intresserad av att ta reda på varför det gick som det gick i en för samhället viktig händelse och därför är fallet i centrum för min undersökning. Eftersom jag redan känner till utfallet av policyförändringen är det intressanta just processen bakom utfallet. När utfallet är känt och man är intresserad av att veta hur det i all världen kunde ske så passar processpårande tekniker (Esaiasson et al. 2017:130). Det enskilda fallet är Göteborgs stads nya policy för ombildningar inom allmännyttan och analysenheterna är Stockholm Stads ombildningspolitik och Göteborgs Stads ombildningspolitik.

Processpåring är en form av beskrivning som fokuserar på att "vaska fram" detaljer på en lägre analysnivå än den där förklaringsvariabeln verkar (Teorell & Svensson, 2007, s. 249). För att kunna säga om det förekommit policyöverföring eller inte så måste vi ner på en lägre analysnivå, se hur beslutet faktiskt kom till och vilka överväganden som gjorts. Det analytiska ramverket hjälper mig sedan att kategorisera vad jag funnit. På detta sätt kan jag undvika att leverera en anekdotisk beskrivning som vem som helst kan med "common sense." Detta är viktigt för att jag skall kunna säga något som inte endast är en reproduktion av den rådande politiska konflikten. Ett exempel på en common sense-förklaring till varför kommuner genomför ombildningar är att ombildningar av allmännyttiga bostäder gläder lokala väljare och att det därför är eftersträvansvärt för politiker att erbjuda

det till så många invånare som möjligt. Det är något den socialdemokratiska stockholmspolitikern Mats Hulth hävdar i en intervju med Dagens Nyheter: "Tanken var att de som fick köpa sin lägenhet och göra miljonvinster skulle rösta borgerligt, de borgerliga partierna ville befästa sin position och stärka sin maktställning" (DN, 2022-04-19).

Min studie har ett beskrivande syfte och kollar på två analysenheter. En statsvetenskaplig beskrivning kräver att man tolkar fenomenen man undersöker genom en begreppsapparat eller ett klassifikationsschema (Teorell & Svensson, 2007). Jag använder begrepp från policyöverföringslitteraturen för att bringa reda i händelseförloppet och jämför likheter och skillnader mellan studiens analysenheter. Beskrivningen av Stockholm Stads utbildningspolitik görs genom en litteraturstudie av forskningen som tittat på detta fall och beskrivningen av Göteborgs Stads politik görs genom eget inhämtande av information. Jag gör inte anspråk på att beskrivningen är uttömmande.

Undersökningen är baserad på officiella bostadspolitiska dokument och på intervjuer med lokala nyckelaktörer. Dokument har begärts ut från Göteborgs stad och berörda kommunala bolag och innehåller både utlåtanden från tjänstemän inom förvaltningen och yttranden från de politiska ledamöter som sitter i dessa församlingar. Intervjuer har genomförts med två ledamöter i den politiskt sammansatta styrelsen till den kommunala bostadskoncernen AB Framtiden. Dessa har kunnat svara på frågor om hur de kommunala bostadsbolagen styrs i Göteborgs Stad. I den empiriska delen är inga citat från dessa intervjuer utan de har varit till hjälp för att förstå de politiska besluten som jag refererar till i deras ursprungliga offentliga dokument.

5. Stockholmsmodellen

Även om utbildningar av hyresrätter förekommer i andra kommuner så beskrivs det främst som ett stockholmsfenomen. Det beror på att Stockholm är det område som sett flest utbildningar i Sverige och där politiken för utbildningar av allmännyttans hyresrätter varit mest framträdande. Medan antalet utbildningar av hyresrätter i Stor-Göteborg och Stor-Malmö mellan 1991 och 2011 låg på 16 839 respektive 12 099 lägenheter så låg antalet i Stor-Stockholm på 128952 lägenheter (Boverket, 2012). Uppmuntran till utbildningar är främst ett projekt som implementerats av de borgerliga partierna i Stockholm vilket går att se i topparna av antalet utbildningar i Stockholm kring 2001 och 2010 som sammanfaller med perioderna av borgerligt styre mellan 1998–2002 och 2006–2010 (Alm Fjellborg, 2021). Jag kommer här att gå igenom debatten som förts angående utbildningar i Stockholm från 1990 för att ge bakgrunden till ifall Göteborgs beslut kan förstås som policyöverföring.

5.1 Förespråkarnas motiveringar

De motiveringar som omgärdade det nationella bostadspolitiska systemskiftet i början av 90-talet, då bland annat försäljning genom utbildning av allmännyttiga fastigheter tilläts genom lag, fokuserade på individuella lösningar (Löfgren, 2021). Privatiseringar av allmännyttan konstruerades som integrationsfrämjande åtgärder genom att det förväntades påverka enskilda individer att agera på ett visst sätt. Den allmännyttiga hyresrätten förknippades med förortsområden med socioekonomiskt utsatta hushåll vilka i argumentationen beskrevs som lidande av negativa egenskaper såsom tröghet, maktlöshet och överstatlighet (Löfgren, 2021). I debatterna i Stockholm fanns det en tilltro till marknaden och en kritik mot en stor offentlig sektor där man liknade den svenska bostadsmarknadens ineffektivitet vid Sovjets planekonomi (Löfgren, 2021). Till skillnad från det offentliga ägandet relateras privatiseringar till positiva egenskaper för individen såsom valfrihet, trygghet, en

möjlig karriärväg och det privata ägandet menas frammana goda personliga egenskaper hos individen som saknas i förortens hushåll (Löfgren, 2021).

Helena Löfgren menar i avhandlingen "Det legitima ägandet: Politiska konstruktioner av allmännyttans privatisering 1990–2014" att individer i ytterområdena av staden har använts i debatten för att legitimera förändringar i innerstaden. Grunden i den moraliska legitimeringen ligger i att blandade upplåtelseformer ses som en lösning på de sociala problemen i ytterområdena. Efter en närläsning av Stockholms stads budgetdebatter 1990–2014 konstaterar hon att: "Vi förstår av debatten att det saknas något i ytterstaden – såsom ansvar, engagemang, omtanke, trygghet, inflytande, goda förebilder samt laglydighet. Förändrade upplåtelseformer beskrivs som lösningen på detta." (Löfgren, 2021:152)

Genom att sedan hävda att det ska råda lika för alla och att boende i innerstaden också ska få ombilda så legitimeras den generella modellen för ombildningar (Löfgren, 2021). Argumentet att alla ska få samma möjlighet är väsentligt. Det är framför allt här i synen på allmännyttans roll som den ideologiska skiljelinjen mellan det borgerliga blocket och vänsterpartierna går. De borgerliga menar att friköpet och ägandet av den egna bostaden trumfar de politiska mål som allmännyttan ämnar uppfylla och att det därför är eftersträvansvärt att många får möjlighet att köpa av allmännyttans bestånd.

Privatiseringarna legitimeras även med en rationell argumentation där försäljningar ska inbringa ekonomiska muskler som tillåter renoveringar och ett fortsatt bostadsbyggande. Detta sammanfattas i Stockholm genom begreppet "aktiv fastighetsförvaltning" som de borgerliga företrädarna använder sig av. Genom denna aktiva fastighetsförvaltning ses inte försäljningar som rätt eller fel i sig utan beskrivs som tekniska delsteg i att tackla de problem som bostadspolitiken ställs inför. Denna argumentation blir vanligare efter 2006 och när värdeöverföringar från allmännyttan tillåts i större utsträckning efter lagändringen av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag 2011 så kan företagets reavinster även användas till andra kommunala utgifter såsom förskoleverksamhet. Genom vad den aktiva fastighetsförvaltningen leder till argumenterar de borgerliga ledamöterna för att ombildningar är affärsmässigt bra och något som skattebetalarna som kollektiv tjänar på. (Löfgren, 2021)

5.2 Opposition

Det finns under 1990-talet en pragmatism hos Socialdemokraterna kring ombildningar som sker i ytterstadsområden som under 2000-talet sedan övergår till ett generellt motstånd mot att genomföra ombildningar (Löfgren, 2021). Man visade först en positiv inställning till ombildningar i miljonprogrammen samtidigt som man uttryckte att ombildningar i innerstaden riskerade att spä på segregationen. En selektiv modell för ombildningar ansågs alltså acceptabel men det var inte så mycket som skedde då initiativ till ombildning behövde komma från de boende själva. Senare växlar den ideologiska debatten upp och socialdemokratiska ledamöter blir uttalat motståndare till alla privatiseringar av allmännyttan.

