



Innhold:

**KOMMUNAL
BOLIGKONFERANSE**

HØSTKONFERANSEN 1971

SOSIALØKONOMEN

1 - JANUAR 1972 - ÅRGANG 26

Sosial-/Siviløkonom

Skogindustriens Økonomiske Institutt, som er tilsluttet Skogbrukets og Skogindustriens Forskningsforening, SSFF, er et utrednings- og informasjonsorgan for skogindustriene.

Instituttet søker en sosial- eller siviløkonom. Vi arbeider innen et bredt faglig område med såvel næringsøkonomiske som bedriftsøkonomiske emner. Stillingen gir plass for selvstendig initiativ og valgmuligheter med hensyn til utredningsemner.

Skriftlig søknad til:

SKOGINDUSTRIENES
ØKONOMISKE INSTITUTT
Drammensveien 30 V,
Oslo 2.

Sosialøkonom

Yngre, gjerne nyutdannet, cand. oecon. med bedriftsøkonomi, makroøkonomisk planlegging eller økonometri som spesialfag søkes til et transportøkonomisk forskningsprosjekt ved Nationalekonomiska Institutionen, Stockholms Universitet.

Lønn minst 50 000 n.kr. pr. år.

Nærmere opplysninger i telefon Stockholm 15 96 45.

*Kort søknad
sendes snarest til*

*cand.oecon. Terje Ruud,
Nationalekonomiska Institutionen,
Stockholms Universitet,
Fack, 104 05 Stockholm 50.*

Redaksjon:

Knut Eggum Johansen
Tor Kobberstad
Leif Asbjørn Nygaard
Sverre Walter Rostoft jr.

Redaksjonsutvalg:

Arne Amundsen
Erling S. Andersen
Svenn G. Anderssen
Knut Elgsaas
Harald Fure
Kåre Gisvold
Stein Hansen
Tore Lindholt
Svein Longva
Per Halvor Vale

SOSIALØKONOMEN

Utgitt av
Norske Sosialøkonomers
Forening
Formann:
Lisa Blom

Utkommer med 10 nummer
pr. år og sendes gratis til
foreningens medlemmer.

Sekretariat:

Storgt. 26 IV
OSLO 1
Telefon 20 22 64

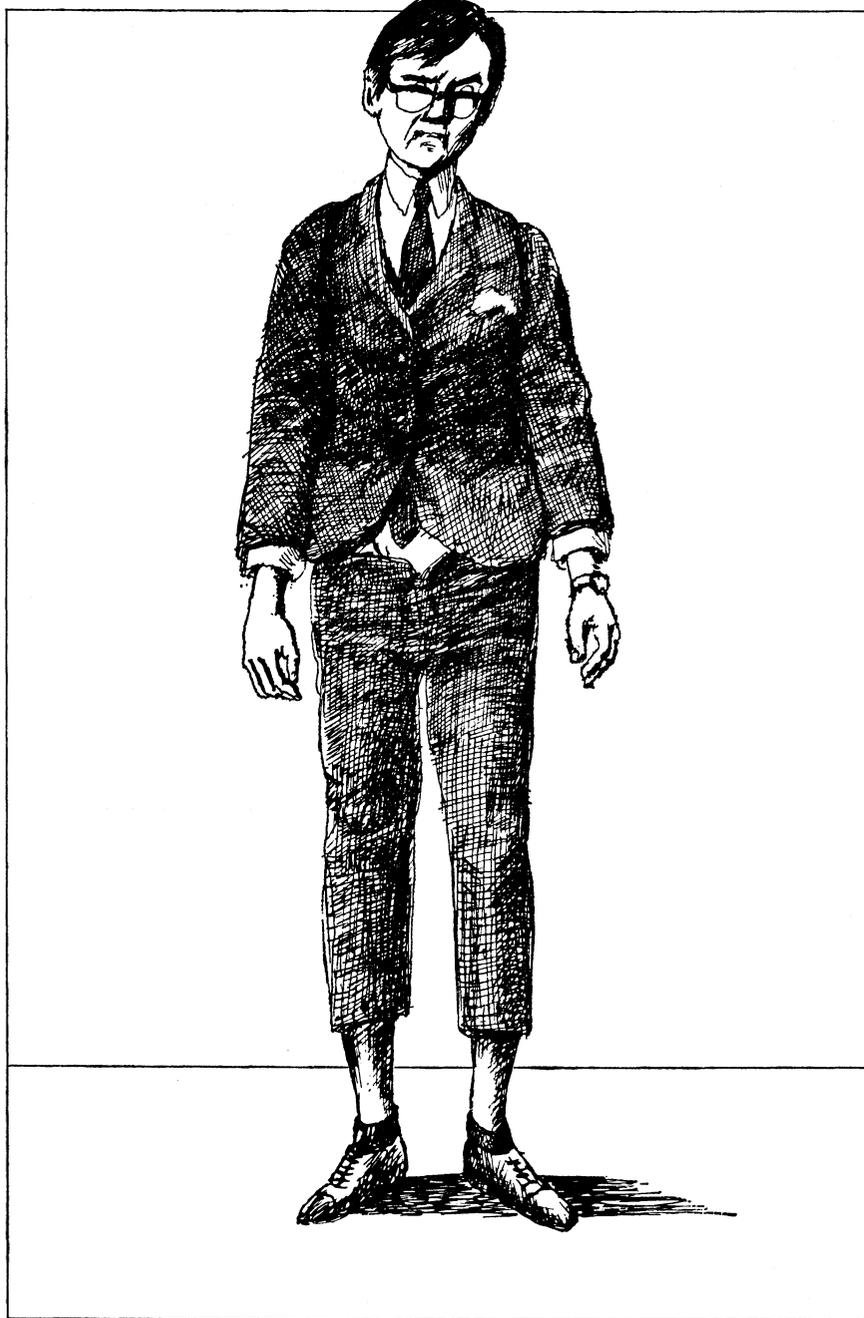
Abonnementpris kr. 70,—
pr. år. Enkeltnummer kr. 8,—

INNHOLD

ODVAR NORDLI: ÅPNING AV KONFERANSEN	3
JOHN MARTIN SØRGAARD: BOLIGEN SOM SOSIALT GODE	5
INGEMAR STÅHL: ER BOLIGMANGEL EN PRISSPØRSMÅL ELLER ET SOSIALT PROBLEM?	10
HELGE SEIP: ANSVAR OG STYRINGSMULIGHETER I BOLIGPRODUKSJONEN	15
ÅKE ANDERSSON: BYPLAN OG BOLIGREISING	20
JENS SEIP: TILTAK FOR Å OPPNÅ EN MER EFFEKTIV TOMTEPOLITIKK ..	25
ALEX CHRISTIANSEN: PLANLEGGING AV INTEGRERTE BOLIGMILJØER	33
GUNVALD GUSSGÅRD: ET EKSEMPEL PÅ TOTALPLANLEGGING AV ET BOLIGFELT ..	35
GRETE BULL: HVA VET VI OM FOLKS KRAV TIL BOLIGMILJØ?	38
GUNNAR BRAMNESS: OPPSUMMERING AV KONFERANSEN	42

Manuskript med innledende resymé sendes Norske Sosialøkonomers Forening, Storgt. 26 IV, Oslo 1 (tlf. 20 22 64). Artikler, kommentar- og/eller debattinnlegg må være redaksjonen i hende senest den 10.de i måneden før utgivelsen.

En liten advarsel til landets ekspansive og dynamiske bedrifter.



Kjøp ikke nye kopierings- og dupliseringsenheter etterhvert som bedriften vokser. Lei heller en maskin som vokser med bedriften.

Begynn med en Rank Xerox 660, for eksempel. Bytt til en 720 når den blir for liten. Og skift til en 3600 når De har vokst fra 720-modellen.

En Rank Xerox 3600 gjør flere maskiners arbeid. Den gir Dem 60 kopier pr. minutt. Ferdig sortert, om ønskelig. Den arbeider uten spesialpapir, sverte eller kjemikalier. Den er så enkel at alle kan betjene den. Og dens arbeidsområde kan utvides til også å omfatte forenkling av rutiner, utarbeidelse og ajourføring av lager- og prislister og mye annet.

Hva med en prat? Vi tilhører jo selv kategorien landets ekspansive og dynamiske bedrifter.

Så vet De at vi snakker Deres sprog.

HOLTER, YGR

RANK XEROX

Rank Xerox og Xerox er registrerte varemerker for Rank Xerox Ltd.

Bergen: Drammen: Fredrikstad: Gjøvik: Hamar: Haugesund: Kristiansand S: Oslo: Skien: Stavanger: Trondheim: Tønsberg: Ålesund:
Tlf. 29 64 93. Tlf. 83 35 19. Tlf. 12 230. Tlf. 74 222. Tlf. 26 924. Tlf. 24 264. Tlf. 26 003. Tlf. 55 61 82. Tlf. 25 903. Tlf. 32 785. Tlf. 20 372. Tlf. 14 841. Tlf. 24 015.

Åpning av konferansen

VED
STATSRÅD ODVAR NORDLI,
KOMMUNAL- OG ARBEIDSDEPARTEMENTET



Det er etter mitt skjønn av vesentlig betydning at sosialøkonomene igjen har valgt boligpolitikken som emne for sin høstkonferanse. Ved utformingen av boligpolitikken tror jeg politikerne, Regjering og Storting, i økende grad har behov for de råd som denne spesielle faggruppe bør være i stand til å gi. Dette har umiddelbar sammenheng med den rolle boligproduksjonen spiller også som faktor i den totale samfunnsøkonomi.

Boligbyggingen representerte i 1970 nær en sjettedel av våre samlede investeringer.

Konsumet av bolig, lys og brensel utgjør mer enn 10 pst. av det private forbruk.

Men ut over hva disse tall kan fortelle, vet vi at boligen og miljøet omkring spiller en avgjørende rolle for det enkelte menneskes trivsel. En nylig foretatt dansk undersøkelse viser at menneskene i gjennomsnitt tilbringer 10 av 16 våkne timer i boligen eller dens nærmeste omgivelser.

Vi vet at høye boutgifter, dårlige boliger og fattige bomiljøer kan skape store sosiale problemer, og at det skjer i dag. Det som gir alvorlige sosiale problemer for enkelte, er uttrykk for vanskeligheter og vantrivsel for mange.

Kommunal- og arbeidsdepartementet vil i høst legge fram en Stortingsmelding som vi håper vil gi grunnlag både for en bred debatt og for konkrete tiltak som kan bedre situasjonen der det nå er mest nødvendig.

I denne debatt er det noen sentrale problemstillinger som jeg i tiden framover håper også sosialøkonomene kan hjelpe oss å belyse. Jeg nevner enkelte av dem kort og stikkordsmessig:

Hvordan skal vi kunne redusere boutgiftene de første år etter innflytting i ny bolig?

Hvordan skal en best hjelpe de grupper som har spesielle vanskeligheter og behov, som f. eks. de funksjonshemmede, de eldre og de helt unge barnefamilier?

Hvordan skal en finansielt bidra til at serviceinnretninger og andre viktige deler av bomiljøet blir utbygd i den bredde og i det tempo som er ønskelig?

Jeg har følelsen av at svarene på disse spørsmål kan henge sammen med endringer i visse andre forhold som kjennetegner boligsituasjonen i Norge:

For det første. — Vi har et finansieringssystem der boutgiftene på ethvert tidspunkt blir avhengig av de nominelle anleggskostnadene på byggetidspunktet. I et samfunn med stadig stigning i priser og byggekostnader skaper dette store utgiftsskjeller mellom de ulike årganger av boliger. Inflasjonen skaper grunnlag for betydelige prisgevinster, såkalt «spekulasjon», den gir også omfordeling av inntekt og formue. I boligmarkedet er dette til stor fordel for dem som er etablert og til ulempe for dem som er nye i boligmarkedet, enten fordi de er unge eller fordi de er tilflyttere. En av oppgavene på dette feltet består i å finne en belånings- og avdragsform som i mindre grad er bundet til de nominelle kostnadene på byggetidspunktet, og i sterkere grad er avpasset til inntektsutviklingen i botiden.

For det andre. — Det foretas hvert år direkte og indirekte overføringer fra det offentlige til boligformål som er anslått til fra 1 300 til 1 800 mill. kroner. En stor del av disse midlene kommer folk til gode som ikke bør ha behov for offentlig støtte til sitt boligkonsum. I 1970 ble det ikke brukt mer enn 23 mill. kroner til bostøtte som er vurdert ut fra sosialt behov.

For det tredje. — De resultater som nå er lagt fram gjennom rapporter fra Norges byggforskningsinstitutt ut fra Boligundersøkelsen av 1967, forteller om stor forskjell i utnyttelsen av eldre og nyere boliger. Det er gjennomgående langt flere kvadratmeter boligareal pr. person i førkrigsboliger enn i etterkrigsboliger. Ja — for enkelte boligtyper nesten det dobbelte.

Rapporten forteller også at barnefamilier i alminnelighet bor vesentlig trangere enn enslige og ektepar uten barn. Unge mennesker har betydelig mindre boligareal til disposisjon enn eldre.

Nybyggingen utgjør hvert år bare 3 pst. av den bestående boligmasse. For de aller fleste mennesker vil med andre ord fordelingen av den bestående

boligmasse ha avgjørende betydning for deres bolig-situasjon. Det er grunn til å tro at vi samlet sett kunne fått til en vesentlig bedre dekning av bolig-behovet enn det vi i dag har gjennom en omfor-delning av den bestående boligmasse. Men her står en foran et avgjørende dilemma i boligpolitikken. De tradisjonelle bånd til bolig og bomiljø er meget sterke og er særlig for eldre mennesker av avgjø-rende betydning for trivselen. En bedre tilpasning her kunne vel vært lettere hvis vi før hadde tenkt mer på å bygge fleksible boliger og å legge til rette muligheter for omflytting innen samme boligmiljø.

Nettopp fordi en her står overfor vanskelige pro-blemer er det viktig at spørsmålet om en bedre ut-fyttelse og fordeling av våre bestående boliger blir sentralt i debatten i tida framover. Det vi da tren-ger til er en seriøs og avdempet debatt.

Sist — men ikke av minst viktighet: Hvordan skal vi — innenfor en realistisk økonomisk total-ramme — kunne lage en bostøtteordning som gir tilstrekkelig og effektiv hjelp til de som trenger det uansett om de bor i gamle eller nye boliger, få ned boutgiftene i nye boliger og legge grunnlag for bedre bomiljøer? Med de begrensninger som bør foreligge i den alminnelige beskatning, tror jeg dette vanskelig kan oppnås uten å redusere sub-sidiene til dem som ikke trenger det.

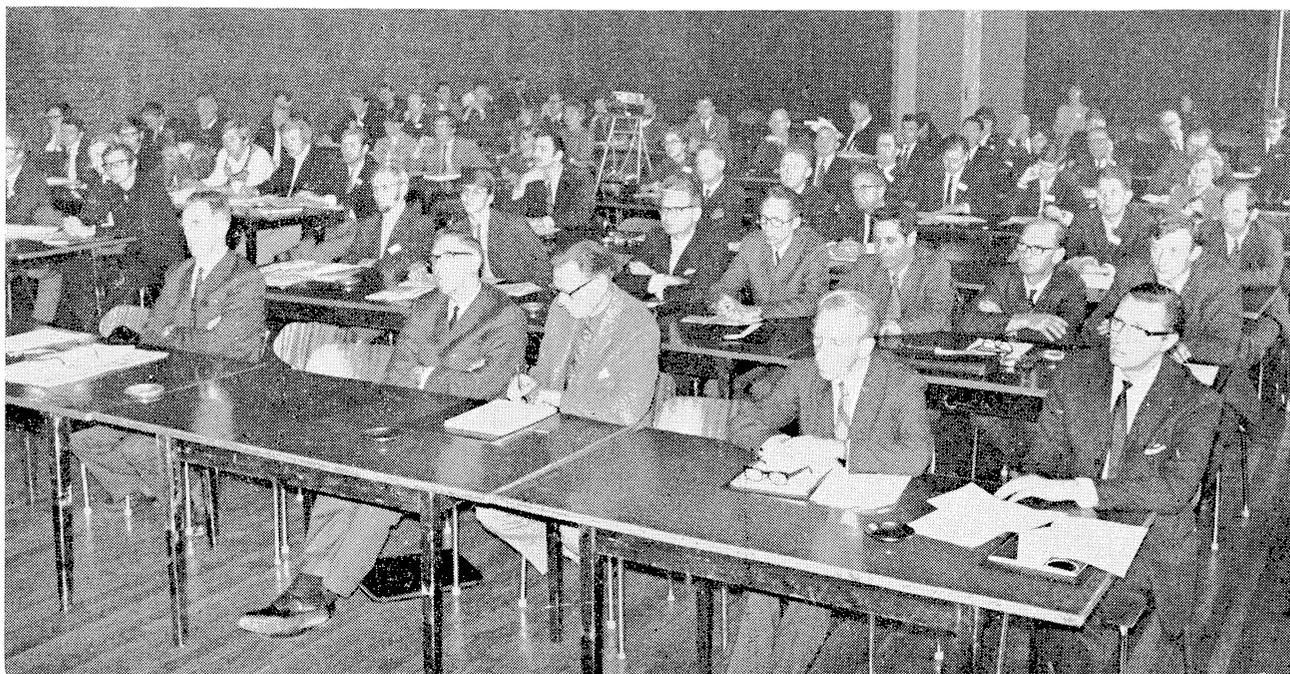
Jeg har her konsentrert meg om en del problem-stillinger i boligpolitikken som jeg ser som aktuelle i den nåværende situasjon. Jeg er klar over at kon-feransens utvalg av emner fra boligpolitikken til dels går i en noe annen retning, med betydelig vekt

på tomtepolitikk, programmering og organisering. Det vil være en nederlagslinje i vår boligpolitikk bare stadig å satse økende midler, om vi ikke sam-tidig gjør alvorlige anstrengelser for å få mer for de midler som satses.

På disse områdene står vi overfor sentrale opp-gaver som vi trenger faglig hjelp også fra sosial-økonomene for å løse. Jeg håper at denne konfe-ransen kan danne utgangspunkt for at vi kan få viktige økonomiske og sosiale sider av alle disse spørsmålene bedre belyst enn hittil.

Men denne konferansen har også et videre sikte-mål. Ute i våre kommuner gjøres det en betydelig innsats for bygging av boliger og utvikling av bo-miljøer. De som til daglig står for dette arbeid har behov for de impulser som denne bredt anlagte konferanse kan gi. Hvis vi skal få gjennomført den bedre tilpasningen på boligmarkedet som det er be-hov for, tror jeg det vil stille vesentlig økte krav til de lokale organene som skal gjennomføre til-takene, kanskje særlig i kommunene, men også f. eks. i boligbyggelagene. Det gjelder både i bolig-programmeringen, i boligformidlingen, i byggherre-funksjonen og i forvaltningen av boligene og deres supplement. Jeg tror også de som steller med sakene lokalt kan ha et og annet å si oss som på sentralt hold skal ha ansvar for at rammen om-kring dette arbeid blir den best mulige. Jeg tror at sosialøkonomene gjennom dette brede opplegg kan bidra til en nødvendig utveksling av ideer, erfa-ringer og synspunkter.

Jeg ønsker lykke til med konferansen.



Boligen som sosialt gode

AV
DIREKTØR JOHN MARTIN SØRGAARD,
NBBL A/L

«Boligen som sosialt gode». — Noen vil kanskje undre seg over tittelen, for er det noen som har hørt tale om «asosiale goder»? Bak tittelen på foredraget ligger det selvfølgelig implisert en klar oppfatning av at boligsaken er en viktig sak for samfunnet, at offentlige organer både har forpliktelser og en styringsrett i boligspørsmål, og at boligen er et gode som ikke utelukkende skal være undergitt markedsmekanismen. I de politiske programmer kan man da også finne utmerkede formuleringer om boligsakens betydning, om at det er en menneskerett å bo skikkelig, osv. Den forrige regjering la i 1968 fram en stortingsmelding om bolig- og byggespørsmål hvor den boligpolitiske målsetting er formulert slik:

«Målet for vår boligpolitikk må være å skaffe alle innbyggere et høvelig boligtilbud innen rammen av et leie- eller kostnadsnivå som de boligsøkende kan make. Dette forutsetter en rasjonell og sosial tjenlig utnytting av vår eksisterende boligmasse, og en økning av den løpende boligproduksjon. Begge deler er en nødvendighet, om vi skal kunne løse boligproblemet i vårt land.

Boligdebatten har i stor utstrekning konsentrert seg om de kvantitative problemer, først og fremst om antall boligheter som kan produseres og tilbys på markedet. Dette er naturlig fordi det å disponere sin egen, selvstendige bolig er en så vesentlig forutsetning for menneskenes trivsel og arbeidsevne.

Det er imidlertid grunn til å understreke at våre boligproblemer også har en kvalitativ side som har stor betydning. Denne siden må tillegges stignende vekt med økningen i befolkningskonsentrasjonene, og den vil bli stadig viktigere fordi en økende levestandard kommer til å skyve kvalitets- og trivselskravene i forgrunnen.

De økonomiske rammene for vår boligbygging og boligpolitikk i det hele er også et sentralt

punkt, fordi det er grenser for hvor mye vårt land har råd til å satse av sine ressurser på boligtiltak, og fordi boligtiltakene for svært mange representerer en så betydelig utgiftspost i deres private budsjetter.

Det er videre et viktig mål å kunne sikre et så nyansert boligtilbud at folk har valgmuligheter både mellom boligtyper og når det gjelder prioriteringen mellom boligkonsum og andre konsumgoder ved bruken av sin inntekt.»

Disse formuleringer likner inntil forveksling uttalelser i stortingsmeldinger om boligpolitikk fra regjeringen Gerhardsen, fra årene før 1965. Det ser i det hele tatt ut til å være bred enighet om hovedmålene for boligpolitikken, men det kan nok vise seg at enigheten ikke er fullt så stor når målsettingen skal presiseres mer konkret. Det har vært bred politisk enighet om hovedtrekkene i boligpolitikken etter den annen verdenskrig til tross for at den politikk som ble skapt på dette område i det første etterkrigsår var en vidtgående boligpolitisk revolusjon. De boligpolitiske tiltak som var gjennomført før 1940 hadde et klart avgrenset omfang. Det nye som kom inn var at stat og kommune ble påført et ansvar for å løse boligsaken for stor delen av befolkningen.

Vi hører i disse dager om store dødstall på grunn av koleraepidemi bl.a. i Øst-Pakistan. Våre egne helsemyndigheter kan forsikre oss om at den alminnelige hygieniske utvikling i vårt land er kommet så langt at det ikke er praktisk mulig at en koleraepidemi kan få utvikle seg. Når jeg nevner dette nå, er det fordi det har vært vanlig å nevne koleraepidemien i Oslo i midten av det forrige århundre som utgangspunkt for de første boligpolitiske tiltak i vårt land. Man ble etter denne epidemien for alvor oppmerksom på betydningen av overbefolkningen og den manglende hygiene i boligstrøkene, og ut gjennom siste halvpart av det forrige århundre fikk vi så etter hvert en hel del

tiltak på det hygieniske område og en bygningslovgivning som kan oppfattes som de første steg i boligpolitikken.

Det kan også nevnes at det første boligsosiale selskap så dagens lys i midten av det forrige århundrede. Det første var visstnok det sosial-filantropiske selskapet «Kristiania Arbeiderboliger av 1851».

Så tidlig som i 1865 ble det holdt et foredrag i Kristiania Arbeidersamfund om opprettelse av selvbyggerforeninger og i 1873 ble stiftet «Nylandsarbeidernes byggeforening». Det var antagelig det første kooperative boligselskap i vårt land. Men det er først i vårt eget århundrede at de sosiale boligselskap har fått et omfang av betydning. Det er ellers karakteristisk for utviklingen i den første del av vårt århundrede at kommunens engasjement i boligbyggingen etter hvert fikk et ganske betydelig omfang i våre største byer, i form av bygging av kommunale leiegårder.

Etter den annen verdenskrig har stordelen av den kollektive byggevirkksomheten skjedd i regi av sosiale boligselskap mens kommunene ikke har vært særlig sterkt engasjert direkte som byggherrer. I svært mange andre land er situasjonen i så måte helt annerledes. Det gjelder f.eks. Sverige og Storbritannia hvor kommunene i meget stor utstrekning er engasjert direkte i boligbyggingen. Også på et annet punkt er situasjonen i denne sammenheng helt annerledes i Norge enn i de fleste andre land, idet en vesentlig del av den kollektive boligbygging i vårt land består av kooperative leiligheter. I andre land er det byggingen av utleieleiligheter uten innskudd som dominerer. Det gjelder bl.a. Sverige hvor det bygges flere utleieleiligheter uten innskudd i kommunal regi enn kooperative innskuddsleiligheter.

Det første krav til en sosial boligpolitikk må være at det er boliger tilgjengelig i et tilstrekkelig kvantum. Men dette er som kjent ikke tilfelle. Det er et stort udekket boligbehov i de fleste av våre byer og i andre kommuner med ekspansjon. Dette udekkede behov er der, enten man måler det ut fra teoretiske dekningsprosjenter eller fra den faktiske etterspørsel på markedet, og det må være en sentral målsetting å bli kvitt bolig mangelen så raskt som mulig. La meg bare i parentes få si at jeg ikke er av dem som mener at dette er noen helt enkel sak. La meg i stikkords form nevne at man her blant annet har å gjøre med koordineringen av boplasser og arbeidsplasser og at hele vår lokalisering- og distriktspolitikk kommer inn i bildet.

Enkelte aviser har i den senere tid brakt reportasjer om den såkalte drabantby-fattigdommen med dramatiske beretninger om de økonomiske problemer som særlig unge familier har fått ved å flytte inn i nye boliger og om pågangen på sosialkontorene i denne sammenheng. Det er mulig at disse reportasjene nøkternt sett kan være noe overdrevne, men de setter lyset på et meget alvorlig problem i boligpolitikken. En sak er de økonomiske bekymringer som de mennesker pådrar seg som faktisk flytter inn i nye boliger. Verre enda er det med den store mengde boligsøkende som overhodet ikke

kan se seg i stand til å reflektere på nye boliger om de skulle få tilbud på det. Denne kø av boligsøkende er i stor utstrekning skjult fordi den ikke er registrert, og er vanskelig å registrere, men også fordi den er temmelig stillfarende av seg.

Statistisk Sentralbyrå har etter oppdrag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet utført en undersøkelse om finansiering av nye boliger i 1968. Etter denne undersøkelsen var gjennomsnittlig antatt inntekt for de som flyttet inn i nye boliger det året kr. 37 168,— (samlet inntekt for hovedpersonen og ektefelle). Dette er langt over gjennomsnittsinntektene for alle landets husholdninger som på samme tid var anslagsvis kr. 22 000,—. Disse to sifre viser klart at det skjer en økonomisk segregering ved innflyttingen i nye boliger, eller sagt mer direkte — det er bare folk med høye inntekter som har råd til å flytte inn i nye boliger. Opplysninger i denne undersøkelsen viser også at det stort sett er etablerte husholdninger som flytter inn i nye boliger, således var hele 72 % ektepar med barn og den gjennomsnittlige størrelse av husholdningene var 3.5 for dem som flyttet inn i nye boliger i 1968 med 3,2 for hele boligbestanden i 1967. Den forestilling, at de nye boliger befolkes av nygifte lykkelige par som skal stifte bo, er nok stort sett feilaktig. De nye boligene befolkes av etablerte familier som kommer fra mindre boliger og trenger mere plass, samtidig som de har kommet så langt i økonomisk karriere at de har fått inntekter som vesentlig overstiger gjennomsnittet. De unge parene må i stor utstrekning ta til takke med eldre leiligheter, leiligheter som gjerne er noe mindre, og dårligere utstyrt, men også billigere enn de nye. Jeg skal ikke søke å skape moralsk forargelse på vegne av de unge nygifte i denne sammenheng, men bare understreke at svært mange med middels og lavere inntekter ikke kan ha muligheter for å flytte inn i nye boliger. Man taler gjerne i denne sammenheng om «den høye inngangsbilletten» og betydningen av å bringe den ned. Innenfor boligkooperasjonen har vi i mange år vært særlig opptatt av de høye innskuddene og de problemer innskuddene fører til, fremfor de rene husleier i nye hus. Det har også for såvidt vært mulig å påvise at husleiene i nye boliger i vårt land har ligget relativt lavere enn for eksempel i våre naboland. I de aller seneste år ser det imidlertid ut til at også de løpende bokostnader i form av husleie, brensel m.v. har nådd en slik høyde at det ikke lenger er innskuddskapitalen som først og fremst danner stengslet for de fleste av dem som trenger nye boliger.

