

”EGENDOM ÄR EN LÖK”

AVSKALAT PRIVAT HYRESHUSÄGANDE
I STOCKHOLMS INNERSTAD 1945–2000

Håkan Forsell

Det politiska brus som omger all modern historieskrivning är särskilt intensivt när det gäller frågan om bostadspolitik och bostadsmarknadens utveckling i Stockholm. De intentioner och beslut som präglade efterkrigstidens bostadsförsörjning fungerar fortfarande som avstamp för diskussioner och kritik, och för att formulera nya mål om hur stads-samhället ska växa och hur människor ska bo. Den nationellt reglerade bostadssektorn som präglade svenska städer under närmare ett halvt sekel efter andra världskriget har visserligen fått vika för en mer marknadsanpassad bostadsförsörjning med kopplingar till globala finansiella strukturer. Men fortfarande finns det fog att hävda att Stockholm, tillsammans med andra svenska städer, har att ta hänsyn till efterkrigstidens bostadspolitik som en ännu levande realitet. ”Att reformera svensk bostadspolitik förefaller vara som att spela plockepinn”, skrev statsvetaren Nils Hertting för drygt tio år sedan. Politik har lagts på politik, och lösningen på ett problem kastar omedelbart nya problem på bordet.¹ Trots de stora förändringar som skett sedan dess har denna iakttagelse knappast förlorat sin aktualitet för Stockholms del. Bostadsmarknaden är alltjämt politiserad och har även under de senaste årens borgerliga maktinnehav präglats av ideologiska övertoner.

Följande kapitel utgår från den numera omfattande forskning som föreligger om svensk bostadspolitik efter andra världskriget och fram till i dag. Men jag tänkte ändra fokus. I stället för att rikta uppmärksamheten mot riksdagsbeslut, ekonomisk-politiska överläggningar, implementeringar och ideologiska meningsskiljaktigheter på kom-

munalpolitisk nivå önskar jag följa den intressegrupp som vid en första anblick ansattes hårdast av den reglerade bostadsmarknadens framväxt, nämligen de enskilda ägarna av hyresfastigheter i centrala Stockholm. De privata hyreshusägarna var en ekonomisk intressegrupp som hamnade i omedelbar konfrontation med den politik som fördes efter 1945. Hyresregleringar, bestämmelser om besittningsskydd för hyresgäster, kommunala förköpslagar, sanerings- och markdirektiv och anmälningsskyldighet till lokala bostadsförmedlingar var bara några av de politiska förhållningsorder som de var tvungna att underkasta sig. Fastighetsägarna fann att den privata äganderätten visserligen levde kvar som begrepp, men med allt fler bortskalade rättigheter och friheter inom bostadssektorn och bostadsbyggandet.

Det finns en tydlig lucka i den historiska bostadsforskningen när det gäller studier av enskilt ägande och privata ägandegrupperingar i Sverige under 1900-talet. Denna lucka har påtalats redan för ett decennium sedan utifrån ett internationellt perspektiv, men forskningsbehovet har likväl inte efterkommit.² Föreliggande studie vill undersöka hur *äganderätten som institution* har konfronterats och handskats med förändringar inom bostadssektorn. Vilken ställning hade enskilda fastighetsägare på bostadsmarknaden under efterkrigstiden i Stockholm och vilken betydelse hade den privata äganderättens för bostadsutvecklingen i huvudstaden under 1900-talets senare hälft?

År 1945 ägde privata fastighetsägare närmare 82 procent av alla bostadshus i Stockholms innerstad. Fram till 1977 tappade gruppen cirka 50 procent av sin marknadsandel till kommunens bostadsbolag.³ Efter 1980 har minskningen i andelen privatägda hyresfastigheter framför allt skett på grund av att fastigheterna har sålts till bostadsrättsföreningar. I dag är andelen privatägda hyreshus i innerstaden drygt 30 procent av den totala bostadsstocken. Det handlar med andra ord om en dramatisk förändring av ägandeförhållandena av flerbostadshus i Stockholm, som har fått avgörande betydelse för bostadsmarknadens utformning, bostadsförsörjningens samhällsekonomiska förpliktelser och äganderättens sociala och ekonomiska struktur.

Kapitlet ska i möjligaste mån inte upprepa svenskt bostadshistoriskt allmångods för dess egen skull även om studiens upplägg följer en periodisering som tidigare bostadsforskare arbetat fram. Enligt denna kan

den nationella bostadspolitiska utvecklingen indelas i olika faser: ”introduktion”, ”uppbyggnad”, ”förvaltning” och ”avveckling”. Varje övergång från en fas till en annan betyder särskilda anspänningar och tester för den rådande bostadsregimen. Fasmodellen går utmärkt att använda som utgångspunkt också vid studier av lokala förhållanden, även om en del modifieringar måste till. I föreliggande undersökning utgör fasmodellen även utgångspunkten för att undersöka den ”motsatta sidan” av de bostadspolitiska direktiven och för att lyfta fram de parallella utredningar och förslag som producerats inom den privata ägandesektorn.

Studien är upplagd på följande sätt: I ett första avsnitt diskuteras bostadspolitikens *introduktionsfas* och reaktionerna bland de enskilda fastighetsägarna av flerfamiljshus i Stockholm på hyresregleringslagen och formulerandet av den Bostadssociala utredningens program för efterkrigstidens stadsutveckling (1942–1948). Därefter följer en längre bostadspolitisk *uppbyggnadsfas* där den första perioden (cirka 1950–1966) präglades av saneringsåtgärder och moderniseringar i centrala Stockholm, en tid då kommunens involvering i stadsreglering, sanering och bostadsinvesteringar ökade snabbt. Men först i den efterföljande perioden (1966–1975) skedde den massiva uppbyggnaden av välfärdssamhällets bostadsbestånd och den nya hyrespolitiken manifesterades, vilket ställde kommunen och privata ägandegrupper i stark materiell och ideologisk konflikt mot varandra. Den därpå inträdande *förvaltningsfasen* i bostadspolitiken (1976–1990) kännetecknas av ägandegruppernas stärkta position på bostadsmarknaden efter åtskilliga bakslag för och omvärderingar av den offentliga subventionspolitiken. Den avslutande *avvecklingsfasen* som inträdde efter 1991 berör hur det enskilda fastighetsägandet kom att inta delvis nya positioner gentemot den kommunala politiken och gentemot nya intresseaktörer när den nationella bostadspolitiken monterades ned.

Studien kommer att diskutera hur de privata hyreshusägarna och deras organisationer successivt kom att inta en central roll i den kommunala bostadsregim som växte fram i Stockholm. Det var en roll som inte endast gav utrymme för kritik och protester mot marknadsregleringar utan också medförde att en rad stabiliserande uppgifter – både sociala och ekonomiska – lades på de enskilda hyreshusägarna och deras organisationer.

När den krisdrabbade kommunala bostadsförsörjningssektorn successivt överspelades av kapitalistiska marknadsmekanismer (genom större hyreshöjningar och bostadsrättsomvandlingar) fanns följaktligen också en mängd ”sociala kontrakt” mellan ägandegrupper, kommunalpolitiker och medborgare som antingen var tvungna att rivas upp eller omförhandlas.

1942–1948: I skuggan av den bostadssociala utredningen

Två politiska händelser kom att prägla uppgiftsagendan för de enskilda fastighetsägarna och deras organisationer under och efter andra världskriget. Den första var införandet av Hyresregleringslagen 1942, en reglering som tillkom efter påtryckning av Hyresgästföreningen och LO.⁵ Som övergripande myndighet etablerades Statens hyresråd, som skulle bestå av hyresmarknadens olika parter. Hyresrådet förefaller ha spelat en relativt självständig (men ännu outforskad) roll för hyresboendets normbildning under välfärdsstatsepoken.

Den andra händelsen var den Bostadssociala utredningens slutbetänkanden 1946 och 1947. I båda fallen hade Sveriges Fastighetsägarförbund att agera som remissinstans. Hyresregleringens förmodat tillfälliga karaktär gjorde att den inte diskuterades särskilt bland de enskilda fastighetsägarna i Stockholm omedelbart efter freden. Den Bostadssociala utredningen var däremot ett intensivt debattämne.

Det första slutbetänkandet hade lagt fram nya riktlinjer för de kommunala bostadsbolagen. Det handlade om avsevärt bättre lånevillkor för kommunala företag vid nybyggnation än för privata byggherrar. De allmännyttiga bostadsbolagen fick statliga lån till hela byggkostnaden medan de privata byggherrarna endast fick lån till 85 procent. Syftet var tydligt uttalat: huvuddelen av de nya bostadsfastigheterna borde framledes ”ägas och drivas av kommunala företag”.⁶ Kommunala aktörer fick ta på sig en mängd roller som tidigare hade skötts av marknaden. Det kommunala planmonopolet infördes 1947, vilket innebar att kommunerna kunde bestämma både vad som skulle byggas i städerna, och av vem. Inom bostadssektorn

uppmanades kommunerna att ansvara för bostadsförsörjningen i sin helhet.

