

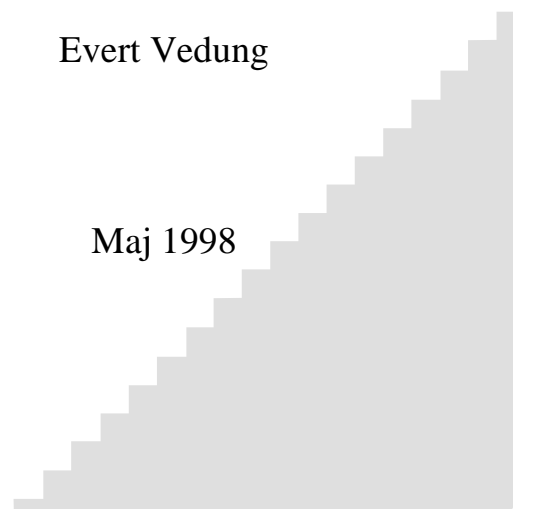


UPPSALA UNIVERSITET

Institutet för bostadsforskning
Institute for Housing Research



Undantag som regel – Svenska kommuners förbryllande tillämpning av markvillkoret i bostadspolitiken



Evert Vedung

Maj 1998

Arbetsrapport/Working Paper

1997

1. Patric H. Hendershott and Bengt Turner, *Estimating Capitalization Rates and Capitalization Effects in Stockholm*.
2. Robert A Murdie and Lars-Eric Borgegård, *Immigration, Spatial Segregation and Housing Segmentation in Metropolitan Stockholm, 1960-95*.
3. Jim Kemeny, *Social Markets in European Rental Housing*.
4. Jim Kemeny and Ceri Llewellyn-Wilson, *Both Rationed and Subsidised. Jersey's command economy in housing*.
5. Terry Hartig, Florian G. Kaiser & Peter A. Bowler, *Further development of a measure of perceived environmental restorativeness*.
6. Bo Bengtsson, K A Stefan Svensson & Cathrine Ugglå, *Hyresgästens dilemma. Samarbetsnormer och kollektivt handlande i bostadsområden*.
7. Patric H. Hendershott and Bengt Turner, *A New Look at Capitalization Rates and Capitalization Effects for Apartments and Commercial Properties: Evidence from Stockholm*. This Working Paper replaces Working Paper No. 1.
8. Gärd Folkesdotter och Inga Michaeli (red.), *Samhällsbygget och samhällsväven*.
9. Eva Sandstedt, Susanna Fork, Kerstin Jacobsson, Nader Ahmadi och Elisabeth Lindberg, *Förorten i ett senmodernt planeringsperspektiv*.

1998

10. Inga Michaeli, *Mellan vardagsliv och lokal administration – En studie av miljöarbetet i Borlänge kommun*.
11. Eva Sandstedt, *Allergi och sjuka hussymptom i skolan. Att hantera risker*.
12. Lennart Berg and Johan Lyhagen, *The Dynamics in Swedish House Prices – An Empirical Time Series Analysis*.
13. Tommy Berger, Peter Englund, Patric H. Hendershott & Bengt Turner, *Another Look at the Capitalization of Interest Subsidies: Evidence from Sweden*.
14. Tommy Berger, *Priser på egenskaper hos småhus*.
15. Tommy Berger, *Småhusens prisutveckling 1981-1993*.
16. Lars-Erik Borgegård and Johan Håkansson, *Population and Housing Dynamics in a Metropolitan Region – The Case of Stockholm*.
17. Evert Vedung, *Exception as the Rule – The Puzzling Implementation of State Housing Land Policy by Swedish Municipalities*.

18. Evert Vedung, *Undantag som regel – Svenska kommuners förbryllande tillämpning av markvillkoret i bostadspolitiken*.

tel: 026-14 77 00
fax: 026-14 78 02

Gävle, 1998

Postadress
Postal address
Box 785
S-801 29 Gävle
Sweden

Gatuadress
Visiting address
Södra Sjötullsgatan 3

Telefon
026-14 77 00
Phone
+46 26 14 77 00

Telefax
026-14 78 02

Undantag som regel

**Svenska kommuners förbryllande tillämpning av
markvillkoret i bostadspolitiken**

Evert Vedung

Forskningen för denna artikel har utförts med stöd av forskningsanslag nummer 940060-7 från Bygghörsningsrådet till Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet

Innehåll

Företal	5
Markvillkoret för statliga bostadslån 1974-1991	7
Markvillkorets gåta	7
Markvillkorets historiska ironi	8
Syftet	8
Allmän teori om offentliga interventioners resultat	8
Interventionens historiska bakgrund	9
Interventionen	9
Genomförandet	9
Adressater	13
Andra styrinstrument	13
Övrig omgivning	14
Vilken är gåtans lösning, vad förklarar den historiska ironin?	14
Bostadsbyggandets nedgång?	16
Styckebyggda småhusens uppgång?	16
Adressaters kringgående beteende?	16
Begrep kommunerna och ville de?	17
Kunde kommunerna?	18
Undantag som regel: Dispensutgången	19
Villkorlös dispens	21
Villkorad dispens	24
Villkorad dispens i Stockholm: teknisk komplexitet	24
Villkorad dispens i Stockholm: partipolitik och levande ideologier	25
Villkorad dispens i Stockholm: förvaltningskonflikter på låg nivå	25
Villkorad dispens i Stockholm: förhandlingsekonomi och kommunal priskontroll	26
Gåtans lösning eller ironin som försvann	26
Programmets partistrategiska bakgrund	27
Konklusion om undantag som regel	27
Referenser	29
Om författaren	30

Företal

Christina Kjerrman-Meyer, Institutet för bostadsforskning (IBF) har snabbt, glatt och lätt fört in mina rättelser i en tidigare version av uppsatsen. Hon har också bisprungit på otaliga andra sätt exempelvis genom att sända faxmeddelanden, ordna biljetter till forskningsresor samt förse mig med snyggt uppsprättade, begagnade kuvert som jag så gärna använder för intern kommunikation. Urban Fransson, också IBF, och min bror Tage Vedung, RLF Konsult AB, Uppsala, har båda gett rask och värdefull assistans i datorfrågor. Per Danielsson, IBF, har kopierat artiklar från tidskrifter och böcker. Ingela Bengtsson vid BBF-biblioteket har hjälpt mig genom att icke blott beställa böcker utan också bära över dem till mitt kontor långt inne i en korridor här i Bygghusets hus på Södra Sjötullsgatan 3 i Gävle. Gunilla Bloom-Lundqvist har prompt och professionellt redigerat denna och två andra närliggande skrifter som nummer 17-19 i IBF:s serie Arbetsrapport/Working Paper. Allt som allt är IBF ett idealiskt ställe för forskning och utgivning av vetenskapliga skrifter. Till detta bidrar all personal, men jag vill i detta sammanhang särskilt nämna vår prefekt Bengt Turner, som genom sin drivande driftighet och bestämda beslutsförmåga ser till att vi andra bereds arbetsro. Genom Ingela Söderbaum har Bygghusets rådgivningsråd, Stockholm, anslagit medel samt uttalat förhoppningsfulla förväntningar och allvarliga förmaningar utan vilket denna promemoria med säkerhet aldrig skulle ha komponerats. Till alla nu nämnda personer och institutioner, men särskilt till Christina och Per, vill jag rikta ett riktigt varmt tack. För att inte generera någon tar jag härmed uttryckligen ansvaret för artikelns innehåll.

Artikeln utgör förlaga till *Exception as the Rule: The Puzzling Implementation of State Housing Land Policy by Swedish Municipalities*, utgiven som Arbetsrapport/Working Paper No. 17 vid IBF. Arbetet avslutades i maj 1998.

Gävle den 7 maj 1998

Evert Vedung

Offentliga styrmedel kan delas in i regleringar, ekonomiska styrmedel och information. Ämnet för denna uppsats faller inom kategorin ekonomiska styrmedel. Syftet är att granska hur ett statligt ekonomiskt styrmedel implementeras på lokal nivå i ett land. Eftersom det undersökta styrsystemet hör hemma i svensk bostadspolitik handlar studien också om genomförande av ett bostadspolitiskt program.

Markvillkoret för statliga bostadslån 1974-1991

År 1974 infördes en ändring i det statliga låneprogrammet för det svenska bostadsbyggandet S det s.k. markvillkoret. Innebörden var att kommunen måste ha förmedlat marken, om förmånliga statliga bostadslån skulle beviljas. Blott om den lånsökande köpt marken av kommunen, fått den med tomträtt eller förvärvat den med någon annan upplåtelseform skulle subventionerade statliga lån utgå för bostadsbyggandet.