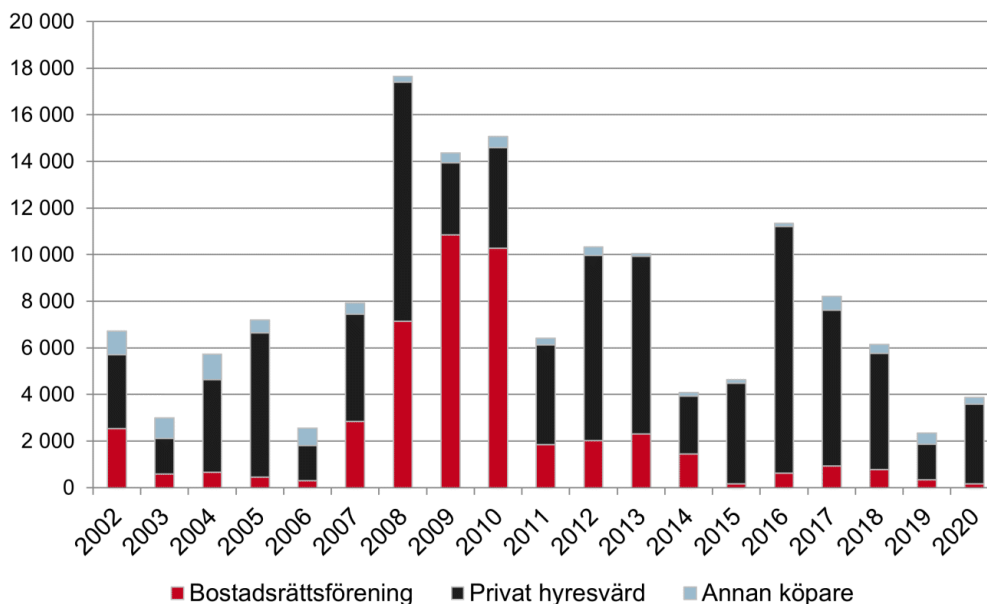
Argumentet att enskilt ägande ökar valfriheten avfärdas med att allmännyttan beskrivs som en institution som snarare upprätthåller en valfrihet än inskränker den. Socialdemokraterna menar att frågan handlar om vem som ska ha valfrihet över sitt boende. Välbeställda och högutbildade anses redan ha en hög valfrihet då de kan köpa en bostadsrätt eller prata sig förbi i privata hyresköer medan allmännyttan finns av sociala skäl till för de utan likadana förutsättningar. De menar att om man jämför med andra städer i Europa som inte har en allmännytta så har Stockholm en betydligt högre valfrihet på bostadsmarknaden. (Löfgren, 2021)

Som svar på den rationella argumentationen att aktiv fastighetsförvaltning måste fortgå för att finansiera investeringar menar ledamöterna till vänster att bostadsbolagen kan bygga mer och framför allt låna för investeringar då det råder en

låg låneränta. På samma sätt som den individuella skuldsättningen ses som en investering för de borgerliga partierna menar vänstern att kommunens skuldsättning inte är något dåligt i sig utan något som långsiktigt gynnar kommunen (Löfgren, 2021). De ledamöter som är kritiska mot ombildningar uttrycker också en oro för att de invånare som blir uppmuntrade av ombildningskampanjen Bilda Bostad och av ombildningskonsulter ska skuldsätta sig utan att inse att det är en ekonomisk risk.

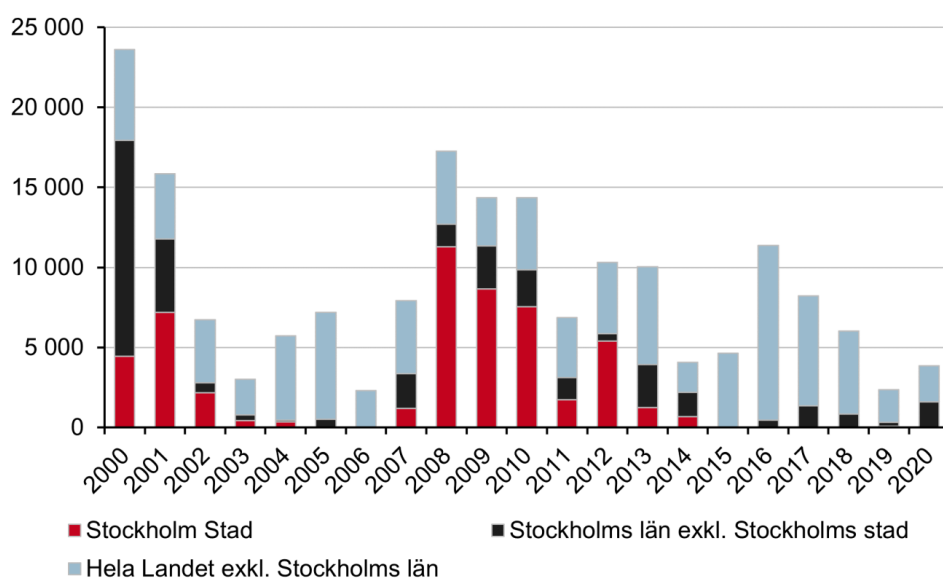
5.3 Ombildningspolitikens konsekvenser

Eftersom initiativ till ombildning måste komma från hyresgästerna själva kan kommunen inte bestämma var och i vilken utsträckning försäljningar genom ombildning ska ske. Genom sitt politiska inflytande över de kommunala bolagen kan politikerna ge direktiv att tillåta eller inte genomföra ombildningar. I Stockholm har politiken också syftat till att väcka intresset hos de boende för att köpa sin egen bostad. Det har gjorts genom att majoriteten i kommunfullmäktige tagit ett politiskt beslut att erbjuda hyresgästerna i alla allmännyttiga hyreshus att köpa sina fastigheter (Holmqvist, 2009, s. 213). 2007 startade Stockholms stad även en kampanj under namnet Bilda Bostad som innebar informationsträffar och material som skickades ut för att informera om möjligheten till ombildning (Löfgren, 2021). Figur 1 visar hur många allmännyttiga bostäder som sålts till bostadsrättsföreningar i landet.



Figur 1. Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2003–2021, Boverket, 2021.

Figuren visar att det är ombildningar som bidrar till toppar 2000–2002 och 2007–2010. Ombildningarna och privatiseringarna är även koncentrerade till Stor-Stockholm, vilket figur 2 visar.



Figur 2. Bostadsmarknadsundersökningen 2000–2021, Boverket, 2021.

Om man ser till de ekonomiska konsekvenserna sticker Stockholm ut som den kommun som gjort den absolut största delen av den totala värdeöverföringen som gjorts från allmännyttiga bolag till kommunen mellan 2011 och 2013 (Boverket, 2016). I utlåtanden från det borgerliga styret framgår det att detta ska finansiera byggandet av bland annat småhus, parker, gatustrukturer, idrottsplatser och förskolor. Ekonomiska muskler tycks alltså ha tillkommit genom försäljningarna.

När det kommer till boendesociala konsekvenser så har ombildningarna förstärkt gentriferingen av innerstaden i Stockholm (Andersson & Turner, 2014). Det betyder att individer med högre disponibel inkomst och högre utbildning byter ut individer med mindre resurser. Majoriteten av ombildningarna av allmännyttiga bostäder skedde i innerstaden och där har det allmännyttiga hyresbeståndet decimerats (Andersson & Turner, 2014). I och med att staden ersatt relativt billiga hyresrätter med dyra bostadsrätter har utvecklingen under 2000-talet lett till en starkt ekonomisk segregation (Alm Fjellborg, 2021). De med ekonomiska resurser valde att bosätta sig där medelinkomsten är relativt hög medan de med mindre resurser har fått en minskad möjlighet att välja var de bosätter sig.

