

Konkurrens och samverkan i storstaden

Bostadsmarknaden som nyckel

Anders Gullberg

Med fördelningen av bostäder till hushåll följer inte bara de variationer i boendekostnader och förmögenhetsbildning som blivit mycket uppmärksammade i massmedia under senare år.¹ Med fördelningen av bostäder följer också fördelningen av mycket annat av detta livets goda. Detta är huvudidén i det följande. [...]

I mitt [...] ämnesval tog jag fasta på symposiets rubrik [Samarbete och konflikter i storstadsregioner]. Mitt val föll alltså på bostadsmarknaden eftersom jag menar att denna mycket långt kan fungera som nyckel till förståelsen av konflikter och samverkanssträvanden i Stockholmsregionen. Man kan gärna lägga märke till att konflikterna om boendet och byggandet varit särskilt intensiva just i Storstockholm [och att de skärpts avsevärt sedan detta föredrag hölls i december 1981].

Det jag kommer att presentera innehåller inga nyheter. Jag bygger nästan enbart på uppgifter som är allmänt tillgängliga och vill gärna framhålla den nytta jag haft av material och synpunkter från personer inom den kommunala förvaltningen, bostadsförmedlingen och bostadsföretagen. Inte heller kommer några av de nya, gamla eller ny-gamla försöken att förklara de

¹ *Konkurrens och samverkan i storstaden – bostadsmarknaden som nyckel* är ett föredrag hållet vid Nordiskt storstadssymposium 9–11 december 1981 om samarbete och konflikter i storstadsregioner. Bertil Sannel (red.): *Nordens store byer*, Vol 1, Kulturgeografiskt seminarium nr 3/84, Stockholm. Även i Anders Gullberg: Fragment 80-tal: arbete, bil, bostad, forskning, makt – ..., Nordiska institutet för samhällsplanering (Nordplan), 1991:1.

Denna fil är framställd genom skanning av rapporten från 1991 samt optisk teckenläsning och korrekturläsning. Texten är inte uppdaterad men partier med bäring enbart konferenssammanhanget har uteslutits och smärre rättelser av korrekturfel har gjorts i juni 2014. Det är slående hur de problem som då var aktuella kommit att skärpas på ett närmast osannolikt sätt. Matti Niva, Henrik Chambert och Andes Nordberg gav på sin tid inspirerande synpunkter.

fenomen jag beskriver att [redovisas ...]. Det jag hoppas kunna presentera är ett lite annat perspektiv från vilket bostadspolitiken och bostadsmarknaden i en storstad kan betraktas. [...]

Presentation av innehållet

Jag kommer att disponera min framställning enligt följande:

Först gör jag några allmänna reflexioner om förhållandet mellan konkurrens och samverkan med särskild tonvikt på välfärdsstatens/välfärdssamhällets roll.

Sedan går jag över till att resonera om varför just bostadsmarknaden kan fungera som nyckel till förståelsen av fördelningskonflikter i storstaden och hur detta sammanhänger med mer eller mindre välkända segregationsfenomen.

Därefter följer en snabb tillbakablick på bostadsfrågans bakgrund och behandling i denna region. Min startpunkt är omkring 1940.

Nästa avsnitt handlar om bostadsmarknaden i regionen. Närmare bestämt försöker jag ge en grov översikt över det mycket komplicerade system av varierande mekanismer som finns för fördelning och omfördelning av bostäder. Jag försöker också ge en bild av hur stora kvantiteter som ligger i potten inom de olika delsystemen.

Innan mitt utrymme är tillända skall jag också försöka visa hur den segregationen mellan olika delar av regionen som uppkommer just genom fördelning och omfördelning av bostäder långt ifrån är en automatisk process. Segregationen är till en del resultatet av ett mycket målmedvetet handlande från vissa aktörer som till exempel kommuner, bostadsföretag, fastighetsägare och – naturligtvis – boende.

Allra sist skall jag formulera några angelägna kunskaps- och forskningsbehov, rikta en önskan till producenterna av statistik på bostadsområdet, vädja om arkiveringsresurser för KSB:s material och presentera en modell för hur man skall kunna resonera om bostadspolitiken och dess medel om man inte – vilket beklagligtvis alltmer verkar bli fallet – vill ge bostadspolitiken viktiga sociala innehåll på båten.

Konkurrens kontra välfärdsstat, välfärdssamhälle

Det är inte svårt att frammana bilden av storstaden som en djungel, som en samhällstyp där allas krig mot alla tar sig ovanligt brutala och osminkade uttryck, där anonymitet och ensamhet är mera påträngande än annorstädes. Men förmodligen är det då inte i första hand våra tämligen beskedliga och jämförelsevis små nordiska storstäder vi kommer att tänka på. Köpenhamn, Stockholm, Oslo och Helsingfors väcker väl snarare till liv föreställningar om välfärdsstaten, om effektiva, socialt avancerade och förhållandevis egalitära samhällen. Även om Norden, den nordiska välfärdsstaten, förlorat en hel del av sitt tidigare utomordentliga internationella renommé svarar nog dessa föreställningar fortfarande mot majoritetens upplevelser av Norden inklusive dess storstäder. I jämförelse med flertalet andra länder och större städer har dessa föreställningar utan tvekan en klar verklighetsgrund. Men det betyder inte att konkurrensprincipen satts ur spel i våra länder eller storstäder. Sociala institutioner som garanterar en grundtrygghet finns. Familje- och vänskapsband är fortfarande viktiga relationer som står över allas krig mot alla. Likväl är det konkurrensprincipen som är den styrande, grundläggande drivkraften i våra samhällen. Jag skulle till och med vilja påstå att den just i dessa dagar får en allt större betydelse och då inte minst på bostadsmarknaden. Trots att konkurrensen är drivkraften är välfärdsomsorger och oegennyttigt handlande människor emellan inte oväsentliga inslag i samhällslivet. Dem förutan skulle våra samhällen överhuvudtaget inte fungera.

I anknytning till motsatsförhållandet mellan konkurrens och solidaritet kommer jag att hävda att det föreligger en **SOLIDARITETSBLOCKAD** på bostadsmarknaden. Begreppet är minst dubbeltydigt och jag vill be er fundera på vad det kan innebära. Vad jag själv menar återkommer jag till i min avslutning.

Innan jag går över till nästa punkt vill jag också passa på och rikta en ursäkt till mina icke-svenska läsare. Mina exempel är uteslutande svenska. Det har i detta sammanhang inte varit möjligt att arbeta in material från de andra länderna. Men jag tror att principesonemangen har en utomsvensk giltighet.

På vilket sätt är bostadsmarknaden en nyckel till vidare förståelse?

När ett hushåll installerar sig i en bostad är därmed inte bara hushållets boendekostnader, bostadsutrymme, övrig boendestandard och – till stor del – chanserna att skapa en för-
mogenhet bestämda. I och med att ett hushåll blivit placerat i en bostad är – så länge bostaden
behålls – en rad andra viktiga levnadsförhållanden mer eller mindre givna.