Tidigare kunde en byggnadsfirma förvärva mark av enskilda i tätorter, få gynnsamma statliga bostadslån och bebygga marken med bostäder. Nu skulle detta samband mellan markägande och byggrätt brytas. Bostadsbyggande med statliga pengar skulle endast få ske på mark, som förmedlats av kommunen. Marken kunde överlåtas med äganderätt till byggherrarna. Men kommunen kunde också upplåta marken med tomträtt, vilket innebar att den framtida bostadsmarken för hus byggda med statliga bostadslån skulle komma att kommunaliseras.

Markvillkorets gåta

Utfallsmålet för markvillkoret byggde på förutsättningen att bostadsmarken i framtiden skulle komma att förmedlas av kommunen. Den del av det totala bostadsbyggandet, som sker på kommunförmedlad mark, förmodades komma att öka. Bakom denna förmodan låg den fast rotade föreställningen att det statliga bostadslåneprogrammet var så förmånligt för den byggande att ingen skulle vilja bygga bostäder utan att använda det.

Den faktiska utvecklingen under den tid markvillkoret existerade fram till 1991 gick emellertid i motsatt riktning. Bostadsbyggandet på kommunförmedlad mark sjönk. År 1990 byggdes det mindre bostäder på kommunförmedlad mark, än när markvillkoret konkretiserades som ett utredningsförslag 1972 eller när det beslutades i december 1974. År 1990 skedde ca 75 % av bostadsproduktionen på kommunförmedlad mark, medan den åren 1972-1978 låg ca fem procentenheter högre, i genomsnitt kring 80 %. Skillnaden är alltså inte stor men ändå anmärkningsvärd, eftersom den går i en riktning rakt motsatt den som förväntades. Häri ligger det gåtfulla med markvillkorets tillämpning.

Markvillkorets historiska ironi

En del av teoribildningen inom området offentlig politik handlar om perversa effekter och kontrafinalitet. Perversa effekter innebär att reformer kan leda till resultat rakt motsatta de som avsågs. Står vi här inför ett sådant fall?

Vi skall till att börja med ge vår iakttagelse en svagare formulering. Vi skall tala om *markvillkorets historiska ironi*. En historisk ironi skiljer sig från en pervers effekt däruti att en pervers effekt alltid är en rakt motsatt konsekvens producerad i vart fall delvis av programmet, medan en historisk ironi är ett rakt motsatt resultat, vars orsaker är höljda i dunkel. I fråga om en historisk ironi är orsaksfrågan inte undersökt eller undersökt men inte avgjord, medan en pervers effekt verkligen är åtminstone delvis en effekt av programmet. Utsagan ”detta är en historisk ironi” betyder ”detta är ett motsatt resultat”, utsagan ”detta är en pervers effekt” betyder ”detta är ett motsatt resultat åtminstone delvis framdrivet av interventionen”.

Syftet

Alltså, vad är det som förklarar den historiska ironin med det kommunala markvillkoret i den svenska bostadsfinansieringsförordningen? Att besvara denna fråga är *syftet* med föreliggande promemoria. Uppsatsen bygger i huvudsak på ett resonemang utvecklat i min studie *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi* (Vedung 1993:252–273). För en fyllig analys bör den intresserade läsaren konsultera detta verk.

Allmän teori om offentliga interventioners resultat

För att systematiskt kasta ljus över markvillkorets ironiska resultat tillämpas en generell teoriram över faktorer, som kan inverka på offentliga interventioners effekter. Hur kommer det sig att de faktiska lokala resultaten kan skilja sig från den förda nationella politikens officiellt institutionaliserade mål? Och vad beror det på att de officiellt önskade resultaten uppnås utan att den förda politiken bidragit till detta eller rentav trots den förda politiken? Vilka faktorer är det som mer allmänt kan tänkas förklara överensstämmelse S eller diskrepans S mellan officiella intentioner och faktiska resultat? Studien vägleds alltså av en förklaringsambition.

Den teoriram som används i detta sammanhang och som gestaltas i figur 1 är en bearbetning och förenkling av den faktorlista, som redovisas i min nyss nämnda studie av kommunernas hantering av markvillkoret (Vedung 1993:29). Teoriramen finns mer fullständigt presenterad med utförliga referenser i min publikation *Public Policy and Program Evaluation* (1997:211 ff) och i *Utvärdering i politik och förvaltning* (1998 2:a uppl., under utg.; 1:a uppl. 1991:164ff). Här i

uppsatsen tas bara relevanta delar av teoriramen upp. Den bygger på samtida förvaltnings-, implementerings- och utvärderingsforskning.

A. INTERVENTIONENS HISTORISKA BAKGRUND

1. Förändringens inriktning
2. Stöd
3. Förändringens storlek
4. Symbolisk politik

B. INTERVENTIONEN

1. Tydlighet
 - a. Språklig oklarhet
 - b. Flera handlingsutvägar

C. GENOMFÖRANDET

1. Centrala aktörers inställning (a. begripa, b. kunna, c. vilja)
2. Regionala aktörers inställning (a. begripa, b. kunna, c. vilja)
3. Lokala aktörers inställning (a. begripa, b. kunna, c. vilja)

D. ADRESSATER

E. ANDRA STYRINSTRUMENT

F. ÖVRIG OMGIVNING

1. Övriga omgivningens inställning
2. Förändringar i målområdet

Figur 1. En allmän teori om offentliga interventioners resultat

Vad som framläggs i figur 1 är sex större omständigheter, som kan tänkas inverka på offentliga interventioners resultat, dvs slutprestationer och utfall. Dessa sex huvudfaktorer är uppdelade på underfaktorer och, i förekommande fall, underfaktorer under underfaktorer.

Tablån skall inte förstås så att var och en av faktorerna oförmedlat tänkes inverka på offentliga insatser resultat. Inverkan från en faktor kan ske genom förmedling av en eller flera andra. De möjliga kombinationerna är otaliga. Exempelvis kan det opinionsmässiga stödet i form av en bred partipolitisk front (A2) leda till ett otydligt program (B1), som i sin tur inverkar på den lokala förvaltningens begripande av programmet (C3a) eller vilja att genomföra det (C3b). Dessa komplicerade påverkansmönster har emellertid inte ritats in i figur 1.

Interventionens historiska bakgrund

Den första breda faktorn handlar om den offentliga interventionens *historiska bakgrund*. Faktorer verksamma i de processer, som ledde fram till beslutet om styrsystemets införande, kan faktiskt påverka resultaten ute på fältet.

Fyra delfaktorer i interventionens historiska bakgrund skall här beröras. Den beslutade *förändringens inriktning* kan inverka på resultatet. Om den avsedda

förändringen ingår som ett naturligt steg i en redan utstakad färdriktning blir den lättare att genomföra än om den utgör ett brott med den tidigare förda politiken.

Om en politisk rörelse med markerad, konsekvent viljeinriktning dominerar statens styrelse under en längre tid, vänjer sig genomförarna vid att arbeta för en viss grupp av människor, som intresserar sig för bestämda typer av problem och problemlösningar. Om det då blir ett kraftigt ideologiskt skifte vid makten, kan de nya makthavarna komma att upptäcka att förvaltningen och andra genomförare inte är så lätta att styra i den nya resriktningen. Detta förhållande kan utveckla sig till ett betydande implementeringshinder.

Resultaten påverkas sannolikt av *graden av stöd* vid styrsystemets införande eller i samband med förändringar. Om en reform sjösätts i endräkt av partier, berörda intresseorganisationer och relevanta myndigheter blir den troligen lättare att genomföra än om den införs under politisk strid. Den politiska kraften bakom ett program blir förmodligen svagare om partipolitisk, korporationspolitisk eller myndighetspolitisk split föreligger. Osämja skapar tveksamhet om programmets framtid, vilket påverkar myndigheter och andra organ i genomförandeskedet. Även programmets adressater kan ta intryck av dissonanser vid tillkomsten.

Genomförandet hänger samman med den beslutade *förändringens storlek*. Ju mer den beslutade intenderade förändringen avviker från rådande förhållanden desto svårare blir den troligen att genomföra, allt annat lika. Små, stegvisa reformer är lättare att implementera än revolutionära omvälvningar.

En fjärde komponent i tillkomstfaktorn som kan påverka resultaten av interventionen är förekomsten av *symbolisk politik*. Symbolisk politik innebär att reformen utformats i annat syfte än att uppnå sakinriktade resultat. Den kan ha kommit till också för att möjliggöra eller omintetgöra regeringskoalitioner eller annat partisamarbete, lugna den egna partiopinionen och hålla samman partiet eller för att vinna röster eller åtminstone minimera röstförluster vid nästa val. En konsekvens av detta kan bli att reformens politiska tillskyndare inte lägger ner erforderlig kraft på att få den verkställd. Det symboliska syftet kan ju uppfyllas av att ett programbeslut blivit fattat, inte att beslutet verkligen genomförs. En annan konsekvens är att centrala myndigheter, kommuner och andra aktörer i implementeringsspelet anar hur det ligger till och därför inte utvecklar samma energi som eljest att få beslutet implementerat.