Jeg vil sterkt understreke som min oppfatning at kanskje det aller viktigste sosiale problem i boligsektoren fortsatt er at bokostnadene for nye boliger står i et misforhold til betalingsmulighetene for vanlige inntektstakere. Det var jo også dette hovedproblemet man søkte å løse gjennom den nye boligpolitikk som ble lagt opp etter den annen verdenskrig, og man kan undres over at man ikke nå er kommet lengre i løsningen av problemet, tatt i betraktning den voldsomme økonomiske og sosiale utvikling som vi ellers har hatt. Dette har noe å

gjøre med utviklingen av relative priser og inntekter, men det må jo uten videre innrømmes at den vare hvis pris vi nå betrakter er av en vesentlig høyere kvalitet nå enn den var i de første etterkrigsår.

Det er også en annen tradisjonell problemstilling i boligpolitikken som jeg vil legge stor vekt på. Det gjelder trangboddheten. Det ble under den annen verdenskrig gjennomført en omfattende boligundersøkelse i Oslo i regi av Selskapet for Oslo By's Vel. Undersøkelsen viste bl.a. klart at det gjorde seg gjeldende et stort overbefolkningsproblem og det ble påvist at 1- og 2-roms leiligheter er utjenelige som boliger for barnefamilier. Resultatet av undersøkelsen falt godt sammen med resultatet av lignende undersøkelser i andre land, og jeg tror ikke det er for mye å si at denne undersøkelsen dannet grunnlaget for at man etter krigen i så stor grad satset på 3-roms leiligheten som minimumsstandard for familier. Det var en meget pretensjøs målsetting i 1945—1946, tatt i betraktning at produksjonen av 1- og 2-roms leiligheter hadde dominert i de større byene før krigen. Konsentrasjonen om romsligere familieboliger i nyproduksjonen har selvfølgelig ført til at boligmassen som helhet etter hvert har fått en bedre sammensetning — dvs. flere romslige boliger. Til tross for at også Oslo har ført en slik politikk er situasjonen i denne byen fortsatt slik at over halvparten av boligmassen er 1- og 2-roms leiligheter. Det sier litt om i hvilken utstrekning disse små boligtyper dominerte før den annen verdenskrig, men det sier også noe om hvor lite strukturen i den totale boligmasse påvirkes av selv 25 års bygging. Det sier også ganske mye om betydningen av å ha et langsiktig perspektiv i boligprogrammeringen. Det er ganske på det rene at tusenvis av småleiligheter i Oslo bebos av barnefamilier og vi har her å gjøre med en regulær trangboddhet. Dette er imidlertid ikke bare et Oslo-problem. I en stor boligundersøkelse fra 1967 finnes det også opplysninger om trangboddheten. Et uttrykk for trangboddheten får man ved å se antall personer i husholdningen i forhold til antall rom i boligen. I de boligtellinger som blir arrangert i tilknytning til folketellingene har man i vårt land operert med en definisjon på trangboddhet som har gått ut på at når det bodde mer enn to personer pr. rom i en bolig, kjøkken inklusive, var boligen overbefolket. Etter denne definisjon ble en bolig på 1 rom og kjøkken først overbefolket når det bodde 5 mennesker eller fler i boligen. Det er klart nok at med en slik rigorøs definisjon var man sikret relativt hyggelige sifre for trangboddheten. Nå har selvsagt materialet blitt lagt fram slik at man også har kunnet operere med andre kriterier for trangboddhet og det gjelder også for 1967-undersøkelsen. I 1967-undersøkelsen er det som en norm for trangboddheten nevnt et kriterium hvor antallet rom er mindre eller lik antallet personer i boligen, her også rom inklusive kjøkken. Etter dette skulle da en husholdning på 1 person være trangbodd når den bare har et enkelt rom til rådighet, mens den ikke er trangbodd når den har til rådighet 1 rom og kjøkken.

Tilsvarende ville en husholdning på to, vanligvis et ektepar, være trangbodd når den bare har til rådighet 1 rom og kjøkken, mens den ikke er trangbodd når den rår over to rom og kjøkken, og så tilsvarende for husholdninger på tre og flere personer. Et slikt kriterium på trangboddhet kan virke nokså stramt når det gjelder de små husholdningene. Jeg nevner således at ett-personhusholdninger både etter kommunale boligformidlingsregler og Husbankens regler nå kan flytte inn i leiligheter på to rom og kjøkken. På den annen side kan det sies at kriteriet ikke er strengt nok når det gjelder store husholdninger. Jeg skal ikke gi meg til å drøfte disse kriteriene mer inngående, her er det plass for nokså mange oppfatninger, men med dette kriterium kan man konstatere at 26 % av alle husholdninger som var med i 67-undersøkelsen bodde trangt. Nå var 67-undersøkelsen en utvalgsundersøkelse, men «blåser man opp» tallene, vil man finne at det i alt skulle være ca. 300 000 boliger som var trangbodde i 1967 — og det er vel et atskillig høyere tall enn mange har tenkt seg. Trangboddheten må føre til at mulighetene for å oppnå privatliv og isolasjon for den enkelte ikke er tilstede, og det er lett nok å tenke seg hva det betyr for trivsel og stress. Det er ellers også en klar sammenheng mellom hyppigheten av forskjellige sykdommer og trangboddhet. Fra andre land kjenner man omfattende undersøkelser som viser det. Det er for øvrig i 1967-undersøkelsen påvist at ved en fullstendig tilpassing av husholdningsstørrelse og boligstørrelse vil svært mye av trangboddheten bli borte, men dette er selvfølgelig bare av teoretisk interesse.

I tilknytning til utredningen om trangboddheten er det ellers i 1967-undersøkelsen opplyst at i 17 % av de norske husholdninger brukes oppholdsrommet (stuen) til å sove i om natten. Trangboddheten er først og fremst et problem for barnefamilie. Det kan ikke være tvil om at det er de store utgifter forbundet med det å skaffe en ny og større bolig som særlig bidrar til å konservere trangboddheten. Men en skal heller ikke se bort fra at mange av de husholdninger det her gjelder har vennet seg til relativt lave og hyggelige kostnader i sin bolig fra det stadium av da husholdningen var uten barn, og at det så når barna kom har vært vanskelig å bryte ut av et etablert forbruksmønster. Det er også når barna er små at det er vanskeligst for husmora å komme ut i arbeidslivet og tjene de ekstrabeløp som kunne trenges for å få grunnlag for å kunne flytte over i ny bolig.

Det kan ellers være grunn til å fundere noe over folks forbruksmønster forsåvidt gjelder prioriteringen av boligen. Det pekes av enkelte på at mange trangbodde ser seg råd til å ha bil og foreta kostbare feriereiser osv. Det er eksempler på at utgiftene til bilhold for svært mange er større enn bo-kostnadene. Jeg kan ikke gi noen skikkelig forklaring på at forbruket er sammensatt i boligens disfavør i mange tilfelle, men jeg vil peke på et forhold som jeg mener er viktig i denne sammenheng. Store deler av forbruket er åpenbart stimulert av all den reklame som omgir oss og av den påvirkning som har sammenheng med status-sym-

boliger og motedannelser. (Det er ingen som driver noen systematisk reklame for større og bedre boligforbruk.) Det er praktisk tatt ingen som driver noen systematisk opplysningsvirksomhet om boligsakens betydning. Også i forskningen ser det ut til at boligsaken har en liten prioritet. Den tekniske byggforskning er hos oss kommet ganske langt. Vi vet veldig mye om hvordan vi skal bygge hus ut ifra rent tekniske kriterier, men vi vet svært lite om hvordan vi skal bygge for at folk skal trives bedre, og vi har ennå ikke greidd å innrette samfunnet slik at de som har størst behov for gode og romslige boliger også skal få adgang til å skaffe seg disse boliger.

Jeg har nevnt to viktige undersøkelser på boligområdet fra de senere år. Det er nødvendig at det satses mer på dette felt bl.a. for å belyse trangboddhetens problematikk og relasjonene bokostnader/betalingsevne.

Innenfor boligkooperasjonen har vi i de seneste år satset på noen undersøkelser hvor vi har søkt å klarlegge boligetterterspørselen blant våre medlemmer. Slike undersøkelser kan lett havne i trivielle resultater, i form av at storparten av det norske folk ønsker å bo i sentralt beliggende eteboliger i Oslo, eller kanskje at Oslofolk flest ønsker å bo et helt annet sted.

I våre undersøkelser har vi prøvd å kombinere spørsmålene med relevante opplysninger om innskudd, husleier og standard for nye boliger. Jeg håper at vi kan bli i stand til å føre disse undersøkelser videre.

Det er ikke mulig å holde foredrag om sosiale sider av boligpolitikken uten også å nevne det ytre miljø. Vi stiller i virkeligheten et dobbelt krav til våre boliger. Hver familie og hvert enkelt familiemedlem skal ha en fair adgang til et isolert privatliv når man ønsker det, men det skal samtidig være en valgmulighet til sosial kontakt. Den sosiale kontakten er for de fleste av oss en forutsetning både for personlig velvære og for utfoldelse og utvikling. Man er ikke lenger tilfreds med den snevre bolig som sådan, boligen skal inngå som en del av et totalt tilbud hvor sosial- kulturell og merkantil service såvidt mulig er planlagt samtidig med boligplanleggingen og slik at boligen utgjør en integrert del av totalmiljøet. Et slikt integrert bomiljø skal være innrettet slik at det passer ikke bare for friske, yngre mennesker, men også for eldre og uføre. Det skal være færrest mulig terskler og trapper. Boligene skal i størst mulig grad kunne tilpasses forskjellige behov og smaksretning. Boligene skulle helst også kunne endres i størrelse og utforming når skiftende behov gjør det ønskelig. Det er lett å se at det å tilgodese disse nye målsettinger krever en omorganisering av planleggingen bl.a. slik at den rent kommunale planlegging blir samordnet med den planlegging som f.eks. skjer i byggherrens regi. Ordet samplanlegging er nyttet i denne sammenheng. Det ser ellers ut til å være et minst like så stort problem å integrere planleggingen innenfor den offentlige sektor, innenfor den enkelte kommune hvor planleggingen er splittet på forskjellige etater, men

også i forholdet mellom kommune og fylke og stat.

Denne samplanlegging er ennå ikke kommet særlig langt. På den annen side er det like klart at ansvaret for planlegging ikke kan overføres til private, verken til organisasjoner, entreprenørbedrifter eller konsulentfirmaer. Vi har i virkeligheten alle en stor oppgave å bygge ut de offentlige organer slik at de blir i stand til å mestre de oppgaver som vår tid stiller krav om.

De krav om høyere standard med hensyn til miljøutforming som vi nå møter har også en kostnadsside. Jeg skal ikke prøve å stille opp mot hverandre på den ene side kostnader til trafikkdifferensiering og daginstitusjoner mot f.eks. utbygging av biblioteker eller distriktshøyskoler eller motorveier. Derimot vil jeg stille opp mot hverandre de krav til standard som settes til nye boligstrøk mot den standard som finnes i de eldre boligstrøk. Hvem tør fremme krav om de investeringer som skal til for å oppnå en tilstrekkelig trafikkdifferensiering på Grünerløkka og Vålerengen. Hva med luft- og støyforurensningene for leieboerne langs Trondheimsveien og hva med utomhusanleggene på Kampen. Sett i slike sammenhenger synes det nok riktig å utvise en viss moderasjon når det gjelder å gjøre de nye boligstrøk komplette slik som det i og for seg kunne være ønskelig. På den annen side skulle vi helst prøve å unngå investeringer i samfunnsutbyggingen som vi vet vil fortone seg som feilinvesteringer om noen år. Problemstillingen må da bli at vi planlegger slik at man i fremtiden har muligheter for å skaffe tilveie de supplementene som vi allerede nå vet er ønskelige, men som vi i dag ikke ser oss i stand til å skaffe økonomisk dekning for. Her er det dels et spørsmål om grensene for hvor langt samfunnet som helhet kan strekke seg, men det er også et spørsmål om hvordan det økonomiske ansvar i praksis kan deles mellom f.eks. kommune og de som skal flytte inn i nye boligstrøk. Det vil i alminnelighet være markerte grenser for hva en kommune makter å få gjort på dette område, men en kan heller ikke vente at de som flytter inn i nye boligstrøk skal være i stand til å betale for en standard og en service som kommunen ikke har råd til å holde i den øvrige del av kommunen. Dette så meget mer som bokostnadene for de som flytter inn i de nye boligstrøk i alminnelighet ligger vesentlig høyere enn for de som bor i eldre boligstrøk. Vi har i de senere år hatt en meget klar tendens i retning av at kommunene har overført utgifter fra sine budsjetter til boligprosjektene, det vil i virkeligheten si til de som flytter inn i de nye boliger. Kommunene har kunnet legge frem solide argumenter for en slik overveltning, bl.a. at denne overveltning har vært en forutsetning for at kommunen har kunnet engasjere seg i større utstrekning på tomtemarkedet. Det er imidlertid veldig vanskelig å komme fra at denne utviklingen har gått så fort og i mange tilfelle har gått så langt, at man kan ha sterk tvil om det ligger fornuftige sosiale overveielser bak avgjørelsene.

Innenfor boligkooperasjonen har vi gjerne pleid å si at vi har kunnet akseptere en viss overvelt-

ning fra kommunale budsjetter til boligprosjek-
tens budsjetter, men det har da vært en uttalt for-
utsetning at man måtte ta de boligpolitiske konse-
kvenser av en slik overveltning gjennom bedre fi-
nansieringsmuligheter i Husbanken, dvs. økte lån
og i neste omgang også gjennom en re-vurdering
av bostøtteordningen. Det ser for meg ut til at Hus-
banken ikke har hatt mulighet overhode til å
følge med i denne utviklingen. Det skyldes ikke
bare, og kanskje ikke engang først og fremst, man-
gel på midler, men at det simpelthen ikke har
vært mulig å registrere hvordan denne overvelt-
ningsprosessen har gått fram.

Jeg skal ikke gå inn på denne saken i sin al-
minnelighet, men jeg vil peke på det sosiale pro-
blem som ligger i en følelse av unfair behandling
ved at enkelte byggherrer får først frem vei og led-
ningsnett gratis av sin kommune mens andre bygg-
herrer må betale fullt ut både for veier og lednings-
nett, for tilstøtende friarealer og endog må betale
andeler i fellesanlegg for rensing, vannverk osv.

Det har slått meg og mange som stiller med
praktisk boligbygging at bokostnadene er et sosialt
problem først og fremst i en forholdsvis kort av-
grenset periode ved og etter innflytting i nye bo-
liger. Det er altfor mange som ikke er i stand til
å flytte inn i nye boliger. På den annen side er det
like klart at mange av dem som ofte med meget
store oppofrelser flytter inn i de nye boliger, de vil
i løpet av forholdsvis få år ha overvunnet de verste
problemene og vil deretter kunne greie seg godt.
De som flytter fra en eldre bolig som de rår over
selv og som de ofte kan få en ganske god pris for,
vil i alminnelighet ikke ha særlige problemer. Jeg
tenker først og fremst på dem som ikke er i den
situasjon, altså de unge nyetablerte familiene, og
familier som bor i vanlige utleieleiligheter. Bokost-
nadene som en funksjon av boligens alder har en
klart fallende tendens. Det har sammenheng med
prisstigningen og at de løpende bokostnader for en
vesentlig del utgjøres av kapitalkostnader som
igjen er bestemt av de initiale kapitalkostnader,
dvs. investeringene i historiske priser. En lang rek-
ke av boligpolitiske tiltak er motivert av det for-
hold som jeg nå har prøvd å beskrive. Man har be-
visst søkt å holde kostnadene nede for de nye bo-
liger og i de første åra etter at en bolig er ferdig
bygd. Det gjelder renter, det gjelder avdragsbetin-
gelsene, det gjelder fritak for eiendomsskatt, det
gjelder utformingen av husleiestøtte og andre for-
hold. Man burde etter min mening kunne gå atskil-
lig lengre på denne linjen, f.eks. overveie å sette

ned renten på Husbanklån de første åra etter inn-
flytting, man kunne fullstendig kutte ut plikten til
å betale avdrag i en del år, og slå sammen Hus-
bankens 1 og 2. prioritets lån, man kunne utvide
den løpende bo-støtte, særlig til fordel for nye bo-
liger. Hvis dette lot seg gjennomføre, ville det på
den annen side kanskje være naturlig å akseptere
at kostnadene for ikke helt nye hus økte noe. Det
kunne dels skje gjennom noe høyere renteutgifter
og avdrag enn på de helt ferske lån, men kanskje
først og fremst gjennom beskatning. Det er en
kjennsgjerning at vi har ulike nivåer for boutgif-
tene i vårt land avhengig av boligens alder og det
synes å være en rimelig målsetting å få en utjev-
ning av disse bokostningsnivåene. Det kan for store
deler av boligmassen skje gjennom beskatnin-
gen. Det er en kjennsgjerning at boligbeskatningen
er relativt ubetydelig i vårt land sammenliknet med
svært mange andre land. Jeg vil nødvendig bli tatt til
inntekt for det syn at det er om å gjøre å øke bo-
ligbeskatningen, men jeg ønsker å gi uttrykk for
en forståelse for at en økt boligbeskatning kan sees
i sammenheng med en betydelig økning i støtten til
de nye boliger.

Jeg vil understreke at en økt boligbeskatning er
fullstendig avhengig av at vi får et takseringssys-
tem som er mere ensartet og dermed også mere
rettferdig over det ganske land.

Jeg tror det har vært en fordel for boligsaken i
vårt land at en stor del av boligreisningen i byer og
tettbygde strøk er ivaretatt av kooperative sel-
skaper hvor det i alle fall har vært gode muligheter
for de enkelte boligsøkende å gjøre seg gjeldende
og påvirke planlegging og administrasjon av nye
byggeprosjekter. Det er nå boligbyggelag spredd
utover det meste av landet, og det finnes i alt rundt
300 000 individuelle medlemmer i disse selskapene
og det er reist over 2 000 boligprosjekter. Det ser i
vårt land ut til å være nokså stor motvilje mot leie-
gårdssystemet slik vi kjente det fra førkrigstida
og slik vi fortsatt kjenner det fra mange andre
land.

Nordmenn synes å ha en sterk trang til å rå
over sin bolig i størst mulig utstrekning, i enebolig
eller i borettslag. Jeg synes det er nokså åpenbart
at denne eiendoms- og driftsform har sosiale for-
deler.

Gjennom boligkooperasjonen har de boligsøken-
de en åpen mulighet til å gjøre seg gjeldende i
planlegging og boligreising, og i de ferdige boretts-
lag kan nærdemokratiet utfolde seg i full skala.

Er boligmangelen et prisspørsmål eller et sosialt problem?

AV
DOCENT INGEMAR STÅHL,
UNIVERSITETET I LUND

Jag har fått tre kvarts timme på mig att tala om «Är bostadsbristen en prisfråga eller ett socialt problem?» Det är möjligt att komma mycket lätt undan genom att turnera frågan och att svara: *Bostadsbristen är en dåligt löst prisfråga och som därigenom har skapat sociala problem.* Men ett så pass kort svar är knappast i överensstemmelse med arrangörernas förväntningar och jag skall därför närmare söka utveckla detta tema.

Mina kunskaper om förhållanden på norsk bostadsmarknad och om norsk bostadspolitik är i många avseenden bristfälliga. Detta innebär, att jag i det följande i hög grad får gå tillbaka på svenska förhållanden och svensk utveckling. Jag hoppas likväl att detta inte innebär en alltför stark snedvridning och att nyttiga och kanske också avskräckande exempel skall kunna komma fram.

Under de snart tio år som jag i någon form deltagit i den ekonomiska diskussionen kring bostadspolitiken eller haft skilda utredningsuppdrag har självklart mycket förändrats. När några kolleger — Rangar Bentzel och Assar Lindbeck — och jag 1963 gav ut en liten skrift kallad *Bostadsbristen* var bristsituation fortfarande mycket akut: normala väntetider för att överhuvudtaget på en lägenhet i storstäderna kunde uppgå till åtskilliga år.¹⁾ Bostadsbrist — i meningen efterfrågeöverskott (excess demand) vid rådande hyror — förelåg i stort sett på alla delmarknader inom det reglerade beståndet. Men genom att de reglerade hyrorna på äldre lägenheter endast mycket långsamt höjdes i den fortgående inflationen skapades dessutom en hyressplittring eller hyresspridning, med de relativt lägsta hyrorna på lägenheter byggda

¹⁾ Bentzel, R., Lindbeck, A. och Ståhl, I.: *Bostadsbristen* — En studie av prisbildningen på bostadsmarknaden, Stockholm 1963. Statistiska uppgifter har hämtats ur detta arbete samt kompletterats med uppgifter ur bl.a. Södersten, B. *Bostadsförsörjning och bostadspolitik under efterkrigstiden* (ingår i *Svensk Ekonomi*, Stockholm 1970).

före hyresregleringens införande 1942 och med ökade hyror för det senare byggda beståndet. Efterfrågeöverskottet blev därigenom starkast för äldre, ofta centralt belägna lägenheter i storstäderna och minst för nyproduktionen, ofta belägen i glädjelösa sovstäder med kommunikationsnackdelar.

De välfärdsförluster som var förknippade med den akuta bristsituationen var uppenbara och kan något schematiskt beskrivas i följande kategorier:

- a. Det vid varje tidpunkt *givna* bostadsbeståndet var ineffektivt fördelat mellan skilda bostadskonsumenter; många konsumenter konsumerade ett större bostadsutrymme än vad de skulle önska vid en (hypotetisk) jämviktshyra och en inkomst som korrigerats för värdet av att besitta ett hyreskontrakt på en äldre, billig lägenhet. Samtidigt förhindrades andra konsumenter genom förekomsten av köer och andra tilldelningsförfaranden att öka sin bostadskonsumtion.
- b. Den minskade rörligheten på bostadsmarknaden skapade i sin tur bl.a. omfattande rörlighetshinder på *arbetsmarknaden*. Dette gäller såväl flyttningar inom regioner som mellan regioner. Det är också troligt att den totala transportvolymen framförallt i de större städerna har ökat utöver det optimala och förhindrat rationella lösningar på prissättningen av skilda transporttjänster. Genom att äldre, billiga lägenheter — oåtkomliga för nytillkommande bostadskonsumenter — ofta haft ett centralt läge, medan nya perifert belägna lägenheter varit dyrare, har man sökt kompensera detta förhållande genom omfattande subventioner av de lokala transportsystemen — inte minst storstadsbilismen.
- c. De vinster i form av låga hyror som den alltför låga hyresnivån skapade för vissa grupper av hushåll var godtyckligt fördelade. Inkomstfördelningseffekten var och är i hög grad knuten till lägenhetens ålder.

d. Existensen av långa bostadsköer hade troligen också betydande effekter på nyproduktionen, såväl vad avser fördelningen mellan skilda lägenhets- och standardtyper som effektiviteten i nyproduktionen. Genom att allt gick att hyra ut är det också rimligt att anta att kostnadsmedvetandet sjönk inom byggnadsindustrin.

Det stora problemet om man kortsiktigt skulle skapa jämvikt var den statliga hyreskontrollen och hyresregleringen, som omfattade såväl privata som kooperativa lägenheter. (För de senare avsåg kontrollen i första hand priserna vid överlåtelser av lägenheter från en ägare till en annan.) Även försäljning av småhus — egna hem var formellt underställd priskontroll så länge husen hade statliga lån. Av c:a 2,7 miljoner lägenheter år 1960 omfattades 1,5 miljoner av någon form av kontrollsystem. Resten — 1,2 miljoner utgjordes nästan uteslutande av egna hem, i stor utsträckning på landsbygden eller i mindre tätorter (eller äldre villor i städer).

Debattläget var i själva verket ganska enkelt: hyresregleringens avskaffande och kompensande skatte- och subventionsåtgärder framstod som förhållandevis självklara medel för att realisera både resursfördelnings- och inkomstfördelningsmålsättningar. En fri hyressättning borde i så fall kompletteras med skatter för att dra in olika former av värdestegring för fastighetsägarna och subventioner för att kompensera de grupper som möjligen skulle bli lidande eller att verkliga stödja barnfamiljerna (som ofta icke kunde dra några fördelar av hyresreglering dels genom det utdragna köandet, dels genom att de oftast tilldelades plats i det senast byggda och därmed dyraste delen av beståndet).

Svensk ekonomisk politik är känd för sitt utredningsväsende som ofta aldrig lämnar en minsta detalj ostuderad. Väsentliga delar av politiken kring ett avskaffande av hyresreglering utgör därvid ett remarkabelt undantag: de fördelningspolitiska komplement som ter sig politiskt nödvändiga om man genom hyreshöjningar vill avskaffa bostadsbristen har överhuvudtaget ej utretts (eller ens en gång nämnts i officiella sammanhang). Självklara samband har av politikerna betecknats såsom akademiska och politiskt orealistiska.

Situationen i dag innebär på många punkter radikala förändringar och jag medger gärna att den diskussion som fördes av en liten grupp ekonomer i början på 60-talet, i dag kan te sig onödigt förenklad i många avseenden. Men innan jag kommer in på de modifieringar som är nödvändiga i den aktuella debatten vill jag helt kort beskriva några väsentliga drag i utvecklingen.

Det politiska alternativet till en avveckling av hyresreglering och hyreskontroll har ofta varit att man skall «bygga bort» bristen. I princip är detta självklart möjligt om ingen hyressplittring föreligger; dvs. alla lägenheter befinner sig ungefär lika långt borta från vad vi kan kalla jämviktsläget för hyrorna. I ett läge med uppenbar och kraftig hyressplittring är det emellertid knappast möjligt att nå annat än jämvikt på vissa delmarknader, i

första hand marknaden för senast byggda lägenheter²⁾. Det är i första hand det senare konststycket man lyckats med genom den kraftigt ökade bostadsproduktionen. 1950 byggdes omkring 45 000 lägenheter per år i Sverige, 1960 c:a 70 000 lägenheter och 1969 109 000 lägenheter, dock med en viss nedgång under det senaste året. Köerna — i den meningen att bostadssökande ej kan erbjudas förhållandevis stora lägenheter i nyproduktionen — har på många orter försvunnit. Efterfrågeöverskottet kvarstår emellertid — dels för det äldre beståndet, dels för smålägenheter i det nya beståndet. Bristituationen i den tidigare mer akuta meningen är borta och i stället börjar den (kraftiga) hyressplittringens verkningar bli alltmer uppenbara.

I en marknad med jämviktshyror — och en tillräcklig rörlighet — är det rimligt att anta att nya familjer ofta skulle föredra en något äldre, mindre lägenhet för att sedan när familjen växer (och inkomsterna ökar över tiden) söka sig till större lägenheter. Äldre familjer skulle kanske på motsvarande sätt söka sig till mindre och billigare lägenheter när barnen flyttar hemifrån eller vid övergång från aktivt arbete till pension. I en marknad med omfattande hyressplittring förhindras sådana — och många andra flyttningsmönster. Den unga familjen är i stort sett hänvisad till nyproduktion och efterfrågar därvid mindre lägenheter. Samtidigt finns det en tendens att fullt riktigt inriktad nyproduktion på genomsnittligt allt större lägenheter. Problemet är bara att de hushåll som i en jämviktmarknad skulle efterfråga dessa större lägenheter, kanske nöjer sig med att stanna kvar i den mindre och väsentligt billigare: det extra rummets merkostnad för familjen blir för stor genom att man samtidigt skall flytta från en billig «årgång» till en årgång med högre hyra.

Den aktuella situationen karakteriseras således på många orter av begynnande utbudsöverskott — i den konkreta meningen lediga lägenheter till omedelbar uthyrning — på delmarknaden av nya, stora lägenheter. De familjer som väljer dessa lägenheter — som alternativ till frånvaro av egen lägenhet eller att bo kvar i orter med dåliga sysselsättningsmöjligheter — tvingas genom marknadsobalansen att ta större och dyrare lägenheter än vad de skulle önska i en jämviktmarknad. Hyressplittringen och frånvaron av jämvikt skapar här ett konkret socialt problem, under senare år manifesterat i ökad socialhjälp trots kraftiga, direkta hyressubventioner till betalningssvaga barnfamiljer.