Det sociala livet varierar påtagligt mellan olika grannskap och bostadsområden. Den lokala
kulturen, levnadssätten är olika i olika delar av regionen och i olika typer av bostadsområden.
De lokala sociala nätverken ser, där det finns, olika ut och har olika innehåll. Uppsättningen
normsystem varierar från område till område. Särskilt barnen tar intryck av de lokala värde-
skalorna. Därför ligger det mycket i påståendet: som man bor får man barn.

I den obligatoriska skolan möter barnen en undervisning som kan variera rätt så kraftigt
mellan olika distrikt. Uppgifter om andelen behöriga lärare och antalet lärarbyten i LM-
klasser (de sex första årsklasserna i den obligatoriska skolan) kan användas som indikatorer
på detta. Variationer i betygsnivåer mellan olika skolor får väl åtminstone till en del antas
bero på varierande kvalitet i undervisningen.

Barntillsynen är ett annat viktigt område där inte bara kvaliteten, utan också kostnaderna och
till och med möjligheterna' att alls få del av den offentliga servicen varierar mycket kraftigt
mellan områden och kommuner.

Denna lista kan som alla vet göras mycket lång. Låt mig bara nämna ytterligare några få
exempel. Den sjukvård man får beror till inte så liten del på i vilket sjukvårdsdistrikt man bor.
Det kollektiva trafiksystemet kan fungera utmärkt i ett område, medan ett annat inte alls
trafikeras. Restider och resekostnader till viktiga arbetsmarknader skiljer sig i olika
regiondelar.

Överhuvudtaget varierar såväl tillgång, tillgänglighet som kostnader för olika typer av
offentliga och privata utbud beroende på bostadsbelägenheten. Förhållanden som buller, luft,
tillgång till parker, friluftsområden och den svårgripbara storheten trivsel är givetvis också
olika beroende på var man bor. Det är också ett välkänt faktum att en person betalar mycket
mer i skatt om bostaden är belägen i en kommun som Botkyrka än i Danderyd eller på
Lidingön.

Hushållens konkurrens om bostäder gäller som synes inte bara bostaden som sådan. Det är mycket, mycket mer som ligger i potten. Det är mycket, mycket mer som distribueras i och med att bostäder fördelas till hushållen.

Dessa välfärdslandskapets vågdalar och bergstoppar är välkända. Nivåskillnaderna är till en del just resultatet av befolkningsegenskapernas ojämna utspridning i rummet. Koncentration av skattekraftiga personer till en viss kommun innebär, allt annat lika, att lägre skattesatser kan uttas just där betalningsförmågan är som störst. Men nivåskillnaderna själva driver också på en segregation i boendet. Där gynnsamma förhållanden redan råder blir konkurrensen om bostäderna som intensivast och vinner gör som regel den som redan har trumf på hand.

Lägesbeskrivningar av segregation har framför allt sociologer givit. De politiskt ansvariga för bostadsförmedlingen i Storstockholm har beslutat att segregation skall motverkas. Mellan beskrivning och behandling finns en felande eller i varje fall svag länk: Hur ser de mekanismer ut som producerar segregation och som med gällande politiska mål bör förändras?

Jag skall strax försöka antyda var ett svar på denna fråga kan sökas, men först en liten utveckling om segregation. I debatten har segregation fått en genomgående negativ klang. Sant är att flera orättvisor i detta samhälle tar sig uttryck i och/eller har sin grund i boendesegregationen. Likväl måste man komma ihåg att en koncentration av människor med likartade egenskaper också kan vara något oerhört positivt. För invandrargrupper innebär det säkert i många fall en trygghet och resurs att bo nära landsman, inte minst med tanke på hur viktigt det är att få använda sitt modersmål.

Jag måste också få påminna om att segregationsbegreppet är knepigt att använda. Segregation måste alltid diskuteras i relation till bestämda områdesavgränsningar och i vilka avseenden egenskaper hos de boende är ojämnt fördelade. Det kan mycket väl föreligga segregation inom fastigheter till exempel mellan gat- och gårdshus utan att så är fallet mellan olika kvarter. Segregation kan uppträda om olika kommundelar undersöks utan att därför jämförelser kommuner emellan behöver visa skillnader i befolkningsfördelning. Vidare kan ju mycket väl befolkningen vara segregerad i åldershänseende utan att ögonfärg eller socioekonomisk status varierar alls eller på samma sätt. I debatten om segregation bör man därför vinnlägga sig om att specificera för det första vilka egenskaper som är segregerade, för det andra på vilken geografisk nivå segregationen föreligger och för det tredje vilka negativa effekter det är som önskas mildrade.

En bakgrund till bostadsfrågan i Storstockholm

1940 fanns det enligt statistiken inte mindre än 4 082 lägenheter till förhyrning lediga inom Stockholms stads dåvarande gränser. Tre år senare gick praktiskt taget inget att uppbringa. Vad hade hänt? Under beredskapshushållningen rasade bostadsproduktionen samman. 1941 byggdes i Stockholms stad bara en tiondel jämfört med produktionen två år tidigare. Visserligen dämpades inflyttningsöverskotten något under 40-talets första år, men bara för att öka och sedan stanna på en mycket hög nivå under resten av 40-talet. Till råga på allt inträffade dessa år ett språng uppåt i fruktsamheten. Det var här, i 40-talets värsta krigsår, som den kroniska bostadsbristen i Storstockholm grundlades. Ja, kronisk var den ju, till allmän förvåning, inte. Bostadsbristen ersattes överraskande av ett, som det i dag tycks, tillfälligt men besvärande överskott på bostäder i perifera lägen under 70-talets början och mitt.

Bostadsfrågan intar en central plats i Storstockholmspolitiken. Så har det varit under många år. Låt mig presentera något av bakgrunden. Boendet har blivit allt mera utspritt i regionen. Avstånden mellan bostad och arbete har ökat. Genom denna utspridning i rummet av bostäder har Stockholms stads gränser sprängts. Bostadsförsörjningen har inte kunnat ombesörjas inom den vid tillfället gällande jurisdiktionen. Förutsättningen för utspridningen har trafikteknologins utveckling och trafikapparatens utbyggnad varit.

Ingredienserna i denna expansion av bostadsrummet – om nu en sådan beteckning kan accepteras – har framför allt varit: befolkningsökningen i regionen, den ökade ytkonsumtionen i boendet pådriven av en socialt motiverad stimulans till boendekonsumtion, en fortgående familjesplittring samt gällande skatteregler. Ett mera extensivt markutnyttjande bland annat med krav på bilparkering spelar in. Dubbelbosättning, annan användning av bostadslägenheter inklusive rivningar, särskilt i regionens centrala delar spelar också en roll. Bebyggelsens gränssprängningar parerades under lång tid genom moderkommunens markinköp och inkorporeringar.

Denna politik blev, av skäl som jag här bara skall antyda, blockerad under slutet av 40-talet. Inkorporeringen av delar av Spånga 1949 var den sista enligt detta mönster. Senare inkorporeringar har mera haft karaktären av gränjusteringar.

