

BERTIL AF UGGLAS:

Bostadspolitiken i framtiden

Bostadspolitiken är ett område som socialdemokratiska politiker har utvecklat helt efter eget tyckande. Den har misslyckats. Vi har fått bostäder som konsumenterna inte vill ha, vi har fått en "hyresgäströrelse" med tvångsanslutna medlemmar, vi har fått "allmännytiga" företag i den meningen att de utnyttjar det allmänna. Riksdagsledamoten Bertil af Ugglas riktar i sin artikel en inträngande kritik mot den i verklig mening odemokratiska politik, som regeringen drivit inom bostadssektorn. Han talar också om i vilken riktning denna politik enligt hans mening måste förändras.

Frågan anknyter till hela det väldiga bostadspolitiska problemkomplexets kärnfråga. Den som ser ut så här: vare sig vi samhällsplanerar å tjänstens vägnar eller med väljarnas förtroende, är det vår första skyldighet att försöka åstadkomma det samhälle – både i konkret och mera allmän bemärkelse – som medborgarna önskar. Det kan vara svårt att veta vad människor önskar i olika avseenden. Det kan också vara vår skyldighet att genom att sätta upp nya mål påverka människors önskningar. Men det är vår första skyldighet i ett demokratiskt samhälle att ge människorna vad de vill ha. Att te ge människorna en annan boendemiljö än de egentligen önskar för att i stället få tillfredsställa sina egna föreställningar om hur människor bör bo, är en förkastlig förmäthenhet. Eller bara förkastligt, när man tror att det är förmånligt för det parti man representerar med en viss typ av byggande i kommunen.

Det här är ett allvarligt och reellt demokratiskt eller – om man så vill – moraliskt problem. Under större delen av efterkrigstiden har en mycket stor del av bostadskonsumenterna inte haft någon verklig valfrihet. De boendemiljöer som politiker, samhällsplanerare, arkitekter och byggare snickrat ihop under denna tid motsvarar i stor utsträckning icke vad konsumenterna velat ha. Jag tror att det är få som vill förneka detta.

Bostadsfrågan är egentligen en orimlig företeelse i svensk politik, har nationalekonomen Nils Lundgren påpekat. Det finns ju inget område där medborgarna genom sina politiska institutioner har ett så fast grepp om utvecklingen. I motsats till frågor om krig och fred, energiförsörjning eller kon-

junkturen, krånglas inte bostadsfrågorna till av något internationellt beroende. Bostadsproduktionen är rent tekniskt effektiv. Talet om byggnadsindustrins, byggämnesindustrins, markspekulationens, byggnadsarbetarnas eller fastighetsägarnas roll som något slags profitörer, som driver upp kostnaderna, är oriktigt och förvirrar bara diskussionen. Kapital till bostadsproduktionen har ställts till förfogande med förtur och förmånsröntor.

Vidare styrs utvecklingen av folkligt kontrollerade organ. De omstridda miljöerna byggs av kommunalt ägda bostadsföretag och kooperativa folkrörelser. Kommunerna har planmonopol, förköpsrätt till mark och expropriationsrätt till sitt förfogande. Staten fastställer de tekniska normerna vid bostadsbyggandet. Hyresnivån i landet fastställs indirekt eller direkt genom förhandlingar mellan hyresgästföreningar och representanter för kommunägda bostadsföretag.

Ändå är det hur uppenbart som helst att efterkrigstidens bostadspolitik har misslyckats. Tiotusentals lägenheter står tomma. Sk allmännyttiga företag och institutioner måste stödjas med tiotals miljoner skattemedel för att inte gå omkull. Utrymmesstandarden är internationellt sett otillfredsställande och under senare år sjunkande. Professor Johannes Olivegren vid Chalmers i Göteborg frågar om vi "har byggt in neuroser i våra bostäder för generationer."