Det andra slutbetänkandet av Bostadssociala utredningen drog upp riktlinjerna för en radikal sanering och modernisering av bostadsbeståndet i Sveriges städer under de närmaste tjugo åren. På alla punkter där utredarna angav motiv för sanering ställdes de privata fastighetsägarna i ett beroendeförhållande till kommunerna. Enligt utredningen skulle kommunerna kunna definiera vad som var byggnadstekniska brister, bestämma villkoren för moderniseringen av enskilda fastigheter och bestämma hur hävandet av trångboddhet skulle ske.

När Sveriges Fastighetsägareförbund yttrade sig om slutbetänkandena var intresseorganisationen fullt på det klara med att utredningen framför allt hade förklarat krig mot det enskilda hyreshusägandet. Riktlinjerna för bostadspolitikerna ”avse att fullständigt omvandla formerna för landets bostadsförsörjning. Såsom slutmål har uppställts, att den enskilda företagsamheten skall avskäras från nybyggnadsproduktionen och fastighetsbeståndet gradvis överföras i kommunernas ägo”, skrev förbundet i sin sammanfattning.⁷ Man betonade också vad man tyckte var ett led i en politisk strävan att omvandla hela samhällsordningen. Stadsplanering och bostadsmarknad var de sektorer som gick i fronten för denna omvandling, något som var särskilt märkbart då hyresregleringen från 1942 snart var den enda krigsreglering som ännu inte hade avskaffats:

Den verksamhet, som bedrivs på detta område, utgör i själva verket ett led i de politiskt baserade strävandena att omvandla den ekonomiska samhällsordningen. Om utvecklingen inom stadsplaneväsendet betraktas ur denna synpunkt, får man mycket av förklaringen till, vad som för dagen utmärker denna verksamhet: bristen på förståelse för den enskildes rätt, överdimensioneringen av vad som kallas ”samhällets intresse”, det ofta agitatoriska i stadsplanemännens framställningssätt och den lika ofta vacklande hållningen i fråga om vad som i stadplanehänseende är riktigt och lämpligt.⁸

I Stockholm hade de privata hyresvärdarna ett tufft arbete att motivera

den boendemiljö de själva verkade i. Stadens politiker hade slagit larm om en ”bostadskatastrof”. 1946 hade en kommunal bostadsförmedling inrättats i Stockholm, dit bostadslösa hade vänt sig förgäves för att finna lägenheter. Våren 1947 blev staden tvungen att anvisa 11 miljoner kronor för halvpermanenta nödbostäder till husvilla familjer. Läget syntes med andra ord inte ha blivit ett dugg bättre än vad det hade varit vid tiden för första världskriget, något som föranledde Stockholmspolitiker över partigränserna att enas i ”största möjliga ansvarsgemenskap” för att komma tillrätta med den erbarmliga situationen.⁹

I yttrandet över den Bostadssociala utredningen slutbetänkanden fanns principiella ställningstaganden för äganderätten som en demokratisk institution. Det skulle dröja över fyrtio år innan ett dylikt ”idéprogram” formulerades av de enskilda fastighetsägarna i Stockholm. I den vardagliga verksamheten och förvaltningen fanns det inget utrymme för principer utan samarbetet med hyresmarknadens olika aktörer fordrade samförstånd och kompromisser.

1950–1968: Saneringspolitik och modernisering

Under de första efterkrigsåren anade ingen vilken följetong hyresregleringens avskaffande skulle bli. I Stockholms fastighetsägareförenings årsberättelser står frågan om lagstiftningens upphörande upptagen som en fast punkt från början av 1950-talet och decennier framåt. Justitiedepartementet och Bostadsstyrelsen undersökte möjligheterna till avreglering men konstaterade återkommande att så länge bostadsbristen inte försvann måste hyresregleringen förlängas. När det gällde hyresregleringen var alla inblandade övertygade om att det handlade om en tillfällig lag som skulle monteras ned så snart andra världskrigets ekonomiska instabilitet hade lagt sig. Fastighetsägareförbundet lyckades i början av 1950 få gehör för en ny utredning som skulle leda till att hyresregleringen mjukades upp. Hyrorerna hade i äldre hyreshus varit frusna på samma nivå som 1939, medan däremot nyare flerbostadshus hade fått hyrorerna fastställda efter de aktuella byggkostnaderna. Klyftan mellan de ”dubbla hyresnivåerna” eskale-

rade och rörelsen på bostadsmarknaden var närmast obefintlig.¹⁰ Bostadsutredningens ledamöter hade det officiella tolkningsföreträdet i hyresfrågan och Alf Johansson, som efter kriget var Bostadsstyrelsens generaldirektör, menade att visserligen var bostadsbristen inte längre en produkt av krigets onormala förhållanden utan i stället ett resultat av demografi, giftermålsfrekvens och befolkningsökning, men att bostadssektorn likväl krävde en reglerad marknad.¹¹

Låga hyror och ett lågt nybyggande samtidigt som saneringsplanerna började sättas i verket skapade en kaotisk situation för Stockholm, som mottog den största inflyttningsvågen på decennier. Inte heller den borgerliga segern i kommunalvalet i Stockholm 1950 medförde några uppluckringar av hyresregleringen, trots tidvis intensiva påtryckningar på riksdagsmajoriteten.¹² Men för att förekomma en avreglering av hyresmarknaden infördes år 1956 ett förstärkt besittningsskydd för hyresgäster. Sveriges fastighetsägareförbund lyckades i början av året därpå få Statens hyresråd att göra en egen undersökning av hur många av Sveriges tätorter som önskade bli av med hyresregleringen. Av 433 tillfrågade kommuner ville 60 avskaffa regleringen.¹³ Stockholms fastighetsförening var utom sig över att ”avvecklingsarbetet [gick] framåt i snigelfart” och sökte återkommande få det egna förbundets riksdagsledamöter att motionera om utgifter som kunde få uttagas vid sidan av hyran – som vatten- och avloppsavgifter.¹⁴

Stockholm fastighetsägare anmärkte i sina interna arbeten att ute i Europa hade de olika regleringarna som präglat hyresmarknaden under och omedelbart efter kriget börjat luckras upp. I större finländska städer hade en gradvis liberalisering skett sedan 1949. Det bostadspolitiska programmet som också sjösattes mot slutet av 1940-talet hade valt en äganderättslig linje och en fullständig avveckling av hyreskontrollen hade genomförts i början av 1960-talet.¹⁵ Storbritannien hade börjat avvecklingen av hyresregleringen 1957 genom en uppmärksam juridisk anordning där fastighetsägarna ställdes inför alternativet att få till stånd en viss hyreshöjning genom förtida avtal med befintliga hyresgäster eller vänta 15 månader efter lagens ikraftträdande och därefter ta ut vilken hyra de önskade.¹⁶ Stockholms fastighetsägareförening citerade den brittiske bostadsministern Henry Brookes uttalande där han önskade ökad rörlighet och bättre fast-

ighetsunderhåll framför att ”låta vissa människor bo kvar i delar av London, där de i händelse av fri hyresbildning aldrig skulle ha drömt om att någonsin bosätta sig.”¹⁷

Men det som överskuggade alla andra problem för de enskilda hyreshusägarna från mitten av 1950-talet i Stockholm var en omsvängning i synen på räntepolitiken. Den låga och fasta räntan var inte längre något mål utan räntorna blev markant högre och när det gällde fastighetskrediten infördes amorteringstvång för alla inteckningslån. Det var bara de kommunala bostadsföretagen och egnahemsägare som kunde dra nytta av billiga, subventionerade statliga lån och en hög inflation.¹⁸

Följaktligen hade de kommunala och statliga aktörerna både det politiska och ekonomiska övertaget när 1950- och 1960-talens stora saneringsvåg drog in över Stockholms innerstad. 1956 inrättade Näringslivets byggnadsdelegation ett lokalt organ för saneringsfrågor i Stockholm för att samla enskilda organisationer och företag mot kommunens tydliga maktövertag. Förutsättningar för sanering hade påverkats av de markresurser för nybyggnation inom Stockholm som hade blivit allt mer begränsade. Det var därför uppenbart att den stora stadsexpansionen skulle ske i kommuner utanför Stockholm. Bristen på obebyggd mark inom stadens område hade lett till ökad konkurrens om ”saneringsmogna” fastigheter i stadens centrala delar, och framför allt de allmännyttiga bolagen hade visat sig påfallande intresserade att förvärva sådana innerstadsfastigheter.¹⁹

De nya stadsbildningar som tillkom som en följd av kommunala markinköp och utbyggnad av bilvägar och tunnelbana såg fastighetsägarföreningen som direkt kopplade till ingreppen i och reducerandet av den privata äganderätten: nydaningen av den gamla stadskärnan gjordes, menade man, helt utan dialog och förhandling med de enskilda husägarna. När föreningen 1958 planerade för en publikation med anledning av sammanslutningens 90-åriga existens önskade man framställa den äldre bebyggelsen och de ”moderna sovstäderna” i så stark kontrast till varandra som möjligt:

Höghusepoken och parkeringsproblemen [...] Vällingby och Farstaexperimenten [...] bör uppmärksammas i sammanhanget. Ombyggd eller moderniserad något äldre hyres-

husbebyggelse, väl lokaliserad i eller intill inre staden, torde därvid effektivt kunna framställas till jämförelse med periferiskt belägna bostäder i de nytillkomna ytterområdena.²⁰

