



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



KERSTIN BODSTRÖM

# Marken, makten och bostäderna

R3: 1994

Markanvisning inom mark-  
och bostadspolitiken i  
Stockholm

V-HUSETS BIBLIOTEK, LTH



15000

400129303

 BYGGFORSKNINGSRÅDET

FR

R3:1994

## **MARKEN, MAKTEN OCH BOSTÄDERNA**

**Markanvisning inom  
mark- och bostadspolitiken i Stockholm**

**Kerstin Bodström**

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 890379-9  
från Byggeforskningsrådet till Stockholms universitet,  
Kulturgeografi.**

**V-BIBLIOTEKET  
BYGG & KONSTRUKTION  
SEKTIONEN FÖR VÄG & VATTEN  
LUNDS TEKNISKA HÖGSKOLA  
Box 118, 221 00 LUND**

## REFERAT

För kommunägd mark krävs politiska beslut bl a om vem som ska få exploateringsuppdraget. Beslutet att anvisa en byggherre rätten att bebygga ett visst markområde med bostäder - markanvisning för bostäder - står i fokus för rapporten. Syftet har därvid varit att dels iaktta själva markanvisningsprocessen med dess aktörer och den politiska ramen, dels analysera resultat och effekter med viss betoning på det geografiska utfallet i storstadsområdet av mark- och markanvisningspolitik. Stockholms stad med sitt stora kommunala markinnehav har utgjort undersökningsområdet. Den centrala undersökningsperioden är tiden efter 1980. Perspektivet har också mycket översiktligt vidgats - geografiskt mot andra urbana områden och historiskt mot sekelskiftet.

Resultatet av markanvisningarna har analyserats mot bakgrund av de hundraåriga traditionella målen i ideologin bakom samhälleligt markinnehav - om markvärdestegringens omfördelning, om goda bostäder, om effektiv stadsutbyggnad - och bland dessa främst bostadsmålet. Bland många effekter - såväl avsiktliga som oavsiktliga, positiva som negativa - inom bostadsförsörjning och stadsutbyggnad har särskilt uppmärksamats den spridning geografiskt liksom den andel av det allmänt knappa storstadsutrymmet och av attraktiva lägen de olika kategorierna bostadsföretag erhållit - däribland den svenska motsvarigheten till "public housing", nämligen de allmännyttiga bostäderna. Det har bidragit till ett annan social zonering än den för storstäder förväntade.

Rapporten ingår också som Meddelande B 85  
Kulturgeografiska institutionen  
Stockholms universitet

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R3:1994

ISBN 91-540-5614-4  
Byggforskningsrådet, Stockholm

**gotab** 10167, Stockholm 1994

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## FÖRORD

### DEL I INLEDNING OCH EXEMPEL

1	INLEDNING.....	9
2	NYBODAHÖJDEN - ETT MARKANVISNINGSEXEMPEL.....	15
2.1	Kronologisk journal.....	17
2.2	Kommentarer till projektet Nybodahöjden.....	20
3	MARK - BEBYGGELSEUTVECKLING - GEOGRAFI.....	25

### DEL II MARK - MARKPOLITIK - BEBYGGELSEUTVECKLING

4	MARKPOLITIKEN I BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN.....	33
4.1	Stockholmsmarken.....	33
4.2	Privatägd och samhällsägd exploateringsmark.....	34
4.3	Den aktiva markpolitiken i Stockholm.....	35
4.3.1	De första markköpen.....	36
4.3.2	Den kommunala markpolitikens argument.....	43
4.3.3	Åtgärder utöver markförvärven.....	44
4.3.4	Stockholmsresultatet kring 1910, exemplet Enskede.....	48
4.3.5	Markförvärv och markutnyttjande 1910-80.....	49
4.3.6	Markpolitiken efter 1980.....	62
5	MARKINNEHAV - MARKVÄRDE - UTNYTTJANDEGRAD.....	69
5.1	Markens värde - priset på kommunal bostadsmark.....	69
5.1.1	Markvärde som schablon - några exempel.....	70
5.1.2	Markvärde och markanvisning.....	73
5.1.3	Markvärde och stadens inkomster från marken.....	73
5.2	Markens utnyttjandegrad.....	77
5.2.1	Exploateringsgraden - aktuell klassisk fråga.....	77
5.2.2	Exploateringsgraden som politisk fråga.....	79
5.2.3	Exploateringsgradens konsekvenser.....	83

### DEL III MARK - MARKANVISNING

6	MARKANVISNING.....	87
6.1	Systemet för markanvisning.....	87
6.2	Den formella kommunala processen för beslut om bostadsbyggandet.....	88
6.3	Termer, definitioner och komplikationer.....	90
6.4	Tidpunkten för markanvisning.....	92
6.5	Markanvisningens avtalsvärde.....	93
7	MARKANVISNING - DETALJSTUDIENS UPPLÄGGNING.....	95
7.1	Tillvägagångssätt.....	95
7.2	Källmaterial.....	97
7.3	Övriga kommentarer.....	100
8	MARKANVISNINGAR - ÖVERSIKT ÖVER PERIODEN 1945-80.....	101
8.1	Bakgrund.....	101
8.2	Situationen vid krigsslutet.....	102
8.3	Perioden 1945-1950.....	103
8.4	1950-talet.....	104
8.5	1960-talet.....	107
8.6	1970-talet.....	121
9	MARKANVISNING OCH BOSTADSBYGGANDE 1980-92.....	127
9.1	Fakta kring markanvisningarna.....	127
9.2	Anvisningar jämfört med produktion.....	128
9.3	Markanvisningarnas fördelning på kategorier av bygggherrar och upplåtelseformer.....	131

9.4	Samlade stora anvisningsbeslut.....	135
9.5	Bostadsbyggnadsprojekten - exemplen/studieobjekten....	144
10	MARKANVISNING - AKTÖRER .....	149
10.1	Beredande - bestämmande - beroende - berörda.....	149
10.2	Markanvisning - förhandling?.....	150
10.3	Aktörsgruppernas "överlappning".....	152
11	HANDLÄGGARE - HANDLÄGGNINGEN .....	155
11.1	Motiven i projekten.....	156
11.2	Motiven allmänt.....	160
11.3	Arbetsformer och kontakter.....	162
12	BYGGHERRAR.....	171
12.1	Byggherrar - kvantitet, kategori och karaktär.....	171
12.2	Byggherrekategorierna.....	172
12.3	Förändringar i uppsättningen företag.....	176
12.4	Byggherre kategorier, byggherrar och markanvisningsandelar 1980-92.....	179
12.5	Markanvisning - effekt för företagen.....	182
12.6	Byggherrekampen om marken.....	186
12.7	Åsikter om markanvisningssystemet.....	197
12.8	Uteblivna anvisningar - orsaker och reaktioner.....	198
13	POLITIKER - POLITIKEN.....	207
13.1	Allmänna politiska budskap.....	210
13.2	Markanvisning och politisk majoritet.....	212
13.2.1	Anvisningsmängder, anvisningsandelar och politisk majoritet.....	214
13.2.2	Politik - politiker och de samlade stora besluten....	217
13.2.3	Politik - politiker och bostadsbyggnadsprojekten....	220
14	MARKANVISNINGARNAS RESULTAT OCH EFFEKTER.....	235
14.1	Principer vid bedömning av markanvisningarnas resultat.	238
14.2	Resultat på överordnad nivå - "god bostadsförsörjning".	240
14.3	Resultat på delmålnivå.....	245
14.3.1	Samhällets del av markvärdestegringen.....	246
14.3.2	Bostäderna.....	249
14.3.2.1	Spekulativa vinstintressen.....	251
14.3.2.2	Konkurrens och kvalitet.....	256
14.3.2.3	Geografisk "spridning" och "blandning".....	260
14.3.2.4	Anvisning av attraktiv bostadsmark.....	265
14.3.3	"Stadsbyggnadsmål" - bebyggelseutveckling.....	269
14.4	Oavsiktliga effekter av markanvisningarna.....	271
14.4.1	Branscheffekter.....	272
14.4.2	Makteffekter.....	273
14.5	Markanvisningar i ett jämförande och i ett regionalt perspektiv.....	276
14.5.1	Storstäder utan betydande kommunalt markinnehav.....	278
14.5.2	Städer med stort samhälleligt markinnehav.....	279
14.5.3	Stockholm i stockholmsregionen.....	284
14.6	Resultaten i sammanfattning.....	287
15	AVSLUTNING.....	291
16	SAMMANFATTNING .....	293
	<b>SUMMARY .....</b>	<b>299</b>
	<b>NOTFÖRTECKNING .....</b>	<b>303</b>
	<b>KÄLLOR .....</b>	<b>319</b>
	<b>BILAGOR</b>	
	Bilaga 1 Journal över bostadsprojekt	
	Bilaga 2 Företagsförteckning m.m.	

## Förord

Byggforskningsrådet har generöst givit studien om Stockholms stads markanvisningar sitt ekonomiska stöd. När nu studien är slutförd finns anledning att rikta ett tack till alla dem som på varjehanda sätt hjälpt mig. Det gäller i första hand alla projektledare, byggherreföreträdare, politiker och övriga som ställt kunskap och tid till förfogande vid intervjuer och förfrågningar och som är förtecknade bland "källor" i rapportens slut. Särskilt beroende har jag därvid varit av den hjälp Lennart Ohlsson på Stockholms fastighetskontor ständigt varit beredd att ge - såväl med egna erfarenheter och egen kunskap som med vidarebefordran till andra källor och kontakter.

De som till slut tålmodigt läst och beredvilligt kommenterat hela eller delar av manuskriptet är - förutom Lennart Ohlsson - Ulf Sporrang (kulturgeografiska institutionen), Peter Heimbürger, Roger Miller (Department of Geography, Minnesota), Thomas Lundén och Stefan Stenberg. Lil Benton (Byggforskningsinstitutet) har i inledningsskedet lämnat kommentarer till utkastet.

För Kerstin Fliesberg och Monika Wågman på Stockholms fastighetsnämnds arkiv har rapporten inneburit många extra steg, extra bördor och tidskrävande eftersökningar. Bo Lanesjö på Stockholms stadsbyggnadskontor har ombesörjt framtagning av bebyggelsekartor, Bo Nyman och Maria Pleiborn på Stockholms utrednings- och statistikkontor motsvarande för statistiska utbredningskartor och Katarina Strömdahl på kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet har renritat övriga kartor. På kulturgeografiska institutionen har också Birgit Lindgård och Henrik Miettinen lämnat snabb och omfattande biblioteksservice, Lars Wåhlin teknisk och Stefan Ene datahaveristisk assistans. Stefan Stenberg har givit omfattande teknisk hjälp med manuskriptet, Mario Ponzio liksom Helen Atkinson har kontrolläst och Urban Evers har ställt sin utskriftsutrustning till förfogande.

Ett speciellt tack är jag skyldig de studerande vid kulturgeografiska institutionen som i sina uppsatsarbeten under temat markanvisning och markpolitik samlat och redovisat resultat som sedan också kommit denna rapport till del. Såväl dessa uppsatser som respektive författare finns i litteraturförteckningen men har också givits en separat förteckning i rapportens slut.

Stefan, Ellen, Einar och Sara har stått för tålmod, takt, tröst och tilltro.

Tack!

Stockholm den 15 september 1993

Kerstin Bodström





**Del I**

**INLEDNING  
OCH  
EXEMPEL**



## Kapitel 1

# INLEDNING

"All mänsklig aktivitet är på något sätt kopplad till mark. Mark är en begränsad tillgång som inte växer, medan i ett dynamiskt samhälle efterfrågan på mark ständigt ökar." (Heimbürger 1976)

Denna sanna och fundamentala, men för mitt ändamål väl högtidliga, inledning lämnar jag med respekt omedelbart för att på ett annat plan konstatera att marken har en strategisk roll såväl i politik som praktisk planering och dessutom inom den geografiska disciplinen där jag är verksam. Marken är en resurs och en restriktion. Inte minst visar sig detta i den för storstäderna typiska kampen om markbitarna. Fördelningen av makten över marken får en avgörande betydelse för stadens utbyggnad.

Denna makt över marken kan dels bygga på ägande- eller dispositionsrätt, dels på en förvaltningsmässig beslutanderätt, t ex det kommunala planmonopol som kommunerna i Sverige har tilldelats. En splittrad makt över marken med många aktörer gör det svårare för kommunen att genomföra önskade förändringar. Fördelningen av makten över marken, med allt vad den innefattar av bl.a äganderätt, dispositionsrätt, rätt till avkastning och förvaltningsmässig rätt att besluta, speglar också samhällsstruktur, maktförhållanden, tradition, historia, kultur, geografi..... Kombinationen av kommunalt planmonopol - generellt för alla svenska kommuner - och ett kommunalt markinnehav, som till sitt omfång visserligen varierar mellan kommunerna men allmänt sett är stort, ger ett inflytande över planeringen som kan utnyttjas för att styra förändringar och nå uppsatta mål, t ex beträffande bostadsförsörjningen. Stockholms kommun intar därvidlag en särställning med sitt exceptionellt stora markinnehav.

Till skillnad mot den privat ägda marken är den kommunalt ägda - vare sig det gäller inköp, fördelning, användning eller försäljning - alltid förknippad med någon form av officiellt beslut. Det för denna studie väsentligaste är därvid beslutet om vem som får bebygga marken och på vilka villkor, dvs beslut om markanvisning.

### Vem bygger - varför - var - när? Vem beslutar?

Varför har just AB Svenska Bostäder byggt bostadsområdet Dalen? Varför har SKB (Stockholms Kooperativa Bostadsförening) byggt på Ormberget i Gröndal och HSB i kvarteret Hamnvakten på Södermalm - alla i Stockholm och på kommunägd mark? Exemplet kan göras många och de är resultat av officiella beslut om fördelning av rätten att bebygga den kommunala marken, i allmänhet benämnda markanvisnings- eller markfördelningsbeslut.

## Bakgrund och syfte

Mitt intresse för motiv och principer bakom denna fördelning väcktes under exkursioner och i samband med studier av bostadsområden i Stockholm. De första sonderingarna antydde att det doldes ett svårfångat och komplicerat "motivkomplex" bakom beslutet, vilket är den mest påtagliga orsaken till denna studie.

HSB genomförde under 1987 en kampanj med bl a stora affischer i tunnelbanestationerna och annonser i dagspressen i syfte att påverka kommunerna att tilldela HSB mark för bostäder. Detta tillsammans med den ringa uppmärksamhet denna del av den kommunala bostadspolitiken hade erhållit, förstärkte min nyfikenhet på systemet. Ingenting fanns officiellt dokumenterat eller sammanfattat tidigare.

Som allmän inspiration i bakgrunden ligger också den uppmärksamhet Stockholm sedan länge tilldragit sig för sin unikt aktiva markpolitik. Ett aktuellt exempel på detta är en avhandling som jämför Söul och Stockholm med avseende på just markpolitik för bostadsförsörjning, vilken Heon-Joo Park - sydkoreansk gästforskare - nyligen avslutade (Park 1991). Markpolitiken beskrivs i internationella sammanhang nästan som ett svenskt nationellt särdrag (Darin-Drabkin 1977).

Denna bakgrund och upptakt tillsammans med det faktum att jag inledde studierna av markanvisningar i form av studerandeuppsatser för vilka jag var handledare, har givit undersökningen en viss "impressionistisk prägel". Det är inte en sedan lång tid bearbetad teori som testas, utan det är resultatet av en spontan nyfikenhet på just detta med markfördelning som redovisas.

Syftet med studien är att med utgångspunkt från vissa stockholmsexempel fånga företeelsen markanvisning - målet, processen, resultatet och inblandade aktörer.

