

ULF BRUNFELTER:

## Perspektiv på bostadspolitiken

*Den socialistiska bostadspolitik, som den förra regeringen drev, gick alldeles snett. En statlig utredning med det högtidliga namnet Bostadsadministrationsutredningen kom efter många mödor i jungeln av subventioner och paragrafer fram till att vad som behövdes var – ett nytt ämbetsverk! Direktör Ulf Brunfelter i Näringslivets Byggnadsdelegation framlägger i denna artikel olika synpunkter på situationen. Han erkänner misstag i det förgångna men visar också på möjligheter till förändringar, där hänsyn tas både till marknadsekonomi och till samhällsintressen.*

Dagens bostadspolitik bär i hög grad planhushållningens prägel. Samhället har nästan i klassisk bemärkelse övertagit kontrollen av produktionsmedlen. Det gäller kapitalet, där finansieringen med det styrande toppkapitalet administreras av statliga och kommunala organ genom framför allt länsbostadsnämndernas förmedling av statliga bostads-lån. Det gäller den strategiska resursen för byggande – marken – där distributionen av bostadsbyggnadsmark måste ske genom kommunal försorg. Vi har fått ett samhällsövertagande av byggnadsmarken enligt det sk markvillkoret, som stöttas av förköps- och expropriationslagstiftning.

Möjligheten att utveckla bebyggelse beror av att kommunerna lämnar sitt medgivande vid samhällsplaneringen. Samhället styr därigenom direkt möjligheterna att företa fastighetsinvesteringar. Denna styrmekanism etableras ännu intensivare enligt de riktlinjer för bygglagarbetet, som innebär att även upprustning och modernisering – dvs reinvesteringar – skall fordra förnyat godkännande från samhällsplaneringssynpunkt.

Kombinationen finansiering-markför-sörjning-bebyggelse-planering koordineras till ett planeringssystem av planhushållningsmodell – i bostadsadministrationsutredningens betänkande om ett nytt bostadsverk (SOU 1976:26). Här integreras planering/byggnadslovgivning och finansiering hos lokala samhällsorgan för en dylik fysisk-ekonomisk planering med en mycket djupgående direkt verkningsgrad. Kommunala organ blir i praktiken byggherrar.

I betydande grad har detta styrsystem redan fungerat i riktning mot uppbyggnad av

en omfattande offentlig bostadsorganisation – de kommunala bostadsföretagen – som i dag äger ca 50 procent av bostadsbeståndets hyreslägenheter. Denna position har i praktiken uppnåtts genom att styrsystemet gynnat planeringen och gett fördelar då det gäller markförsörjning samt subventioner, som favoriserar dessa företag i lånesystemet. Det kan tilläggas, att bostadssubventionerna i dag betyder drygt 6 000 kronor per år för en genomsnittlig kommunal hyreslägenhet jämfört med osubventionerade banklån.

#### Ansatser till en ändring

Allmänt kan konstateras, att insatserna för att förändra bostadspolitiken varit förhållandevis splittrade under senare år. Olika meningssyftningar har kommit fram som reservationer och uttalanden i olika bostadspolitiska utredningar, genom motionskrav i riksdagen osv. Men i stort sett har bostadspolitiken fortsatt att utvecklas i den riktning som nyss skildrats.

Då det gäller bostadsfinansieringen har knappast några invändningar framförts mot det nuvarande styrsystemets struktur. Vissa justeringar har föreslagits för att långivningen skulle bli mera neutralt utformad. Förslag har väckts om eliminering av olika lånegränser eller om att åtminstone minska skillnaderna i subventionsfavörer mellan olika upplåtelseformer. Inte desto mindre har det nyligen genomförts en ordning, där också sanering sker på ett sätt som ekonomiskt favoriserar kommunala företag genom en lägre räntenivå för dem.