På grund av att ombildningarna i Stockholm främst skedde i innerstaden och närliggande förorter där andelen bostadsrätter redan var hög bidrog inte utvecklingen till ett blandat boende (Holmqvist, 2009). Det fanns inte några geografiska begränsningar för var ombildningar fick ske kopplat till bostadsstruktur eftersom erbjudandet om försäljning gick till alla hyresgäster i allmännyttan. Den generella utformningen av utförsäljningen tyder på att valfriheten att få äga sitt boende var det primära motivet och att skapandet av en blandning av upplåtelseformer endast var ett sekundärt motiv (Holmqvist, 2009).

6. Empirisk genomgång

För att förstå frågan om ombildningar i Göteborg som politisk kontext så börjar beskrivningen med en tillbakablick. Min undersökning går igenom hur ombildningsfrågan diskuterats i Göteborg sedan lagstiftningen kom till i början av 90-talet då det blev en förekommande lokalpolitisk praktik i Sverige. Efter det går jag igenom policyförändringen som föreslås och beslutas om under 2021 och jämför den med Stockholms modell för ombildningar. Avslutningsvis går jag igenom likheter i den politiska processen mellan Stockholm och Göteborg och ifall jag funnit några tecken på om beslutet i Göteborg informerats av tidigare erfarenheter.

6.1 Ombildningar av allmännyttan i Göteborg

I Göteborg finns det fem kommunala bostadsbolag som förvaltar cirka 72 400 bostäder, huserande ungefär en fjärdedel av stadens invånare (Grander, 2020, s.152). De fem bostadsföretagen förvaltas samtliga av fastighetskoncernen Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden framöver) som framstår som en aktör med relativt stor autonomi från politiken (Ibid, s.160).

Redan när moderbolaget AB Framtiden skapades, 1993, angavs i ägardokumentet att försäljning för ombildning till bostadsrätt kan genomföras för att ge ökad valfrihet för de boende (Tjänsteutlåtande, 2003-11-12). Att aktivera ett moderbolag till de existerande kommunala bostadsbolagen var ett led i en förnyelse där allmännyttan skulle arbeta med åtgärder för att motverka segregation och den socioekonomiska utsatthet som fanns i de redan byggda områdena. Detta innebar ett skifte av fokus då byggandet av nya bostäder varit i centrum under hela efterkrigstiden till slutet av 1970-talet. En effektivare förvaltande organisation ansågs också krävas då de statliga räntesubventionerna skulle fasas ut. Ägardirektiven från kommunen till Framtidenkoncernen var att stärka Göteborgs utveckling, ge de boende inflytande över sin bostad och möjlighet att förbättra sin välfärd genom eget engagemang och ansvarstagande.

Trots att ombildningar omnämns i ägardokumentet genomförs inga försäljningar för ombildning av allmännyttiga fastigheter förrän mer än tio år senare. Det kommer in initiativ från hyresgäster men de kommunala bolagen tackar nej till försäljningar. Att ägardokumentet inte fullföljs när det gäller ombildningar lyfts till kommunfullmäktige i motioner från Kristdemokraterna, 2002, och Moderaterna, 2004 (Nilsson 2002-12-12, Hjalmered 2004-03-18). I sitt svar anger Framtidskoncernen att försäljningen av bostadsrätter varit låg på grund av konjunkturen samt att arbete med upprustning av stadsdelstorg, trygghetsinsatser och omorganisering till samlat ägande i utvecklingsområden genomfördes i stället (Tjänsteutlåtande, 2003-11-12). Bolaget meddelar dock att de under 2004 planerar att börja analysera förutsättningarna för ombildningar i några områden och i kommunfullmäktige anses motionen besvarad med hänvisning till detta yttrande (Protokoll, 2004-04-22).

Det rödgröna styret ser Framtidenkoncernens inriktning som oproblematiserbar eftersom det redan är inskrivet i ägardokumentet. Samtidigt markerar de att de centrala hyresrätterna måste värnas och pekar på det borgerliga styret i Stockholm 1998–2002 som privatiserade lägenheter i centrala staden (Yttrandeprotokoll, 2004-04-22). Arbetet inom de kommunala bostadsbolagen leder till att erbjudanden om ombildning lämnas till ett antal fastigheter i yttre delarna av staden 2005. De arbetar efter en selektiv modell där de kommunala bolagen erbjuder hyresgästerna i ett specifikt område att ombilda till bostadsrätt för att öka variationen av upplåtelseformer samtidigt som de ger information och olika speciallösningar angående pris och underhåll för att ombildningen skall genomföras (Holmqvist, 2009).

Mellan 2006 och 2008 genomförs ombildningar av totalt 580 allmännyttiga lägenheter i områdena Eriksbo, Lövgärdet och Tynnered (Protokoll 2006-05-30; 2007-06-01; 2008-06-09). Erfarenheten av att verka för att dessa fastigheter skulle ombildas var att det var tidskrävande och krävde mycket engagemang från bolagets sida. Finansieringslösningar för de boende samt deras okunskap kring konceptet bostadsrätt var de största svårigheterna (styrelsehandling nr 14, 2017-10-26). Att lägenheterna såldes till mycket förmånliga priser ledde också till kritik. Problemen som uppstod ledde till nya rutiner i AB Framtiden som samtliga partier ställde sig bakom i oktober 2009. Nu skulle bolagen inte sälja till under marknadspris och inte längre uppmana till ombildningar. I stället måste initiativet komma från en registrerad bostadsrättsförening som redan intygat att mer än 2/3 av hyresgästerna vill ta över fastigheten (GP, 2009-10-19).

Att de kommunala bolagen inte längre driver ombildningsprocesser innebär i praktiken ett stopp för ombildningar då så få hyresgäster engagerar sig för att få till stånd en nog stor bostadsrättsförening i utvecklingsområdena. Innan allmännyttan går vidare med fler ombildningar behövde de en utvärdering av de redan genomförda så det. En sådan kommer inte till stånd förrän 2017 då AB Framtiden fått i uppdrag att redovisa hur bolagets arbete med att skapa en stad med blandade bostads- och upplåtelseformer går (Styrelsehandling nr 14, 2017-10-26). De fick uppdraget till följd av att allianspartierna i en motion ville förändra Framtidenkoncernens ägardirektiv till att erbjuda ombildningar till alla boende i allmännyttan (Motion, 2016-02-24).

Efter att Alliansen och partiet Demokraterna gått till val på att genomföra fler ombildningar 2018 och fått starkt stöd så tar arbetet ny fart. I kommunens budget föreskrivs det att AB Framtiden ska verka för ombildningar i utsatta områden. I Alliansens förslag skulle budgeten innehålla ett siffersatt mål om 4000 ombildade lägenheter under 2019 men detta mål slopades efter förhandlingar för att få igenom budgeten.

AB Framtiden tar under 2019 fram en modell för hur de denna gång ska stimulera ombildningar i utsatta områden. I arbetet med att ta fram modellen tillsätts en politisk arbetsgrupp som tittar på rapporter om kommunens tidigare ombildningsprojekt och Stockholms erfarenheter. "Den politiska arbetsgruppen för blandade upplåtelseformer i stadens utvecklingsområden" sattes ihop maj 2018 och består av två representanter från varje kommunalt bostadsbolag. Deras avrapportering uttrycker att: "Ombildning har inget egenvärde i sig utan är ett verktyg för att bryta bostadssegregationen och uppnå blandstadsbebyggelse. Det är således inte ett verktyg som ska användas i centrala områden där det inte behövs fler bostadsrätter och främst gynnar kapitalstarka grupper." (Styrelsehandling nr 12, 2019-04-11, s.4).

Modellen som klubbas är att ombildningar ska stimuleras genom informationsträffar i utvecklingsområden och att alla ombildningar följer en och samma strukturerade process (Styrelsehandling nr 8, 2019-11-28). Man kan sammanfatta modellen med att ombildning i utvecklingsområden ska tackas ja till oavsett om primärområdet redan har blandade boendeformer eller inte och att ombildning inte erbjuds i primärområden i centrala staden oavsett hur homogena boendeformer som finns där (Ibid.).