Eftersom anvisning av mark förutsätter att samhället förfogar över marken, kräver en studie av markanvisning att den sätts in i sitt större sammanhang av kommunal markpolitik, som i sin tur skall ses mot bakgrund av ägoförhållandenas betydelse för bebyggelseutvecklingen. Detta är i nästa steg en del av ett ännu större komplex - markanvändning och planering för bostadsförsörjning.

Min huvudfråga inför undersökningen - fomulerad i två steg - har varit:

- a. Vad betyder kommunalt markinnehav för bostadsförsörjning på kort och lång sikt?

Ger ett samhälleligt markinnehav de effekter man "klassiskt" anfört som motiv: ekonomisk samhällsvinst, rättvisare ekonomisk fördelning, billigare och bättre bostäder, rationellare planering av bebyggelseutvecklingen?

- b. Hur visar sig detta i de kommunala markanvisningarna för bostäder?

Är dessa klassiska mål med den aktiva markpolitiken också vägledande i besluten kring markanvisning och med vilket resultat? Vilka övriga effekter ger systemet med markanvisning?

Ett klart och koncist svar kan aldrig dessa frågor få. Med hjälp av fakta kring processen försöker jag spegla och lyfta fram effekterna, men kommer inte att kunna mäta deras styrka.

Bakgrunden till målen liksom resultaten allmänt av markpolitiken redovisas i del II, medan motsvarande för just markanvisning huvudsakligen redovisas i del III.

Frågan har också många anknytningspunkter till andra större teorikomplex - om makt och social organisation, om markvärden och fastighetsrätt för att nämna ett par exempel - här endast antydda i förbigående.

### Stockholm som undersökningsområde

Studiernas utgångspunkt i Stockholm har jag redan förklarat - nyfikenheten väcktes här och Stockholm har en särställning beträffande aktiv markpolitik. Man kan möjligen hävda att Stockholm är alltför speciellt för att vara intressant. Ändå är det utmanande med just den renodlade situation där man politiskt har kunnat fatta beslut om marken utan de många kompromisser och omvägar som beroendet av andra markägare medför.

Stockholms kommuns markpolitik måste ses mot bakgrund av hela storstadsregionen, så hårt som "pusselbitarna" kommuner är sammanfogade i ett storstadsområde - inte minst beträffande bostadsförsörjningen. I just geografiska undersökningar betonas ofta det vilseledande i att se kommunerna i ett storstadsområde isolerade från varandra. Sammanställningar för hela stockholmsregionen med fokus på just ägandeförhållanden till marken existerar inte medan det däremot finns många sammanställningar som rör bostadsförsörjningen generellt. Att på samma sätt som för Stockholm följa både markpolitik och markanvisning i de tjugofem förortskommunerna har av resursskäl inte varit möjligt. Vissa redan utförda sammanställningar och några exempel främst i form av genomförda studentuppsatser använder jag dock för att sätta in Stockholm i det regionala sammanhanget.

### Storstaden som undersökningsområde

Frågorna har initierats i en storstad. Hela frågan om aktiv markpolitik och bostadsförsörjning är av naturliga skäl särskilt accentuerad i de största städerna. Det är därför naturligt att koppla frågorna till storstadsregioner. Att i första hand ha Stockholms som utgångspunkt och komplettera med Göte-

borg och Malmö, har inte vållat något urvalsproblem - dessa tre ifrågasätts egentligen aldrig som Sveriges enda storstäder. Jag har även utnyttjat undersökningar i andra kommuner (Örebro, Karlstad och Norrköping) (1) i de sammanhang detta har relevans.

## Jämförelser

Att som Heon Joo Park (Park 1991) med avseende på markpolitik och bostadsförörjning jämföra två storstäder - Söul och Stockholm - i skilda världsdelar och kulturer är utmanande och spännande. Överhuvudtaget kan situationen i andra länders storstäder utgöra en bakgrund för bedömning av effekterna av det mer specifikt svenska och stockholmska. Jag har emellertid på ett tidigt stadium bedömt att det inte är en absolut nödvändig förutsättning och framför allt att det är omöjligt att genomföra här mer än som resonemang. Det skulle kräva en mycket stor arbetsinsats att renodla det jag vill jämföra, det krävs mer än en jämförelse och eventuella iakttagna samband med skillnader och likheter räcker ändå inte för pålitliga vetenskapliga slutsatser om orsaker och verkan. Jag har därför valt att endast antyda jämförelser inom den här relativt begränsade studien.

Park går dessutom ett steg vidare och antyder det ena systemet - Stockholms - som tänkbar modell eller inspirationskälla för det andra - Söuls. Eftersom jag inte ens anser mig ha möjlighet att göra pålitliga jämförelser inom ramen för den här studien, är slutsatser av den karaktären ännu mer avlägsna. Av materialet från FN:s stora konferens 1971 "Land for Human Settlement" (2) framgår emellertid tydligt en avsikt att betrakta samhällsägda mark som ett verktyg vid konfrontation med storstadsproblem i vid bemärkelse, vare sig det rör städer i Europa, i utvecklingsländer eller någon annanstans. Samma antydning gör t ex H. Darin-Drabkin (Darin-Drabkin 1977).

## Avgränsning i tiden

Även om tyngdpunkten i min undersökning ligger på de senaste årens anvisningar, är dessa alltid förknippade med tidigare markköp, markanvisningar och politiska överväganden liksom med en allmän tradition och "kultur" i den officiella behandlingen av markärenden. Detta gör en historisk anknytning både naturlig och nödvändig. Sett mycket allmänt har samhälleligt ägd mark en lång historia, vilket bland många andra Peter Heimbürger påpekat (Heimbürger 1976). I mer inskränkt bemärkelse kom för Stockholms del "samhällsmark" i form av kommunalägd mark att strax efter sekelskiftet bli ett instrument för bostadspolitik och planering, vilket erbjuder en naturlig gräns för tillbakablickar när det gäller markpolitik. Med den "moderna" bostadspolitikens uppkomst under efterkrigstiden blev markanvisningar i min bemärkelse aktuella, varför denna del av studien endast berör efterkrigstiden.

## Tillvägagångssätt

Beträffande metoden i undersökningen vill jag här endast ge vissa antydningar och väljer istället att senare fortlöpande redovisa tillvägagångssättet med dess brister och förtjänster.

Markanvisning som företeelse är svårfångad och har inte explicit behandlats i undersökningar tidigare. Den registreras endast protokollsmässigt. Den har en politisk och förhandlingskänslig karaktär med mycket stora ekonomiska värden involverade. Kommunala protokoll räcker inte som källa. Intervjuer kan användas som komplement, men lämnar ändå till slut mycket av spelet om marken oavslöjat.

Jag har valt att bli följare av vissa projekt som varit aktuella för markanvisning under just min undersökningstid för att i så "färsk" form som möjligt kunna få de inblandades synpunkter som komplement till protokoll och utlåtanden. Detta ger dock andra problem. Det finns såväl praktiska som principiella svårigheter att ta del av ett material som "pågår", som ännu inte är fullbordat och arkiverat. Dessutom har ingen ännu hunnit få perspektiv på förloppet. Ämnets karaktär gör att det heller inte tillåter någon fullständig öppenhet - ett problem som är större ju mer aktuellt och ju mer kontroversiellt ärendet är. Graden av öppenhet är dessutom nästan omöjlig att bedöma. En risk är dessutom att de som är mer meddelsamma blir överrepresenterade bland synpunkterna.

För historiska tillbakablickar liksom för utblickarna till andra städer bildar omväxlande skriftligt källmaterial och intervjuer underlaget.

## Studiens karaktär

Min spontana upplevelse av den del av studien som bygger på aktuella ärenden är, att jag i början av 1990 hoppade på en karusell, som jag hade fått biljett för att snurra med på under drygt ett halvår. Sedan måste jag hoppa av och kunde därefter endast sporadiskt kontrollera vad som hände vissa av pjäserna på karusellen, eftersom jag inte var passagerare längre.

Under den knappa åkstunden, då karusellen var igång med full fart redan när jag hoppade på och som fortsatte (nästan) lika hektiskt när jag hoppade av - skulle jag försöka hinna uppfatta vilka som var med, vad de hade för sig och vad som då hände, och sist men inte minst - vad som egentligen drev apparaten runt. Helst skulle jag också under åkturen se vad som försiggick runt karusellen, få vyer av omgivning och publik. Nästan alla de andra passagerarna hade varit längre. De kände åkreglerna bättre och hade ett sublimt - ibland på gränsen till hemligt - och beprövat signalsystem sinsemellan som jag, trots att jag snurrade med och försökte vara beredd och lyhörd, endast hann uppfatta fragment av.

Detta gav under "åkturens" gång upphov till reflexioner om möjligheterna till inblick för dem som stod runt om och som inte hade min "biljett" att uppfatta något - eller, i klartext, om möjligheterna till demokratisk insyn i planeringen.

Mitt halvår "råkade inträffa" när omgivningen såg ut så här beträffande sådant som har relevans för undersökningen:

Bostadsbrist, markbrist, politiskt jämn och instabil situation i Stockholm, konjunktursvängning - från hög- till lågkonjunktur i landet, extremt höga byggkostnader, styrande statliga lånebestämmelser kopplade till byggkostnader och markinnehav, en sedan 1970-talet upparbetad medborgarmedvetenhet i planfrågor, ny plan- och bygglagstiftning, nya översiktsplaner för kommunerna (för Stockholm den första på nära fyrtio år), ny regionplan för stockholmsregionen, miljöhinder - delvis nyupptäckta - för bebyggande, privatiseringsdebatt om offentlig verksamhet såväl som om bostadsmark, hög aktivitet och hög lönsamhet i lokalbyggandet, lägre aktivitet och sämre lönsamhet i bostadsbyggandet, statligt beslutade restriktioner för såväl nybyggnad av lokaler som ombyggnad av bostäder till förmån för nybyggnad av bostäder, många nyfödda barn, många unga som gick ut på bostadsmarknaden, ett stort och växande antal ensamhushåll, storstadsfrågor i forskningsfokus med bl a den statliga s k storstadsutredningens rapporter publicerade i högt tempo under vintern/ våren 1990 (3), många konferenser om storstaden, trafikuppgörelser för storstäderna på regeringsnivå, riksdagsbeslut om skatteomläggning och ny bostadsfinansiering från nyåret 1990/91 med stor osäkerhet och oenighet om effekterna och till sist, mitt-tid mellan de politiska valen vid min studiestart och ett val under studiens gång.

Karusellen nästan tvärstannade sedan tämligen oväntat och fick dessutom i och med valet en ny ledning och ny besättning.

I rapportskrivningens slutskede har mycket förändrats - lägre aktivitet och lägre lönsamhet för allt byggande, ny regering, ny kommunledning och ny landstingsledning efter borgerlig valframgång i september 1991 och många nya beslut och signaler beträffande markpolitik och bostadsförsörjning.

Jag har valt att inleda resten av rapporten med ett konkret exempel på ett markanvisningsärende i Stockholm, medvetet detaljerat redovisat. Framställningen bygger på offentliga handlingar men har kompletterats med vissa allmänt hållna kommentarer till exemplet sett som byggnadsprojekt. Det ingår i rapportens del I vilken avslutas med en kort översikt över mark- och markanvisningsfrågornas inplacering i ämnet geografi.

Del II berör mark och markpolitik allmänt medan jag i del III återkommer till just markanvisning.



## Kapitel 2

# NYBODAHÖJDEN - ETT MARKANVISNINGSEXEMPEL

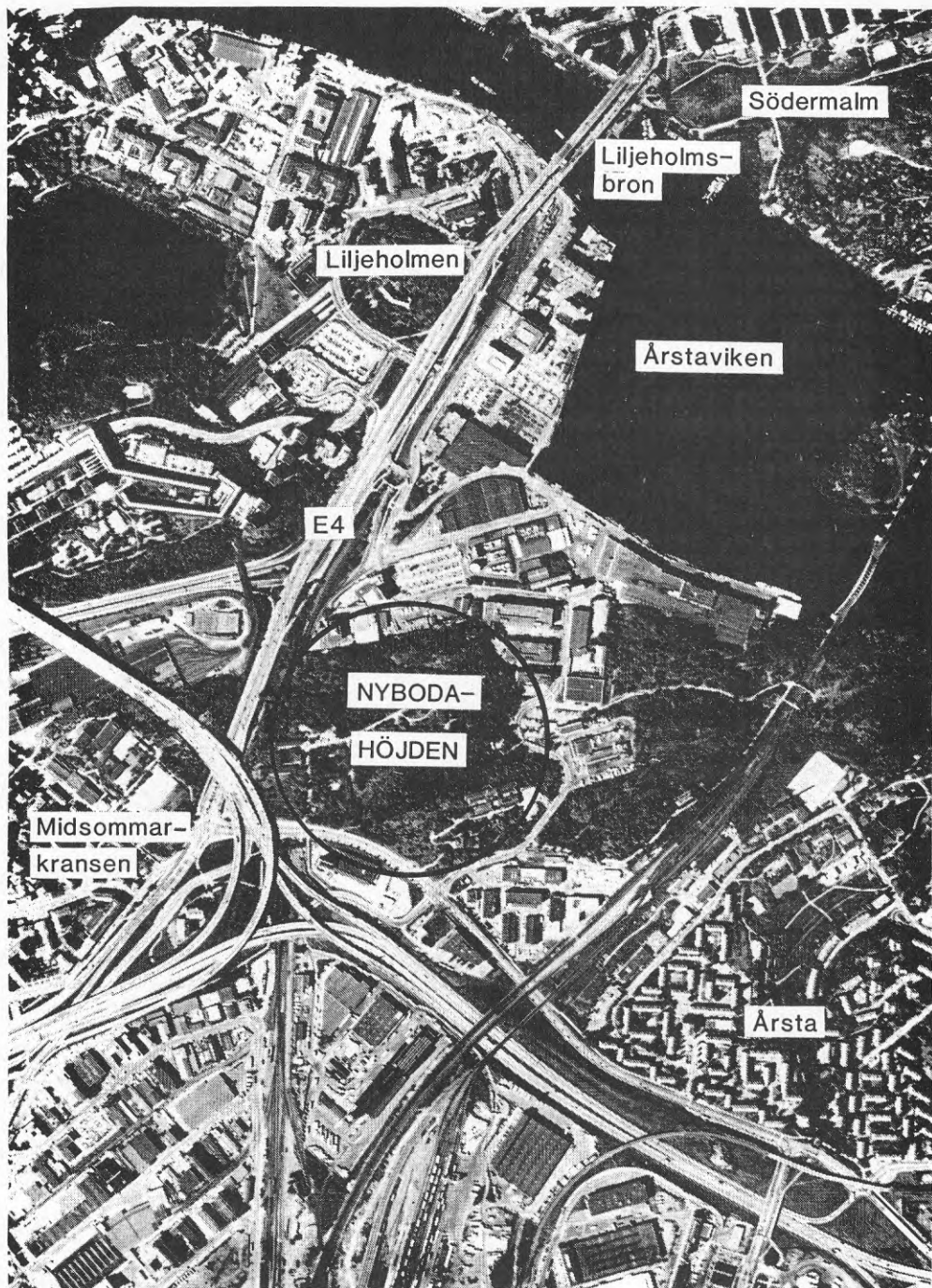
Nybodahöjden (tidigare Nyboda hemmet) skall enligt fortfarande gällande s k preliminär markanvisning bebyggas av de fyra byggherrarna HSB Stockholm, AB Familjebostäder, Riksbyggen Stockholm och BGB i Stockholm AB. Detta beslut om preliminär markanvisning togs av fastighetsnämnden den 8 maj 1990 och gäller 700 (+ ev ytterligare 100 senare) lägenheter. Det kan dock noteras att BGB har hunnit gå i konkurs.