Utvecklingen under de senaste åren i Sverige visar att det inte i någon rimlig mening går att bygga bort bostadsbristen om man inte samtidigt

²⁾ Hyressplittringen finns studerad i ett antal svenska undersökningar, exempelvis i *Undersökning angående hyressplittringen*, Statens offentliga utredningar (SOU) 1966:15, Stockholm 1966. En intressant analys redovisas även i *Bostadspolitik för Stockholmsregionen*, Stockholms generalplanarbete nr 5, Stockholm 1971. Medan privata och icke reglerade egna hem visade en brant fallande prisnivå vid ökande avstånd från citykärnan, steg hyresnivå för reglerade hyreslägenheter när avståndet ökade.

gör något åt hyressplittringen, dvs. söker skapa jämvikt i hela beståndet och ej endast på den lilla del av marknaden som de senast byggda lägenheterna står för. Det föreligger också en annan mycket allvarlig risk med stora ambitioner att söka bygga bort bristen.

Jag nämnde tidigare att den årliga produktionen ökat från 70 000 lägenheter till mer än 100 000 lägenheter från 1960 till 1970. (Dessutom har den genomsnittliga lägenhetsstorleken ökat). Denna ökning har inte varit möjlig utan att kostnadsökningarna i bostadsproduktionen har varit snabbare än ökningen av konsumtionsprisindex. I sig har alltså den snabba expansionen skärpt hyressplittringen — i första hand som relation i hyror mellan någorlunda likvärdiga helt nya och äldre lägenheter. (En annan bieffekt är de kraftigt ökade kommunala infrainvesteringarna som följt det ökade bostadsbyggandet och lett till exceptionella höjningar av de kommunala skatterna.) De tilltagande svårigheterna att avsätta lägenheter på marginalen i kombination med den kraftiga expansionen av byggnadsindustrins kapacitet — här räknar jag både byggnadsämnesindustrin, rena byggföretag samt tillgången på utbildad byggarbetskraft — kan komma att skapa något som med en analogibildning kan kallas det byggnads- och bostadsindustriella komplexet.

En snabb utveckling mot jämviktshyror i *hela* beståndet skulle antagligen innebära en drastisk minskning av nyproduktionen i dagens läge. Det vore märkligt om inte den «slack» som snart 30 år av prismanipuleringar skapat skulle svara mot minst några års byggande. Den i många avseenden politiskt inflytelserika byggsektorn — arbetsgivare och arbetstagare — kan föra att hålla kapaciteten uppe, dels i ökad grad motsätta sig en övergång till jämviktspriser i beståndet, dels ställa krav på nya, efterfrågestimulerande subventioner.³⁾

Låt mig nu helt kort säga något om vad en övergång till jämviktshyresbildning kan innebära för skilda slag av fastigheter. Utgångspunkten är därvid att hyresregleringen i den klassiska, oförändrade formen från krigstiden inte längre är ett dominerande problem. Antalet lägenheter i private fastigheter som är föremål för hyresreglering har i själva verket under en tioårsperiod sjunkit från 900 000 till 560 000, antingen direkt genom sanering och kontorisering eller genom regleringens regionala utveckling. Kontrollen har helt upphört för nybyggda lägenheter i privatägda fastigheter och har i stället ersatts med ett något speciellt och byråkratiskt domstolsförfarande. I princip skall hela hyresregleringen, som nu enbart avser privata fastigheter, på sikt ersättas med ett sådant dom-

³⁾ Sedan detta föredrag hölls har de antydda farhågorna i hög grad besannats. Således har en väsentlig del av de nu aktuella konjunkturstimulerande åtgärderna i Sverige utformats som kraftigt selektiva hyressubventioner ägnade att hålla efterfrågan uppe i de senaste årgångarna av beståndet och skapa ytterligare efterfrågan för att minska tendenserna till produktionsminskning.

stolsförfarande. Som riktlinje för domstolarnas agerande står fastslaget att hyran skall vara skälig, vilket konkret innebär att den ej skall avvika från bruksvärdet för likvärdiga hus på orten.

Juristerna har här fått i uppdrag att lösa det problem som upptog medeltida skolastiker: frågan om det rättvisa priset i sig. Lagstiftningen innehåller inte något grund som säger att marknadsläget skall vara styrande; dvs. att hyreshöjningar skall accepteras om efterfrågeöverskott råder på kategorien av lägenheter eller att hyressänkningar skall genomföras om ett utbudsöverskott är för handen. Eftersom hyresregleringen gäller provisoriskt ytterligare några år har ännu icke någon väsentlig erfarenhet från domstolsprövade hyror vunnits. Det bör också observeras att domstolsprövningen i någon form kan gälla alle hyreslägenheter, dvs. inte endast de tidigare reglerade. Mycket talar dock för att domstolsprövningen i stort sett bara är en ny och mer permanent form för fortsatt bibehållande av en icke-jämviktsstruktur för hvorna. En sådan tolkning förklarar också varför staten ej skaffat sig några instrument för att ta hand om åtminstone delar av de kraftiga hvreshöjningarna som kan förväntas för betydande grupper av fastigheter vid en övergång till jämviktshyror.

Den kooperativa sektorn — med över 450 000 lägenheter — är sedan några år en helt fri sektor. Överlåtelse av bostadsrätter — ägarebevis — sker helt utan priskontroll. Ofta har dette lett till mycket kraftiga värdestegringar som vid överlåtelse normalt utan någon beskattning har tillfallit den tidigare ägaren av den överlåtna lägenheten. Fri-släppandet av de kooperativa lägenheterna bidrog antagligen verksamt till att den akuta bristsituationen avvecklades. I vissa fall kan man också tala om att ägare av kooperativa lägenheter fått vidkännas kapitalförluster vid försäljning. Ett kvarstående problem är emellertid att de institutionella och legala möjligheterna för att belåna ägarebevis är starkt begränsade och att likviditetskraven på köpare därigenom blir mycket höga.

Det på lång sikt intressantaste problemet — och möjligen hindret — för en övergång till jämviktspriser på bostadsmarknaden är de allmännyttiga eller kommunala bostadsföretagen. Denna sektor, som 1960 omfattade c:a 300 000 lägenheter är i dag uppe i närmare 700 000 lägenheter, dvs. sektorn är väsentligt större än det privatägda hyresreglerade beståndet. Riktmärke för de allmännyttiga företagen är självkostnadshyror. Hyreshöjningar som ej motsvaras av kostnadsökningar accepteras inte och i en inflationsekonomi kommer därför hyresstrukturen i det allmännyttiga beståndet att visa samme hyresstruktur — billiga, äldre och dyra, nybyggda — som det reglerade.

Under senare år har emellertid väsentliga förbättringar skett:

- a) bostadsföretagen har börjat att sammanföra fastigheterna till en pool vars totala kostnader debiteras enstaka lägenheter med hänsyn till «bruksvärde» — ett begrepp som i bästa fall

kan anknyta till konsumentvärderingar och relativa priser i en hypotetisk jämviktsmarknad.

- b) de statliga lånen har ombildats till vad man skulle kunna kalla kvasiindexlån. Om räntesatsen är 8 % och inflationen 5 % blir den reala räntesatsen 3 %. Men i en sådan ekonomi svarar ju 5 % — dvs. inflationsdelen i penningräntesatsen — som en amortering. I det nya lånesystemet accepterar man att större delen av denna inflationsdel av räntesatsen lägges till kapitalet: i en inflationsprocess innebär detta att den reala belåningen av fastigheten är konstant men att det nominala värdet av lånen ökar i takt med inflationen.⁴⁾

På hyressidan följer därav att det blir lättare att hålla en *realt* konstant hyra över tiden (men i kronor ständigt stigande). Hyresstrukturen behöver inte längre bli ett stycke ekonomisk historia som beskriver gångna års inflation.

Men för att jämviktspriser skall uppnås fordras likväl att företagen överger den rena självkostnadsprincipen till förmån för en uttalad strävan att skapa jämvikt. Uppkomsten av kapitalvinster i allmännyttiga företag torde vara ett väsentligt mindre politiskt problem än motsvarande vinster för privata fastighetsägare.

I en diskussion om jämviktshyror kan man ej heller undgå att behandla den snedvridning som skattesystemet skapar på bostadsmarknaden till förmån för ägare av villor och andra enfamiljshus. Vad jeg kan förstå är Sverige inte heller unikt i detta avseende. Problemet skapas av att ägaren från sin inkomst får dra av alla låneräntor samtidigt som hans värde av husets tjänster tas upp till ett mycket lågt värde — i Sverige för normalfallet endast 2 % av husets taxeringsvärde, ett värde som i sin tur kan vara kanske bara hälften av marknadsvärdet. I praktiken kan närmare hälften av husets kostnader komma att subventioneras skattevägen.⁵⁾

Skattesystemet har här skapat en snedvridning i valet mellan enfamiljshus och flerfamiljshus. Ett krav på jämviktshyror måste därför också kompletteras med ett krav på en höjning av villaägarnas beskattningsbara intäkter från den egna fastigheten, dvs. neutralitet i beskattningen mellan skilda boendeformer.

Jag har utgått från att det är möjligt att genom hyreshöjningar — i vissa fall i den aktuella situationen måhända också hyressänkningar — att skapa en jämviktsstruktur av hyror på marknaden som leder till att efterfrågan på *varje* separat delmarknad svarar mot utbudet. Det är välkänt från ekonomisk teori att en sådan jämviktsstruktur och

den därav följande resursfördelningen har vissa optimala egenskaper. Om vi begränsar oss till bostadsmarknaden och ett givet bestånd av lägenheter kan vi säga att vid den därvid föreliggande inkomstfördelningen och konsumtionen av övriga varor skulle det i jämviktsläget inte vara möjligt att öka välfärden för någon utan att samtidigt välfärden för någon annan konsument sänkes.

Nu skall det genast inskjutas att på bostadsmarknaden blir jämviktsproblemen något speciella. Jämviktskravet är inte bara — som på en traditionell varumarknad — att den totalt efterfrågade mängden skall svara mot den utbudna. Problemet kompliceras på två något olika sätt på bostadsmarknaden.

För det första skall vi åstadkomma ett läge där det svarar ett hushåll mot varje lägenhet. Om vi utgår från ett givet lägenhetsbestånd skall vi alltså ställa kravet att hushållsstrukturen anpassas så att jämvikt uppstår. Familjer splittras eller kompletteras, så att det slutgiltigt finns ett hushåll i varje lägenhet. Marknaden skall alltså inte bara lösa problemet med hushållens optimala lägenhetsval utan också problemet med bostadshushållens sammensättning.

För det andra kan en lägenhet betraktas som ett knippe av kvalitetsvariabler eller faktorer — lägenhetsyta, antal rum, avstånd från arbetsplatsen, centrumanläggningar eller fritidsområden etc.⁶⁾ Detta innebär att några av den traditionella ekonomiska teorins optimumvillkor något måste modifieras. En sådan insats är dock mer lämpad för fortsatt forskningsarbete än som ett aktuellt debattinlägg.

Låt oss likväl anta att det existerar en jämviktsstruktur av hyror som eliminerar efterfrågeöverskottet (och utbudsöverskott i alla andra fall än då det optimala priset är noll). En naturlig fråga blir därvid om en fri marknad själv tillräckligt snabbt kan söka sig till ett sådant jämviktsläge. Man skall inte vara alltför optimistisk på denna punkt. Den simultana anpassningen av lägenhetsval och hushållsstruktur kan medföra betydande trögheter i hyresprisbildningen. Den stora heterogeniteten skapar i sin tur informationsproblem. Individuella kontrakt kan förlängas utan att köpare och säljare är ordentligt informerade om förändringar i marknadssituationen. Sökproceduren vid ett nytt bostadsval eller val av hyresgäst påminner mycket om den som förekommer på en annan heterogen marknad, nämligen arbetsmarknaden.

Välmotiverade inslag i en offentlig politik i en jämviktsmarknad blir därför åtgärder som syftar till att förbättra anpassningsmekanismerna. Existensen av en bostadsförmedling analog med arbetsförmedlingen kan vara ett sådant inslag. Andra inslag kan vara indexregling av hyreskontrakt för att undvika tendenser till hyressplittring även i

4) De teoretiska problemen kring bostadsfinansiering i en inflationsekonomi har bl.a. behandlats av I. STÅHL i kapitel 5 — Bostadsmarknad och indexlån i *SOU 1964:2* samt av G. ARVIDSSON i ett appendix till *SOU 1966:44* (SOU = Statens offentliga utredningar).

5) Detta har självklart påverkat prisstrukturen, inte minst vad avser priserna på mark upplåtna för villa-bebyggelse.

6) Problem av denna typ har behandlats bl.a. av P. HOLM: A Disaggregated Housing Market Model i *The Economic Problems of Housing* (ed. by Nevitt A.A.) London 1967.

en fri marknad. Möjliga inslag är också ett större mått av kollektiva hyresförhandlingar, vilkas syfte snarast skulle vara att snabbare anpassa kontrakt och hyror till ändrade marknadsförutsättningar än vad som är möjligt med helt atomistiska, individuella kontraktsförhandlingar.

Kommer en övergång till jämviktshyror att motverka inkomstfördelningspolitiska ambitioner? Denna fråga är central och jag skall helt kort belysa något skilda aspekter på problemen.

- a) För det första måste det understrykas att den specifika inkomstfördelning som skapats genom kombinationen av reglering, inflation och urban expansion ej på något sätt varit planerad eller medvetet avsedd.
- b) För det andra har bristsituationen direkt försvårat möjligheterna att förbättra bostadssituationen i första hand för barnfamiljerna. Om man anser att familjerna normalt underoptimerar bostadskonsumtionen om hänsyn tas till barnens långsiktiga utveckling måste det vara lättare att få ett system med konsumtionsstyrande hyressubventioner att fungera i en jämviktmarknad än i en bristmarknad.
- c) Det finns knappast några argument som stöder tanken på att en fri bostadsmarknad skulle innebära en sådan hyresstruktur att vissa grupper hamnade på oacceptabelt låga bostadsstandardnivåer. Det totala beståndet undergår ju ingen förändring. Man kan också peka på att bl.a. skattesubventionerna av villaägandet innebär att höginkomsttagarna antagligen disponerar ett större utrymme än vid totala jämviktspriser (med neutralitet i beskattningen) och snarast skulle maka ihop sig vid en jämviktsprisstruktur.
- d) Ett mer långsiktigt problem är att kapitalvinster och kapitalförluster kommer att vara normala i en jämviktmarknad. Jeg har tidigare pekat på hur indexreglerade fastighetslån eller liknande konstruktioner kan eliminera ett problem i en inflationsekonomi. Risker förknippade med olikartad takt i produktivitetsutvecklingen i bostadsbyggandet och ekonomin i övrigt kan bitvis minskas genom att mer explicit knyta lånen till bostadsbyggnadsindex snarare än konsumentprisindex. (Till viss del kan också sådana lån ses som ett medel att tvinga allmännyttiga och kommunala bolag att inom självkostnadsprinciper följa en struktur som bättre ansluter till jämviktshyror).

Ett annat problem i detta sammanhang är de kapitalvinster (och i betydligt mindre utsträckning) kapitalförluster som uppstår i samband med expansion och tillkomsten av kollektiva tjänster eller ofullständigt prissatt kommunalservice. Alternativ som kan diskuteras — men som ligger något utanför min problemställning — är att övergången till jämviktshyror troligen underlättas politiskt om man kan införa (indexreglerade) tomträtter eller system med zonskatter, med det explicita syftet

att dra in rena differentialränter orsakade av den urbana expansionen.⁷⁾

Jag har tidigare anfört att en jämviktmarknad har vissa ekonomiskt optimala egenskaper. Genom ett enkelt exempel vill jag också visa det något triviala i att även en övergång från reglerad marknad till jämviktmarknad uppfyller mycket stränga optimumkrav: i princip är det möjligt att genomföra en sådan övergång utan att någon behöver förlora samtidigt som betydande grupper gör vinster, (dvs. en övergång kan uppfylla vad som brukar benämnas «Paretokriteriet».)

Antag att vi vid övergången till jämviktspriser ger de individer som i dag besitter lägenheterna (och har förväntningar om en fortsatt reglering) ett engångsbelopp som svarar mot det kapitaliserade värdet av hyreshöjningen. Detta kan lämpligen ske i form av en revers utställd av fastighetsägaren.

Fastighetsägaren gör därigenom ingen vinst — men ej heller någon förlust om alternativet för hans del är fortsatt reglering.

Hyresgästen som erhållit reversen har två möjligheter: stannar han kvar räcker avkastning och amortering på reversen till att betala hyreshöjningen; dvs. han gör ingen direkt vinst men inte heller någon förlust.

Om hyresgästen flyttar är däremot detta en indikation på att han föredrar att omdisponera sin budget vid de nya priserna och han gör en välfärdsvinst genom att få det illikvida privilegiet att sitta kvar i en billig lägenhet ersatt med ett kontantbelopp som kan disponeras för ett «bättre» konsumtionsalternativ.

Det är således möjligt att visa att övergången till en jämviktmarknad kan uppfylla det mycket stränga villkoret att ingen skall förlora på förändringen men att åtminstone några skall kunna göra entydiga vinster.

Det skall här bara avslutningsvis nämnas att en praktisk variant med intressanta politiska implikationer av den beskrivna metoden med ägarreverser är att nuvarande lägenhetsbesittare — innehavare av hyreskontrakt — får lösa ut fastighetsägarna — privata eller kommuner — till priser som beräknas efter vad ägaren kan erhålla vid fortsatt reglering eller självkostnadsmetod. En omfattande kooperativisering av lägenhetsbeståndet skulle uppfylla samma stränga optimumvillkor som den ovan beskrivna metoden, men med den förändringen att nuvarande ägarintressen och ägar kapital inlöses av de nya fastighetsägarna — dvs. tidigare hyresgästerna.

Om man nu anser att den inkomstfördelning som skapats genom decenniernas underlåtenheter och tillfälliga händelser besitter något slags högre grad av rättvisa finns det således praktiska möjligheter att bibehålla den uppkomna inkomstfördelningen och likväl genomföra en övergång till jämviktshyror och den bättre resursallokering detta kan leda till.

⁷⁾ Dessa problem behandlas utförligare i A. Anderssons föredrag.

Ansvar og styringsmuligheter i boligproduksjonen

AV
STORTINGSREPRESENTANT HELGE SEIP



Boligdekningen i et land vil alltid først og fremst være avhengig av den eksisterende boligmasse og måten denne blir disponert på. Ennå i dag er hver sjette bolig i Norge bygd før år 1900, og selv om vi som et ledd i en mer moderne og utviklingsorientert boligpolitikk må ventes å få en raskere saneringstakt i framtida, vil boligen fortsatt bli et av de varigste investerings- og forbruksobjekter for folk flest.

Det kan også slås fast at inntil nå har man på forskjellige måter innrettet seg slik at tendensen til å gjøre boligen til et særlig varig objekt understrekes. Dette skjer gjennom byggtekniske forskrifter som med tekniske krav legger opp til en lang varighet av bygningen og gjennom Husbankens avdragsordning slik den hittil har fortonet seg. Det ble riktignok foretatt visse lempninger i prinsippene for avdragsordningen fra 1966, men de er ennå ikke fulgt opp av Stortinget.

Vi må kunne si, uten å overdrive særlig, at de byggtekniske forskrifter og den statlige finansieringsordning gjennom det viktigste kredittinstitutt peker i retning av at et boligbygg skal ha en varighet på 70—100 år, enda det nødvendigvis må innebære at den siste generasjon som bor i boligen da blir henvist til temmelig upraktiske og gammelmodige hus og leiligheter. Boligtyper med større fleksibilitet når det gjelder å flytte vegger og tilpasse innredning og bruk etter familiens utvikling og behov, vil i noen grad kunne eliminere ulempene ved at hovedrammen rundt og hovedelementene i våre boliger baseres på så lang brukstid.

Ellers virker det ganske eiendommelig at mens andre langsiktige investeringer, fortrinnsvis innen produksjonslivet, får stadig lavere gjennomsnittlig levetid fordi maskiner og anlegg foreldes raskere,

har man ikke for alvor prøvd å tenke igjennom om en tilsvarende nedskjæring av boligens levetid, kan være fordelaktig. Det er jo både spørsmål om kapitalinnsatsen pr. boligenhet kunne minskes noe, og om en ikke miljø- og trivselsmessig og når det gjelder ajourføring av kvalitets- og utstyrskrav vil vinne atskillig på boliger med kortere amortiseringstid og saneringsperiode. Den eneste som med styrke har vært talsmann for å bygge boliger med vesentlig kortere beregnet brukstid, er, så vidt jeg vet Olav Selvaag.

Nå ligger vel både disponeringen av den samlede boligmasse og eventuelle konklusjoner om vi i framtida bør nøye oss med å bygge med sikte på at huset skal stå i femti år i stedet for nærmere hundre i periferien av mitt emne på denne konferansen. Jeg synes likevel det er naturlig å understreke disse synspunktene som utgangspunkt for det jeg fortrinnsvis skal konsentrere meg om. Jeg foretar også understrekninger fordi jeg mener at vi ved organiseringen av opplegget for vår boligbygging og behandlingen av ansvarsforholdene i den sammenhengen, må åpne muligheter for så vel eksperimentering som grunnleggende endringer i tidligere praksis og vedtektsfestet sedvane om det blir ansett hensiktsmessig. Byggebransjen har lenge vært temmelig tradisjonell i sin arbeids- og tenkemåte. Det er i ferd med å skje endringer på det punktet, selv om dette tar tid. Fra et videre samfunnsmessig synspunkt kan det være noe å vinne ved å stimulere mer ukonvensjonell tenkning og nye tekniske løsninger. De siste byggeforskrifters forsøk på å innføre prinsippet med *funksjonskrav* til erstatning for krav om en bestemt teknisk framgangsmåte, er et uttrykk for en ny grunnholdning som etter hvert kan gi betydelige resultater.

En samordnet boligpolitikk.

De første spirer til et statlig engasjement i boligbyggingen finner vi i opprettelsen av Statens Huslånepond i 1894 og siden i Statens Småbruk og Boligbank. Under første verdenskrig og i årene etter ble det gitt en viss stønad til motarbeiding av bolignød og boligmangel. Ellers kan en si at statens ansvar i alt vesentlig begrenset seg til den lovgivning og de forskrifter som har med teknisk bygningskontroll og regulering av mer tettbygde områder å gjøre. Dessuten har staten som arbeidsgiver sørget for å dekke behovet for en del embets- og tjenesteboliger eller pålagt f. eks. kommuner å sørge for at en del embets- og tjenestemenn får stilt bolig til disposisjon.

Kommunenes boligpolitiske engasjement har utviklet seg gradvis, men går heller ikke særlig langt tilbake, når det gjelder å dekke det allminnelige boligbehov. Oslo kommunes samarbeid med OBOS fra 1930-årene er det mest omfattende eksempel på kommunal innsats før annen verdenskrig.

Også en rekke andre kommuner støttet sosial boligbygging, slik at kommunene tilsammen hadde satset ca. 200 mill. kr. i tilskott fram til 1940 og dessuten gitt fritak for eiendomsskatt i mange tilfelle, mens statens direkte bevilgninger bare hadde nådd opp i ca. 50 mill. kr.

Det var først etter den annen verdenskrig at staten for alvor engasjerte seg i en mer samordnet boligpolitikk, der kommunene samtidig ble trukket sterkere og mer systematisk inn både finansielt og på andre måter. Opprettelsen av Boligdirektoratet, som riktig nok siden er erstattet med en boligavdeling i Kommunaldepartementet, og av Den Norske Stats Husbank var de viktigste praktiske skritt i første omgang. Siden har en, bl. a. gjennom bygningsloven av 1965 fått et middel til å styre arealbruk og utbyggingstakt og samtidig fastslått en forpliktelse for lokale og sentrale myndigheter til å sørge for en kontrollert utvikling rundt i alle landets kommuner. Ordningen med rullerende kommunale boligprogrammer fra 1966, adgangen til å betale kommunale tomtkjøp med grunnkjøpsobligasjoner som har skutt slik fart i de senere år, økende lånekvoter gjennom Kommunalbanken til tomtedparbeiding og andre grunnlagsinvesteringer o. s. v., har ytterligere utvidet så vel det lokale som det statlige engasjement. Saneringsloven av 1967 kunne bli et viktig virkemiddel i arbeidet med saneringsoppgaver og byfornyelse, selv om den ennå ikke har vært brukt, antakelig først og fremst fordi loven ikke direkte anviser finansieringskilder for de tiltak som eventuelt blir satt i verk.

Skjerpet lovgivning mot forurensning av vann og luft, utvidede krav til bomiljø og tiltak for å sikre at det blir tatt mere hensyn til miljø- og trivselsfaktorene ved tilrettelegging og gjennomføring av boligprosjekter, osv. har også bidratt til å øke arbeids- og ansvarsområdet og utvide perspektivene og bredden i vår boligpolitikk. De nye byggeforskriftene som ble satt i kraft i fjor må også nevnes i denne sammenhengen.

Tilsammen representerer disse og andre bestemmelser og tiltak et regelverk som gir grunnlag for en samordnet boligpolitikk, der det er utviklet en relativt klar ansvarsfordeling på mange felter, men der det også bør være mulig å få klarere presiseringer på noen punkter og det kan være spørsmål om å søke endringer i ansvarsfordelingen på visse områder.

Ansvarsfordelingen stat — kommune — boligprodusent — byggherre — eventuelt leieboer.

Den som i siste hånd er interessert i produksjonen av en ny bolig, er den eier, borettsshaver eller leieboer som skal flytte inn i den. Oftest er det på forhånd klart, eller blir klarlagt på et relativt tidlig tidspunkt ved planleggingen eller under byggeprosessen hvem det dreier seg om, men det foreligger også en del nybygging der byggmester/entreprenør bygger for egen regning og tilbyr huset eller leiligheten ferdig med nøkkel i døra eller borettslag/huseier først like før innflytting treffer avtale med den aktuelle beboeren. Mulighetene for å influere på utformingen av boligen vil derfor bli noe forskjellig for de enkelte brukere og de ulike kategorier av brukere. Jeg vil likevel understreke betydningen av at de som skal bo i en ny bolig og et nytt boligfelt, blir trukket inn i avgjørelsene som gjelder utformingen av så vel boligtyper som boligmiljøet i sin allminnelighet, tidligst mulig. Fra entreprenørens eller større byggherrens synspunkt kan det nok være fristende å låse fast mest mulig ut fra hensynet til effektiviteten ved planleggingen og under gjennomføringen av byggeprosjektet. Det kan og vil også av tekniske og økonomiske grunner være nødvendig å begrense de framtidige beboeres adgang til å kreve individuelle varianter og imøtekommelse av særønsker. Men det må være riktig at kundene, de boligsøkende, de som skal få rammen omkring sitt og familiens dagligliv formet av boligen, dens innpassing i boligfeltet, dens plassering i forhold til trafikkårer, nærbutikk og skolevei, dens omgivelser i det nærere og litt fjernere miljø, blir aktive medinteresserte på en måte som gir dem følelsen av å ha influert på det ferdige resultat som de skal ta i bruk, leve i og leve med. Godtar man en slik grunnholdning som et utgangspunkt, vil det også måtte få betydning for hvorledes ansvarsforholdet mellom de enkelte interessenter i boligbyggingen søkes avgrenset og presisert. Det betyr bl. a. at selv om myndigheter på ulike plan stadig vil ha funksjoner med sikte på å ivareta publikums, de boligsøkendes interesser gjennom tilretteleggingen av arealer med nødvendige friområder og service-tiltak, teknisk kontroll, finansielle tiltak som utformes mer under en bredere miljøpolitisk synsvinkel etc., kan man ikke la dette erstatte den retten de framtidige beboere etter min mening, der det er mulig, skal ha til å bli rådspurt og hørt.

La oss se litt nærmere på det ansvar og de funksjoner som er pålagt myndigheter og interesserte parter i boligbyggingen i dag.

Statens oppgaver og funksjoner.

Statsmyndighetenes ansvar i boligbyggingen vil både gjelde lovgivningsfunksjonene, tilretteleggingen av den generelle arbeidsmarkeds- og kredittpolitikk, hovedlinjene i arealdisponering og samfunnsplanlegging og spesielle tiltak når det gjelder regulering og tilrettelegging av boligområder, eller støtte til slike arbeider, tilgangen på bygningsarbeidere, deres stilling og arbeidsforhold, herunder opplærings- og rekrutteringsspørsmål og tiltak for å begrense sesongledighet m.v., og ikke minst finansieringen av vår boligbygging og investeringer i umiddelbar tilknytning til dem.