Målet att ombilda lägenheter i stadens utsatta områden återkommer i kommunens budget under 2020 och 2021 men AB Framtidens informationsarbete som ska stimulera ombildningarna pausas helt till följd av covid-19 pandemin (Styrelsehandling nr 23, 2021). Endast en ombildning genomförs under 2021. Den genomförs av Bostadsbolaget i Tynnered. I takt med att restriktionerna och pandemin avtar fortsätter de kommunala bostadsbolagen att försöka sälja fastigheter i Bergsjön, Biskopsgården och Hjällbo genom att ge hyresgästinformation och att upphandla konsulter som hjälper de boende (ibid.). Det är i detta läge Alliansen tillsammans med Demokraterna lägger fram förslaget att AB Framtiden ska öka arbetet med ombildningar i områden där hyresrätten dominerar, alltså att tillåta ombildningar även i centrala staden (Handling nr 165, 2021).

Sammanfattningsvis har ombildningspolitiken i Göteborg historiskt präglats av återhållsamhet. AB Framtiden har varit ett företag som styrts svagt och där tilltro har funnits till företagets agerande. Efter valet 2018 blir bostadsfrågan mer politiserad. De tidigare försöken med ombildningar har genomförts i liten skala och har varit planerade som åtgärder för social mix. En selektiv modell för var allmännyttan ska tillåta ombildningar har tillämpats och det är ytterstadens utsatta områden som har varit fokus. Inriktningen att tillåta ombildningar i hela staden har endast förekommit i en motion från de borgerliga partierna. De gånger Stockholmsmodellen kommer på tal så är det i negativa ordalag och i diskussionen

om avyttringar så poängteras att allmännyttans närvaro i den centrala staden ska värnas.

6.2 Härmar Göteborg Stockholm?

2021 års nya inriktning för ombildningar i Göteborgs stad kan vid första anblick tyckas vara en blåkopiering av Stockholms bostadspolitik, men det finns skillnader. Den största skillnaden är utformningen av modellens geografiska begränsningar. Medan Stockholmsmodellen utformades som en generell modell där erbjudandet för ombildning inte kopplades till bostadsstrukturen i stadsdelen så har modellen enligt beslutet i Göteborg en geografisk begränsning till "områden där hyresrätten dominerar" (Handling nr 165, 2021). Det kommunala bostadsmoderbolaget AB Framtidens förslag på hantering av kommunfullmäktiges beslut är i skrivande stund fortfarande på remiss men deras förståelse är att dessa områden ska förstås som primärområden där mer än 65% av beståndets upplåtelseformer är hyresrätter (Styrelsehandling 23, 2021).

Enligt Framtidens förarbeten uppgår antalet områden där hyresrätten dominerar till 31 områden bland annat i centrala staden som tidigare varit undantaget från ombildningar (Styrelsehandling, 2021:0274). Detta, att allmännyttans närvaro i centrala områden som Haga, Lunden, Olskroken och Majorna kan försvinna är vad som väckt kontrovers inom politiken och bland medborgarna. Det är alltså det förväntade resultatet, att allmännyttans bestånd i centrala staden utplånas, som för tankarna till Stockholms bostadsmarknad. Inte nödvändigtvis modellens utformning. Men är det rimligt att förvänta sig samma utfall som Stockholms modell gav? För att dra slutsatser om det måste vi först titta på hur bostadsstrukturen ser ut i Göteborg.

Skillnaden mellan primärområden inom en stadsdel är stora. Det är en konsekvens av att de 94 primärområdena som staden är indelad i skapades för att planera kommunala verksamheter kring, inte för att beskriva bostadsområden. Om vi tar stadsdelen Majorna-Linné som exempel så utgör beståndet till 60,6% av hyresrätter (Framtiden styrelsehandling 2018:12a). Samtidigt har det lilla primärområdet Haga i stadsdelen 86% hyresrätter, i princip endast allmännyttiga, vilket gör området aktuellt för ombildningar. Primärområdena som omger Haga, Nordostpassagen och Långgatorna, har redan gått igenom ett stort antal ombildningar och är tillsammans med resten av Linné snarare dominerade av bostadsrätter. Det är dessa fickor av allmännyttigt hyresbestånd i attraktiva lägen som kommer påverkas av öppningen för ombildningar.

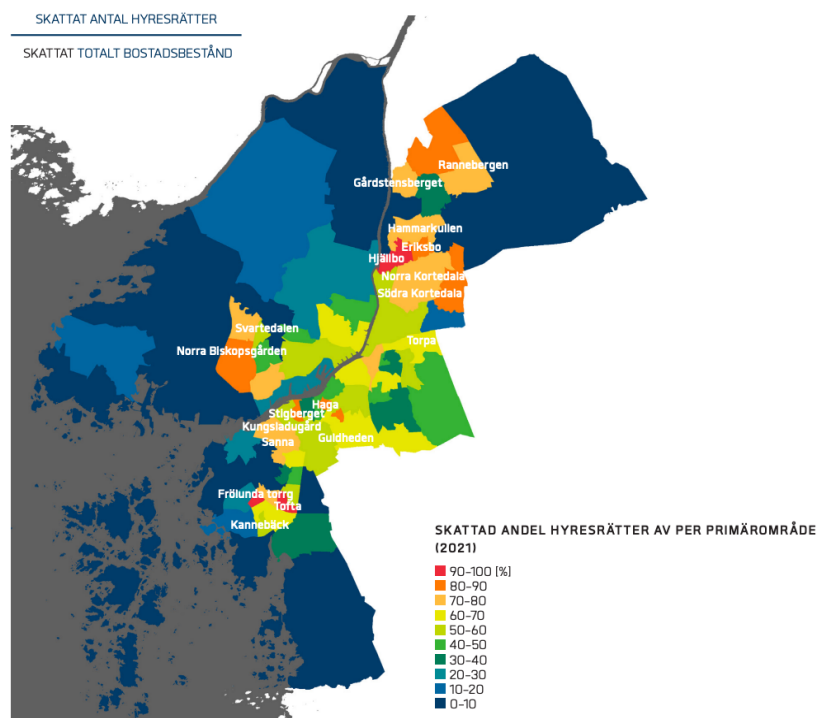
Mycket talar för att intresset för att friköpa fastigheterna för ombildning kommer att vara starkt i dessa områden. Historiskt har det varit främst i attraktiva lägen som ombildningar av privata lägenheter sker i Göteborg. Av de 12324 ombildningar som totalt skedde mellan 2003–2016 skedde ca 80% av ombildningarna i de centrala stadsdelarna centrum, Ögryte-Härlanda och Majorna-Linné (Fastighetskontoret 2003–2009, SCB 2010–2016 i Framtiden styrelsehandling 2018:12a). Efter höstens beslut är det också boende i allmännyttan i just dessa områden, Haga, Olskroken, Guldheden och Majorna, som skickat intresseanmälningar om ombildning (Hem och Hyra, 2022-01-14).

Policyn i Göteborg öppnar för ombildningar i centrala staden där det är mest attraktivt att ombilda till bostadsrätt liksom Stockholmsmodellen även om begränsningen till områden där hyresrätten är dominerande innebär att kranen inte öppnas helt. Om alla boende i allmännyttiga fastigheter i attraktiva lägen skulle lämna intresseanmälan om att ombilda sin lägenhet skulle de genomföras enligt först till kvarn fram till ett visst antal hyresrätter ombildats.