Nybodahöjden är beläget utefter E4 strax söder om Stockholms innerstad och Liljeholmsbrons sydfäste (se flygbilden på nästa sida och karta i avsnitt 9.5). Den utgörs av ett skogbevuxet berg, avskuret från omgivande stadsdelar av stora trafikleder och industriområden.



Nybodahöjden sedd västerifrån.

Stockholms stad uppförde på 1930-talet på Nybodahöjden ett s k barnupptagningshem, Nyboda hemmet (synligt på bilden), vilket 1971 övergick till Stockholms läns landsting som hem för utvecklingsstörda barn och ungdomar. Denna institution har nu avvecklats. Marken tillhörde vid planprocessens början ännu landstinget. Enligt en principöverenskommelse från 1987 om markbyten mellan landstinget och staden överfördes marken den 1 januari 1992 efter avslutade förhandlingar till staden.



Flygbild över Nybodahöjden med omgivningarna.  
(Foto Lantmäteriet 1989. Godkänd för spridning 1991-11-06)

## 2.1 Nybodaexemplet - kronologisk journal

(ang använda förkortningar - se noter till kapitel 2)

- \* I den "Områdesöversyn Liljeholmen - förslag till utbyggnadsprogram" som presenterades av staden 1987 ingick, bland andra föreslagna nybyggnadsprojekt i trakten, kvarteret Nyboda hemmet. Här tänkte man sig 500 lägenheter i "en tät låg bebyggelse som kröner områdets klart avgränsade höjdpåtag".
- \* Fastighetskontoret (FsK) föreslog december 1987 i ett tjänsteutlåtande (tju 87-12-09) fastighetsnämnden (FsN) att anvisa mark till byggherrar för ett större antal lägenheter (lgh), som ingick i kommunens bostadsförsörjningsprogram för perioden 1988-92 (KBP 1988-92). Sammanlagt gällde anvisningarna c:a 3.550 lägenheter uppdelade på 15 "bostadsprojekt" av bostadsförsörjningsprogrammets totalt c:a 24.500 lgh i 179 projekt, varav Nyboda höjden utgjorde ett. Dessutom föreslogs för två projekt, Stadshagsklippan och Ärvingefältet (Ärvingefältet, se även bilaga 1) - med tillsammans 6-800 lgh - anvisning av mark ske genom tävling, s k markanvisningstävling.
- \* Att i större utsträckning än tidigare använda tävling som underlag för markanvisning var en direkt uppmaning från kommunfullmäktige (Kf protokoll 87-08-31). Man ville där också att byggnadsnämnden och fastighetsnämnden skulle pröva om de framtida boendekostnaderna kunde vara ett moment i markanvisningstävlingar. Man ville även att de båda nämnderna skulle genomföra sk fribyggetävlingar, vilket innebär att vissa avsteg från byggnormerna skulle kunna tillåtas.
- \* Nämndledamöter representerande folkpartiet (fp), moderater (m) och stockholmspartiet (sp) hade i en skrivelse till fastighetsnämnden 87-09-08 (FsK tju 87-12-09, bil 1) föreslagit utarbetande av en mall för hur markanvisningstävlingar kan organiseras. Detta förslag om mall avfärdade Fsk i samma tjänsteutlåtande med motivering att projekt lämpliga och möjliga för tävling är så stora och komplicerade och sinsemellan så olika att processen inte kan organiseras efter mall.
- \* Marken vid Nyboda hemmet föreslogs av fastighetskontoret (i samma utlåtande som ovan) anvisas med en tredjedel av antalet lägenheter till vardera av de tre byggherrarna AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och Stockholms Kooperativa Bostadsförening. De två första är s k allmännyttiga kommunala bostadsföretag medan den tredje är en kooperativ bostadsförening som tillämpar hyresformen. Ingen speciell motivering finns till just denna fördelning för Nyboda hemmet, men i inledningen till ärendet med anvisningsförslag för de 17 projekten gav man en översikt över fördelningen i stort till de tre kategorierna allmännyttiga, kooperativa och privata byggherrar under 1980-talet liksom fördelningen på lägenheternas upplåtelseformer. Antalet lägenheter aktuella för byggnation i Nyboda var fortfarande c:a 500.
- \* Ovan nämnda tjänsteutlåtande (tju 87-12-09) utgjorde fastighetskontorets förslag till beslut i fastighetsnämnden 1988-01-19. Efter två bordläggningar togs det upp till beslut 1988-02-16 (FsN protokoll 88-02-16). Fastighetsnämndens politiska sammansättning var: 3 socialdemokratiska ledamöter (s), 1 vänsterpartiet kommunister (vpk), 3 moderater (m) och 2 folkpartister (fp). Nämnden var alltså borgerligt dominerad med 5 ledamöter mot 4. Ordförande, socialdemokrat, yrkade på beslut i enlighet med fastighetskontorets förslag beträffande majoriteten (10 st) av de aktuella 17 projekten, däribland Nyboda hemmet, men gav egna förslag för de övriga, t ex direktanvisning istället för tävling i fallen Ärvingefältet och Stadshagsklippan. Detta yrkande innebar alltså att inga tävlingar skulle ingå i beslutet. Folkpartiet och moderaterna yrkade istället att nämnden borde besluta enligt ett förslag, som innebar andra byggherrar än i fastighetskontorets förslag för

åtta av projekten, bl a önskade man markanvisningstävling för Nyboda-hemmet. Vänsterpartiet kommunisterna yrkade återförvisning av ärendet för omarbetning till ett förslag där mark huvudsakligen skulle anvisas de allmännyttiga bostadsföretagen, Studentbostadsstiftelsen samt de rikskooperativa företagen.

- \* M:s och fp:s förslag bifölls utan omröstning av fastighetsnämnden, men vpk deltog ej i beslutet och s reserverade sig och lät anteckna till protokollet att man "förbehöll sig rätten att ändra beslutet vid eventuellt majoritetsskifte". Stockholmspartiet, som endast hade suppleantplats i fastighetsnämnden anslöt sig till nämndens beslut ovan, bl a till anvisningstävling för Nybodaprojektet, men med vissa reservationer i övrigt.
- \* Fastighetsnämndens beslut 88-02-16 blev alltså, beträffande Nyboda-hemmet, markanvisningstävling. Beslutet stred mot fastighetskontorets förslag. Ändringen hade föreslagits av nämndmajoriteten, m och fp.
- \* I bostadsförsörjningsprogrammet för 1989-93, antaget av fastighetsnämnden och kommunfullmäktige 1988, angavs fortfarande för Nyboda-hemmet 500 lgh och dessutom anvisning genom tävling.
- \* I bostadsförsörjningsprogrammet för 1990-94, antaget 1989, hade antalet lägenheter i Nyboda ökat till 800 och nu angavs också 30- till 50.000 kvm lokalyta i projektet. Tävlning nämndes nu inte.
- \* I ett nytt tjänsteutlåtande från fastighetskontoret, daterat 90-03-15, presenterades för beslut i fastighetsnämnden ett förslag till planprogram för Nybodahöjden (tidigare Nyboda-hemmet) upprättat gemensamt av stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret. I samma tjänsteutlåtande föreslogs nämnden godkänna att fyra arkitekter skulle ges s k parallella uppdrag att utarbeta förslag till utformning av bebyggelsen varvid nämndens tidigare beslut om markanvisningstävling från 88-02-16 skulle upphävas. Man hänvisade här till att i en bostadsstadsdel i så avskilt läge som Nyboda borde lägenheterna representera varierande upplåtelseformer, vilket också betyder olika byggherrar, för att därigenom ytterst ge stadsdelen en "socialt och åldersmässigt blandad befolkning". Detta skulle enligt fastighetskontoret vara svårare att uppnå om uppdraget efter en markanvisningstävling gick till ett enda vinnande företag. Nybodahöjden föreslogs nu bebyggas med minst 800 lgh (jämfört med 500 lgh tidigare), detta för att ge underlag för låg- och mellanstadieskola och barnstugor. Planprogrammet innehåller också en utbyggnad av befintliga industrifastigheter runt om med c:a 20.000 kvm + c:a 5.000 kvm yta för kommunal och kommersiell service. Däremot var det inte längre aktuellt som i KBP 90-94 med 50.000 kvm nyexploaterad lokalyta.
- \* I ytterligare ett tjänsteutlåtande från Fsk, daterat fem dagar senare än det förra (Fsk tju 90-03-20) föreslogs nämnden upphäva tidigare beslut från 1988 om markanvisningstävlingar och istället "direktanvisa" marken på Nybodahöjden enligt följande: Till HSB 200 lgh och eventuellt ytterligare 100 senare, till Stockholmshem AB 300 lgh och till BGB i Stockholm 200 lgh. Denna "Nybodafördelning" ingick i ett samlat förslag till "markanvisningar för bostadsändamål av ännu inte anvisade projekt", som ingick i bostadsförsörjningsprogrammet för perioden 1990-94.
- \* Följande byggherrar hade i ansökningar från 1987 och framåt anmält sitt intresse för att bygga på Nybodamarken (alternativt vara med i en markanvisningstävling). Dessa var SKB, SBC Bo, JM Byggnads- och Fastighets AB, Diös Bygg AB, HSB/NCC (gemensam ansökan), BGB AB, Svenska Bostäder AB/Riksbyggen Stockholm, Allhus AB, Hallström & Nisses Bygg AB, Ljungberggruppen AB/Kullenberg Fastigheter AB/Stabil Fastighets AB, Stadia Fastigheter AB (företag ägt av K-Bygg, HIBY och Reinhold Fastighets- och Byggnads AB, Fastighetsbolaget Södermalm KB, Folke Ericsson, JM Byggnads och Fastighets AB/White Arkitekter, Besgab Projekt och Fastigheter AB, AB Borätt, JCC Öst samt AB Stockholmshem (Fsk datalista över ansökningar och tju 90-03-20). Flera av ansökningarna hade åtföljts av skisserade förslag till bebyggelseutformning, s k akquisitions-skisser.

\* Fastighetsnämnden beslutade 90-04-03 i enlighet med detta tjänsteutlåtande, dvs att inte anordna markanvisningstävling, att godkänna det upprättade planprogrammet samt att låta fyra arkitekter i så kallade parallella uppdrag föreslå bebyggelseutformning. Ett särskilt uttalande gjorde moderaterna (FsN:s protokoll 90-04-03), som gärna hade sett en tävling i Nyboda, men som kunde acceptera förslaget till parallella uppdrag, eftersom man genom att utse fyra arkitekter skulle få ett visst tävlingsmoment. Byggnadsnämnden fattade vid samma tid beslutet att godkänna planprogrammet och de parallella uppdragen samt sända planprogrammet på remiss.

\* Efter två bordläggningar i april togs ärendet upp för beslut i FsN 1990-05-08. Ett stort antal markanvisningar skulle då godkännas - sammanlagt för femton projekt omfattande 3.400 lgh.

I strid med det ovan nämnda förslaget från FsK beslutade nämnden att istället anvisa marken på Nydahöjden enligt följande: Till HSB 200 lgh, till Riksbyggen 150 lgh med villkoret att upplåta dem med kooperativ hyresrätt, till Familjebostäder AB 150 lgh och till BGB AB 200 lgh med villkoret att hälften av dessa, dvs 100 lgh, skulle upplåtas med kooperativ hyresrätt. Sammanlagt kom beslutet att gälla endast 700 lgh jämfört med de 800 i fastighetskontorets förslag, vilket enligt uppgifter berodde på en felräkning i fastighetsnämnden. Detta beslut överensstämde alltså inte beträffande någon av byggherrarna helt med fastighetskontorets förslag. HSB fick sitt "ev 100 senare" borttaget. BGB fick visserligen det antal lägenheter fastighetskontoret föreslagit, men med ett villkor adderat - kooperativ hyresrätt. Riksbyggen och Familjebostäder AB var inte alls föreslagna av fastighetskontoret för Nybodahöjden, utan dessa byggherrar föreslogs direkt vid sammanträdet av ledamöter i fastighetsnämnden. Familjebostäder hade inte ens officiellt ansökt om markanvisning här. Stockholmshem AB, som föreslagits av fastighetskontoret, fick av politikerna ingen anvisning.

\* Den politiska sammansättningen i fastighetsnämnden var nu (s) 3 ledamöter, (v)/tidigare vpk/ 1, (m) 3, (fp) 1 och (sp) 1 ledamot - dvs en jämn fördelning 4 - 4 mellan de politiska blocken och stockholmspartiets ledamot som vågmästare. Den nu beslutade fördelningen hade föreslagits av socialdemokraternas och stockholmspartiets ledamöter (FsN protokoll 90-05-08, bil J).

Moderaternas och folkpartiets nämndledamöter hade däremot föreslagit följande fördelning av Nybodamarken: AB Borätt 200 lgh, Diös 200 lgh, HSB 200 lgh och BGB 200 lgh (FsN protokoll 90-05-08, bil K). De tre första företagen är privata och HSB kooperativt. Vänsterpartiet markerade i reservation att man ville ge all mark i alla de vid mötet aktuella anvisningarna till allmännyttan, men framför allt de bästa markbitarna.

Vice ordförande (fp) lät till protokollet anteckna att moderater och folkpartister förbehöll sig rätten att riva upp beslutet i tillämpliga delar vid eventuellt majoritetsskifte (FsN protokoll 90-05-08). I samma protokoll meddelas att man efter votering röstade fram ett tilläggsyttrande föreslaget av stockholmspartiet (FsN protokoll 90-08-05, bil L). Där sägs att riktiga markanvisningstävlingar kan bli för dyrbara och därför utestänga vissa företag. Däremot sägs idéskisser - mer eller mindre utvecklade - utgöra ett bra underlag för markanvisning. Man ville här att FsN skulle föreslå att fastighetskontoret varje år redovisar vilka områden som inom överskådlig tid blir aktuella för bostadsbebyggelse. Intresserade skulle då kunna inkomma med förslag. Man ville också att nämnden skulle uttala sig för synpunkten att tidiga anvisningar kan påskynda byggprocessen men med vissa reservationer.

Nybodahöjden var ett av sex projekt omfattande sammanlagt 1.700 lgh där (s) och (sp) tillsammans föreslagit ändringar jämfört med beslutsunderlaget - tjänsteutlåtandet. Som redan nämnts bildade utlåtandet tillsammans med dessa ändringar nämndens beslut, ett beslut som sammanlagt berörde 15 områden med närmare 3.000 lägenheter - däribland även S:t Eriks sjukhusområde, ett annat av studieprojekten - se bilaga 1.

- \* På förslag av fastighetskontoret upptogs de fyra byggherrar som fått preliminär markanvisning till remissinstanser för planprogrammet.
- \* Stadsbyggnadskontoret utsåg fyra arkitektföretag för de beslutade parallella uppdragen medan fastighetskontoret bekostade uppdragen och slöt avtal med arkitekterna i april 1990 för redovisning senast september 1990. De redovisade resultaten bearbetades sedan till ett samlat förslag som beräknades läggas fram i fastighetsnämnden och byggnadsnämnden under våren 1991.  
  
I samband med detta avsågs också marken fördelas rent geografiskt på de fyra byggherrarna, vars preliminära anvisningar gällt byggrätten till ett visst antal lägenheter i området, men inte varit preciserade till vissa markbitar.
- \* I september 1993 var läget i princip detsamma som våren 1991. Planförslaget nådde aldrig fastighets- och byggnadsnämnd och följaktligen heller inte samrådsstadiet. Projekteringen blev beroende av den stora samlade trafikuppgörelse för stockholmsregionen som utgör de s k Dennispaketet, i princip bekräftad 1992, där vissa vägsträckningar liksom en ny spårväg direkt berör Nybodahöjden men i detalj inte är fastställda ännu. Lågkonjunkturen har eliminerat efterfrågan på lägenheter. Markanvisningen till de fyra byggherrarna ligger enligt uppgifter från fastighetskontoret (1) dock i princip kvar, men ett av företagen, BGB AB, har under stor uppmärksamhet gått i konkurs.