Vid mitten av 1960-talet hade bostadsbristen i Stockholm kommit att betraktas som en närmast naturlig och permanent företeelse. Successivt utvecklades en mängd strategier, vid sidan av det rent ekonomiskt marknadsmässiga, för att på något sätt ändå fylla det enorma behov av lämpliga bostäder som fanns i det växande stadssamhället. Stockholms fastighetsägareförening skrev i en intern promemoria från 1958 att föreningen hade förmedlat lägenhetsbyten i en aldrig tidigare uppnådd omfattning och att tendensen till byteshandel med hyreslägenheter endast verkade tillta. Det äldre lägenhetsbeståndet i centrala lägen – som ännu hade jämförelsevis låga hyror – hade ”ringa kontakt med den bostadsekonomiska marknaden”, ansåg föreningen.²¹

Just byteshandeln med lägenheter skulle successivt utvecklas till ett av viktigaste sätten att skaffa bostad i Stockholm. Från fastighetsägarnas och hyresvärdarnas perspektiv var byten av lägenheter på hyresgästernas initiativ något man principiellt hade motsatt sig och aktivt förhindrat. Men då hyresmarknaden under 1960-talet tydligt befann sig i låsning – på grund av hyresregleringen, men också av nationalekonomiska orsaker som att byggandet av nya hyreslägenheter inte kunde premieras före exportindustrins behov – gällde det för ny lagstiftning inom området att finna icke-marknadsmässiga sätt att få igång rörligheten. De så kallade Hyreslagstiftningssakkunnigas förslag 1966 inrymde en föreställning om att få till stånd ökad rörlighet om inställningen bland enskilda fastighetsägare till lägenhetsbyten förändrades. De sakkunniga uppmanade hyreshusägare att aktivt underlätta lägenhetsbyten, det ansågs även vara av ett ”betydande bostadspolitiskt intresse” att man gjorde det. Bostadsbrist kunde i viss mån dämpas om de boende lättare fick byta lägenheter med varandra. Bytesrätt hade tillämpats sedan 1948 med bistånd av fastighetsägarnas organisationer. Men de sakkunniga hade funnit att ett betydande antal fastighetsägare inte följt organisationens appell att medverka till lägenhetsbyten. Därför hade många hyresgäster låsts fast i otillfredsställande bostadsförhållanden. Om fastighetsägarna fortsatte vägra gå med på byten, hotade utredarna, övervägde

man en laglig rätt för hyresgästen att mot hyresvärdens vägran överlåta hyresrätten vid byte.²² Under de sakkunnigas behandling av frågan med Sveriges Fastighetsägareförbund sa det sig vara berett att ta upp frågan igen för att ett underlättande av byten verkligen skulle ske i praktiken.²³

Det finns anledning att återkomma till följderna av att fastighetsägarna småningom efterföljde denna uppmaning. Den byteskultur som kom att känneteckna hyresboendet i Stockholms innerstad skulle under 1970- och 1980-talen växa sig allt starkare i det allmänna medvetandet och utgöra logiken bakom bostadsmarknadens funktioner och belöningar i huvudstaden.

1968–1975: I skuggan av Stockholms bostadspolitik

Under en knappt tioårsperiod med början 1968 kom det privata ägandet att hamna under massivt förändringstryck genom den storskalighet som karakteriserade den kommunala bostadspolitiken i Stockholm. Stora delar av den äldre bostadsbebyggelsen var i behov av sanering och modernisering och det rådde en permanent bostadsbrist som tacklades med allt större satsningar på de kommunala bostadsbolagen. Samtidigt skulle åtgärderna inte leda till några större hyreshöjningar. När regeringen 1971 återigen förlängde hyresregleringen var en uttalad motivering att hålla de privata hyreshusägarna i Stockholms innerstad i schack. ”På en marknad med mer påtaglig lägenhetsbrist [...] uppstår ett starkt tryck uppåt på hyresnivån där hyreslagens regler mot hyresstegringar inte kommer utgöra någon effektiv spärr.” Därför, motiverade Justitiedepartementet, var det ”nödvändigt att behålla den garanti mot ej godtagbara hyreshöjningar i främst det äldre fastighetsbeståndet som hyresregleringen obestriddligen innebär”.²⁴

Annars var periodens stora stridsämnen mellan de privata egendomsägarna och Stockholms kommun plan- och markfrågor. Kommunen fann ett effektivt medel att styra stadsutvecklingen genom att inskränka avtalsrätten – som är en del av egendomsrätten – över privat ägda hyresfastigheter. Målet var att kommunen skulle vara tongivande i omvandlingen och saneringen av Stockholms innerstad.

Den politiska taktiken var att konstruera ett juridiskt regelverk som oskadliggjorde äganderättsbegreppet och som satte villkor för flera av de rättigheter som egendomsinnehavare traditionellt framhåver och försvarar i ett marknadsliberalt samhälle.

Samtidigt fanns det helt motsatta tendenser inom bostadsmarknaden som pekade mot en ökad, om än tämligen diffus, liberalisering från slutet av 1960-talet. Hyreslagstiftningssakkunniga föreslog att hyresregleringen successivt skulle avvecklas och ersättas av ett bruksvärdessystem. Därigenom skulle det vara allmännyttans kostnader som verkade riktninggivande för hur mycket de privata hyresvärdarna kunde ta ut i hyra.²⁵ En annan avgörande förändring för bostadsmarknaden var att överlåtelsepriserna på bostadsrätter släpptes fria från 1969. Händelsen var egentligen ett icke-beslut, då det räckte med att riksdagen inte förnyade Bostadsrättskontrollagstiftningen (BoKol) som varit gällande sedan inrättandet av hyresregleringen 1942. Vid den tiden väckte frågan knappast någon uppmärksamhet inom politiken, även om HSB hade diskuterat förändringen mer intensivt. Bo Bengtsson skriver i sin genomgång av den svenska bostadspolitikens att avsaknaden av intresse ”vittnar [...] om att hyresrätten och inte bostadsrätten vid denna tidpunkt betraktades som den institutionella basen för den sociala bostadspolitikens i Sverige”.²⁶ De enskilda hyreshusägarna fäste inte heller någon uppmärksamhet vid den juridiska förändringen. Bostadsrätten var helt enkelt inte konkurrenskraftig i deras ögon. Boendeformen bar ännu en stark prägel av alternativ upplåtelseform med rötter i kooperativa lösningar på bostadsfrågan. Bostadsrättens historiska sociala funktion dominerade över dess marknadsmässiga som ännu saknade transparens och tydlighet.

För de enskilda fastighetsägarna innebar den kommunala förköpsrätten och bruksvärdessystemet att man uppfattade sig som hämmade i sina ekonomiska rörelsemöjligheter. Mot slutet av 1960- och början av 1970-talet tillkom en mängd nya lagar inom fastighets- och bostadssektorn, ofta på uppdrag av intressegrupper inom det socialdemokratiska partiet. Bland annat drev partiet frågan om ett ännu effektivare sätt att styra saneringsverksamheten i Stockholm, genom bostadsinspektion eller särskild bostadssaneringslag. Då skulle kommunen kunna bötfälla de privata egendomsinnehavare som inte inom en viss tid upprustar sin fastighet. Bostadssaneringsutredningen tillfogade att det var nödvändigt

att de allmännyttiga företagens innehav av saneringsfastigheter ökade så att de kunde fungera som ledande för hyresprisbildningen.²⁷ Regeringen beslöt även att ändra i expropriationslagen så att kommunen i princip skulle ges företräde till all mark som krävdes för tät bebyggelse. Kommunen kunde också förvärva marken på ett tidigt stadium för att hindra att den steg i värde, så kallad värdestegringsexpropriation.²⁸ Ytterligare en ändring i expropriationslagen år 1971 gjorde att det blev lättare för kommunen att lösa in kulturhistoriskt värdefulla byggnader, vilket också kom att ske med flera hyresfastigheter i Stockholms innerstad.²⁹

Stockholms fastighetsägarförening observerade att kommunen i början av 1970-talet flyttade fram sina positioner och att det skedde en intensifiering från det allmännas sida att ”inskränka den enskildes förfoganderätt över sin egendom”. Föreningen noterade att en mängd juridiska områden hade gått igenom av regeringen för att ”skapa utrymme för en ersättningsfri reglering av fastighetsanvändningen”.³⁰ Den smygande liberalisering inom fastighets- och hyresmarknaden som tycktes ha varit på gång under andra hälften av 1960-talet hade i stället vänts till ökad kontroll och reglering. De organiserade fastighetsägarna i Stockholm började samla på bevis för ”socialiseringstendenser” i sina interna informationsblad. Det kommunala markmonopolet och det statliga kreditstödet för modernisering och ombyggnad av fastigheter ansåg man vittna om dylika strävanden. Genom Bostadssaneringslagen från 1 januari 1974 kunde hyresnämnderna tvinga privata fastighetsägare att rusta upp bostadslägenheter – något som dock inte gällde bostadsrättsägare eller fastigheter som ägdes av stat och kommun.