Skjematisk kan vi summere opp statens ansvar i forbindelse med boligbyggingen slik:

A. Lovgivning.

1. Om arealdisponering og fysisk planlegging, (landsdelsplaner, fylkesplaner, regionplaner, generalplaner, reguleringsplaner for enkelte utbyggingsfelter).
2. Retningslinjer for utføring av byggearbeider, tekniske krav, regler om bygningskontroll osv. Her kommer også håndverksloven inn og visse sider av loven om yrkesskoler.

Vår nåværende bygningslov er en blanding av en planleggingslov og en lov om byggearbeider. Samtidig har vi en rekke planleggingsoppgaver hjemlet i egen lovgivning (jordloven, samferdselsloven, lovgivning mot forurensninger av luft og vann, strandloven, eventuelt en fjellplanlov).

Det bør være et framtidig mål å få en egen planleggingslov med et videre felt enn bygningslovens nåværende planleggingsbestemmelser og en særskilt lov om bygningsteknikk og utføring av byggearbeider.

Etter min mening er den blandingen av planleggingslov og bygningslov som vi har i dag en overlevning fra den tid planleggingsfunksjonene etter bygningslovgivningen vesentlig beskjeftiget seg med de enkelte avgrensede byggefelter, slik at planlegging og bygningsteknikk mer fortonte seg som oppgaver som løp direkte over i hverandre. I årene framover vil arealdisponeringsperspektivet med bakgrunn i bosettingsmønster, transportavvikling o.m.a. bli det vesentlige i planleggingen, og her må blant annet natur- og miljøverninteressene trekkes sterkt inn (jfr. forslaget om å samle planleggingsfunksjoner og natur- og miljøvernoppgaver i ett departement ved en endring av departementsinndelingen). De bygningstekniske regler kan nok ha miljømessige sider, og bør bl.a. få langt sterkere preg av at våre bygninger, både offentlige og private, skal være mulige å komme inn i og bruke også av funksjonshemmede, men lovgivningsteknisk tror jeg en vil vinne på å skille dette fra arealplanleggingen.

3. Lovgivning om eierforhold og eiendomsoverdragelser, herunder ekspropriasjon.

Her kommer også lover om boligbyggelag og borettslag, og eventuelt en lov om selveierleiligheter. På det siste feltet mangler vi i dag dekkende lov-

bestemmelser, og bør etter min mening vurdere om ikke tiden er inne til å utrede spørsmålet om en egen lov.

Når det gjelder ekspropriasjonslovgivningen står vi foran endringer i skjønnsprosedyren med tiltak for å sikre raskere saksbehandling og også normgivende retningslinjer for ekspropriasjonserstatninger.

For boligsamvirket er det meningsforskjell bl.a. om boligbyggelagens adgang til å sikre seg uopp-sigelig kontrakt om forretningsførelsen i de enkelte borettslag, enda disse oftest kontorstiftes av boligbyggelaget, slik at de aktuelle beboere blir uten innflytelse på inngåelse av forretningsfører-kontrakten. Saken var oppe i Stortinget forholdsvis nylig uten at endringsforslag på dette punkt førte fram, fordi flertallet mente at en slik endring kunne rive noe av grunnlaget bort under boligkooperasjonen.

4. Prisløvgivningen, lovgivning om realkreditt o.m.a.

Viktige sider av boligbyggingen berøres av lovregler som delvis har mer generell karakter, og delvis gir spesialregler for bygninger og kreditt knyttet til eiendommer.

- B. *Statens oppsyn med kommunenes og andre offentlige organers virksomhet innen boligbyggingen.*

Det dreier seg her om kontrollfunksjoner av forskjellig art for å påse at lovregler blir fulgt og at de generelle retningslinjer for boligreising og boligpolitikk så vidt mulig blir fulgt opp.

- C. *Statstiltak for å stimulere og hjelpe kommuner og kommunale tomteselskaper m.v.*

Den lokale innsats vil i vesentlig grad være avhengig av at det stilles finansielle ressurser til disposisjon gjennom tilskott, lån eller lånemuligheter. Finans- og kredittpolitikken har derfor en vesentlig innflytelse på styringen av boligbyggingen.

Spesielle ordninger for tomteerverv (grunnkjøpsobligasjoner og kontantlån i Kommunalbanken) og for kreditt til opparbeiding av arealer (tomteopparbeidingslån og lån til grunnlagsinvesteringer fra Kommunalbankens spesielle kvoter), spiller betydelig rolle. Likeledes kan staten gjennom kredittordninger av denne typen medvirke til at det blir sikret nødvendige arealer til spesielle boligformål som handikapboliger, boliger for eldre, boliger for enslige, tilbud av boliger og tomter til sjøfolk og eventuelle andre grupper som har relativt vanskeligere for å delta i konkurransen på det åpne bolig- og byggemarked.

Staten har også gjennom faglig hjelp og kursvirksomhet for kommunale tjenestemenn og folkevalte, muligheter for å lette boligreisingen og bedre kvaliteten så vel av planlegging som teknisk gjennomføring av prosjektene.

- D. *Arbeidskraft- og arbeidsmarkedstiltak.*

Rekrutteringsproblemen innen byggefagene er et betydelig problem. Selv om det på ingen måte er

tale om lavtlønnsfag, er tilgangen på nye arbeidsøkere begrenset. Mange av bygge- og anleggsarbeiderne i dag er eldre skog- og landarbeidere m.v. som i voksen alder har gått over til yrket.

Brakke- og pendlertilværelsen og til dels usikkerhet med sysselsettingen i vintersesongen bidrar til å gjøre byggearbeidsplassene mindre etterspurte. Mangelfull opplæring for en del av de som søker til bygg og anlegg kan også til dels være et draw-back for bransjen.

Staten har både på fylkesbasis og sentralt egne utvalg for byggearbeidskraften. Her drøftes også opplæringsspørsmål og velferds- og trivselstiltak for arbeidstakerne. Voksenopplæring og perfektjoneringskurs er en viktig del av arbeidskraftmyndighetenes oppgave.

Ellers bør det nevnes at ordningen med vinterstilskott til småhusbygging i Nord-Norge og en del andre distrikter har bidratt til mer stabil sysselsetting i byggebransjen i de mest utsatte deler av vårt land. I de mer sentrale områder har en stadig byggeregulering og det er etter min mening nødvendig å fortsette med dette for visse typer av bygg bl.a. i Oslo-området. Boliger som nå har vært fri i en årrekke kan det derimot ikke være grunn til å trekke inn under kvoteregulering. Det ville skape store problemer for planlegging og administrering av byggearbeider i de deler av landet der boligøden er størst og byggevirksomheten ofte ligger forholdsvis lavt pr. 1 000 innbygger.

Et annet spørsmål er om det ikke trengs en viss revisjon av byggereguleringen slik at en kan sikre reising i servicebygg (nærbutikker, frisørsaloner, legekontorer, visse forsamlingshus osv.) samtidig som boligbyggene blir ført opp. Daginstitusjoner for barn og skoler har i de senere år vært fritatt for byggeløyve, så her er det i tilfelle planlegging og finansiering som setter grensene for parallellkjøring med boligbyggingen.

E. Finansiering av byggevirksomhet.

Den Norske Stats Husbank finansierer nå omtrent tre av fire nye boliger som reises her i landet. Dette er statens aller viktigste instrument for sikringen av det byggevolum som en i dag tar sikte på. Husbankens låneregler er knyttet sammen med visse areal- og standardkrav som dermed blir normgivende for en vesentlig del av boligmassen. Om disse normene alltid virker rettferdige eller hensiktsmessige, kan nok diskuteres.

Forsøk på å sette øvre grenser for prisene på opparbeidede tomter eller for totale byggekostnader kan lett føre til at bygging på dyrket mark virker fordelaktigere enn på fjellgrunn, og dermed motvirke retningslinjene i den generelle arealdisponeringspolitikk. Arealnormer i stedet for prisnormer for bygg som finansieres gjennom Husbanken, gir mindre fleksibilitet i retning av å kunne bygge billig pr. arealenhet og få flere kvadratmeter mot til gjengjeld eventuelt å ha mindre kompakt innredning eller utstyrstandard. Ulik låneutmåling for hus som føres opp i de sentrale delene av en kommune i forhold til boliger i de mer spredt bygde deler, blir ikke sjelden framhevd som en for-

sterkning av sentraliseringspresset og dermed lite ønskelig — mens Husbanken peker på at salgsværdien, er høyere for sentralt plasserte hus.

Selv om Husbanken etter hvert har utvidet sin långivning til ikke bare å finansiere pantelån i bolighus, men også yter prosjekteringslån på forhånd, lån til grøntanlegg, barnehager, garasjer i tettbebyggelse m.v. hybler for elever i videregående skoler og for studenter, inklusive elevhjem o.l. og videre behovsprøvde utbedringslån for eldre hus, lån til spesialhjem for handikappede, fellesrom i aldershjem osv. er det stadig spørsmål om grensene for bankenes virkefelt.

Etter min mening må det være rimelig at mindre anstalthusholdninger som integreres i en boligmasse — hjem for grupper av bevegelsehemmede er, blir finansiert sammen med boligprosjektet ellers. Jeg synes også at Husbanken bør få høve til å yte lån til reising av aldershjem, slik at grensen mellom helseinstitusjoner (som hører inn under Kommunalbankens utlånsfelt så sant de dekkes av sykehusloven) og boliger, trekkes mellom aldershjem/eldrepensjonert kategoriene og pleiehjemmene. I dag faller aldershjemmene nærmest utenfor de statlige låneordninger.

Ellers vil Husbankens utlånsregler ha ganske stor innflytelse på eiendomsforholdene til den nybygde boligmasse. Selv om det gis en del såkalte grunderlån til byggherrer som tar sikte på salg eller utleie av ferdige boliger, har egne hjem og kooperative boligformer preferanse i statens opplegg for boligfinansieringen.

Kravene til reduksjon av egenkapitalen og bokostnadene størrelse de første årene etter innflytting er for tiden brennende spørsmål, der løsningsene får store samfunnsøkonomiske konsekvenser, men der staten bl.a. gjennom Husbanken må medvirke i betydelig grad. Innen jordbruksdistriktene gir Landbruksbanken en del boliglån. Kredittforeningen som yter lån til boliger får kvoter fastsatt av statsmyndighetene.

Alt i alt blir det på finansieringssiden at staten møter de største krav både fra kommuner, fra entreprenørsiden og fra byggherrer og publikum.

Kommunenes ansvar.

Kommunenes oppgaver og virkefelt knytter seg dels til planleggingen, dels til innkjøp og tilrettelegging av arealer, videresalg eller bortfeste av ferdige tomtefelter, medvirkning ved finansieringsordninger for boligprosjekter, eventuelt ved spesiell hjelp til å realisere boligbygg eller sikre en del av den nye boligmassen for enkelte grupper av boligsøkende.

Kommunene har også ansvaret for den tekniske bygningskontrollen og øver innflytelse på fordelingen av noe av den nybygde boligmassen. Gjennom sin reguleringsmyndighet har kommunene bl. a. avgjørelsen, når det gjelder konsentrasjon av bebyggelsen også i de mest sentrale byområder og tettbebyggelser. I den sammenhengen kan det være grunn til å stille et spørsmålstegn ved den utnyttingsgrad som kommunale myndigheter tillater

f.eks. i de mest sentrale deler av Oslo. En noe sterkere konsentrasjon i selve bykjernen kan spare både reisetid og kommunikasjonsutbygging og minske presset noe på arealer lenger ute.

Kommunenes oppgaver ved sanering av eldre bebyggelse som dels er direkte helseskadelig har hittil vært fulgt opp i for beskjedne grad. Her kan det være nødvendig med både en sterkere prioritering fra kommunenes side og en finansiell medvirkning fra staten.

Alt i alt ligger kravene til den kommunale innsats i boligbyggingen i dag i stor utstrekning på tomtepolitikken og arealdisponeringens oppgave. Til tomtepolitikken hører da også en rimelig fordeling av tilgjengelige arealer på de ulike grupper av byggherrer.

Spørsmålet om den kommunale bygningskontroll i større grad bør ha ansvar ovenfor byggherre/boligsøker har vært reist i forskjellige forbindelser. En omfattende erstatningsplikt for kommunen i tilfelle av mangelfull kontroll, vil være vanskelig å etablere uten at hele apparatet utbygges vesentlig. Mye taler for at en heller legger om i retning av større frihet på byggmester- og entreprenørsiden når det gjelder tekniske løsninger, men til gjengjeld stiller strengere kvalitetskrav til produktet. *Tanken om en slags offentlig «varedeklarasjon» for boliger kan være verd overveielse som et ledd i samfunnets bestrebelser på å heve boligstandarden og utvikle normer for boligtilbud.*

Entreprenørenes og byggmestrenes ansvar.

Entreprenører og byggmestre har først og fremst sitt arbeid knyttet til produksjonen av selve boligen og til en del av det planleggingsarbeid som ligger forut for det.

Det må kunne kreves faglig tilfredsstillende produkter, og at kontraktsforholdet til byggherren ordnes primært gjennom klare standardkontrakter som presiserer rimelige regler om ansvar for kvaliteten. Konkursene i byggebransjen har aktualisert spørsmålet om fastere kontraktsnormer og ordninger for å sikre de som bygger mot uventede og uforskyldte tap.

Av de som utfører byggearbeidene må en altså kunne kreve: Rimelige priser, tilfredsstillende kvalitet av produktet, både i planlegging og teknisk utførelse og betryggende sikkerhet for at de som bygger ikke blir påført urimelige tap, fordi forpliktelsene på entreprenør/byggmestersiden ikke blir oppfylt.

Byggherrens og beboernes ansvar

I første rekke vil byggherren/beboerne måtte ta ansvaret for bestemmelser under prosjekteringen av bygget, og siden sørge for å oppfylle sine kontraktmessige forpliktelser med hensyn til betalings-terminer.

Av større byggherrer må det ellers kreves at de administrerer virksomheten effektivt og uten for store utgifter for de boligsøkende. De store differanser i innskudd og bokostnader mellom hus i

samme område som bygges omtrent på samme tid, tyder på at det kan være betydelige rasjonaliseringsgevinster å hente både på byggherre- og entreprenørsiden.

Konklusjon.

En kort oppsummering av ansvarsforhold og oppgaver i boligbyggingen gir altså som konklusjon at staten i første rekke har sine funksjoner knyttet til lovgivning, arbeidskraftsspørsmål og finansiering av boligbyggingen. Kommunene har den lokale planlegging, tomtepolitikken, den tekniske byggekontroll og fordelingen av deler av den nybygde boligmasse som sine viktigste oppgaver i boligbyggingen og må i den sammenhengen være innstilt på spesielt å støtte enkelte grupper av boligsøkere.

Byggmestre og entreprenører har sitt hovedansvar på det produksjonstekniske og produksjonsøkonomiske område med muligheter for at myndighetene kan kople en del større firmaer sterkere inn i planlegging og tilrettelegging av byggefelter for på den måten å utnytte prosjekteringskapasitet og minske byggkostnadene. Byggherre og beboere har sterke interesser knyttet til beslutningsprosessen ved planlegging og utforming av nye boligområder og sitt vesentligste kontraktmessige ansvar knyttet til at de avgjørelser byggherren treffer skjer i rett tid og at oppfylning av betalingsforpliktelser foregår punktlig ettersom bygget skrider fram.

Jeg har i dette foredraget pekt på en del forhold som bør endres og forskjellige spørsmål som kan være gjenstand for diskusjon. For min del vil jeg understreke som de mest påtrengende:

At staten skiller lovgivningen om samfunnsplanlegging og teknisk bygningskontroll, sørger for en bedre samordning av boligreisningen og det regionale utbyggingsmønster,

at flere detaljavgjørelser desentraliseres til kommunalt eller fylkeskommunalt plan, og at det skaffes tilstrekkelige pengemidler til boligfinansieringen og til en samtidig eller parallell finansiering av bygg og anlegg for de servicetiltak som hører med til et fullt utbygd bomiljø.

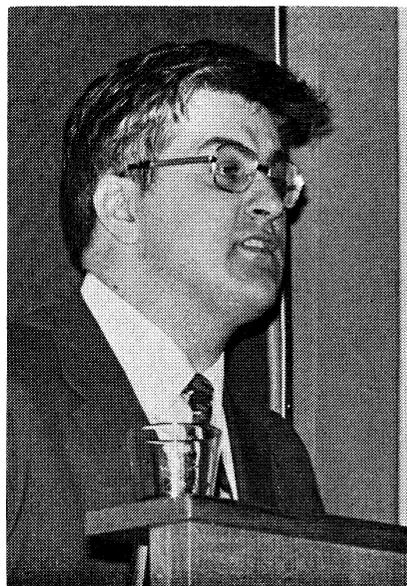
At kommunene settes i stand til og evner å skaffe nødvendige tomtearealer til forskjellige grupper av byggherrer og bidrar til at det blir bedre og mer effektiv konkurranse om byggeoppdrag samtidig som boligprodusenter med tilstrekkelig kapasitet får mulighet for å nytte de økonomiske og andre fordeler en omfattende totalprosjektering kan gi.

At entreprenører og byggmestre får større frihet i de tekniske løsninger av byggesakene og større ansvar så vel teknisk som økonomisk for at det produktet de leverer holder kvalitative mål.

At de enkelte byggherrer og framtidige beboere i nye hus får mer å si ved utformingen av sin bolig og sitt bomiljø ved å komme til orde før alt som betyr noe i realiteten er bestemt.

Byplan og boligreising

AV
PROFESSOR ÅKE ANDERSSON,
NODISKA INSTITUTET FÖR SAMHÄLLSPLANERING



Bostadspolitikens mål och medel¹⁾

Utgångspunkten för behandlingen av de stora regionernas bostads- och lokaliseringspolitik är följande mål:

- a. Höjd bostadsstandard
- b. Jämn fördelning mellan hushållen av bostadsstandarden
- c. Rationellt utnyttjande av bostadsbeståndet
- d. Konjunkturanpassning av bostadsbyggandet
- e. Tillväxtanpassning av bostadsbyggandet
- f. Rationell anpassning mellan bostäder, arbetsplatser och kommunikationssystem (eller «effektivt markutnyttjande»)
- g. Segregation motverkas

Analysen av de lämpliga medlen måste ske mot bakgrund av att samhället länge kontrollerat hyresättning och bostadsbyggande. De skandinaviska storstadsregionernas bostadsmarknader är därför alla i obalans i en mängd avseenden.²⁾

Höjd bostadsstandard kan uppnås på flera olika sätt:

- I Nyproduktion av lägenheter,
- II Rivning och ersättningsproduktion,
- III Reparation och upprustning av lägenheter och hus,
- IV Upprustning av den yttre «Närmiljön» (trafikmiljön i grannskapet, lekmiljön, den estetiska miljön etc.)

Det räcker inte med att som länge skett koncentrera uppmärksamheten på nyproduktion av lägenheter.

Möjligheten att inom hyresregleringens ram höja hyran för att klara kostnader för reparation och upprustning av lägenheter har i Sverige givit en betydande reinvesterings- och reparationseffekt.

¹⁾ En utförlig redogörelse för bostadspolitikens mål och medel ges i Andersson A E, Tegnér G, Wiberg L: Bostadspolitik för Stockholmsregionen. Stockholm, 1971.

²⁾ Ingemar Ståhl gör i sin artikel en mera utförlig granskning av bostadsmarknadens balansproblem.

Men eftersom de externa effekterna av investeringar, reinvesteringar och reparationer är starkt positiva finns det skäl att driva fram en utökad aktivitet under momenten II—IV.

Inom trafikområdet finns det flera paralleller som kan utnyttjas, när man vill konstruera en metod för aktiverat underhåll och förbättring av fastighetsbeståndet. Obligatorisk bilbesiktning kombinerad med åtgärdstvång har med stor framgång tillämpats i Sverige i ett antal år och det är därför rimligt att använda ett likartat system. Följande medelpaket krävs i så fall:

- a. Bostadsbesiktning (exempelvis vart 5:e år)
- b. Reparations- och upprustningstvång i vissa specificerade hänseenden
- c. Lag om expropriation eller konfiskation vid vanskötsel av fastigheter.

Med dessa medel driver man naturligtvis inte fram en upprustning av närmiljön. För det krävs ett vidgat engagemang från kommunernas sida.

De flesta politiker menar att bostadsstandarden bör fördelas jämnare än fördelningen av inkomster. Det motiveras bäst med samma argument som anförs inom utbildningsområdet: «Många föräldrar underskattar en god bostads betydelse för barnens långsiktiga utvecklingsmöjligheter».

Bostadsbesiktning och reparationstvång påverkar utbudet av bostäder och innebär i princip en minskad mängd lägenheter av låg standard (och därmed låga långsiktiga jämviktspriser). Om efterfrågans fördelning över kvalitetsklasser är given kommer utbudsåtgärderna att kunna innebära förlängda köer i bostadsbeståndets lägsta kvalitetsklasser. Medlet att klara detta problem är naturligtvis förbättrade bostadssubsidier för låginkomsttagare. Sådana subsidier måste i första hand vara kvalitetsberoende eftersom kvalitetsefterfrågan tycks ha betydligt högre inkomst- och priselasticitet än ytefterfrågan. (Med bostadskvalité avses då lägenhetens utrustning, isolering, service inom fastigheten yttre miljö, lekturstning etc.)

De fördelningspolitiska ambitionerna på bostadsområdet måste sålunda leda till att både utbuds- och efterfrågepåverkande medel tas i anspråk.

Hyresregleringen är ett hinder för ett rationellt utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Genom den ställs olika konsumenter med samma inkomst inför olika prisrelationer både mellan bostäder med likartade egenskaper och mellan bostadstjänster och övriga produkter.

De två mest påtagliga uttrycken för hyresregleringen är:

- a. Prisindex för bostäder faller numera mycket snabbare med växande bostadsålder än före regleringen av hyrorna.
- b. Det finns ingen samvariation mellan avståndet till en regions centrum och hyresindex för den reglerade marknaden, trots att såväl ekonomisk teori som erfarenheter från oreglerade marknader visar att priset skall falla med växande avstånd till centrum (som har bästa allmänna kommunikationsläget).

Den tydligaste konsekvensen av hyresregleringen är den ytterst begränsade rörligheten på bostadsmarknaden. Vissa stadsdelar i Stockholm med ett stort bestånd av hyresreglerade lägenheter har t ex större andel åldringar än de extrema utflyttningskommunerna i glesbygden.

Benägenheten att inte flytta från de hyresreglerade lägenheterna när förändring av familjestrukturen, inkomständring och preferensändring skulle motivera en flyttning, torde vara en viktig förklaring till att medelrestiden till arbetet i Stockholmsregionen ligger vid ca 30 minuter (med bil), samtidigt som amerikanska och engelska regioner av samma storlek redovisar medelrestider om 15–20 minuter. Enbart dessa tidsskillnader svarar mot 3–4 procents minskning av den privata konsumtionsstandarden för hushållen.

Hyresregleringen bör således avskaffas — och i första hand i *storstadsregionerna* där de negativa effekterna är så påtagliga.

Om hyresregleringen avvecklas reellt (och inte som i Sverige enbart till namnet) uppträder vissa följdverkningar som måste korrigeras. Hyrorna stiger mest i centrala lägen av de stora regionerna, på grund av dessa områdens överlägsna *tillgänglighet* i kommunikationssystemet. Det är då naturligt att korrigeras dessa negativa fördelningseffekter med en mycket hård beskattning av lägesräntorna per kvadratmeter mark. En sådan reform får enbart positiva effekter:

- a. Förbättrade finanser för kommunen
- b. Stimulans till effektivt markutnyttjande i centrala lägen
- c. Reduktion av spekulativt markinnehav på grund av skillnader i förväntningar vis à vis den fysiska planeringen³⁾

³⁾ I jämvikt är priset på mark likamed diskonterade värdet av alla förväntade intäkter minus förväntade kostnader. Om de *realiserade* kostnaderna alltid anpassas till de *realiserade* intekterna med hjälp av en skatt, som ständigt anpassas till de olika tomternas förbättrade lokalisering, så kommer markpriset att vara likamed noll i alla lägen.

d. Utjämning av inkomster mellan egendomsägare och egendomslösa

e. Den offentliga sektorn får bättre indikationer på lönsamheten i lokaliserings- och trafikpolitiska projekt.

Även om hyresregleringen helt avvecklas finns det skäl att *bibehålla regleringen av investeringarna i bostäder*, i första hand av konjunktur- och tillväxtpolitiska skäl. Bostadssektorn har en kapitalkvot (capital/output) som överträffar alla andra sektorer, vilket innebär att en endogen efterfrågeanpassning av bostadsbyggandet både kan påverka konjunktur- och tillväxtförhållandena på ett sätt och i en utsträckning som kräver en mycket förfinad finanspolitik (som åtminstone Sverige saknar).⁴⁾

Produktionsenheters lokalisering och tendenserna till enkärnighet.

De flesta regioner präglas av klar enkärnighet i företagens lokaliseringsmönster. Huvuddelen av sysselsättningen finns inom en ganska snäv cirkel i varje region. Någon mera uttalad flerkärnighet i lokaliseringsmönstret finns inte ens i en så stor region som Stockholmsregionen.

55 procent av regionens sysselsättning finns i Stockholms innerstad (62 procent av offentliga och privata tjänster, 87 procent av finansförvaltningen mot 40 procent av industrin). Mot denna totala dominans kan man ställa den ofta uttalade önskan att decentralisera sysselsättningen i takt med den alltmera utglesade bosättningen.

Det är min avsikt att diskutera realismen i dessa försök att åstadkomma «flerkärnighet» i lokaliseringsmönstret eller som det ibland mera drastiskt formuleras samlokalisering med bostädernas lokalisering.

Det har varit vanligt att i diskussioner om ett mera decentraliserat lokaliseringsmönster anföra de amerikanska erfarenheterna av en snabb nedgång i innerstädernas sysselsättning. I en opublicerad uppsats visar B Cohen vid Yale att den tidigare upplevda nedgången i stadskärnornas sysselsättning kommit att vändas under 1960-talet.

Vilka *orsaker* kan nu anföras för denna tendens att bevara enkärnigheten i lokaliseringsmönstret?

a) I Amerikas större stadsregioner har *saneringsverksamheten ökat*, vilket har inneburit att markanvändningen intensifierats mätt i kapital per m² och i antal sysselsatta per m².

Det finns skäl att vänta liknande «ekoeffekter» i de nordiska storstäderna. Om en ekonomi genomgår en investeringshousse över en längre period, kommer en reinvesteringshousse att uppträda när kapitalet blivit ekonomiskt föråldrat. Stockholm hade en våldsam investeringsboom under 1870- och 80-talen. En stor del av reinvesteringsbehoven kom-

⁴⁾ Detta beror naturligtvis på bostadens livslängd i förhållande till maskinkapitalets. Om den ekonomiska planeringen arbetar med snävare tidshorihont än 40–50 år tenderar denna skillnad att leda till nedpressning av bostadsbyggandet, när politikerna vill prioritera ekonomisk tillväxt. (Kapitalkvoten är byggnadskostnad dividerad med jämviktshyra per tidsperiod multiplicerad med antalet tidsperioder.)

Trettio stora «Metropolitan Areas». Förändringar i sysselsättning.

	City	Förorter	Metropolitan Area	City	Förorter	Metropolitan Area
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Tusental anställda			Årlig procentuell årändring		
<i>1958—63</i>						
Industri	— 264	393	129	— 1,3	6,0	0,3
Detaljhandel	108	546	654	1,0	7,7	3,6
Partihandel	— 48	145	97	— 1,7	8,2	1,2
Vissa tjänsteproducerande sektorer	173	205	378	2,6	7,9	4,1
Kommunala sektorn	52	na	na	1,6	—	—
TOTAL	21	na	na	0,0	—	—
<i>1963—67</i>						
Industri	139	679	818	0,9	4,8	2,7
Detaljhandel	59	350	409	0,6	4,6	2,5
Partihandel	— 57	171	228	1,1	8,4	3,2
Vissa tjänsteproducerande sektorer	141	165	306	2,4	5,9	3,5
Kommunala sektorn	110	na	na	3,1	—	—
TOTAL	506	na	na	1,3	—	—

mer därför att mogna ut som ett eko under 1960—1970-talen. I samband med dessa reinvesteringar kan markutnyttjandet intensifieras i lägen med goda kommunikationer, vilket leder till ökad sysselsättning.

