

3. BOSTADSRÄTTERNA, ALLMÄNNYTAN OCH LAGARNA

JAN JÖRNMARK

... the [competitive] counter forces which are continually defeating the forces which make for economic equilibrium are more pervasive and more deeply rooted in the constitution of the modern economic system than we commonly realise.¹

Inledning

Den här uppsatsen handlar om hur den svenska bostadsrättsmarknaden skapats. I början av 1970-talet hade bostadsrättsmarknaden sedan decennier påverkats av hård prisreglering och effekterna av andra kontroller som praktiserats. När en avreglering inleddes 1969 blev bostadsrättsinstitutet ett kraftfullt instrument på den nya marknad som växte fram. Motståndet mot det elastiska bostadsrättsinstitutet har sedan dess varit omfattande från många gamla aktörer i sektorn. Till sist har detta lett fram till dagens försök att förvandla vissa typer av hyreslägenheter till "non-tradeable goods". Denna uppsats visar hur äganderätten till bostadsrätter förändrats över tiden, men den är också ett försök att förklara det seglivade motståndet mot denna boendeform.

Bostadsrättsinstitutets revitalisering efter 1975 har inte minst varit betydelsefull för att den ledde till en återhämt-

¹ Young (1928: 533).

ning i våra innerstäder. I Stockholm och Göteborg tappade de centrala städerna ungefär halva befolkningen mellan 1940 och 1980. Den grundläggande orsaken var att regleringar gjort äganderätten till innerstädernas fastigheter oklar och ekonomiskt olönsam. Bostadsrättsrörelsen blev den faktor som till sist förmådde förändra utvecklingen. Innerstädernas befolkningssiffror vände samtidigt som andelen bostadsrätter började öka.

Bostadsrättslagens införande – bakgrund och tidig utveckling

Det svenska bostadsrättsinstitutet härstammar från SOU 1928:16, vilken utgjorde förarbetet till 1930 års bostadsrättslag. Man får en mycket bra uppfattning om varför lagen infördes från utredningen. År 1927 fanns det drygt 20 000 kooperativa lägenheter i landet. I Göteborg och Stockholm utgjorde de cirka 10 procent av alla lägenheter i flerfamiljshus. Det är en vanlig uppfattning att HSB var den dominerande aktören på marknaden.² Så var dock inte alls fallet. De första kooperativa bostadsföretagen hade startat redan på 1870–80-talen, men 1917–23 tog utvecklingen verklig fart. Dessa år är extra intressanta, eftersom de starkt påminner om den utveckling som följde efter 1973. De förklarar även varför bostadsrätterna prisreglerades under en lång tid.

Åren runt 1920 var ombildningar av hyreshus till olika former av kooperativt ägande ett vanligt fenomen. Orsaken var att en hyresreglering införts i landet 1917. Hyrorna frystes, samtidigt som ett starkt inflationistiskt tryck utvecklades i ekonomin från och med 1918. Effekten blev starkt fallande reala priser på bostäder. Med detta började fastighetsägare göra om sina hus till andelsfastigheter. Den

2 Se SOU 1928:16, s. 66–80, men även Jacobsson (1996: 339–342). Se även Molina (2000) samt Bostadsgaranti (1978: 2–9).

ombildningsform som valdes var i normalfallet formen bostadsförening.³ I SOU 1928:16 sammanfattades utvecklingen på ett tydligt sätt, ett sätt som också kan kännas igen idag: ”Särskilt under 1920 tillkom ett flertal av dessa som vanliga affärsföretag arbetande föreningar, vilka egentligen voro inriktade på att till förmån för fastighetsägare avyttra bostadslägenheter och därigenom sökte kringgå då gällande lagar mot hyresstegring”.⁴

Både SBC och HSB, som fortfarande är viktiga aktörer på bostadsrättmarknaden, etablerades under perioden av hyresreglering. Efter krislagstiftningens upphävande 1923 blev det slut på ombildningarna av befintliga hyreshus. Istället blev det normala förfarandet att kooperativt ägda hus såldes av det producerande företaget till boendekollektivet. Entreprenörföretaget fortsatte sedan ofta att behålla den ekonomiska förvaltningen av föreningen.⁵

Det var den heterogena och förhållandevis starka tillväxten för bostadskooperativa former som förklarade 1928 års utredning. Uppåt en tiondel av landets lägenheter i flerfamiljshus saknade tydligt lagrum. Följden blev införandet av den bostadsrättslag som fortfarande gäller, vilken på ett tydligt sätt reglerar sådant som äganderätt, nyttjanderätt samt innehavarens rätt till överlåtelse av bostaden. Gränsdragningen mellan den enskildes rätt till sin nyttjanderätt och föreningens rätt till samma lägenhet reglerades i lagen till förmån för bostadsrättsinnehavaren. Beroende på hur rätten till lägenheten tolkats har bostadsrätten kunnat utgöra en mer eller mindre väl fungerande ersättning för ägandelägenheter i Sverige.

3 Det finns ännu kvar några hundra bostadsföreningar som minne av denna period.

4 SOU 1928:16, s. 69.

5 Eva Jacobsson skrev år 1996 en licentiatavhandling med titeln ... *och mödan gav sin lön*. Avhandlingen behandlade bostadskooperationens genombrott. För den period som här berörs, se framförallt s. 306–322.

Under 1930-talet fungerade den liberaliserade hyresmarknaden på ett mycket effektivt sätt. Tidens låga räntor skapade förutsättningar för rekordproduktion. Det sista förkrigsåret byggdes 59 000 lägenheter, en nivå som det sedan skulle ta närmare två decennier att uppnå igen.

Den nya hyresregleringen och bostadsrättskontrollagen 1942

Med andra världskriget uppträdde återigen störningar på kapital- och bostadsmarknaderna, vilka liknade dem man sett efter 1914. Följden blev att en ny hyresreglering infördes 1942. Om vi vill förstå Sveriges samtidshistoria tillhör hyresregleringen en av de allra viktigaste lagarna. Lagen fanns kvar fram till 1972–75, när den i etapper ersattes av bruksvärdesregleringen. Den har lett till bostadsbrist, miljonprogram och de senaste decenniernas vågor av bostadsrättsombildningar. 1942 års lagstiftning har sannolikt påverkat varje nu levande svensks liv på sätt som han eller hon ofta inte har någon aning om.

Hyresregleringslagstiftningen av år 1942 gjordes mer heltäckande eftersom man var medveten om det kryphål som öppnats av bostadsrättsombildningarna på 1920-talet. Av detta skäl kompletterades hyresregleringslagen med en särskild bostadsrättskontrollag (BoKol). Det organiska och ständigt närvarande samband mellan hyresregleringen och bostadsrätternas utveckling är centralt för denna studie. I lagpropositionen beskrevs väl vilka problem som kunde förutses, och som gjorde BoKol nödvändig: "Ifråga om äldre hus kan bildandet av bostadsrättsförening i regel misstänkas vara ett försök att kringgå hyresregleringen. För att omintetgöra sådan strävan föreslås bestämmelser som torde göra det uteslutet att vinna någon ekonomisk fördel genom att för-

vandla ett hyreshus till ett bostadsrätts hus”.⁶ Lagstiftarna förutsåg liknande problem även vid nyproduktion: ”Under den föreslagna hyresregleringen har även inbegripits lägenheter i nya hus. Hyrorna i dessa hus skall fastställas av hyresnämnden, varigenom även nyproduktionen underkastas kontroll. Denna kontroll skulle, i den mån inte offentliga organ fick tillfälle att ingripa i samband med långivning, kunna bli mer eller mindre verkningslös, om den inskränktes till hyreshus. Den som bygger ett hus kan då välja att bilda en bostadsrättsförening istället för att hyra ut lägenheten, och på så sätt undgå att priset på lägenheterna fastställs av hyresnämnden”.⁷

Följden av detta blev att hyresnämnderna fick ett avgörande inflytande över prissättningen på bostadsrätter. Regleringssystemet omöjliggjorde sedan att bostadsrättsinnehavarna kunde realisera priser som hade att göra med knapphet på resursen bostäder. Det reglerade överlåtelsepriset bands till hyresregleringen, varefter det rent praktiska genomförandet lämnades till bostadsrättsföreningarna. Lagstiftningen lade en enorm makt i händerna på HSB och Riksbyggen, de två organisationer som skulle bli dominerande på bostadsrättsmarknaden under hyresregleringens epok. De närmaste decenniernas utveckling påverkades djupt av hur dessa organisationer tolkade bostadsrättsbegreppet.

Lagstiftningen innebar dessutom en kraftig förskjutning från individen i riktning mot antingen offentliga organ eller kollektiva organisationer. För fastighetsägaren innebar lagstiftningen att han behöll förfoganderätten över byggnaderna, men berövades möjligheten att själv sätta priset. BoKol syftade dessutom uttryckligen till att begränsa marknaden för fastigheter. För bostadsrättsinnehavare blev ägandet begränsat till att vara en förfogande- eller nyttjanderätt

6 Kungl. Majt:s proposition (1942:341) s. 9. Se även s. 6-7.

7 Kungl. Majt:s proposition (1942:341) s. 7.

över en viss lägenhet. Möjligheten att avyttra den var däremot överlåten till föreningen och hyresnämnden. Effekten av allt detta blev mindre rörlighet på marknaderna.