Den övre gränsen för hur många allmännyttiga lägenheter som kan säljas ut till följd av Göteborgs stads beslut är lägre än vad konsekvensen blev av modellen på 00-talets Stockholm. I Stockholm erbjöds alla 96 000 allmännyttiga lägenheter

att ombilda i två omgångar. Totalt ombildades 26 000 lägenheter, den första omgången mellan 1998 och 2002 genomfördes 12 000 försäljningar och den andra mellan 2006 och 2010 genomfördes 14000 ytterligare försäljningar. Antalet lägenheter som kan säljas i stadsområdet centrum innan primärområdenas andel hyresrätter kom ned under 65% är totalt cirka 4400 (Spacescape data, författarens beräkningar). Det är ungefär en fjärdedel av antalet sålda i Stockholm stad men ändå många sett till Göteborgs bostadsbestånd. Områden utanför centrum som inte räknas till utsatta områden påverkas också av policyn (se Figur 3.).

ANDEL HYRESRÄTTER 2021



Figur 3. Källa: Spacescape AB, 2017-10-11

En annan tanke i Alliansens och Demokraternas förslag är att det kapital som frigörs vid försäljningar av allmännyttiga fastigheter skall användas av de kommunala bolagen själva för att bygga och rusta upp kvaliteter i kvarvarande allmännyttigt bestånd. “Friköp av bostäder ska återinvesteras lokalt genom nybyggnation eller upprustning” säger Alliansen i sitt valmanifest hösten 2018 (Alliansenigbg.se, 2018-08-28). Den aktiva fastighetsförvaltningen som de borgerliga partierna i Stockholm förespråkade tycks alltså återkomma i argumentationen i Göteborg. Genom att avyttra delar av beståndet så ska bostadsbolagen kunna bli mer agila och göra mer, snabbare. I en debatt i hyresgästföreningens lokal i Göteborg uttrycker Axel Josefsson att reavinsterna även kan användas till att finansiera exempelvis förskolor (Hem och Hyra, 2022-04-08) precis som Stockholm använt värdeöverföringar från bostadsbolagen till övriga kommunala angelägenheter.

6.3 Likheter i beslutsprocessen

Allianspartierna har tidigare motionerat i kommunfullmäktige om att tillåta ombildningar i hela det allmännyttiga beståndet. I en motion från 2016 argumenterar Alliansen för att ombildningar bör uppmuntras för att minska segregationen. Ett av förslagen till beslut är i den motionen att “Att inom ett år ska samtliga boende inom Förvaltnings AB Framtidens dotterbolag fått tydlig information om möjligheten att

ombilda och hur man genomför en ombildning” vilket är väldigt likt Stockholms generella modell (Handling 38, 2016). Detta talar för att det främsta som hindrat en generell modell för ombildningar som i Stockholm är styrkeförhållandet i kommunfullmäktige. Det borgerliga blocket hade egen Majoritet i Stockholms Stad 1998–2002 och 2006–2014. Efter valet 2018 så blev Alliansen den största partigruppen i Göteborg men de fick inte egen majoritet. De har varit väldigt mån om att ombildningarna ska få upp farten under mandatperioden och ville sätta ett siffersatt mål om 1000 genomförda ombildningar per år i budgeten 2020 (GP, 2019-11-11). Något siffersatt mål fick de inte igenom men AB Framtiden kom i gång med arbetet att stimulera ombildningar i stadens utsatta områden.

Förslaget att ändra AB Framtidens ägardirektiv för att tillåta fler ombildningar kom upp i ett ärende som gällde hanteringen av Göteborgs utsatta områden. I en hemställan till kommunstyrelsen hade Framtidenkoncernen gått fram med ett förslag om att bilda två nya lokalt förankrade bostadsbolag, Biskopsbostäder och Frölundabostäder, som skulle förvalta samtliga bostäder i de två utsatta områdena (Styrelsehandling 23, 2021). Alliansen yrkar tillsammans med Demokraterna på att avslå hemställan och i stället ge AB Framtiden uppdraget att verka för ombildningar i alla områden där hyresrätten dominerar samt att allmännyttan ska bygga fler bostadsrätter och småhus (Handling 165, 2021). I yrkandets brödtext förklarar de att bildandet av nya bolag skulle hämma det trygghetsarbete som allmännyttan redan gör idag och att det inte rimmar med kommunens ambition att inte ha några bostadsområden som är särskilt utsatta enligt polisens lista till 2025.

Det framställs, på samma sätt som i Stockholm, som en vedertagen sanning att ett blandat boende skulle leda till bättre stabilitet i stadens utsatta områden. I yrkandet skriver politikerna att det behövs en blandning av bostadsrätter, småhus och hyresrätter i våra utsatta områden och eftersom hyresrätten är dominerande så behöver allmännyttan prioritera arbetet med ombildningar (Handling 165, 2021). Här gör argumentationen ett logiskt hopp. Från att det behövs ett blandat boende i stadens utsatta områden skriver de borgerliga politikerna att “Förvaltnings AB Framtiden ska arbeta med att intensifiera arbetet med ombildningar i hela staden.” (Ibid.) I Stockholm har samma logiska hopp funnits i argumentationen om varför ombildningar behövs i hela staden. Argumentet att områden i ytterstaden ska ändras till det bättre genom ombildningar var vanligt i debatten (Löfgren, 2021, s. 165). Samtidigt riktades reformen inte selektivt mot att förändra bostadsbeståndet i de yttre stadsdelarna med hög social utsatthet. Enligt Löfgren är fokuset på utsatta grupper ett steg i att legitimera policyn:

“Men det som i debatten framhålls som en socialpolitik, genom ett större ägande av bostäder hos socialt utsatta grupper, har i praktiken snarare inneburit fördelar för andra grupper i samhället. [...] Det skulle gå att hävda att den ombildning som har skett i innerstad och närförort har burits upp av en diskurs där helt andra subjekt har framställts som motiv för ombildningarna. Detta innebär att de subjekt som de facto har ombildat sina hyresrätter i praktiken saknas i de legitimeringar som förekommer i debatten. Det råder en tystnad kring dessa.” (Löfgren, 2021, s. 164f)

I en kort passus i förslaget från Alliansen och Demokraterna motiveras också intensifieringen av arbetet med ombildningar med att “Alla ska ges möjlighet till att kunna äga sitt eget boende och göra bostadskarriär.” (Handling 165, 2021). Samma ideologiska inriktning anges i Alliansens valmanifest där de skriver “Att ha makt över det egna boendet är viktigt för den enskildes livsmöjligheter.” (Alliansengbg.se, 2018-08-29). Demokraterna förespråkar också det egna ägandet i sin valplattform om än på ett mer pragmatiskt sätt: “Om de med låga inkomster vill bo kvar i Göteborg är de i princip tvingade till att bo i hyresrätt hela livet, med fortsatt betydligt högre boendekostnad än vid eget ägande. Det är därför av yttersta vikt att

vi nu öppnar upp för att boende i allmännyttan tillåts ta över sina bostäder...” (Demokraterna.se, 2018). Båda går dock vidare i sina valplattformar och specificerar att detta främst ytterstaden. Demokraterna menar att det är viktigt att vi tillåter ombildningar av allmännyttan “speciellt i våra förorter” och Alliansen specificerar i ett vallöfte “Ökat eget boende genom fler ombildningar i utsatta stadsdelar.”

Oppositionen från vänsterpartierna kritiserar det implicita påståendet att ombildningar i hela staden hjälper till att minska segregationen i vissa områden och tar upp Stockholm som ett avskräckande exempel. “På vilket sätt blir det tryggare i våra förorter när man ombildar i centrum? Hur går det till? [...] Denna besatthet av att minska antalet hyresrätter, den har vi stött på förut. Vi har sett den i Stockholm där konsekvensen blev en av världens sämsta bostadsmarknad för vanligt folk. Vissa gjorde miljonklipp och det gemensamma förlorade. Det förvärrade segregationen. Göteborg är inte som Stockholm och Göteborg ska inte bli som Stockholm.” (Attenius, S, 2021-10-14).