Därmed kan vi lämna inslag i interventionens historiska bakgrund och gå över till den andra huvudfaktorn i vår allmänna teori om offentliga insatsers resultat: att egenskaper hos själva interventionen kan inverka på resultaten.

Interventionen

Vi nöjer oss med att ta upp en komponent i interventionsfaktorn nämligen *tydlighet*. Om programmet är otydligt, blir det besvärligt för myndigheter, kommuner, enskilda mellanhänder och andra genomförare att skaffa sig en skarp bild av de styrandes intentioner med reformen. Därmed kan något tydligt avsett resultat inte utpekas. Detta ger administratörer och andra berörda manöverutrymme. De kan göra egna tillägg och klarlägganden.

En distinktion som vi finner fruktbar går mellan språklig oklarhet å ena sidan och otydlighet som i och för sig kan vara språkligt tydlig men består i att ett beslut innehåller flera handlingsutvägar.

Språklig oklarhet kan i sin tur delas in i obestämda ord och diffus avvägning. Obestämda ord innebär att det språk som används vid programutformningen är mångtydigt och vagt. Diffus avvägning är en språklig oklarhet, som består i att en hel mängd mål anges utan att det riktigt klart framgår hur de skall vägas mot varandra. I båda fallen blir det omöjligt att få fram vad som är det övergripande syftet med insatsen i fråga. Implementeringsorganen kan inte genom en neutral tolkningsakt avgöra vad interventionen syftar till eller vilket mål som skall ges företräde i konkurrenssituationer. Detta ger dem ett eget svängrum.

Otydligheten *flera handlingsutvägar* manifesterar sig per definition inte i språkliga dimridåer utan framgår i varje fall vid en närsynt granskning. Däremot behöver den inte vara särskilt skarpt och utförligt lingvistiskt eller dispositionsmässigt markerad. Den är troligen oftast resultat av en medveten politisk kompromiss varvid beslutet kommer att innehålla minst två handlingsalternativ för implementerande organ. Huvudalternativet kan vara att implementerande organ skall handla på ett bestämt sätt, men att de inte behöver göra det utan kan handla på det motsatta sättet. Senare i framställningen skall vi argumentera för att programbeslutet i markvillkorets fall innehöll denna form av tydlig tvetydighet.

Genomförandet

En tredje större faktor som troligen påverkar interventionens resultat hänger samman med *genomförandet*. Generellt sett influeras genomförandet av om berörda implementeringsaktörers begriper, kan och vill, för att anlita en lätt anpassad variant av Lennart Lundquists (1987:87ff) lakoniska vokabulär. Vårt resonemang om begripande, förmåga och vilja avser alla aktörer inblandade i genomförandet av en offentlig politik. I markvillkorets fall rör det sig om central förvaltning (Bostadsstyrelsen, senare Boverket), regional förvaltning (länsbostadsnämnder) och lokal förvaltning (kommuner, eller mer specifikt kommunfullmäktige, kommunstyrelse, fastighetsnämnd och fastighetskontor). Men vi koncentrerar oss i denna uppsats på kommuner.

Vid markvillkorets tillämpning förutsattes kommunerna spela en viktig roll. Att genomförandet organiserades på detta sätt förvånar föga, eftersom upp emot 70–80 procent av kommunernas samlade verksamhet i Sverige lär vara reglerad genom speciallagstiftning, dvs ålagd av statsmakterna. Även kommunernas sammanslutning Svenska Kommunförbundet bör nämnas i detta sammanhang. Kommunernas begripande, förmåga och vilja skulle därmed kunna öva inflytande över programmets utfall. I den aktuella studien skall därför tyngdpunkten läggas på kommunernas agerande. Med en synpunkt hämtad från organisations-teorin vill vi undersöka om genomförandets organisering S genom kommunerna S inverkat på resultaten.

Kommunernas *begripande* av programmet inverkar rimligen på dess resultat. Om kommunerna inte förstår innebörden av det statliga styrmedlet kan de inte tillämpa det.

Ett annan delfaktor som påverkar resultatet är om kommunerna *kan*, eller annorlunda uttryckt har *förmåga* att, vidta önskade åtgärder. Förmåga används i bemärkelsen resurser. Det kan råda brist på pengar, vilket kan leda till att kommunerna inte kan anställa eller anlita tillräckligt med personal för att handlägga ansökningar om ekonomiskt stöd, kontrollera om det ekonomiska stödet verkligen används på utlovat sätt eller mer generellt utvärdera det ekonomiska stödets verkningssätt och effekter. Samma resonemang kan naturligtvis tillämpas på reglerande och informativa styrmedel.

Det kan råda brist på personal och andra icke-monetära resurser, även om de finansiella förutsättningarna föreligger. Personalen måste ha vissa kvalifikationer, anpassade efter programmets art och mottagarnas behov. Att leta upp människor med den rätta utbildningsbakgrunden kan ta tid. Ibland måste personalen genomgå särskild utbildning. Allt detta gör att kvartal läggs till kvartal och implementeringen försinkas.

Hittills har vi talat om administrativa resurser för handläggning av styrning. Men i markvillkorets fall kan vi tänka oss resurser i en annan mening: resurser att köpa in erforderlig mark för upplåtelse till bostadsbyggare. Tillgängligheten av dylika resurser måste rimligen påverka själva markförmedlingen.

Den kommunala organisationens *vilja* inverkar på resultatet. En skola inom förvaltningsforskningen hävdar att administrationen främjar sina egenintressen, som skiljer sig från allmänintresset. Byråkratin är inte huvudmannens trogne exekutor utan driver sina egna intressen. Förvaltningen strävar efter att expandera eller i varje fall överleva och detta tar överhanden över intresset för saken. Detta synsätt karakteriserar public choice-skolan (Niskanen 1971; Downs 1967; Lewin 1988:99ff).

En mildare variant på temat ”trolöshet mot huvudman” är att lokala genomförare kan hysa skepsis om den centrala politikens lämplighet. En entusiastisk, sval eller direkt negativ inställning till insatsen inom genomförandeorgan kan inverka på implementeringen.

Adressater

En fjärde huvudfaktor är *adressater*. Strängt taget skiljer jag mellan omedelbara adressater eller byggherrar som står i begrepp att börja bygga bostäder och medelbara eller slutliga adressater (slutmottagare) som utgörs av de boende, som nyttjar eller kommer att nyttja de färdiga bostäderna. Men eftersom de boende aldrig kommer in i spelet kring markvillkorets genomförande talar jag konsekvent om byggherrar som adressater (se f.ö. Vedung 1993: figur 5.6).

Även på adressaternas reaktioner kan det allmänna resonemanget om begripa, kunna och vilja tillämpas. Vi skall särskilt undersöka aspekten vilja. Adressaterna skulle kunna tillgripa undvikande beteenden. Ett exempel på detta skulle vara om byggentreprenörerna för att undgå markvillkoret börjar bygga annat än bostäder, t ex kontor, eller om de flyttar sin byggnadsverksamhet utomlands. Ett annat exempel är om de börjar finansiera sitt bostadsbyggande på öppna marknaden och inte via det statliga lånesystemet. Vi måste nämligen hålla i minnet att byggherrarna naturligtvis inte var i formell mening tvungna att bygga bostäder med statliga lån.

Andra styrinstrument

En femte huvudfaktor som inverkar på resultaten är *andra styrinstrument*. Staten är ingen enhetlig aktör med en enda entydigt uttryckt vilja. Ibland stöds ett program av ett annat, varvid den styrande kraften förstärks och synergieffekter uppstår, medan det i vissa situationer föreligger motverkande program. Staten vill t.ex. samtidigt skydda naturen och exploatera den. Ett klassiskt exempel på detta i Sverige är de strömmande vattnen, där staten genom Vattenfall vill bygga ut samtidigt som den genom Naturvårdsverket vill bevara.

Markvillkoret i det offentliga bostadslånesystemet var bara ett i ett mångfacetterat nätverk av program, som statsmakterna instiftat för att uppnå de nationella bostadspolitiska målen. Det fanns alltså flera program vid sidan av markvillkoret, som skulle kunna inverka. Eventuella effekter med avseende på exempelvis boendekostnader berodde kanske inte på markvillkoret utan på andra rekvisit i bostadsfinansieringsförordningen. Det fanns i bostadsfinansieringsförordningen exempelvis en bestämmelse om produktionskostnadsprövning, som syftade till prispress precis som markvillkoret (se Vedung 1993: figur 5.2 för en uppställning) och det kan ju vara den som inverkat. Resultaten kan kanske också härledas från helt andra program i den större bostadspolitiska helheten,

framför allt från en rad reglerande styrmedel, käppar. Hit hör expropriationslagstiftningen, den kommunala förköpslagen, styrmöjligheten via det kommunala planmonopolet i byggnadslagstiftningen och bostadsförsörjningslagen. Här kommer vi särskilt att uppmärksamma den roll som exploateringsavtalen i kraft av stadsplanen och därmed plan- och bygglagen har spelat i förhållande till markvillkoret. Troligen inverkar också bestämmelser i skattepolitiken på utvecklingen. Det gäller att komma ihåg att här förelåg ett konglomerat av styrinstrument bestående av en mängd regleringar samt ett stort ekonomiskt styrprogram med flera uppsättningar villkor varav markvillkoret utgjorde ett och produktionskostnadsrekvisitet ett annat.