Problemen var mycket stora att få fram byggbar mark för bostadsändamål i den omfattning som svarade mot efterfrågan i regionen. Stockholm stad växte men var fånge inom sina gränser. Till en del berodde detta på förortskommunernas tveksamhet inför, i vissa fall bestämda avvisande av, tanken att ta ansvar för det bostadsbehov som snarare gällde stadens

eller hela regionens bostadssökande än de egna kommunmedlemmarnas. Efter hand kom dock en mera enhetlig organisation, om än ej ett samfällt handlande, till stånd. Samarbetet över kommungränserna växte fram under trycket av rikspolitisk uppmärksamhet mot köproblemen i Stockholm. Speciella lokala intressekonstellationer spelade också en roll när det gällde att bryta förortskommunernas motstånd.

Samordningens väg inleddes 1957. Ett gemensamt aktionsprogram för Storstockholms bostadsförsörjning åren 1957–1961 accepterades och Storstockholms planeringsnämnd inrättades. Nämnden hade, och har alltfört, till uppgift att samplanera bostadsproduktionen i Stockholm och förortskommunerna.

Nästa etapp i samordningen utgjorde "Lex Bollmora" som antogs av riksdagen 1959 och gav kommunala bolag möjligheter att verka även i andra kommuner. De stockholmska bostadsföretagens kapacitet kunde utnyttjas för byggande och förvaltning i förortskommunerna. Sju år efter det att lagen trätt i kraft hade Stockholms stad träffat avtal med 8 förortskommuner om en produktion av sammanlagt 31 500 lägenheter varav omkring 22 000 skulle tillfalla stadens bostadssökande.

I Hjalmar Mehres skiss från 1963 över vilka uppgifter ett storlandsting borde få om hand ingick delansvar för bostadsförsörjning och markpolitik. Som vi vet blev inte verkligheten på denna punkt sådan han hoppades.

Från och med december 1960 gjordes försök med en samordnad bostadsförmedling. Resultatet blev inte överväldigande. Efter fyra år hade endast 500 lägenheter anmälts till den gemensamma förmedlingen. Av dessa var 425 bostadsrätter.

Förortskommunernas egna förmedlingar prioriterade de egna medlemmarna. Mer än 70 procent gick till dessa under det år jag råkar ha uppgifter om. Planeringsnämndens propå att 10 procent av nyproduktionen skulle lämnas till den samordnade förmedlingen vann ingen allmän anslutning.

Efter statliga utredningar och lagförslag träffades en formellt sett frivillig överenskommelse om gemensam bostadsförmedling i kommunalförbundets form. KSB startade sin verksamhet 1968. Senare utvidgades verksamheten till att även omfatta de inkomstprövade bostadsbidragen, där kommunernas insatser står i proportion till skattekraft.

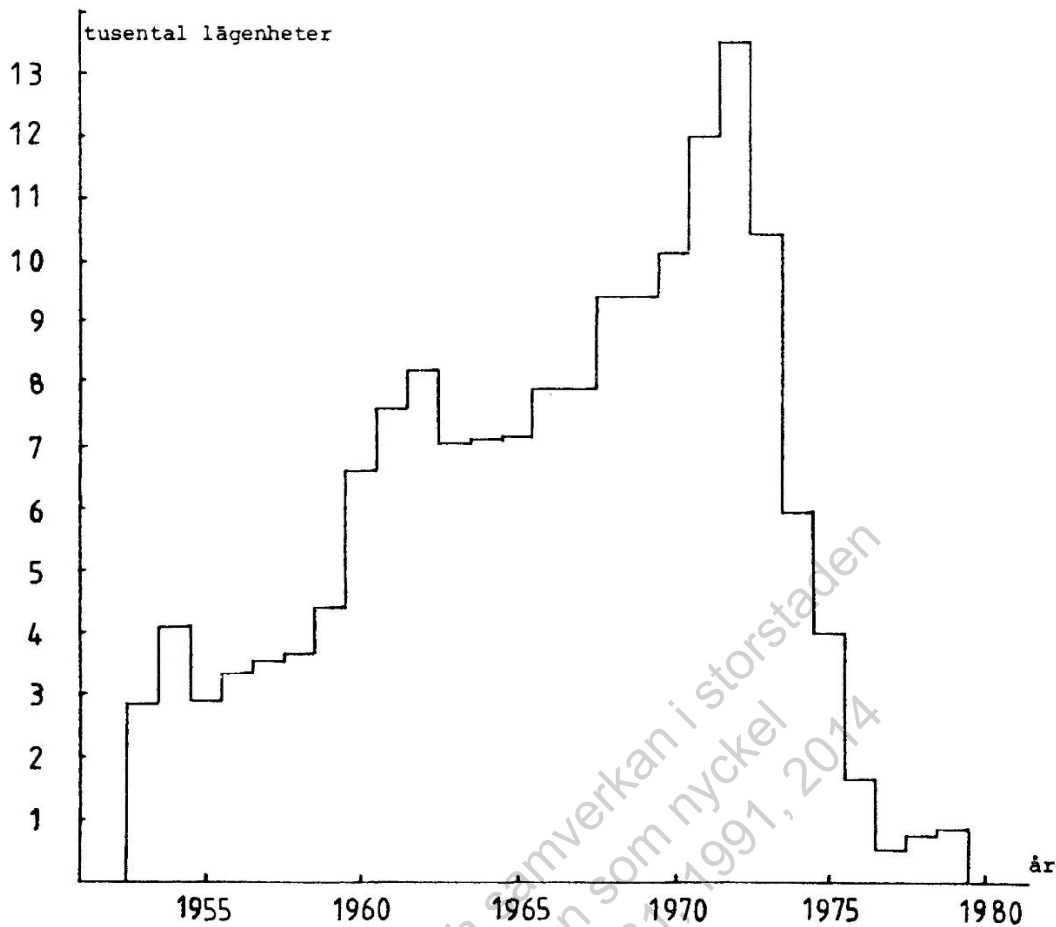
Samförståndet har segrat! frestas man utropa efter en sådan historieskrivning. Visserligen blev Hjalmar Mehres tankar om storlandstingets bostadspolitiska uppgifter inte verklighet,

men både planering och fördelning av lägenheter sker ju nu i regional regi. De gamla rivaliteterna finns emellertid kvar. Dessa samordningsorganisationer tillåts aldrig att spela några ledande roller, vilket blir särskilt tydligt i kärva tider. Under flaskhalsproblemens epok, då den centrala uppgiften var att bygga så mycket som det bara gick, fungerade dessa organisationer tillfredsställande. Ingen hade tid eller råd att riktigt tänka på inomregionala obalanser. Byggandet av lägenheter i flerfamiljshus i förortskommunerna tillväxte enligt det mönster figur 1 visar. Maximum nåddes år 1972 med mer än 13 000 lägenheter.

När de nyproducerade lägenheterna började stå tomma blev det uppenbart att några förortskommuner hade tagit en mycket kraftig dos regionalt ansvar, medan andra tackade nej. Överdoseringen sved i skinnet. Uteblivna skatteintäkter och hyror drabbade hårt och ojämnt. Ingen ville, av begripliga skäl bygga för en efterfrågan som inte fanns. Förortskommunernas byggande av lägenheter i flerfamiljshus efter toppåret 1972 framgår av figur 1.