Då det gäller markpolitiken har något ge-

nomtänkt alternativ för en rationell markförsörjning knappast utvecklats. Tanken på kommunerna som markdistributörer har tvärtom blivit ganska allmänt omfattad, trots de uppenbara styrfunktioner det innebär att också etablera en kommunal förvaltning på bostadsområdet – dvs att gynna kommunala bostadsföretag. Spridda kritiska framstötter har givetvis förekommit. Den politiska kontrollen av markanvändningen genom ett alltmer utbyggt fysiskt plansystem har knappast heller mött någon gensaga, bortsett från den kritik som på ett sent skede uppstod i den gångna valrörelsen.

Då det gäller kommunala bostadsföretag har en hel del kritik framkommit mot den ekonomiska skötseln av dessa företag. Några praktiska eller konkreta förslag till en förändring har däremot i stort sett lyst med sin frånvaro. Möjligen kan den debatt, som förekommit kring att låta bostadsrätt eller ägarlägenheter bli ett alternativ till en bostadsproduktion i kommunal regi, betecknas som ett första försök till omorientering. Intressant är att lagutskottets majoritet stödde tanken på en utredning kring dessa frågor.

#### Att utveckla alternativ

Ett samlat utvecklingstänkande kring alternativ behövs, om planhushållningssystemet skall kunna bytas ut mot ett mindre byråkratiskt betonat system.

Modifikationer av nuvarande system – tex att införa likartade lånegränser vid den statliga långivningen – är naturligtvis relativt lätthanterliga förändringar. Men man behåller då ändå den styrande effekten, bl a

ett samhällsovertagande av markresurser. Kanske växer man på så sätt egentligen ännu mera fast i redan utvecklade administrativa rutiner, så tex enligt förslaget om ett nytt bostadsverk, där statlig långivning och byggnadsadministration skulle koordineras.

Mot denna bakgrund är det mer eller mindre nödvändigt att sträva efter ett annorlunda utformat system inom bostadspolitiken, om avsikten är att nå en situation med mindre administration och mer marknadsanpassning. Ryggraden i de planhushållningssystem, som vi sett växa fram på bostadsområdet, är integrationen av långivning och finansiering med planering och byggnadslovgivning till ett enda styrsystem. Som ersättning för en marknad för bostäder får vi en administration av resurser och bostadsbyggande, tydligast manifesterat i det aktuella förslaget från bostadsadministrationsutredningen att vi i Sverige skall skapa ett bostadsverk.

Det gäller alltså att bena upp dessa två grenar, nämligen finansieringen å ena sidan och planering och markförsörjning för byggandet å den andra, om vi skall få tillbaka en marknadsekonomi.

### Långivning och finansiering

Låt oss först se på finansieringssidan. Helt banalt skulle man kunna konstatera, att det för att finansiera bostäderna med krediter egentligen inte alls skulle behövas något större administrativt styrsystem. Vi har ju en fungerande kreditmarknad och ett bankväsende, som mycket väl skulle kunna klara av detta utan att koppla in en rad olika myndig-

heter och politiska beslut. Varför har vi det då inte på det sättet, skulle man kunna fråga? Varför är det nödvändigt att förknippa kreditgivningen med en hel rad detaljbetonade villkor av de mest skilda slag, som ingen bank eller kreditgivare i världen skulle komma på att ställa upp som villkor för att ge vanliga lån?

Ja, de frågor som här ställs är ingalunda nya och uppseendeväckande. I själva verket föreslogs från näringslivshåll i början på 60-talet att vi skulle gå över till ett kreditgarantisystem, och en fyllig utredning om detta lades fram i näringslivets bostadsutredning. Ett kreditgarantisystem skulle naturligtvis innebära just att man tog bort hela den offentliga administrationen och lät det normala kreditväsendet fungera i stället.