Privata ägare av hyresfastigheter i Stockholms innerstad var den uttalade målgruppen för denna uppsjö av regleringar under slutet av 1960- och början av 1970-talet.³¹ Varje ny lagstiftning syftade till att premiera kommunala bostadsbolag, göra äganderätten osäker och icke-transparent och sätta den fria konkurrensen åt sidan. Den ekonomiska verksamheten styrdes sakta men säkert över till kommunala aktörer.³² Statliga lån för sanering av hyreshus i Stockholms innerstad kunde bara gå till dem som fått mark anvisad av kommunen. För äldre hus fanns visserligen statliga lån att tillgå, men rätten att få söka dessa lån gällde inte vid försäljning.³³ Under åren 1974–1975 stannade därför i princip han-

deln med hyresfastigheter liksom den privata byggsektorns verksamhet upp. Stockholms finansborgarråd, socialdemokraten John-Olle Persson var tydlig med vilka de ideologiska tankarna var bakom den uppkomna situationen: ”Om de privata [byggarna och ägarna] är villiga till att fastigheterna kommer över till kommunen får de också jobb.”³⁴

Stockholms fastighetsägareförening tillsatte tillsammans med Näringslivets Byggnadsdelegation en utredning om hur man skulle organisera en privat finansiering av saneringsverksamheten, men det resulterade inte i att man kunde gå runt det kommunala markdirektivet eller de statliga lånereglerna. Stig-Björn Leverin, som fram till mitten av 1970-talet fungerade som chefsjurist vid Sveriges fastighetsägarförbundet, skrev i en pm till Stockholms fastighetsnämnd med anledning av de komplicerade förutsättningar som införts för att få ta del av subventionerade lån vid enskild sanering av hyresfastigheter: ”Egendomen och den privata äganderätten är som en lök för kommunalpolitikerna i Stockholm: det går att skala av den många lager, och ändå säga att det är en lök.”³⁵

Men samtidigt som årtionden av underinvesteringar hade fått stora delar av Stockholms innerstads hyresfastigheter att förfalla steg antalet tomma lägenheter i allmännyttans förortsområden. Från 1972 var flykten från allmännyttan i förorten fullt synlig i statistiken. Den expansiva bostadspolitiken som Socialdemokraterna, både i regeringsställning och i kommunal ledning i Stockholm, hade slagit in på under 1970-talet, ledde nu till en förvärrad bostadskris. För de privata fastighetsägarna var det öppet mål för kritik: ”Kommunala bolag har såväl när det gäller nyproduktion som saneringsverksamhet vid otaliga tillfällen trots sin gynnade ställning visat sig oförmögna att realisera de bostadspolitiska målen.”³⁶

1976–1988:

Det enskilda fastighetsägandets återkomst

Hyresmarknaden i Stockholm under 1970-talet var odynamisk och hade låg omsättning. Att vara fastighetsägare till ett hyreshus i Stockholms innerstad var inte sällan behäftat med vissa rykten. Det flore-

rade en tämligen stor svart marknad och det fanns en uppsjö oseriösa och kortsiktiga aktörer på marknaden som organisationen inte kunde handskas med. Fastighetsägarnas förening i Stockholm hade heller inga större ambitioner bortom uppgiften att företräda sina medlemmar i diverse servicefrågor och att ”implementera statliga direktiv”.³⁷ Trots den starka kritiken mot inskränkningarna i den privata äganderätten fanns det ännu inget ideologiskt drivet bostadspolitiskt program att ställa mot vad föreningen återkommande kallade för de ”kommunala socialiseringstrenderna”.³⁸

Sommaren 1977 kallades Stockholms fastighetsägare till ett protestmöte. Man ansåg att den ekonomiska belastningen av alla politiska beslut som präglade bostadsmarknaden i huvudstaden inte gick att uthärda mycket längre. Kommunen hade förköpsrätt på all stadsmark, särskilda låneregler gällde vid sanering och renovering av kommunala respektive privata hyreshus, vilket, menade fastighetsägarna, hade omöjliggjort för den enskilda sektorn att ta över ombyggnadsfastigheter och bostadsbristen ökade kraftigt. I Stockholm hade det inte färdigställts mer än 145 flerfamiljshus under år 1976. Av dessa hade de enskilda endast stått för 17 procent. Stockholms fastighetsägareförening hade också internt gjort en analys av marknadens tillstånd efter hyresregleringens upphörande. För första gången hade man kommit fram till den slutsats som hädanefter skulle utgöra huvudargumentet i kritiken mot den politiserade marknaden: bruksvärdestillämpningen innebar inget annat än en dold förlängning av hyresregleringen. Hyresavkastningen speglade på inget sätt attraktiviteten hos olika lägenheter; deras standard, läge och förvaltningens kvalitet.³⁹

Den kommunala bostadsmarknaden hade påvisat stora brister och befann sig nu i en kris. De enskilda fastighetsägarna såg sina möjligheter att återta de positioner som förlorats under det kommunala planarbetets och bostadsbyggandets intensivaste perioder. ”[D]e allmännyttiga bolagens expansion på bekostnad av de enskilda kan komma att stoppas”, förutspådde Sveriges fastighetsägareförbunds ordförande Yngve Sundell i ett föredrag inför förbundets styrelse. Sundell utvecklade i lösa former ett program som under de följande decennierna skulle ta fastare form och utgöra stommen i de privata fastighetsägarnas comeback på hyresmarknaden under 1980-talet. För

det första ombads de enskilda ägarna att ”sträva efter konkurrens på lika villkor både i byggande och förvaltning med de kommunala bolagen. Ett monopol gagnar som bekant ingen. Det vore lika illa att ge de enskilda monopol som kommunbolagen. Bägge delarna är bara till skada för hyresgäster och skattebetalare.” För det andra anmodades varje egendomsinnehavare att ”uppträda så att folk ser att vi är medvetna om vårt ansvar. Att äga fastigheter är inte som att äga värdepapper, utan det är att driva en rörelse med alla de krav som samhällsutvecklingen ställer”. Rent organisatoriskt handlade det om att synligt ta avstånd från de olämpliga fastighetsägare som frodats tämligen ostört under slutet av 1960- och större delen av 1970-talet.⁴⁰

Förändringarna på hyresmarknaden följde i jämn ström. Hyresförhandlingslagen från 1978 medförde de facto ett förhandlingstvång som förde samman hyresmarknadens olika parter. Tidigare hade hyressättningen skett utan direkta förhandlingar. Stockholms fastighetsägarförening anlät inför den nya ordningen jurister som hade erfarenheter från arbetsmarknadsförhandlingar – till skillnad från de förvaltningsjurister som under tidigare decennier dominerat i föreningen. Föreningens dåvarande vd, Ingvar Lindqvist och vice vd Sten-Åke Danielsson har berättat att de uppfattade att föreningen till följd av denna starkare förhandlingsinriktning blev mer framgångsrika i att höja hyrorna i medlemmarnas fastigheter, framför allt genom att framhäva investeringar och moderniseringar i fastigheterna.⁴¹

En annan viktig förändring var utfallet av det förslag till bostadsanvisningslag som framlades av riksdagen år 1979. Förslaget innebar att fastighetsägarna skulle göras skyldiga att rapportera till kommunen om lediga lägenheter som sedan skulle fördelas antingen av Bostadsförmedlingen eller av fastighetsägarna själva. Svårigheten för Stockholms kommun låg i att komma överens mellan de politiska partierna hur förhandlingen mellan husägarna och deras organisationer skulle ske, och om det fanns möjligheter till frivilliga överenskommelser. Framför allt bromsade Vänsterpartiet Kommunisterna och Socialdemokraterna de lösningar som inte innebar en direkt lagtillämpning.⁴¹ Inför risken att förlora kontrollen över alla lediga lägenheter vände sig Stockholms fastighetsägare till Bostadsförmedlingarna i Stockholm och grannkommunerna Sundbyberg och Solna med

ett erbjudande om en frivillig överenskommelse att varannan ledig lägenhet skulle gå till förmedlingarna. Efter förhandlingar med Mats Hulth, som då var socialdemokratiskt socialborgarråd, och ledande kommunalpolitiker som moderaten Anders Gustav i Solna kom upp-görelsen att bli vägledande även för de allmännyttiga bostadsföretagen när det gällde fördelningen till bland annat bolagens interna köer.

Bakgrunden till den känsliga frågan om bostadsanvisning stod att finna i att marknaden för hyreslägenheter efter lång tid av regleringar och skydd hade fått en särskild karaktär i Stockholm. Efterfrågetrycket på framför allt lägenheter i innerstaden var som alltid enormt med närmare 150 000 människor i den kommunala bostadskön vid mitten av 1980-talet. Huvudproblemet gällde därför vem som framledes skulle ha makten över det kulturella och symboliska kapital som tillgången till en centralt belägen bostad innebar – det offentliga eller det privata. Skulle tillgången på bostäder fördelas efter behov eller utifrån de bostadssökandes resurser och förmågor?