Övrig omgivning

Den sista huvudfaktorn i den allmänna teorin om offentliga interventioners resultat kallas *övrig omgivning*. Övrig omgivning avser företeelser utanför faktorerna C: Genomförande, D: Adressater och E: Andra styrinstrument.

Det kan inträffa förändringar i insatsens övriga omgivning, som gör att den politiska styrningen blir obetydlig eller helt verkningslös. Åtskilliga har generellt drivit tesen att endast en ringa del av samhällets utveckling kan föras tillbaka på politiska beslut. Politiska aktörers medvetna försök till förändringar av samhället är dömda att bli futila mot bakgrund av de strukturella förhållandenas allt dominerande roll. ”Plus ça change plus c’est la même chose.” Andra åter har betonat statens enorma inflytande över samhällsutvecklingen.

Övrig omgivning inkluderar förhållanden såväl inom som utanför det aktuella landet: ett krig kan bryta ut, priserna kan rusa i höjden eller en kraftig opinionsvåg kan svepa över världen.

Efter denna snabbtitt på verktygen i instrumentlådan är det dags att med lådan i hand ge sig iväg till kommunerna för att där ute med verktygens hjälp försöka förstå och förklara det som händer. Vad är förklaringen till markvillkorets gåta? Varför fick vi en historisk ironi?

Vilken är gåtans lösning, vad förklarar den historiska ironin?

Åtskilliga faktorer talade 1974 för att markvillkoret skulle leda till ökat bostadsbyggande på kommunförmedlad mark.

Reformen pekade i en invand bostadssocial riktning (faktor A1: Interventionens historiska bakgrund, Förändringens inriktning). När markvillkoret infördes i december 1974 hade socialdemokraterna ensamma eller i koalition obrutet suttit vid makten i 42 år. Inget parti i något annat demokratiskt land kunde uppvisa en liknande framgångsserie. Villkoret låg i linje med den bostads- och markpolitik,

som partiet förespråkade och fört i varje fall sedan andra världskriget och som gått ut på att stärka samfällighetens, särskilt kommunernas, roll i samhällsbyggandet på bekostnad av det enskilda ägandets. Insatsen borde därför inte stöta på byråkratisk tröghet, som beror på att förvaltningen måste ta itu med något nytt.

Programmet hade osedvanligt starkt rikspolitiskt stöd under de tolv första åren och en betryggande uppbackning under undersökningsperiodens resterande fyra år fram till 1991 (faktor A2: Interventionens historiska bakgrund, Stöd). Det infördes av en fyrpartifront bestående av det socialistiska blocket plus mittenpartierna. Endast moderaterna bjöd motstånd. Konstellationen $vpk+s+c+fp-m$ låg bakom markvillkoret. Denna breda fyrpartientente ägde bestånd ända fram till 1987, då mitten gick över till den moderata ståndpunkten och började kräva avskaffande. Eftersom miljöpartiet efter 1988 års val förenade sig med det socialistiska blocket till markvillkorets försvar, kom programmet att stå relativt starkt rikspolitiskt ända fram till efter valet 1991, då det upphävdes av den nya borgerliga fyrpartiregeringen med stöd av nykomlingen ny demokrati. Partikonstellationen vid markvillkorets avskaffande var $m+fp+c+kds+nyd-s+vpk$.

Programmets mål avvek vidare inte alltför dramatiskt från rådande förhållanden (faktor A3: Interventionens historiska bakgrund, Förändringens storlek). Redan när det infördes, förmedlade kommunerna en stor del av bostadsmarken. Nu skulle detta gamla åtagande utvidgas.

Även faktorer på adressatsidan (D: Adressater) talade för att förmedlingen skulle öka. Eftersom kommunal markförmedling knöts till det statliga bostadslånesystemet, så skulle den accepteras av byggherrarna och leda till resultatuppfyllelse, det var tanken. Det var ju byggherrar, som skulle ta initiativ och söka statliga bostadslån. Den byggherre som försökte uppföra och förvalta exempelvis flerfamiljshus utan statliga lån skulle nämligen inte kunna ta ut hyror som täckte kostnaderna beroende på principerna för hyressättning i Sverige. Enligt bruksvärdeprincipen, som låg till grund för hyressättningen, förutsattes hyrorna i allmännyttiga bostäder vara vägledande för hyresnivåerna även i andra typer av boende. Och allmännyttan kunde hålla låga hyror beroende på att det statliga lånesystemet var särskilt fördelaktigt för dem. Detta gjorde det svårt för enskilda byggherrar och bostadsförvaltare att belåna sitt byggande på den öppna marknaden och få sina kostnader täckta via hyror. Därför skulle många byggfirmor sannolikt sälja sina markinnehav och i stället få marken förmedlad av kommunen.

Samtliga nu nämnda faktorer talar enligt implementeringsforskningen för resultatuppfyllelse.

Naturligtvis kan vi inte vänta oss, att kommuner och byggherrar stimulerats av markvillkoret såsom glödlampan reagerar på strömbrytaren. En nyordning knuten till ett ekonomiskt styrprogram slår knappast någonsin igenom helt och fullt ute på fältet, eftersom deltagandet i programmet är frivilligt. Effekten kommer heller inte omedelbart, ty det föreligger alltid övergångsbestämmelser och trögheter. Trots detta finns det anledning förmoda att kommunerna efter 1975 i högre grad än förr skall ha förmedlat bostadsmarken. Vad är det då som förklarar att den kommunala markförmedlingen minskade under den aktuella perioden?

Bostadsbyggandets nedgång?

Förklaringen skulle kunna vara en förändring i målområdet: att bostadsbyggandet generellt gick ner sedan 1970-talets början (F2: Övrig omgivning, Förändringar i målområdet i figur 1 ovan). Från rekordåret 1970 sjönk bostadsbyggandet i landet rejält fram till 1985 för att sedan gå upp igen fram till 1990. Denna förändring i styrsystemets målområde förklarar emellertid ingenting, ty det var andelen bostadsbyggande på kommunförmedlad mark i förhållande till det totala bostadsbyggandet som minskade. Det totala bostadsbyggandet gick ner, men andelen bostadsbyggande på kommunförmedlad mark gick ner ännu mer.

Styckebyggda småhusens uppgång?

Att de styckebyggda småhusens andel av bostadsbyggandet steg under undersökningsperioden måste ha inverkat kan man tycka (F2: Övrig omgivning, Förändringar i målområdet i figur 1 ovan). Dessa "glesa villor" byggdes på landsbygden utanför tätorternas sanerings- och exploateringsområden och där gällde inte markvillkoret. Men inte heller denna förändring i målområdet kan förklara den historiska ironin av den enkla anledningen att styckebyggda småhus redan rensats bort ur Boverkets statistikserier. Tillgängliga siffror visar att andelen bostadsbyggande exklusive styckebyggda småhus på kommunförmedlad mark relativt det totala bostadsbyggandet exklusive styckebyggda småhus gick ner.

Adressaters kringgående beteende?

En annan möjlig förklaring skulle kunna vara kringgående beteende från adressaternas sida (D: Adressater, i fig 1). Styrningens slutmottagare S byggherrarna S kanske slutade använda sig av det statliga bostadsfinansieringssystemet. Statsmakterna tvingade ju aldrig byggherrarna att låna statligt. De kunde ta emot de fördelaktiga statliga lånen och foga sig i villkoret att marken måste förmedlas av kommunen. Men de kunde också undkomma markvillkoret genom att låna pengar på öppna marknaden och strunta i statens subventionerade lån. Byggherrarna hade med andra ord ett val.

Ekonomiska styrsystem kännetecknas ju av att adressaten är i princip fri att utnyttja dem eller avstå. Det kan tänkas att det statliga bostadslånesystemet genom markvillkoret upplevts som så praktiskt ofördelaktigt, att särskilt stora byggföretag med egna markinnehav vägrat utnyttja det.