Nybodahöjden har som bostadsbyggnadsprojekt såväl många generella drag som några mer speciella för Stockholm och för just detta projekt.

Nybodahöjden som bostadsprojekt kommenteras kort och i allmänna termer i nästa avsnitt men återkommer sedan upprepat som ett exempel i skilda sammanhang i andra kapitel.

## 2.2 Kommentarer till projektet Nybodahöjden

Nybodahöjden är ett av de tolv bostadsbyggnadsprojekt jag ägnat speciell uppmärksamhet och som under den tid studien pågått varit aktuella för markanvisning. Motiven till urvalet ur Stockholms kommuns bostadsförsörjningsprogram för åren 1990-94 av just dessa tolv projekt redogör jag för senare. De är dock samtliga relativt stora och därigenom principiellt viktiga utbyggnader.

Av dessa tolv har jag valt att låta Nybodahöjden stå som inledande illustration till systemet med markanvisning. De övriga elva redovisar jag mer summariskt i bilageform (bil 1) och kommenterar dem ur olika aspekter huvudsakligen i kapitel 13. Vilket som helst av de tolv projekten kunde ha använts som åskådningsexempel. Beslutet att illustrera med just Nybodahöjden har jag tagit under arbetets gång. Det är främst projektets "läge i tiden" som avgjort detta.

Jag vill poängtera att det är just ett fall, och att det följaktligen endast ger begränsade möjligheter till generaliseringar. Journalen bygger, som redan nämnts, uteslutande på officiella dokument. Kompletterande uttalanden från tjänste-

män, byggherrar, politiker m fl redovisas i kapitel 10-13. Nybodahöjden har som bostadsbyggnadsprojekt såväl många generella drag som några mer speciella för Stockholm och även för just detta projekt.

## Nybodahöjden - generella drag för ett modernt svenskt bostadsbyggnadsprojekt

En markbit blir ledig i ett centralt läge i den innersta kommunen med den mest begärliga marken i regionen. Det är en situation som kan åskådliggöras i många storstäder. Vissa verksamheter förlorar sin aktualitet. Det kan vara hamnanläggningar, industrier eller som här - en stor vårdinstitution. Marken kan ges ny användning. Nybodahöjden ligger inramat av ett äldre stadsbygdssystem, som styr utbyggnaden. Samma förhållande gäller de flesta av projektexemplen (bilaga 1).

Den nya användningen är resultat av ett samlat beslut vid en viss tidpunkt för hela utbyggnaden trots att den är stor, vilket i sin tur har att göra med att hela markområdet har samma markägare och är samhällsägt, av landstinget t o m 1991 och därefter av Stockholms kommun. Exploateringen kommer att äga rum på kommunal mark, vilket i Sverige är fallet beträffande drygt 80 % av lägenheter i flerfamiljshus (2) och följaktligen inget uppseendeväckande i ett svenskt perspektiv, men inte lika självklart i ett internationellt (bl a Park 1991, Heady 1977, UN-report 1977). Kommunalt markinnehav har sedan länge också haft ett starkt stöd i statliga rekommendationer och åtgärder.

Pressen att utnyttja detta välbelägna område visar sig i att man från den första "kommunala" bedömningen om 500 lägenheter nu vill bygga 800. Man har däremot avvisat förslag från byggherrar på en exploatering med upp till 1200 lägenheter. Själva planprocessen följer den plan- och bygglag, som trädde i kraft 1 juli 1987.

Projektet ingår i det bostadsförsörjningsprogram alla kommuner i Sverige enligt lag varit skyldiga att upprätta som ett led i deras ansvar att genomföra den nationellt dikterade bostadspolitik där staten också tillhandahåller finansiella och juridiska medel.

Projektet avspeglar de klassiska svenska grupperna av byggherreföretag - allmännyttiga, kooperativa och enskilda, och illustrerar också de vanligaste svenska upplåtelseformerna av lägenheter i flerfamiljshus, nämligen vanlig hyresrätt och bostadsrätt, men också det mer ovanliga kooperativ hyresrätt och de till upplåtelseformerna knutna systemen av bostadsförmedling och bostadsförvaltning. Detta bildar i sin tur bakgrund till en svensk klassisk partipolitisk gruppering kring typer av byggherreföretag och typer av upplåtelseformer, liksom till bostadsförmedling, finansiering och förvaltning.

Nybodahöjden har planerats för nya bostäder under en period då man talat om bostadsbrist, när kostnaderna för att bygga bostäder har stigit kraftigt, men där det svenska reglerings-systemet med bruksvärdeshyror förhindrat att man kompenserar med motsvarande höga hyror. Det har under denna tid varit mer lönande att bygga skommersiella ytor, vilket lett till restriktioner från både stat och kommun för att dämpa byggande av kommersiella lokaler till förmån för bostadsbyggandet.

Förslaget att komplettera bostadsbebyggelsen i Nybodahöjden med upp till 50.000 kvm yta av kommersiell karaktär var ett uttryck för benägenheten dels hos byggherrarna att bygga lokalyta och dels hos kommunen att finansiera utgifterna för bostadsbyggnationen med det mer lönande kommersiella. Att lokalytan sedan inte finns med i planprogrammet, daterat april 1990 (3), var ett utslag av politisk strävan att stödja bostadsbyggandet men dämpa lokalbyggandet, speciellt i så här centrala delar av Stockholm. I det senaste skedet av Nybodahöjdens planeringshistoria har också lokalbyggandet blivit olönsamt och en stor areal nybyggd kontorsyta står besvärade tom på hyresgäster i regionen.

Ska den gamla institutionsbebyggelsen bevaras? Det är en fråga som ofta aktualiseras i planeärenden av denna karaktär. Eftersom samrådet kring planen ej inletts, vet man ännu inte om detta blir en tvistefråga. De gamla "barnhemsbyggnaderna" från 1930-talet förutsätts i programmet för Nybodahöjden rivas.

### Nybodahöjden - speciella drag för just Stockholm

Från 1 januari 1992 är marken på Nybodahöjden helt och hållet kommunägd. Innan dess tillhörde större delen landstinget. Avsikten har varit att marken efter byggnationen skall behållas i kommunal ägo. Att bygga på kommunalt förmedlad mark är vanligt i Sverige och har tidvis tom varit en förutsättning för statliga lån. Benägenheten att behålla marken kommunal även sedan bebyggelsen är färdigställd varierar däremot mellan olika kommuner men har hittills varit stor i Stockholm.

Valutgången 1991 har förändrat situationen samtidigt som Stockholms finansiella situation försämrats. Enligt uppgifter (4) i slutet av 1992 har man övervägt försäljning av Nybodamarken i samband med exploateringen, men i princip till de företag man givit markanvisning.

Just nu byggs, som nämnts, många bostäder på tidigare institutionsmark, vilket betyder att ett ägarbyte från landstinget eller staten ofta först ska genomföras - med ibland vissa komplikationer och ofta under stor tidspress. Det gäller flera av de övriga projekt jag följt (S:t Eriks och Långbro sjukhusområden, Ruddammen, Starrbäcksången). Mer typiskt för Stockholm är ändå att marken sedan länge varit kommunägd (som de övriga projekten: Årstafältet, Hökarängen, Nybohov, Hammarbyhamnen, Ärvingefältet) (bilaga 1). Det stora kommunala markinnehavet i



Stockholm gör att en majoritet av all nybyggnation av bostäder är föremål för ett markanvisningsbeslut.

Terrängen vid Nybodahöjden är också typisk för Stockholm - ett starkt kuperat område med närhet till vatten, med sjöutsikt och omväxlande vegetation - ett tacksamt bostadsläge. Det tar sig bl a uttryck i att ett synnerligen stort antal företag visade sig angelägna att exploatera området och därför ansökte om markanvisning. Med inspiration av det stockholmsspeciella SKB (Stockholms kooperativa bostadsförening) som funnits sedan 1916 och alltid tillämpat kooperativ hyresrätt som upplåtelseform har man i anvisningarna till byggherrarna i Nybodahöjden avtvingat vissa löftet att tillämpa denna upplåtelseform. Det var främst som en reaktion mot den galopperande ökningen av överlåtelsepriserna på bostadsrätt, men också som erkännande av det större boendeinflytande denna upplåtelseform ger jämfört med traditionell hyresrätt. Såväl valutgången 1991 med ny borgerlig majoritet som konjunkturförändringen har gjort hela denna strävan efter kooperativ hyresrätt inaktuell. Dessutom visade den sig svår att infoga i de olika företagens ordinarie system av upplåtelseformer. Den befanns också kunna få skattemässiga konsekvenser som inte var tillräckligt utredda (5).

Politiskt styrs Stockholm genom en "samlingsregering" (6), där borgarrådsposterna (före 1991 tio till antal, därefter sju) och därvid också representationen och ordförandeskapen i de politiska nämnderna fördelas proportionellt i förhållande till valresultatet. Under Nybodahöjdens tid som bostadsprojekt har majoritetsförhållandet i kommunen varit instabilt. Den nämnd, fastighetsnämnden, som avgör frågor om markanvisning hade 1987-88 borgerlig dominans, och 1989-91 jämn borgerlig-socialistisk ställning med det lokala partiet, stockholmspartiet i vågmästarposition och genom valet 1991 fr o m 1992 åter borgerlig majoritet med en rösts övervikt bland 9 poster och ordförandeposten hos moderaterna. Instabilt majoritetsförhållande har präglat fastighetsnämnden under hela 1980-talet. Att fastighetsnämnden fattar beslut i markanvisningsfrågor är en organisatorisk lösning i Stockholm, som inte alls är given i alla svenska kommuner.

"Markanvisningsturerna" kan förefalla många i Nybodafallet. De är dock inte alls extremt många. Bland de projekt jag iakttagit mer ingående har majoriteten genomgått flera "kast" beträffande markanvisningarna. Just denna turbulens är karaktéristisk för 1980-talet, medan den politiska hettan kring dessa beslut har funnits under hela det senaste halvseket, vilket kapitel 8 visar.

Tendensen att driva upp exploateringsgraden vartefter plan-ärendet framskrider återfinns man i många projekt, men lika vanligt är att man av olika skäl också tvingas reducera det antal lägenheter man från början angivit.

De höga och relativt sett ökande byggkostnaderna, har under undersökningsperioden varit ett generellt problem i Sverige men av naturliga skäl speciellt accentuerat i stockholmsregionen. En stagnation i samband med lågkonjunkturen har nu inträffat.

## Nybodahöjden - projektets speciella drag

Marken i Nybodahöjden har bytt ägare under planeringsperioden - från landsting till kommun. Som nämnts tidigare är det gängse "stockholmska" att mark för bostadsbyggande sedan länge varit kommunägd. De komplikationer ett ägarbyte medför för planprocessen och ibland även för markanvisningarna har visserligen blivit vanligare nu när så mycket institutionsmark tas i anspråk, men sett i ett längre perspektiv har det varit vanligt att mark sedan länge funnits tillgänglig som kommunalt innehav i Stockholm. Markbytet har varit långdraget och komplicerat beträffande Nybodahöjden (7).

Om Nybodahöjdens insprängda läge är typiskt för projekt på mark med avvecklad verksamhet så är ändå Nybodahöjden exceptionellt besvärligt avspärrat från sin omgivning av industriområden och framför allt av stora trafikleder och trafik korsningar, vilket ger vissa speciella planförutsättningar. Osäkerheten beträffande trafikledslösningarna kan komma att förskjuta - ja, t o m förhindra den fortsatta planeringen.

Nybodaplanen kommer sannolikt inte att förorsaka någon lokal opinionsyttring, vilket ju annars ofta är en del av planprocessen. Denna förmodan grundas på det faktum att Nybodahöjden inte gränsar direkt till något befintligt bostadsområde.

Markanvisningsturerna är många i Nybodahöjden, men som redan nämnts, inte extremt många. Att koppla markanvisningen till s k parallella arkitektuppdrag inför detaljplanarbetet är mindre vanligt, men det är inte heller unikt, och blir möjligen vanligare framöver. Att Nybodahöjden föreslogs för s k markanvisningstävling - där ett antal byggherrar tävlar för att få markanvisningen - är ett utslag av att man bl a från politiskt håll förordat större konkurrens i processen. Att man sedan frångick beslutet om tävling berodde inte minst på att tävling tar lång tid att genomföra. Parallella uppdrag kan då ses som en substitut, enklare att åstadkomma, men ändå med ett visst konkurrensinslag, främst i gestaltungsfrågan och inte i byggherreledet.

I nästa kapitel uppmärksammas vissa geografiska aspekter på urban mark, markanvändning, markpolitik och markanvisning.

## MARK - BEBYGGELSEUTVECKLING - GEOGRAFI

### Markägoförhållanden och urban bebyggelseutveckling

En numera klassisk infallsvinkel till geografiska stadsstudier gav William Olsson i sin avhandling Stockholms inre differentiering 1937 (William-Olsson 1937, sid 184). Det geografiska utfallet - bebyggelseutvecklingen i dess vidaste bemärkelse - betraktas här som beroende av ett antal yttre differentieringsfaktorer - exemplifierade med "topografi, stadsplan, byggnadsbestämmelser, bebyggelse, trafikanläggningar och äganderättsliga förhållanden" Med detta som given utgångspunkt i varje skede avgörs sedan den rumsliga eller geografiska differentieringen genom de inre differentieringsfaktorerna vilka enligt William-Olsson är "företagens och de bostadssökandes krav på läge och lokaler i förening med deras förmåga att hävda dessa krav". Detta har senare i andra framställningar liknats vid spelarnas förmåga att hävda sig på den givna spelplanen, som då skulle motsvara de yttre differentieringsfaktorerna. Från denna liknelse med ett fredligt spel om utrymmet är steget inte långt till att istället se det som en kamp (Lundén 1977, sid 1):

"Existing land use is the physical outcome of a conscious or unconscious battle in space and time between competitors endowed with different power, goals and knowledge"

William-Olsson (William-Olsson 1937) placerade ägoförhållandena sist i raden av sina yttre differentieringsfaktorer och ägnade sedan denna faktor en mycket blygsam uppmärksamhet. Améen (Améen 1964) konstaterar i inledningen till sin avhandling "Stadsbebyggelse och domänstruktur" att

"vad man i stor utsträckning saknar kännedom om är faktorer, som kan visas ha genomgående betydelse för all bebyggelse och inte bara har relevans i enstaka från varandra isolerade bebyggelseytor. En tänkbar men ganska litet undersökt faktor av det efterlysta slaget är ägoförhållanden" (sid 7).

Detta är nu, nära trettio år senare, fortfarande ett faktum - Améens avhandling till trots. De sociala och ekonomiska aspekterna på markägoförhållanden i samband med urbanisering och stadstillväxt är förhållandevis väl företrädna i vetenskaplig litteratur. De har, som nästa kapitel (kapitel 4) visar, en tradition minst lika lång som industrialismens stadstillväxt. De geografiska konsekvenserna är inte lika väl representerade.