Trots risken att vara övertydlig bör man ändå framhålla att det önskade resultatet av hyresregleringen och BoKol faktiskt uppnåddes när marknaderna försvann. Dessutom kompletterades regleringen med att en kontroll av överlåtelsepriser på statligt belånade egnahem infördes 1948. Eftersom i princip alla nybyggda småhus var statligt belånade betydde det att villamarknaden klövs i en ”fri” och en ”kontrollerad” del. Samtidigt innebar detta att något annat måste ersätta de gamla marknadsbaserade företagen i sektorn.⁸

Hyresregleringen, ”bostadsbristen” och de nya organisationerna

De organisationer som i oproportionerlig grad gynnades av regleringen var HSB, Riksbyggen samt de så kallade allmännyttiga bostadsföretagen. Från att ha utgjort en marginell del av marknaden under 1930-talet, hade de runt 1970 kommit att uppnå en mycket stark och på många sätt dominerande position.

Vi måste av utrymmesskäl begränsa vår diskussion av hur 1950- och 60-talets marknad var organiserad. En kort genomgång är ändå nödvändig för att förklara varför en avreglering efterhand skedde under 1960-talet.

Hyresregleringen höll ned flyttningsbenägenheten i det äldre beståndet där hyrorna efterhand blev allt lägre realt sett. Samtidigt växte efterfrågan oavbrutet. Att ”bristerna” skulle vändas i sin motsats tedde sig utopiskt. Eli Heckscher beskrev 1952 problematiken som ”lika omöjlig att lösa som att försöka fylla ett badkar där man dragit ur proppen”. Det

8 För en översikt av regleringarna och 1950- och 60-talens bostadssituation, se Bentzel m.fl. (1963) särskilt kapitel 1.

växande efterfrågeöverskottet skapade köer som gång på gång blev den viktigaste valfrågan.

Byggandet fortsatte och köerna växte vidare. Under 1960-talet var bostadsbyggandet finansminister Gunnar Strängs största samhällsekonomiska balansproblem, då bostadsbyggandet krävde en alltmer intensiv och omfattande reglering av kapitalmarknaden. Därför föll det på finansministerns ansvar att försöka hålla tillbaka byggandet för att få upp investeringarna i exportindustrin. På ett möte med kommunalmän beskrev Sträng den komplexa bilden: ”Det är naturligtvis besvärande för en arbetarregering att utfärda dylika ukaser, men nöden har ingen lag, exporten måste ha förtur ... I sista hand måste allt det vi räknar in som önskvärt i frågan om ... bostäder, hur viktigt det än är, anpassas efter de ultimativa krav som utveckling av utrikeshandel och valuta-reserver ställer ... För att använda ett enkelt bildspråk. Det är nödvändigt att sköta ekonomin på det sättet att man undgår den plågsamma tagelskjortan, och jag tror den är speciellt plågsam om det är utomstående som drar på den”.⁹

Sammantaget utgör detta i korthet bakgrunden till att tio-talet utredningar under 1960-talet arbetade parallellt med att försöka lösa olika aspekter av bostadsfrågan. Från finansministeriets sida var målsättningen att hyresregleringen måste försvinna. Den kanske viktigaste av dessa utredningar avlämnade 1966 sin rapport till regeringen. SOU 1966:14 låg till grund för den hybridartade liberalisering av bostadsmarknaden som därefter inleddes.

Utredningarnas förslag utgjorde grunden för två propositioner som under 1967 förelades riksdagen. Genom att innehålla både liberala och reglerande element var propositionernas innehåll på många sätt motsägelsefullt. De inbyggda

9 Gunnar Sträng, anförande inför Kommunförbundets representanter i Eslöv den 27/8 1965. Arkivkopia från Krister Wickmans arkiv. Se även Werin (1993).

motsättningarna har sedan haft kvardröjande effekter på den svenska bostadsmarknaden i närmare fyra decennier. I liberal riktning verkade avskaffandet av BoKol och avregleringen av överlåtelsepriserna på småhus. Effekterna på hyresmarknaden var mer komplexa, och syftade i stor utsträckning till att garantera kommunernas ledande position på marknaden. Den rena hyresregleringen skulle ersättas av ett bruksvärdessystem, som innebar att den så kallade allmännyttans kostnader skulle bli ledande för marknadens prisättning.¹⁰ Kommunernas positioner på den nya marknaden stärktes också av att en kommunal förköpslag infördes från och med 1968.¹¹

Den ena av propositionerna, 1967:100, kom att antas av riksdagen, den andra drogs under tumultartade former tillbaka från riksdagen efter påtryckningar från Hyresgästföreningen och andra intresseorganisationer.¹² Reformeringen av hyresmarknaden genomfördes sedan istället i etapper från och med 1968. År 1972 började bruksvärdesregleringar att genomföras, och i oktober 1975 var den nya regleringen fullt ut genomförd.¹³

Sammanfattningsvis kan sägas att utvecklingen sedan 1970 dominerats av de lagstiftningsmässiga förändringar som inleddes 1967. På ett tydligt sätt är det främst motsättningen mellan liberalt fungerande marknader och den tänkta kommunala dominansen som skapat ett i det närmaste oavbrutet tryck på utvecklingen av lagsystemet. Bostadsrättsinstitutets alltmer betydelsefulla roll i det svenska samhället har berott på att boendeformen både legalt och ekonomiskt

10 Olle Svenning (1995) beskriver i boken *Lojaliteter* hur liberala principer, framförallt i Assar Lindbecks skepnad, vann insteg i partiets ledande kretsar.

11 Vedung (1993).

12 Se Socialdemokratiska arbetarepartiet (1967).

13 Om tidig bruksvärde reglering, se *Byggnadsindustrin* (2/1972: 11–13), (7/1972: 10–12), (14/1972: 11–13) och (17/1972: 33).

visat sig flexibel. Tack vare detta har den kunnat överleva och samtidigt i många fall även gynnats av de politiska och legala motsättningarna.

Avveckling och nya marknader

Halva marknaden avreglerades när BoKol och kontrollen på överlåtelsepriser på villor försvann den 1 januari 1969. Ungefär samtidigt skedde även andra dramatiska ting. Inflationen och nya lagar för sambeskattning innebar att svenskers marginalskatter drastiskt ökade. Eftersom räntekostnader var helt (100 procent) avdragsgilla minskades därför de reala lånekostnaderna kraftigt för medelinkomsttagaren. Effekten av detta blev en våg av villabyggande. Bo Södersten och Bo Sandelin skrev år 1978 en bok om fenomenet. Titeln, *Betalt för att bo*, är talande.

Ingen hade förutsett denna utveckling. Den fasade avvecklingen av regleringen hade varit tänkt att kompletteras med nya finansieringssystem för hyreshusbyggande. Förstärkta planbestämmelser och förköpslagar skulle stärka den kommunala positionen. Den politiska tanken var att köpa acceptans för avregleringen genom ”bygga bort bostadsbristen”. Detta blev nu ett överflödigt mål när köerna smälte bort i takt med att villorna restes på fälten utanför städerna.

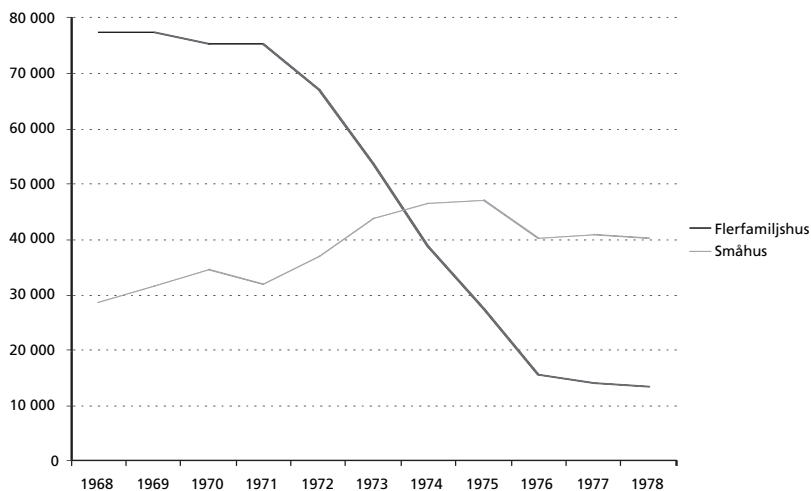
Det som ingen hade trott vara möjligt skedde med mycket hög hastighet runt 1971–73. Nyproduktionen nådde i början av 1970-talet nivåer på runt 110 000 lägenheter om året. Målsättningen var att nå 135 000 lägenheter 1975. I Stockholm och Göteborg planerades nya framtidsstäder i Hansta och Angered-Bergum med 100 000-tals innevånare. Liknande planer fanns i snart sagt varje svensk större kommun.¹⁴

Den påbörjade reformeringen av bostadssektorns prisme-

14 För planerna i Stockholm, se t.ex. Johansson (1987).

kanismer och de stigande marginalsatterna blev dödsstöten för det storskaliga byggandet. Byggandet av flerfamiljshus föll mellan 1971–75 med inte mindre än 80 procent. Proportionerna mellan villa- och flerfamiljshusbyggande vändes lika drastiskt. Den kommunala förköpslagen och planmonopolet fick en begränsad effekt när småhusbyggare kunde exploatera på egen mark i framförallt borgerligt styrda kommuner.