Ansvaret

Ansvar för detta misslyckande faller helt naturligt främst på politikerna men också på

en generation av arkitekter och samhällsplanerare, som medvetet eller omedvetet styrts av politiska föreställningar. Under senare år har det sent omsider blivit uppenbart, att bostadskonsumenternas missnöje med bostadspolitikens resultat har vuxit till en faktor av politisk betydelse. I och med det har vi fått bevittna hur tillskyndare och ansvariga för det hittillsvarande systemet har dykt upp som nymornade kritiker. En av turerna har varit att lägga skulden på byggnadsindustrin och i någon mån även på byggämnesindustrin. De stora företagen har i vinstintresset att få bygga långa och lönsamma serier påtvingat oss en steril och ofullkomlig boendemiljö. En nypa sanning kan det nog ligga i detta – även om det inte är någon särdeles stor nypa. Kritiken mot de egna produkterna kunde kanske ha varit mer uttalad. I allt väsentligt ligger dock ansvaret på politikerna och deras medhjälpare i olika tjänsteställningar.

Det är numera löjeväckande att i största allmänhet kräva samhällelig styrning för att råda bot på problemen. Vi har redan en nästan total samhällelig styrning på denna sektor, och frågan är helt enkelt åt vilket håll vi skall styra. Eller är det kanske inte så enkelt? Vi skall ge människorna vad de vill ha. Det är självklart, men vet vi i dag vad boendekonsumenterna vill ha? Medger de system, vi nu har, information från och inflytande för bostadskonsumenter? Nej, och frågan hur han och hon skall få det inflytandet är mycket mer komplicerad än den vid första påseende verkar vara. Det är fullt möjligt att man även i en genomreglerad samhällssektor kan ge människorna vad de vill ha, men

det blir snarare en tillfällighet om det blir så. Hur skall vi få veta vad bostadskonsumenten vill? Hur skall hans önskemål bli styrande på produktionen? Vem är det som skall bestämma hur de nya bostadsmiljöerna skall se ut? I svaret på de frågorna ligger den avgörande motsättningen beträffande framtidens bostadspolitik.

Det finns, om man så vill, en genomloppstid för visioner i fråga om samhällsbyggnad. Problem uppkommer, visioner formuleras, stadier av experiment, utveckling och expansion genomlöses. Nya problem utvecklas när systemet har stelnat. Nya visioner måste formuleras, avveckling av gamla system måste ske och en ny period av experiment och utveckling måste passeras innan en expansion åter kan äga rum.

Fram till idag

Den bostadspolitik som förts de senaste decennierna formulerades på 30-talet. Man ville förbättra folkhemmets bostadsstandard. Det var ett av industrisamhällets problem, som måste lösas. Visionen var "bra bostad åt alla". Metoderna var framför allt en gynnad statlig finansiering. Det dittillsvarande etablissemang på byggmarknaden såg dessa nya grepp som ett hot mot sin frihet. Motsättningarna resulterade bl a i att nya företag startades med kooperativ och kommunal ägandestruktur. Så småningom utvecklades en blandekonomisk struktur, som mycket väl hade kunnat bli ett stabilt, välbalanserat och väl fungerande system. Vad som var omstritt på 30-talet var accepterat på 40- och 50-talen.

Det blandekonomiska systemet var emellertid för de politiska makthavarna bara ett stadium på vägen. Inom den avskärmning som regleringarna innebar förändrades systemet målmedvetet. På 60-talet hade ett nytt byggetablissemang etablerat sig med ett dominerande inslag av kommunala, kooperativa och statliga institutioner och med byggföretag, som var organiserade för massproduktion. På 70-talets bostadsmarknad, när bostadskonsumenternas verkliga krav och önskemål om den egna boendemiljön inte kan nonchaleras som under den i huvudsak onödiga bostadsbristens årtionden, visar det sig att det nya etablissemanget inte är särskilt villigt eller lämpat att lösa problemen. Samtidigt har den svenska byggapparatusens struktur och arbetsformer blivit sådana att en nästan total avskärmning från människornas verkliga behov och önskemål har kommit till stånd.

Det finns ett annat sätt att beskriva den utveckling som ligger bakom dagens situation på bostadsmarknaden. Efter andra världskriget avvecklades på några år nästan alla krigstidens regleringar. De politiska motsättningarna om detta var inte särskilt stora. Även om vi samtidigt befann oss mitt uppe i den sk planhushållningsdebatten, var det endast mindre delar av socialdemokratins vänsterflygel som såg kristidens ransoneringar som en idealmodell i det drömda samhället.