Markägostrukturens roll i stadsutvecklingen negligeras också nästan helt i de flesta grundläggande läroböcker med internationell räckvidd i geografi/urbangeografi på högskolenivå (1). Det faller utanför ramen för denna studie att granska orsakerna till detta. En tänkbar förklaring ligger i det faktum att det är en politiskt känslig fråga och att man därför i lärobokssammanhang instinktivt undviker den för att inte "subjektivera" framställningen. De övriga "yttre differentieringsfaktorerna" eller "klassiskt" geografiskt strukturerande krafterna ägnas i dessa verk däremot genomgående stor uppmärksamhet. Det gäller t ex naturgeografiska förutsättningar, avståndet från centrum som skapat skillnader i tillgänglighet uttryckt i skiftande markvärden och teknologin i form av t ex transportmedel. Andra geografiskt strukturerande krafter har en mindre självklar plats. Det gäller t ex administrativ organisation och allmän samhällsorganisation, alltså på samma sätt som ägoförhållanden. Peter Halls (Hall 1988) breda översikt över det senaste århundradets idéer om stadsbyggnad och deras förverkligande med exempel från USA och Europa ger t ex heller inte denna faktor stort utrymme.

I detta sammanhang karaktäristiskt för markägoförhållanden är den varierande uppmärksamhet denna faktor ägnas i litteraturen och den växlande betydelse den tillmäts. I vissa fackmässigt specialiserade urbangeografiska verk bedöms markägostrukturen ha en avgörande bebyggelsestyrande kraft i tid och rum och i andra ingen alls och tas då i allmänhet inte ens upp till övervägande. Jag återvänder till detta faktum i kapitel 14, som diskuterar markanvisningarnas resultat.

Väsentligt - men möjligen självklart - är att markägoförhållandena är en faktor som inte på samma sätt som naturgeografiska förhållanden, något generaliserat, kan ses som givet och oförändrat villkor sedan urminnes tider, utan bara som ett givet villkor vid en viss bestämd tidpunkt. Ägoförhållanden till mark har uppstått som resultat av andra krafter - naturgeografi, ekonomi, styrka, kontakter, tradition...och lämnar i egenskap av speciell markorganisation vid viss tid sitt resultat i bebyggelseutvecklingen.

### Markägandets geografi som samhällsstrukturens spegel

Améen (Améen 1964) vänder sedan också på bilden och påpekar att genom ägoförhållanden kan "en väsentlig del av samhällsstrukturer förstås och förklaras när man har kännedom om vilka ägarkategorier som förekommer och inom vilka ytor de olika ägarna har beslutsrätt". Synen på ägoförhållandena som styrande bebyggelseutvecklingen kompletteras här med ägoförhållandena som en spegel av samhället.

En motsvarande syn på ägandet och dispositionen av mark som förklaringsfaktorer till kulturlandskapet i allmänhet - inte bara det urbana - har Ulf Sporrang och Mats Widgren givit i samband med sitt forskningsprogram inom kulturgeografiska institutionen vid Stockholms Universitet (Sporrang & Widgren 1986). Deras ansats avser framför allt det äldre svenska od-

lingslandskapet. De bedömer de teknologiska och naturgivna faktorerna som otillräckliga för förklaring av kulturlandskaps regionala variationer. Sociala förändringar ses här som såväl betingade av som betingelser för synen på markägande och markdisposition.

Även om Sporrang & Widgrens ram är avsedd för studiet av det historiska agrara landskapet är den allmängiltig för kulturlandskapet i vidare bemärkelse, är centralt i geografin, och således även för studiet av det moderna urbana landskapet.

### Från "markägande" till ett vidgat begrepp

"Markägande och markdisposition" var Sporrang & Widgrens uttryck för behovet av ett vidare begrepp än markägandet. Detta uppträder hos många forskare i skilda discipliner och har givit en flora av "vidare" begrepp kopplat till marken, t ex markrättigheter, bestämmanderätt, beslutsrätt, förfoganderätt och rådighet - det sista en term som bär upp diskussionen i vissa framställningar (ex Werin 1982, Pettersson 1983) (2). Det finns också mer eller mindre starka kopplingar till den rent juridiska rättsterminologin - ibland i form av avståndstagande från denna. Ett utvidgat begrepp anpassat till geografiskt synsätt är Torsten Hägerstrands (Hägerstrand 1970) allmänna term "domän", som avser en tids-rumslig aspekt på maktutövningen (sid 25). Denna "domän" är - förenklat uttryckt - ett beslutsterritorium som kan grundas på äganderätt men lika ofta bygger på andra beslutanderättigheter i tid och rum, alltifrån den enskilda personens "privata" del av familjens lägenhet till den förvaltningsmässiga beslutanderätten inom en kommun, ett län etc. Beslutsrätten som ett vidare begrepp, innefattande även äganderätten till mark, har senare också Thomas Lundén använt i sin "idéskiss" i skriften "Om Stockholm" (Lundén 1983). Han knyter här, liksom Hägerstrand, begreppen till en tids-rumsanalys. Lundén betonar ägoförhållandena som en faktor i ett system av faktorer bakom bebyggelseutvecklingen.

Markägoförhållandena och deras påverkan på markanvändningen kan alltså inte ses isolerat. Det deklarerade jag redan i inledningskapitlet. De är en del i den allmänna makt över marken som gäller besluten, dispositionen liksom rätten till avkastningen. Detta återkommer i kapitel 4. Särskilt intressant i städernas bebyggelseutveckling är kopplingen mellan äganderätten och den planmässiga beslutanderätten som i Sverige främst utgörs av det s k kommunala planmonopolet. Detta har i olika proportioner över tiden parerat äganderättens kraft som bebyggelsestyrande i vid mening.

### Urbana bebyggelsestudier med domänstruktur i fokus

Améen (Améen 1964) har sedan mot bakgrund av sin nyss nämnda reflexion om ägoförhållandena som tänkbar generell faktor genomfört studier av domänstrukturens bebyggelsegeografiska konsekvenser i ett antal svenska städer, där slutsatserna

verifierat hans hypotes att denna haft stark påverkan. Ingemar Johansson har i sina skrifter "Den stadslösa storstaden" (1974) och "Storstockholms bebyggelsehistoria" (1987) starkt betonat den stockholmska bebyggelsehistoriens beroende av markägoförhållanden. Ingemar Johansson anlägger en bredare geografisk syn på regionen än vad som vanligtvis är fallet i bebyggelsehistoriska översikter. Han väljer (Johansson 1974) att göra "en historiskt förankrad analys av storstadens rumsliga och sociala organisation ur tre aspekter - en ekonomisk, en politisk-ideologisk och en formalrättslig" - tillämpad på studiet av förortsbebyggelsens utveckling. Markägandet innefattas därvid såväl i den ekonomiska som den formal-rättsliga aspekten. Ingemar Johansson har också uppmärksammat själva ägostrukturen runt Stockholm vid förortsutvecklingens början - fäst uppmärksamheten på hur de utpräglat stora egendomarna runt Stockholm givit förortsexploateringen en speciell karaktär både när egendomarna exploaterats av privata intressen och när de försålts till staden.

Beträffande ägarkategorier konstaterar Améen (Améen 1964) att en grov indelning av domäntyperna efter exploateringsbenägenheten vid seklets början visar att den offentligt ägda jorden, stats- såväl som stadsjorden, var den minst exploateringsbenägna. Detta är ett faktum som översikten i mitt nästa kapitel - kapitel 4 - över Stockholms markägohistoria på 1900-talet bekräftar. I sin allmänna betoning av markägoförhållanden har också Ingemar Johansson ägnat just stadsmarken som ägokategori i form av Stockholms kommunala markpolitik och dess konsekvenser stor uppmärksamhet.

Att markägouppgörelser och ägarstrategier med all sannolikhet avgjorde att bebyggelseutvecklingen i Stockholm strax efter sekelskiftet drevs söder- och västerut med trädgårdsförstuder för arbetarna istället för norrut med en tät tung hushusbebyggelse antyder exempel i nästa kapitel - kapitel 4. Markägosituationen har då påverkat såväl bebyggelseriktning som byggnadssätt och bebyggelseytornas "sociala innehåll" - bebyggelseutvecklingens geografi.

Den samhällsägda marken kan, då den kombineras med den förvaltningsmässiga befogenheten över marken i form av det kommunala planmonopolet, sägas utgöra en kommunens "dubbeldomän" med förstärkt kommunal makt över marken. Till vad har denna förstärkta kraft använts? Man kan t ex raskt konstatera att en sådan makt kan utnyttjas på olika sätt. Detta bekräftar såväl jämförelser med andra svenska kommuner som uppgifter från andra storstäder med stort markinnehav. Detta behandlas - om än mycket översiktligt - inom kapitel 14. Markanvisningen är en maktutövning inom denna markbefogenhet. Den har utvecklats på ett speciellt sätt i Sverige och för Sverige på ett speciellt sätt i Stockholm.

Sammanfattningsvis kan man ur det föregående se tre huvudlinjer, som också är vägledande för mina undersökningar, nämligen för det första att ägoförhållandena generellt är en bebyggelsestyrande faktor, för det andra att äganderätt bara är en del av beslutanderätten eller domänen och för det tredje

att den samhälleligt ägda marken i detta sammanhang har vissa principiellt särskilt intressanta drag.

## Markanvisning och geografi

Markanvisningen för bostäder förutsätter att man redan i ett tidigare skede tagit ställning till att marken ska användas till bostäder - vilket sker i kraft av det kommunala planmonopolet, medan kommunens äganderätt gör det möjligt att bestämma när exploateringen ska äga rum och viss extra kraft att bestämma dess karaktär.

Med utgångspunkt från den nyss relaterade Lundéns bild (Lundén 1977) av markanvändningen som en kamp om det urbana rummet över tiden som givit speciella geografiska utfall, kan i nästa led den kommunala marken uppfattas som resultat av en strategi som givit speciella styrkepositioner i detta fältslag. Det påverkar sedan olika funktioners möjligheter att tillskansa sig markutrymme och därmed påskynda eller hejda deras framrykning. Den funktion det i min studie gäller är då främst vissa - men stora - befolkningskategoriers bostäder en "funktion" som gärna kommer till korta på "spelplanen".

Just uppgiften att bereda rum för vissa grupper som i marknadsystemet trängs undan har J.E. Vance uttryckt så här (Vance 1976, sid 90):

"they (the social reformers, min anm) came strongly to the view that the fundamental problem of housing provision was that once it had been transformed into a strictly economic undertaking it was impossible to give to the working classes an adequate amount of space at a rent they could pay. The problem really had two aspects, that of rent-paying ability and that of area open to the housing of the lower economic classes" (min understrykning).

Rubriken i Vance's uppsats är "Institutional Forces that shape the City", vilket kunde innefatta just allmän markpolitisk strategi. Istället fokuseras intresset i uppsatsen på de patriarkaliska-filantropiska klassiska, men ganska speciella, stadsexperimenten under 1800-talet, bl a Pullmananläggningarna, Port Sunlight och Saltaire (Vance 1976).

Det handlar ytterst om "social justice in the city", ett nu klassiskt begrepp som väver samman sociologi och geografi i synen på staden och som även innefattar frågan om segregation (ex Harvey 1973 och 1989). Harvey (1989) utvecklar aspekterna enligt en marxistisk tradition efter ett konstaterande att "the theory of residential differentiation is desperately in need of revision" (sid 109) och ett påpekande av de triviala iakttagelser och slutsatser de sociologiska undersökningarna om bostadsområdenas differentiering har stannat vid. Hur än relevant, för det för långt bort från mina pragmatiska iakttagelser om markupplåtelse till byggherrar och därmed reservation av utrymme för vissa boendekategorier. "Social justice"

eller "rättvisbudskapet" sätts helt naturligt också i fokus för nyliberalistisk kritik - en kritik som uppmärksammas till exempel av Andy Thornley i "Urban Planning under Thatcherism" (Thornley 1990).

Markanvisning som företeelse fyller mot denna allmänna bakgrund den funktionen att vissa domäner vid viss tidpunkt tilldelas ett innehåll, som inte bara är fysiskt i samhällsplaneringens mening utan även får sociala, ekonomiska och politiska karaktäristika. Dessa både påverkas av sin omgivning i vid bemärkelse och påverkar den. När man t ex på 1930-talet beslöt att använda den kommunägda marken för "bostadsförsörjning åt mindre bemedlade barnrika familjer" gav detta rent fysiskt små moderna lägenheter i speciell typ av hyreshuskvarter, som naturligvis också fick en speciell social och demografisk karaktär. När nu den omgivande strukturen är så radikalt förändrad - konjunktur, ekonomisk standard, utrymmesstandard, bostadspolitik, politiska maktförhållanden, familjestruktur etc så har samma områden som fortfarande är i kommunal ägo och med samma hyreshus och samma små och billiga lägenheter, fått en helt annan social och demografisk prägel, ja, sett relativt till omgivningen till och med fysiskt-estetiskt.

Den kommunala marken har totalt sett givit samhället vissa extra möjligheter att styra bebyggelseutbredningen över ytan och framför allt ökad kraft att besluta om samordning av investeringar i tid och rum, men även att i viss mån indirekt påverka att de exploaterade ytorna får en viss social och demografisk prägel. Markanvisningarnas möjlighet att bidra ligger däremot nästan helt inom den senare sfären. Med dem kan man indirekt via byggherrar i ett intrikat system bl a påverka att vissa befolkningskategorier tillförsäkras vissa delar av det alltid knappa geografiska stadsutrymmet. Det är detta som framför allt prövas i kapitel 14. En klassisk geografisk metodfråga är på vilken skålnivå resultatet skall synas - över hela regionen, inom enskilda stadsdelar eller mellanliggande nivåer. Till denna fråga återkommer jag också i kapitel 14.

Här skall i förbigående tilläggas att jag medvetet framhållit de geografiska komplexen kring mark och markanvisning. Markanvisning har så uppenbara naturliga anknytningar även till andra stora komplex t ex markrättsliga, bostadssociala (främst segregationsfrågor), planerings- och organisationsteoretiska, statsvetenskapliga om politik, makt och demokrati och åtskilliga fler. Dem ger jag bara vissa - om några - kommentarer i den löpande texten - ingen separat uppmärksamhet.

Innan markanvisningssystemet granskas mer ingående i del III följer alltså i del II en översikt över markpolitiken och dess syften.



**Del II**

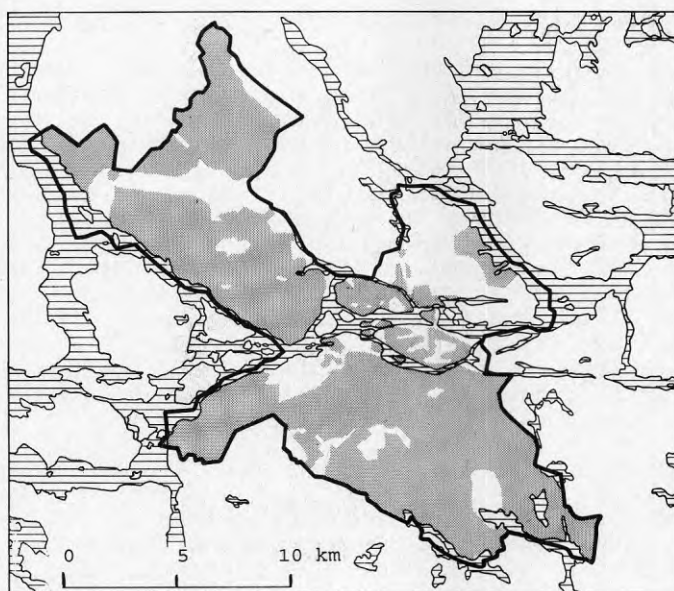
**MARK -  
MARKPOLITIK -  
BEBYGGELSE-  
UTVECKLING**



## MARKPOLITIKEN I BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN

### 4.1 Stockholmsmarken

Den yttersta förutsättningen för markanvisning är att kommunen äger mark. Stockholm äger 68 % av landarealen inom kommungränsen, vilket är 128 kvkm av 188 (1). Stockholm äger 55 % av bostadsmarken.