Statens Institut för Byggnadsforskning visade i en rapport publicerad år 1988 att de sociala, informella kanalerna dominerade klart när det gällde vilka sätt som boende kom i åtnjutande av en central hyreslägenhet. Bostadsförmedlingen spelade en mindre roll med knappt 19 procent förmedlade lägenheter. Lägenhetsbyten var det vanligaste sättet att skaffa sig en lägenhet som var bättre lämpad för nya behov. ”[K]ontakter, vänskaps- och släktband [...] illustrerar vikten av det som vi kallar sociala resurser när det gäller att få bostad på en attraktiv delmarknad”, sammanfattade rapporten. Många hushåll hade stora resurser – som inte var av direkt ekonomisk karaktär – att lösa sina bostadsbehov och Stockholms innerstad som en relativt sluten och sociogeografiskt högt värderad delmarknad följde en egen ordning i den blandekonomiska modellen, det vill säga en modell där bostaden både som social rättighet och som handelsvara var företrädd.⁴² Hyresmarknaden i Stockholms innerstad hade utvecklats till en spelplats där alla möjliga former av transaktioner ägde rum, och de enskilda fastighetsägarna var fullt medvetna om detta: innerstadslägenheternas ”varustatus” var som bytesobjekt men ännu hellre som belöningsvara med sociala förtecken.⁴³ Att avhända sig möjligheten till bostadsanvisning skulle för de enskilda hyreshusägarna ha varit att avhända

sig den synnerligen viktiga rollen som fördelare av sociala tillgångar på Sveriges attraktivaste bostadsmarknad.

Ett tredje steg som avgjort förändrade de privata fastighetsägarnas organisatoriska position i Stockholm var ett internt beslut år 1979 att tillåta bostadsrättsföreningar som fullvärdiga medlemmar i de lokala fastighetsägarföreningarna. Intresset för ombildningar av hyresfastigheter hade ökat under 1970-talet och 1978 tillsattes en statlig bostadsrättskommitté för att belysa de ekonomiska och sociala komplikationerna som kunde följa på utvecklingen i framför allt Stockholms innerstad.⁴⁴ Med den följande lagen om rätten till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt från 1982 öppnade den borgerliga regeringen för att hyresgäster skulle kunna ombilda privatägda hyresfastigheter.⁴⁵

De enskilda fastighetsägarnas representanter sa sig alltid främst vilja värna den privata hyresrätten och kunde inte propagera för ombildningar. Samtidigt framträder i det interna materialet en önskan att bistå enskilda hyreshusägare som inte maktade med förvaltningens kostnader under bruksvärdestaket. Stockholms fastighetsägareförenings styrelse betonade dock att det var bara om fastighetsägaren själv hade valt att ombilda sitt hus till bostadsrätt som föreningen erbjöd sina tjänster.

Därmed hamnade föreningens medlemservice i kollision med den socialdemokratiska politik som byggdes upp både på nationell och kommunal nivå efter partiets återkomst till makten 1982. Kraftigare begränsningar för möjligheterna att ombilda hyresrätter till bostadsrätter föreslogs i flera utredningar.⁴⁶ Här angavs framför allt att det var fastighetsägarnas strävan efter att ombilda sina fastigheter som skulle begränsas. Det var betydligt mer komplicerat från socialdemokratisk sida att komma med lagförslag som satte hinder i vägen för hyresgästernas egna önskemål att få ombilda fastigheten. I Stockholms stad blev frågan om hyresgästinflytandet vid ombildning framträdande i framför allt den borgerliga kritiken av Socialdemokraternas bostadspolitik. Borgerliga fullmäktigeledamöter i Stockholms stad ansåg att Socialdemokraterna blockerade ett önskvärt medborgerligt boendeflytande.⁴⁷

Från vänsterpartistiskt håll var utvecklingen mot bostadsrättsomvandling av privata fastigheter hotfull inte bara för att man ansåg att potten av lägenheter att fördela skulle bli mindre, utan också för att

ombildningarna hotade den sociala varustatus som karakteriserade hyreslägenheter i Stockholm:

Vi kommunister är inte principiellt emot bostadsrätter, men skall det finnas bostadsrätter krävs det i dag en mängd radikala åtgärder för att de skall bli socialt acceptabla i Stockholm, och dit är det lång väg att gå [...] Endast hyresrätter är faktiskt tillgängliga för alla människor i Stockholm i dag och kommer att vara det inom överskådlig framtid, om inte hela bostadspolitiken ändras radikalt.⁴⁸

Ännu mot slutet av 1980-talet är det uppenbart att inte heller de enskilda fastighetsägarna i Stockholm kunde föreställa sig den dominans som bostadsrätten skulle uppnå inom ett drygt decennium. Man medger i ett yttrande till Statens råd för byggnadsforskning 1987 att bostadsrättsmarknaden visserligen är ”livlig”, men att det ändå förutsatte ett tämligen betydande kapital för att kunna agera på denna marknad.⁴⁹

Går man igenom de olika fastighetsorganisationernas material – och framför allt Stockholms fastighetsägareförenings arkiv – förefaller åren omkring 1980 vara en konfliktfylld tid. Fastighetsägarna i Stockholm hade hörsammat Yngve Sundells propå att rensa upp i de egna leden och inrättade 1980 en ansvarsnämnd inom fastighetsägarföreningen. Ansvarsnämndens uppgift var att besluta om åtgärder mot medlemmar som misskött förvaltningen av sina hyresfastigheter. I mer allvarliga fall kunde nämnden föreslå styrelsen att utesluta fastighetsägaren.

Det material som finns från 1980 fram till slutet av 1990-talet i fastighetsägarförenings arkiv är för omfattande och brokigt för att enkelt sammanfattas i några rader. Här finns en omfattande rapport-samling över svindlare, skattesmitare och bedragare som förföljdes av såväl fastighetsägarföreningen, hyresgästföreningen, i vissa fall Bostadsdomstolen och allt som oftast av kvällspressen som under 1980- och 1990-talet gjorde stora uppslag på ”hyresskojare” och undermålig fastighetsskötsel i Stockholm. I flera fall rörde det sig även om hyresgäster som tillsammans anmäler fastighetsägare för misskötsel.

Ansvarsnämnden drog efter några års verksamhet slutsatsen att konflikterna inte sällan hade sin upprinnelse i att hyresgästerna i attraktiva

men nedgångna fastigheter i Stockholms innerstad hade bildat en bostadsrättsförening och önskade sätta press på ägaren att sälja. Under åren 1984–1985 hade nämnden att ta ställning till drygt 20 sådana anmälningar enbart på Östermalm, alla gjorda av hyresgäster som tydliggjorde sina ambitioner att ta över fastigheten för att få bättre service och förvaltning. Den hyresgästdrivna bostadsrättsomvandlingen av privata hyreshus i åtminstone vissa kapitalstarka delar av Stockholms innerstad är uppenbarligen något som närmare borde utforskas.

Den största principiella framgången för de enskilda fastighetsägarna i Stockholm när de politiska vindarna började vända skedde inte på lokal utan på europeisk nivå. Tillsammans med samarbetspartnern sedan länge, Näringslivets Byggnadsdelegation, hade fastighetsägarna drivit fram ett prejudicerande mål ända upp till Europadomstolen som rörde långvariga expropriationsärenden i samband med saneringen och ombyggnaden av Stockholms centrala affärs- och bostadsområden under 1950- och 1960-talen. Målet ”Sporrong-Lönnroth mot Svenska staten” avgjordes i Europadomstolen 1982 och berörde fastigheter som hade varit belagda med expropriationstillstånd sedan 1957 respektive 1969, och som hade lagt en död hand över bebyggelsen på flera platser i centrala Stockholm.⁵⁰ Fastigheterna hade förslummats och fastighetsägarna hade i flera instanser försökt påvisa den kapitalförstörelse som pågick. Domen påvisade att det hade skett ett övergrepp mot den enskilda äganderätten när man exproprierade fastigheterna under så lång tid – och den svenska staten, som utfärdade expropriationsförfarandet, dömdes för brott mot de mänskliga rättigheterna att betala miljonbelopp till de enskilda husägarna. Den tidigare vd:n för Stockholms fastighetsägarförening, Ingvar Lindqvist, yttrade sig på följande sätt om följderna av domslutet för förhållandet mellan kommunens regleringspolitik och innehavare av privat fast egendom i Stockholms stad:

Kommunen tappade i och med domen ansiktet. Vi visste att kommunen aldrig skulle erkänna att den hade gjort fel, men den skulle aldrig försöka göra något liknande igen – det förstod vi och det gav oss ett avgjort starkare läge inför framtiden.⁵¹

Oavsett domens utslag hade de enskilda fastighetsägarna fått ett mycket bättre utgångsläge att diskutera och förhandla med kommunen om sanering och ombyggnad av befintlig stadsmiljö. Två skilda byggplaner får illustrera hur fort den politiska inställningen hade förändrats under en tioårstid: I mitten av 1980-talet hade Stockholms kommun preliminärt tilldelat allmännyttan all byggmark för ett förtätningsprojekt i Abrahamsberg, väster om Stockholms innerstad. Motivet för marktilldelning hade varit att de stora fastighetsägarna i området var kommunala bolag, trots att de många små privata fastighetsägarna tillsammans förfogade över mer än 90 procent av fastighetsbeståndet. Fastighetsägarförening beslutade därför 1985 att bilda ett konkurrerande bolag till allmännyttans bostadsföretag – ”Enskilda Fastighetsägare i Bromma AB”, EFIB, – och ansökte därefter om definitiv marktilldelning för förtätningen. Åtgärden resulterade i att kommunen tog tillbaka sin preliminära marktilldelning och överlät den till EFIB. Företaget överläts därefter till intresserade medlemmar i fastighetsägarföreningen som ägde hus i Abrahamsbergsområdet. Två år senare, 1987, skedde närmast exakt samma process i Hägersten, sydväst om centrala Stockholm. Fastighetsägarföreningen bildade bolaget ”Hägerstens Enskilda Fastighetsägare AB”, HEFAB, som fick marktilldelning av kommunen för förtätning av området, varefter företaget överläts åt medlemmar inom området.