En ledamot lyfter också den forskning som gjorts på Stockholms bostadsmarknad. “Det finns forskning som visar att ombildningar inte bidrar till att minska segregationen. Tvärtom visar det sig om du tittar på Stockholm till exempel att ombildningarna tenderar att öka segregationen därför att färre har råd att efterfråga bostäder i centrala staden där ombildningar oftast sker. Så det blir mer koncentration av individer med lägre inkomster på de ställen där hyresrätten fortfarande får finnas kvar. Det säger ju sig självt att det inte blir någon vidare blandning då.” (Hannah Klang, V, 2021-10-14). Alliansens representanter svarar inte på hänvisningarna till Stockholm i sina repliker utan framhåller att ombildningar är en del i strategin att på lång sikt bli av med segregationen och utsattheten i ytterstaden. Ombildningar av allmännyttiga fastigheter är vid denna tidpunkt redan tillåtet i utsatta områden och Framtiden försöker stimulera till ombildningar där.

Martin Wannholt från Demokraterna blir den som till slut ger svar på frågan hur ombildningar i centrala staden påverkar de utsatta områdena. “Blir det nödvändigtvis tryggare i Hjällbo för att det kommer några fler ombildningar i Majorna? Nej, jag tror inte att det är mätbart. På helheten kanske vi får lite större skatteintäkter, möjligen. Men det är inte mätbart. Så nu har du fått svar på det, bra.” Sen går han vidare och säger att ombildningar helst ska ske i utsatta områden men att av demokratiskäl släpper de upp det överallt där det är mycket hyresrätter. Detta liknar argumentationen i Stockholm där man menade att det ska vara lika för alla. Eftersom de boende i förorten får ombilda så ska även invånare i centrala staden få göra det. Alliansen och Demokraternas förslag röstas igenom efter att SD lägger ner sina röster i omröstningen.

6.4 Är beslutet informerat av tidigare erfarenheter?

I Alliansens förslag som röstades igenom oktober 2021 hänvisas det inte till några tidigare erfarenheter från Stockholm eller i Göteborg. När en debatt arrangeras om ämnet ombildningar så framhåller dock Axel Josefsson (M) Stockholm som ett gott exempel då de har en lägre total andel hyresrätter i staden än Göteborg och Malmö har (Hem och Hyra, 2022-04-08). I kommunfullmäktigedebatten kommer frågan om Stockholm också upp efter att en socialdemokratisk ledamot tar upp att det finns mycket kunskap i frågan och att Demokraterna kallar sig för ett kunskapsparti. Det socialdemokraten efterfrågar är vad de borgerliga tycker om resultaten i Stockholm men Martin Wannholt från Demokraterna menar att fixeringen vid Stockholm får han stå för själv. Han menar att han bara bryr sig om Göteborg och tar då upp den utvärdering som är gjord om de 580 ombildade lägenheterna i ytterstaden som gjordes mellan 2006 och 2008 (Yttrande, 2021-10-28). Wannholt menar att de ombildningarna, som skedde under socialdemokratiskt styre, ledde till lägre boendekostnader, hög trivsel och snabbare renoveringar för de boende samtidigt som omflyttningshastigheten var lik den i hyresbeståndet.

Wannholt menar att de ombildningarna som skedde i början av 2000-talet är ett lyckat exempel och ifrågasätter varför oppositionen inte vill ta till sig vad som skrevs i rapporten om dem. I rapporten som gjordes av arkitekter på Chalmers så lyfts de positiva aspekter de boende märkt av ombildningarna som Wannholt refererar till men det lyfts också problem. För det första var ombildningsprocessen en lång och arbetskrävande tid för bolagen och de boende, framför allt för att de boende har liten erfarenhet av att köpa och förvalta fastigheter. För det andra har de nybildade bostadsrättsföreningarna haft stora utmaningar att få balans i ekonomin och genomföra underhåll och reparationer. Och för det tredje så finner utvärderingen att de som bor kvar som hyresgäster i de ombildade fastigheterna känner sig exkluderade och har svårt att få gehör för sina önskemål. Rapporten menar också att trivseln och tryggheten i de ombildade lägenheterna är hög men att det är svårt att ställa det i relation till hur boende i stadsdelen runt omkring känner då de inte varit tillfrågade. (Nylander et al, 2018)

Demokraterna tycks alltså ha sett de positiva konsekvenserna som rapporterades efter ombildningarna i Göteborg men inte tagit till sig de negativa, iallafall i deras argumentation. I debatten påpekar en ledamot från Vänsterpartiet det skeva i att utgå från en utvärdering som bara tillfrågat de som själva bor i de ombildade fastigheterna. Om man frågar de som nu bor i Stockholms innerstad om ombildningarna där var bra så kommer de nog själva säga att det var bra, menar han (Bernmar, V, Yttrande, 2021-10-28). Att ett avsnitt om gentrifiering och ett avsnitt om erfarenheter av ombildningar i Stockholm finns med i rapporten från Chalmers tas inte heller upp av Martin Wannholt (Nylander et al, 2018). Empiri om utvecklingen av bostadsbeståndet eller effekter på segregation tas inte upp av de borgerliga politikerna. I ett replikskifte under en tidigare kommunfullmäktigedebatt svarar Wannholt angående segregationen att: "Det finns inga belegg för att det här skulle öka segregationen, tvärtom." (Yttrande, 2021-06-10).

7. Sammanfattande analys

I det här avsnittet tillämpar jag det analytiska ramverket från policyöverföringslitteraturen för att analysera resultatet från litteraturundersökningen av Stockholms ombildningspolitik och min egen undersökning av Göteborgs dito.

7.1 Vilken grad av policyöverföring?

Genom att granska den exakta formuleringen av policyn kan jag slå fast om policyöverföringen kan betraktas som kopiering eller inte. Av det empiriska kapitlet ovan, kan jag konstatera att policyprogrammet inte är ordagrant kopierat och att det kan uppstå skillnader i utfall vid implementering. Det hade dock varit olämpligt att blanda ihop policy med exakta formuleringar i politiska beslut. Som sagt i teoriavsnittet så är litteraturen tydlig med att en policy ska ses som en bred avsiktsförklaring som kan ha flertalet tillvägagångssätt för implementering (D. P. Dolowitz & Marsh, 2000, s. 12). Med det sagt kan vi konstatera att en policy för generella ombildningar har blivit överförd från Stockholm till Göteborg även om programmet inte är rakt av likalydande.

Göteborgs nya policy bör förstås som emulering. Det innebär att de politiska aktörerna undviker att kopiera ett policyprogram rakt av samtidigt som de genom sina handlingar visar att de anammar att ett specifikt program på en annan plats är det bästa sättet att designa policy hemmavid (Rose, 1993, s. 21). Man försöker i Göteborg efterlikna samma modell, om än formulerat på ett godtagbart sätt i sin egen lokala kontext. Förväntade effekter av policyn är lika de i Stockholm och policymålen formuleras på likalydande sätt. Därför kan jag konstatera att policyöverföringen är en emulering av Stockholms modell för ombildningar.

Empirin visar varken att lärdomar dragits från fler än en kontext eller att aktörerna inspirerats att tänka annorlunda och självständigt utvecklat en ny modell. Modellen i Göteborg är en mer eller mindre flagrant kopia av Stockholmsmodellen.

7.2 Vad överförs?

Förespråkarna för att tillåta ombildningar i fler områden i Göteborg har dragit lärdomar från Stockholms ombildningsmodell. För det första så är policymålet att intensifiera arbetet med ombildningar i hela staden som uttrycks i förslaget från Alliansen och Demokraterna i princip samma målsättning som att vilja öka valfriheten för de boende i allmännyttan i hela beståndet som var inriktningen i Stockholm. De borgerliga partierna i Göteborg och i Stockholm menar att ombildningar ska leda till mer enskilt ägande, vilket är bra i sig. Att sprida ägandet till fler anses vara en demokratisk reform och det gemensamma ägandet som allmännyttan representerar ses som något stelbent och inlåsandet. Att beslutet i Göteborg nu anammar detta policymål, med motiveringen att alla ska ges möjlighet till att kunna äga sitt eget boende och göra bostadskarriär, är den största förändringen av ombildningspolitiken. Förflyttningen från 2019 är markant då den tidigare selektiva modellen för ombildningar utgått från skrivningar som "Ombildning har inget egenvärde i sig utan är ett verktyg för att bryta bostadssegregationen." (Styrelsehandling nr 9, 2019)

Den ursprungliga idén om social mix, att en allsidig sammansättning av upplåtelseformer i ett område leder till en blandad sammansättning av invånare är bara en del av policymålet med ombildningarna. Retoriken om varför ett blandat boende är bra flyter ihop med retoriken av att eget ägande ger vissa egenskaper som ansvarstagande och engagemang. När en boende, möjligtvis med lägre inkomster, köper sin lägenhet i en ombildning finns det en idé om att personen själv också förändras i och med att den blir bostadsrättsinnehavare. Detta lyfts som något eftersträvanvärt för Göteborgs utsatta områden precis som det gjordes i legitimeringen av Stockholmsmodellen.