Det kan också ha förelegat ett principiellt, antisocialistiskt motiv för kringgående beteende. Byggfirmor, som önskade uppträda som byggherrar, ville inte använda sig av lånesystemet därför att de därmed skulle finna sig i att ett led i byggprocessen, markförmedlingen, kommunaliserades. Avståndstagande från lånesystemet skulle kunna tolkas som en politisk bojkott. Detta ter sig desto mer rimligt som byggfirmornas branschorganisation, Byggentreprenörerna, redan från början tog skarpt avstånd från markvillkoret (Vedung 1993, kap. 1).

Misstanken om undvikande beteende håller emellertid inte streck. Andelen statligt belånat bostadsbyggande ökade efter markvillkorets införande. Det statliga bostadslånesystemet stärkte sin ställning mellan 1970 och 1991. Byggherrarna undvek inte de statliga bostadslånen utan utnyttjade dem mer än förr. Detta förhållande förbryllar eftersom andelen kommunförmedlad mark samtidigt minskade.

Trots ansträngningar har vi alltså fortfarande inte lyckats hitta någon rimlig förklaring till varför det svenska bostadsbyggandet på kommunförmedlad mark gick ner i stället för upp under den tid som markvillkoret existerade. Vi vänder oss nu till nivån lokal förvaltning för att där söka en förklaring (C: Genomförande, Lokala aktörers inställning). Kan det möjligen vara så att kommunerna inte brytt sig om att hålla på markvillkoret, när de förmedlat de statliga lånen? Implementeringslitteraturen vimlar ju av exempel på att lokala genomförare inte rättar sig efter statliga bestämmelser. Men hur har kommunerna i så fall kunnat motivera detta avsteg från vad de uppifrån ålagts att göra?

Begrep kommunerna och ville de?

Tre grundläggande genomförandeförutsättningar måste vara uppfyllda för att en offentlig intervention skall få åsyftad verkan. Den lokala förvaltningen S i vårt aktuella fall kommunerna S måste begripa, kunna och vilja, för att ånyo anspela på Lennart Lundquists (1987:87ff) terminologi (faktorerna C1, C2, C3 i fig 1). Den måste begripa styrningen, dvs känna till att den finns och förstå vad den innebär. Den måste kunna i bemärkelsen ha resurser i fråga om tid, personal, pengar och kompetens att utföra de önskade handlingarna. Den måste också vilja efterleva styrsignalerna uppifrån, dvs dess motstånd mot efterlevnad får inte vara för starkt. Är förklaringen till att andelen kommunförmedlad mark för bostadsbyggande gick ner att kommunerna inte förstod, kunde eller ville?

Trots det opretentiösa namnet var markvillkoret en svårgenomtränglig djungel av huvudregler, undantag, dispensmöjligheter och övergångsbestämmelser. Det kan liknas vid ett styrtekniskt filigranarbete (Vedung 1993:131 ff). Till yttermera visso ändrades bestämmelserna gång efter annan. I början av 1980-talet urholkades markvillkoret successivt av de borgerliga. 1981 togs det bort helt och permanent för allt bostadsbyggande i saneringsområden. För styckebyggda småhus upphävdes villkoret temporärt. Ett år senare förlängdes detta provisoriska upphävande. När socialdemokraterna tågade in i kanslihuset 1982 infördes markvillkoret ånyo permanent i saneringsområden, men samtidigt utökades dispensmöjligheterna. Det temporära undantaget för styckebyggda småhus förlängdes till budgetårsskiftet 1985. Senare prolangerades det temporära undantaget till 1987, därefter till 1989, och slutligen till 1990 (Vedung 1993:kap 5).

Programmets inneboende snårighet och förändringarna fram och tillbaka skulle kunna skapa *begriplighetsproblem* ute i kommunerna. Ingenting tyder emellertid på att bestämmelserna stannat på papperet på grund av okunnighet. Varken Bostadsstyrelsens, konkurrenskommitténs, Lindells, Boverkets eller mina egenhändigt insamlade data ger upphov till någon tveksamhet på denna punkt. På såväl politisk som administrativ nivå i kommunerna har man varit väl medveten om markvillkorets existens och insatt i dess innebörd.

Kommunerna har alltså begripit. Men hur har det varit med *viljan*? Ur vår allmänna kunskap om svenska politiska partiers ideologi och handlande kan vi deducera hypotesen att socialistiskt styrda kommuner är mer benägna att föra en aktiv markpolitik än borgerliga. Kommunpartiernas inställning kan därutöver ha influerats av att moderaterna på riksnivå hade motsatt sig markvillkoret och att mittenpartierna trots principiell uppslutning hade varit för uppluckringar sedan 1981.

Politiska uppfattningar har nog haft betydelse. De kan emellertid inte förklara den historiska ironin att den kommunala markförmedlingen till bostäder, som fått statliga lån, gick ner i stället för upp. Det skedde nämligen ingen politisk förskjutning i borgerlig riktning i Sveriges kommuner under den senare delen av den aktuella tidsperioden mellan 1974 och 1991. Tvärtom gick det socialistiska blocket fram på 1980-talet parallellt med att den kommunala markförmedlingen sjönk. Hypotesen om kommunernas politiska viljeinriktning falsifieras därmed av det empiriska materialet.

Kunde kommunerna?

Förklaringen till att den kommunförmedlade andelen av bostadsmarken sjunkit är heller inte att kommunerna saknat *administrativa resurser* att tillämpa

markvillkoret. Visserligen ökade arbetsbelastningen genom markvillkoret. Men detta förklarar inte varför andelen kommunförmedlad mark sjönk. Faktorn ”kunna” eller ”förmåga” får i markvillkorets fall ytterligare en innebörd utöver betydelsen administrativa resurser. Kommunerna måste ju ha pekuniära och personella resurser att förvärva den mark, som skulle förmedlas till de lånesökande. Vad gäller dessa *resurser för markförvärv* var situationen anorlunda än för de administrativa resurserna. Inte så att penningbrist hindrade förvärv av råmarksområden för att bygga ut nya stadsdelar. Däremot kunde kommunerna inte hänga med i utvecklingen vad gällde markinköp vid nybyggnad i områden med äldre bebyggelse. Denna oförmåga stod i ett tydligt samband med den en strukturell förändring i bostadsbyggandet rikning. Rivning, ombyggnad, nybyggnad och tillbyggnad i äldre tätortsbebyggelse ökade plötsligt i betydelse. Faktor C3b: Genomförandet, Lokala aktörers inställning, Kunna hänger samman med faktor F2: Övrig omgivning, Förändringar i målområdet.

Det skedde en betydande förändring i det svenska bostadsbyggandet under de sexton åren efter 1974. Nybyggandet i exploateringsområden gick relativt sett ner och nybyggandet i saneringsområden gick på motsvarande sätt upp. Byggandet i städernas mer centrala delar skedde på helt eller delvis redan bebyggd tomtmark, som betingade ett betydligt högre pris än glest bebyggd eller obebyggd råmark i exploateringsområden. Kan detta bidra till att förklara ironin med den kommunala markförmedlingen?

Undantag som regel: Dispensutgången

För att förstå utvecklingen måste vi återvända till utgångsläget, till programbeslutet 1974. Riksdagens beslut den gången innehöll en tydlig tvetydighet (faktor B1). Huvudprincipen var att kommunen skulle förmedla marken till de byggherrar som önskade få statliga bostadslån. Men i undantagsfall skulle byggherrar också kunna få statliga lån, trots att kommunen inte förmedlat marken. Markvillkoret var konstruerat enligt rävgrytsprincipen med en huvudutväg och en reservutgång.

Redan i regeringens proposition och ännu klarare i riksdagens programbeslut 1974 på grundval av en kompromiss i utskottet mellan socialdemokrater och mittenpartier fanns möjligheten att kommunen skulle kunna föreslå dispens från markvillkoret i saneringsområden och att detta skulle räcka för att en överordnad myndighet måste tillstyrka. Med andra ord skulle kommunen för saneringsområdenas del bestämma över markvillkoret helt och hållet själv. Detta betydde att byggherren skulle få statliga lån trots att marken inte var kommunförmedlad. I exploateringsområden förelåg samma möjlighet men här krävdes fram till 1983 dessutom ”starka skäl” för att kommunens rekommendation om dispens skulle godkännas på högre ort. Detta år togs emellertid rekvisitet ”starka

skäl” bort, vilket måste innebära att byggherrar skulle kunna slippa markvillkoret, om kommunen tillstyrkte, och därmed få bygga på egen mark som inte förmedlats av någon kommun.

Om materialet granskas nära visar det sig att denna programmets rävgrytsliknande konstruktion är förklaringen till att andelen kommunförmedlad mark minskat (faktor B1: Programmets tydlighet, i figur 1). Genom att anbefalla dispens lät kommunerna i stor utsträckning byggherrarna slippa markvillkoret. Det som från början var tänkt som undantag blev med tiden regel. ”Undantag som regel”, se där den oskrivna maxim, som vägledde Sveriges kommuner vid tillämpningen av markvillkoret. Att reservutgången dispens kom att utnyttjas berodde i sin tur i någon mån på att nybyggnadsverksamhet i saneringsområden skjutit i höjden i förhållande till nybyggnadsverksamhet i exploateringsområden och att kommunerna haft finansiella problem med att där köpa in mark.