Danielsson och Lindqvist har berättat att det framför allt var det dåvarande socialdemokratiska fastighetsborgarrådet Mats Hulth (1982–88, därefter finansborgarråd fram till 1991) som spelade en avgörande roll för att släppa in de privata fastighetsägarna i saneringsprogrammet. Hulth förblev en viktig samtals- och samarbetspartner under hela dennes tid som politiskt ansvarig för fastighetsfrågor i Stockholms stad. Enligt de bägge direktörerna var det Hulth som något självsvåldigt hade följt upp sin insikt att bostadssituationen i Stockholm inte skulle förbättras om inte de enskilda företagarna inom sektorn fick förhandlings- och investeringsutrymme. Under det efterföljande fastighetsborgarrådet, partikamraten Monica Andersson (1988–1991), uppfattade fastighetsägarna att de återigen blockerades i sina strävanden att bidra till bostadsförnyelse och större egendomsinflytande på Stockholms hyresmarknad.⁵²

1990–2000: Systemskifte och ideologisk offensiv

Det bostadspolitiska ”systemskifte” som följde i början på 1990-talet hade i Stockholms innerstad redan föregåtts av en mängd förändringar på bostadsmarknaden. Fastighetspriserna hade under slutet av 1980-talet varit kraftigt högre än hyresutvecklingen, både när det gällde kommersiella lokaler och flerbostadshus. Fastighetsmarknadens omfattande subventioner och generösa avdragsmöjligheter för räntekostnader hade pumpat upp en bubbla som sprack omkring 1990. Mellan 1990 och 1993 skedde ett prisfall på fastigheter samtidigt som den svenska ekonomin gick in i en lågkonjunktur och en omfattande skatteform sjosattes som i praktiken tog bort alla subventioner från fastighetsmarknaden.⁵³

I detta kapitel finns inte utrymme att gå in på alla konsekvenser 1990-talets fastighetskris fick på privata fastighetsinnehavare. Här ska jag endast skissa hur fastighetsägarna i Stockholm sökte samla sig till en ny näringspolitisk position, delvis till följd av krisens påverkan men även till följd av en ny tidsperiods krav och förväntningar med större ekonomiskt fokus på stadsmiljön privatisering och förädling.

Saneringspolitiken hade drivit på en segregation av bostadsmiljön under 1970- och 1980-talen. Den tilltagande omvandlingen av hyresrätter till bostadsrätter hade under hela 1980-talet bekämpats från socialdemokratiskt håll, men i takt med att innerstaden återtog sin centrala ekonomiska roll och fick ett tydligt marknadsvärde var utvecklingen svårstoppad. Det var först efter 1991 som ombildningarna hade fullt politiskt stöd nationellt och i Stockholms stad. Ombildningarna blev snabbt en ideologisk murbräcka för den nyliberala maktordningen i Stockholms stadshus, särskilt som förfarandet nu utvidgades till att gälla de kommunala bostadsbolagens lägenhetsbestånd.

För fastighetsägarföreningen i Stockholm innebar början av 1990-talet att man för första gången sedan andra världskriget formulerade ett näringspolitiskt program och aktivt arbetade fram ideologiska ställningstaganden för att värna om den enskilda äganderätten. I en stor opinionsbildande satsning 1990 gick föreningen igenom olika åtgärdsplaner för att åstadkomma en ”sund hyresmarknad” i Stock-

holm. Det var helt och hållet hyreslägenhetens problem som stod i centrum för uppmärksamheten. Efter flera detaljerade kravlistor om friare förhandlingar mellan hyresgäst och hyresvärd, mindre rigorösa krav på lägenhetsstandard och att lägesfaktorn skulle slå igenom vid hyresprissättning – kom några avsnitt om bostadsrätten ”som en bra alternativ boendeform”. Det var uppenbart att fastighetsägarförningens intresseperspektiv vid 1990-talets inträde ännu såg boendeformen endast som ett komplement till hyresrätten.⁵⁴

I ett symposium benämnt ”Sverige i rekonstruktion” som föreningen hade bjudit in till i september 1992 samlades även andra experter på bostadsfrågor för att delge sina visioner av en marknad stadd i extremt snabb förändring. De samlade deltagarna lyfte fram ett antal punkter som fastighetsägarförningen fann särskilt värda att uppmärksamma inför den framtida utvecklingen. För det första att internationaliseringen snart skulle få ett starkt inflytande över den stockholmska fastighets- och hyresmarknaden, till exempel genom en harmonisering av avtalsrätten som skulle ge ett ökat skydd för äganderätten. I andra europeiska länder var äganderättsskyddet mycket starkare än i Sverige. Samtidigt kunde även eventuella internationella trender, exempelvis utländska bankkriser, mer direkt drabba även den svenska fastighetsmarknaden. För det andra såg föreningen att fastighetsförvaltandet snabbt skulle professionaliseras och institutionaliseras genom krav på auktorisation på olika yrkesgrupper som till exempel värderare och mäklare. För det tredje skulle informationssamhället förändra fastighetsmarknaden i grunden, särskilt i attraktiva lägen. Marknadsanalyser skulle komma att bli oundgängliga när det gällde att skaffa sig ett informationsövertag. För det fjärde trodde man att den ”lilla fastighetsägaren” skulle få sin återkomst. Den lokala ägaren eller byggmästaren som kan sin marknad, och fastighetsägare som själva bor i sitt hyreshus.⁵⁵

Den avslutande framtidsutsikten hade i praktiken redan skett: statens inblandning i bostadspolitiken hade minskat radikalt. Fastighetsägarnas symposium förberedde sig för en fortsatt kommunal in-
 volvering, men med kraftigt minskade och selektiva subventioner:

Kommunernas behov av att äga bostäder kommer att ifrågasättas. Genom den snabba föråldringen av byggnader kommer

vi också att ställas inför gigantiska problem när det gäller miljonprogrammet [...] Vem ska betala detta – och vem vill över huvud taget äga dessa fastigheter? Ett är klart: De som bor där har inte råd att bekosta upprustningarna genom att betala mer i hyra. [...] Sättet att bygga måste förändras, byggekvationen måste gå ihop. Man kan inte längre ”bygga för bostadskön”, utan måste först fråga ”vem kan betala för det vi bygger”?⁵⁶

Dessa förutsägelser, formulerade i början av 1990-talet, visade sig träffa tämligen rätt. Men i ett fall slog profetian inte in, nämligen när det gällde drömmen om den lilla fastighetsägaren. Tanken om det medverkande, småskaliga ägandet var framträdande i flera olika diskussioner om stadsutveckling efter de stora samhällspolitiska förändringarna omkring 1990 i Europa. Det var en föreställning som till inte ringa grad handlade om återinträdet av den ”europeiska staden” i historiserande 1800-talsnitt oavsett vilken politisk regim som tidigare hade omgestaltat stadsrummet enligt en förortstung, distributiv modell. Vissa tidigare kommunistiska länder byggde stora delar av sin stadsförnyelsepolitik på återkomsten av lokalt förankrade ägandegrupper.⁵⁷ I stället har det varit en generell trend att reurbaniseringen och i flera fall gentrifieringen av europeiska innerstäder har skett genom en massiv etablering av stora fastighetsbolag och institutionella ägare.

I Stockholms fastighetsägarförening såg man sig redan mot slutet av 1990-talet som representant och serviceorganisation till större bygg- och förvaltningsföretag och bostadsrättsföreningar. Den sistnämnda kategorin hade kraftigt ökat i medlemsantal och utgjorde mot slutet av 2008 en majoritet. De enskilda ägarna av hyreshus i Stockholms innerstad har däremot stadigt sjunkit under 1990- och 2000-talen och utgör i dag den minsta ägarkategorin i föreningen.⁵⁸ Det är mot denna bakgrund intressant att notera att fastighetsägarnas fortsatta strävan att undanröja det kvarblivna regelverk inom hyresmarknaden som, enligt organisationen, hämmat äganderättens fulla utveckling, ytterligare har stärkt deras förhandlingsposition. 2005 anmälde Fastighetsägarna Sverige till EU-kommissionen för att allmännyttans ”otillåtna statsstöd” bröt mot konkurrensreglerna. Den efterföljande utredningen ”EU, allmännyttan och hyrorna” från 2008 och den bostadspolitiska

propositionen från 2010 resulterade i direktiv att kommunala bostadsbolag ska drivas ”enligt affärsmässiga principer”. Allmännyttans hyresnormerande roll har därmed fallit bort och ersatts av förhandlingar där hyresnivåer i privata fastigheter kan ha en styrande inverkan, vilket i Stockholm framför allt innebär att lägesfaktorn får större genomslag.⁵⁹

Fastighetsägarnas ageranden i frågan har aktivt understötts av den borgerliga politiken. I en centermotion vid riksdagen 2004 står bland annat att läsa: ”Tämligen ofta hörs i debatten att även s.k. vanliga människor ska ha råd att bo på centrala lägen i storstäder, vilket givetvis är en sympatisk tanke. Problemet är dock att om hyrorna sätts konstlat lågt uppkommer ett s.k. efterfrågeöverskott, och därmed blir lägenheter en bristvara.”⁶⁰ Det är ett senkommet eko av den brittiska bostadsministerns yttrande från 1950-talets slut och ett talande bevis på det parentetiska i åtminstone *en* form av bostadspolitik som format svenska stadssamhällen under välfärdsepoken.