De misstag man då kanske gjorde från näringslivshåll var att underskatta politikernas strävan att kunna visa på konkreta resultat, tex att garantera en viss bostadsfinansiering och vissa stimulanser och stödåtgärder till byggandet. Visserligen avskaffades subventionsslånen i slutet på 60-talet och ersattes med paritetslånen, men styrsystemet och stödåtgärderna vill ju politikerna behålla. Vi lyckades så småningom också avveckla paritetslånesystemet och fick på nytt tillbaka ett subventionssystem. Men också den gången gjorde vi kanske misstaget att acceptera en långtgående detaljreglering som på något sätt självfallen.

Vad vi alltså borde sträva efter vore att hitta ett system med en mera begränsad styrning men som ändå bibehåller både stimulansen för byggandet och kanske också subventioner till konsumenterna, åtminstone

övergångsvis. Kan man med några någorlunda enkla handgrepp modifiera det nuvarande systemet och bibehålla dessa inslag, men ta bort det vi inte vill ha, t ex den ekonomiska diskrimineringen av enskilda företag som finns inbyggd i lånesystemet och den markpolitiska styrningen genom markvillkoret – dvs socialiseringsinslaget? Skulle vi också kunna få bort den utbyggda detaljregleringen och belåningsbyråkratin?

Ja ett uppslag, som åtminstone teoretiskt skulle kunna fylla dessa krav, vore att växla inriktning på långivningen och låta den nuvarande finansieringen av bostädernas toppkapital – dvs riskkapitalet – ersättas med personlån till konsumenterna. I stället för till bostadsobjekten knutna bostadsfinansieringslån skulle vi alltså få till konsumenterna anknutna bostadsanskaffningslån. Som bakgrund till den här idén skall vi ha i åtanke, att räntan på de nuvarande statslånen till en kommunal genomsnittslägenhet är subventionerad med i storleksordningen 7 000 kr per år. För samma kostnad skulle vi kunna förse konsumenten med ett bostadsanskaffningslån helt räntefritt de första åren och i storleksordningen 70 000 kr – dvs med god marginal en finansiering av en normal insats i en lägenhet eller ägd bostad.

### Markförsörjning och planering

Den andra stöttepelaren för nuvarande planhushållningssystem på bostadsområdet utgörs som vi vet av markpolitiken och markplaneringen. Den utveckling vi haft på detta område är naturligtvis till betydande del ideologiskt betingad. Men samtidigt mås-

te vi också erkänna, att mycket av samhällets planeringsambitioner har en rent rationell motivering. En samordning av markanvändningen behövs naturligtvis i det moderna samhället. För vänner av marknadshushållning gäller det alltså att lyckas förena strävandena till en rationell markanvändning och planering med metoder som tillåter en bibehållen fri ekonomi.

Ser vi här till våra misstag i det förgångna ligger det nog en hel del i konstaterandet, att försvaret för marknadsekonomiska lösningar kanske varit bristfälligt. Vi vet ju att det varit en ganska utbredd åsikt också i våra kretsar, att markkonkurrens är av ondo och enskild planering inte skall finnas utan ersättas av planering i samhällets regi. Man gör då det misstaget att tro att markråvaran med andra ord skulle vara en resurs som inte får kosta pengar. Alternativet blir naturligtvis politisk tilldelning i stället – dvs precis det resultat som vi ser i dagens markpolitik. En marknadsekonomisk lösning måste med andra ord låta prismekanismerna verka också på detta område. Men vi måste se till att vi får en markdistribution i effektiva former, som garanterar en rörlighet på marksidan och ger intresserade en chans att engagera sig i utvecklingsbara tillgångar. Vi skall med andra ord inte vara förvånade att vi hamnat i en planhushållningsekonomi, när vi på många håll mer eller mindre glömt bort vad marknadsekonomins fundamentala betingelser kräver.