— Gräns för Stockholms kommun 188 km<sup>2</sup>  
▨ Kommunägd mark 128 km<sup>2</sup>

Stockholms markinnehav innanför kommungränsen 1970.

Ingen senare sammanställning i kartform finns. Kartan är ändå - med detta grova framställningssätt - i stort sett aktuell. Vita områden på kartan är i huvudsak privatexploaterade villaområden.

Detta är tämligen unikt bland storstäder i västvärlden (ett begrepp som nu visserligen kan betraktas som föråldrat men för mitt syfte ännu är ändamålsenligt). Amsterdam är ett exempel på storstad som möjligen kan konkurrera i detta avseende med 72 % av arealen kommunägd (2).

Utanför sin kommungräns men inom Stockholms län äger Stockholm c:a 420 kvkm, dvs en areal mer än dubbelt så stor som hela landytan innanför kommungränsen och fördelad på 15 av länets 25 kommuner. I fem av dessa äger Stockholm mer än 40 kvkm (3), vilket är en i särklass unik storstadssituation.

## 4.2 Privatägd och samhällsägd exploateringsmark

Av 20.000 lägenheter i Stockholms bostadsförsörjningsprogram för åren 1990-94 berörde endast 6 % privatägd mark, resten avsåg kommunal, landstingskommunal eller statlig mark. I de två senare fallen har avsikten varit att kommunen skall förvärva marken inför exploateringen. Relationen mellan privat och samhällsägd mark i bostadsförsörjningsprogrammen har varit ungefär denna under hela perioden 1980-90.

De bostadsbyggnadsprojekt jag valt att ägna speciell uppmärksamhet i studien (se bilaga 1) är alla avsedda att uppföras på kommunal mark, vilket ju är en förutsättning för att det överhuvudtaget skall vara tal om markanvisning. Ett av projekten innehåller viss stiftelseägd mark och är därför beroende av en parallell privat exploatering (Stora Sköndal). Bland de övriga finns många exempel där marken är kommunägd sedan lång tid (Årstafältet, Hökarängen, Norra Hammarbyhamnen, Årsta, Abrahamberg, Ärvingefältet, Nybohov och L:a Katrineberg). Andra innefattar överföringar från staten (Starrbäcksängen och Södra Stationsområdet) eller landstinget (Långbro sjukhus, Nybodahöjden, Ruddammen och Sankt Eriks sjukhus) och då i samband med exploateringsplanerna, dvs oftast efter 1980. I vissa av projekten har man övervägt att sedan sälja marken till de respektive företag staden utsett som byggherre.

Stockholms markinnehav har, som nämndes redan i inledningskapitlet, byggts upp genom en medveten förvärvspolitik under hela 1900-talet, förstärkt genom en lika medveten vilja att behålla marken. Detta senare brukar ofta framhållas som skillnaden jämfört med andra städer, t ex Köpenhamn, där staden visserligen köpt mycket mark, men vid behov sålt ännu oexploaterad mark igen. Att sälja i samband med eller direkt efter exploateringen är ett annat sätt att hantera det kommunala markägandet - alltså att hålla ett rullande markinnehav. Detta är något som Göteborg anser sig numera tilllämpa (4) och som de borgerliga politikerna i Stockholm i intervjuer 1990 (5) nämnt som användbar modell även för huvudstaden.

## 4.3 Den aktiva markpolitiken i Stockholm

Den aktiva markpolitiken inledde Stockholm 1904 med förvärvet av Enskede gårds c:a 600 ha mark belägen i Stockholms dåvarande grannsocken, Brännkyrka landskommun. Dessförinnan avsåg markpolitik främst förvärv av gatumark och mark för allmänna ändamål liksom för specialändamål och var alltså inte annat än möjligen indirekt - som beträffande gatumarken - knuten till bostadsbyggandet.

Till skillnad från markanvisningsprocessen finns Stockholms unikt aktiva markpolitik under 1900-talet väl dokumenterad i många andra sammanhang. Inte minst har Ingemar Johanssons skrift "Storstockholms bebyggelsehistoria" (Johansson 1987) just markfrågan som genomgående och bärande tema. Jag väljer att redovisa åtgärder och idéer i ett urval som jag bedömer speglar just det jag anser speciellt väsentligt i förhållande till studien av markanvisning. I princip följer jag ändå grovt en kronologisk ordning.

I inledningsskedet av denna långa period av kumulativ markan-skaffning framträder tankar och principer särskilt tydligt. Det var nu dessa idéer med övertygande argument skulle för-ankras. Det förklarar att jag ger denna period en relativt stor plats i framställningen.

Minst unik är kanske Stockholm sett i ett isolerat svenskt sammanhang. Aktiv kommunal markpolitik är ett välkänt begrepp och en statligt understödd företeelse i Sverige. I jämförelse med Sveriges största orter är dock Stockholms kommunala mark-innehav ovanligt stort såväl absolut som relativt ytan innan-för kommungränsen. Den aktiva markpolitiken har också längst tradition i Stockholm. De stora inledande förvärven under seklets första decennium skedde på stadens eget initiativ. Det följdes dock nästan omedelbart av uttalat statligt stöd och statliga åtgärder, inspirerat av Stockholm och med påtryck-ningar från just Stockholm. Stockholm kom också beträffande markpolitiken att stå som förebild för många andra kommuner (Strömberg 1984).

Nya förvärv har sedan kompletterat Stockholms markinnehav. Förvärvsverksamheten har haft särskilt stor intensitet under vissa perioder, inte minst direkt efter det inledande Enskede-köpet 1904. Under 1904 köpte staden ytterligare ca 1.355 ha mark, denna gång i Bromma socken och 1905 drygt 800 ha. Redan 1905 var den sammanlagda ytan av stockholmsägd mark 28 kvkm i de båda grannkommunerna Brännkyrka och Bromma (senare inkorpo-rerade) och därmed större än hela landarealen innanför dåvar-ande stadsgränsen, 27 kvkm (6).

Redan intensiteten i markköpen under inledningsskedet antyder målmedvetenhet mer än tillfälligheter. En stor enighet mellan stadsfullmäktiges politiker är också ett faktum som ofta

påpekats. Ett noggrant studium av de förberedande och beslutande organens protokoll från denna tid bekräftar detta (Tikkanen 1989).

#### 4.3.1 De första markköpen

I sin bok om Stockholms bebyggelsehistoria inleder Ingemar Johansson avsnittet om Stockholms markförvärv med att beskriva en affär som inte kom till stånd (Johansson 1987). Att denna uteblivna affär kan ha varit en utlösande orsak till stadens aktiva markpolitik antyder följande meddelande ur protokollen i samband med Enskedeköpet: "har äfven ...tid efter annan inledt handlingar i sådant syfte, utan att önskad resultat ernåtts"(7). Även händelseförloppet där denna avbrutna transaktion inträffade strax före förvärvet av Enskede tyder på detta. En rad omständigheter hade dock, sett i ett längre perspektiv, banat väg för en aktiv markpolitik - omständigheter som sinsemellan hade många kopplingar.

Jag presenterar orsakerna i ordning från den utlösande till de mer grundläggande, dvs

- från a) den misslyckade uppgörelsen med staten rörande Ladugårdslandet
- till b) bostadssituationen,
- c) den radikaliserade kommunala politiska representationen och slutligen
- d) den allmänna omprövningen nationellt och kommunalt av 1800-talets förhärskande liberalistiska syn på markägande överhuvudtaget men inte minst markägandet i städerna - allt starkt påverkat av internationell jordpolitisk debatt.

#### Ladugårdslandsuppgörelsen - stadens motgång

Den nämnda misslyckade uppgörelsen gällde kronans erbjudande till staden att köpa Norra Djurgården (Ladugårdslandet), beläget i direkt anslutning till innerstaden i nordöst och vid sekelskiftet ur stadens synpunkt ett naturligt område för utvidgning av stadsbebyggelsen. Området hade redan 1868 administrativt inkorporerats med Stockholm. Kronans bud bedömdes av staden vara för högt. Kronans beräkningar hade utgått från de snabbt stegrade markpriserna på malmarna och från det förhandlingshårda och nästan cyniska antagandet om ett markutnyttjande minst lika hårt som det innerstaden hade utsatts för under 1880- och 1890- talen. För detta hade staden i hård kritik ställts till svars. Man hade t ex påvisat att markutnyttjandet var intensivare än motsvarande i såväl London som de amerikanska storstäderna (8). Detta kronans fräcka bud till staden placerade, som Ingemar Johansson sarkastiskt uttryckt det, "konungariket Sveriges höga vederbörande främst i ledet av alla durkdrivna affärsbryggare och penningmatadorer".

Detta gjorde - återigen beskrivet med Johanssons ord - att "staden själv begav sig ut på den privata fastighetsmarknaden och lade beslag på vad som fortfarande återstod av jungfrulig

mark i stadens närmaste omgivningar" och där "huggsexan - i stadens åsyn men utan dess ingripande - hade pågått i mer än ett kvarts sekel, något som inte gjorde den kommunala debuten på fastighetsmarknaden särskilt mycket lättare" (Johansson 1987).

Möjligen hade hela Stockholms bebyggelsestruktur varit annorlunda om 1900-talet hade inletts med expansion i denna nordöstliga riktning och dessutom med kronans förslag till exploatering som grund. Det belyser också det kända svenska fenomenet i städerna, där kronomark - ofta militär - hindrat en logisk utbyggnad, liksom det är ett skolexempel på ägostrukturens bebyggelsestyrande kraft, som behandlats generellt med exempel från svenska städer av Lennart Améen (Améen 1967).

### Bostadssituationen

"Priset ... är gifvetvis mycket högt, men lär emellertid ej kunna anses afskräckande för det ändamål, hvartill egendomen af staden kommer att användas" sägs i de kommunala protokollen i samband med Enskedeköpet (9). Stockholm fick betala ett högt pris vid sina första egendomsköp. Priset mer än principen var vad som åstadkom debatt och invändningar redan i drätsel-nämndens utlåtande inför beslutet (Tikkanen 1989). Att köpen ändå kunde genomdrivas kan tillskrivas de starka förkämpar som med sitt övertygande argument - bostadsnöden - lyckades frambesvärja fullmäktiges godkännande. Förutom de dåliga bostadsförhållandena åberopade man stadens splittrade tomtinnehav, som inte tillät anläggningar med egnahem vilket var den bostadsform man oavlatligt presenterade som den bebyggelsemässiga lösningen (se nedan). Tomterna var dessutom belägna så att de gav priser man bedömde antagligen skulle stiga och göra

"föga sannolikt...att mindre och billigare hus skola å dem bibehållas...och betydligare förbättring af bostadsförhållandena i hufvudstaden under nuvarande förhållanden knappast torde vara att påräkna, så framt ej större lämpliga byggnadsområden utanför stadens gräns kunna förvärfvas" (10).

Bostadsnöden och bostadsmisären kring sekelskiftet hade blivit uppenbar för de flesta och kan beskrivas i termer av bostadslösa, trångboddhet, inneboende, hyresspekulation, markspekulation, hård exploatering, hyreskaserner och gårdsbebyggelse liksom planlös och okontrollerad "utväxt" i periferin - förstäderna - av miserabla kåkstäder med särskilt usla sanitära förhållanden.

Förutom att bostadsnöden var allmänt uppenbar kom den strax efter sekelskiftet att dokumenteras bl a genom Johan Guinchards undersökning (Guinchard 1903) och Karl Key-Åbergs (Key-Åberg 1905) (11) och därmed offentligt uppmärksammas i Stockholm. De avslöjade båda en nästan ofattbar bostadsmisär hos arbetarbefolkningen i Stockholm. Inte nog med att förhållandena var usla, de konstaterades också förvärras: "Sedan år 1894 ha hyrorna stegrats ofantligt och trångboddheten ökats"

(Guinchard 1903). Inte minst hade inneboendesystemet ökat i omfattning. Mer än var sjätte invånare eller c:a 60.000 till antal var vid sekelskiftet inneboende (12), vilket placerade Stockholm i särklass såväl i Sverige som internationellt. Dess vådor sammanfattas i Guinchards egna kända ord "den sociala kräftskada, som kallas inneboendesystemet" (Guinchard 1903).

Guinchard - väl medveten om sin roll - säger:

"Det tillhör ej mig att i detta arbete, som är afsedt att i främsta rummet blott klargöra fakta, framkomma med något utarbetadt förslag angående de åtgärder som bör vidtagas. Men några reflexioner bör vara mig tillåtna.....Vad som bör göras, bör göras snart. Ty för att tillämpa ett gammalt ordspråk - att medan gräset gror, så dör kon - vill jag säga: medan vi vänta på behöfliga bostäder, kvävas vi. Luft måste skaffas, men sådan är dyr".... "Må då kommunen, som representerar hela befolkningens samlade kapitalstyrka, träda emellan. Kommunen bör komma ihåg, att dess väl är befolkningens väl, ty de äro identiska".

Guinchard efterlyste en kommunal tomt- och bostadspolitik liksom en "kommunalisering av vårt kommunikationsväsen". Att införa "ofri grund" - dvs det som sedan kom att benämnas tomt-rätt, angav Guinchard som en lösning (Guinchard 1903, sid 77).

Egnahem framhölls som något eftersträvansvärt. Denna bostadsform hade anknytning till den s k egnahemsrörelsen på det nationella planet. Efter den successivt under slutet av 1800-talet framvuxna idén om småbrukaregnahem på landsbygden (Lindström & Remmare 1984) - inte minst som medel för att stävja emigrationen - fattade riksdagen 1904 beslut om inrättande av de s k egnahemslånefonderna, som på riksnivå kopplade ihop frågan om bidrag till mindre bemedlade arbetare i städerna och till obesuttna på landsbygden för att skaffa egnahem. Denna möjlighet att applicera en bestämd bebyggelsetyp på stadens mark utnyttjades mycket medvetet. Egnahemsområden som stadsbyggnadsdoktrin finns noggrant analyserat av Johan Rådberg (Rådberg 1988). En 1903 i Stockholm speciellt tillsatt bostadskommitté, som lämnade ett förslag samma år om upplåtelse av mark för arbetarbostäder, hade i detta sammanhang också betydelse (Johansson 1987).

## Radikaliseringen av kommunalpolitiken

"Erövrandet av helt ny mark, där de bostadssociala aspekterna från början kom att spela en alldeles avgörande roll" är Stockholms fastighetsnämnds omdöme om de tidiga markköpen inför sitt eget 50-årsjubiléum 1969 (13). Uttalandet kan därför få belysa Ingemar Johanssons påstående att den s k aktiva markpolitik Stockholm bedrev fr o m 1904 ofta har karakteriserats som framsynt, progressiv och "före sin tid". Johansson bedömer detta som korrekt beskrivet trots att de flesta beskrivningar - i likhet med den ovan - har åstadkom-



mits av stadens egna tjänstemän. Johansson menar också att de stora lantegendomsförvärven i stadens grannsocknar fr o m 1904 utan tvekan markerade en kursändring i stadens politik, som kom att få en avgörande betydelse för stadens och hela regionens utveckling (Johansson 1987). En lokal förutsättning för detta var att kommunalpolitiken hade radikaliserats och stadsfullmäktige "föryngrats" vid valet 1903, då bland annat en av de starkaste företrädarna för en ny, socialt inriktad, bostadspolitik, Carl Lindhagen, invaldes i stadsfullmäktige och samma år också blev borgmästare. Carl Lindhagen uppträder sedan oavlatligt i debatten kring marken och bostadsförsörjningen såväl i fullmäktige som i nämnder och kommittéer, bl a fr o m 1919 i den då inrättade fastighetsnämnden.