Under bristtiden hade bostadsförmedlingen haft den viktiga uppgiften att förmedla den knappa nyttigheten hyreslägenheter. När alla hade möjlighet att få bostad, om än ej enligt vars och ens önskemål, ifrågasattes bostadsförmedlingens berättigande. Storstockholms planeringsnämnd hade under briståren haft den viktiga uppgifter att fördela, eventuellt öka, till buds stående byggkvoter mellan kommunerna. På 70-talet var den fördelningen ointressant.

Konkurrens och marknad i Stockholm
Bostadsmarknaden som fick en
Anders Gullberg 1981, 1991, 2014



Figur 1: Årlig produktion 1953–1979 av lägenheter i flerbostadshus i Storstockholms förortskommuner (= Stockholms nuvarande län exklusive Södertälje, Norrtälje, Nynäshamn och Stockholm – definitionen av Storstockholm har senare utvidgats till att gälla hela Stockholms län) i 1 000-tal.

70-talets byggande inriktades istället på småhusen. I dag är även denna sektor kraftigt krympt. Bostadsbyggandet befinner sig i bryderi. Byggekostnaderna ökar dramatiskt och trots att nyproduktionen subventioneras i en oroväckande och stigande omfattning både över statsbudgeten och via hyreshöjningar i allmännyttans äldre bestånd börjar hyrorna bli besvärande. Privatisering med ränteavdrag och inflationsskyddade placeringar har varit 70-talets melodi på bostadsmarknaden, vilket inte gör det lättare att idag komma tillrätta med problemen. De spekulativa inslagen i 70-talets bostadsaffärer har varit framträdande.

Idag har man stora svårigheter att nå upp till den byggvolym som anses nödvändig för att undvika bostadsbrist i regionen. En orsak som jag tycker är för lite uppmärksammas är den nygamla konflikten mellan kommunerna. Läxan från det tidiga 70-talet är inte glömd i förortskommunerna.

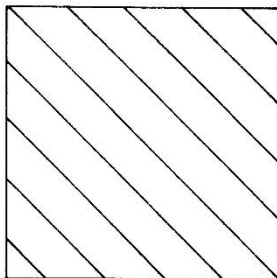
Bostadsmarknaden i regionen

Jag ställde tidigare frågan om vilka mekanismer det är som fördelar befolkningen ojämnt över regionen, vilka de mekanismer är som fördelar bostäder till hushåll och som därigenom inte bara fördelar nyttigheten bostad utan alla de sekundära nyttigheter som jag tidigare exemplifierat. På ett sätt är svaret mycket enkelt. Det sker genom bostadsmarknaden. Problemet är nu bara det att det inte finns någon enhetlig marknad. Det är knappast ens rimligt att tala om två eller tre distinkta delmarknader.

Nej fördelningen och omfördelningen av bostäder sker efter ett otal principer och det samlade systemet är så pass komplicerat att jag tvivlar på att någon har en riktig överblick. Jag har i varje fall inte kommit i kontakt med någon som känner till att en sådan sammanställning skulle ha gjorts. Däremot finns det en hel del modellbyggande för beskrivning och prognos av bostadsmarknaden i Storstockholm som inte bryr sig om dessa väsentliga institutionella skillnader. Vad kan vi då göra? Jag skall i några punkter ge ett förslag till hur regionala/lokala bostadsmarknader skulle kunna beskrivas och undersökas med hänsyn tagen just till den institutionella bilden.

Begreppet marknad implicerar dynamik. Låt mig ändå inleda med statiken, med beskrivning av tillstånd. Jag kommer därefter att gå över till hur beskrivning av förändringar kan göras och slutligen resonerar jag om de mekanismer som producerar förändringar.

Vid en viss tidpunkt finns det inom det aktuella området, i detta fall Storstockholm, ett visst antal hushåll. Låt oss symbolisera denna hushållsmängd med en "röd kvadrat" (här av tekniska skäl återgiven streckad i svart, figur 2), en "kvadrat av kött och blod".

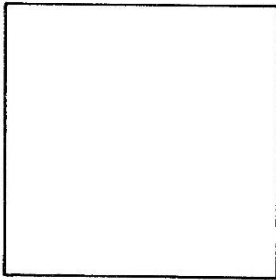


Figur 2: Se text.

1975 fanns i Storstockholm 675 000 hushåll, varav 385 000 i Stockholm. Detta efter grova bearbetningar av FoB-(Folk- och bostadsräknings)material. Jag räknar då in så kallade kollektivhushåll och andra privata hushåll liksom även personer som bor i andras hushåll utan

att vara sammanboende med eller barn till hushållsföreståndaren. Uppgifterna är osäkra bland annat som följd av definitionsproblem.

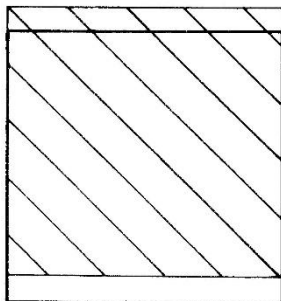
Vid samma tidpunkt fanns det i regionen en viss mängd lägenheter eller bostäder. Låt oss representera denna mängd med en svart ofylld kvadrat (figur 3).



Figur 3: Se text

1975 fanns i Storstockholm 645 000 lägenheter. Av dessa fanns 365 000 i Stockholm. Uppgifterna är inte tillförlitliga. Vissa bostadslägenheter som används för andra ändamål ingår inte. Olika typer av specialbostäder är exkluderade.

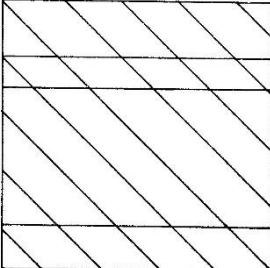
Om vi så låter hushållen ta plats i sina bostäder skall vi se att det föreligger en ganska god överensstämmelse (figur 4). Det finns en del lägenheter som inte används för bostadsändamål. Det kan röra sig om övernattningsbostäder, arbetslokaler och till uthyrning lediga lägenheter. Det finns också en grupp människor som verkligen saknar tak över huvudet: utesovare, ambulerande personer etc.



Figur 4: Se text

Hur är då lägenheter och hushåll förbundna med varandra vid en viss given tidpunkt? Med vilken rätt tar hushållet sin bostad i anspråk och efter vilka principer upplåts en bostadslägenhet till nyttjande? Låt mig börja från hushållssidan. Hushållen har på olika grunder förfoganderätten till de bostäder som bebos. Förfoganderätten regleras i olika lagverk: hyreslagen, jordabalken etc. Vilken förfoganderätt ett hushåll har till sin bostad är av största betydelse för kostnader, boendetrygghet och för möjligheterna att bo kvar lika väl som för möjligheterna att byta lägenhet.

Hushållen kan med andra ord delas upp efter vilken förfoganderätt de har till bostad. Vi återvänder till ”kvadraten av kött och blod” (figur 5).