En närliggande fråga, som vi kanske också har missat i det förgångna, har varit principerna för bebyggelseplaneringen. I tex näringslivets bostadsutredning från början av

60-talet godtog man fortfarande filosofin att fördelningen av byggnadsrätt måste ske så, att somliga gynnades med kvartersmark och andra missgynnades och kanske helt blev utan byggnadsrätt genom att förpassas till allmän platsmark eller grönområde och dylikt vid planläggningen. Man ansåg det naturligt att laborera med "risker" vid planeringen – strängt taget ett annat uttryck för ett administrativt eller politiskt godtycke.

Med tanke på det beroende vi i dag har av samhällsplaneringen skulle det kanske vara logiskt att i stället följa en linje, där vi försöker skapa garantier för en likvärdig behandling, som ger enskilda parter ett säkrat utrymme att medverka i den samhällsplanering som sker. Vi måste då främja möjligheter för enskilda att delta aktivt på mark- och exploateringssidan. Det betyder sannolikt att vi måste lösa både de rättviseproblem vid bebyggelseplaneringen som här antytts och dessutom tillgodose en ordnad markförsörjning i andra former än kommunalt markmonopol. Det betyder både att vi måste klara det tekniska förfarandet att samordna splittade fastighetsinnehav för bebyggelseutnyttjande och tackla det motsatta problemet att spjälka upp dominerande markinnehav, som leder till lokala byggnadsmonopol. Men varför skulle inte dessa frågor kunna lösas i anslutning till planeringen?

Som vi alla vet är råmarken visserligen en nödvändig betingelse för byggandet, men innehavet av råmark säger å andra sidan väldigt lite om hur fördelning av bebyggelse och samhällsutbyggnad bör ske från rationella utgångspunkter. I och med planläggningen uppstår en rad fördelningsproblem,

både hur fördelarna i form av exploaterings- tal skall fördelas och hur belastningarna då det gäller exploateringskostnader skall tas ut. Det är med andra ord några grundläggande frågetecken som måste klaras ut både mellan fastighetsägare och exploatörer och exploatörer och samhälle.

Men strängt taget är det just dessa problem som vi regelmässigt brukar möta i form av exploateringsavtal. Den gamla fastighetsindelningen löser ingalunda dessa rättvis- och fördelningsproblem. Vad vi behöver är en fördelningsfilosofi för både den nya fastighetsindelning som skall ske ifråga om ny bebyggelse och de rättviseproblem som råder då det gäller fördelning av byggnadsrätt och ansvaret för exploateringskostnader. Egentligen är dessa problem inte märkvärdigare att hantera än låt oss säga skiftesförrättningar på marksidan. I princip skulle alltså byggnadsrätten mycket väl kunna fördelas rättvist och likvärdigt i förhållande till de markresurser man går in med i planeringen.

Nyckelfrågan blir sedan hur omfördelningen mellan gammalt råmarksinnehav och kvartersmark med byggnadsrätt skall ske. Har man den fördelningsnyckel vi här antytt, borde detta dock inte vara något problem, förutsatt att man skapar en mekanism för att tvinga ut råmarken på fastighetsmarknaden i samband med planläggningen. Detta borde kunna ordnas exempelvis genom ett lösningsförfarande, som ger samhälle eller exploatörer rätt att använda ett tvångsovertagande mot parter som inte är beredda att hjälpa till.

Slutresultatet är en ordning, där de i planeringsprocessen inbyggda fördelningsme-

kanismerna medverkar till att kvartersmarken ligger på byggvilliga händer. Kopplas det här antydda fördelningssystemet för byggrätt med principer för fördelning av exploateringskostnader – exempelvis så att

också kostnadsansvaret fördelas proportionellt i förhållande till fördelarna – ja då framkommer ett embryo till en marknadsmässig lösning av markanvändningsplanering och markförsörjning.

## *Ge Svensk Tidskrift som julklapp!*

**Presentkort kan rekvireras genom att**

**prenumerationsavgiften, kr 45: -, insättes å**

**Svensk Tidskrifts postgirokonto nummer 7 27 44 - 6**

**Angiv på girokupongen namn och adress både på er själv**

**och mottagaren**