På ett område behöll man dock regleringsystemet. Det gällde bostadssektorn. Motiven var av flera olika slag. Med en förenklad sammanfattning kan man kanske säga att på just denna samhällssektor, så påtaglig och så nära människorna, ville socialdemokratien

med sina egna metoder bygga sitt eget samhälle, och det har man gjort. Under regleringars skydd har de egna principerna och metoderna om planering och styrning och icke vinstgivande företag, liksom de mera subtila funderingarna om miljön som en metod att förändra människornas sätt att tänka och fungera, prövats och förverkligats i praktiken. Resultatet är därför så mycket mera förödande för de ansvariga politikerna som följdriktigt ur deras politiska motståndares synpunkt.

Skiljevägen nu handlar om bostadskonsumenternas inflytande; om det nya, som nu måste till, skall ta sin utgångspunkt i att de enskilda bostadskonsumenternas önskemål skall styra bostadsproduktionen eller om vi skall få mera av det elittyckarsystem som vi hittills har haft. Den stora bostadspolitiska proposition, som höstrikdagen 1974 behandlade och i allt väsentligt antog efter årtal av bostadspolitiskt utredande och mot en mångfald av moderata reservationer var helt fri från verkligt nytänkande, även om den innehöll viktiga förändringar. Hur regeringens föreställningar ser ut för den framtida bostadspolitiken och beträffande bostadskonsumenternas inflytande, får man till stor del försöka härleda på andra sätt.

Hur de nya reglerna om markvillkor och anbuds konkurrens kan komma att tillämpas har redan visat sig i det uppmärksammade fallet Enskededalen i Stockholm. Här skulle några olika företag ha kunnat få konkurrera om bostadskonsumenternas intressen med olika lösningar och boendeformer. Byggnadsnämnden vill ge det till ett enda företag, det allmännyttiga Svenska Bostäder, ett av

de företag som är allmännyttiga endast i den välbekanta meningen att det utnyttjar det allmänna.

Sk boendedemokrati

Statsrådet Carl Lidbom meddelar i Aftonbladet, när han blir intervjuad om boendedemokrati att "Äganderätten är ett hinder för demokratin".

AB: "Hur skall boendedemokratin då genomföras?"

Lidbom: "Helt färdiga är vi inte ännu. Ett problem är i vilken utsträckning hyresgästernas inflytande skall vara individuellt, respektive kollektivt. Det är givet att det som gäller den egna lägenheten skall den enskilde hyresgästen bestämma om. När det sedan gäller den gemensamma miljön förefaller det rimligt att hyresgäströrelsen, dvs hyresgästföreningarna tar över ansvaret."

AB: "Du säger att boendedemokrati är lika nödvändig som företagsdemokrati. Menar Du att det är ett led i en och samma demokratisering av samhället?"

Lidbom: "Att äga ett hyreshus eller ett företag ger makt över andra människors levnadsförhållanden, ibland över hela samhällsutvecklingen. Demokrati i liberal mening förutsätter äganderätt. Jag vill vända på det och säga att äganderätten i stor utsträckning är ett hinder för demokratin."

Så långt Carl Lidbom, vars vision av det framtida inflytandet för bostadskonsumenterna, bortsett från rätten att måla om och tapetsera i lägenheterna, är att hyresgäströrelsen skall ta över ansvaret. Låt oss därför något litet skärskåda denna speciella form

för inflytande åt de boende.

Bostadskonsumenter är vi alla, 4 miljoner hushåll eller så, beroende på hur man räknar. I familjedemokratins namn bör väl alla som ingår i en hyresgästfamilj ha sitt inflytande, och om bara de som redan är hyresgäster skall ha inflytande, vilket är fel i sig självt, handlar det om ett ungefär lika stort antal miljoner hyresgäster. Hyresgäströrelsen är inte representativ så att det imponerar. Den har ur regeringens synpunkt andra kvaliteter. Den har 600 000 medlemmar. Av dessa är nästan hälften kollektivt tvångsanslutna HSB-medlemmar, som för övrigt inte i egentlig mening är hyresgäster eftersom de bor i lägenheter de själva är delägare i. Endast en svag rörelse godtar att bli tvångsmässigt utnämnd till att föra andras talan.