Figur 1. Färdigställda lägenheter fördelade på flerfamiljshus och småhus under perioden 1968–78.



Källa: SCB (1980: tabell 2.1.3).

Följden blev att värdena på den återskapade marknaden började röra sig kraftigt. På den numera fria bostadsrättsmarknaden föll priserna i ytterområden. Både HSB och Riksbyggen, som var hårt bundna vid förortsbyggandet, fick stora avsättnings- och finansieringsproblem.¹⁵ I de rena hyreshusområdena blev effekterna ännu mer drastiska. I områden

¹⁵ Gråbacke (2002: kap. 3).

som Rosengård, Tensta och runtom i Sverige stod 10 000-tals lägenheter öde.¹⁶ För de så kallade allmännyttiga företagen blev följden rena likviditetsproblem. Dessa företag hade alltid varit högt belånade, och när nyproduktionen föll samtidigt som uthyrningsproblem uppstod blev effekterna dramatiska.¹⁷ Utvecklingen framtvängde snabbt nya regleringar och interventioner.

Runt 1973 var således värdet på de nya flerfamiljshusområdena högst osäkra, samtidigt som villaområdena blivit en boom-sektor i ekonomin. Innerstädernas nedgångna hyreshusområden var den okända faktorn i ekvationen. Här fanns en stor men oklar utvecklingspotential. Vem som skulle dominera denna nygamla marknad skulle bli starkt beroende av lagarnas och regleringarnas utveckling.

HSB, Riksbyggen och den upphävda BoKol

En bättre fungerande marknadsstruktur innebar samtidigt att tidigare garanterade marknader stagnerade. När HSB, Riksbyggen och de kommunala bostadsbolagen i nästa steg inte förmådde expandera på den nya och friare marknaden, fick de istället ett starkt incitament att söka begränsa marknadernas tillväxt. Att begränsa bostadsrättsbegreppets rättsliga räckvidd blev ett primärt mål. När inte detta visade sig möjligt blev istället målet att begränsa bostadsrättssektorns tillväxt.

Upphävandet av BoKol, samtidigt som hyresregleringen bibehölls i form av bruksvärdesprissättning, innebar att en liberal marknadsprincip återinfördes parallellt med ett fortfarande reglerat system. Följderna av detta var uppenbara redan för den kommitté som svarade för 1969 års bostads-

16 Brattberg (1973) gav en levande skildring av problematiken. Se även Sandberg och Ståhl (1976).

17 En skildring av likviditetsproblemen gavs av Bertil Egerö (1979).

rättsutredning. I en intern arbetspromemoria ställdes redan 1967 den fråga som sedan dess har varit ett av svensk bostadspolitikens huvudproblem, och som ligger bakom dagens olika former av utredningar och lagstiftningslösningar. Det är denna fråga som tvingat fram hela den utveckling som lett fram till dagens försök att förvandla delar av bostadssektorn till "non-tradeable goods". I promemorian frågade sig utredaren hur man skulle bete sig om fastighetsägare försökte göra om sina fastigheter till bostadsrätter. Helt plötsligt skulle det då vara möjligt att realisera högre värden på samma hus. Vem skulle ha rättigheten till dessa övervärden? Vore det inte av detta skäl nödvändigt med någon form av begränsning av överlåtelsepriserna på bostadsrätter?¹⁸ Frågan lämnades helt obesvarad av utredningen, men 1970-talets utveckling skulle snabbt göra den aktuell.

Som vi ser var det egentligen problematiken från perioden 1917–23 som återuppstod. Finns det två möjliga former för upplåtande av fastigheter parallellt med varandra uppstår i princip omedelbart incitament för en övergång till den form där fri prisbildning gäller. Samma sorts aktörer som varit aktiva runt år 1920 var på väg tillbaka in på marknaden.

Dessutom uppstod ett annat problem för de dominerande bostadsrättsorganisationerna. HSB och Riksbyggen hade fram till 1969 utvecklat olika schablonuträkningar för att fastställa priset när medlemmars lägenheter överläts. Dessa byggde på ingångsvärde samt viss kompensation för inflation. Ingen hänsyn togs till marknadspriser. Schablonpriserna fick i vissa fall absurda konsekvenser. En sorts synliga skuggpriser utvecklades vid exekutiva auktioner. Enligt gällande lagstiftning var nämligen gäldenärs rätt skyddad framför HSB och Riksbyggen i samband med konkurser. Några gånger om året genomfördes därför väl mediebevakade exe-

18 "PM med synpunkter om bestämmelser på orter med påtaglig brist på lägenheter" (daterad 3/9 1967). Riksarkivet, Yngre Kommittéarkivet, arkivnummer 2238.

kutiva auktioner vid auktionskamrarna i de större städerna. År 1967 inträffade en av periodens mest berömda auktioner när en lägenhet på Kungsklippan i Stockholm försålde för 140 000 kronor. ”Det verkliga värdet” på lägenheten var enligt HSB:s schablon 15 000 kronor.¹⁹

Peter Drucker har påpekat att äganderätt utan rätt till överlåtelse egentligen är en rätt som påminner om livegenskap. Naturligtvis är det så. Äganderätt med starka begränsningar i överlåtelserätten är bara en äganderätt till namnet. Eftersom ”ägaren” dessutom kan se vad varan kan försäljas till på en grå eller svart marknad skapas dessutom i många fall rena inlåsnings effekter. Vilka effekter regleringar verkligen får kan ibland vara svårt att bedöma. Helt klart är ”svarta marknader” inga perfekta substitut för fria marknader. Svarta marknader har mycket höga transaktionskostnader, vilket begränsar effektiviteten i deras funktionssätt.²⁰

”Fallet Kungsklippan” ger en ovanligt god illustration till bostadsrättskontrollagens psykologi. De boendes vetskap om att det marknadsmässiga värdet på lägenheterna var större än schablonen ledde till inlåsnings effekter och orörlighet. De låga schablonvärdena försvårade boendekarriärer när ersättningarna för äldre lägenheter blev små i förhållande till vad det kostade att köpa nya hus eller lägenheter. Den låga omflyttningen garanterade sedan att ”bostadsbristen” blev bestående och att de dominerande bostadsföretagen alltid hade en marknad för sina efterhand alltmer stereotypa lägenheter.

För de dominerande bostadskooperativa företagen var därför de problem som en bättre fungerande marknad skapade dubbla. Det gällde att växa på de nya marknader som öppnade sig i innerstäderna och småhusområdena. Å andra

19 Den tidens tidningsdebatt finns bevarad i arkivet: se till exempel Expressen 13/12 1968 och 13/10 1967 samt DN-artikel nr 213 i Yngre Kommittéarkivet, arkivnummer 2238.

20 Drucker (1942).

sidan förlorade man sina garanterade köer samtidigt som man inte längre kunde tillgogögöra sig de *rents* som tidigare uppstått i hyresregleringens spår.²¹

Under den långa ”bostadsbristens” tid hade det blivit möjligt för bostadsrättsorganisationerna att organisera interna köer av bospårare. Den rättighet man som privatperson fick genom att betala sin ”insats” tillsammans med det månatliga sparandet var helt enkelt en plats i kön. Begreppet ”insatslägenhet”, som uppstod under perioden, men idag nästan försvunnit, är intressant då det också säger mycket om hur äganderätten förskjutits. ”Insats” innebar rent språkligt att individen sköt till en mindre mängd kapital till organisationen, som sedan tog ut ”hyra”, vilket var den normala benämningen på det som idag kallas ”månadsavgifter”. I det allmänna medvetandet bodde man hos HSB, som sedan tog ut en hyra för detta boende. Som exempel på hur oklar äganderätten hade blivit är ordens användning tydliggörande.²²

Sven Wallander utvecklade vid ett tillfälle den filosofi som gällde i HSB-rörelsen, och som gällde för 100 000-tals svenska bostadsrättsinnehavare ända fram till 1970-talet. Hållningen innebar egentligen att ägande var ett livstidsförhållande till ett objekt som centralorganisationen hade den yttersta förfoganderätten till: ”Men i princip tycker jag inte det är riktigt att schackra med bostäder. Det har varit mitt

21 Det finns en mycket intressant debatt om hyresregleringen och bostadsrätterna i Nationalekonomiska föreningen (1962). Inledare var Ragnar Bentzel, och deltagare i den efterföljande debatten var sedan bl.a. Erik Svensson som var ordförande för Hyresgästföreningen, Sven Wallander som var HSB:s starke man mellan 1923 och 1958, samt Assar Lindbeck. För den som är intresserad av hur organisationer och enskilda individer påverkades av regleringen rekommenderas en genomläsning.