Även om exploateringstalen inte höjs medför reinvesteringarna ett effektivare markutnyttjande än det 1800-talsbebyggelsen medgav. Vill man förhindra detta krävs det tämligen drastiska åtgärder från samhällets sida.

b) I de svenska medelstora och stora stadsregionerna har hyresregleringen på bostadsmarknaden haft sin betydelse, när det gällt att «kontoriserar» innerstäderna. Hyresregleringen innebär ju helt enkelt att hushåll med stort behov av närhet till city för arbete och för service alltmåra förbjuds att priskonkurrera med olika mindre företagsenheter om sådana lägenheter som lätt kan konverteras till kontors- eller lageranvändning.

c) Fördelarna av ansamling av företagsamhet kring de mest tillgängliga delarna av regionerna har ökat med tillväxten av servicesektorerna. Dessa sektorer säljer sina tjänster antingen till många typer av företag eller till hushåll. Vid försäljning och köp av tjänster är personkontakter en nödvändighet och vid personkontakter av varierande inriktning blir det lönsamt att lokalisera produktionsenheterna i lägen med god tillgänglighet både med det kollektiva och det privata trafiknätet.

d) Tillkomsten av nya effektiva radiella kollektiva transportsystem som tunnelbanor och pendeltåg innebär att regionens kärna kan bibehålla eller kanske t.o.m. stärka sin relativa överlägsenhet i fråga om tillgänglighet gentemot regionen i övrigt.

Huvuddelen av dessa arbument talar för *enkärnighet* i lokaliseringsmönstret och på ganska goda grunder. Genom en ansamling av produktionsenheter i anslutning till en terminalanläggning eller en knutpunkt i kommunikationssystemet nås ett högt kapacitetsutnyttjande och låga genomsnittskostnader för samhället. Kollektiviteten i transportsystemet och särskilt i dess terminalanläggningar är en viktig agglomerationsfaktor.

Så snart det finns en fast anläggning, vars tjänste måste användas av många produktionsenheter i anslutning till anläggningens lokalisering finns det fördelar att vinna med en ansamling av användare, dvs. pendlare, boende eller företagsenheter. Utnyttjandet bör då drivas fram till den punkt att den samhällliga marginella kostnaden svarar mot den marginella användarens intäkt av *änläggningen*. Det finns bara skäl för samhället att begränsa agglomerationen användare om det uppstår trängsel eftersom trängselkostnader som påförs andra inte tas in i företagets och hushållens kalkyler.

Det finns emellertid situationer där det kan vara befogat att helt förhindra agglomeration.

På sådana marknader för service, där det bara finns ett fåtal säljare som distribuerar varor och tjänster av nödvändighetskaraktär, finns det en stor risk att ett företagsekonomiskt optimalt beteende leder till en alltför stark geografisk koncentration sett i ett vidare samhälleligt perspektiv.⁵⁾

Den överdrivna koncentrationens orsaker kan lätt beskrivas på följande sätt:

Antag att representanter för två livsmedelsföretag i konkurrens med varandra har möjlighet att en åt gången i en serie diskussioner med en planförfattare föreslå lokalisering av sitt företags livsmedelsbutik i en stadsdel som byggts kring en dominerande trafikled. Den totala köpkraften och stor-driftsfördelarna i produktionen av denna service motiverar två butiker. Befolkningen antas jämt fördelad över hela ytan och det förekommer ingen nämnvärd segregation. Planförfattaren som är angelägen om korta gångavstånd för hushållen i samband med livsmedelsinköp räknar då med att de två butikerna skall betjäna var sin halva av stadsdelen och planerar den i mitten av respektive delområde. Om det företag som först får se planför-

⁵⁾ Hotelling H, «Stability in competition», återgiven i Boulding — Stigler (ed) Readings in Price Theory, Irwin, Chicago 1952.

Serck-Hansen J, Optimal patterns of location, NHPC, Amsterdam 1970.

slaget vill få en stor marknadsandel är det naturligt att han då kräver att få lägga sig betydligt närmare den andre företagarens butik. Härigenom är det nämligen möjligt att öka marknadsandelen för det första företaget. Om planförfattaren korrigerar sitt planförslag i enlighet med den första företagets önskemål kommer detta att utlösa en motreaktion från det andra företaget, som genom att tillämpa samma strategi har möjligheter att kasta om den potentiella relationen mellan marknadsandelarna. Det finns inget som kan stoppa denna förhandlingsprocess, förän båda enheterna ligger i ett servicekluster som betjänar hela marknaden. I den slutliga lösningen har inget av företagen fått en högre marknadsandel, omsättning eller vinst. Företagen har bara vunnit en bättre möjlighet att bevaka den andre partens marknadsbeteende, men detta är av ringa intresse för konsumenterna, om det som här rör sig om ett extremfall av oligopol. För konsumenterna har situationen blivit distinkt sämre. Medelrestiden och kostnaden för inköpsresor har fördubblats, utan att förändringarna i konkurrenssituationen ger några positiva effekter. På sådana marknader med få säljare sätts priskonkurrensen dessutom ur spel och i stället utvecklas reklamkampanjutbud, produktdifferentiering och andra former av «sales promotion». Sådana åtgärder har i första hand till syfte att minska konsumenternas information och leder därför i allmänhet till sänkt välfärd.

Det här beskrivna utvecklingsförloppet är särskilt vanligt på de marknader som kännetecknas av koncentration till få företag med försäljning av produkter, som närmast har karaktär av nödvändighetsvaror. Risken för överdriven koncentration kan förväntas vara störst i livsmedelssektorn, där ett fåtal kedjor helt dominerar marknaden. Men också bensindistributionen styrs av oligopolföretag som visar samma marknadsbeteende.

I den fysiska planeringen är det nödvändigt att kontrollera etableringen av distributionsenheter inom «kedjedistributionen» på sådant sätt att överdriven ansamling av distributionsenheter motverkas. I ett större regionalt perspektiv gäller det att förhindra att samtliga stormarknader ansamlas till de största infartslederna. I ett något mindre regionalt perspektiv är det ofta nödvändigt att förhindra att bensinstationer och till dem anknutna serviceanläggningar ansamlas vid de få knutpunkterna mellan olika större kommunikationsleder. I det allra minsta perspektivet är det nödvändigt att med stadsplanerna förhindra överetablering av livsmedelsdistribuerande enheter i stadsdels- och stadsdelsgruppscentrum.

Det finns sålunda en hel del starka skäl för citydominans för produktionsenheter samtidigt som bostäderna får en utspridning i stora regioner. Dessa skäl blir också starka i de mindre och medelstora regionerna, som med nödvändighet måste arbeta med ett mycket litet antal odelbara transportprojekt som ger stora skillnader i tillgänglighet mellan olika delar av regionen.

Det är emellertid en politisk realitet att flerkärnighet i lokaliseringsmönstret eftersträvas i de

skandinaviska storstadsregionerna. Men man bör vara uppmärksam på att många faktorer — flera rationella och en del av orationell art — verkar för enkärnighet. Enkärnigheten kan naturligtvis göras något diffus med hjälp av generella stadsbyggnadsbestämmelser som begränsar intensiteten i regionernas centrala områden, men sådana åtgärder har ändå till sina huvuddelar marginella effekter.

Det räcker framförallt inte att upprätta general- och regionplaner som uttrycker *önskan* att förskjuta tyngdpunkten i lokaliseringsmönstret.

Vill man uppnå en verklig flerkärnighet krävs det väl samordnade åtgärder på lokaliseringspolitikens område, på transportpolitikens område och när det gäller insättande av offentligt servicekapital i anslutning till de nya lokaliseringskärnorna.

Bostedernas optimala lokalisering i ett dynamiskt perspektiv.

Hur skall då boendet *optimalt* inpassas i en föränderlig fysisk struktur? Här gäller det att särskilja bostadsanvändarens och företagarens olika roller.

Hushållet uppträder:

- a. som leverantör av arbetskraft till produktionsenheter
- b. som konsument av prissatta och icke-prissatta produkter i andra delar av regionen samt
- c. som användare av sin närmiljö.

Produktionsenheterna uppträder:

- a. som användare av arbetskraft
- b. som användare av andra produktionsenheters produkter
- c. som leverantör av produkter till hushållen samt
- d. som användare av sin närmiljö.

Produktionsenheterna (också bostadsenheterna) karakteriseras av större eller mindre stordriftsfördelar, som måste uppmärksammas vid lokaliseringsanalysen.

I huvudsak gäller det i övrigt emellertid att uppmärksamma hushållens kontakter med andra hushåll och med produktionsenheterna — som konsumenter och leverantörer av produktionsfaktorn arbete — samt företagets tekniskt och ekonomiskt betingade kontaktbehov. En preliminär studie av den optimala fördelningen av bostäder och arbetsplatser i en region — när stordriftsfördelar och kontaktkostnader uppmärksammas — ger göljande resultat.⁶⁾

Om det är optimalt att ha ett city (som på vänstra bilden) bör det domineras av arbetsplatser. Enbart vid osannolikt höga kontaktfrekvenser mellan olika hushåll är det optimalt att sprida ut både arbetsplatser och bostäder. I figuren side 24 ser man också att det kan vara optimalt att spara

⁶⁾ En dynamisk tvåsektormodell (bostäder med index b och arbetsenheter med index a) har utnyttjats för detta ändamål. Modellen är kvadratisk och icke-konvex och beskrevs första gången i en artikel av Koopmans och Beckman i *Econometrica* 1957. Lösningstekniken har utvecklats av två matematiker vid tekniska högskolan i Stockholm — A Karlqvist och L. Lundqvist. Den redovisas mera utförligt i *Dynamiska Lokaliseringsmodeller*, KTH, Stockholm 1970.

Statistiskt optimala "lösningar":

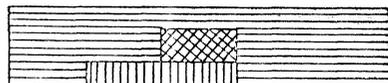
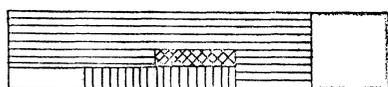
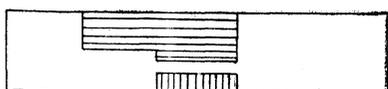
$$\begin{aligned} 1. \quad & K_{aa} = 3 \\ & K_{ab} = 2 \\ & K_{bb} = 1 \end{aligned}$$



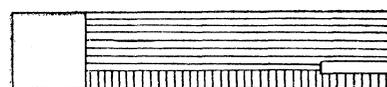
$$\begin{aligned} 2. \quad & K_{aa} = 1 \\ & K_{ab} = 5 \\ & K_{bb} = 20 \end{aligned}$$



$$\begin{aligned} 3. \quad & K_{aa} = 3 \quad k = 10 \\ & K_{ab} = 2 \\ & K_{bb} = 1 \end{aligned}$$



$$\begin{aligned} 4. \quad & K_{aa} = 1 \quad k = 10 \\ & K_{ab} = 5 \\ & K_{bb} = 20 \end{aligned}$$



↓
tid

Beteckningar



: Arbetsplats a = arbete



: Bostad b = bostad



: Arbetsplats som ersatt rivna bostäder (optimal kontorisering).

K = kontaktfrekvens x kontaktpris

k = saneringskostnad

expansionsytor i centrala lägen och att riva bostäder för att därefter kontoriserar i dessa lägen.

Våra fortsatta studier måste inriktas på att införa återverkan på närmiljön. Sannolikt kommer resultaten då att bli något mindre precisa om än med samma tendenser.

Det är i detta sammanhang naturligt att mycket kortfattat beröra *segregationsproblemet*. Det kan finnas segregation efter många linjer:

- Ålderssegregation och annan demografisk segregation
- Utbildningssegregation
- Etnisk segregation
- Segregation efter inkomstläget

Ofta samvarierar vissa av dessa faktorer.

Det har under de senaste åren genomförts segregationsundersökningar på både teoretiskt och data-mässigt solid grund. Dessa undersökningar — som i första hand gällt San Fransiscos och Chicagos metropolitan areas — visar ganska entydigt att se-

⁷⁾ Se särskilt Muth R, *Cities and Housing*, U C P, Chicago 1969.

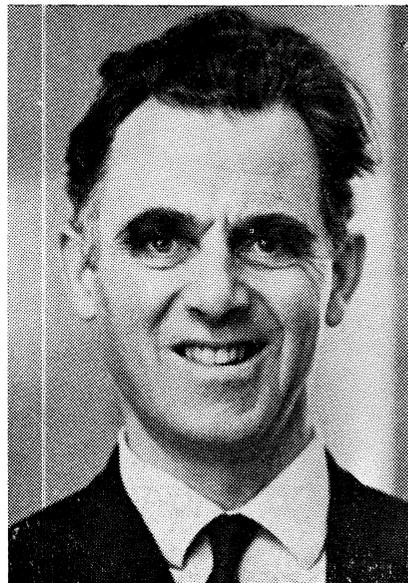
gregationen i första hand beror på betalings- och transportförmåga.⁷⁾

I inget fall har man funnit statistiskt signifikanta och kausalt analyserade samband mellan *bostadsutbud* och segregation. *Med andra ord: Man kan inte bygga, reparera eller sanera bort segregation. De viktigaste medlen blir inkomst- och förmögenhetsutjämning, bostadssubventionering — och kanske viktigast — förbättrade transportmöjligheter för låginkomsthushåll och andra hushåll, som i dag missgynnas i transportpolitiken, i transportplaneringen och i skattelagstiftningen.*⁸⁾

⁸⁾ I detta perspektiv är det besynnerligt att höginkomsttagare med bil som väljer att bosätta sig i en avlägsen pastoral idyll i utkanten av en svensk storstadsregion får en transportsubvention (via skatteavdrag) om 3 000 kronor per år samtidigt som låginkomsttagare som bosätter sig i ett höghus intill järnvägsstationen får en transportsubvention med 450 kronor. Sådana missförhållanden kan lätt rättas till genom ett generellt avdrag på skatten för resekostnader — ett avdrag som kunde växa med avståndet till city, men göras helt oberoende av inkomsten.

Tiltak for å oppnå en mer effektiv tomtepolitikk

AV
EKSPEDISJONSSJEF JENS L. SEIP,
KOMMUNAL- OG ARBEIDSDEPARTEMENTET



1. Innledning.

I den disposisjonen for dette foredraget som er delt ut til deltakerne i konferansen, har jeg forsøkt å definere tomtepolitikk slik: Med tomtepolitikk forstår vi de offentlige tiltak for å sikre at grunnutnyttelsen blir gjennomført etter en utnyttelsesplan, en tidsplan og med økonomiske relasjoner som tjener de sosiale og økonomiske målsettinger. Jeg håper at en slik definisjon gir et noenlunde bilde av emnet, men jeg har under forsøkene på å finne en hensiktsmessig formulering selv hatt en følelse av at den ikke er så klargjørende som ønskelig. Jeg har følt meg i noe av den samme situasjon som professor Werner Werenskiold synes å ha vært i da han skulle starte en forelesningsserie i geografi. Han brukte den første dobbelttimen til å forsøke å definere begrepet geografi, og forkastet den ene definisjonen etter den andre. Til slutt endte han opp med å si at «geografi er det som jeg nå foreleser i to timer i uka». For min del håper jeg på tilsvarende måte at foredraget vil vise en rimelig avgrensning av det som nå vanligvis betegnes med tomtepolitikk. La det være en trøst i denne forbindelse at begrepet brukes omtrent på den måten som jeg her vil gjøre, over store deler av verden. På den annen side må jeg presisere at jeg i det vesentlige behandler emnet ut fra norske institusjonelle forhold og med en viss hovedvekt på den del av tomtepolitikken som gjelder boligtomter. Tomteproblemer ved sanering går jeg ikke nærmere inn på. De er selvsagt viktige, men såvidt spesielle at de i tilfelle måtte gis en særskilt behandling.

I tilknytning til begrepene i foredragstittelen kan det også være grunn til å presisere at ordet effektiv her må ses i sammenheng med de vide sosiale målsettingene som tomtepolitikken i siste instans skal tjene.

2. Kommunenes særstilling i planleggings- og utbyggingsprosessen.

Som bakgrunn for omtalen av de forskjellige konkrete tiltakene kan det være grunn til å presisere at kommunene nødvendigvis må spille en stor rolle i tomtepolitikken. Det følger prinsipielt og generelt av at tomtepolitikken i meget vesentlig grad må gjennomføres som en lokal politikk og som et fellestiltak for beboerne i et område. Stort sett er det bare kommunene som kan spille denne rollen som fellesnevner for befolkningens interesser i et område.

Institusjonelt er det derfor også blitt slik at kommunene har en rekke særrettigheter etter gjeldende lovgivning. Det er kommunene som håndterer den fysiske planleggingen, med vedtak om generalplaner og reguleringsplaner, som bestemmer hvordan grunnen skal kunne nyttes ut, og som også har andre rettslige virkninger f. eks. i forbindelse med ekspropriasjon. Forskjellige av disse vedtakene krever riktignok godkjenning av høyere myndighet, men initiativ og hovedinnflytelse ligger hos kommunen. Kommunene har videre særskilte rettigheter til å ekspropriere grunn, og de har rett til beskatning som gir grunnlaget for de økonomiske tiltak bl. a. i forbindelse med utnyttning av grunn. Derimot er retten til å feste bort grunn som en eier, ikke en særrett for det offentlige, og da særlig for kommunene, her i Norge slik som i Sverige.

I vår nåværende situasjon er planleggingen og gjennomføringen av grunnutnyttelsen med tilknyttede hovedanlegg blitt langt viktigere enn tilfellet var dengang da samfunnet mindre var basert på fellesanlegg for vann- og kloakk, kommunikasjoner og diverse service. Som situasjonen nå ligger an, synes et lokalt demokrati med medbestemmelserett for befolkningen på stedet i disse viktige sa-

kene, bare å kunne gjennomføres med et system av kommuner. Der er imidlertid ikke sjelden et problem at for en rekke av tiltakene må avgjørelsen baseres på en samlet oversikt for ganske store områder. Eksempelvis må hovedtrekkene i grunnutnytting, kommunikasjoner og vann- og kloakkutbygging planlegges og for en stor del gjennomføres for hele Oslo-området under ett. Mange steder i landet har vi i løpet av 1960-årene fått endringer i kommuneinndelingen som i rimelig grad tar hensyn til disse forholdene. I andre distrikter har vi ikke fått det, og det kan reises berettiget tvil om det er riktig å legge alle de detaljoppgavene som i dag håndteres av våre kommuner til enheter som er store nok til å ta hånd om arealplanlegging og tomtepolitikk. Av mange grunner fungerer planlegging og tomtepolitikk i dag mindre godt i områder som utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked, men som består av mange kommuner. Spørsmålet om å finne andre organisasjonsformer for gjennomføring av de lokale funksjonene i disse områdene, er tatt opp til utredning med spesielt sikte på Oslo-området i et særskilt regjeringsoppnevnt utvalg med fylkesmann Koren som formann.

I denne forbindelse vil jeg gjerne presisere den betydning som hensiktsmessige lokale enheter har bl. a. for å sikre boligdekningen og også en rasjonell boligproduksjon. Sivilingeniør Selvaag antydet tidligere under denne konferansen at vår manglende boligdekning skyldes at vi legger opp vår boligproduksjon på boliger som koster mer i forhold til inntektsnivået enn det vi nasjonaløkonomisk har råd til. Det kan vel være noe riktig i det, iallfall for den privatfinansierte sektor. Et hovedproblem i denne forbindelse er imidlertid at i et område som Oslo-området vil ingen enkelt kommune føle ansvaret for boligforsyningen i området, og dermed prioritere tiltak som kan føre oss bort fra de store ulempene ved et så ubalansert boligmarked som det en har nå. Dermed får vi også et selgers marked på boligmarkedet, og lite av insitammenter til rasjonalisering.

3. Planleggingen av tomtepolitikken.

Den generelle bakgrunnen for en tomtepolitikk må normalt være en generalplan for utbygging av vedkommende kommune. Plikt til å utarbeide slik generalplan og lovbestemmelser om rettsvirkninger av en slik plan, fikk vi imidlertid her i landet først fra 1965 med den nye bygningsloven. Hittil er meget få generalplaner godkjent av departementet. De fleste kommuner arbeider imidlertid med sin generalplan, og svært mange av dem er kommet så langt i arbeidet at de har et planutkast som de langt på vei baserer seg på i sin tomtepolitikk.

En generalplan er ifølge bygningsloven «en oversiktsplan for utnytting av grunn i en kommune og for løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov i kommunen». Det heter videre i loven at generalplanen skal angi «hovedtrekkene i utnyttingen av grunnen, så som til byggeområder, jord- eller skogbruksområder, naturområder, trafikklinjer og andre kommunika-

sjonsanlegg, og for løsningen av vann- og kloakkspørsmål eller andre spørsmål om tiltak til dekning av allmenne behov innenfor kommunens område». I praksis og ved de nærmere bestemmelser som er gitt, er det forutsatt at generalplanen dels skal inneholde en tidsplan for utbyggingen, og dels gi en viss oversikt over de økonomiske muligheter for og konsekvenser av gjennomføringen. En generalplan vil imidlertid vanligvis være et meget omfattende arbeid, som riktignok må være under en viss kontinuerlig revisjon, men som bare kan settes opp samlet på nytt med flere års mellomrom. Tomtepolitikken vil da være et hovedelement i gjennomføringen og justeringen av generalplanen i mellomtiden. Her må tidsplan og budsjettering gjøres mer konkret, detaljert og bindende.

Vi har her i landet importert fra Sverige en målsetting om at kommunene bør søke å ha sikret tomter for 10 år og ha konkrete planer for 5 år. På grunnlag av en generalplan eller et generalplanutkast, evt. generalplanskisse, bør kommunene kunne gjøre seg opp en mening om i hvilke retninger de bør sikre tomter, evt. i flere alternativer. De bør gjøre dette for atskillig lenger tid framover enn det de lager helt konkrete utbyggingsplaner for, bl. a. fordi konkrete planer om utbygging i de nærmeste årene i seg selv har en tendens til å føre til stigning i tomteprisene.

Fra omkring midten av 1960-årene har omtrent halvparten av landets kommuner, omfattende 80—90 pst. av befolkning og boligbygging, vært bedt om å utarbeide femårige rullerende boligbyggingsprogrammer, og de aller fleste av dem har gjort det. Dette har vært konkrete programmer som har angitt hvilket år en skulle ta fatt på bygging på de forskjellige boligfeltene, og omtrent hvor sterkt de skulle utnyttes. Programmene er imidlertid blitt revidert hvert år samtidig som en har skjøtt på ett år til. Dette har gitt muligheter for å endre programmene, bl. a. ut fra vansker med å skaffe tomter i områder hvor disse ikke fra før av har vært sikret av kommunen. Sammen med boligbyggingsprogrammene har kommunene også stilt opp et investeringsprogram for kommunale investeringer i den samme femårsperioden. Dette har vært gjort for at en skulle kunne se at boligprogrammet bygger på rimelig realistiske forutsetninger når det gjelder den kommunale økonomi. Det er imidlertid behov for å komme videre med å skaffe oversikt over perspektiver for kommunenes økonomi noen år framover i tiden. En komité har foreslått obligatorisk fireårsbudsjettering for alle større kommuner. På grunn av begrenset administrativ kapasitet synes det som om dette vil bli satt ut i livet over en periode på flere år, slik at langtidsbudsjetteringen først gjennomføres i et begrenset antall kommuner, som da også kan vinne erfaring ved ordningen.

Det er først i løpet av 1960-årene at sikring av tomteforsyningen er blitt godkjent allment som en kommunal oppgave her i landet, selv om atskillige kommuner har vært aktive på dette området også tidligere. Det har derfor ikke eksistert noe generelt anbefalt mønster for kommunenes måte å organisere denne funksjonen på. Kommunaldepartementet

har fra 1967 anbefalt kommunene å nedsette særskilte tomteutvalg knyttet til kommunens sentraladministrasjon, for å planlegge og stå for tomtesikringen. Denne ordningen har etterhvert i stigende grad blitt vanlig, og praktiseres nå i omtrent halvparten av de kommuner som utarbeider boligutbyggingsprogrammer. For en del av gjennomføringsfunksjonene er det i en rekke mellomstore kommuner opprettet særskilte tomteselskaper, dels som rene kommunale organer men vel så ofte i samarbeid med boligkooperasjonen. Disse selskapene tar seg av praktiske spørsmål som selve overføringstransaksjonen for grunnen, og ofte regulering og opparbeiding. Det har vært regnet med at disse tomteselskapene ved å skilles ut fra selve kommuneadministrasjonen kan operere mer smidig og effektivt.

4. Kommunenes tomtepolitikk og eiendomsretten til tomter.

I det foregående har jeg snakket om at kommunen må sikre tomter til de aktuelle utbyggingsformål. Det vanligste er at dette foregår ved at kommunen kjøper opp tomtene. Det behøver imidlertid ikke alltid å skje på denne måten. I noen grad praktiseres det også slik at kommunen treffer avtale med bestemte grunneiere om at kommunen skal ha mer begrensede rettigheter i forbindelse med utbyggingen. Rettighetene kan bestå i at kommunen skal bestemme hvem som skal tildeles tomter, bestemme utnyttelse og boligtyper i noe større grad enn det vanligvis gjøres ved en reguleringsplan, fordele leiligheter som skal leies bort etc. Videre kan kommunen sikre seg retten til å bestemme utbyggingstempoet. Viktigst er det kanskje at det treffes avtale om at utparsellering skal skje til en bestemt tomtepris som kommunen og grunneieren på forhånd er blitt enige om. Når kommunene kan oppnå slike avtaler, er det dels fordi de kan ha truselen om ekspropriasjon i bakhånd, dels fordi de kan beherske utbyggingsmulighetene ved avgjørelser om framføring av hovedanlegg for vei, vann og kloakk, og dels fordi større grunneiere finner at deres interesser i økonomisk utnyttelse av sine tomtearealer vil være rimelig ivaretatt med en slik ordnet utbygging i samarbeid med kommunen. En del kommuner har praktisert slike avtaler. Erfaringen synes imidlertid å peke i retning av at kommunene har vanskeligheter med ved hjelp av slike avtaler å få det herredømme over utviklingen som de synes at de bør ha. Det synes som om kommunene i et nokså overveiende antall tilfelle finner å burde skaffe seg eiendomsretten over tomtearealene for å kunne beherske utbyggingen.

For arealer som kommunene har skaffet seg eiendomsrett til, oppstår dernest spørsmålet om de skal selges til byggherrene eller festes bort. Bortfeste gir kommunene en mulighet for å trekke inn til seg hele eller en vesentlig del av den verdistigningen som en regner med at tomtene får i tiden framover dels som følge av den generelle prisutvikling og dels som følge av den generelle prisutvikling og dels som følge av særskilt tomteprisstigning som

for sin del gjerne i stor utstrekning skyldes innsats fra kommunen. Noe av denne økte verdien kan kommunen trekke inn ved økt eiendomsskatt og økte kommunale avgifter av forskjellig slag, men det må anses på det rene at bortfeste gir kommunen vesentlige økte muligheter i så måte. Bortfeste gir også kommunen mulighet for å spare vesentlige utgifter i de tilfelle hvor den seinere må ta igjen en del av grunnen, f. eks. til utvidelse av gater. Rettigheter av denne art kan kommunen imidlertid sikre seg ved klausuler i salgskontrakten, f. eks. klausuler om at kommunen skal ha rett til å kjøpe igjen grunn til gater etc. for samme pris som salgssummen uavhengig av markedsverdien. En tilfredsstillende dekning for kommunen i salgskontraktene vil imidlertid gjerne bli temmelig komplisert, og omfattende klausuler av denne art er ikke meget brukt. På den annen side kan kommunen avlaste seg noe av den finansielle byrde som det betyr å sitte med eiendomsretten til tomtene og feste dem bort, ved at en del av tomteverdien betales kontant av festeren som såkalt innfestingssum.

I Sverige har en en ordning hvor kommunene kan få låne fra staten det vesentlige av tomteverdien for tomter som de fester bort. Dette fungerer som en stimulans til kommunene til å bli sittende med eiendomsretten til tomtene og feste dem bort. Det regnes med at dette kan gjøres med meget begrensede ekstrakreditter fra staten til kommunene, iallfall i de tilfelle hvor det dreier seg om tomter som skal brukes til bygging av boliger med statlige lån, fordi de statlige lånene blir lavere på festede tomter hvor byggherren ikke har hatt kontantutgifter til kjøp av tomt, enn på eiendomstomter.