	Kod	Storstockholm	Stockholm
	1	18,9	10,5
	2	12,2	9,3
	3	53,4	63,3
	4–10	15,5	16,9

Figur 5: Hushållens förfoganderätter till bostaden i procent. Koder:

- 1 Äganderätt: lägenheter i eget hyreshus, småhus på fri grund, småhus med tomträtt.
- 2 Bostadsrätt etc: rikskooperativa och privata bostadsrättsföreningar, andelshus, handelsbolag, aktiebolag, bostadsföreningar, blandform: Stockholms Kooperativa Bostadsförening.²
- 3 Hyresrätt: Allmännyttiga bolag, stat, landsting, kommun, fastighetsföretag, stiftelser, försäkringsbolag, privatpersoner.
- 4 Andrahandsuthyrning: av/i ägda småhus, bostadsrätt, hyresrätt, hyresrum.
- 5 Personal- och tjänstebostäder: till sjukhus- och institutionspersonal, fastighetsskötare, chefstjänstemän.
- 6 Kategori bostäder: Pensionärsbostäder, handikappbostäder, studenthem, elevhem.
- 7 Special- eller tillfällighetsbostäder: Ungkarlshotell, hotellhem, ungdomshotell, härbärgen.
- 8 Institutioner: långvård, mentalsjukhus, omsorgsvård, fängelser.
- 9 Illegalt: Ockupationer
- 10 Ambulerande och bostadslösa

Av de 675 000 hushållen i Storstockholmsregionen bebor 19 procent sin bostad med äganderätt, 12 procent med bostadsrätt och 53 procent med hyresrätt. De återstående 16 procent fördelar sig på kategorierna 4–10 i figur 5. För Stockholms stad är motsvarande siffror 11

² Lägenheter i SKB upplåts med hyresrätt, men fördelningen sker efter kötid som behålles även då lägenhet anvisats. Hyresgäster i SKB har därigenom en privilegierad ställning jämfört med andra hyresgäster.

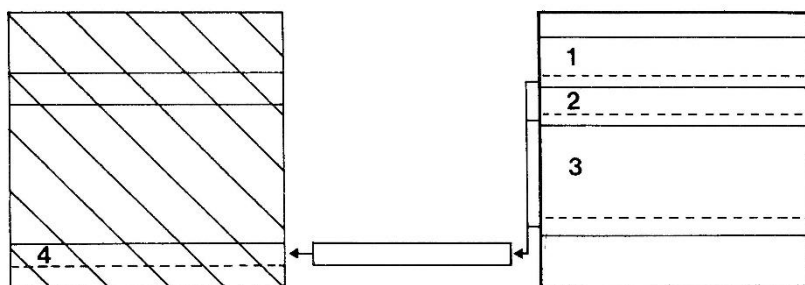
procent, 9 procent, 63 procent, och de som stod utanför de tre huvudkategorierna uppgick till 17 procent.

Jag går nu över till att betrakta lägenhetssidan (figur 6). Efter vilka principer upplåts lägenheter till bostadsändamål? Vi kan i långa stycken kopiera listan över hushållens förfogandegrunder på figur 5. Dock finns det några skillnader som är värda att beakta. Vi måste tillfoga en kategori 0 (se figur 6). Vidare bör observeras att kategori 4 (se figur 5) inte har någon motsvarighet när det gäller lägenheternas primära upplåtelseform. Andrahandsförhyring, inklusive förhyring av rum förutsätter ett mellanled, att rättssubjekt som disponerar lägenheten i första hand enligt någon av de förfogandegrunder jag redogjort för ovan, upplåter lägenheten till någon annan. Detta kan illustreras på följande sätt (figur 7). En del av de bostäder som primärt upplåts genom till exempel ägande-, bostads- eller hyresrätt upplåtes vidare.

	Kod
	0
	1
	2
	3
	5-8

Figur 6: Lägenheter efter primär upplåtelseform. Koder 1-3, 5-8 enligt text till figur 5.

- 0 Lägenheter som inte används för bostadsändamål: Övernattningslägenhet, arbetsplats, ledig att hyra/köpa.

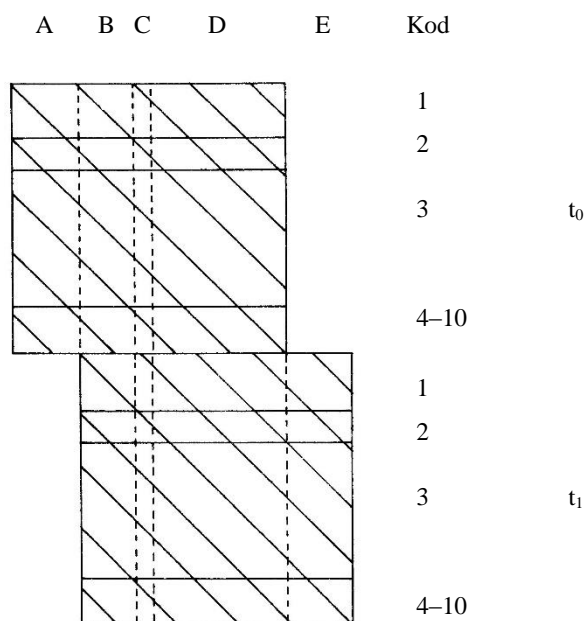


Figur 7: Se text.

Vi kan alltså konstatera att hushållen och lägenheterna står i förbindelse med varandra. Från hushållssidan genom de förfoganderätter hushållen har till dina bostäder och från lägenhets- sidan genom primära upplåtelseformer. I vissa fall förekommer mellanhänder i relationen mellan förfoganderätt och upplåtelseform som vid andrahandsuthyrning, men också vid vissa typer av tjänstebostäder. Jag har nu givit några viktiga redskap för lägesbeskrivning av lokala bostadsmarknader.

Hur kan då förändringar beskrivas? Låt oss ta kvadraterna till hjälp igen. Vi intresserar oss för förändringar mellan tidpunkten t_0 och t_1 .

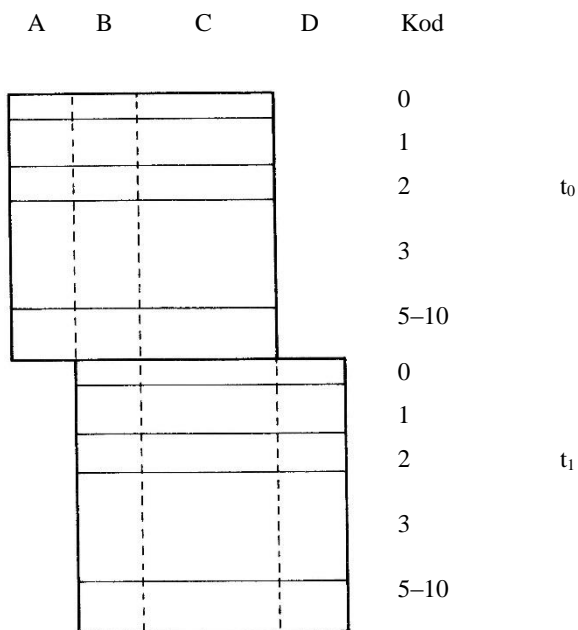
Vid den senare tidpunkten t_1 har hushåll försvunnit. Några har lämnat regionen, andra har flyttat samman och ytterligare andra har upphört genom att dess medlemmar avlidit. Vid t_1 har en del hushåll som inte fanns vid t_0 tillkommit. Det kan gälla inflyttare, personer som separerat och barn som lämnat föräldrarna. En grupp av hushåll har bytt bostad mellan t_0 och t_1 . Några hushåll bor i samma lägenhet men disponerar den enligt annan förfogandegrund, till exempel hyreslägenheter som omvandlas till bostadsrätter och personalbostäder som efter en viss tid övergår till ordinära hyresrätter. Förändringsbilden kan då specificeras, allt efter behov, med hänsyn till förändringar i flöden av familjer mellan olika förfogandegrunder (figur 8). Motsvarande förändringsbeskrivningar kan göras för den regionala/lokala bostadsstocken.