Avslutning

Detta kapitel har diskuterat hur bostadssektorn – på grund av historiska orsaker, vägval och kompromisser – aldrig kunde bli vare sig en ren marknad eller en ren politisk angelägenhet. När bostadsforskare i dag blickar tillbaka på de senaste decenniernas utveckling och talar om ”the footprints of neo-liberal policies” inom bostadsmarknaderna över hela världen är det just betydelsen av de *olika*, lokala utvecklingsvägarna, som varje politiskt skifte innebär, som ska lyftas fram.⁶¹ De nyliberala fotavtrycken, som framför allt går att spåra under 1980- och 1990-talen i Stockholms bostadsmarknad, går inte att förstå utan kunskap om de strategival och den politiska anpassning som privata ägandegrupper gjorde under en lång epok av bostadspolitisk reglering, kommunalpolitisk expansion, kontinuerliga förhandlingar och kompromisser. ”Makten över bostadsbyggandet i en kommun fördelas alltså inte vid politiska val, utan förutsätter ett informellt men tämligen stabilt samarbete mellan olika institutionella aktörer”, skrev bostadshistorikern Thord Strömberg i en artikel om bostadsregimer i mellanstora svenska städer, och fortsatte: ”Den aktör som bäst förmår att bygga upp långsiktigt

fungerande relationer med andra nyckelaktörer får mest utträttat.”⁶² Resonemanget går att relatera till det till synes konfliktfyllda förhållandet mellan enskilda hyreshusägare i Stockholms innerstad och deras organisationer å ena sidan, och Stockholms stad som beslutsfattare och implementerare av efterkrigstidens reglerade hyres- och bostadspolitik å den andra. De enskilda fastighetsägarna var i det större utvecklingsperspektivet tvungna att anpassa sig, kompromissa och söka förhandlings- och handlingslägen gentemot de regleringar som tenderade att skala av äganderätten dess rättigheter. I den hyresmarknad som utvecklades under perioden tillskansade sig också fastighetsägarna nyckelroller som inte var av direkt ekonomisk art. De var förvaltare och distributörer av sociala tillgångar gentemot hyresgäster och de lyckades få förhandlingsöverläge gentemot de kommunala bostadsbolagen under en tid då den storskaliga bostadspolitikerna började vackla. Stockholms innerstad och de nedgångna bostadskvarteren på malmarna må periodvis ha varit lågt värderade fastighetsekonomiskt, men attraktiviteten att bo där har ändå aldrig sviktat. Stockholm följde en rumslig värdering som har varit typisk för europeisk stadshistoria. Till skillnad från i USA har större städer i Europa aldrig upplevt en massiv exodus av medelklassen och deras investeringar från centrala stadslägen.

I västerländska stadssamhällen har utvecklingen inom fastighets- och bostadssektorn de senaste 20–30 åren intagit en sådan betydande nationalekonomisk roll att forskare talar om att vi lever i ”bostadskapitalismens” tidsperiod.⁶³ Boendet, inte arbetet, har kommit att utgöra den viktigaste grunden för medelklassens politiska beteende. Bostaden och äganderättens utformning påverkar inte längre bara de individuella politiska valen utan det politiska systemets preferenser när det gäller beslut om till exempel inflationsbekämpning och skatteuttag. För de nordiska länderna – trots att bostadsmarknaderna delvis har sett väldigt olika ut under efterkrigstiden – har utvecklingen mot bostadskapitalism varit en känslig process och bostadssektorn har kommit att utmana traditionella välfärdsområden. I samhällen där staten tidigare varit generös med bidrag för att understödja tillgång till både allmännyttiga och privata bostäder resulterar uppgången på fastighetsmarknaden i att allt fler medborgare frågar sig hur väl deras välfärdstillgångar egentligen distribueras.

Bostadsfrågan i Sverige och i Stockholm har under större delen av 1900-talet varit dominerad av ett socialpolitiskt perspektiv, både när det gäller beslutsfattandet och det samhällsvetenskapliga forskningsintresset. Men till följd av den senaste tidens utveckling står det klart att de enskilda egendomsinnehavarnas position utgör en fruktbar utgångspunkt för att få en fullödig bild av bostadsmarknadens och urbaniseringens karaktär. Det kan därför vara värt att närmare skärskåda en tidigare epok av bostads- och storstadspolitik och lyfta fram vad bostadsfrågan betydde utifrån ett äganderättsligt perspektiv. Ägandets rättigheter, förpliktelser och inskränkningar utgör ju ett centralt tema i förhållandet mellan medborgarna och det offentliga. De traditionella ”friheter” som definierar egendom må å ena sida bli begränsade – särskilt i storstäder där bostadssituationen är i kronisk obalans – men å andra sidan kan en reglerande politik inte åsidosätta enskilda egendomsinnehavare, som är historiskt och materiellt förankrade i stadsrummet, utan att förlora i effektivitet och förstöra långsiktiga relationer.

Noter

1 Nils Hertting, ”Bostadspolitik – som problem och lösning”, i: *Stadens etik*.

Boinstitutets Årsbok (2000), s. 192.

2 Den tyske stadshistorikern Clemens Wischermann efterlyste, i rollen som opponent på ekonomihistorikern Mats Delands avhandling *The Social City* (2001), att ett större forskningsintresse riktades mot den privata bygg- och fastighetsägande sektorn i svensk bostadshistorisk forskning som behandlade 1900-talet, inte minst för att underlätta internationell komparation där ett sådant perspektiv var etablerat.

3 USK, statistik över fördelning av upplåtelseformer för bostäder i Stockholms stads församlingar, 2009. Stockholms Fastighetsägareförening (hädanefter SFF), internblad ”Information” 1977-06-02, årsmöte 16 maj 1977.

4 Bo Bengtsson (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus* (2006), s. 104.

5 Anders Victorin; *Kollektiv hyresrätt* (1980), s. 2.

6 Thord Strömberg, ”En bostadspolitisk parentes”, i: *Den nya bostadspolitiken* (2001), s. 28, 35. SOU 1945:63, s. 337.

7 Yttrande av Sveriges Fastighetsägarförbund till Bostadssociala utredningens slutbetänkande. Manuskript 1948, s. 5. Riksarkivet.

8 Ibid.

9 Ingemar Johansson, *Storstockholms bebyggelsehistoria*, 1987, s. 484f.

- 10 Se debattinlägg i *Dagens Nyheter* 4 februari 1950.
- 11 Alf Johansson, ”Bostadsmarknaden och krafternas fria spel”, 1949:9.
- 12 SFF Årsberättelse för verksamhetsåret 1952, s. 7.
- 13 SFF Årsberättelse för verksamhetsåret 1958, s. 3. Årsberättelse 1959, s. 6.
- 14 SFF Årsberättelse för verksamhetsåret 1958, s. 3. Riksdagens andra kammare, motion av E. A. Lindblom 1958.
- 15 Ruonavaara, ”Finland – den dualistiska bostadsregimen och jakten på det sociala”, i: Bengtsson et al (2006), s. 241ff. Svante Nycander, ”Hyrorna i Finland”, *Dagens Nyheter* 3 och 5 oktober 1962.
- 16 Hans von Friesen; ”Storbritannien avvecklar hyresregleringen”, *Svenska Dagbladet* 12 januari 1961.
- 17 SFE, internblad, Information 1961-02-23.
- 18 SFF Årsberättelse för verksamhetsåret 1960, s. 5f. Se även Strömberg, ”Bostadspolitik – en historisk parentes?” (2001), s. 30.
- 19 Näringslivets byggnadsdelegation, mötesprotokoll för Saneringsdelegationen den 4 april 1957.
- 20 SFF Styrelseprotokoll nr 8, 16 juni 1958, s. 3.
- 21 SFF PM 1 september 1958.
- 22 ”Ny hyreslagstiftning”. Betänkande avgivet av Hyreslagstiftningssakkuniga. SOU 1966:14.
- 23 SFF Årsberättelse för verksamhetsåret 1966, s. 9.
- 24 Riksdagens protokoll, Justitiedepartementet, 1971.
- 25 SOU 1966:14.
- 26 Bengtsson 2006, s. 128.
- 27 Bostadssaneringsutredningen (Sanering I o II), s. 13ff.
- 28 ”Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?” Delbetänkande av utredningen om expropriationsersättning, SOU 2007:29, s. 29ff.
- 29 SFE, Årsberättelse för verksamhetsåret 1971, s. 9.
- 30 SFE, Årsberättelse för verksamhetsåret 1972, s. 7.
- 31 Riksdagens protokoll, 1975:41, s. 156f., där Socialdemokraternas bostadspolitiska talesman säger: ”I Stockholm finns stor erfarenhet av fastighetsspekulation [...]. Verksamheten har tidvis nått sådana proportioner att finansborgarrådet i Stockholm har fäst regeringens uppmärksamhet på rådande missförhållanden [...] Därför är den föreslagna lagens syfte [det kommunala markvillkoret] av förebyggande art. Den ger kommunerna en chans att säga nej till köpare vars syfte är att spekulera.” Se även Jörnmark (2005), s. 97f. för vidare kommentarer till citatet.
- 32 Rune-Hanson och Bo-Göran Ryberg, *Lönsamhet och likviditet vid fastighetssanering*. Statens råd för byggnadsforskning. Rapport R17:1973. Stockholm 1973.
- 33 Från 1 januari 1975 utökades den kommunala förköpslagen till att inte bara gälla fast egendom som behövdes med hänsyn till ”framtida utvecklingen”, utan också för fastigheter i behov av upprustning.
- 34 Jörnmark (2005), s. 96, *Byggingustrin* Nr. 25, 1975, s. 2.
- 35 PM 2 februari 1973, Förbundsarkivet, Sveriges Fastighetsägareförbund.
- 36 SFE, Årsberättelse över verksamhetsåret 1972, s. 8.
- 37 Intervju med Sten-Åke Danielsson (vice VD, Stockholms fastighetsägareför-