Et spørsmål som har vært en del diskutert i de seinere år, gjelder prinsipper som kommunene bruker for fordeling av sine tomter til forskjellige byggherrer. I den utstrekning kommunene sikrer seg eiendoms- og disposisjonsrett over store deler av, evt. en overveiende del av, de tomter som brukes til utbyggingsformål, er det klart at dette blir et meget vesentlig spørsmål. Det kan være spørsmål om tomter til småhus skal fordeles til enkeltbyggherrer eller til byggherrer og entreprenører som foretar utbygging i større serier. Det kan være spørsmål om fordeling til byggherreorganisasjoner eller direkte til entreprenører for utbygging og videresalg, det kan være spørsmål om valg mellom forskjellige byggherreorganisasjoner og forskjellige entreprenører, evt. utbygging direkte i kommunens egen regi. Kommunenes bruk av sin eventuelt dominerende stilling på tomtemarkedet vil her kunne ha stor betydning for den økonomiske effektivitet i utbyggingen, for det sosiale organisasjonsmønster etc.

Når det gjelder omfanget av kommunenes grunnervervelser de seinere årene, og de tomtereservene kommunene nå sitter med, viser jeg til vedlagte tabeller 1 og 2. Som det går fram av tabellene har kommunenes arealervervelser økt ganske sterkt i løpet av den siste femårsperioden, fra snaut 29 000 da i 1965 til ca 50 000 da i 1970. Økingen faller imidlertid i det vesentlige på ervervelser til annet enn boligformål. Det kan dels være ervervelse til næringsformål og dels til friarealer. Den sterke økingen

Tabell 1. Samlede arealer til utbyggingsformål ervervet i hvert av årene 1965—1970. Areal i da. 406 av landets 449 kommuner.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	I alt 1965—70	Gj.snitt pr. år
Til utbyggingsformål i alt	28 657	34 311	32 200	36 801	37 322	49 990	219 281	36 547
Til boligformål	19 845	22 710	21 036	22 015	22 683	25 170	133 459	22 243
Til annet formål	8 812	11 601	11 164	14 786	14 639	24 820	85 822	14 304

Tabell 2. Kommunale grunnarealer til utbyggingsformål. 406 av landets 449 kommuner.

Kommunetype	Antall kom- muner	Folketall pr. 31/12—1970	Pr. 31/12—1969			Pr. 31/12—1970			Areal til bolig- formål pr. 1 000 innb. pr. 31/12— 1970
			Areal i alt da.	Herav til		Areal i alt da.	Herav til		
				Boliger da.	Andre formål da.		Boliger da.	Andre formål da.	
Boligprogram-									
kommuner:									
Byer	42	1 560 979	76 479	51 690	24 789	84 953	57 155	27 798	36,6
Omegnskomm.	31	452 217	30 940	22 766	8 174	36 994	23 230	13 764	51,4
Komm. m/tettgr.	61	584 148	22 113	12 473	9 640	26 275	15 801	10 471	27,1
Rene landkomm.	61	371 512	22 571	12 890	9 681	30 168	15 357	14 811	41,3
Boligprogram-									
kommuner i alt . .									
Ikke boligprogram-									
komm.									
	195	2 968 856	152 103	99 819	52 284	178 390	111 543	66 847	37,6
	211	612 414	19 405	9 100	10 305	20 825	10 839	9 986	17,7
Totalt	406	3 581 270	171 508	108 919	62 589	199 215	122 382	76 833	34,2

her har nok noe å gjøre med en mer bevisst tomtepolitikk i tilknytning til distriktsutbyggingspolitikken i mange utbyggingskommuner. Tallene må imidlertid betraktes som noe usikre, for såvidt som atskillige arealer erverves før det er klart hva de skal brukes til.

Av tabell 2 går det fram at kommunenes tomtereserver i løpet av 1970 er økt forholdsvis sterkt både når det gjelder boligtomter og når det gjelder tomter til andre formål. Relativt sterkest er økingen i tomtereservene til annet enn boligformål i omegnskommunene og i rene landkommuner som er boligprogramkommuner. Her synes distriktsutbyggingen, og utbyggingen av arbeidsplasser også i omegnen til byene, å spille inn. I forhold til folkemengden har de mange småkommunene som ikke er boligprogramkommuner små tomtereserver, mens omegnskommunene til byene har de største tomtereservene. Disse omegnskommunene er også utsatt for det største utbyggingspresset, og har neppe store tomtereserver i forhold til utbyggings-tempoet. De samlede tomtereservene til boligformål på vel 120 000 dekar svarer til det samlede tomteforbruket til dette formålet i tre—fire år. Det må sikkert fortsatt regnes med at en ganske vesentlig del av utbyggingen foregår på ikke kommunale tomter, og på dette grunnlag kan det kanskje antydes at de kommunale tomtereservene kan strekke til for omtrent dobbelt så lang tid.

5. Prispolitikk for tomter.

Prisene for tomter er i særlig grad påvirket av en lang rekke offentlige disposisjoner. Det mest i øyefallende er kanskje at prisen er sterkt avhengig av hva tomten kan brukes til, og følgelig av reguleringsplaner og reguleringsbestemmelser. Men det foreligger også et omfattende materiale som viser at det generelle tomteprisenivå i et distrikt er sterkt avhengig av om det finnes et rimelig tilbud av tomter som er byggeklare eller som forholdsvis lett kan gjøres byggeklare. Som oftest vil et slikt tilbud måtte sikres ved kommunens medvirkning, og i praksis skjer det gjerne ved at kommunen holder betydelige tomtereserver og dermed har mulighet for å tilby tomter. Vi har sterkt urbaniserte og ekspansive områder hvor prisnivået for boligråtomter på dette grunnlag ligger på 1 à 2 kr. pr. m², og vi har småsteder hvor det ikke har vært ført noen systematisk tomtepolitikk, og hvor boligråtomtene koster 15 à 20 kr. pr. m². Også eventuelle lovregler om ekspropriasjonserstatninger påvirker prisnivået, og det samme gjør prisregulering. Reglene for ekspropriasjonserstatning kan variere fra et rent markedsprisprinsipp til en regel om erstatning bare på grunnlag av nytten i nåværende bruk. Skattebestemmelsene har stor betydning for tomteprisenivået, det gjelder både eiendoms-skatter og beskatningen av gevinst ved tomtsalg. I det hele tatt kommer det offentlige inn på så

mange måter i prisdannelsen for tomter at jeg har vanskelig for å forestille meg hva man eventuelt måtte mene med et fritt tomtemarked hvor prisdannelsen skjer uten vesentlige offentlige inngrep. Det er kanskje grunn til for ordens skyld å presisere at passivitet i tomtspolitikken også er en handlemåte fra det offentliges side som påvirker tomteprisnivået. Som jeg skal komme noe nærmere inn på nedenfor, har tomteprisnivået stor betydning for mulighetene for å gjennomføre en ønskelig utbygging, boligfordeling etc. Det må da være et rimelig krav til offentlige myndigheter at de når de treffer disposisjoner som i vesentlig grad påvirker tomteprisnivået, gjør seg klart hvilke påvirkninger av tomteprisnivået de nå gjennomfører, og tar hensyn til det i sine overveielser.

Prisnivået for tomter er av vesentlig betydning for hva tomtene kan utnyttes til. Hvis tomteprisene er lave, er de ikke til hinder for utnytting til noen av de vanlige utbyggingsformålene, og byggherrer og reguleringsmyndigheter har dermed stor frihet til å utforme en hensiktsmessig utbygging. Tomtepriser på gradvis høyere nivåer vil etterhvert sjalte ut først vanlig eneboligbygging for folk med vanlige inntekter, og seinere rekkehus for folk med vanlige inntekter og eneboliger for folk i høyere inntektslag. På ytterligere høyere nivåer vil gjerne muligheten for boligbygging falle helt ut, iallfall uten at en benytter en så sterk utnyttelse at miljøet neppe kan bli tilfredsstillende. Muligheten for forskjellige utnyttelser må ses i sammenheng med prisen for ferdige tomter. En høy råtomtpris kan derfor lettere tåles på et areal som er rimelig å opparbeide. I praksis er råtomtprisene ofte ikke i tilstrekkelig grad tilpasset til hva det koster å opparbeide tomtene. Et generelt høyt råtomtprisnivå vil dermed også lett føre til at en i unødig grad legger utbyggingen på jordbruksarealer som er lette å opparbeide i stedenfor på fjellknauser og liknende uproduktiv mark.

Et hovedansvar for tomtspolitikken, og mest direkte da for kommunene, må være å sikre et tomteprisnivå som ikke hindrer den utforming av boliger og boligmiljøer som er ønskelig ut fra sosiale behov, etterspørsel etc. Det er imidlertid vesentlig at denne målsettingen ikke oppnås ved at en bruker knappe kommunale ressurser til å subsidiere tomteprisene. Særlig vesentlig er dette hvis denne subsidieringen bare vil komme begrensede grupper til gode, og eventuelt grupper med en god økonomi. Mange kommuner har gjennomført en slik subsidiering ved ikke eller bare i meget begrenset grad å ta seg betalt for opparbeidelsen av tomtene. Subsidieringen er da blitt særlig sterk for eneboligtomter, som krever mest i tomteopparbeidelse, og i en del tilfelle da i særlig grad for store og dyre eneboligtomter som har vært tildelt folk med god økonomi, til dels fordi kommunen har ønsket å trekke dem til seg som god skattebetalere. Denne tendensen til subsidiering av tomter er i de seinere årene blitt redusert, men forekommer fremdeles. I enkelte tilfelle kan det synes som om kommunene har gått vel langt ved å belaste dem som får tildelt tomtene for fellesanlegg som dekker et langt videre om-

råde enn det som bygges ut av gangen, og som det synes naturlig å bekoste over den generelle beskatning. Norges Byforbund og Norges Herredsforbund har for et par år siden etter foranledning fra Kommunaldepartementet gitt ut veiledende regler for hvilke kostnader det er rimelig å belaste tomtene med.

Skattespørsmålene i forbindelse med tomter er vanskelige og omfattende, og jeg kan bare så vidt berøre dem her. Gevinstbeskatningen ved tomtosalg er under omlegging, og jeg viser her til Ot. prp. nr. 55 (1970—71). De foreslåtte hovedendringene er at retten til skattefri reinvestering etter ekspropriasjon eller trusel om ekspropriasjon oppheves, bl. a. for at en skal unngå at etterspørselen etter reinvesteringssubjekter presser prisene opp. Samtidig innføres rett til indeksregulering av utgangsverdien ved beregningen av gevinsten ved tomtosalg, og det innføres differensierte skattesatser mellom salg til det offentlige og salg til private, det siste med sikte på en viss stimulans for salg til det offentlige.

Tomtebeskatningen ellers, sammen med en del boligbeskatningsspørsmål som ikke direkte kommer inn i tomtspolitikken, utredes for tiden av den såkalte boligbeskatningskomitéen, som har et meget omfattende mandat. Her kommer bl. a. inn spørsmålet om forskjellen ved inntektsbeskatningen mellom forskjellige hustyper og eiendomsformer, som har hatt en tendens til å stimulere bygging av eneboliger, og da gjerne dyre eneboliger for høyere inntektslag. I samme retning har virket vår meget begrensede eiendomsskatt, og spørsmålet om utbygging av denne skatteformen er også med i mandatet. I denne siste forbindelse kan det formentlig være grunn til å sitere det gamle ord om «tax the capital and it goes away, tax the land and you bring it into use». Dette er også en tomtopolitisk side ved eiendomsskatten. Den kan brukes til å bringe i bruk arealer som det er ønskelig å få bygd ut.

Som kort antydnet foran, kan reglene for ekspropriasjonserstatninger ha stor betydning for tomteprisnivået. Hittil har ekspropriasjonserstatningene hos oss vært fastlagt på grunnlag av regelen i grunnlovens § 105 om full erstatning, utbygd etter hvert ved hjelp av rettspraksis. Det foreligger nå en proposisjon til en lov som skal fastlegge en del nærmere regler, og dermed bl. a. kutte ut en del av mulighetene for at grunneierne nyter godt av samfunnsskapt prisstigning. Selv med disse reglene synes det imidlertid å være ganske langt fram til erstatningsregler hvor grunneieren bare får erstatning for den bruksverdi som eiendommen har for ham på overdragelsestidspunktet. Regler basert på dette prinsippet hadde en f. eks. i Storbritannia under Attlee-regjeringen fra 1947 til 1952. Slike erstatningsregler må imidlertid naturlig kombineres med reguleringsbestemmelser som forutsetter at retten til en endret og mer intensiv utnyttelse av grunnen tilhører samfunnet og ikke er en del av eiendomsretten til grunnen. Mulighetene for å bruke ekspropriasjon som et effektivt middel i den offentlige tomtopolitikk avhenger også av at selve prosedyrereglene ikke gjør denne framgangsmåten

Tabell 3. Kommunenes tomteervervelser 1965—70.
Kjøpesum/kap. festeavgift pr. da. tomteareal til boligformål.
Oppgaver fra 406 kommuner.

Kommunetype	Antall kommuner	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Boligprogramkommuner:							
Byer	42	6 192	6 390	5 215	5 346	7 675	7 595
Omegnskommuner	31	3 126	4 934	7 598	6 924	5 951	4 343
Kommuner m/tettgr.	61	3 586	4 850	3 219	4 063	4 434	4 788
Landkommuner	61	3 186	2 847	2 541	3 635	3 366	4 386
Ikkeprogramkommuner	211	2 123	2 287	2 498	2 633	2 930	2 961
Samtlige kommuner	406	4 501	5 411	4 860	4 746	5 544	5 630

Tabell 4. Husbankens statistikk over tomteknader.
Byggherrens tomteknader pr. leilighet inklusive opparbeiding.

Alle leiligheter	6 400	7 900	9 800	10 600	11 900	12 700
Småhus — personlige lånsøkere	7 000	8 100	9 800	10 700	12 300	13 100
Småhus — serier	8 100	10 100	11 900	13 900	14 300	16 600
Boligblokker	5 100	6 400	6 900	7 800	9 500	9 700

altfor tungvint. Også på dette området er det nå nettopp fremmet en proposisjon med sikte på forenkling av reglene her i landet.

I tabell 3 og tabell 4 har jeg gjengitt en del tall for tomteprisutviklingen her i landet i de siste årene. De kommunale oppkjøpene som det er gitt tall for i tabell 3, gjelder i det vesentlige råtomter. Tallene svinger en del opp og ned, og har åpenbart vært påvirket av tilfeldigheter m. h. t. sentral og perifer beliggenhet etc. for tomtene som er kjøpt enkelte år. Alt i alt gir tabellen ikke inntrykk av noen særlig sterk prisstigning. Trolig har imidlertid utviklingen ikke vært fullt så gunstig som tabellen gir inntrykk av. De arealene som er blitt innkjøpt i 1970 ligger trolig noe mer perifert også i forhold til bebyggelsen på innkjøpstidspunktet enn de arealene som ble innkjøpt i midten av 1960-årene. Likevel må en regne med at det er en riktig gjengivelse av tendensene når prisene for ferdig opparbeidede tomter i tabell 4 viser en vesentlig sterkere stigning enn råtomtprisene. Her er omtrent dobling fra 1965 til 1970. Flere grunner virker med til dette. Dels har det vært forholdsvis sterk prisstigning for opparbeidelseskostnadene, dels er det etter hvert brukt en høyere standard på veier etc., dels har kommunene i stigende grad lagt opparbeidelseskostnadene over på byggherrene, og dels reflekteres formentlig en noe sterkere råtomtprisstigning ved omsetninger i perioden før 1965.

6. Finansiering av kommunal tomtepolitikk.

De tomteinvesteringene som kommunene må regne med, er utgiftene til å kjøpe opp en viss tomtereserve, evt. også til å sitte med den videre framover hvis de fester bort tomtene, opparbeidelseskostnader på tomtefeltene for perioden fra utgiftene påløper til de kan tas igjen av byggherrene (noe som gjerne tar noen få år), og utgifter til en del større grunnlagsinvesteringer som ikke rimelig kan belastes byggherrene. Hvor store utgiftene blir

i forhold til kommunenes samlede økonomi, vil selvsagt variere meget sterkt. Det har vært beregnet at i et normaltilfelle vil oppkjøp av 10 års boligtomtereserver koste noe omkring 3 pst. av kommunens nettobudsjett for et år hvis den gjennomsnittlige råtomtprisen er 1 kr. pr. m² og noe omkring 30 pst. hvis den er 10 kr. pr. m². De utgifter kommunen må legge ned i opparbeidelser og grunnlagsinvesteringer, vil variere meget sterkt, men vil vanligvis være større enn utgiftene til tomteervervelser.

Visse av kommunens inntekter har en slik direkte relasjon til tomtepolitikken at de bør anses som spesielle finansieringskilder i denne forbindelse. Det gjelder eiendomsskatt, vannavgift og den foreslåtte kloakkavgift, og selvsagt refusjoner og tilbakebetalinger som kommunen får av byggherrer for sine utgifter til opparbeidelse av tomter. Den måten kommunen håndterer disse inntektene på, vil gjerne ha stor betydning for dens mulighet for å finansiere en effektiv tomtepolitikk.

Det har likevel vært erkjent at for at kommunene skal legge seg opp tomtereserver og føre en effektiv tomtepolitikk ellers, har det vært nødvendig at staten har skaffet spesielle lånemuligheter. En hovedsak her er grunnkjøpsobligasjonsordningen. Det gjelder lån fra Norges Kommunalbank til kommunene til kjøp av grunn som utbetales, ikke i kontanter, men i en spesiell type statsobligasjoner med gjennomsnittlig løpetid ca. 10 år, og samlet løpetid varierende fra 10 til 20 år. Kommunene bruker obligasjonene til betaling til grunneierne, som til gjengjeld da får frihet for inntektsbeskatning for gevinsten ved salget under forutsetning av at de sitter med obligasjonene til de løper ut. Ordningen har hatt stor betydning for oppbygging av kommunale tomtereserver siden den ble startet i 1965, og det går nå ut over 100 mill. kr. pr. år i slike obligasjoner. Til supplering av ordningen, har Kommunalbanken en liten kontantkvote til grunnkjøp som har ligget på ca. 10 mill. kr. pr. år.

Til opparbeiding av boligtomter og en del grunnlagsinvesteringer i tilknytning til dette, har Kommunalbanken siden 1964 hatt en særskilt lånevotet som de par siste årene har vært på 80—90 mill kr. Også denne kvoten har hatt vesentlig betydning for å få igang kommunal tomtepolitikk, og har bidratt til den øking i boligbyggingen som vi har fått de siste årene.

Det er de siste årene også etablert visse tilskottsordninger til kommunene for opparbeiding av tomter. Disse har i vesentlig grad tilknytning til distriktpolitikk og sysselsettingspolitikk, men kan nyttes av kommunene særlig i de noe mer perifere distrikter til tomtepolitiske formål. Det er også bebudet at det i forbindelse med den kommende stortingsmelding om boligspørsmål arbeides med spørsmålet om særskilte kreditter evt. tilskott til kommunene for boligmiljøfinansiering.

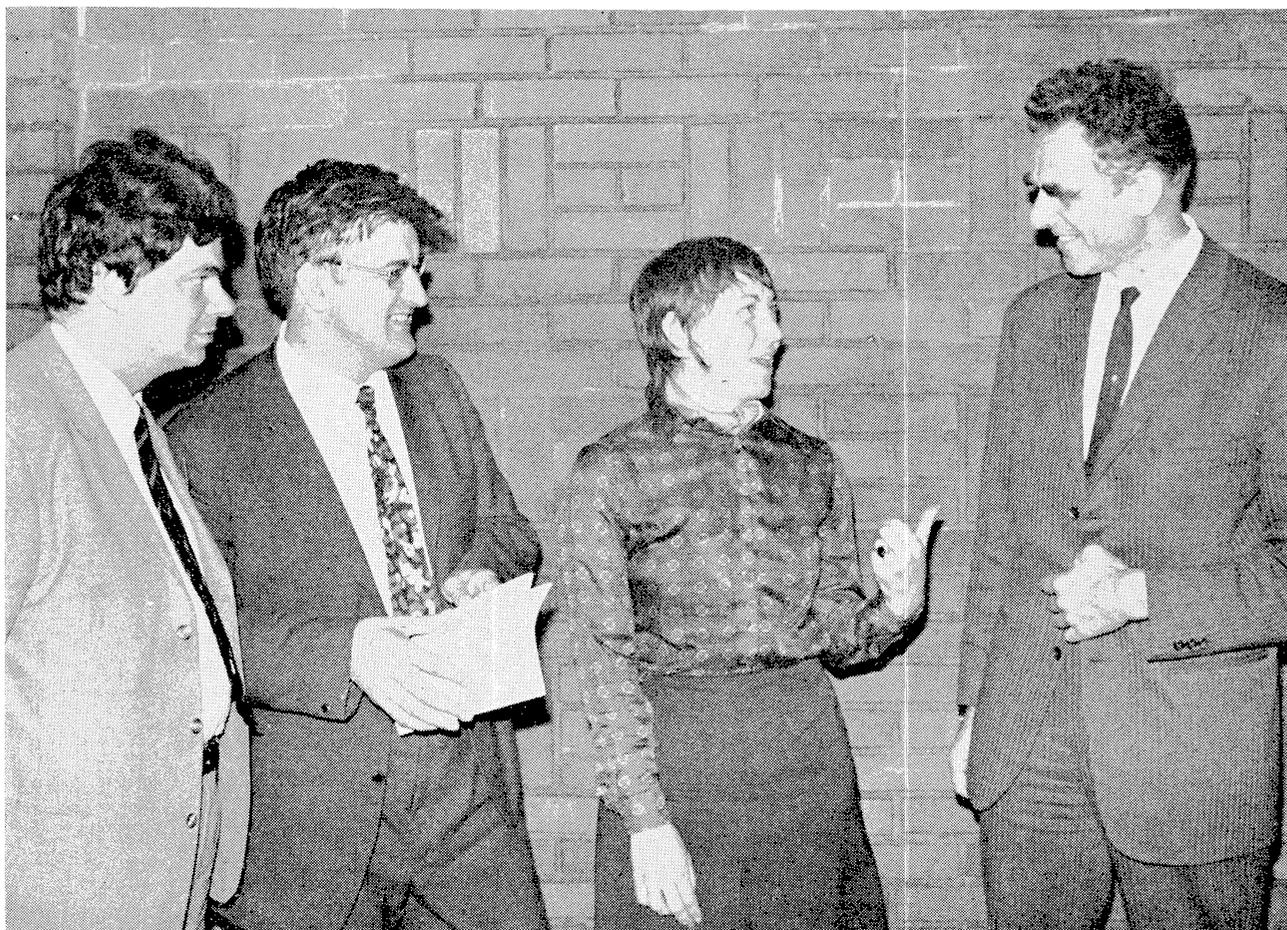
Låne- og tilskottsordningene administreres sentralt av Kommunaldepartementet, Norges Kommunalbank og for en av tilskottsordningene Arbeidsdirektoratet. Lånsøknadene passerer imidlertid fylkene, hvor de vanligvis behandles av utbyggingsavdelingene og dermed kan ses i sammenheng med reguleringsplaner og generalplaner, samtidig som de enkelte prosjektene kan undergis økonomisk prøving. Dette er et viktig ledd i den administrative koordineringen av den påvirkningen av tomte-

forsyningen som utøves gjennom regulering og planlegging og den som utøves gjennom tomtefinansieringen.

7. Et par sammenfattende momenter.

Som det går fram av framstillingen foran, synes en planmessig tomtepolitikk å bli avgjørende for en rekke økonomiske relasjoner i boligbygging og utbygging ellers. Dels gjennom prisene og dels direkte vil tomtepolitikken være av avgjørende betydning for å kunne gjennomføre et utbyggingsmønster og en fordeling som tilfredsstillende bestemte samfunnsmessige målsettinger.

Det direkte utførende organ i tomtepolitikken må i det vesentlige bli kommunen. Det har pågått en betydelig opporganisering av kommunenes arbeid med disse spørsmålene, men det vil fortsatt være nødvendig å prioritere og bygge videre ut dette arbeidet. Samtidig vil staten måtte ta hovedansvaret på en rekke punkter. Den må sørge for hensiktsmessige lovregler og institusjoner, et effektivt administrasjonsapparat og hensiktsmessige finansieringsordninger. En rekke av de tiltak som tradisjonelt har andre primære formål påvirker tomtemarkedet og må overveies i denne sammenheng. Det gjelder både skattepolitiske tiltak, arealplanlegging og administrative ordninger så som reglene for ekspropriasjonsprosedyren.



En pause i konferansen. Fra venstre: Ingemar Ståhl, Ake Andersson, Grete Bull og Jens Seip.

UNIVERSITETET I OSLO

Amanuensis

NYOPPRETTET STILLING FRA 1. JANUAR 1972 VED
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT.

Den som ansettes vil få plikt til å delta i undervisnings- og forskningsarbeidet etter gjeldende bestemmelser innen ett eller flere av de fagområder som hører inn under instituttets virksomhet. Vedkommende må for øvrig rette seg etter den instruks som måtte bli fastsatt for stillingen.

Den som ansettes kan søke personlig opprykk til førstestilling i l.kl. 23, og har adgang til å ta forbehold om å trekke sin søknad tilbake dersom opprykk ikke blir innvilget. Ved søknad om opprykk til førstestilling, må en sammen med søknaden sende inn sine vitenskapelige arbeider i 3 eksemplarer og liste over disse i 3 eksemplarer.

LØNNSVILKÅR:

L.kl. 20—21, brutto fra kr. 52 090,— til kr. 59 240,—.

Economist — Hudson Institute

European Division of American policy research organization advising top international companies requires services of highly qualified young economists to work in its Paris office.

*Write, submitting qualifications and
salary requirements to*

*HUDSON INSTITUTE,
European Division,
4. rue de Chevreuse,
Paris 6.*

Planlegging av integrerte boligmiljøer *)

AV
ARKITEKT MNAL ALEX CHRISTIANSEN



I dagens boligdebatt har interessen mere og mere samlet seg om boligens nærmeste omgivelser og hva slags miljø vi legger grunnlag for ved planleggingen av våre nye boligområder.

Vi er etterhvert klar over at selve grunnlaget for vår planlegging er galt, vi skulle ikke bygge *boligområder* i det hele tatt -- vi skulle bygge *bydeler* med en allsidig fordeling av boliger, arbeidsplasser og lokaler for service og rekreasjon.

Vi bygger ut våre boligstrøk som vi gjør, fordi boligmangelen i pressområdene tvinger oss til å velge den enkleste løsning, å bebygge jomfruelig mark langt fra bykjernen med store serier av like boliger, og hittil har det vanligste utgangspunkt for planleggingen vært en soneinndeling med et klart skille mellom boliger, arbeidsplasser, butikker, institusjoner. Kravene til lys, luft og gressplener har vært dominerende.

I den senere tid har de uheldige virkninger av denne utbyggingsform stadig oftere blitt trukket frem:

Det rene boligområde får under største delen av dagen en befolkning som består så å si utelukkende av kvinner og barn.

Kvinnenes deltagelse i yrkeslivet blir vanskeliggjort p.g.a. mangel på nærliggende arbeidsplasser.

Barna vokser opp i et miljø som mangler vesentlige sider av det samfunn de senere skal leve i.

Den enkeltes behov for kontinuitet og sammenheng i det daglige liv blir dårlig tatt vare på.

Avstanden mellom boligen og arbeidsplassen, butikken, skolen, medfører et øket bilbruk med derav følgende problemer.

Vi har fått lang vei til alle steder og bilen hjelper bare en del av oss.

Som planleggere spør vi oss hva vi kan gjøre for å gi grunnlag for et mere allsidig miljø, hvordan vi kan utnytte de alt for få kompletterende elementer vi har til boligene som miljøskapende faktorer, og hvordan kan vi bringe inn flere elementer.

*) Resyme av foredraget. Kommentarer til lysbildene er utelatt.

Butikker.

La meg starte med butikkene. Butikkene forsvinner fra våre boligstrøk. Overgangen til selvbetjening og færre og større enheter har overført en stor del av arbeidet med vareomsetningen til forbrukeren. Meget av handelen blir basert på bilbruk.

I et boligområde vil det si at de som ikke disponerer bil, og det gjør fortsatt ikke de fleste husmødre, får dårligere service. For gamle og syke kan avstanden til butikken bli den faktor som tvinger dem til å forlate sitt hjem for å ta opphold på en institusjon.

Det har vært snakket og skrevet adskillig om nye typer nærbutikker som kunne bedre situasjonen og skaffe boligområdene tilbake det kontaktpunkt som melkebutikken på hjørnet var og er i eldre bydeler. Man har funnet ut hvilke tilleggskonsjoner en slik butikktype burde dekke, men hittil har man ikke overbevist handelens folk om at butikker av denne type blir lønnsomme.