Figur 8: Förändringar i hushållens förfoganderätter till bostad mellan tidpunkterna t_0 och t_1 , Kod 1–10 se figur 5. A=hushåll som avgår, B=hushåll som bytt bostad, C=hushåll som bebor samma bostad men med förändrad förfoganderätt, D=hushåll som bebor samma lägenhet med oförändrad förfoganderätt, E=nyttillkomna hushåll.

Mellan t_0 och t_1 avgår lägenheter bland annat genom rivning och sammanläggning. Vissa lägenheter har också tillkommit till exempel genom nybyggnad, delning av lägenheter eller förändring av lokaler som aldrig varit avsedda för bostadsändamål. En grupp lägenheter ändrar under tiden primär upplåtelseform. Även här kan vi laborera med specificeringar allt efter behov. Olika stockar och flöden kan undersökas (figur 9).

Det jag nu har presenterat är ingenting annat än en beskrivningsram inriktad på skillnaderna i situationen på bostadsmarknaden mellan två tillfällen. Hur noggrann beskrivningen än görs blir den aldrig någon förklaring. Men systemet är utformat med tanke på vad som kan vara väsentligt att uppmärksamma vid försöken att förklara förändringar på bostadsmarknaden.



Figur 9: Förändringar i lägenhetsbeståndet mellan t_0 och t_1 . Kod 0 se figur 6, kod 1-3, 5-8 se figur 5.

A=avgångna lägenheter, B=lägenheter med förändrad primär upplåtelseform, C=kvarvarande lägenheter med oförändrad primär upplåtelseform, D=nyttillkomna lägenheter.

När hushållen försöker skaffa eller byta bostad kan de operera i olika system, olika system för fördelning och omfördelning av bostäder. I de olika systemen gäller olika regler. Hushållen konkurrerar om bostäder med olika medel i de olika systemen. Bostäder med olika förfogandegrunder fördelas i olika system. Vi har å ena sidan hushåll med vissa egenskaper och resurser. De konkurrerar om bostäder. Vi har å andra sidan lägenheter som ägaren önskar upplåta. Upplåtelse sker efter olika principer. Mellan hushållen och lägenhetsupplåtarna finns en rad kommunikationskanaler i form av annonsmarknad, anslagstavlur, kommunala och privata förmedlingar, kommunala och privata kösystem etc.

Hushållens möjligheter att röra sig från en typ av förfogandegrund till en annan eller mellan olika bostäder inom samma förfogandekategori beror på hur de olika systemen ser ut och vad de innehåller. Detta varierar över tid. Enligt min uppfattning är det här som förklaringarna till förändringarna på bostadsmarknaden bör sökas. Det vill säga i kombinationen av en rad enskilda individers, större organisationers och offentliga myndigheters agerande. Den komplexa institutionella ram inom vilken hushållen kan handla för att tillgodose sina önskemål bestäms genom lagstiftning, kommunala regelsystem etc. Men också genom hyresvärdars, förmedlares etc. handlingsmönster. Innehållet i de olika systemen – hur trångt det är – varierar med förhållanden som in- och utflyttning, ålderssammansättning, prisrelationer, produktionsvolym och hushållens önskemål. Jag skall presentera några drag i de fördelningsmekanismer som kan komma ifråga för olika typer av förfoganderätter.

1 Äganderätt

Fördelningssystem: Marknad. För nya statsbelånade småhus dock kö + sparande + varierande villkor + priskontroll.

Konkurrensresurser: Ekonomiska tillgångar, kreditvärdighet, tillgång till bytesobjekt, marknadskänedom. För de nya statsbelånade husen gäller ett flertal olika regler. I stort sett en kö för varje kommun. Sparinstituten har också köer av bostadssparare. Fördelning sker efter kötid, sparprestation. Villkor för köande varierar. Ofta ställs krav på kommunanknytning. Ett hushåll kan få sig tilldelat flera småhus. Något som ur privatekonomisk synvinkel måste framstå som fördelaktigt. Prisskillnader på 100 000 kronor är eller var inte ovanliga mellan den reglerade och den oreglerade marknaden. Nu gäller köpeskillingskontroll tre år efter att lånen lyfts.

Stockar/omsättning: I Stockholm fanns 1975 35 000 ägda småhus, i Storstockholm 126 000. Omkring 5 procent av beståndet omsätts per år. Nyproduktionen per år uppgår till 2–3 procent. I småhusköerna finns i mycket runda tal omkring 100 000 hushåll. 45 procent av de statsbelånade nyproducerade småhusen förmedlas genom sparinstituten.

2. Bostadsrätter m.m.

Fördelningssystem: Marknad. För nya bostadsrätter dock kö + sparande + insats, i vissa fall priskontroll eller helt undandragna marknaden.

Konkurrensresurser: Ekonomiska tillgångar, kreditvärdighet, bytesobjekt, marknadskänedom. Fördelning av nya objekt (till exempel inom HSB) efter kötid och sparande. Inom SKB (Stockholms Kooperativa Bostadsförening) fördelas lägenheter efter kötid och upplåts efter erläggande av insats med hyresrätt. Undandragna marknaden.

Stockar/omsättning: 1975: Stockholm 35 500, Storstockholm 72 000. Nyproduktion till exempel 1978: 1200 + omvandling av hyresrätter: 1000/år (1978 och 1979). Omsättning: Lägst i innerstaden 6 procent, närförorter 7–8 procent. förortskommuner 12–14 procent. Genomsnitt i urval för 1970-talet: Riksbyggen i snitt 9–10 procent. SBC (Sammanslutning för privata bostadsrättsföreningar, huvudsakligen i innerstaden) tror på 3–4 procent i de anslutna föreningarna (bygger ej på undersökningar). SKB 1980: 7–8 procent, HSB Storstockholm 1980: 8,3 procent, i innerstaden 7–8 procent.

3. Hyresrätt

Fördelningssystem: Svart, grå marknad, bytesmarknad, bostadsförmedling, privata köer.

Konkurrensresurser: Ekonomiska tillgångar, bytesobjekt, initiativkraft (till exempel vid bytesaktiviteter), goda referenser, säkra inkomster, särskilda behov, behov, tillhöra viss yrkesgrupp, kontakter bland fastighetsägare och -förvaltare.

Stockar/omsättning: I flerbostadshus 1975: Stockholm 240 000, Storstockholm 350 000. 1978 nyproduktion 2 000, rivning 750. Nettotillskott 0,4 procent. KSB förmedlar cirka 15 000 lägenheter per år. 25 procent går till förturer (inklusive evakueringsfall). Under 1980 avvisade hyresvärdarna 53 procent av de anvisade hyresgästerna.