I departementschefens, Ingvar Carlsons, yttrande i höstas, återfinns följande: "När det gäller bostäder och boendemiljöers kvalitet anser jag det motiverat att statsmakterna anger vilken utveckling som de är villiga att främja genom samhälleliga åtgärder av olika slag. Jag finner det emellertid befogat att samtidigt stryka under att sådana uttalanden från statsmakternas sida inte kan frita kommuner och bostadsproducenter från ansvaret att nogsamt följa utvecklingen av människors önskemål och från tid till annan anpassa bostadsutbudets kvalitet till den aktuella efterfrågan."

Det ger en inblick i den mentalitet som råder. *Från tid till annan* skall man följa utvecklingen av människornas önskemål, men det är fortfarande centraltyckare som skall tolka vad människorna vill. Och hur skall man lära känna deras önskemål?

Den avgörande frågan

Så är vi tillbaka vid den centrala frågan. Vem är det som skall bestämma hur befintliga och framtida bostäder och bostadsmiljöer skall vara? Det finns säkert en majoritet i vårt land för tanken att det är de boende som skall göra det. Men här har vi – just på bostadssektorn och i mera bjärt belysning än på någon annan sektor i vårt samhällsliv – ett av demokratins kärnproblem. Så här kan det i detta fall uttryckas: För de nya bostäder och bostadsområden som planeras är det omöjligt att hitta och få kontakt med just dem, som sedan skall bo där.

Vi tycker det är naturligt att de som bor i ett samhälle, i en kommun, skall ha ett bestämmande inflytande över detta samhälles utveckling. I den kommunala demokratin finns detta inflytande tillgodosett. Inflytandet urholkas på olika sätt av en massa övergripande beslut och regleringar, men det finns där. Skillnaden är kolossal mellan olika kommuner i vårt land. Den har delvis historisk bakgrund men är i mycket en produkt av senaste årtiondenas inställning till bostadsbyggandet, oftast i enlighet med politiska majoritetsförhållanden. Detta demokratiska inflytande är ett inflytande för dem som redan bor, icke för dem som skall bo. Det är vidare ett inflytande som bara görs gällande vart tredje år och då när en mängd andra frågeställningar och önskemål påverkar människors ställningstaganden. Demokratien ger mig ett visst begränsat och indirekt inflytande över utvecklingen av det samhälle där jag redan bor, men – det hör ju till demokratins väsen – icke något inflytande som bostadskonsumenter, ett inflytande

som jag för övrigt särskilt vill göra gällande, när jag skall flytta.

Som konsument kan jag bara göra mitt inflytande gällande om jag har valfrihet på en marknad, där det finns konkurrens. Då är mitt inflytande starkt. Om byggherrar och byggnadsföretag måste ta ett verkligt ekonomiskt ansvar, kommer de snabbt att anpassa sig till mina och mina medbröders och medsystrars önskemål. Därför att de måste. Det är också det enda sättet för mig som bostadskonsument att få fram min information om vad jag vill ha.

Bostäder är i det avseendet en besvärlig produkt. Låt oss förresten inom parentes sagt försöka motarbeta den för varje vettig analys fördummande modeformuleringen att bostaden är "en social rättighet". Att ha råd att bo människovärdigt är en självklar social rättighet. En bostad är en produkt, som skall motsvara bostadskonsumentens önskemål. Men den är besvärlig på det sättet att bostadsområden tar kolossalt lång tid att planera och bygga, vi använder produkten förhållandevis länge, den skall vara flexibel och tillfredsställa många olika slags önskemål, och när en bristsituation uppstår, är vi i ett tvångsläge och utlämnade åt godtycke. Vad hjälper aldrig så välutvecklade rättigheter att få måla om eller välmotiverade besittningsskydd om det inte finns andra bostäder att flytta till, och bostäder av det slag som vi som konsumenter vill ha.

Vem vill ha vad?

Vet vi nu vad bostadskonsumenterna vill ha? Vi vet att en majoritet av bostadspolitikerna,

samhällsplanerarna och arkitekterna inte vet det. Informationssystemet har nämligen inte fungerat under bostadsbristens årtionden. Vi vet att de inte har besvärat sig med att fråga. Och vi vet att de i stor utsträckning har byggt som de har byggt. Men andra har frågat nu och då.

Sifo frågade årsskiftet 1973-74. Då ville, om de hade möjlighet att välja, 85 % helst bo i villa eller annat småhus, medan 14 % föredrog flerfamiljshus.