Carl Lindhagens tal - dokumenterade i de kommunala protokollen - bildar i sig själva en stockholmsk mark- och bostadspolitik översikt, präglad av mångordig och färgstark välталighet. Lindhagen hade förutom sin lokalpolitiska position också många uppdrag på det nationella planet (Lindhagen, memoarer del I, II och III).

### Jord- och bostadspolitik debatt - liberalismen ifrågasatt

Den stockholmska debatten och radikaleringen hade sin motsvarighet både nationellt och internationellt. Fram till och med sekelskiftet var den strikt liberala åsikten förhärskande, dvs att varken stat eller stad skulle ingripa i bostadsförsörjningen utan förlita sig på de fria marknadskrafterna och på privatägd mark - en äganderätt som också skulle vara så oinskränkt som möjligt (Holmström 1988, Heimbürger föredrag 1990, Johansson 1987).

För Stockholms del finns detta uttryckt i en välkänd passus ur överståthållarens landshövdingeberättelse för perioden 1876-80: "Kommunalmyndigheterna ha icke förbisett de stora betänkligheter som ur principiell synpunkt kunde hysas mot det allmännas ingripande på ett område (bostäderna) varinom det i regel är det enskildas uteslutande sak att verka". "Den principiella passiviteten" kallas denna inställning i en skrift om stadens bostadsbolag från 1966 (Kommunalt bostadsbyggande i Stockholm, 1966).

Såväl Holmström som Heimbürger och med dem åtskilliga andra poängterar dock också det faktum att 1800-talets liberalism är en parentes när det gäller synen på markägandet. Denna starka betoning av oinskränkt äganderätt till marken hade föregåtts av synen på marken som del i en kollektiv eller samfällid egendom med uppsättningar regler beträffande dispositionrätt, förvaltningskrav, rätten till avkastningen och till transaktioner som köp och arv m m. Detta gällde såväl landsbygd som stad (Heimbürger 1990) och termerna är redskap för analys av såväl 1600-talets agrara kulturlandskap (Widgren-Sporrong, 1986) som 1960-talets fördelning av byggrätter i stadslandskapet (Nuder 1971).

En stor del av denna stadens samfällda egendom hade också de facto på olika sätt kommit att övergå till enskild egendom (14), vilket 1800-talets nya "naturrättsliga" syn på äganderätten - äganderättens helgd - till mark uppmuntrat. Städerna försökte mot århundredets slut med statens stöd återta dessa. För denna stadens rätt kämpade inte minst Lindhagen (Johansson 1987, sid 344).

Liberalismen lämnade markvärdestegringen fritt spelrum, vilket i takt med urbaniseringen gav upphov till en omfördelning av förmögenheterna i städerna och deras närhet. Detta kom enligt Barry Holmström för många, inte minst liberalismens egna teoretiker, att framstå som i högsta grad orättvist (Holmström 1988). De som åtnjöt värdestegringen fick en "oförtjänt vinst" som antingen borde elimineras, dras in till det allmänna eller delas efter andra grunder än "äganderättens och marknadens" (Holmström 1988, sid 8). Att det oinskränkta markägandet inte hade medfört lösningen på bostadsfrågan var onekligen uppenbart för de flesta. Den tillfredsställde inte de bostadssökandes behov. Den gav däremot stora vinster till bl a markägarna.

Markvärdestegringen i och kring städerna uppfattades vid den här tiden som det verkligt stora problemet i stadsbyggandet. Den höjde bostadskostnaderna och den ledde till "spekulationsfeber" och "tomtjobberi", vilket verkade återhållande på bostadsproduktionen och vidmakthöll bristsituationen. Den medförde en ensidig inriktning på hyreskaserner - den enda bostadsproduktion som kunde ge täckning för de "uppspekulerade" markkostnaderna. Den gav just inneboendesystem och trångboddhet och den var också orsak till de helt planlöst uppvuxna och miserabla förstadsbildningarna i städernas omgivning - allt detta som jag nyss beskrivit för Stockholm.

"Under sådana förhållanden framställdes markvärdestegringen naturligen även som det yttersta angreppsmålet för lagstiftningsåtgärder och aktivitet på stadsbyggandets område" (Holmström 1988, sid 10).

Att dra in den sk "oförtjänta" markvärdestegringen har varit föremål för samhällets intresse under hela 1900-talet. De första försöken 1909 med en skatt på värdestegringen - en indragning - inledde enligt Holmström en "utredningsbana vars like knappast skådats ifråga om varaktighet och svårighet att prestera ett politiskt acceptabelt förslag" (Holmström 1988). Att den "bara i Sverige utretts ett dussintals gånger" förklarar Sten Wickbom (Wickbom 1979) med att den kanske största intressekonflikten kring marken knyts till markvärdestegringens problem. Stockholm har, med Holmströms uttryckssätt, valt att gå förbi frågan om indragning av den oförtjänta markvärdestegringen och istället försökt förhindra dess uppkomst genom att helt enkelt köpa marken och sedan också behålla den (Holmström 1988).

De internationella jordpolitiska idéerna var välkända i Sverige vid denna tid. Samma frågor hade ställts världen över. Få frågor har så många väldokumenterade och politiskt-ideologiskt välordnade argument som markägandet i växande stads-

områden. De är också väl företrädna i litteraturen och redovisas därför ytterst summariskt här. Med ursprung i de klassiska jordränteidéerna från slutet av 1700-talet kom under senare delen av 1800-talet de båda ideriktningarna georgeismen och agrarsocialismen-marxismen att påverka debatten - liksom mer pragmatiska program som t ex Garden-Cityrörelsens.

Mycket förenklat sammanfattade innefattar georgeismens idéer - presenterade av Henry George i England 1879 - att markägaren till samhället ska betala för den oförtjänta markvärdestegringen (Henry George: Progress and Poverty 1879) t ex genom skatt. Den privata jordäganderätten var enligt georgeismen orsaken till allt ont i världen, till uppdelningen av människorna i fattiga och rika, exploaterade och exploaterande. Den utgjorde den sociala grundorätten i samhället (Nuder 1971, Johansson 1987). Georgeismen kom att få stor påverkan på de svenska och stockholmska besluten i markfrågorna och på dem som var engagerade i den jordpolitiska debatten. Detta förklarar Johansson med att "läran, som var enkel och lätt begriplig för alla och envar, skulle kunna karakteriseras som ett hopkok av idéer från såväl fysiokrater som klassiska nationalekonomer, t ex Ricardo, med påspädda inslag av både kristendom och socialism" (Johansson 1987, sid 345).

Agrarsocialismen - marxismen ville istället se hela jordräntan såväl som själva jorden indragen till samhället, dvs den lösning Stockholm kom att välja.

I programmet för Garden-Cityrörelsen uttrycks detta enkelt och rättframt:

"a healthy, natural, and economic combination of town and country life, and this on land owned by the municipality" (Howard 1898, i utgåva 1970 av 1946 års upplaga, sid 51).

Som ren kuriositet återger jag hur engelsmannen Howard tänkte sig själva förvärvet:

"The estate is legally vested in the names of four gentlemen of responsible position and of undoubted probity and honour, who hold it in trust, first, as a security for the debenture-holders, and, secondly, in trust for the people of Garden City.-...all ground rents should be paid to the trustees... who hand the balance to the Central Council of the new municipality".

"Debatten förs fortfarande med i princip dessa två olika utgångspunkter, d v s beskatta respektive konfiskera" konstaterade Thomas Lindencrona 1979 (Lindencrona 1979). Det gör den fortfarande 1992 när Stockholms kommun just eskalerar sin utförsäljning av mark med nytt politiskt stöd efter den borgerliga valsegern 1991 och med kommunens finansiella svårigheter som pådrivande faktor. Det blir, som Peter Heimbürger påpekat, aktuellt att debattera till vem och på vilka villkor man säljer (15), vilket är en koppling till systemet med markanvisning när nu markanvisningen allt oftare följs av försäljning

till den som anvisats marken som tex i projektet Starrbäck-  
ängen (bilaga 1).

En tredje väg är dock fortfarande att inte alls betrakta värdestegringen som "oförtjänt" för markägaren oavsett vem och vad som skapat detta värde och följaktligen låta värdet helt tillfalla markägaren eller, uttryckt i andra ord, betrakta äganderätten till mark som mer oinskränkt. Detta är trots all jordpolitisk debatt och sett i ett världsperspektiv den vanligaste "lösningen" på den urbana markfrågan.

Ytterst är allt en fråga om vad man rättsligt vill lägga i begreppet markägande - vilka nyttigheter man knyter till marken. Detta har bl a Ants Nuder analyserat (Nuder 1971) med utgångspunkt från att såväl definitionen som dessa nyttigheters innebörd, omfattning och bindning till marken ständigt har varierat. Utgår man från en snäv tolkning av begreppet markägande framstår t ex byggrätt som en rättsutvidgning och med en vid tolkning i botten framstår alla åtgärder, t ex planlagstiftningen, som inskränkta rättigheter för markägaren. När Nuder illustrerar detta med "nyttigheten byggrätt", har det en nära anknytning till just markanvisning, som ju är fördelning av just denna nyttighet. I ett annat sammanhang (Nuder 1969) argumenterar Nuder för att skilja grundbegreppet markägande från de nyttigheter som nu följer markägandet - bl a byggrätten. Med utgångspunkt i en identifierad byggrätt skulle man sedan ange reglerna för dess mer förutsättningslösa fördelning.

Den starka urbaniseringen medförde också problem av ett slag som oavsett politisk ideologi krävde offentligt ingripande. Det gäller renhållning, kommunikationer, vatten, avlopp etc i städerna och gav upphov till "kommunsocialism", som man kallade det även i "politiska läger som inte hade något med den spirande arbetarrörelsen att skaffa" (Holmström 1988). Holmström säger också att den liberala inställningen ifrågasattes både av "socialreformatoriskt engagerade radikaler, av socialkonservativt orienterade och av den ännu obetydliga arbetarrörelsen" (Holmström 1988, sid 6). Detta leder över till den redan i förbifarten för Stockholm nämnda enigheten i markförvärvsfrågan. Denna enighet finns på ett mer allmänt plan förklarad av Holmström:

"Men lika litet som bostadsfrågan från början var partiskiljande var jordfrågan det; partierna var för övrigt ännu löst organiserade och den politiska skalan tämligen homogen till följd av rösträttsbegränsningen. Även konservativa fanns som medlemmar (i Jordreformföreningen i Stockholm), medan däremot socialdemokraterna, möjligen av ideologiska skäl, inte tycks ha varit med" (Holmström 1988, sid 9).

Enligt Holmströms komprimerade beskrivning kunde

"de (politikerna) drivas såväl av politiskt konservativ fruktan för osedlighet och asocialitet med hot mot de bestående egendomsförhållandena och

risk för fosterlandsförakt, men det kunde också rymma genuin medkänsla med de lägre samhällsklassernas akuta och mycket påtagliga elände".

Tilläggas kan att man för Stockholms del också har velat identifiera den rent affärsmässiga inställningen till frågan. Att investera i mark och fastigheter var redan rent företagsekonomiskt beprövat och motiverat. För politiker - ofta yrkesmässigt förankrade i affärsvärlden och med ansvar för kommunalekonomin, kunde markköpen ses som ren förmögenhetsförvaltning - som en framsynt affär. Förutom radikalism och rädsla fanns alltså ett kommunalt affärsmannaskap som förklaring, något som intervjuerna med konservativa politiker nu på 1990-talet om stadens nuvarande markpolitik också ger uttryck för.

Det samlade resultatet var emellertid - återigen uttryckt i Holmströms termer - att "den liberala ideologin av 1800-talsmodell frättes sönder" (Holmström 1988, sid 7).

Såväl Lindhagen som andra inom den jordpolitiska rörelsen övergick politiskt från liberalerna till socialdemokraterna - Lindhagens tog detta steg år 1909.

För Stockholms del kom frågan alltså att lösas på det mest radikala sättet, genom att staden övertog äganderätten till marken och därmed även markvärdestegringen och planeringskontrollen.

#### 4.3.2 Den kommunala markpolitikens argument

Argumenten för de första markköpen är förhållandevis tydliga och kan därför användas som utgångspunkt för bedömningen av vad man åstadkommit med markpolitiken och markanvisningen, vilket föranleder en komprimerad sammanfattning av målen här.

Markförvärven skulle ge

- \* samhället en större del av markvärdestegringen
- \* rättvisare ekonomisk fördelning
- \* billigare och bättre bostäder
- \* samhället större kontroll över bebyggelseutvecklingen

Det är bl a utifrån dem jag senare diskuterar resultaten av markanvisningarna i kapitel 14. Dessa mål kan emellertid uttryckas och grupperas på andra sätt.

I sin studie av Stockholms tomträttsverksamhet har Adolf D. Ratzka (Ratzka 1980) angivit målen för verksamheten. Även Ratzka har hämtat dem ur de tidiga protokollen. Ratzka identifierar "The Housing Goal", "The Public Finance Goal" och "The Planning Goal". I det första ingick att lösa bostadsnöden och, som redan nämnts, göra det med egnahem, vilket var förhållandevis markkrävande. Ratzka påpekar också att markköpen noterades statistiskt under rubriken "utvidgning av stadsområdet". Beträffande "The Public Finance Goal" är det helt enkelt indragningen av markvärdestegringen till samhället som avses. "The Planning Goal", som Ratzka med led-

ning av stadsfullmäktiges protokoll bedömer som ett sekundärt mål, innebär ett slags allmän kontroll över bebyggelseutvecklingen bl a som en reaktion mot de vid sekelskiftet talrika exemplen på kaotiskt utvecklade förortsområden. Ratzka uppfattar alltså inte "rättvisare ekonomisk fördelning" som en särskild post utan i "The Finance Goal" ingår hos Ratzka i princip endast den omfördelning, som drar in de privata markägarnas vinster och förstärker stadens finanser. I texten diskuterar Ratzka dock sedan också den fortsatta omfördelningen från staden till olika kategorier boende.

Det måste här påpekas att huvudsyftet med Ratzkas studie är just att se huruvida en markvärdestegring kommit staden tillgodo i tomträttsområdena. I motsats till Ratzka anser Johan Rådberg (17) att just stadsbyggnadsmålet var det väsentliga.

Holmström (Holmström 1985) hävdar en annorlunda gruppering av markpolitikens mål. "Den förskjutning av bestämmanderätten från privat till offentligt, från ägaren till folkvalda institutioner och deras administrationer - 'byråkraterna' - har oftast motiverats med mycket jordnära argument. Men dessa kan inordnas under tre rubriker - rationalitet, rättvisa och demokrati." Holmströms termer är inte lika klara som Ratzkas, men i rättvisa ligger indragningen av den oförtjänta markvärdestegringen - dvs ekonomisk vinst för samhället. Under rationalitet hamnar en exploatering som ger "ett gott ekonomiskt utfall medan det för andra betyder boendestandard, trivsel och liknande socialt bestämda kriterier". Ännu mer oklart är vad som egentligen ligger i Holmströms "demokrati". Äganderätt till mark liksom till annat kan enligt Holmström ses både som villkor för demokrati och som det största hotet mot demokrati. "Ty knappast någon, som betraktar den privata äganderätten som en omistlig demokratisk rättighet vill avstå från att reglera den i n å g o t avseende" (Holmström 1985). Man kan också se Holmströms rubriker som en indelning av målen på en annan ledd. Rationalitet kan markinnehavet ge i såväl bostadsförsörjning som bebyggelsesdirigering, rättvisa i såväl markvärdestegringens fördelning som bostadsförsörjningen etc. Det skall tilläggas att medan Ratzka, som nämnts, hämtat idéerna ur de stockholmska protokollen, utgår Holmström från en mer allmän debatt.

Vissa ytterligare åtgärder, statliga som kommunala, kom tidigt att följa och stödja markförvärvspolitik. Hit hör tomträtt, byggnadsbestämmelser, planlagstiftning och inkorporering. De sammanfattas och kommenteras i följande avsnitt.