22 Övergången till begreppet ”månadsavgift” är förmodligen det säkraste tecknet på att en utvecklad bostadsrättsmarknad vuxit fram. I Stockholm verkar ordet ”avgift” dominera från 1995. I Göteborg tog det ytterligare 5–6 år innan ”månadsavgift” blev språkligt dominerande.

ideal sedan 1920-talet. Bostäder och hem skall man äga, men de skall inte vara spekulationsobjekt. Äganderätt till hem är en av de viktigaste ekonomiska fördelar vi kan få här på jorden. Strunta därför i att försöka uppnå en så märkvärdigt jämn marknadsnivå på bostadsfronten ... och låt folk behålla de ekonomiska fördelarna av egna hem och bostäder. Låt dem – när de blir gamla, och lånen i husen är amorterade – ha glädje av att hyrorna är billiga. Det blir en extra liten pension på äldre dar ...”²³

De bostadskooperativa företagen tillhörde på 1960- och 70-talen Sveriges mest inflytelserika och kapitalstarka företagsgrupper. De långa köerna hade effekten att vara kapitalskapande samtidigt som de drastiskt minskade de risker som normalt är förenade med nybyggande. Man får en uppfattning om storleken på de ekonomiska intressena när man vet att HSB bara år 1965 tog in grundavgifter på 150 miljoner kronor och detta i ett allmänt ekonomiskt läge som dominerades av Strängs hårdhänta utfästelser om ännu hårdare kreditrestriktioner.²⁴ Med BoKols upphävande och villamarknadens framväxt var den privilegierade positionen borta. Både HSB och Riksbyggen måste nu konkurrera på mer välfungerande marknader.

Centrum: stagnation och nya möjligheter

När det allmännyttiga företaget Svenska Bostäder år 1972 köpte kvarteret Pyramiden på Södermalm i Stockholm var överlåtelsepriset 10,65 miljoner. Per kvadratmeter motsvara-

23 Nationalekonomiska föreningens förhandlingar (1962: 104–105).

24 Uppgiften från ”PM med vissa uppgifter om Bostadsrättskommittén” (daterad 13/2 1966) s. 4. Riksarkivet, Yngre Kommittéarkivet, arkivnummer 2238.

de detta 343 kronor, något som i dagens situation kan te sig närmast obegripligt.²⁵ Priset var representativt för de överlåtelser som gjordes vid denna tid i storstadsregionerna. Det ger en mycket god uppfattning om hur lågt värderade städernas centrala delar var för tre decennier sedan.

Innerstädernas eftersatthet var strukturell. Under den långa perioden av total hyresreglering hade den överlägset största delen av nyproduktionen av bostäder skett i nyanlagda områden på tidigare oexploaterad mark. Under det så kallade miljonprogrammet förstärktes tendensen, när områden som Rosengård, Angered och Tensta-Rinkeby exploaterades. Så länge det inte fanns marknader för vare sig bostadsrätter eller villor saknade dessa områden nästan helt konkurrens.

Hyresreglering och förbud mot punktsaneringar hade begränsat de gamla ägarnas möjligheter att underhålla eller förnya de stora äldre bestånden, vilka också stod tomma i mycket hög grad. Hela utvecklingen kan förstås utifrån hyresreglering och priser: från och med 1942 stagnerade hyrorna i innerstäderna, vilket innebar att underhållet efterattes, samtidigt som rörligheten minskade. Innerstädernas befolkning åldrades samtidigt som olika sorters inneboendesystem frodades.²⁶ När yngre människor bildade egna familjer var möjligheter att stanna i centrum små. Följden blev utflyttning till flerfamiljshusområden (före 1970) eller villor (efter 1970). I exempelvis Göteborg minskade befolkningen i de centrala stadsdelarna med ungefär 60 procent mellan 1950 och 1980.²⁷ Å andra sidan fanns det en enorm utvecklingspotential i de förfallna bestånden. Från och med 1969 fanns ökade förutsättningar att förändra situationen. Reno-

25 I dagens penningvärde motsvarar summan cirka 2 000 kr/m². Om Pyramiden, se *Byggnadsindustrin* (40/1972) och (19/1976).

26 För en initierad översikt, se William-Olsson (1965).

27 Jörnmark (2005).

vering av äldre fastigheter var en expansionsmöjlighet som den fortfarande halvt om halvt bottenfrusna marknaden erbjöd. Frågan var bara vem som skulle finna möjligheterna att exploatera de dolda värden som fanns i de törnrosasovande innerstäderna.

Det blev inte ”traditionella” enskilda fastighetsägare som inledde 1970-talets förvandling av innerstäderna.²⁸ Den liberalisering som genomförts runt 1970 skapade däremot utrymme för entreprenöriellt orienterade och högaktiva investerare. De nya och kontroversiella aktörerna arbetade med hög belåning och måste därför snabbt synliggöra de dolda värden som fanns i beståndet. Begreppet ”fastighetsklippare” blev en del av svenskan. Adam Backström, som var utbildad arkitekt, blev den mest uppmärksammade representanten för denna nya ekonomi. Hans karriär var spektakulär – inom loppet av några år skapade han ett av landets större bestånd av innerstadsfastigheter. 1972–73 kulminerade expansionen när Backström blev huvudägare i både Skaraborgsbanken och Credo, ett av Stockholmsbörsens större fastighetsbolag.²⁹

Den fastighetsmarknad som skapades under det nya decenniet var helt annorlunda jämfört med 1960-talets. Klyvningen av marknaden, där både bostadsrättspriser och kontorshyror släppts fria samtidigt som hyresregleringen bibehölls, skapade en helt ny marknad för centralt belägna äldre hyreshus. Nya statliga låneregler verkade i samma riktning. Möjligheterna till statligt subventionerade lån till ombyggnad kom 1973, och innebar att ägare av äldre fastigheter fick tillgång till subventionerade krediter.³⁰

28 Se Wärn (1979). Se även *Byggnadsindustrin* (19/1976) och (31/1979: 17–20).

29 Om 1970-talets marknad och Backström, se *Veckans Affärer* (11/1 - 1973), (29/3 1973) och (13/2 1975) samt *Affärsvärlden* (24/1973). Se även Ragnar Bjurfors (1992: 140–167) fascinerande skildring av tiden i boken *Knäpp och framgångsrik*.

Bostadsrättsmarknadens framväxt

En affärsidé som snabbt vann framgång under 1970-talet var uppköp av fastigheter följda av renoveringar. Fastighetsägarna initierade därefter en övergång till bostadsrätt, där de kvarboende gavs tillfälle att köpa in sig in fastigheterna. Fastighetsägaren behöll själv äganderätten till de lägenheter som inte såldes direkt. Dessa avyttrades till marknadspris efterhand som hyresgästerna avflyttade. Under 1970-talet ökade denna omvandlingstyp relativt snabbt i Stockholm samt i viss mån även i andra större stadsregioner. Precis som på 1920-talet gjorde övergångarna det möjligt att komma runt hyresregleringen. Fastighetsägare som köpt hus utifrån den direktavkastning som erbjöds av de reglerade hyrorna kunde realisera vinster på mer än 25 procent i samband med de fastighetsägarledda ombildningar som dominerade 1970-talets marknad. En annan nyskapad överlåtelseform var andelshusen, där fastighetsägarna bibehöll en stor mängd lägenheter som sedan avyttrades efterhand som avflyttningar skedde. Omvandlingen till bostadsrätter och andelshus hade också den fördelen att fastighetens lån kunde fördelas mellan lägenhetsinnehavarna (strimlas). Konstruktionen möjliggjorde att den enskildes boendekostnader minskades samtidigt som möjligheterna till finansiering av renovering förbättrades.³¹

Allt detta var tidiga tecken på att ett nytt fenomen höll på att visa sig. För första gången på decennier var innerstäderna på väg att vinna i attraktionskraft, efter att ha minskat eller stagnerat befolkningsmässigt sedan decennier tillbaka. Det fanns dessutom en gammal attraktion i innerstadsboen-

30 För en översikt av stödmedel, se Wärn (1979). Se även *Byggnadsindustrin* (10/1973: 3–4). Inte minst var dessa stöd till en början relaterade till att de första bruksvärdesdomarna försvårade saneringsverksamheten i innerstäderna.

31 Se även *Byggnadsindustrin* (3/1978).

de. De gamla föreningarna från 1920- och 30-talen låg ofta som välskötta och attraktiva öar i de nedgångna innerstäderna.³² Här var dock svårigheterna att köpa sig in i beståndet mycket stora. Någon bostadsrättsmarknad i dagens mening existerade inte på 1970-talet. Marknaden för de attraktiva lägenheterna i Stockholms eller Göteborgs innerstäder var starkt beroende av kontakter, eller för den delen ren tur.