88 % ansåg att villaägarna bör få äga marken. Endast 8 % ansåg att kommunen borde äga all mark. Skillnaderna mellan partiuppfattning härvidlag var obetydlig. Av dem som uppgav socialdemokraterna som bästa parti ansåg 85 % att villaägarna bör äga marken, och 96 % av moderaterna att de skulle få göra det. Det är med andra ord på det sättet att tomtinstitutet i direktdemokratisk mening icke har klart demokratisk förankring.

5 % ansåg att kommunen borde äga all bostadsmark. De socialdemokratiska sympatisörerna hade på denna punkt en något, om än inte mycket, högre siffra, nämligen 8 %. 36 % ansåg att kommunen skulle äga flerfamiljshusmarken, 49 % av alla ansåg att kommunen ej bör äga bostadsmark alls. För dem som angav socialdemokraterna som bästa parti var siffran 41 %.

85 % av alla skulle alltså helst vilja bo i villa, om de hade möjlighet att välja. Detta gäller med små variationer oavsett partifärg. Tidigare undersökningar av detta slag visar samma sak. Ändå har under några årtionden merparten av nyproduktionen varit flerfamiljshus. En drastisk förändring har skett under de senaste två åren. Skadan är emel-

lertid nu redan skedd, eftersom nyproduktionen helt naturligt utgör endast en liten del av det totala bostadsbeståndet. Även om vi uteslutande byggde småhus i tio år, skulle vi ha en bra bit kvar till den situation på bostadsmarknaden som människorna verkligen vill ha.

En del vet vi alltså. Att bostadskonsumenterna helst vill få bo i småhus och att de själva vill äga dem och marken de står på. Det är klart belagt. Här ligger väl också bostadspolitikens största misslyckande. Men det är naturligtvis kolossalt mycket som vi inte vet. Det fria valets informationssystem har i stor utsträckning varit ur funktion under många år. Självklart borde de som haft ansvar för planeringen ha gjort opinionsundersökningar och marknadsundersökningar. Eftersom det kommer att ta tid innan valfrihetens informationssystem åter fungerar – i avgörande grad beroende på den politiska utvecklingen naturligtvis – bör man använda sig av opinionsundersökningar nu för att kunna närma sig bostadskonsumenternas önskemål.

Framtiden – två vägar

Jag har uppehållit mig vid frågan om boendekonsumenternas inflytande från i huvudsak principiella och allmänna synvinklar. Mycket skulle finnas att säga om situationen för den boendekonsument, som vill bygga sig ett hus, bygga om ett hus eller bygga på mark han äger; om den tilltagande rättslösheten han känner gentemot myndigheter och lagstiftning. Många upprörande eller löjeväckande exempel skulle kunna andras för

hur valfriheten kan se ut för boendekonsumenten i den situationen och hur byggnormer och planering kan fungera ur den enskildes synpunkter. Denna artikel är emellertid redan så lång att jag vill uttrycka min tacksamhet till de läsare, som följt med ända hit. Låt mig i stället försöka sammanfatta.

De politiska motsättningarna i fråga om bostadspolitik kommer att bestå, och i centrum är frågan om bostadskonsumenternas valfrihet och inflytande. Å ena sidan står den bild vi kan göra oss av hur regeringen och socialdemokratin ser på framtiden.

Ett permanent och växande subventioneringssystem.

Fortsatt favorisering – för att inte säga monopolisering – till vissa företag och institutioner.

Ur boendekonsumentens synpunkt en alltmer fullständig styrning.

Hans önskemål och inflytande från tid till annan företrädd av en organisation, som han i allmänhet inte tillhör och som han aldrig blivit tillfrågad om han godkänner som sin representant.

Hans önskan att själv få bestämma hur hans bostad skall se ut och att äga den och den mark den står på allt framgent nonchalerad.

För att inte kunna beskyllas för orättvisa bör jag tillägga att det är bra att en av de gamla bovarna i dramat – hyresregleringen – får göra sorti. Men nya fiender till konsumentens valfrihet, t ex markvillkoret och anbuds konkurrensen, har ju trätt i hans ställe.

Å andra sidan står följande principer för hur en framtida bostadspolitik skall utformas: