

Hvem sørger for boligerne ? De rå markeds kræfter eller kommunernes planlægning ?

**Oplæg ved ATVs konference om: Den gode bolig.
Dansk Design Center d. 6.3.2006
Centerleder Hans Kristensen**

Igennem temagruppens møder var det flere gange til diskussion, hvem der har – og skal have – ansvaret for den fremtidige boligforsyning. Det grundlæggende spørgsmål var, om der i en periode, hvor individualisering og markedsorientering præger samfundsudviklingen, fortsat er brug for en kommunal (og statslig) boligpolitik og -planlægning for at sikre boligforsyningen? Eller om man stort set kan overlade byggeriet og byudvikling til markedet og de private investorer?

Kommunal boligpolitik og boligplanlægning i en brydningstid

Den kommunale byplanlægning handler om erhvervsudviklingen, boligområdernes udvikling og om infrastrukturens udvikling. Igennem flere årtier har hovedtemaet i mange kommuner været den kommunale erhvervs politik. At sikre det materielle grundlag for kommunens borgere har haft højeste prioritet. Denne side af den kommunale indsats er naturligvis stadig vigtig, i en del kommuner. Men andre kommuner har erkendt, at det ikke er realistisk og ej heller særligt nødvendigt at sikre borgerne arbejde inden for kommunens grænser. Dels er pendling efterhånden helt almindelig, dels er pendlingsoplandene til de mere driftige erhvervsknudepunkter efterhånden meget udstrakte. Lidt modvilligt har disse kommuner set i øjnene, at de først og fremmest har fået rollen som bosætningsområde, og at kommunens by er blevet en boligby.

Det betyder, at boligpolitik og boligplanlægning rykker op på prioritetslisten i kommunen. Det forudses i debatbogen, at denne udvikling vil blive accelereret i de kommende år. Både fordi erhvervsudviklingen fortsætter med at koncentrere sig til nogle hovedcentre i landet: Hovedstaden, Århus og Trekantområdet, og fordi konkurrencen om bosætningen – og dermed borgernes skattebetaling – er blevet skærpet. Dannelsen af de nye store kommuner vil klargøre disse udviklingstræk. Samtidig vil de nye kommuners forvaltninger få en stærkere analytisk og planlæggende kapacitet, som kan være med til at sikre, at disse spørgsmål bringes op til politisk debat i kommunen.

Den kommunale boligpolitik og -planlægning kan deles op på flere forskellige måder. En måde er at skelne mellem aktiviteter som har med den allerede eksisterende by at gøre, og dem der handler om nye by- og boligområder.

Politik og planlægning for eksisterende by- og boligområder

I de allerede eksisterende by- og boligområder er planlægningsbehovet naturligvis mindre end for helt nye områder. Men alle by- og boligområder forandres over tiden, og nogle af disse forandringer kræver både en politisk og en planlægningsmæssig indsats. For at kunne praktisere ”rettidig omsorg” er det vigtigt at have et overblik over det samlede kommunale boligmarkeds dynamik. Boligmarkedet – og de enkelte delmarkeder – påvirkes af både demografiske, sociale og fysiske forhold.

Hvad angår de *demografiske og sociale* udviklingstræk, handler de om hvem der bor hvor, hvem der flytter ud og hvem der flytter ind. Et overblik over summen af disse bevægelser er nødvendigt for at undgå overraskelser med f.eks. manglende skole- eller institutionskapacitet, eller overraskende ophobninger af (bolig) sociale problemer i bestemte bebyggelser. Et overblik over kommunens boligmarked handler imidlertid også om bygningernes og byrummenes *fysiske* tilstand i de forskellige bydele og boligområder. Hvor er udviklingen præget af nye investeringer i boligerne, moderniseringer og opgradering af bygningsmassen – og hvor af nedslidning, forfald og afmagt? Kombinationen af de demografiske, sociale og bygningsmæssige, fysiske ændringer slår ud i – og er et udtryk for – de forskellige områders attraktionskraft (eller mangel på samme) på det lokale boligmarked.

En ”overvågning” af de eksisterende bolig-delmarkeder giver ikke svaret på, hvad der skal (og kan) gøres ved udviklingen fra kommunal side. Dertil kræves by- og boligpolitiske beslutninger. Men overvågningen kan være med til at sikre, at der er den nødvendige politisk opmærksomhed både om problemer og potentialer på kommunens boligmarked. Og i heldigste tilfælde kan denne opmærksomhed så føre til, at der laves en egentlig by- og boligpolitik, der kan danne rammerne for en bolig- og byplanmæssig indsats.

Politik og planlægning for nye boligområder

For så vidt angår udlæg af nye boligområder kræver det en politisk afklaring af, hvad man vil bygge, hvor det skal bygges og for hvem man vil planlægge og bygge.

Beslutningen om hvad der skal bygges, og hvor det skal bygges er i disse år ret enkelt i de fleste kommuner. Det handler om ejerboliger i enfamiliehus i udkanten af den eksisterende by, og – i mindre omfang – om centrumnære ejerlejligheder. Der bygges også nogle få ustøttede andelsboliger, samt nogle få almene boliger. De sidste næsten kun i form af ældreboliger. Denne prioritering af parcelhusene er de fleste kommuner fælles om, så det afgørende i konkurrencen om tilflytterne er, om man kan adskille sig på prisen og kvaliteten af husene.

De tilflyttere alle kommuner helst ser, er de unge børnefamilier, hvor begge forældrene har et job. Det er også en mobil gruppe på boligmarkedet. Men den udgør kun ca. 18% af samtlige husstande, så der er ikke ”nok” til alle kommuner. Nogle kommuner har erkendt, at de næppe vil kunne tiltrække mange erhvervsaktive. Men hvis kommunen har boliger med en attraktiv beliggenhed kombineret med et attraktivt (lavt) prisniveau, så er der måske muligheder for at tiltrække den ”næstbedste” gruppe: de ældre som har forladt arbejdsmarkedet for at gå på pension. Det er en stor og voksende gruppe, som udgør ca. 27% af samtlige husstande. Det er også en gruppe hvor en del er ganske godt økonomisk stillede med pensionsordninger og gældfri parcelhuse. De kan vælge boligform og bosted relativt frit – hvis de ellers vil flytte. Og der er endnu en del år til de belaster den kommunale kasse med behov for hjemmehjælp og plejebolig. Endelig burde den meget store gruppe af en-personers husstande – de udgør 37% af husstandene – være interessant, alene af den grund, at de er så mange. Men også ud fra den betragtning, at de jo ikke nødvendigvis vedbliver med at være alene. Et velfungerende kommunalt boligmarked bør rumme tilbud til alle befolkningsgrupper.

Skal plan eller marked sikre gode og billige byggegrunde?

I et par af debatbogens essays rejses spørgsmålet, om det ville være en bedre ide at lade markedet råde, end at prøve at planlægge, regulere og styre udbudet af byggegrunde og dermed udviklingen af nye boligområder i vore byer. Debatbogens svar er: Nej!

Argumenterne for dette standpunkt er, at markedet ikke fungerer godt nok, når det gælder udbudet af byggegrunde. Det er særligt tydeligt i vækstområderne, hvor det udbredte ønske om at sikre flere billige boliger kun kan imødekommes, hvis der sikres et større udbud af billig byggejord. I denne sammenhæng har kommunerne en nøglerolle. Det er den overordnede kommunale planlægning af byudviklingen – som ikke kun omfatter boliger, men også vejnet, øvrige infrastruktur, skoler og andre institutioner – der er grundlaget for, hvor og hvornår forskellige arealer kommer i spil som byggejord. Mange kommuner har desuden igennem årene drevet en aktiv jordpolitik med opkøb af de arealer, som efterhånden er blevet udstykket og solgt. Kommunerne har igennem disse tiltag en afgørende rolle for hvor mange byggegrunde der udbydes.

Tidligere var det i orden, at kommunerne lavede en relativt autonom prispolitik på den byggejord de udbød. Det er det ikke mere. Nu skal kommunerne udbyde til markedsprisen – men som det siges i bogen: det betyder jo ikke nødvendigvis, at kommunen skal være prisførende.

Markedslogikken får i nogle tilfælde et let anstrøg af absurditet. Det gælder f.eks. når en kommune ønsker, at der bygges almene boliger så billigt som muligt, og så indledningsvis tvinges til at tage en meget høj pris for

byggegrunden. En af begrundelserne for, at kommunen, skal tage markedsprisen, er, at hvis ikke markedsprisen hentes hjem i første omgang, så sker det ved videresalget med en fortjeneste som havner i bygherrens lomme. Men dette argument holder ikke i forhold til de almene boligselskaber. De sælger jo ikke (frivilligt) deres byggerier videre.

I bogen konkluderes, at det er afgørende for prisudviklingen på byggejord – og dermed også på færdigt byggeri – at der udbydes flere grunde i vækstområderne. Det foreslås derfor, at en forøgelse af det samlede udbud af byggejord kunne indgå i de årlige forhandlinger mellem stat og kommune, for på denne måde at øge udbudet og dermed sænke priserne på boliger i vækstområderne.

Kommunale byplanlæggere og private developere – hvem skal stå for byudviklingen?

Også når det gælder byudviklingen og især boligbyggeriet rejses der i disse neoliberale tider tvivl om omfanget og indretningen af den offentlige, kommunale planlægning. Indtil nu har det været således, at amterne udstikker rammerne for byudviklingen og kommunerne står for den detaljerede planlægning. I fremtiden får kommunerne en væsentligt højere grad af selvbestemmelse i den fysiske planlægning. Amterne forsvinder og de nye regioner har ikke noget at skulle have sagt i denne sammenhæng. Staten får en tilsynsrolle, hvor den skal påse, at kommunernes arealudlæg ikke strider mod nationale interesser. Men ellers er det kommunernes ansvar. Så vidt er alt godt, og på en måde næsten ved det gamle. Den offentlige planlægning har holdt skansen.

Men i flere af temagruppens møder blev den rolle fordeling, der har udviklet sig mellem de kommunale planlæggere og de private developere og bygherrer diskuteret. I lyset af den faktiske udvikling, hvor developere har fået større og større indflydelse, blev der stillet spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden af den formelle ”klassiske” arbejdsdeling, hvor developere først får en rolle, når planlæggerne har lavet detaljerede lokalplaner for et givent område. Det blev fremhævet, at private developere i flere vellykkede tilfælde har overtaget rollen, som dem der driver udviklingen af større boligområder igennem. Det gode ved dette er at disse ”nye” aktører sikrer, at det der planlægges, også realiseres. På den anden side er de underlagt en behård markedslogik, som i vid udstrækning afgør om de går ind i og gennemfører et projekt. Hvis der ikke er udsigt til en temmelig sikker økonomisk gevinst, så kommer udviklingen ikke. Ydermere gav et par af developere udtryk for, at man nok var villig til at prøve nye arkitektoniske udtryk, men dog ikke noget som var så dristigt eller nyt, at der opstod tvivl om omsætteligheden.

Det betyder, at den mere langsigtede planlægning ikke ligger i gode hænder hos developere. Heller ikke den samfundsmæssigt nødvendige helhedsorientering, hvor udviklingen af det enkelte boligområde ses som en

del af en samlet kommunal trafik-, service- og institutionsstruktur, kan overlades til private developere. Markedet og developerne er ikke gode til at tage meget lange og meget brede hensyn.

Men i diskussionerne blev det klart, at der i spørgsmålet om plan eller marked ikke er tale om et "enten-eller", men snarere et "både-og". Når det er gået aller bedst, har der været tale om et symbiotisk forhold parterne imellem. For den private developer er det en fordel at den kommunale planlægning og regulering sikrer, at de private investeringer ikke "ødelægges" af en overraskende udvikling på nabogrunden. For de kommunale planlæggere er det en fordel, hvis developerne tager tråden op og realiserer planernes intentioner. Af mange planlæggere vil en sådan dynamisering af planlægningsindsatsen blive oplevet som et stort gode. Man kan også – som i bogen – sige, at det i fremtiden handler om, at den kommunale planlægning af boligforsyningen i højere grad skal ske *med* markedet i stedet for *imod* det.