Resonemanget har stor principiell betydelse. Vi kan utgå från att en produkt som karaktäriseras av starka inskränkningar i äganderätten och rörligheten sällan kan utgöra basen för en fungerande marknad. Transaktionskostnaderna är höga, vilket innebär att mellanhänderna måste vara utrustade med mycket speciella egenskaper för att överleva. När marknaderna växer kan specialiserade aktörer uppträda, och kostnaderna kan efterhand sänkas. På bostadsrättsmarknaden har förutsättningarna för en sådan dynamisk utveckling skapats. Marknaderna har växt på ett rent formidabelt sätt. I Stockholms innerstad ökade andelen bostadsrätter från 12 procent år 1975 till 18 procent år 1980. Andelen nådde cirka 25 procent 1990, och passerade förra året 55 procent. Andelen bostadsrätter i hela Stockholm ökade mellan 1970 och 2003 från 41 000 till närmare 150 000. I Göteborg fanns det drygt 55 000 bostadsrätter vid utgången av 2004, vilket innebär en fördubbling jämfört med 1970.³³

En ny marknad för bostadsrätter växte alltså fram under 1980- men framförallt 90-talet. När denna marknad väl bildats ökade marknadens transparens samtidigt som transaktionskostnaderna föll. Den alltmer välfungerande marknaden ökar rörligheten, men skapar även möjligheter för en allt längre driven specialisering och arbetsdelning. Nya speciali-

32 Se t.ex. diskussionen om detta i Chalmers Tekniska Högskola (1977).

33 För redogörelser för tidig ombildningsverksamhet i Stockholm, se Ds Bo 1981:2, s. 132–137 samt SOU 1981:74, kap. 2. Se även Jörnmark (2005).

serade marknader för ombildning av hyreshus till bostadsrätter samt köp och inredning av vindar eller äldre kontors- eller hotellokaler till bostadsrätter kommer efterhand också att växa fram.³⁴

Allt detta innebär att den produkt som inte är prisreglerad sannolikt kommer att gynnas över tid av det fenomen som Allyn Young 1928 analyserade i termer av ”marknadernas tillväxt”. Genom att vara anpassningsbar till efterfrågan kan bostadsrättsmarknaden växa och mutera, samtidigt som hyresrättsmarknaden genom hyresregleringen/bruksvärdesystemet frysts i en form. Äganderättsbegreppet blir starkt dynamiskt när det förändras i kontexten av en välutvecklad marknad. På marknader som domineras av fallande transaktionskostnader synliggörs okända värden, vilka i sin tur omvandlas till annorlunda handelsbara produkter. På sådana marknader kommer också elementet av risk efterhand att minska, vilket kan antas göra att fler människor vågar agera på marknaden.³⁵

De starka innovativa krafter som den nya marknaden utvecklade förklarar varför de kommunala eller bostadskoopertativa aktörerna snabbt behövde skydd för något som på 1970-talet bara kunde beskrivas som ett marginellt fenomen. Den utsatta ekonomiska positionen begränsade dessa företags konkurrensförmåga samtidigt som kvarhängande regleringar gjorde problemet strukturellt. Priserna på attraktiva bostadsfastigheter drevs uppåt, och de kommunala aktörer som tvingades att kalkylera med bruksvärdeshyror kunde därmed inte konkurrera. Ett alternativt och logiskt hand-

34 Ett av Hyresgästföreningens krav numera är certifiering av företag som sysslar med ombildningar. De nya marknadernas framväxt skyndar på bostadsrättsombildningarna. Lagstiftning blir det enda sättet att försöka bromsa utvecklingen.

35 Svensk Fastighetsförmedling drev vintern 2001–02 med branschens tidigare rykte som ”skojarbransch” i en uppmärksam serie med TV-reklamspottar.

lingsval blev därför att istället arbeta för att begränsa andra aktörers dispositionsrätt över sin egendom. Man kan också uttrycka det som att en alltför väl fungerande marknad drev fram en efterfrågan på lagstiftning som kunde höja sektorns transaktionskostnader.

Under en första period var trycket mot lagstiftning inriktat mot att hindra alternativa aktörer att uppträda som köpare på hyresfastighetsmarknaden. Under det senaste decenniet har lagstiftningsenergin blivit mer defensiv till sin karaktär, för att alltmer inriktas på att skydda den ”allmännyttiga” egendomen mot splittring.

Lagstiftning och marknadsbegränsningar

I Stockholm har motsättningarna mellan kommunala och enskilda aktörer på fastighetsmarknaden varit tydligast. Från och med 1973 har dessa motsättningar utgjort en sorts kärndynamik i utvecklingen av hela den svenska bostadsrättsmarknaden. En sammanfattning av utvecklingen har varit att andelen bostadsrätter ökat från 12 procent till 55 procent i centrala Stockholm under den tid som striden har pågått. Det verkar alltså uppenbart att den kategori köpare som bäst klarade av kombinationen av bättre fungerande marknad och selektivt ökade transaktionskostnader var bostadsrättsföreningar. Att förstå ursprunget till Stockholms bostadsrättsmarknad är att se svensk stadsomvandlings rötter de senaste tre decennierna.

Bakgrunden till utvecklingen var följande. Åren 1971–73 hade Stockholms kommunala bostadsbolag hamnat i samma kris som andra svenska allmännyttiga företag gjort. Samtidigt var Stockholm den stad som framförallt intresserade Adam Backström och hans entreprenörskollegor under 1970-talets allra första år. Här kom nu Allyn Youngs utvecklingslinjer att stå mot varandra: en expansiv kapitalistisk mark-

nadsmekanism bröts mot en krisdrabbad kommunal bostadsförsörjningssektor.

Valutgången 1973 blev viktig för den fortsatta utvecklingen. Vi fick en jämviktsriksdag, där socialdemokraterna satt kvar med hjälp av lottdragning och Hagaöverenskommelser. I Stockholm stärktes däremot partiet och kom i majoritetsställning i det nya kommunalfullmäktige. Inom (s) hade Svenska Bostädernas VD Albert Aronsson trätt fram som partiets starke man från och med 1971. Aronssons nyckelposition skulle sedan bestå åtminstone fram till 1970-talets slut. Rent praktiskt innebar detta att innerstadens bostadsfråga blev central för huvudstadens socialdemokrater under perioden 1973–76.

Efter valet bestämde den kommunala vänstermajoriteten att man skulle satsa 100 miljoner kronor om året på köp av äldre saneringsfärdiga hus. Med hjälp av förköpslagen kunde äldre hyresfastigheter köpas upp efterhand som de kom ut på marknaden. Å andra sidan hade inte förköpslagen någon prisreglerande verkan, vilket gjorde den interventionistiska politiken dyr för kommunkassan. Det enda sättet att ta sig runt problemet var att begränsa antalet potentiella köpkategorier. Ironiskt nog skulle denna taktik i slutänden göra huvudstaden till en plats som domineras av privata bostadsrättsföreningar.

Åren 1973–76 har inte sällan förknippats med ett fenomen som döpts till "lidbommer". Nya lagar stiftades i stor hast och uppenbarligen ofta på uppdrag av olika starka intressegrupper inom partiet. Ett av de områden där lagstiftningsverksamheten var som intensivast var bostadspolitik. De nya lagarnas inriktning var uppenbar: att göra förfoganderätten över enskilt ägda hyresfastigheter så begränsad som möjligt. I slutänden var målet att lägga en så stor del som möjligt av innerstadsomvandlingen i kommunal hand. Två lagförändringar var centrala för att uppnå detta mål. Det ena var det kommunala markvillkoret, som kom 1974, den

andra var den lag som omväxlande kallats "lex Backström" eller "lex John-Olle". Den senare lagen trädde i kraft i januari 1976.³⁶

Det kommunala markvillkoret innebar att statliga lån till ny- och ombyggnad bara skulle utgå till exploatörer som fått mark anvisad av kommun. För äldre byggnader fanns en generell rätt till statliga lån för den som var ägare den 1 november 1974. Här uppstod dock det avgörande problemet. Vid köp överfördes inte denna rätt till statliga lån. Principiellt innebar detta att egendomsrättigheterna minskade vid köp. Rent praktiskt innebar förändringarna att handeln med hyresfastigheter avstannade. Marknaden dominerades av bristande transparens: osäkra rätter skulle överföras på en marknad där kommunen vid en tillräckligt låg prisnivå kunde förväntas intervensera med förköp.