- ening 1970–2003) och Ingvar Lindqvist, VD, Stockholms fastighetsägareförening 1978–1999) den 8 mars 2010.
- 38 Se exempelvis: SFF, internblad ”Information” 1976-02-02. Se även tryckalstret ”Marknadsfrihet eller socialism?” som delades ut till medlemmarna i Sveriges Fastighetsägareförbund i samband med förbundets årsmöten 1979 och 1980.
- 39 SFF, internblad ”Information” 1977-06-02.
- 40 Sundell, ”Fastighetsägande i tiden – och framtiden”, föredrag vid SFF 16/4 1977.
- 41 Intervju med Danielsson och Lindqvist, 8 mars 2010.
- 42 ”Byråkrati eller samförstånd om bostadsanvisning?”, *Fastighetstidningen* 1981:4.
- 43 ”Att få tag i bostad i storstad”, SIB 1988.
- 44 Kent Werne skriver i sitt uppmärksammade reportage *Du sköna nya hem: om utförsäljningen av allmännyttan* (2010), att ”bostäder i ’attraktiva lägen’ har i allt högre utsträckning blivit något man kan köpa sig till. Förr var det legio att stå i kö och snällt invänta sin tur. Nu är det inte kötiden som är den viktigaste sorteringsmekanismen, utan plånboken.” Det stämmer illa överens med mina iakttagelser över en social och kulturell marknad där hyresbostäder bytte händer i attraktiva lägen i Stockholm på ett långt mer komplext sätt än genom ett trögflytande men till synes ”rättvist” kösystem.
- 45 ”Från hyresrätt till bostadsrätt”, SOU 1981:74.
- 46 Jfr ”Förköp av bostadsrätt”, SOU 1985:6 och ”Översyn av bostadsrättslagen”, SOU 1988:14.
- 47 Stockholms stadsfullmäktiges handlingar, protokoll nr 9, 16 maj 1983. Bilaga 7.
- 48 Yttrande av Per Sundgren (VPK), Stockholms stadsfullmäktiges handlingar, interpellation ang. effekterna av den allt snabbare omvandlingen av hyreslägenheter till ägarlägenheter/bostadsrätter i innerstaden. Nr 16, 1982, s. 169.
- 49 SFF, PM / Avskrift, Yttrande till Statens råd för byggnadsforskning, 20 april 1987.
- 50 Sporrong-Lonnroth vs Sweden, 24–25 February, 28–29 June 1982, European Court of Human Rights. Domslutet finns på Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter: http://www.humanrights.gov.se/extra/faq/?module_instance=3ochaction=question_showochid=2049ochcategory_id=33
- 51 Intervju med Danielsson och Lindqvist, 8 mars 2010.
- 52 Ibid.
- 53 Srejber; ”Fastighetsmarknaden och konjunkturutvecklingen i Sverige”, Sveriges Riksbank 2001: <http://www.riksbank.se/templates/speech.aspx?id=5077>
- 54 ”Rätten att äga hus under 1990-talet.” Bostads- och näringspolitiskt program för privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar i Stockholms län och på Gotland, 1990. SFF:s arkiv.
- 55 Sverige i rekonstruktion, PM från Stockholms fastighetsägareförenings workshop 21–22 september 1992.
- 56 Ibid. Särskilt uttalande av Stellan Lundström, KTH.
- 57 För exempel från Polen och Tyskland se: Glock, Häussermann och Keller; ”Social and Spatial Consequences of the Restitution of Real Estate”, i: Stanilov (red.): *The Post-Socialist City* (2007).
- 58 Muntliga uppgifter från informationchef Annika Rosén, Fastighetsägarna, 5/12 2009.
- 59 ”EU, allmännyttan och hyrorna”, SOU 2008:38. Fastighetsägarnas remissvar finns

att ladda ned på organisationens hemsida: http://www.fastighetsagarna.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=a1bb4402-46d3-4b56-90f8-75bf7fb965b7och-MediaArchive_ForceDownload=true

60 Centerpartistisk riksdagsmotion 2005/05:Bo235.

61 ”The footprints of neoliberal policies on cities, housing and people” var en sessionsrubrik under ENHR:s bostadskonferens i Istanbul 2010: http://www.iddri.org/Activites/Interventions/100705_ENHR%202010%20programme_vincent%20renard.pdf

62 Strömberg, *Regimskiften. Exempler Örebro och Norrköping 1945–1970*, (1999), s. 19.

63 Schwartz och Seabrooke, *The Politics of Housing Booms and Busts* (2009), s. 2.

Referenser

Källor

Riksdagstryck.

Stockholms stadsfullmäktiges handlingar.

Stockholms fastighetsägarförenings (SFF:s) arkiv.

SOU.

Ny hyreslagstiftning. Betänkande avgivet av Hyreslagstiftningssakkuniga.

SOU 1966:14.

Från hyresrätt till bostadsrätt, SOU 1981:74.

Förköp av bostadsrätt, SOU 1985:6

Översyn av bostadsrättslagen, SOU 1988:14.

Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Delbetänkande av utredningen om expropriationsersättning, SOU 2007:29.

EU, allmännyttan och hyrorna, SOU 2008:38.

Bostadssaneringsutredningen (Sanering I o II), SOU 1971:64-65.

Litteratur

”Att få tag i bostad i storstad”, SIB 1988.

Bengtsson, Bo (red.) (2006). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*, Malmö.

”Byråkrati eller samförstånd om bostadsanvisning?” (1981).

Fastighetstidningen 1981:4.

Friesen, Hans von (1961). ”Storbritannien avvecklar hyresregleringen”, *Svenska Dagbladet* 1961:12/1.

Glock, Birgit, Häussermann, Hartmut och Keller, Carsten (2007). ”Social and Spatial Consequences of the Restitution of Real Estate”, i Stanilov, Kiril (red.), *The Post-Socialist City*, Berlin.

- Hanson, Rune och Ryberg, Bo-Göran (1973). *Lönsamhet och likviditet vid fastighetssanering*, Stockholm.
- Hertting, Nils (2000). ”Bostadspolitik – som problem och lösning”, i *Stadens etik. Boinstitutets Årsbok*, Stockholm.
- Johansson, Alf (1949). ”Bostadsmarknaden och krafternas fria spel”, i *Tiden* 1949:9.
- Johansson, Ingemar (1987). *Storstockholms bebyggelsehistoria*, Stockholm.
- Jörnmark, Jan (2005). *Göteborgs globalisering*, Göteborg.
- Nycander, Svante (1962). ”Hyrorna i Finland”, i *Dagens Nyheter* 1962:5/10.
- Ruonavaara, Hannu (2006). ”Finland – den dualistiska bostadsregimen och jakten på det sociala”, Bengtsson, Bo (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*, Malmö.
- Schwartz, Herman W och Seabrooke, Leonard (2009), *The Politics of Housing Booms and Busts*, New York.
- Strömberg, Thord (1999). *Regimskiften. Exempen Örebro och Norrköping 1945–1970*, Örebro.
- Strömberg, Thord (2001). ”Bostadspolitik – en historisk parentes?”, i Anders Lindbom (red.), *Den nya bostadspolitiken*, Umeå.
- Victorin, Anders (1980). *Kollektiv hyresrätt*, Stockholm.
- Werne, Kent (2010). *Du sköna nya hem: om utförsäljningen av allmännyttan*, Stockholm.
- ”Byråkrati eller samförstånd om bostadsanvisning?” (1981). *Fastighetstidningen* 1981:4.

Intervju

8 mars 2010 med Sten-Åke Danielsson (vice VD, Stockholms fastighetsägareförening 1970–2003) och Ingvar Lindqvist, VD, Stockholms fastighetsägareförening 1978–1999).

Elektroniska källor

Sporrong-Lonnroth vs Sweden, 24–25 February, 28–29 June 1982, European Court of Human Rights. http://www.humanrights.gov.se/extra/faq/?module_instance=3ochaction=question_showochid=2049ochcategory_id=33

Fastighetsägarnas remissvar på SOU 2008:38. http://www.fastighetsagarna.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=a1bb4402-46d3-4b56-90f8-75bf7fb965b7ochMediaArchive_ForceDownload=true

”Fastighetsmarknaden och konjunkturutvecklingen i Sverige”, Sveriges Riksbank 2001: <http://www.riksbank.se/templates/speech.aspx?id=5077>