Att reavinster som tillkommer bostadsbolagen genom ombildningar kan återinvesteras i det lokala området är också en strategi som uttrycks i både Stockholm och Göteborg. Det motiveras genom att det görs förbättringar för andra invånare i staden samt att det sägs vara ett sunt ekonomiskt vägval. Medan många menar att det på lång sikt är en bra affär för kommunen att hyra ut bostäder så fyller det här målet en roll genom att det är snabba pengar som kan användas för andra, till synes, akuta problem.

Policyinnehållet att samma regler måste gälla i hela staden är också något som ser likadant ut i Göteborg som i Stockholmsmodellen. Även om mottagaren som gynnas av policyn främst är den som bor i ett utsatt område enligt retoriken så ska det inte vara så styrt vilka som får genomföra ombildningar. Formuleringen i Göteborgs policy att ombildningar "ska genomföras i områden där hyresrätten dominerar" låter begränsande men syftar ändå på centrala områden som Haga, Olskroken och Guldheden där den sociala utsattheten inte kan sägas vara så hög. Således bör det primära motivet i Göteborg ändå ses som valfrihet att välja upplåtelseform precis som i Stockholm.

7.3 Från var överförs policy?

Politiska aktörer söker ofta efter kunskap nära till hands först och deras eget samhälles historia är ett logiskt ställe att börja på (D. Dolowitz & Marsh, 1996). Detta kan ses i debatten när det hänvisas till Chalmersrapporten om ombildningarna i början av 2000-talet. De första selektiva ombildningarna ses som experiment och politikerna som förespråkar ökade ombildningar använder sig av kunskapen från ombildningsförsöken för att motivera sitt förslag. När hänvisningar görs till de första ombildningarna inom Göteborgs allmännytta så lyfter man dock bara de positiva

fördelarna för de boende i de ombildade fastigheterna. Att “experimentet”, om man ska kalla det så, stoppades av allmännyttan själv för att processen varit så arbetskrävande och att det påverkade relationerna för de boende i fastigheterna tas inte upp. Att dra policylärdomar från det förflutna innebär alltid subjektiv utvärdering. Trots att historien är konstant så är den öppen för flera tolkningar menar Dolowitz och March (1996). Lärdomarna som dras från de tidigare erfarenheterna kan sägas vara russin plockade ur kakan.

De borgerliga har också inspirerats av Stockholm vilket framgår av likheten i policyn och retoriken. Men vad det gäller vilka lärdomar som de har dragit från Stockholm tycks det inte vara intressant att prata om fallgropar och Stockholmsmodellens negativa konsekvenser för segregationen. När Axel Josefsson (m) hänvisar till Stockholm som ett gott exempel lyfter han bara en aspekt av bostadsbeståndet som är den totala andelen hyresrätter i staden. Han går inte in på aspekten av var i staden det finns ett blandat eller homogent bestånd trots att segregation är det huvudsakliga problemet som diskuteras. När negativa lärdomar från Stockholm lyfts av oppositionen i kommunfullmäktigedebatten kallas det “Stockholmsfixering” eller undviks att svara på. Trots likheterna i modellens utformning och städernas segregationsproblem vill Alliansen och Demokraterna endast diskutera Göteborg.

7.4 Varför policyöverföring?

I detta fall förefaller det inget tvivel om att det är frivillig policyöverföring. Inget i beslutsprocessen talar för att det funnits indirekta eller direkta påtryckningar på det politiska styret från andra maktcentra. Det huvudsakliga problemet, boendesegregationen, som policyn ämnar lösa har funnits i Göteborgs politiska kontext en längre tid. Anledningen som ges till policyförändringen är att arbetet med ombildningar måste öka takten och intensifieras. Genom detta kan vi förstå att policyförslaget är ett resultat av ett missnöje från det politiska styret.

De ombildningar som var tänkta att genomföras i stadens utsatta områden drog ut på tiden och informationsarbetet som är grundläggande för processen stoppades helt under pandemin. Även fast hundratals lägenheter fått hem erbjudanden att ombilda så hade endast enstaka ombildningar kommit till stånd under mandatperioden. Att det är nödvändigt att öka takten med arbetet kan både härledas till Alliansens och Demokraternas vallöften om att de skulle genomföra ombildningar och den segregationsproblematik som de menar att politiken på lång sikt kan lösa.

7.5 Vilka aktörer är inblandade?

Det är lokala politiska partier som driver på förändringen. Viljeinriktningen om ett ökat eget boende i kommunen kan vi se i valmanifesten att både partiet Demokraterna och Allianspartierna M, L, C och KD ställer sig bakom. Det är just Alliansen och Demokraterna som lägger förslaget i kommunstyrelsen och argumenterar för policyn i kommunfullmäktige. Liberalernas har särskilt profilerat sig i frågan med motioner och debattartiklar i ämnet. Tjänstemännen i den kommunala förvaltningen och de anställda i allmännyttan kan inte sägas vara delaktiga i policyförändringen. Snarare tycks beslutet ha tagits över deras huvuden då de inte berett ärendet som det hade gjorts ifall förslaget lades som en motion. Intressegrupper eller konsulter är inte heller delaktiga i policyöverföringsprocessen.

8. Slutsatser

Syftet med undersökningen var att beskriva på vilken kunskap man grundar policyn att utbildningar ska tillåtas i hela staden i Göteborg. För att uppnå detta syfte ställdes frågorna ”Kan Göteborgs policy att tillåta utbildningar av allmännyttiga fastigheter i hela staden förstås som policyöverföring?” och ”Om så är fallet, vilken typ av policyöverföring?”

På den första frågan är svaret att den nya policyinriktningen bör förstås som policyöverföring då den på flera punkter liknar Stockholms generella modell för utbildningar. Både avsikten med policyn är likartad och strategin för att ta sig dit. Som i många fall av policyöverföring så överförs en policyinriktning men den specifika designen av programmet skiljer sig från den originella kontexten.

För att svara på vilken typ av policyöverföring som policyn kan beskrivas som användes kategorierna från Dolowitz och Marsh analytiska ramverk. Enligt dessa kategorier kan jag sammanfattningsvis säga att lärdomarna i policyöverföringen har tagits från Stockholms tidigare utbildningspolitik och det som överförs är policyns primära mål, att öka möjligheterna för eget bostadsägande i staden. Det sekundära målet att uppnå ett blandat boende i staden återkommer också precis som i Stockholm som en avsikt. Retoriken att samma möjligheter ska gälla för alla boende i allmännyttan och att privatiseringarna frigör kapital till andra insatser är även likt rättfärdigandet av policyn i Stockholm.

Den nya policyn i Göteborg kan beskrivas som en emulering av Stockholms generella modell för utbildningar. Det innebär att beslutsfattarna i Göteborg använder policyn från Stockholm som utgångspunkt när de designat en egen policy. Det ger möjlighet att forma policyn för kontextuella skillnader i historia, institutioner och kultur. Policyn följer alltså samma specifikationer av orsak och verkan genom vilka kommunens agerande syftar till att producera ett visst resultat även om det inte är en bokstavstrogen kopiering. En påverkande faktor på policyns utformning kan vara att debatten om utbildningar i Göteborg historiskt har varit kopplad till segregationsproblemen i staden snarare än frågan om att det allmänna ska dra sig tillbaka till förmån för individuellt förvaltande. Policyöverföringen har skett genom de lokala borgerliga partierna som är representerade i Göteborgs Stads kommunfullmäktige och är ett fall av frivillig policyöverföring.