Här inställer sig den fräcka frågan om orsaksförhållandet kanske var det motsatta. Kanske var det inte så att saneringsverksamheten påverkade markvillkoret utan i stället tvärtom så att markvillkoret påverkade saneringsverksamheten? Drev markvillkoret fram den ökade stadssanering? Byggherrarna kände naturligtvis till att dispenser skulle kunna beviljas, om de ägnade sig åt stadsförnyelse. Bidrog denna insikt om att kunna slippa markvillkoret till att de styrde över byggandet till saneringsområden? Var det detta kringgående beteende, som gav upphov till markvillkorets historiska ironi (D, Adressater)?

Här skulle man kunna ställa frågan om den ökade saneringsverksamheten drivits fram av markvillkoret. Byggherrarna kände naturligtvis till att dispenser skulle kunna beviljas, om de ägnade sig åt stadsförnyelse. Bidrog denna insikt om att kunna slippa markvillkoret till att de styrde över byggandet till saneringsområden? Var det detta kringgående beteende, som gav upphov till markvillkorets historiska ironi (D, Adressater)?

Svaret är nej. Tendensen mot stadsförnyelse var likadan över hela landet och den startade innan markvillkoret infördes. Markvillkoret drev inte fram en ökning av bostadsbyggandet i saneringsområden. Tvärtom är det naturligt med en period av förtätning och stadsförnyelse i gammal bebyggelse efter den gigantiska nybyggnadsperioden på råmark under miljonprogrammet 1965–1974.

Kvar står faktum att kommunerna i stor utsträckning valde att rekommendera dispens från markvillkoret och därmed i praktiken låta byggherrarna få statliga lån trots att kommunen inte förmedlat bostadsmarken. Undantaget blev regel.

Markvillkoret var alltså konstruerat så att kommunerna erbjöds två väsensskilda alternativ när de skulle tillämpa det: kommunal förmedling av mark eller

dispens och ingen kommunal förmedling av mark. Om de föredrog dispensvägen så öppnade sig också två alternativ: villkorlös och villkorad dispens. Kommunerna kunde nämligen rent rutinmässigt och utan särskild prövning lämna villkorlös dispens. Men de kunde också göra en noggrann dispenserprövning och koppla ihop rekommendation om dispens med villkor, som de själva ställde upp.

Villkorlös dispens

Merparten av de mer än hundratalet kommuner som utforskats av olika författare rekommenderade villkorlös dispens rutinmässigt och utan särskild markvillkorsprövning. Boverket fann 1991 att 75 procent av de 75 kommuner som besvarade en enkät gav *villkorlös dispens*. Intressant nog har detta till synes håglösa agerande i många fall emellertid inte inneburit att kommunerna passivt låtit markfördelningen avgöras på marknaden. Tvärtom sökte de aktivt påverka utvecklingen men via andra, äldre styrsystem som staten tillhandahållit. Markvillkoret lyckades inte överta dessa äldre styrsystems funktioner.

I implementeringsforskningen kritiseras ofta studier som begränsar sig till genomförandet av ett enda offentligt styrsystem. I dylika undersökningar uppmärksammar vetenskapsidkaren inte hur olika offentliga styrsystem samspelar med varandra i genomförandefasen. I min traktat om markvillkorets tillämpning i kommunerna försökte jag därför lyfta fram samspelet på lokal nivå mellan flera statliga styrprogram (faktor E: Andra styrinstrument).

Uppsala kommun nyttjade under den aktuella undersöknings-perioden, för att ställa krav på markexploatörer och byggherrar, *två andra styrmöjligheter*, en reglering och ett annat villkor än markvillkoret i bostadsfinansieringsförordningen, nämligen rekvisitet om produktionskostnadsprövning. Regleringen var plan- och bygglagssystemet och den möjlighet detta erbjöd för kommunen att sluta exploateringsavtal med byggentreprenörer. Användningen av regleringen kunde fungera på följande sätt. En byggentreprenör kom in med en anhållan om att få ett markområde, som han ägde, stadsplanelagt. I den förhandling som inleddes förklarade sig kommunen villig att stadsplanelägga marken om markägaren åtog sig att uppfylla vissa krav. Eftersom entreprenören gärna ville utnyttja sin byggnadsrätt och den enda möjligheten att få göra detta var att kommunen lade området under stadsplan, så gick han oftast med på villkoren. I dylika förhandlingar med kommunens fastighetskontor accepterade exploatörer att anlägga exempelvis gator och gatubelysning, allmänna vatten- och avloppsanläggningar, parker, lekplatser, gång och cykelvägar och bullervallar. När byggherren/exploatören senare kom in med ansökan om statligt bostadslån rekommenderade kommunen automatiskt dispens, eftersom markfrågorna redan lösts via stadsplaneinstitutet i plan- och bygglagssystemet.

På detta sätt fick kommunen sin vilja igenom utan att behöva tillgripa markvillkoret. Markvillkoret behövdes inte. Markvillkoret har varit redundant, överflödigt. Kommunen behövde inte förmedla marken för att påverka byggherrarna.

Noteras bör att det kommunala beslutsfattandet enligt plan- och bygglagssystemet i dylika fall avvek från den rena regeltillämpning, som anses känneteckna en klassisk byråkrati när den för ut en reglering i verkligheten. I en ideal byråkrati tillgår beslutsfattandet så att förvaltningen subsumerar enskilda fall under generella normer. Normernas tydlighet och förvaltningens neutrala handläggning garanterar att lika fall behandlas lika. Lokala beslut enligt plan- och bygglagen skedde däremot ofta i form av förhandlingar mellan kommunen och fastighetsägaren. Förvaltning blev därmed inte ren regeltillämpning utan förhandlingsekonomi.

Användningen i Uppsala av ett annat villkor i bostadsfinansieringsförordningen än markvillkoret, nämligen rekvisitet om produktionskostnadsprövning, fungerade ungefär enligt följande. I samband med behandlingen av en ansökan om bostadslån skedde under den aktuella tidsperioden i Uppsala liksom i andra svenska kommuner en produktionskostnadsprövning som påbjöds i bostadsfinansieringsförordningen. Då prövades också markpriset inom ramen för den totala produktionskostnaden. Markprisprövning förekom således utan att kommunal markförmedling eller dispens med villkor enligt markvillkoret kom till användning. Även i detta avseende var markvillkoret redundant. Kommunen fick sin vilja igenom markvillkoret förutan, i detta fall genom att använda sig av ett annat villkor i bostadsfinansieringsförordningen än markvillkoret.

Förhållandena i Umeå kommun beträffande markvillkoret skilde sig inte väsentligt från dem i Uppsala. I exploateringsområden fick markvillkoret inte den ringaste effekt. Nittionio procent av allt bostadsbyggande i exploateringsområden skedde på kommunägd eller kommunförmedlad mark redan på 1960-talet, långt innan markvillkoret kom till. Denna tendens har sedan stått sig. Den kommunförmedling av bostadsmark, som markvillkoret avsåg att driva fram, fanns redan i Umeå långt innan markvillkoret infördes. Markvillkoret innebar inte den minsta förändring i denna väl etablerade, aktiva kommunala markpolitik.

Ute i byarna och någon gång i tätorten förekom att det byggdes på privatägd mark, men det skedde liksom i Uppsala enligt exploateringsavtal. Exploateringsavtalets poäng i Umeå var att markägarna skulle bygga bostäder på samma ekonomiska villkor som om kommunen hade upplåtit marken. Grundvalen för exploateringsavtalen var som nyss nämnts bestämmelserna om det kommunala planmonopolet i byggnadslagstiftningen och hade ingenting med markvillkors-

bestämmelserna i bostadsfinansieringsförordningen att skaffa. Exploateringsavtalets grundval var en reglering, den kommunala markvillkorstillämpningens ett ekonomiskt styrmedel. Förklaringen till att markvillkoret lokalt inte tillämpades enligt huvudprincipen i dessa fall var således att samma lokala effekter uppnåddes med hjälp av ett annat styrverk, nämligen det kommunala planmonopolet enligt byggnadslagen (senare plan- och bygglagen) samt att dispens kunde lämnas från bostadsfinansieringsförordningens markvillkor.

Beträffande saneringsområden var situationen något annorlunda, eftersom Umeå kommun där inte behärskade mark i samma utsträckning som i exploateringsområden. Där kommunen själv höll på att skapa större saneringsområden gick den in och köpte mark, vilken sedan förmedlades till den allmännyttiga Stiftelsen Bostaden eller till bostadsrättsföretagen HSB och Riksbyggen.