Ved utbygging av nye boligområder gir man geografisk monopol på vareomsetning til 5- eller 10 000 mennesker til en eller to dagligvareforretninger, uten å ha noen innvirkning på hvordan disse forretninger tjener beboernes interesse.

Jeg tror at man som gjenytelse for en slik monopolstilling kan og bør forlange en varedistribusjon som er tilpasset beboerne på en helt annen måte enn i dag. F. eks. ved å forlange at en hovedbutikk driver flere nærbutikker som filialer. Butikker som kanskje ikke ville overleve hvis de ble drevet selvstendig.

Arbeidsplasser.

Innpassing av arbeidsplasser i et boligområde vil by på en rekke fordeler, forutsatt at en del krav til arten av bedriften oppfylles.

Kravene bør være: Ikke sjenerende røk, lukt og støy, og ordnede forhold for service-trafikk.

Fordelene vil være: Mulighet for nærliggende ar-

beidsplasser og deltidsarbeide. Kontakt med arbeidsmiljø. Bedre underlag for service i boligområdet og bidrag til servicetilbudet. Bidrag til å senke grunnlagsinvesteringene for boligene. Bedre utnyttning av nødvendige parkeringsplasser over hele døgnet.

Mulighet for en større grad av fleksibilitet i området, ved at bruken av lokaler avsatt til arbeidsplasser kan skifte.

Beboerne i boligområdet burde ideelt sett eie lokalene og selv bestemme hvilke bedrifter og institusjoner som skulle inn og når lokalene ev. skal tas i bruk for andre formål.

Frykten for røk, lukt og støy er nok fortsatt en hovedhindring for å integrere næringsvirksomhet og arbeidsplasser i boligområder. Det hadde vært en fordel om denne frykten i stedet for hadde vært overført til bilen som virkelig har påført våre boligområder lukt, støy, giftgass og livsfare. En so-neinndeling i dag burde først og fremst gjelde biltrafikken.

Skoler.

I byggedirektørens prosjekteringsanvisninger for skolebygg i Oslo heter det om tomten:

«Omgivelsene må være vakre med grøntanlegg og treplantninger, slik at elevene ser det vakre omkring seg og får interesse for å bevare naturen. Tomtens størrelse bør beregnes ut fra 1 mål pr. klasse».

Følger vi disse anvisningene får vi noen fornemt tilbaketrukne skoler langt fra bebyggelsen. Det *kan* være at noen elever på den måten får interesse for å bevare naturen — vi vet at for andre elever gir en slik beliggenhet mulighet for hærverk, og skolen pådrar seg store overvåkningsproblemer. For boligområdet er store skoler på store tomter *ikke* det beste tilbud til boligmiljøet.

De nye skolene og barnehagene med sine store anleggskostnader må utnyttes mer effektivt enn nå til fritidsbehov. De må plasseres og organiseres med henblikk på å tjene boligmiljøet best mulig.

Vi må bort fra tanken at skolen og barnehagen eier bygningene, og at andres utnyttelse av lokalene er noe som skal vurderes i hvert tilfelle av en vaktmester. Bygningene må planlegges med tanke på hele befolkningens behov, og så kan skolen og

barnehagen få leie seg inn på like linje med morsjonspartier, bridgeklubber og popband.

Andre offentlige anlegg.

Når det gjelder andre offentlige anlegg som aldersboliger og sykehjem har det vært noe av de samme idealer som har preget planleggingen hittil, store tomter, lys, luft og gressplener, og hver kategori for seg — unge/gamle, syke og friske.

I den siste tiden har det på mere privat initiativ vært bygget noen små sykehjem for bl.a. bevegelseshemmede i 1. etasje i boligblokker. Erfaringene viser at kontakten mellom pasientene og beboerne er til stor glede for begge parter.

Jeg tror at dette forsøket er meget viktig, fordi vårt moderne bymiljø er blitt så komplisert at flere og flere faller utenfor. Vi må planlegge vårt nære miljø slik at det kan ta opp i seg alle kategorier av mennesker.

Provisoriske anlegg.

Til slutt vil jeg si et par ord om *en* metode jeg tror vi har til å planlegge boligområder i fremtiden.

Boligbygging er i dag i høy grad industri. Flere og flere komponenter ferdigstilles i permanente fabrikker. Men til tross for dette må ganske omfattende anlegg bygges opp og rives ned for hvert byggefelt: Kontorer, verksteder, lager. I tillegg kommer kantiner, garderobes, felles oppholdsrom og boliger for arbeiderne.

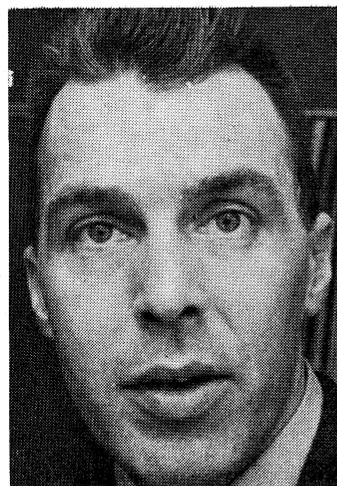
Det er alltid vanskelig å skaffe plass for slike provisoriske anlegg, enten kommer de i veien for permanente bygg, eller så tar de i bruk og ødelegger terreng som burde bevares.

Hvis vi planla litt bedre, kunne vi sløyfe alle disse provisorier og istedenfor bygge dem som permanente bygg, som var så fleksible at de kunne romme en rekke forskjellige funksjoner i tidens løp.

Byggetidens kontorer og verksteder og boliger kunne etterhvert taes i bruk til butikker, industri, felleslokaler, barnehager og skoler. På den måten ville et boligområde fungere bedre, både i byggetiden og etter. Skoler, barnehager og felleslokaler ville kunne taes i bruk samtidig med boligene, og en ville få en ren økonomisk gevinst som kunne komme både boliger, felleslokaler og offentlige bygg til gode.

Et eksempel på totalplanlegging av et boligfelt

AV
EIENDOMSSJEF GUNVALD GUSSGARD,
BÆRUM KOMMUNE



Jeg vil si litt om det såkalte Bryn—Rykkinn feltet i Bærum. På mange måter atskiller dette seg ikke fra Romsåsprosjektet. Målsettingen er den samme og om man ser på komponentene i bildet så finner man svært mange likhetstrekk ved de to feltene. Begge feltene er utviklet i de senere år og bærer preg av de tanker som er i tiden. Ut fra et rollefordelingssynspunkt kan det imidlertid være nyttig å se på begge feltene.

Bryn—Rykkinn feltet i Bærum er på ca. 1 000 da., og kommunestyret vedtok i 1966 å ekspropriere området til boligformål. Det var første gang Bærum kommune eksproprierte arealer til boligformål, og man hadde på ekspropriasjonstidspunktet vel ingen helt klar forestilling om kommunens rolle videre mot det ferdige produkt. Det som var helt klart, var at kommunen skulle erverve arealene, foreta en samlet regulering og opparbeide veg, vann og kloakk. Kommunen skulle altså gjøre feltet byggeklaart, men det var den gang ikke avgjort om utbyggingen av boligene skulle overlates til boligbyggelag, entreprenører eller forestås av kommunen selv.

I 1968 var alle grunnervelser ordnet. I tidsrommet 1966—68 hadde man også fått utarbeidet og behandlet i foreløpige instanser forslag til reguleringsplan slik at kommunestyret kunne vedta reguleringsplanen i 1968. Samtidig ble kommunestyret forelagt en samlet plan for gjennomføringen av prosjektet. Denne utbyggingsplanen inneholdt i grove trekk en teknisk-økonomisk fremdriftsplan og en tempoplan for utbyggingen.

Det er et lite poeng i saken at kommunestyret fikk seg forelagt reguleringsplanen og fremdriftsplanen samtidig.

Reguleringsplanen forutsatte en blandet boligbebyggelse med i alt 2 100 boliger fordelt med 1 300 blokkleiligheter, ca. 600 leiligheter i konsentrert småhusbebyggelse og ca. 200 leiligheter i tradisjonell villamessig bebyggelse. Det ble antatt at området skulle gi plass for 6—7 000 personer. Det var satt av plass til barneskole, daginstitusjoner for

barn, ungdomslokale, idretts- og rekreasjonsarealer, forretnings- og servicelokaler, alders- og sykehjem osv. Det var ikke lagt opp til arbeidsplasser innenfor området, kanskje på grunn av en noe foreldet tankegang om å splitte arbeidsplasser fra boligområdet. Ellers var det lagt opp til en fullstendig trafikkdifferensiering med særskilte gangveier og gjennomløpende turveier.

Arbeidet med fremføring av vei, vann og kloakk ble påbegynt i 1968, mens selve boligbyggingen tok til i 1969. Man begynte med blokkområdet da dette lå mest sentralt til. A/S Selvaagbygg ble gitt i oppdrag å foreta utbyggingen av ca. 40 % av blokkleilighetene, mens det for de øvrige 60 % ble holdt en konkurranse om totalentreprise. Det var innbudt 6 entreprenører, og Ragnar Evensen A/S gikk av med seieren.

Jeg skal ikke trette forsamlingen med detaljer om blokkene, men vil nevne et par hovedpunkter. All garasjering ble lagt under blokkene og ikke i egne parkeringshus, ut fra det syn at særskilte parkeringshus ikke er særlig vakre og de er arealkrevende. Kan man få bilene under blokkene i egne kjelleretasjer sparer man verdifulle utearealer som kan benyttes til andre og bedre formål. Besøksparkeringsen ble allikevel lagt på markplan, og da i umiddelbar tilknytning til kjøreadkomsten til blokkene.

Ellers er det et prinsipp ved utbyggingen på Rykkinn at boligfeltene skal leveres beboerne i helt ferdig stand, altså med grøntanlegg, lekeplasser, gangveier, belysning av gangveier, lekeapparater osv.

Til tross for at disse boligarealer ble levert med kvaliteter som ikke var vanlig i Bærum, ble prisene svært hyggelige. For eksempel betales det for en 4-roms leilighet i Evensen-prosjektet på 85 m² leieareal et innskudd på 12 800 kroner og en leie på kr. 400 pr. mnd, inklusive garasje. I Selvaagfeltet tas det kr. 21 000 i innskudd og kr. 450 i leie for en leilighet på 109 m² leieareal i 2. etasje i terrassert blokk. Her kommer garasje i tillegg med kr. 1 000 i innskudd og kr. 45 i leie pr. mnd.

Jeg skylder da å gjøre oppmerksom på at byggeregnskapene for Selvaags felt (som nå er helt avsluttet), viser et overskudd på fra kr. 1 500 til kr. 3 000 pr. leilighet. Det er overlatt til borettslagene å avgjøre hvorledes overskuddet skal disponeres.

For Evensen-feltets vedkommende viste det seg at prosjektet kostnadmessig var så gunstig at da lånetilsagnet fra Husbanken kom, hadde man et beregnet netto finansieringsbehov på 51 mill. kroner og et tilsagn fra Husbanken på 52 mill. kroner. Dette betød i prinsippet at boligene kunne leveres innskuddsfritt, men Husbanken forlanger en viss egenkapital og hevdet at 5 % egenkapital var et minimum. Det viste seg også etter en rundspørring blant beboerne at de fleste foretrakk å betale et høyere innskudd for å få en lavere løpende husleie. Innskuddene ble derfor stipulert på basis av at prosjektet skal belånes med et ordinært 1. prioritetslån i Husbanken, men uten 2. prioritetslån og garasjelån, slik det ellers er vanlig.

Utbyggingen av det øvrige feltet går etter planen. Det er nettopp avsluttet en konkurranse om totalentreprise for småhusfeltet og formannskapet vil i midten eller slutten av oktober avgjøre hvem som skal forestå utbyggingen av dette.

Ansvar for planlegging, prosjektering og gjennomføring har i sin helhet ligget hos kommunen. Dette betyr ikke at privatentreprenører, konsulenter og boligbyggelag har vært holdt utenfor, men rollefordelingen på Rykkin har vært en noe annen enn det som har vært tradisjonelt. Det er også viktig å være oppmerksom på at en på Rykkin har forsøkt å legge ansvaret for planlegging og prosjektering hos en og samme etat i kommunen. Kommunen er jo ellers et mangehodet troll med selvstendige etater for hvert sitt fagområde, som vannverk, kloakkverk, veivesen, reguleringsvesen, kommunearkitekt, finansrådmann osv.

Når det gjelder boligbyggelagenes oppgave så har den stort sett vært begrenset til å innkreve innskuddene og å overta driften av boligene etter hvert som de ble ferdige.

Et team bestående av entreprenører, arkitekter og konsulenter har koordinert sitt arbeid gjennom en instans, entreprenørene, som har hatt ansvaret for den videre koordinering. Entreprenørene har fått en kanskje mer omfattende oppgave enn det som har vært vanlig, forsåvidt som de ble trukket med i programmeringen av bebyggelsen for å gi impulser til hvordan området skulle sammenettes, hvor store leilighetene skulle være, hvordan planløsningen skulle være osv. De ble også trukket med i finansieringen i byggtiden fordi de like godt som et boligbyggelag eller andre kunne ordne den. Det har også vært overlatt til entreprenørene å etablere og koordinere sine egne team av planleggere, som f.eks. arkitekter og tekniske konsulenter. Entreprenørene er blitt tillagt et produktansvar. Det er dette som særkjenner totalentreprisen.

Vi har muligens gjennom Rykkinfeltet brukket opp den tradisjonelle rollefordeling og erstattet

den med en ny for de enkelte ledd i byggeprosessen. Jeg kan gi et eksempel på hvordan dette har virket. Ta for eksempel opparbeiding av veier og ledningsnett og se det i sammenheng med grunnarbeidene for boligene. Vi har forsøkt å nå frem til en felles disponering av alle maskiner og masser. Det ble etablert felles massedepoter og et felles knuseverk, og overskuddsmasser ved sprengning av veier og utgraving av byggegruber for hus ble benyttet senere i prosessen hvor det kunne være mangel på egnet masse. På denne måte sparte man ikke ubetydelige beløp.

Et annet eksempel kan gis fra planleggingstiden. Hvem skulle foreta uttegning og presentasjon av bebyggelsesplan og detaljreguleringsplan? Det avgjørende var ikke hvorvidt dette var en byggherre-entreprenør- eller en byggelagsoppgave, men hvem av oss som hadde ledig kapasitet på det aktuelle tidspunkt. Vi har i det hele forsøkt å innta en nokså fri, udogmatisk og kanskje pragmatisk innstilling til denne rollefordelingen.

Jeg vil ikke gjøre krav på å ha funnet en oppskrift som er allmenngyldig når det gjelder den konkrete rollefordeling ved utbyggingen av et boligfelt. Det allmenngyldige måtte i tilfelle være at man ikke skal akseptere noe som forhåndsgitt. Vi har en mengde regler og reglementer som kommer til anvendelse ved utbygging av et boligområde. Første paragraf i ethvert reglement, forsøker vi å innpode enhver saksbehandler, skal være et spørsmål til den som skal gjøre bruk av det: Hvorfor har vi dette reglementet? Er det godt nok og er det brukbart i dagens situasjon? Har det laget seg selv eller er det hensiktsmessig? I prinsippet er så reglementet bare blitt anvendt i de tilfelle hvor det har tålt denne konfrontasjon med vanlig sunn fornuft. Dette har krevd en veldig disiplin og sportslig innstilling hos de tekniske etater, bygningsråd og alle andre kommunale instanser som er satt til å håndheve disse regler og reglementer. Dersom vi mer strengt skulle ha fulgt de reglementer som gjelder kan jeg garantere at vi i dag hverken hadde kommet så langt med boligene som vi er eller at de hadde blitt så rimelige som de har vist seg å bli.

Hvis jeg skulle foreta en oppsummering av det som vi selv har oppfattet som litt spesielt ved Bryn—Rykkin-utbyggingen, så er det det at vi har forsøkt å løfte prosjektet opp og sagt at det er dette som skal bestemme både organisasjonsformen og vårt handlingsmønster. Vi skal ikke interessere oss for mye for det ytre regelsett, men lage et nytt prosjektrettet opplegg. Det er for pretensiosøst å si et skreddersydd opplegg, for det er vi ikke i stand til dessverre, men et opplegg som noenlunde er tilpasset prosjektet.

Jeg tror det har vært av stor betydning at det er en samlet ledelse fra starten til slutten i alle faser, programmering, planlegging, prosjektering og gjennomføring, og at det er kommunen som forestår denne samlede koordinering. Jeg tror det ville blitt noe halvveis over prosjektet dersom vi skulle splittet det opp slik at kommunens rolle var begrenset til å sørge for byggeklare tomter og der-

etter overtar boligbyggelag eller andre. Vi ville da ikke ha fått den koordinering som er nødvendig for å oppnå en smidig gjennomføring av prosjektet. Jeg tror også det har vært av betydning at denne enhetlige ledelse har hatt sterk tilknytning til finansrådmannens avdeling.

Det har betydd mye at vi har hatt et inspirerende og fruktbart samarbeid med entreprenørsiden, hvor alle har vist en betydelig evne og vilje til å tenke og handle i nye baner. Vi har følelsen av å ha lært fantastisk mye gjennom dette prosjektet.

For oss som har arbeidet med prosjektet er det selvsagt tilfredsstillende å kunne registrere at det

hele stort sett har gått etter planen og at beboerne også stort sett synes å være fornøyde.

Det som likevel er mest inspirerende, er at vi nå mener å kunne påstå at vi ikke engang er nådd halvveis. Planlegging og utbygging av boligområder kan utvilsomt gjøres uendelig mye bedre i fremtiden. Vi kan tilføre boligområdene ytterligere kvaliteter og tilfredsstillende nye og andre behov enn vi har imøtekommet på Bryn—Rykkinn og dette kan gjøres på en bedre, raskere og billigere måte enn vi har gjort. I vissheten om at det er en god vei igjen å gå ligger en utfordring til oss, en inspirerende utfordring.

REGIONPLANRÅDET
FOR KONGSBERG/NUMEDAL.

Generalplanlegger Kongsberg/Numedal

For generalplanarbeidet i Numedalskommunene i Buskerud (Nore-Uvdal, Rollag, Flesberg og Kongsberg) skal det for en 3-års periode engasjeres planlegger med universitets-, høyskole- eller tilsvarende utdanning. Søkeren bør ha erfaring i oversiktsplanlegging.

Planarbeidet vil foregå som nært samarbeid med regionplanlegger og det forutsettes kontorfellesskap med Fylkesmannens utbyggingsavdeling i Drammen. Det forutsettes videre at samarbeidsoppgavene styres gjennom regionplanrådet (arbeidsprogram, bevilgningsopplegg, etc.)

Regionplanen for Kongsberg/Numedal er i arbeid og forventes fremmet for behandling 1972/73. Stillingen byr på interessante oppgaver i et aktivt planleggingsmiljø.

Engasjementet lønnes etter avtale med utgangspunkt i søkerens kvalifikasjoner. Reise- og diettutgifter i tjenesten dekkes etter statens regulativ. Tiltredelse så snart som mulig.

*Søknad med bekreftede vitnemål
stiles til regionplanrådet for Kongsberg/Numedal
og sendes til*

REGIONPLANKONTORET FOR KONGSBERG/NUMEDAL,
*Fylkeshuset, Gamle Kirkeplass 7,
3000 Drammen.*

Søknadsfrist 10. februar 1972.

Hva vet vi om folks krav til boligmiljø?

AV
FORSKER GRETE BULL,
NORGES BYGGFORSKNINGSINSTITUTT



Jeg ser dette spørsmålet først og fremst som et uttrykk for de forventninger som stilles til boligmiljø-, behovs og preferanseundersøkelser og de problemene disse kan løse. Dette er ikke så enkelt å svare på. Det er verken lett å komme fram til pålitelige kunnskaper om hva som må regnes for å være et godt boligområde, eller å gjøre bruk av de resultatene som vi kommer fram til.

Fordi jeg synes det er viktigere å kunne bruke våre resultater på en fornuftig måte, enn å sitte igjen med en bestemt forestilling om hvilke krav norske boligsøkende stiller til sitt miljø, vil jeg legge hovedvekten i dette foredraget på noen slike prinsipielle spørsmål.

Jeg vil først si noen ord om hva jeg mener er de viktigste problemstillingene for vår boligforskning. Her vil jeg slutte meg til direktør Sørgaard som i sitt foredrag sa at miljøproblematikken i noen grad har overskygget de mere alvorlig problemer som vi har tatt i arv fra fortiden, men som dessverre ennå delvis ikke er løst. Av slike problemstillinger nevner han de grunnleggende krav, at det skaffes nok boliger, at en får bukt med trangbodheten, og det at boutgiftene ikke skal kreve en urimelig del av folks inntekter.

Jeg tenker da særlig på forholdet mellom pris og kvalitet. Jeg intervjuet en gang en husmor som sa: «Kan dere ikke bygge så billig at det ikke er nødvendig for to i familien å jobbe». Hun var så sliten at hun fant det vanskelig å svare på alle våre spørsmål, men hjemmet vitnet om stor omsorg, og bevisst holdning til det å ha et godt hjem.

For henne, som for andre, er boligen en del av det som skal til for å opprettholde livet og føre slekten videre, og det er den lønnen en får for det arbeidet en utfører. Blant annet ved hjelp av den undersøkelsen vi har foretatt på Ammerud fant vi at mange, med dagens boutgifter, synes denne lønnen ikke svarer til innsatsen. Mange slites ned av dårlige boligforhold, og de litt bedre mulighetene koster svært meget både i penger, og i slit for å gjøre det beste ut av det. Jeg tenker da på reisetid,

den tid det tar å handle etc. og de anstrengelser som skal til for å bygge opp et miljø, få til lekeplasser og organisert beskjefteigelse for barna etc.

Den boligsøkende ønsker best mulig kvalitet, for en pris som han kan makte å betale. Et ensidig spørsmål om hvilke kvalitetskrav han legger mest vekt på, slik de fleste boligmiljøundersøkelser stiller det, dekker bare den ene siden av forbrukerens interesser.

Boutgiftssiden, slik den framstår som et resultat av politiske beslutninger om fordeling av kostnadene på kommune og boligbruker, og rentenivået i de bankene som står for finansieringen av boligene, faller oftest utenfor boligforskernes og planleggerens arbeidsfelt.

Det er med andre ord ingen enkeltperson eller aktør i det kompliserte apparat som vår boligproduksjon er blitt, som er istand til å ivareta beboernes interesser fullt ut. Det er tvert imot slik at boligproduksjon får stadig mer samfunnsmessig karakter, den krever et stadig mer integrert samarbeid mellom partene, og dette står i motsetning til at resultatene, utbyttet og problemene tilfaller de enkelte leddene.

Denne utviklingen er særlig preget av sterk spesialisering, og at det kreves inngående detaljkunnskaper av hver aktør. Av planleggeren ventes det for eksempel at han skal kjenne til og ivareta beboernes interesser, han skal være sakkyndig når det gjelder å omsette deres behov i konkrete løsninger. Samtidig gis han sjelden anledning, tid eller ressurser til å foreta de nødvendige undersøkelser for å gjøre dette særlig godt.

Det er på denne bakgrunn at arkitekter flere ganger i norsk sosial boligbygging historie har reist krav om behovsundersøkelser og selv engasjert seg i slik forskning. Det ser også ut som om dette har skjedd spesielt i perioder da den sosiale boligbyggingen har kjørt seg fast, viser tegn til å skape for store problemer, og at disse periodene har vært avløst av perioder med kvalitative framstøt i den sosiale boligbyggingen.

I begynnelsen av 30-årene ble det på privat initiativ foretatt noen enkle undersøkelser av de temmelig graverende boligforholdene i noen gårder i Vaterland. Denne undersøkelsen var en del av grunnlaget for en stor husleiestreik — der. Den sterke leieboerbevegelsen som vokste opp omkring den, satte fart i den sosiale boligbyggingen — det vil si masseproduksjon av småleiligheter, og utbyggingen av boligkooperasjonen.

I slutten av 30-årene da dette hadde pågått en stund, ble man klar over at disse leilighetene var temmelig utilstrekkelige på mange måter. Under krigen tok arkitektene som da hadde lite å gjøre, dette opp og satte i gang et inngående studium av boligspørsmål, samt en undersøkelse, som går under navnet Oslo bys vels boligundersøkelser.

Resultatet av disse undersøkelsene avspeiler seg i etterkrigstidens boligbygging.

Denne var for det første basert på en konsekvent lavrentepolitikk, for det annet ble det nesten bare bygget treromsleiligheter i motsetning til de ett og toroms man hadde satset på tidligere. Det ser også ut til at selve studiearbeidet omkring undersøkelsene hadde ført til at arkitektene løste oppgavene med stort engasjement. Boligområder fra denne tiden, som for eksempel Lambertseter, synes langt mer trivelige, enn resultatene av sekstiårenes boligproduksjon. Her kommer den virkelige storproduksjon av boliger inn, med sterk rasjonalisering og standardisering, og større og større enheter. Samtidig blir lavrentepolitikken gradvis forlatt, og bokostnadene og barne- og ungdomsproblemene i drabantbyene blir foruroligende.

Da dukket de forskende arkitektene opp igjen. En kan si at denne fasen begynte med Ammerud-rapporten. I denne rapporten kritiseres selve planleggingsarbeidet. Ved hjelp av en rekke intervju-sitater stilles idealene fra den første etterkrigstiden opp mot dagens praksis. Her spørres det for hvert ledd i produksjonen av hele boligområdet på hvilket grunnlag beslutningene ble truffet. Om de som traff beslutningene hadde spurt beboerne hva de syntes eller ønsket, eller om de hadde undersøkt hva de syntes eller ønsket, eller om de hadde undersøkt de fremtidige beboernes materielle forhold, husstandssammensetning, økonomi, helse etc. Denne rapporten er blitt etterfulgt av en rekke feltundersøkelser, og det planlegges enda fler.

Jeg regner ikke dette som noe entydig bevis for at det nytter å forske; Jeg skal tvert imot komme tilbake til nettopp de ting som fører til at våre resultater ikke blir brukt til fordel for beboerne, men kanskje til og med mistenkeliggjort hvis de ikke passer inn i den utvikling som våre oppdragsgivere ønsker. Jeg vil spesielt feste oppmerksomheten ved noen alternative framgangsmåter som kan gi selve undersøkelsen bestemte, ønskede resultater.

Derfor vil jeg på bakgrunn av det som allerede er gjort av undersøkelser ta fram noen helt klare preferanser og så stille dem opp mot det som faktisk skjer.

Hvor vil folk bo? Hvor viktig er det å få lov til å bli boende på ett sted.

Bostedspreferansen kalles boligundersøkelsens (SSB 1967) mest populære resultat. Det går i kort-het ut på at de fleste ønsker å bo mindre tett, eller i tilfelle der de allerede bor relativt spredt, like spredt som de bor i dag. Dette er stikk imot den faktiske flyttingen. Folk flytter gjerne ett hakk oppover i tetthet. Dette medfører økonomisk vinning for de fleste, slik dette er målt, med vanlige inntektsbegreper, men det er ting som tyder på at et rent tilbud om økte inntektsmuligheter ikke er nok til å forårsake flytting.

Den svenske økonomen Per Holmberg behandler i sin bok «Arbete och löner i Sverige», begrepet lønnsufølsomhet, det vil si at både arbeidere og bedrifter viser stor treghet i å reagere på prisforskjeller i arbeidslivet. For arbeidernes vedkommende mener jeg dette henger sammen med den verdi han tillegger det å bli boende, beholde sitt hus og miljø, og det å unngå flytting.

Det finnes undersøkelser som påviser en nær sammenheng mellom flytting og nevroser. Når vi så skal tolke de faktiske flyttingene, må vi kunne gå ut fra at folk ikke først og fremst flytter fordi de har lyst til det. Vi bør kanskje heller studere de som ikke flytter, og spørre oss hvorfor vi har så liten mobilitet.

I og med strukturrasjonalisering i næringslivet, og de krav som dette stiller til arbeidskraftens mobilitet er det likevel mange som synes vi bør stille våre spørsmål slik at vi måler den såkalte flytte-tilbøyelighet. På den måten, skulle vi kunne finne hjelpemidler til å øke mobiliteten.

Jeg skal vise et eksempel på at vi dermed kan komme til å la være å undersøke det som er vesent lig for beboeren.