Omsättningen på den svarta marknaden är svår att uppskatta. Mellan 5 000 och 10 000 per år i Stockholms innerstad. Motsvarar omkring 5 procent av stocken. Omflyttningarna i det allmännyttiga beståndet varierar kraftigt mellan olika områden. Attraktiva innerstadslägen har så låga siffror som 1 procent, medan i bostadsföretag som jag haft kontakt med årsomflyttningar på upp till 19,9 procent förekommer under 1980. Ännu högre siffror har, att döma av befolkningsstatistiken, förekommit. Omflyttningstalen tenderar emellertid att sjunka i tider av bostadsbrist. I något äldre bostadsområden i närförorter är siffror på 10 procent normala.

4. Andrahandsförhyrning

Fördelningssystem: Marknad, förmedling i anslutning till arbetsplatser, utbildningar och inom ramen för kommunens ungdomsverksamhet, etc.

Konkurrensresurser: Betalningsförmåga, referenser, kontakter.

Stockar/omsättning: Mycket svårt att uppskatta. Förmodligen ökande marknad i tider av bostadsbrist och stigande boendekostnader. Troligen hög omsättning.

5. Personal- och tjänstebostäder

Fördelningssystem/konkurrensresurser: Förmedlas till personer med vissa arbetsuppgifter via arbetsgivare. I vissa fall kan behov spela in.

Stockar/omsättning: Kräver specialundersökningar. Som exempel kan nämnas att Stockholms läns landsting har 8 000 lägenheter och Stockholms stads socialförvaltning minst 220.

6. Kategoribostäder

Fördelningssystem/konkurrensresurser: Kö, behov, tillhörighet.

Stockar/omsättning: Ytterligare inventeringar krävs. Några exempel: Pensionärsbostäder i Stockholms stad: drygt 10 000. Handikappbostäder i Stockholms stad: drygt 1 300.

Studentbostäder i Storstockholm: cirka 6 000. Särskilt produktionen av pensionärslägenheter är omfattande för närvarande.

7. Special- och tillfällighetsbostäder

Fördelning: Kö och prövning. *Konkurrensgrunder:* Behov och skötsamhet.

Stockar/omsättning: Ytterligare inventering behövs. Några exempel: Stiftelsen Hotellhem i Stockholm har i ungarshotell, bostadshotell, ungdomshotell 2 750 platser för korttidsuthyrning. Rum och lägenheter är avsedda som övergångsbostad. Vistelsetiderna kan dock bli ganska långa.

8. Institutioner

Fördelning: Behov, direkt eller indirekt tvång. *Kriterier:* Behov, tilldömd vistelse.

Stockar/omsättning: Uppgifter ej framtagna. Det är känt att beläggningen på vissa institutioner är högre än vad vårdbehovet motiverar, detta på grund av problem på bostadsmarknaden.

9. Illegalt och/eller okonventionellt boende

Fördelning: Ockupation, tillgrepp. *Konkurrensgrunder:* Kunskap, initiativkraft.

Stockar/omsättning: Försumbar.

10. Bostadslösa

Stockar/flöden: Ej utredda här.

Hur ser de totala rörelserna ut på bostadsmarknaden under ett år? Nästan 20 procent av befolkningen i Storstockholm flyttar. Antar vi att rörligheten för hushållen är lika stor bland alla hushållsstorlekar oberoende av antalet medlemmar flyttar alltså knappt 20 procent av 675 000 hushåll, det vill säga cirka 120 000 varje år. Några slutsatser: I drygt 10 procent av flyttningarna är bostadsförmedlingen inblandad. Om de grupper som är svagast på

bostadsmarknaden är informationen sämst. Ofta redovisas de endast som resttermer eller ingår inte alls i statistiken.

Till sist när det gäller analyser av regionala/lokala bostadsmarknader: Det är faktiskt inte så att hela resan från situationsbeskrivningar, via förändringsbeskrivningar till förklaring är tillryggalagd i och med att mekanismer och institutionella förhållanden specificeras. Skall arbetet ur vetenskaplig synpunkt bli något så när tillfredsställande måste steget tas fullt ut till de generella processer som återskapar och förändrar detta samhälle. För att sedan föras hela vägen tillbaka igen. Detta har jag inte mäktat omspanna i detta inlägg. Det är nog en problematik som kräver sitt eget symposium. Det är i den institutionella djungeln, i dess sammanflätningar och förändringar som strategiska komponenter i förklaringen till lokala/regionala bostadsmarknader bör sökas.

Segregationen är inte automatisk

Jag har tidigare berört frågan om segregation. Segregation är till vissa delar en spontan socioekonomisk process, det vill säga resultatet av de många individernas och hushållens enskilda handlande under givna betingelser. Men segregationen uppstår och vidmakthålles också genom centrala och inflytelserika aktörers medvetna agerande.

En källa till segregation är skillnaderna i de krav som allmännyttiga och privata hyresvärdar ställer på sina hyresgäster. Genom att dessa två bostadsbestånd inte är likformigt fördelade i regionen uppstår till exempel etnisk och socioekonomisk segregation. Vissa typer av bostäder kan bara förvärfvas av hushåll med goda ekonomiska resurser och betydande kreditvärdighet. I kommuner med stora andelar sådana bostäder tenderar proportionen ekonomiskt välbeställda att bli hög. Via den kommunala kontrollen av bostadsbyggandet kan dessa omständigheter användas att påverka befolkningssammansättningen.

En person med 100 000 i kommunalt taxerad inkomst betalar i skatt till primärkommunen 16 500 i Botkyrka, 11 650 i Lidingö och 10 500 i Danderyd. Detta har, som man kunde vänta, sin förklaring i skillnader i skatteunderlaget: Botkyrka 95 procent Lidingö 147 procent och Danderyd 160 procent av medelskattekraften i riket. Varför går det då inte en strid ström av flyttlass från Botkyrka till Danderyd eller Lidingö? Varför flyttar till exempel inte de stora grupper invandrare (i vissa områden 50 procent) som bor i Botkyrka till Lidingö och Danderyd för att sänka sin skatt? Svaret är att det är mycket svårt att komma in i dessa kommuner. Lägenheter, som förmedlas genom bostadsförmedlingen i de kommunerna – det rör sig för

Danderyds del om i genomsnitt 60 och för Lidingö om 270 lägenheter per år – tillfaller i stor utsträckning hushåll som redan bor i kommunen. Internrekryteringen uppgår i Danderyd till 86,5 procent och i Lidingö till 66,7 procent. Tillgången på hyresrätter är begränsad. I Danderyd finns relativt få, på Lidingö är andelen större, dock dominerar där privata företag. Båda kommunerna är attraktiva och hyresföretagen kan, om de vill, ställa höga krav för att acceptera en hyresgäst. Andelen invandrare är genomgående låg med undantag för några få avvikande områden. Under hela 70-talet med dess många tomma hyreslägenheter redovisar Danderyd och Lidingö tillsammans med Ekerö som enda kommuner i regionen inte en enda tom lägenhet. För närvarande strävar dessa kommuner efter att hålla flerbostadsbyggandet på låg nivå. Landstinget har till exempel försökt att med trafikpolitiken som påtryckningsmedel förmå Danderyd och Lidingö att höja sin produktion. Det föreligger också, bland annat från dessa kommuner önskemål om större inflytande vid fördelningen av kommande nyproduktion. Även när det gäller äganderätter är det svårt att ta sig in i dessa kommuner. De genomsnittliga priserna för småhus 1979 var i Danderyd 707 000, Lidingö 684 000 mot i Botkyrka 382 000. För jämförbara hus betalades 1973 enligt en undersökning redovisad av Erik Carlegrim på Lidingö 368 000, i Danderyd 327 000 och i Botkyrka 246 000.