Resultatet blev att saneringsverksamheten stannade upp. Under 1975 minskade antalet försäljningar av hyreshus med närmare 75 procent i avvaktan på prejudikat om hur dispensgivningen från markvillkoret skulle utvecklas. Prisnivån föll, "men inte tillräckligt för att kommunen ska gå in och köpa" sade fastighetsdirektör Sven Hansson. Finansborgarrådet John-Olle Persson kommenterade den avstannade byggverksamheten på ett ännu tydligare sätt: "Om de privata [byggarna och ägarna] är villiga till att fastigheterna kommer över till kommunen får de också jobb". I början av 1976 beslutade regeringen att privata aktörer skulle få statliga lån till ombyggnad med mer än 25 procent högre räntekostnader jämfört med de kommunala företagen. Perssons kommentar var lakonisk: "Det här är ju ändå ett steg på vägen. Intresset att rusta upp hos enskilda fastighetsägare borde ju bli mindre

36 Om Stockholm och "lex John-Olle/Backström" se *Byggnadsindustrin* (3/1975: 2), (6/1975: 3–4), (11/1975: 2), (20/1975: 31), (23/1975: 2), (25/1975: 2), (26/1975: 2), (31/1975: 2), (35/1975: 2), (7/1976: 2), (9/1976: 3–4) samt (12/1976: 2).

genom den högre räntan”.³⁷

Markvillkoret och de höga räntorna var viktiga instrument för att begränsa konkurrensen. En ytterligare väg var att begränsa den potentiella köparkretsen. Upprinnelsen till den lag som skulle komma att gå under namnet lex Backström fanns i Stockholm. Huruvida lagar är ”beställningsarbeten” eller ej är oftast en spekulativ fråga, men i kammardebatten om lagen klargjorde socialdemokraternas bostadspolitiska talesman att: ”Det lagförslag som nu diskuteras är en nödvändighet. 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 av förebyggande art. Den ger kommunerna en chans att säga nej till köpare vars syfte är att spekulera”.³⁸

Den mycket diffusa lagen innebar i slutänden att fastighetsnämnderna i landets största kommuner fick rätt att pröva huruvida köpare kunde anses vara seriösa eller inte. I propositionstexten framkom målen med denna tillståndsgivning: sedan 1968 hade lagarnas utformning lagt allt större maktmedel vid bostadsförsörjning och hyressättning i händerna på kommunerna. Alla dessa lagar var dock för sitt genomförande ”beroende av ett lojalt uppträdande från fastighetsägarnas sida”.³⁹ Avsikten med lex Backström var sålunda att försäkra sig om en större ägarkonformitet.

Lagen pekar tydligt på hur svårt det är att bibehålla ett reglerat system bredvid växande liberalt fungerande mark-

37 Den subventionerade räntan sattes till 3,9 procent för kommunala och bostadskooperativa företag. Enskilda aktörer fick betala 5 procent. Dessutom fick kommunala och kooperativa företag låna upp till 100 procent av kostnaderna, de enskilda fick låna till 85 procent. Se *Byggnadsindustrin* (9/1976: 3–4) och (11/1976: 6). Perssons citat från intervju i *Svenska Dagbladet*, citerad i *Byggnadsindustrin* (10/1976: 2).

38 Debatt i riksdagen, Riksdagens protokoll (1975:41) s. 156–157.

39 Regeringens proposition (1975/76:33) s. 27.

nader. Avsikten med hyresregleringens upphävande hade aldrig varit att upprätta ett liberalt system, men det var ändå oundvikligt att den friare marknaden för kontor och bostads- och andelsrättslägenheter skulle medföra att nya entreprenörer uppträdde. Marknadernas tillväxt skapade helt enkelt innovativa aktörer. Lex Backström måste förstås i ett sådant sammanhang. Genom olika typer av lagstiftning skapades instrument som i förlängningen skulle kunna ha förmågan att tömma äganderättsbegreppet på alltmer av dess innehåll.

Bostadsrättsföreningarnas comeback

På 1970-talets marknad för bostadsfastigheter skapades det flera olika kategorier av köpare. När alla andra acceptabla aktörer tvingades arbeta inom bruksvärdessystemets ”lojala” ram fick bostadsrättsföreningar flera avgörande fördelar på marknaden. De statliga lånereglerna gynnade i många fall bostadsrättsföreningar som köpare, eftersom de kunde förhålla sig friare i finansieringen av ombyggnaderna. Möjligheten att dela upp lånen (strimling) mellan lägenhetsinnehavare innebar att överkostnader för reparationer kunde minimeras. Bostadsrättsföreningar blev alltså efter lagens införande en ännu viktigare köparkategori. Priserna på hyreshus i centrala lägen fortsatte därför uppåt. Det blev via bostadsrättsombildningar som svenska innerstäder kommersialiserades och fick ett marknadsvärde.

Det fanns dessutom ytterligare en viktig faktor som drev på bostadsrättsrörelsen i Stockholm. Svenska Bostäder förde en linje som innebar att 25 procent av bostäderna efter renovering/sanering skulle bestå av tvåor, 50 procent skulle vara treor och 25 procent större. Detta innebar att antalet lägenheter i en normalfastighet reducerades med mer än en tredjedel genom en renovering. Mullvadssockupationen var ett av

de mer synliga exemplen på motståndet mot saneringar och 25-50-25 regeln.⁴⁰

Politiskt sett har bostadsrättsföreningar ofta en fördel jämfört med andra köpare. Psykologiskt har det varit svårt och ofta helt saknat trovärdighet att peka ut i många fall lågavlönade husinvånare, som sökt undvika effekterna av ”lyxrenoveringar” och lägenhetssammanslagningar, som spekulanter. Därför har kritiken mot bostadsrättsformen antagit annorlunda och ofta indirekta former. Alternativ till bostadsrätternas ”spekulativa” karaktär har lanserats. Som idealalternativ har oftast kooperativa hyresrätter framhållits. Med den utformning bostadsrättsbegreppet fått mellan 1942 och 1969 hade de två boendeformerna också hamnat mycket nära varandra. Vägen bort från Sven Wallanders livstidsboende, som kunde liknas vid ”en liten expension”, var vägen från kollektivt ägd nyttighet med individuell besittningsrätt, till dagens mycket mer individualiserade rättigheter.⁴¹ Det blev via bostadsrättsombildningar som svenska innerstäder kommersialiserades och fick ett marknadsvärde.

Hur man skall förhålla sig till bostadsrättsföreningar som köpare av hus har av alla dessa skäl blivit en av de senaste tre decenniernas mer partiskiljande frågor. Från och med 1976 inträffade flera uppmärksammade fall där fastighetsnämnder försökte vägra bostadsrättsföreningar att köpa. Ett fall i Stockholm fick principiell betydelse. Hyresnämnden

40 Thomas Paulsson skrev 1979 en engagerad, men ibland något oklar, bok om Mullvaden och andra effekter av Stockholms kommunala bostadspolitik.

41 Albert Aronson (1981) utvecklade i ”Huggsexa eller boendedemokrati i allmännyttan” sin syn på omvandlingar till bostadsrätt och exemplet SKB. Artikeln trycktes i en antologi som gavs ut på uppdrag av 1979 års Bostadsrättskommitté. Syftet med denna utgivning motiverades så här: ”För att stimulera kommitténs egen bearbetning ... och den allmänna debatten valde vi att inbjuda åtta personer med omfattande erfarenhet från bostadsmarknaden att lämna bidrag till en debattbok i ämnet”.

sökte här neka förvärv med hänvisning till att detta skulle göra bostaden till en "handelsvara". Det blev sedan bostadsdomstolen som tillbakavisade detta som acceptabelt skäl för att neka förvärvstillstånd. Dessutom visade det sig också att förvärvare som själva bodde i fastigheten i många fall föll utanför lagstiftningen.⁴²

De motsättningar som uppstod när ombildningarna tog fart ledde till att en utredning tillsattes av bostadsminister Birgit Friggebo i november 1978. Ytterligare två utredningar arbetade sedan under i stort sett hela 1980-talet med frågan. Utvecklingen reflekterar hur kontroversiell frågan var, samtidigt som bostadsrättsföreningarnas tillväxt var mer eller mindre oundviklig på grund av lagsystemets och hyresregleringens utformning.⁴³

Den första utredningen var ivrigt sysselsatt med att hantera de problem som uppstod på grund av det starka intresse för ombildningar som fanns hos många fastighetsägare. Utvecklingen hade även lett till att den nya formen andelslägenheter uppstod. I korthet innebar denna övergångsform att fastigheterna förvandlades till andelar, vilka såldes till de boende. I normalfallet behöll den ursprunglige ägaren ett stort antal lägenheter, som sedan såldes efterhand som hyresgäster avflyttade.⁴⁴

Ett resultat av utredningens arbete blev att hårdare regler för omvandlingar genomfördes. En regel med krav på två tredjedels majoritet för ombildningar infördes. Dessutom infördes en förköpsrätt för de boende. Resultatet av dessa båda regler blev framförallt att fastighetsägarledda ombild-

42 För viktiga prejudikat, se SOU 1981:74, s. 157–158 och 161–162.

43 De tre utredningarna var SOU 1981:74, 1985:6 och 1988:14. Bakgrundsmaterialet till de tre utredningarna finns i Riksarkivet, Yngre Kommittéarkivet, arkivnummer 3376, 3708 och 3952. Dessa arkiv har alla använts för denna studie.

44 Se SOU 1985:6, s. 184–186, för Stockholm kommuns utredning av verksamheten.

ningar begränsades till sin omfattning.

Ändå var lagen mycket liberal, jämfört med de alternativ som framförallt socialdemokraterna drev. I Stockholm hade man till och med använt förköpsrätten för att stoppa ombildningar. I huvudstaden har frågan fortsatt att vara starkt partiskiljande ända sedan denna tidpunkt. Att stoppa ombildningen till bostadsrätter har blivit en av stockholms-socialdemokraternas profilfrågor.