I Ammerudundersøkelsen ville vi gjerne vite hvorfor folk hadde flyttet fra den tidligere boligen. Vi stilte først et åpent spørsmål «Hvorfor flyttet de hit?», og ble nødt til å notere en rekke forskjelligartede svar. Det fremgår av de fleste av disse at de flyttet fordi de måtte, fordi de var kastet ut av tidligere leiligheter osv., m.a.o. at de ikke hadde noe valg. — Det er ikke bare boligens eller miljøets kvalitet som bestemmer, det er også disposisjonsforholdet til boligen, om man sitter trygt i den. Slike spørsmål blir særlig viktig ettersom fler og fler boliger disponeres av arbeidsgivere.

Det andre spørsmålet tok utgangspunkt i at folk hadde valgt mellom å bli boende på det gamle stedet og mellom ett eller flere mer og mindre tiltrekkende nye boligområder. Derfor ble det stilt et spørsmål som lyder: «Flytting kan skyldes enten et ønske om å komme til det nye bostedet eller et ønske om å komme vekk fra det gamle bostedet. Kan De si hva som var viktigst for Dem da De flyttet hit?» Her går vi ut fra at noe virker tiltrekkende og noe frastøtende og at beboerne med sin flyttheadferd kan gi oss en pekepinn på hva de foretrekker. Hadde vi bare stilt dette spørsmålet, ville vi ha sett bort fra det klare faktum at de fleste ikke har noe valg.

På den annen side ser vi ofte at boligmiljø som

synes lite tilfredsstillende også har en stor prosent beboere som sier de ønsker å flytte, eller ikke regner med å bli boende.

For eksempel fant Dolven (NIBR's sammenliknende miljøundersøkelser) at svært mange ønsket å flytte fra Bisletområdet, og at disse dessuten klaget over luftforurensning, støy og trafikkfare. Dette tyder på at disse ulempene veier ganske mye tyngre enn de fordelene de samme mennesker fremhever ved det å bo sentralt.

Valg av boligtype — hvorfor/hvordan skal man spørre folk om å velge mellom dårlige alternativer.

Det forbauser vel ingen at svært mange ønsker å bo i enebolig. Men vel vitende om at dette ønsket blir vanskeligere å oppfylle etterhvert som sentraliseringen skyter fart, legger vi til forskjellige begrensninger på spørsmålet. Vi vil gjerne at folk skal svare innenfor rammen av det som er realistisk å oppnå. Dessuten ber vi dem definere hva de krever av en bolig dersom de må ta til takke med noe annet enn det de ønsker.

Når vi sammenligner resultatene av tre undersøkelser, med ulike spørsmålsformuleringer og utvalg, synes jeg likevel det er en påfallende likhet i resultatene: Det gjelder boligønske blandet med faktisk tilbud for dem i boligundersøkelsen 67 som skulle flytte, og utvalget av boligsøkende på Trondheim kommunes lister undersøkt av Marek m.fl., og NIBR's sammenlignende miljøundersøkelse.

Spørsmålsformuleringer og utvalg er høyst forskjellige i disse undersøkelsene. I boligundersøkelsen spørres folk med flytteleplaner hva slags bolig de har fått tak i/vil få tak i, i Trondheim spørres boligsøkende på kommunens lister hva de ønsker, i de sammenlignende miljøundersøkelsene ble folk spurt om hva slags bolig de aller helst ville bo i.

Det er påfallende stor likhet i resultatene for alle de utvalgene som selv må oppleve sine muligheter som begrenset, de som er i ferd med å skaffe seg bolig, de boligsøkende i Trondheim, og de to utvalgene som NIBR har intervjuet i Oslo. Her er det ca. 50—60 % som ønsker enebolig mens det blant de som bor mer spredt, og har større muligheter til å kreve enebolig er opptil 93 % som uttrykker slikt ønske. De samme forskjellene viser seg når en skiller ut en gruppe, f. eks. over 70 år. Her er det heller ikke mer enn 70—50 % som ønsker enebolig.

Samtidig synes jeg det er lite variasjon i svarene på forskjellige spørsmålsformuleringer som bygger inn begrensningene, dvs. krever at de spurte skal ta de og de begrensningene med i betraktningen.

Jeg ser dette som et uttrykk for at folk flest har de samme behovene. Det er ikke i og for seg nødvendig å variere boligtyper fordi dette er et spørsmål om smak og behag, men fordi det ikke er mulig å tilby alle det beste boligalternativet.

Hvordan stiller så folk seg til alternativ som nesten oppfyller kravene til ENEbolig?

Blokkleiligheten står litt sterkere blant ønskene

der vi må anta at de som er spurt tar de mest realistiske begrensningene med i betraktningen. Men ved fritt valg kommer rekkehuset inn som en god nummer to.

Når vi ser på faktiske flyttinger, f.eks. de av familiene i boligundersøkelsens utvalg som har skiftet bolig i de siste 10 årene, viser det seg at de fleste flyttinger foregår innen samme boligtype, fra enebolig til enebolig og fra leilighet til leilighet. Bare blant de som bor i rekkehus finner vi et større antall som har kommet fra leiligheter og to/firemannsboliger, med andre ord forbedret sin boligstatus gjennom valg av hustype. Dette er vel stikk imot vanlig antagelse.

En kan spørre om det i dag bygges alt for lite slike boliger som i alle fall kan gi noen av eneboligens fordeler. På tross av at også byplankostnadsutredningen fra NIBR viser at tett lav bebyggelse som rekkehus og lave blokker er økonomisk optimale løsninger, gis disse boligtypene heller ikke finansieringsvilkår som gjør dem konkurransedyktige som sosial boligbygging. (Kfr. Skjettensprosjektet).

De vil ikke bo i høyhus, men de skal.

Vi bygger først og fremst blokker, særlig høyhus, som bare en forsvinnende liten del sier de ønsker å bo i i pressområdene. Høyhus synes i dag å peke seg ut som en boligtype som heller ikke er egnet til familieboliger. For eksempel er det påvist at barn som bor i høyhus kommer sjeldnere ut å leker enn andre barn.

Selv om vi vet at folk ikke ønsker å bo i høyhus, går våre undersøkelser ofte ut på at vi skal spørre hvordan folk ønsker at høyhusleiligheten, og høyhusmiljøet skal være. Det gir anledning til noen bemerkninger angående utformingen og bruken av trivselsmålinger: En type spørsmål som vi ofte bruker var «Hvordan synes De forholdene for barna er her på Ammerud?» Deretter viser vi frem et kort hvor det står: Meget bra, bra, vet ikke, nokså dårlig, svært dårlig, spørsmålet passer ikke for meg.

Hver for seg kan nok slike spørsmål gi en viss pekepinn om hvor opptatte folk var av mangler ved hver sak. Men vi oppdaget fort at svarene hele tiden holdt seg på pluss-siden. Hva kunne dette bety? Svarene stod jo i grell kontrast til alle de konkrete mangler som de kunne påpeke i løpet av samtalen.

Vi kom fram til at det var tre forhold som spilte inn her. For det første er det vanlig kulturelt betinget at man ikke skal beklage seg. For det andre viste det seg at de fleste kom fra så dårlige boligforhold tidligere at fordelene overskygget manglene rent generelt. Vi får altså ikke noe direkte svar på hvor dårlig et dårlig alternativ er bare ved å spørre folk hva de synes.

Men dette er ikke den viktigste haken ved trivselsmålinger. Den opptrer først når vi bruker dem som grunnlag for prioritering. Denne vanskeligheten opptrer allerede i utformingen av spørsmålene og når vi sammenstiller dem til såkalte indekser, skal veie fordeler og mangler mot hverandre, gene-

ralisere og ta en rask beslutning om hva som er viktig og hva som er mindre viktig. Det er vel og bra så lenge en ber beboerne gjøre dette, og derfor har vi bare rapportert slike enkeltvurderingsspørsmålene i vår rapport, om Ammerud. Vi synes ikke at vi som forskere kan bestemme at et positivt utsagn om lekeplassen veier like meget som et negativt utsagn om f.eks. kjøkkenet.

Det er ikke alle som tar dette standpunkt. Det er svært fristende å sette så og så mange positive og negative reaksjoner opp mot hverandre for å kunne vurdere boligområder.

Eller legge alle trivselsutsagnene sammen/dividere med personer i bebyggelsen — og si at trivselstallet i et område er signifikant større enn andre steder osv. Til slutt deles beboerne i fornøyde, mellomfornøyde og mindre fornøyde, og dette settes opp mot karakteristika som boligens størrelse etc. Med dette mener man å vise hvilke faktorer som bestemmer eller bestemmes av beboernes generelle trivselsnivå — fortsatt uten å ta stilling til hva som veier tyngst for beboeren.

Vi kan se de politiske konsekvensene av dette.

Det vil si at vi bruker slike ting som at svært mange på Bislet klager over luftforurensning, støy og trafikkfare ikke bare som en påpeking av at dette er presserende *problem*, som det utvilsomt må gjøres noe med, men stiller det opp mot det at den samme befolkningen ofte sier at de liker storbymiljø, og setter pris på at det er et godt utbud av arbeidsplasser. Det er som å si at de gjennomsnittlig har det bra, i alle fall hvis en lager skjermede boligblokker i storbyen, fordi folk ønsker å bo der. Og så lager vi et politisk forslag av dette, og sier det er slik beboerne ønsker det.

Vi kan ikke erstatte demokratiske prosesser med meningsmålinger.

For ikke lenge siden mottok vi en forespørsel fra en arkitekt som ønsket råd og veiledning på et vitenskapelig, forsvarlig grunnlag. Han arbeidet med et høyhusprosjekt. M.a.o. — hvordan skal en bygge høyhus for folk som egentlig vil ha småhus? Vi sa klart fra at vi syntes prosjektet ikke

egnet seg til boliger for barnefamilier, at erfaringen viste at det ikke lar seg gjøre å forbeholde leilighetene barnløse, og at dette begrenset våre øvrige råd til lappverk.

Til svar fikk vi at: «Det siste forbehold er beklageligvis veldig utbredt, spesielt her i landet, og synes å gi uopphørlig anledning til spillfekteri, særlig av «menneskevenner» i fag- og ikke fagpresse. Grunnen til nedverdigelsen av høyblokker som boform, som har ført til en trist diskriminering av deres beboere, ligger etter min mening i uvanthet med tette boligbebyggelser generelt, blokker og høyblokker spesielt, og i det faktum at de få eksempler for utførte høyblokker gir et dårlig image fordi de er dårlig planlagt med hensyn til behov for privat og felles liv. Som følge av dette støtter de foreliggende vitenskapelige undersøkelser seg på dårlige eksempler.»

Han ønsket tydeligvis bare resultater som underbygget hans eget syn.

Vi begynte med å forske for å kunne forbedre arkitektenes praksis, lage bedre, mer hensiktsmessige leiligheter og boligmiljøer, ved å oppsummere beboernes erfaringer, og gjøre dem tilgjengelige for planleggerne.

Vi har også klart å komme fram til en del saker, som de jeg nettopp har nevnt, men vi vet ikke hvor meget det hjelper. For eksempel fant vi ut at 70—80 % ikke vil ha slike kjøkkener som de har på Ammerud. Vi fant ut akkurat det samme som i Oslo Bys vels boligundersøkelse at folk vil ha et skikkelig spisekjøkken.

Likevel opplever vi at arkitektene ikke kan ta dette til følge fordi de er avhengig av at produksjonssystem med spennvidder på leilighetene som binder dem til den kjøkkentypen de har på Ammerud.

Vår erkjennelse hjelper altså ikke stort. Men hvis denne erkjennelsen er riktig, og blir gjort kjent for beboerne, og disse er enige i at den er riktig, så kan den vel danne grunnlag for de kvalitetskrav de stiller.

Slik kan vi kanskje hjelpe de demokratiske fremgangsmåtene med undersøkelser.

Undervisning ved Sosialøkonomisk Institutt

I Sosialøkonomen nr. 10 — 1971 stod det enkelte utdrag fra forelesningsplanen for vårsemesteret 1972. Det er gjort følgende endringer i denne planen:

3. *Stipendiat Didrik A. Seip foreleser om marxistisk økonomi onsdag 11.15—12 i auditorium*
 1. Første gang 19. januar.
4. *Stipendiat Carl E. Schultz foreleser om produksjon og markedsatferd for samvirkeorganisasjoner onsdag 15.15—17 i auditorium*
 1. Første gang 1. mars.

Oppsummering av konferansen

AV
UNIVERSITETSLEKTOR GUNNAR BRAMNESS



Jeg skal forsøke å summere opp det som etter min mening har vært hovedtankene på denne boligkonferansen. Jeg faller for fristelsen, ikke til å fortsette diskusjonen, men til å fortsette den tankegangen som eiendomssjef Gussgard var inne på nå på slutten, fordi dette er klarest i hukommelsen. Jeg er ikke uenig med ham i at den ordning han skisserte vil hindre såkalte boligspekulasjoner, men jeg synes det han sa også understreker et helt annet poeng. Den ordning som Gussgard skisserte om at kommunen kan avtale ved førstegangsinnflytterne på Rykkin feltet — og derved gardere seg mot at det blir en ren spekulasjonssak å flytte inn der — det fører nøyaktig til den stivhet i boligmarkedet som flere av innleiderne har vært inne på. Alt så, en leieboer som flytter inn på Rykkinfeltet og som har en jobb f.eks. i Asker eller Bærum, har det utmerket. Hvis han får en bedre jobb på f.eks. Nordstrand, så har han ikke råd til å flytte fra Rykkinfeltet. Årsaken er at med en gang han flytter fra Rykkinfeltet så må han selge leiligheten tilbake til kommunen for den samme pris som han kjøpte den for. Derfor har han ikke råd til å flytte og han blander seg så inn i pendeltrafikken i Oslo sentrum som så mange, mange andre. Denne stivheten i boligmarkedet vil jeg gjerne dere skal huske på. Jeg skal komme tilbake til denne senere.

I sammenheng med det som er nevnt ovenfor er det kanskje to momenter som har stått i sentrum for konferansen. For det første «inngangsbilletten». Med dette menes at kostnadene for de nyetablerte familiene som melder seg på boligmarkedet er altfor høye. For det annet er det utnyttingen av den eksisterende boligmasse, hvor det hevdes at det er mye å vinne ved en omfordeling. Statsråd Nordli var inne på disse poengene allerede ved åpningen av konferansen og det ble senere fulgt opp av direktør Sørgard, av dosent Ingemar Ståhl, professor Åke Andersson og flere andre. Det eksemplet jeg pekte på innledningsvis, viser at det i praksis lett blir et motsetningsforhold mellom disse to målsettingene. Det å forsøke å gjøre noe for å fremme den ene målsettingen, fører lett til at vi taper noe når det gjelder den andre målsettingen.

Det var vel i første rekke våre to svenske gjester, professor Åke Andersson og dosent Ingemar Ståhl, som understreket hvor viktig det var å utnytte vår eksisterende boligmasse på en riktig måte. Professor Andersson hadde inntrykk av at dette momentet hadde vært for lite fremme i boligdiskusjonen. Diskusjonen hadde i for høy grad konsentrert seg om nybyggingen til tross for at, hvis vi bruker en vekstrate på 3 % pr. år, ca. 97 % av boligene ikke er nybygg. Han mente at boligpolitikken i høyere grad enn hittil måtte konsentrere seg om disse 97 prosentene og foreslo i denne forbindelse en slags offentlig varedeklarasjon for boliger og da ikke bare for nye boliger, men kanskje i enda større grad for den allerede eksisterende boligmasse. Denne tankegangen ble også trukket fram av stortingsmann Helge Seip. Dosent Ingemar Ståhl understreket sterkt viktigheten av et desentralisert markedssystem i boligpolitikken som et middel til å skape balanse dvs. som et middel til en effektiv utnyttelse av den eksisterende boligmasse. Han gikk så langt som til å si at det er lettere å gjennomføre sosialpolitiske målsettinger i et boligmarked som er i likevekt enn å gjøre det i et boligmarked som er kvantumsregulert.

Flere av innleiderne, kanskje i særlig grad stortingsmann Helge Seip, var inne på entreprenørenes og byggmestrenes ansvar for å sørge for teknisk effisiens. Dette har vel også noe å gjøre med mangelen på balanse i boligmarkedet. Så lenge boligprodusentene ikke stilles ovenfor noen markedstest i sin produksjon, så er det vel mulig at incitamentet for teknisk effisiens blir for svakt. Hvis vi lar begrepet «teknisk effisiens» omfatte mer enn kostnadsminimalisering, hvis vi også lar det omfatte kvaliteten av produktet, kommer vi inn på de problemene som forsker Grete Bull diskuterte. Hun la fram en undersøkelse av hva det vanlige publikum ønsker i retning av boliger og kunne peke på en rekke uoverensstemmelser mellom det publikum ønsker og det som faktisk blir produsert. Er dette også et av symptomene på mangel på balanse i boligmarkedet? Er det slik at hvis vi klarer å bringe balanse i markedet etter de retningslinjer som

våre svenske gjester skisserte, er det da slik at de boligsøkende automatisk — enten de vil eller ikke — men bare med sin adferd — vil presse boligprodusentene til å følge sine ønsker? Jeg tror det er viktig at dette problemet blir analysert fordi svaret er langtfra opplagt. Her er det nemlig blandet inn mange momenter som kanskje særlig arkitekt Christiansen pekte på, nemlig at det ikke bare er spørsmål om utformingen av den enkelte bolig men av hele boligmiljøet. Det er altså mye kollektiv adferd blandet inn i dette markedet, noe som et desentralisert markedssystem slett ikke alltid klarer å løse.

Mot slutten av konferansen har vi hørt en del om boligmiljøet, totalplanleggningen av et større boligfelt. Jeg vil kanskje huske arkitekt Christiansens innlegg best og sitte tilbake med det generelle inntrykk at det er veldig morsomt — selv om jeg ikke forstår alt sammen — å høre på flinke fagfolk som snakker om sitt eget felt. Hvis vi skal søke en sammenheng mellom dette og andre ting som har vært trukket fram her på konferansen, så er det flere av innleiderne, bl.a. professor Andersson, som understreket at god planlegging av boligmiljøer i retning av lekeplasser, god øyekontakt mellom foreldre og barn under lek, mange arbeidsplasser for beboerne inne i boligområdet, osv., alt dette som kan være god planlegging kan bli meget dårlig planlegging hvis aldersfordelingen på de leieboere som flytter inn i boligstrøket ikke stemmer overens med det som var planleggenes intensjoner. Altså, god planlegging kan korrumpes av mangel på balanse i boligmarkedet. Og igjen reises spørsmålet om et desentralisert markedssystem automatisk vil løse disse problemene. Jeg vil bare understreke at svaret på dette spørsmålet slett ikke virker opplagt.

Hvis jeg skal forsøke å trekke ut noen hovedkonklusjon av denne boligkonferansen, så har jeg lyst til å knytte dette til den manglende sammenheng mellom de ofte gode intensjonene og resultatet. Når det gjelder vår nåværende boligpolitikk så ble vel denne tanken i særlig grad trukket frem av dosent Ingemar Ståhl. Han hadde sitt utgangspunkt i svenske forhold, men jeg tror dette gjelder i stor grad også for Norge at husleiereguleringen, en ordning som opprinnelig ble satt igang med den begrunnelse at boligen er et sosialt gode, et sosialt gode fordi det er vesentlig for samfunnet at barna vokser opp i et godt hjem, denne ordning har ført til et system som for så vidt har mange gode egenskaper, men som rammer en gruppe særlig hardt. Denne gruppen som i første rekke rammes negativt av ordningen er ironisk nok, nettopp den gruppen som ordningen opprinnelig ble innført for å hjelpe nemlig barnefamiliene som i dag står overfor den høye inngangsbilletten i nybygg.

Det er altså mulig med gode intensjoner å gjennomføre ordninger som i praksis nærmest får det motsatte resultat. Jeg synes dette maner til forsiktighet. Jeg kan ikke slippe denne tanken når jeg hører en rekke, i og for seg utmerkede hensyn som bør tas innenfor boligpolitikken. Jeg tror det er meget viktig at det organisasjonsmønster som vi skal bruke for å få tatt hensyn til alle disse gode

intensjoner analyseres omhyggelig på forhånd før det settes ut i livet.

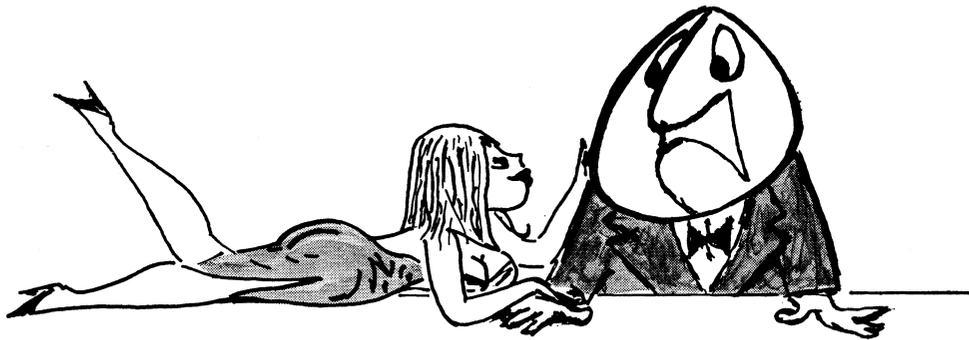
Det er en rekke slike gode intensjoner som vi har diskutert her på konferansen, hvor det i praksis er stor fare for at disse intensjonene kan korrumpes. Jeg har allerede nevnt noen eksempler som prisreguleringen på Rykkinfeltet og faren for gal aldersfordeling blant dem som skal flytte inn på Romsås. Når det gjelder aldersfordeling og boligplanlegging sa ingeniør Selvåg det ganske direkte at det må være det offentliges oppgave å sørge for at aldersfordelingen på de enkelte boligfeltene blir riktig. Jeg tror dette er et eksempel på det vi har behandlet ovenfor. Jeg kan tenke meg en rekke nærliggende metoder som det offentlige kan benytte for å oppnå en riktig aldersfordeling og mange av disse metodene vil ha sterkt negative bivirkninger i praksis, negative bivirkninger kanskje også direkte på boligmiljøet.

La oss se på et annet eksempel. Stortingsrepresentant Seip kom med et utsagn som jeg vil misbruke litt kanskje, for å få det til å passe inn i den rammen vi har lagt opp. Han uttalte at han så det som meget vesentlig at de som skulle bo i den enkelte bolig kom inn i beslutningsprosessen om boligens utforming på et så tidlig tidspunkt som mulig. Jeg tror at vi også her har et eksempel på at gode intensjoner meget vel kan vise seg å få uhyggelig store og negative konsekvenser av kostnadsmessig art. Det var da kanskje naturlig at ingeniør Selvåg som boligprodusent straks så faren ved en slik ordning og hevdet dette i debatten.

Også når det gjelder det å legge an boligmarkedet i retning av et desentralisert markedssystem, mener jeg det er på sin plass å mane til forsiktighet. Et desentralisert markedssystem med f.eks. subsidier på boligproduksjonen for å ta vare på de positive indirekte virkningene, har også sine problemer. Selv om vi er vant til å betrakte boligen som et nødvendighetsgode har den samtidig mange egenskaper som vi assosierer med et luksusgode. Dette er ikke bare et spill om ord, det ligger en del problemer bakenfor dette.

Hvis jeg til slutt skulle forsøke å trekke fram hovedessensen i det jeg har lært i disse dagene, må det være at jeg skulle ønske at boligdiskusjonen i høyere grad i fremtiden vil konsentrere seg om hvordan vi kan oppnå et boligmarked med noen gitte gode egenskaper, og i mindre grad konsentrere seg om hvilke gode egenskaper boligmarkedet bør ha.

Jeg har i denne oppsummeringen ikke på noen måte ydet rettferdighet til alle de gode foredrag og diskusjonsinnlegg som vi har hørt her på konferansen. Jeg har isteden forsøkt å trekke fram de punkter som har passet best inn i min tenkemåte. Jeg er derfor oppmerksom på at oppsummeringen har blitt sterkt personlig preget. Dette er en svakhet ved oppsummeringen som jeg vel ikke kan ha unngått i noen tilfelle og det er derfor riktigst kanskje å understreke dette eksplisitt. Jeg vil da avslutningsvis, på Norske Sosialøkonomers Forenings vegne, få takke konferansedeltakerne og innleiderne for to meget — i alle fall for meg — givende dager.



Noen vies større oppmerksomhet!

En norsk geografi er «tynn» med opplysninger om Nord-Norge. Bodø by er knapt nok nevnt. Med sine snart 30 000 innbyggere kan den tilby nye byborgere — og deres familier — en meget trivelig by å bo i. Passe stor, for å gjøre seg godt kjent i, og få venner og kolleger.

Bodø — som by — mangler i grunnen ikke noe — unntatt kanskje et teater. Det er det jo forresten bare et fåtall av landets byer som har.

Klimaet — litt nord for polarsirkelen — kan om sommeren være så som så. Vi tør kanskje sammenligne oss med Bergen i så måte. Mildt året rundt — og med litt for meget nedbør. Folk flytter ikke fra Bergen på grunn av klimaet. Derfor kan man også utmerket bo i Bodø.

En ny velregulert by som vokser. Med mange skoler og forskjelligartet undervisningstilbud. Store moderne forretninger og hoteller. Kommunikasjoner som få byer i landet kan oppvise maken til. Og natur og friluftsterrang for fiske og jakt.

Nordland Distrikthøgskole ble etablert våren 1970. De første 50

studenter ble opptatt høsten 1971 til 2-årig økonomisk-administrativt studium, med anledning til valg av ulike spesialiseringsretninger. I 1972 tas opp nye studenter.

Høgskolen har ledig engasjementer for sivil- eller sosialøkonomer i lektorater i økonomiske fag. Avhengig av bakgrunn og interesser vil arbeidsoppgavene bestå i undervisning i fag som bedriftsøkonomi, regnskap, markedsøkonomi, samfunnsøkonomi, systemering- og databehandlingsfag, operasjonsanalyse, lokaliserings- og regionalproblematikk, bedrifts- og samfunnsøkonomiske analysemetoder.

Høgskolen forbereder dertil studietilbud i fiskerifag, realfag, sosialfag, juridiske emner og humanistiske fag.

Kan De tenke dem å undervise i en distriktshøgskole?

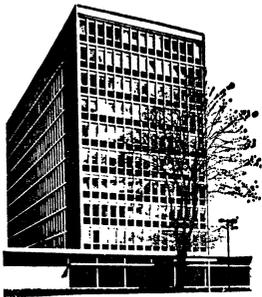
I så fall er vi interessert i å høre fra Dem.

Vi ber Dem vennligst ta kontakt med høgskolens sekretariat, Fridtjof Andersens vei nr. 2, Bodø, telefon 24 160. Vi vil kunne gi Dem nærmere opplysninger om høgskolen, byen og boligforhold.



**NORDLAND
DISTRIKTSHØGSKOLE
BODØ.**





MEDARBEIDER MARKEDSFORSKNING

Markedsforskning er et felt i sterk ekspansjon. Dets metoder og teknikker er i tilsvarende sterk utvikling.

Vår markedsforskningsavdeling er organisert som et selvstendig institutt, med faglige kontakter i et internasjonalt miljø, og med kundeoppdrag også fra andre bedrifter.

Vi har ledig stilling for yngre

SOSIALØKONOM

Søkeren må være metodeorientert og ha interesse for moderne forbrukerforskning. Videre er utpregede samarbeidsegenskaper nødvendig, da stillingen medfører utstrakt kontakt både internt og eksternt. Lønn etter kvalifikasjoner.

Arbeidsområdet vil være tilretteleggelse og gjennomføring av undersøkelser om forbrukere og produkter, samt utvikling og bruk av markedsmodeller. Instituttet beskjeftiger bl. a. flere sosialøkonomer, psykologer og andre akademikere, og vi tilbyr et rikt faglig miljø innen moderne forbrukerforskning.

*Send Deres søknad,
mrk. «Sosialøkonom»
med relevante papirer
til vår Personalavdeling,
eller ring
forskningsleder Tom Stenbæk
for nærmere orientering.*

A/S DENOFA OG LILLEBORG FABRIKER

Postboks 4236 Torshov - Oslo 4 - Tlf. 22 00 50



STUDIEREKTOR I SAMFUNNSØKONOMI

Vi søker erfaren økonom med interesse for postgymnasial undervisning og



**BEDRIFTS
ØKONOMISK
INSTITUTT**

med spesielle kvalifikasjoner innen emner som:

- makroøkonomiske modeller
- kreditt- og finanspolitikk
- samfunnsplanlegging

Lønnsklasse 23 eller høyere. Nærmere opplysninger ved henvendelse til ass.dir. G. Kommissar eller K. Ege-næs.

Frysjaveien 33 c - Oslo 8 - Telefon 23 06 83