Det torde inte råda något tvivel om att Danderyd, Lidingö med flera kommuner i Storstockholm använder bostadspolitiken som ett medel att påverka befolkningens sammansättning. När man bedömer detta måste man emellertid ha klart för sig att detta handlande i högsta grad överensstämmer med kommunallagens syftesformuleringar och förmodligen också med vad kommunmedlemmarna önskar. Den kommunala verksamhetens ändamål är ju nämligen att tillgodose kommunmedlemmarnas intressen, vilket man måste säga att bostadspolitiken, med något undantag, faktiskt gör. Det är detta som gör konflikterna mellan kommunala och regionala intressen i den storstockholmska bostadspolitiken så svåra.

Avslutning

Jag har nu kommit till slutet. Det innehåller tre punkter: I. Något om angelägna kunskapsbehov. II. Synpunkter på statistikproduktion. III. Hur diskussionen om bostadspolitiska frågor skall kunna föras vidare i en situation med SOLIDARITETS-BLOCKAD.

I. Som väl har framgått finns det en rad obesvarade frågor när det gäller den regionala bostadsmarknadens sätt att fungera i Storstockholm. En del av dessa frågetecken är angelägna

att räta ut i den krissituation, som vi nu befinner oss i. Jag skall nämna några exempel, men inte beröra det som redan är allmänt känt, till exempel den otroligt höga kostnadsnivån i nybyggnadsverksamheten och hyressplittringen mellan ny och äldre produktion, samt hotande sammanbrott i finansieringssystemet.

1. Bostadspolitikens stora betydelse, bostadsmarknaden som en nyckel, kan man få klarhet om först då de sekundära effekterna av fördelningen av bostäder undersöks. De fördelningsfrågor som ligger i förlängningen av de olika förfoganderätternas finansiering och skatte-regler har uppmärksammats, men den vanligen regressiva inkomstomfördelning som stads-systemet som sådant svarar för är otillfredsställande beaktad.
2. Det råder idag en bostadspolitisk krissituation i regionen som hotar att fördjupas. Det är svårt att tänka sig några lösningar genom nya omfattande generella reformverk. De sociala målen måste av allt att döma upprätthållas med hjälp av selektiva insatser, om möjligt utan diskriminerande inslag. För att en sådan politik skall bli träffsäker behövs bättre kunskaper om den regionala/lokala bostadsmarknadens funktionssätt. Framför allt behövs större insikter om hur de olika fördelningsmekanismerna fungerar och hur de olika systemen av förfoganderätter är förbundna med varandra.
3. Den gamla frågan om konflikter mellan regionens kommuner får inte glömmas bort i debatten. Här är *en* av huvudorsakerna till problemen i nyproduktionen.
4. Frågan om nybyggnadsbehovets storlek och utseende är svår att besvara utan kunskaper om vilka spridningseffekter nybyggnadstillskott av olika karaktär har. Studier av flyttkedjor – som för övrigt pågår – är därför angelägna. Bättre kunskaper om hur hushållen rör sig i systemet är också av värde till exempel i anknytning till hypoteser om hushållens flyttningskarriärer. Av särskild betydelse är vad som krävs för inträde i det mera reguljära systemet. Hur ser med andra ord ingångarna ut? Effekter på olika områden av hushållens flyttningar till exempel gentrifiering eller förslumning har också sitt givna intresse.
5. Mycket tyder på att det på bostadsmarknaden håller på att utvecklas ett A- och ett B-lag. De grupper som står utanför de tre primära förfoganderätterna tenderar att växa och tröskeln för att komma in att bli högre. Samtidigt kan kunskaper om just dessa grupper svårligen inhämtas i den reguljära statistiken. Här har statistikproducenterna en angelägen uppgift att anpassa sig till det nya bostadspolitiska läget. Men också att öka överensstämmelsen mellan faktisk bostadsanvändning och registrering/statistik.

II. När det gäller statistikproduktionen har jag förutom denna allmänna vädjan också ett konkret förslag att komma med: Utveckla på basis av bostadsföretagens register ett täckande lägenhetsregister för regionen med entydiga identitetsbeteckningar. Som det nu är råder stora oklarheter om vad som egentligen händer med lägenhetsbeståndet mellan de stora räkningarna. Med möjligheten att koppla samman hushåll och lägenheter i statistiska undersökningar ökar kunskapsmöjligheterna dramatiskt.

Bostadsförmedlingen har ett värdefullt material om sin verksamhet. Arkivresurser måste ställas till förfogande så att denna kunskapskälla inte går till spillo.

III. Det föreligger, hävdade jag inledningsvis, en SOLIDARITETSBLOCKAD på bostadsmarknaden. Det finns nästan inga sätt att sträva mot en lösning av det egna hushållets bostadsfråga som inte samtidigt innebär konkurrens med andra hushåll.

Solidariska försök att lösa den egna bostadsfrågan är sådana handlingar som samtidigt som de tillgodoser det egna behovet också förbättrar i stället för försämrar andra människors möjligheter på bostadsmarknaden. Vad jag kan se är sådana möjligheter BLOCKERADE.

När jag arbetade med denna problematik stötte jag mera av en slump på en artikel av den österrikiske nationalekonomen och socialdemokraten Egon Matzner. Matzner, som jag lärde mig uppskatta vid ett längre studieuppehåll i Väst-Berlin, diskuterar välfärdsstatens kris och anser att krisen inte gäller välfärdspolitikens mål utan att det är de traditionella medlen som inte längre fungerar. Matzner menar att man i längden inte bör räkna med att människor handlar emot sina egna intressen. Den centrala uppgiften i det läge vi nu befinner oss, där ytterligare omfattande transfereringar synas orealistiska, är att söka sådana samhällsliga arrangemang som innebär att det för var och en faktiskt lönar sig att välja solidariska lösningar.

När vi försöker finna bostadspolitiska lösningar bör vi med andra ord söka svaret på frågan: Hur ser det regionala bostadspolitiska system ut där det faktiskt betalar sig för hushållen att försöka tillgodose de egna bostadsbehoven på ett sådant sätt, att det förbättrat de andra hushållens möjligheter?

Ja så ser den verkliga kardinalfrågan ut för en välfärdsinriktad bostadspolitik i storstaden, en politik som har konsekvenser långt utöver det egentliga boendet!

Vem kan hjälpa till att finna svaren?