En kraftsamling i riktning mot allmännyttiga och kooperativa hyresrättsideal gjordes av den nya regering som tillträdde 1982. De boendes förköpsrätt begränsades åter till förmån för en återinförd ovillkorlig kommunal förköpsrätt. Dessutom tillsattes en utredning i maj 1983 för att söka finna en lösning på problemet med de individualiserade rättigheterna.⁴⁵

När denna utredning till sist levererade sina förslag till lagförändringar blev dessa mycket långtgående. En i princip ovillkorlig rätt till hembud för föreningar vid försäljningar föreslogs, men ännu mer långtgående var förslaget att kommuner skulle få förköpsrätt till bostadsrättslägenheter. Överlåtelsesummorna skulle dessutom kontrolleras, genom att schablonuppräknings av värden infördes. Lagförslagen innebar att den enskilda äganderätten till bostadsrätter hade drabbats av så stora inskränkningar att bostadsrättsformen hade kommit att närma sig kooperativa hyresrätter.⁴⁶

Förslaget var i och för sig efterlängtat från HSB och Riksbbyggens sida samt verkade väl förankrat i det socialdemokratiska partiet. Problemet var bara att den juridiska kriti-

45 Försök att begränsa överlåtelsesrätten genom obligatoriskt hembud gjordes i framförallt socialdemokratiska kommuner under slutet av 1970- och början av 1980-talet. Värmdö och Danderyd i Stockholm samt Gävle och Malmö uppmärksammades ofta i debatten. Problemet med de kommunala "modellerna" var att de saknade stöd i existerande lagrum.

46 SOU 1985:6, kap. 3 och 4.

ken blev massiv. En i stort sett enig remissopinion menade att förslaget skulle kräva stora förändringar av lagen, samtidigt som två olika former av bostadsrättsföreningar – äldre med obegränsad överlåtelse rätt, och yngre med hembudsskyldighet – skulle existera bredvid varandra. Resultatet kunde knappast bli något annat än förvirring och ogenomskinliga marknadsförhållanden. Inte ens HSB och Riksbyggen var helt nöjda eftersom den kommunala förköpsrätten placerades före organisationernas hembuds rätt. Vad förslagen skulle ha inneburit för möjligheterna att sälja nya bostadsrättslägenheter är också svårt att säga. I ljuset av allt detta är det förstälgt att resultatet av utredningens arbete inte resulterade i något lagförslag.

Utredningens förslag skulle ha återskapat den situation som rådde mellan 1942 och 1969, men i en värre variant. En stor och relativt fri villamarknad skulle ha kombinerats med en marknad för ”fria” bostadsrätter. Bredvid dessa skulle en större marknad för ”insatslägenheter”, vilka närmade sig kooperativa hyresrätter, ha legat. För att dessa lägenheter skulle ha blivit attraktiva skulle sannolikt andra inskränkningar behövt ske i den delen av marknad där mer tydliga upplåtelseformer dominerade.⁴⁷

Under 1980-talet blev motsättningarna mellan de borgerliga partierna och socialdemokraterna i frågan allt tydligare. Den utredning som ledde fram till 1982 års bostadsrättslag hade på ett uppenbart sätt eftersträvat konsensus i frågan. Valet av en 67-procentig majoritet för ombildningar är ett

47 För HSB måste situationen ha blivit alltmer problematisk ju fler fristående föreningar som uppträdde. År 1979 hade ett förslag till fusion av HSB och det LO-dominerade Riksbyggen fallit på HSB-stämmans motstånd. LO:s ordförande Gunnar Nilsson var tydlig om avsikterna med fusionen: ”I en enad bostadskooperation skall principerna när det gäller överlåtelse av bostadsrätter återställas till vad som tidigare gällde för bostadskooperationen”. Citerad av Ulf Brunfelter i *Byggnadsindustrin* (37/1979: 37). Detta skulle ha inneburit att 350 000 bostadsrättslägenheter hade försvunnit från marknaden.

tydligt tecken på detta. När socialdemokraterna under resten av 1980-talet drev betydligt mer radikal politik i frågan, pressades även de borgerliga partierna ut mot mer liberala positioner.

En tydlig förändring var att den borgerliga regering som satt 1991–94 snabbt förändrade majoritetsreglerna för ombildning. Enkel majoritet (51 procent) blev från och med 1992 tillräckligt för ombildande. I Stockholm drev dessutom moderaterna en mycket aktiv politik för att driva på omvandlingen av beståndet från allmännytta till bostadsrätter. Mandatperioderna 1991–94 och 1998–2002 såg stora omvandlingar i Stockholms bestånd av allmännyttiga lägenheter. Med detta synliggjordes ännu större motsättningar mellan borgerliga och socialistiska partier i frågan. Egentligen går skiljelinjen idag vid om äganderätt till kommunala hus skall var transfererbar eller inte.

De reformer som de borgerliga partierna genomförde under 1990-talet tycks ha skapat omfattande vidgnings- eller multiplikatoreffekter, vilket vi redan berört. Det var inte bara i Stockholm som marknaden växte, utan utbildningsverksamheten ökade även i Göteborg och i några andra större städer. Dessutom accelererar utvecklingen. Under de senaste åren har lika många lägenheter omvandlats per år i Göteborg som tidigare skedde på fem-sex år.⁴⁸

Avslutning: effekter av marknadsutvidgningen – innerstadens comeback

De senaste decennierna har en omfattande återflyttning till innerstäderna varit ett uppmärksammat fenomen i den allmänna debatten. Bostadsforskare stod i många fall helt frågande inför ett fenomen som i brist på annat kom att döpas

48 För en översikt, se Boverket (2002) samt Jörnmark (2005).

till ”gentrifiering”. Enligt ”gentrifieringhypotesen” var det främst äldre välbeställda medborgare som lämnade villor och flyttade in till de kulturellt mer levande stadsdelarna.

Tittar man på statistiken stämmer inte detta. Det har varit yngre och yrkesmässigt aktiva människor som sökt sig till innerstäderna. Trenden är lika synlig i både Stockholm och Göteborg. I den senare av dessa städer tappade innerstadsdelarna mer än halva sin befolkning mellan 1950–80. De sista decennierna har utvecklingen vänt. Centrala staden har sedan 1985 växt med ungefär 20 000 människor. Barnantalet har växt allra snabbast, med uppemot 70 procent.⁴⁹

Tesen om gentrifiering blir ännu mer ihålig när man tittar på flyttströmmarna, som fyllt centrala Göteborg med unga människor från resten av landet och från stadens socialt sämst fungerande områden. Däremot sker en nettoutflyttning till villaområdena från centrum. Det som allra mest utmärker centrum är omflyttningsfrekvensen, som är högre än för de stadsdelar som normalt uppfattas som ”problemstadsdelar”. Dessutom framstår centrum som mindre socialt segregerat än de flesta andra stadsdelar. Ser man på statistiken vänds de flesta av våra normala fördomar på huvudet. Lika uppenbart är också att Göteborgs väg bort från varvskrisen inleddes samtidigt som innerstaden började växa. Med den återvunna tätheten kom den kreativa kraften tillbaka.

Teoretiskt kan resonemanget om innerstäders betydelse ledas tillbaka till Jane Jacobs och Richard Florida. För denna forskningstradition är tätheten ett mål i sig. Det är i möten och korsbefruktningar som innovationer skapas. Utspridda och stagnerande städer blir därför kreativt tömda. Dirk Dohse (2005) förde i en nyligen utkommen rapport en intressant diskussion av fenomenet. Enligt Dohse skall städernas

49 Alla dessa siffror kommer från Jörnmark (2005).

betydelse ses i ljuset av den nya innovationstäta konkurrensökonomi som blivit dominerande de senaste tre decennierna. Den knappa produktionsresursen blir unik kunskap och kreativ fantasi. Att söka dessa egenskaper blir billigast i täta städer, där möten ständigt sker och kunskap ständigt utvecklas.⁵⁰

Dessa resonemang pekar på betydelsen av dynamiska innerstäder. När vi sedan försöker förstå vad som förändrat våra största städer i mycket mer livaktig riktning, framstår de innovationer som präglat bostadsrättssektorn som omöjliga att förbigå. Genom en serie institutionella innovationer förstärktes bostadsrättsinstitutet vilket gjorde vändningen möjlig. Att försöka diskutera dessa båda processer åtskiljda blir som att försöka analysera simning utan att ta upp fenomenet vatten. Analysen blir med andra ord lite tvingad, och får svårt att orientera sig mot den bakgrund som alla vet finns där.