I de fall kommunen inte var intresserad, kom frågan om rivning och ombyggnad oftast upp som ett förköpsärende enligt förköpslagen. Om det stod klart att kommunen inte önskade utöva sin lagstadgade förköpsmöjlighet, meddelade fastighetskontoret detta till kontrahenterna. Samtidigt upplyste tjänstemännen om vilka regler som gällde för statliga lån och vilka planmässiga förutsättningar som förelåg. Fastighetsköparen informerades om detta för att hon inte skulle råka i svårigheter, när hon senare kom in med ansökningar om bygglov och statliga bostadslån. I detta sammanhang framhölls också att markförvärvet skulle ske till ett för orten normalt pris. Detta krav ställdes utifrån produktionskostnadsrekvisitet i bostadsfinansieringsförordningen.

Ofta kände entreprenörerna till kommunens vilja i detta avseende och rättade sig efter den utan att fråga särskilt mycket. I vissa fall kunde det uppstå förhandlingar om att stadsplanen behövde ändras. Byggentreprenörerna krävde högre exploateringsgrad än vad som förutsattes i planen. De ville bygga större för att få bygget att gå ihop ekonomiskt. Överläggningarna ledde ibland till att planförutsättningarna modifierades.

Det viktiga är att eventuella knutar löstes upp genom förhandlingar mellan kommunens tjänstemän och byggherrarna, innan det blev aktuellt för de senare att komma in till kommunen med ansökan om statliga lån. Överläggningarna fördes i ömsesidigt förtroende. Systemet hade funnits så länge att det utvecklats en kultur i kommunen, som gick ut på att byggherrarna tillitsfullt gjorde som kommunen ville. Saken underlättades av att det i praktiken fanns bara tre byggherrar – den kommunägda Stiftelsen Bostaden och insatsföretagen HSB och Riksbyggen – och att dessa genom beslut av kommunen i princip delade på markanvisningarna enligt formeln 50 % till den allmännyttiga stiftelsen och 25 % vardera till HSB och Riksbyggen. Fördelningen har kanske inte stämt exakt om man räknar per år men utslaget över ett antal år blev fördelningen ungefär

denna. Eftersom saken var avgjord innan det blev aktuellt med markvillkorsprövning, lämnades dispens rent rutinmässigt och villkorslöst. Den kultur av ömsesidig respekt och förtroende, som vuxit fram i umgänget mellan Umeå kommuns fastighetsförvaltning och de fåtaliga byggherrarna tack vare att politiken legat fast under en längre tid, för tanken till ett kommunalt samförståndskomplex. Det intressanta i vårt sammanhang är att markvillkoret inte spelade någon annan roll i dessa tillitsfulla uppgörelser än att fastighetsförvaltningen tidigt informerade om dess existens samt att dispens rutinmässigt rekommenderades genom att en tjänsteman satte ett kryss i en ruta på den nyss inkomna låneansökan.

Implementeringsteoretiskt har alltså andra styrsystem de facto kommit till användning i stället för markvillkoret för att påverka bostadsmarknaden (E: Andra styrinstrument i figur 1 ovan). Av dessa andra styrinstrument var fyra regleringar: det kommunala planmonopolet enligt bygglagen, senare plan- och bygglagen, möjligheten att sluta exploateringsavtal, också enligt bygglagen, lagen om kommunal rätt till förköp samt bostadsförsörjningslagen. Åtminstone två ekonomiska styrprogram var med i bilden. Skattepolitiken måste ha inverkat. Framför spelade emellertid ett annat villkor än markvillkoret i bostadsfinansieringsförordningen en roll nämligen rekvisitet om kommunens produktionskostnadsprövning i samband med processandet av ansökningar om statliga bostadslån. Användningen av dessa sex andra styrmöjligheter möjliggjordes av att det undersöka programmet självt innehöll dispensregler S faktor B1: Interventionen, Tydlighet (tvetydighet, flera handlingsutvägar) i figur 1.

Villkorad dispens

Även de fall då kommunerna inte lämnat dispens automatiskt utan på vissa villkor, som de själva ställt upp, har betydande implementeringsteoretiskt intresse. Villkoren har nämligen varierat från kommun till kommun, vilket visar att genomförande inte är något mekaniskt och maskinmässigt utan något aktivt, kreativt och utvecklande. De lokala förvaltningarna gjorde egna tillägg, som de ursprungliga beslutsfattarna på riksnivå troligen inte hade förutsett. Detta demonstrerar att den kommunala självstyrelsen betyder något i Sverige, även inom det speciallagsreglerade området. Villkoren för dispens avsåg bl.a. rimliga inköpspriser på mark och tomter, gestaltning av den planerade byggnaden och dess omgivning, krav på att kommunen skulle få förmedla en del av de färdiga lägenheterna samt på ett rimligt försäljningspris på färdigställda villor och lägenheter. De villkorade dispenserna har alltså resulterat i kommunal pris-kontroll över mark och färdigställda bostäder men också en rad andra förhållanden som byggnadernas utseeende och yttre omgivning.

Villkorad dispens i Stockholm: teknisk komplexitet

Villkorad dispens var ledstjärnan för dispenspolitiken i Stockholms stad. Fallet Stockholm, som ingående studerades i forskningsprojektet, illustrerar levande hur den kommunala förvaltningen gör tillägg till och situationsanpassar den generella statliga politiken. Genomförande av nationellt beslutad politik har inte varit en maskinmässig tillämpning av ett centralt utfärdat regelsystem utan en politisk avvägningsprocess.

Ett första slående drag i den stockholmska politiken för villkorad dispens är dess oerhörda tekniska komplexitet. Det viktigaste inslaget har varit en på administrativ väg framräknad lista över acceptabla fastighetspriser. För att få dispens från kommunal markförmedling enligt markvillkoret måste det pris, som den lånsökande byggherren betalt när han förvärvade fastigheten från en privat eller annat icke-kommunal säljare, ligga på en godtagbar nivå enligt prislistan. Denna lista över godtagbara köpeskillningar har regelbundet omprövats, omräknats och anpassats till efterfrågan i olika stadsdelar. Detta har krävt betydande tekniska insatser för statistikinsamling, framräkning av faktiska överlåtelsepriser samt fastläggande av nivåer på godtagbara överlåtelsepriser.

Villkorad dispens i Stockholm: partipolitik och levande ideologier

Men den påtagliga tekniska komplexiteten är ändå inte något utslag av ”de politiska ideologiernas död”, för att anknyta till Herbert Tingsten (1966:22f). Det är inte fråga om ”en utveckling från politik till förvaltning, från principer till teknik”.

Tvärtom har politiken för villkorad dispens i Stockholm på ett ganska överraskande sätt varit en arena för partipolitiska strider. Striderna har gällt principerna för framräkning av överlåtelsepriser, nivån på godtagbara överlåtelsepriser samt frågan huruvida kommunen överhuvudtaget skulle utöva köpeskillingsprövning i samband med dispens. Frontlinjen har gått mellan borgerliga och socialister. De borgerliga har agerat som ett block i fastighetsnämnden och hållit ihop mot socialdemokrater och vpk-are. Huvudmotsättningen på riksnivån med fyrpartifronten mot moderaterna har inte kunnat spåras på kommunal nivå. På riksnivån hade vi vpk+s+c+fp—m, på kommunal nivå i Stockholm vpk+s—c+fp+m.

Villkorad dispens i Stockholm: förvaltningskonflikter på låg nivå

Markvillkorets genomförande i Stockholm har emellertid också lett till konflikter mellan rent administrativa avdelningar i den kommunala apparaten. Vid ett tillfälle har stadsjuristen förfäktat en åsikt, fastighetskontoret en annan. Konflikten gällde för övrigt ett klassiskt förvaltningsteoretiskt spörsmål: rättssäkerhet kontra effektivitet. Markvillkoret har skapat motsättningar på tjänstemannanivå, inte bara bland politiker.

En fjärde sak är att dessa politiska och administrativa fejder förts på arenamäs-

sigt låga nivåer i huvudstaden. Striderna har såvitt jag kunnat finna inte tagits upp i fullmäktige utan utkämpats i fastighetsnämnden och mellan förvaltningskontor. Det är framför allt fastighetsnämnden och fastighetskontoret och i någon mån stadsjuristen, som utformat dispenspolitiken i Stockholm.

Villkorad dispens i Stockholm: förhandlingsekonomi och kommunal priskontroll

En femte generell iakttagelse är att markvillkorets implementering via dispensgivningen har innehållit starka inslag av förhandlingsekonomi. Dispenprocessen i Stockholm har utvecklats till ganska utdragna förhandlingar mellan kommunens representanter å ena sidan och byggherrarna å den andra. Samma företeelse har under den undersökta perioden funnits i Uppsala, men där i samband med beslutsprocessen enligt plan- och bygglagen. I Umeå däremot har det sällan blivit regelrätta förhandlingar därför att byggherrarna anteciperat kommunens vilja och utan meningsutbyte fallit undan för kommunens önskemål.