Ett intressant fynd är att de borgerliga inte starkare framhåller Stockholms bostadsmarknad som ett föregångsexempel då de i princip kopierar samma modell och tycks eftersträva samma ideologiska värden. I Stockholm slutade det borgerliga styret tillåta utbildningar av allmännyttan i innerstaden 2011 och just nu råder en selektiv utbildningspolicy där försäljning tillåts i utpekade ytterstadsområden (Hyresgästforeningen.se, 2020). Om samma policyutveckling väntar i Göteborg får framtiden förtälja. Något som är säkert är att utbildningsfrågan kommer vara en framträdande politisk konflikt framöver och lärdomar från andra politiska kontexter kommer säkerligen återkomma i diskursen.

Källförteckning

Alm Fjellborg, A. (2021). Residential mobility and spatial sorting in Stockholm 1990-2014: The changing importance of housing tenure and income. *International Journal of Housing Policy*.

Anderson, C. W. (1978). ‘The Logic of Public Problems: Evaluation in Comparative Policy Research.’ in D. E. Ashford, ed. *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods*. Beverly Hills: Sage.

Andersson, R., & Turner, L. M. (2014). Segregation, gentrification, and residualisation: From public housing to market-driven housing allocation in inner city Stockholm. *International Journal of Housing Policy*, 14(1), 3–29.

Boverket (2021). Förändringar i allmännyttans bestånd. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/allmannyttan/bestand/> Hämtad 2022-05-06.

Boverket (2016). Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2014.

Boverket (2012). Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv.

Boverket (2008). Social Mix i några länder.

Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357.

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance (Oxford)*, 13(1), 5–23.

Grander, M. (2020). Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskalet? SNS förlag; DiVA. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:mau:diva-17694>

Henig, J.R., Hamnett, C. and Feigenbaum, H.B. (1988), The Politics of Privatization: A Comparative Perspective. *Governance*, 1: 442-468.

Holmqvist, E. (2009). Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation: Ett mål utan medel? [Doctoral thesis, monograph, Department of Social and Economic Geography, Uppsala University]. I *Geografiska regionstudier (Vol. 1–79)*.

Holmqvist, E., & Bergsten, Z. (2009a). Swedish social mix policy: A general policy without an explicit ethnic focus. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(4), 477.

Löfgren, H. (2021). Det legitima ägandet: Politiska konstruktioner av allmännyttans privatisering i Stockholms stad 1990–2015 [Doctoral thesis, monograph, Södertörns högskola]. I *Södertörn Doctoral Dissertations (Vol. 1–199)*.

Marsden, G., & Stead, D. (2011). Policy transfer and learning in the field of transport: A review of concepts and evidence. *Transferability of urban transport policy*, 18(3), 492–500.

Nylander, Ola, Jonsdotter, Lina, Granath, Kaj, Paulsson, Jan, Gren, Johan. (2018) *Ombildning av hyresrätter till bostadsrätter i Göteborgs ytterstadsdelar*. Chalmers Arkitektur och Samhällsbyggnadsteknik.

Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space*. Chatham, N.J. : Chatham House Publishers.

Teorell, J., & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod (1. uppl. ed.)*.

Empiriskt material

ALLIANSENS VALMANIFEST FÖR GÖTEBORG 2018–2022, Alliansenigbg.se, 2018. Hämtad 2022-05-10.

ATT-GÖRA-LISTA FÖR GÖTEBORG OCH SJUKVÅRDEN 2018 – 2022, Demokraterna.se, 2018, Hämtad 2022-05-10.

Avrapportering - Den politiska arbetsgruppen för blandade boendeformer, Förvaltnings AB Framtiden, Styrelsehandling nr 12, 2019-04-11.

Fullmäktige öppnade för ombildningar i hela stan, Göteborgsposten, Arne Larsson, 2021-10-29.

Förvaltnings AB Framtiden, Styrelsehandling nr 9, 2019-05-14.

Förvaltnings AB Framtiden, Protokoll, Styrelsesammanträde 2006-05-30

Förvaltnings AB Framtiden, Protokoll, Styrelsesammanträde 2007-06-01

Förvaltnings AB Framtiden, Protokoll, Styrelsesammanträde 2008-06-09

Förvaltnings AB Framtiden, Styrelsehandling nr. 23, 2021-12-14, Diarienummer 2021-0274

Göteborgs Stad Kommunfullmäktige, Protokoll 2004 nr 4. Sammanträde 2004-04-22.

Hemställan från Förvaltnings AB Framtiden om förslag till styrning och organisation i utvecklingsområden, Handling 2021 nr 165, Göteborgs Stads Kommunfullmäktige.

Lag om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt, SFS nr: 1982:352, Justitiedepartementet.

Mer än var tredje kommunal hyresrätt borta i Stockholm sedan 1990-talet, Dagens Nyheter, Thambert, Fredrik, Tottmar, Mia, 2022-04-19.

Modell för ombildning av hyresrätter till bostadsrätter, Förvaltnings AB Framtiden, Styrelsehandling nr. 8, 2019-11-28

Motion av Axel Josefsson (M), Ann Catrine Fogelgren (L) och David Lega (KD) om att ändra ägardirektivet för Förvaltnings AB Framtiden, Handling 2016 nr 38, 2016-02-24, Göteborgs Stad Fullmäktige.

Motion av Jan H. Nilsson (kd) om ökad andel bostadsrätter genom konvertering av hyreslägenheter inom de kommunägda bostadsföretagen, 2002-12-12. Handling nr 214, 2002, Göteborgs Stad Kommunfullmäktige.

Motion av Lars Hjalmered (M) om möjligheten att överlåta kommunala lägenheter i bostadsrättsform samt införandet av självförvaltning, 2004-03-18. Handling nr 43, 2004, Göteborgs Stad Kommunfullmäktige.

Nya rutiner vid ombildning till bostadsrätt, Göteborgs-Posten, Gunilla Skoog, 19 okt. 2009, sida 10.

Ombildningar gynnar alla – vänstern har fel, Axel Josefsson, Hampus Magnusson, Göteborgsposten, 21-12-01.

Ombildningsdebatt i Göteborg: får inte bli som Stockholm, Hem och Hyra, 2022-04-08. <https://www.hemhyra.se/nyheter/ombildningsdebatt-i-goteborg-far-inte-bli-som-stockholm/> Hämtad 2022-05-19.

Redovisning av Förvaltnings AB Framtidens arbete med att skapa en stad med blandade bostads- och upplåtelseformer i så väl befintligt bestånd som nybyggnation enligt kommunfullmäktiges handling 2016 nr 227, AB Framtiden styrelsehandling nr 14, 2017-10-26.

S beredda att släppa fram Alliansens budget, Göteborgsposten, Arne Larsson, 2019-11-11.

Stockholm stad Resonemang och strategier om försäljning av allmännyttiga bostäder, Hyresgästföreningen, 2020-11-16, Hyresgastforeningen.se (Hämtad 2022-05-14).

Strategistöd för mer blandade bostads- och upplåtelseformer, Spacescape, Bilaga 1, Förvaltnings AB Framtiden, Styrelsehandling nr 14, 2017-10-26

Tjänsteutlåtande, Förvaltnings AB Framtiden, 2003-11-12, Handling 2004 nr 43, Göteborgs Stads Kommunfullmäktige.

Trögt för AB Framtidens ombildningsplaner, Göteborgs-Posten, Anna Ekström, 11 nov, 2019.

Yrkande angående – Hemställan från Förvaltnings AB Framtiden om förslag till styrning och organisation i utvecklingsområden (M,L,C och D), Kommunstyrelsen, 2021-04-16

Yttrandeprotokoll nr 7, Göteborgs Stads kommunfullmäktige, 2021-06-10

Yttrandeprotokoll, Göteborgs Stads Kommunfullmäktige, 2021-10-28

Yttrandeprotokoll, Göteborgs Stads Kommunfullmäktige, 2021-10-14

Yttranden 2004 nr 4, Göteborgs Stads kommunfullmäktige, 2004-04-22