Vi har sett denna tendens det senaste halvåret. Trenden emot växande och vitaliserade innerstäder med alltfler barnfamiljer har blivit så tydlig att storstadstidningarna uppmärksammat den. Fenomenet har gjort svenska forskare, som vants vid att tolka innerstadstillväxt i negativa termer, förvånade. Jan Amcoff, som är kulturgeograf och anställd vid Statens institut för framtidsforskning, har i både DN och SvD kommenterat den nya trenden. Amcoff menar att innerstadens människor är så pass resurssvaga att de inte har råd att flytta ut till förorter eller landsbygd: ”Det är lite spännande. Förklaringen kan vara dagens bostadsmarknad med väldigt höga priser. Det är generationer som inte har råd att skaffa villor utanför städerna ... barnfamiljer i dag inte kan konkurrera ekonomiskt om husen på samma sätt som tidi-

50 Se Florida (2002) och Jacobs (1972, 1984). Se även Dohse m.fl. (2005).

gare generationer har kunnat”.⁵¹

Amcoffs tolkning är annorlunda än traditionella angreppssätt, vilka tar sin utgångspunkt i att innerstädernas bostadsrättsombildningar leder till social segregation. Vid riksdagens bostadshearing hösten 2004 presenterade Hans Lind från KTH statistik som skulle demonstrera att resurssvaga människor trängdes ut från fastigheter som ombildas till bostadsrätter. Lind visade här att 45 procent av alla de som flyttade in i bostadsrätter hade hushållsinkomster på mer än 350 000 kronor, vilket uppenbarligen definierades som en hög inkomst. Man bör i sammanhanget komma ihåg att två inkomster à 15 000 kronor ger en årsinkomst på 360 000. Man kan dessutom lika gärna läsa statistiken som att majoriteten (55 procent) av de inflyttade hade lägre inkomster än 350 000.⁵²

Den här uppsatsen tolkar sammanhangen på ett annorlunda sätt. Var och en som vill förstå den mycket starka dynamik som kommit att prägla landets största städer de senaste två decennierna behöver börja med att sätta sig in i bostadsrättsmarknadens verkliga utvecklingsmönster. Innerstäderna tömdes på människor så länge äganderättsproblematiken var omfattande och prismekanismen inte tilläts fungera. När dessa båda faktorer blev tydligare vände utvecklingen. Den nya fungerande marknaden gjorde sedan en helt otänkbar utveckling möjlig. Unga barnfamiljer har fått en möjlighet att stanna i staden och att prioritera boende snarare än bilåkande.

51 Amcoff fortsätter sitt resonemang på följande sätt: ”Från andra världskriget och fram till 1992 fungerade det nästan på det viset att statsmakterna såg till att bygga upp en ny uppsättning bostäder till varje generation. Nu är det slut med det”. Detta är ett drastiskt sätt att se på regenereringen av innerstäderna. Bilden av en stat som bedriver *slash and burn*-taktik för att tillhandahålla nya bostäder till varje generation bostadskonsumenter är både intressant och skrämmande. Citerat från Asker (2005). Se även Nilsson (2005).

52 Se Bostadsutskottets betänkande (2004/05: BoU2) s. 54–57.

I Göteborg och Stockholm är restaurang- och caféutbudet idag tre-fyra gånger så stort som det var 1980. Situationen ser likadan ut vad gäller annat serviceutbud. Småaffärer, saluhallar och biografier nyanläggs. Pensionerade kulturkonsumenter flyttade inte till innerstäder för att serviceutbudet var stort. Istället växte serviceutbudet när en ekonomiskt aktiv yngre befolkning återigen drogs mot innerstäderna. Resultatet av allt detta var att så kallade kreativa miljöer åter började expandera i Sverige. Därför måste diskussioner om urbana miljöer också bygga på en förståelse av prismekanismen och äganderättens betydelse för urban tillväxt.

Referenser

- Affärsvärlden* (1973). Stockholm: Näringslivets tidningsstiftelse. Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek: Krister Wickmans personarkiv.
- Aronson, A. (1981). "Huggsexa eller boendedemokrati i allmännyttan". I Ekemar D. (red) *Bostadsrätt – bättre bostadsätt? En debattbok för och emot bostadsrätt i allmännyttan*. Stockholm: LiberFörlag.
- Asker, A. (2005). "De små invaderar storstan". *Svenska Dagbladet*, 4 april.
- Bentzel, R., Lindbeck, A. och Ståhl, I. (1963). *Bostadsbristen: en studie av prispbildningen på bostadsmarknaden*. Stockholm: IUI.
- Bjurfors, R. (1992). *Knäpp och framgångsrik*. Stockholm: Sellin & Partner.
- Bostadsgaranti (1978). *Information om bostadsrätt i Sverige från AB Bostadsgaranti*. Solna: Williamssons offsettryck.
- Bostadsutskottets betänkande (2004/05:BoU2). *Hyresrätt och bostadsrätt, m.m.* Stockholm: Sveriges riksdag.
- Boverket (2002). *Ombildning av hyresrätt till bostadsrätt 1990–2001*. Karlskrona: Boverket.
- Brattberg, H. (1973). *Olägenheter till tusen. Den nya bostadskrisen*. Stockholm: Geber.
- Byggnadsindustrin* (1972–1979). Stockholm: Byggförlaget.
- Chalmers Tekniska Högskola (1977). *Om planering i Olivedal, Marstrand och andra sambällen*. Göteborg: Sektionen för arkitektur, Chalmers tekniska högskola.

- Dohse, D., Laaser, C.-F., Schrader, J.-V. och Soltwedel, R. (2005). *Raumstruktur im Internetzeitalter: Tod der Distanz? Eine empirische Analyse*. Kiel: Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Drucker, P. (1942). *The Future of Industrial Man: A Conservative Approach*. New York: John Day.
- Ds Bo 1981:2. *Priser och omsättning på bostadsrättslägenheter*. Expertrapport för 1978 års bostadsrättskommitté. Stockholm: LiberFörlag.
- Egerö, B. (1979). *En mönsterstad granskas. Bostadsplanering i Örebro 1945–75*. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Gråbacke, C. (2002) *Möten med marknaden. Tre svenska fackförbunds agerande under perioden 1945–1976*. Doktorsavhandling, Ekonomisk-historiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Göteborg.
- Jacobs, J. (1972). *The Economy of Cities*. Harmondsworth: Penguin.
- Jacobs, J. (1984). *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*. New York: Random House.
- Jacobsson, E. (1996) *...och mödan gav sin lön. Om bostadspolitik och bostadskooperation i Stockholm 1870–1930*. Licentiatavhandling, Ekonomisk-historiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm.
- Johansson, I. (1987) *Stor-Stockholms bebyggelsehistoria: markpolitik, planering och byggande under sju sekler*. Stockholm: Gidlund.
- Jörnmark, J. (2005). *Göteborgs globalisering*. Göteborg: Göteborgs stadsmuseum.
- Kungl. Maj:ts proposition (1942:341).
- Kungl. Maj:ts proposition (1967:100).
- Molina, I. (2000). ”Bostadsrätten och det nya Sverige – en uppsats om etniska minoriteter på bostadsmarknaden”. I Malmberg, B. och Somestad, L. (red) *Bostadsrätten i ett nytt millennium*. Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Nationalekonomiska föreningen (1962). *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar*. Stockholm: Nationalekonomiska föreningen.
- Nilsson, A. (2005) ”Det blir fler och fler barn i innerstaden”. *Dagens Nyheter*, 3 januari.
- Paulsson, T. (1979) *Den nya staden?* Stockholm: Natur och Kultur.
- Regeringens proposition (1975/76:33).
- Riksarkivet, Yngre Kommittéarkivet: arkivnummer 2238, 3376, 3708 och 3952.
- Riksdagens protokoll (1975:41).
- Sandberg, N.-E. och Ståhl, I. (1976). *Svensk bostadspolitik: varför blev det*

- så: vad kan man göra.* Stockholm: Prisma.
- SCB (1980). *Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1980.* Stockholm: SCB.
- Socialdemokratiska arbetarepartiet (1967) *Striden kring hyrorna: fakta och argument i samband med tillbakadragandet av proposition 1967:141 ang. ny hyreslagstiftning.* Stockholm: Partistyrelsens informationstjänst.
- SOU 1928:16. *Utlåtande jämte utkast till lag med särskilda bestämmelser om vissa bostadsföreningar.*
- SOU 1966:14. *Ny hyreslagstiftning.* Betänkande avgivet av Hyres-lagstiftningssakkunniga.
- SOU 1981:74. *Från hyresrätt till bostadsrätt.* 1978 års bostadsrättskommitté.
- SOU 1985:6. *Förköp av bostadsrätt m.m.* Betänkande av 1983 års bostadsrättskommitté.
- SOU 1988:14. *Översyn av bostadsrättslagen m.m.* Betänkande av 1986 års bostadsrättsutredning.
- Svenning, O. (1995). *Lojaliteter: min far(s).* Stockholm: Fischer.
- Södersten, B. och Sandelin, B. (1978). *Betalt för att bo. Värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden.* Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Veckans affärer (1973–1975).* Stockholm: Bonniers.
- Vedung, E. (1993) *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi.* Stockholm: SNS.
- Werin, L. (red) (1993). *Från räntereglering till inflationsnorm. Det finansiella systemet och Riksbankens politik 1945–1990.* Stockholm: SNS.
- William-Olsson, W. (1965). *1.000 brudpars hem: inneboende och lysningsspar, hyresgäster och hyrestanter, hyreshajar och husvärdar på Stockholms bostadsmarknad.* Stockholm: Gillinge.
- Wärn, B. (1979). *Samhällets styrmedel vid sanering och ombyggnad – en översikt.* Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Young, A. (1928) "Increasing Returns and Economic Progress". *Economic Journal* 38(152): 527–542.