En sista allmän iakttagelse är att markvillkoret i Stockholm tagit formen av kommunal priskontroll. Markvillkorsprövningen har kondenserats till en kommunal prisgranskning av fastigheter i samband med beviljandet av statliga lån. Fastighetspriserna har bestämts av kommunen, inte av tillgång och efterfrågan på marknaden.

Gåtans lösning eller ironin som försvann

Att den kommunala markförmedlingen minskat under markvillkorets tid beror alltså på att dispenser beviljats i allt högre utsträckning. Detta har emellertid inte inneburit markpolitisk passivitet från kommunernas sida. Tvärtom har de sökt påverka utvecklingen men via andra styrsystem än markvillkoret. För att få igenom sin vilja mot markägarna har de använt sig av det kommunala planmonopolet enligt plan- och bygglagen, exploateringsavtalen enligt plan- och bygglagen, förköpslagen och bostadsförsörjningslagen samt produktionskostnads klausulen i bostadsfinansieringsförordningen (SFS 1974:946,16). Större kommuner har också rest egna villkor för att bevilja dispens från markvillkoret.

Att dispens från markvillkoret kunnat beviljas beror i sin tur på att själva programmet erbjudit denna möjlighet. Programmet innehöll en tydlig tvetydighet. Det var konstruerat som ett rävgröt med en huvudutgång och en bakväg. Och detta i sin tur berodde på det rikspolitiska läget vid markvillkorets tillkomst 1974.

Anledningen till att den kommunala förmedlingen av bostadsmark minskade under perioden 1974–1991 då markvillkoret existerade tycks ha varit att de

kommuner som så önskade fått igenom sin vilja mot byggherrarna utan att behöva använda markvillkoret enligt dess huvudregel. Och säkerhetsventilen härvidlag har varit att markvillkoret självt innehöll möjligheten för kommunerna att låta byggherrarna slippa markvillkoret genom att ge dem dispens.

Programmets partistrategiska bakgrund

Det rikspolitiska läget vid tillkomsten av statliga reformer och program försummas ofta av utvärderare och förvaltningsforskare vid studiet av effekter (Faktor A: Programmets historiska bakgrund). Lokala konsekvenser granskas som om nationella politiska konflikter och motsättningar inte har någon betydelse. Men tillkomsten på statsnivån kan inverka på resultaten nere i de kommunala territorierna. I markvillkorets fall är detta samband mellan tillkomst på rikspanet och resultat lokalt uppenbart. Den socialdemokratiska minoritetsregeringens parlamentariska läge 1974 var sådant att den S även om den så velat S inte kunde trumfa igenom ett starkt och undantagslöst markvillkor utan måste söka politiskt stöd hos mittenpartierna. Därmed hoppades den få igenom så mycket som möjligt i sak samtidigt som den önskade splittra de borgerliga och förhindra uppkomsten av en fastare borgerlig blockbildning. Den lyckades i sitt uppsåt. Det omedelbara priset för kompromissen kring markvillkoret var att dispensutvägen förtydligades och klargjordes.

Detta kan också uttryckas så att programmets tillkomst på riksnivå inte bara bestämdes av sakinriktade motiv utan även av partistrategiska. Hur pass lyckosam denna partistrategiska bedömning var i stort är svårt att avgöra. Klart är emellertid att den blev framgångsrik i den ganska viktiga bemärkelsen att den nationella fyrpartifronten i markvillkorsfrågan höll ända fram till våren 1987.

Och allt detta hängde i sin tur samman med en stor institutionell förändring i svensk politik: enkammarreformen och den nya valordningen 1970. Denna reform ryckte undan en liten men betydelsefull bit av grunden för socialdemokratiens tidigare maktinnehav genom att eliminera eftersläpningen till första kammaren. Socialdemokratin hamnade i klar minoritetsställning i den nya riksdagen. När markvillkoret infördes 1974 rådde t. o. m. jämviktsläge 175–175 mellan de socialistiska och borgerliga blocken i riksdagen.

Institutionella förändringar på riksnivån (enkammarreform och ny valordning) leder till förändringar i det nationella partipolitiska läget (mandatfördelning i riksdagen), som påverkar beslut om nationella program (markvillkoret), vilket i sin tur får återverkningar vad gäller resultaten ute i de kommunala territorierna (kommunala markförmedlingen).

Konklusion om undantag som regel

Undersökningen av den nationella svenska markpolitikens förvaltning har därmed slutförts. Ett tänkvärt resultat är, att det som av merpartens bland statsviljans ingenjörer från början avsågs bli undantag förvandlades till regel ute i kommunerna.

Varför tolereras ett styrsystem där undantag förvandlas till regel? Det kan finnas flera motiv, av vilka jag här enbart nämner ett. Styrsystem har inte bara instrumentellt värde utan även symbolvärde. Systemet kan tillmätas högt symbolvärde även om det i praktiken knappast tillämpas enligt huvudregeln. Det kan ge den rätta ideologiska signalen. Det kan innehålla kodord, som svetsar samman och höjer moralen. För socialdemokratin fungerade nog markvillkoret också som något av en lystringssignal, som en symbol för partiets ideologiska identitet och politiska framtidssträvanden.

Att undantag blir regel är ingen ny iakttagelse inom statsläran. Dag Anckar (1989) har visat att detta på en bestämd punkt ägt rum vad gäller Finlands regeringsform. Framtida förvaltningsforskning finner förmodligen fler fall av "undantag som regel".

Referenser

Anckar, Dag, 1989, "Undantag som regel: RF § 95,1 i empirisk belysning," i Stefan Sjöblom & Krister Ståhlberg, 1989, *Den mångtydiga styrningen*, 28–53, Turku: Åbo Academis Förlag.

Boverket 1991, *Studie av markvillkoret och dess tillämpning*, 3 maj [utvärderingen genomfördes av Gunnar Stahre].

Benton, Lil, 1988a, *From Market Competition to Monopoly and from Monopoly to Market Competition: Impact of the Land and Competition Stipulations*, Uppsala University, Dept of Business Studies: mimeo. [Viktig empirisk undersökning av mark- och konkurrensvillkoret i den svenska bostadsfinansieringsförordningen].

—, 1988b, *Från marknad till monopol och från monopol till marknad: Ett exempel på en statlig reglering av konkurrens på lokala byggmarknader*, Gävle: Statens institut för byggnadsforskning, mimeo. [Svensk version av Benton 1988a].

Gustavsson, Sverker, 1980, "Housing, Building, and Planning," in Leif Lewin & Evert Vedung, eds., *Politics as Rational Action: Essays in Public Choice and Policy Analysis*, 169-184, Dordrecht, Holland: Reidel.

Lindell, Annika, 1989, *Mark- och konkurrensvillkoren: tillämpning i den kommunala markpolitiken*, Stockholm: Svensk Byggtjänst, BFR Rapport R99:1989.

Lundquist, Lennart, 1987, *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach*, Lund Studentlitteratur.

Markpolitiska medel för kommunerna, Del 1 och 2, Gävle: Lantmäteriverket, LMV-meddelande 1988:4–5. [Ger en excellent överblick över det markpolitiska styrsystemet i Sverige. Värdefullt slagordsregister. Referenser.]

Tingsten, Herbert, 1966, *Från idéer till idyll: Den lyckliga demokratien*, Stockholm: Norstedts.

Vedung, Evert, 1991, *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur. Andra uppl. kommer ut hösten 1998.

Vedung, Evert, 1993, *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*, Stockholm: SNS Förlag.

Vedung, Evert, 1997, *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, New Jersey and London: Transaction Publishers (translation of *Utvärdering i*

politik och förvaltning, 2:a uppl., Lund: Studentlitteratur, utkommer 1998).

Vedung, Evert, 1998, "Policy Instruments: Typologies and Theories," in Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist & Evert Vedung, eds., *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, New Jersey and London: Transaction Publishers.

Om författaren

Evert Vedung är professor i statsvetenskap, särskilt bostadspolitik vid Uppsala universitet med placering vid Institutet för bostadsforskning (Gävle) och Statsvetenskapliga institutionen (Uppsala). Han är också docent vid Institutionen för offentlig förvaltning, Åbo akademi. Regelbundet har han tjänstgjort som gästprofessor vid Wiens universitet och Kyung Heeuniversitetet i Seoul samt en gång varit gästlektor vid Odense universitet respektive Aalborg universitet. Han har också gästföreläst och gett seminarier vid andra universitet i Norge, Danmark, Finland, Polen, Spanien och USA.