### 4.3.3 Åtgärder utöver markköpen

#### Tomträtten

Tomträtten betraktades som ett medel för alla de uppställda målen: Den skulle ge kommunen möjlighet att inkassera markvärdestegringen och att hålla tomtpiserna nere, vilket i sin tur kunde ge arbetarbefolkningen billiga bostäder samtidigt som kommunen behöll initiativet både beträffande bostadskvali-

tet och stadsbyggnad. I ett rullande innehav med försäljning vartefter mister kommunen framför allt de senare inkomsterna från markvärdestegringen. Båda sätten att hantera kommunalt markinnehav är däremot förenligt med att ha kontroll över byggnationen och därmed t ex markanvisning (egentligen först aktuellt efter andra världskriget).

Stockholm var tillsammans med Göteborg initiativtagare till tomträtten. Lindhagen väckte 1903 en motion i fullmäktige om att tillskriva staten för att ändra i civillagen så att

"en tomt, bibehållen i kommunens hand, kunde af en enskild med fördel bebyggas. Förutsättningen här för vore, att den senare, ehuru utesluten från möjligheten att spekulera med tomten, dock i öfriga afseenden hade att förvänta sig i hufvudsak samma fördelar, som följde af eganderätten .....därtill fordrades en tryggad besittningsrätt till marken.. .. samt en med jordeganderätten jämnställd självständig rätt till byggnaden" (18).

Beslutet 1907 om att införa tomträtten i lagen om nyttjanderätt till fast egendom, reglerade hur kommunerna skulle förfara då de hyr ut tomtmark - vilket kommunerna hade gjort med oprecisa regler tidigare. Av lagens förarbeten framgår enligt Thord Strömberg (Strömberg 1984) att de centrala beslutsfattarna främst använde tre argument för tomträttsinstitutet:

- a) hålla tomtkostnaderna nere för att arbetarfamiljer skulle kunna bygga egna hem
- b) reglera stadstillväxten framför allt för att kunna kontrollera sanitära förhållanden, brandsäkerhet och ordning
- c) låta den markvärdestegring, som samhället åstadkommit genom sina investeringar vid utbyggnaden, tillfalla det allmänna.

När man 1980 gjorde en översyn av tomträttsinstitutet (SOU 1980:49) analyserades det ur bostadspolitiska, markpolitiska och planpolitiska aspekter, vilket ju även var 1907 års kategorier av argument. Dessa var ju också alla fast förankrade i de tidigare beskrivna jordpolitiska idéerna. Nästa steg efter lagändringen var för Stockholms del att införa tomträtten på det kommunala planet.

Om markköpen hade skett i politisk enighet i Stockholm, så vållade frågan om huruvida Enskedemarken skulle upplåtas med tomträtt eller försäljas desto häftigare debatt med Lindhagen som en av tomträttens främsta förkämpar. (Lindhagen del I sid 69). I otålig avvaktan på en lösning på tomträttsfrågan försålde ett mindre hörn av Enskedeegendomen. Affären var ett ekonomiskt misslyckande för såväl staden som exploitören, vilket erbjöd ytterligare argument för tomträtten (19). Den kunde efter votering och med ytterst knapp majoritet genomföras 1907 (20). De första tomträttsupplåtelseerna skedde i Enskede 1908.

Göteborg och Malmö verkställde sina första upplåtelser 1912, men annars kom institutet, enligt Strömberg (Strömberg 1984), att bli mer allmänt företrätt i kommunerna först efter andra

världskriget, men då - som nämnts - ofta enligt det Strömberg kallar Stockholmsmodellen vad beträffar kontraktperiod, avgäldsperioder och inskränkningar i nyttjanderätten.

Tomträtten fick dock aldrig den spridning i kommunerna man tänkte sig (SOU 1980:49 och 1990:23, Strömberg 1984). Motståndet i Örebro framgår av Strömbergs studier (Strömberg 1981).

En viktig förutsättning för att marken skulle kunna upplåtas med tomträtt och därmed behållas av kommunerna var att få kreditverksamheten att fungera i det nya "osäkrare" systemet. I väntan på ett allmänt erkännande av byggnaden på tomträttsmark som kreditvärdig inrättade staden den s k tomträttskas-san. Viss skepsis kvarstod ändå mot tomträtten. Så här har Ingemar Johansson uttryckt detta:

"Motståndet mot tomträtten som den enda upplåtelseformen på lantegendomarna upphörde emellertid inte utan vidare. Vid upprepade tillfällen under 1910-, 1920- och 1930-talen riktades hårda angrepp mot tomträtten från alla dem som försvarade den enskilda äganderätten, inte minst i stadens fullmäktigeförsamling. Särskilt i kristider påyrkade många försäljning av tomtmarken i ytterområdena för att förbättra stadens finanser, förslag som bara med knapp majoritet tillbakavisades vid omröstning" (Johansson 1987 sid 350).

Johansson påpekar också att det inte var utan anledning som Carl Lindhagen vid 1930-talets slut i sina memoarer betecknade kampen om tomträtten i Stockholm som ett trettioårigt krig för en reformerad jordäganderätt.

"På senare år har frågan om tomträttens vara eller inte vara som markupplåtelseform åter aktualiserats. I Stockholm har man dock inte som i många andra kommuner helt övergått till att försälja sin mark med äganderätt, utan nöjt sig med att kraftigt höja tomträttsavgälderna" (Johansson 1987, sid 350).

Nu 1993 och sex år senare är försäljning av mark åter aktuell såväl beträffande egnahem som hyreshus. Tomträtten finns kvar, men liksom markinnehavet i stort har den nu ifrågasatts och bildar ett partipolitiskt starkt polariserande tvisteämne. Bland de klassiska målen för kommunalt markinnehav är det numera framför allt värdestegringen som tomträtten ger kommunen möjlighet att dirigera och därvid även tillgodogöra sig. En komplikation som tillstött under senare decennier är att med den rätt egnahemsägaren på tomträttsmark har att fritt sälja huset till marknadsvärde, kan markvärdestegringen ge utslag i högre huspris p g a att avgälden av bostadssociala skäl ligger lågt. Spekulationen tenderar att krypa upp från marken till huset. Hembud eller priskontroll är tänkbara åtgärder mot detta. De har emellertid inte tillämpats i Stockholm, däremot i Göteborg och Malmö. Den nämnda spekulationseffekten är skälet till att man inom vänsterpartiet visat viss skepsis till tomträtten för just egnahem - se senare i detta kapitel. Tomträt-



tens kombination med upplåtelseformen av bostaden är alltså betydelsefull. Amsterdam, som liksom Stockholm tillämpar tomt-rätt, har den i betydligt större utsträckning kombinerad med äganderätt till bostaden (21), men också med stramare villkor för marken (Hallett 1988).

Tomträtten kom i Stockholm i första hand och i ett första ske-  
de att tillämpas på lantegendomarna i ytterområdet, men sena-  
re, från 1930 (22) efter långa diskussioner - även på bostads-  
mark i innerstaden liksom på mark avsedd för andra ändamål.

## Val av byggnadsätt

Om tomträtten var omstridd så rådde däremot stor enighet om att bebygga Enskedemarken med egnahem. Förutom inspirationen från den svenska egnahemsrörelsen på landsbygden (se ovan) så påverkade engelska och tyska anläggningar - som t ex Garden Cityrörelsen - byggnadsättet. Egnahemsanläggningarna på tomt-rättsmark kom i Stockholm att kallas trädgårdsstäder. Mark-innehavet och tomträtten var ett medel att förverkliga stads-byggnadsidéerna eller med Rådbergs ord "stadsbyggnads-doktrinen trädgårdsstad" med egnahem (Rådberg 1988).

## Planlagstiftningen

En faktor bakom såväl markköpen som tomträtten var den vagt utformade och rättsligt svaga planlagstiftningen. Vissa be-gränsningar i byggnadsrätten mötte visserligen städernas markägare genom 1874 års byggnadsstadga, och 1876 års bygg-nadsordning för Stockholm. Dels var dock inskränkningarna blygsamma, dels gällde dessa inte i de omgivande landskommun-erna, varför man där hade en fullständigt ohämmad disposi-tionsrätt-byggnadsrätt, vilket inte bara gav markägare fria tyglar utan också direkt lockade till markköp här ute där inga regler hindrade (Rudberg 1985).

Detta är den andra sidan av markägandefrågan. Hur mycket kan man inskränka dispositionsrätten inom den privata äganderätten genom t ex planlagstiftning? 1907 års stadsplanlag gav i princip fortfarande ägaren stor frihet i dispositionen av marken, vilket också gällde 1931 års byggnadsplanlagstiftning. Det var först i och med 1947 års byggnadsstadga som markägarnas tätbebyggelserätt på allvar beskars med allmän lagstiftning och det sk kommunala planmonopolet infördes.

Såväl Johan Rådberg (23) som Peter Heimbürger (24) påpekar att tomträtten vid seklets början var ett medel för staden att be-stämma över byggnadsättet som gick mycket längre än stads-planen. Denna relation har med tiden förändrats genom att planlagstiftningen fått alltmer omfattande innehåll och allt starkare kraft. Markinnehavets och tomträttens relativa bety-delse som planeringsinstrument har försvagats. Genom plan-monopolet har kommunen en maktposition där man genom exploa-teringsavtal kan föreskriva t ex lägenheternas upplåtelseform, och områdets exploateringstal, vilket i vissa avseenden liknar

överenskommelserna vid markanvisning. Dock kvarstår markägarens monopolsituation. Ingen annan kan sättas i hans ställe som exploatör mot hans vilja och inte heller kan man från kommunen styra att och när exploateringen skall äga rum, utom med eventuellt expropriationsförfarande.

## Inkorporering

1913 respektive 1916 inkorporerade Stockholm de båda grannkommunerna Brännkyrka och Bromma. Staden var vid inkorporeringen ägare till mer än hälften av arealen i var och en av de båda kommunerna. Stockholm fick därmed också den administrativa kontrollen över sina inköpta ägor. Allt blev delar av "staden" och därmed kom det att omfattades av 1907 års stadsplanelag. Markköp i nya grannkommuner och också vissa ytterligare inkorporeringar har bildat kanaler för kärnkommunens - Stockholms - expansion i regionen. Inkorporering som ventil för expansion väckte emellertid ganska snart opposition såväl internt i Stockholm som i grannkommunerna. Det uppfattades som "imperialistiskt" (Sannel 1984). I huvudsak - med undantag av vissa förändringar, nu försiktigtvis benämnda "gränsjusteringar" - stängdes denna utväg efter den tredje stora och politiskt kontroversiella inkorporeringen, nämligen Spånga 1948. Inkorporeringar är naturliga i samband med storstadsexpansionen och har på motsvarande sätt genomförts t ex i Oslo, Köpenhamn och Helsingfors, liksom i Malmö och Göteborg (Sannel 1984).

Stockholm är för att kunna exploatera sina marker i de grannkommuner man inte inkorporerat beroende av "värdkommunernas" planbeslut. Det finns exempel där värdkommuner, ibland i flera decennier med sitt planmonopol avstyrat Stockholms exploatering av sina egendomar (25). Detta ger en annan situation beträffande markanvisning, vilket beskrivs senare.

### 4.3.4 Stockholmsresultatet kring 1910 - exemplet Enskede

Det konkreta, omedelbara och mycket påtagliga utfallet av de markpolitiska strävandena belyser jag i följande korthuggna och staccatobetonade sammanfattning av exemplet Enskede åren före 1910: Köpet av Enskede gård (1904), beslutet att behålla marken och upplåta den med tomträtt (1907), initiativet att förse området med ordentlig plan (1907) och därvid utnyttja Stockholms mest framträdande planarkitekt vid denna tid, Per-Olof Hallman, beslutet att huvudsakligen bebygga området med egnahem, att hålla låga tomträttsavgälder i syfte att locka just arbetarfamiljerna, att binda tomträttskontrakten på lång tid (60 år) för att erbjuda en trygghet, att foga villkor till tomträttsupplåtelsen i avsikt att t ex stävja systemet med inneboende. Till sammanfattningen skall också fogas insatserna för att samordna spårvägsutbyggnaden med exploateringen, liksom vattenförsörjning och avloppshantering. Resultatet i

Enskede bedömdes allmänt som lyckat, vilket öppnade för fortsatt markpolitisk aktivitet.

#### 4.3.5 Markförvärv och markutnyttjande 1910-80

Första världskriget medförde ett så gott som fullständigt stopp i bostadsbyggandet med bostadsbrist, höga hyror och återigen något som kan betecknas som bostadsnöd - med provisorier av alla upptänkliga slag under 1920-talet:

..."följande provisoriska bostäder... Svea ingenjörskårs kasern, c:a 40 familjer, Hornsbergs bryggeri, 70 familjer, folkskolelokaler 106 familjer, Malmqvistska anstalten 50 familjer..."  
..."i övrigt vidtagna åtgärder äro annonserna i de dagliga tidningarna efter affärslokaler, lämpliga för anordnande av inkvartering" .."och som reserv för utomordentliga fall ... den franska ångaren La Touraine.." enligt stadsfullmäktiges protokoll 1923 (26).

Inrättandet av en fastighetsnämnd, verksam fr o m 1919 understryker det stora - och med tiden växande - ansvar som nu vilade på staden beträffande mark- och bostadsförsörjningen.

"vidtages alla de åtgärder för beredande av erforderlig tillgång på sunda och billiga bostäder..."

som det uttrycktes i fullmäktiges instruktion till den nyinrättade fastighetsnämnden (27).

Under tiden växte nya egnahemskolonier - trädgårdsstäder - upp på markegendomarna - från 1927 i form av experiment med den sk småstugan. Det är ett prefabricerat, "självmonterat" egnahem uppfört i stadens regi och med fixerade inkomstgränser som "reserverade" denna bostadsform för arbetarklassen och där staden gav fördelaktiga lån. Redan 1931 fanns småstugan i 1.000 exemplar och 1942 i 4.000. Den kan nog betraktas som en bostadssocial styrkedemonstration och en uppvisning i möjligheten att använda marken i just det syfte man angivit med markpolitiken. Att med inkomstgränser direkt förbehålla stugorna arbetarklassen var att gå ett steg längre än beträffande Enskede-egnahemmen, som p g a sin popularitet i ett välordnad förortssamhälle hade fått en befolkningssammansättning som socialt låg "högre" än den arbetarbefolkning de var avsedda för.

I förbigående skall också nämnas att en stor del av de inköpta egendomarna användes som koloniträdgårdar fr o m 1904. Dessa kom att innebära ett slags interimistiskt utnyttjande av marken i avvaktan på beslut om annan användning (Bodström 1976). Även kolonirörelsen hade en starkt ideologisk förankring. Den skulle enligt Anna Lindhagens egen deklaration 1904 ge storstadsarbetaren komplement till den ofta osunda bostaden, ge "arbetsomväxling", "nyttig och välsmakande näring", ha "en för sinnet höjande verkan" och "utgöra ett

förenande band för familjen" (Bodström 1976). Carl Lindhagen höll 1931 ett av sina mest uppmärksammade markpolitiska tal i stadsfullmäktige just med anledning av koloniträdgårdarna och propagerade för att de skulle stadsplanläggas (28).

Under 1930-talet (29) kom den kommunala marken också att användas för flerfamiljshus - i innerstaden såväl som i ytterområdena och i de senare i form nymodiga funktionalistiska smalus med rationella välplanerade små lägenheter för arbetarfamiljer. Lindhagen argumenterade för detta i fastighetsnämnden 1929:

"Bostadsnödens avhjälpande genom egnahemsrörelsen har på stadens lantegendomar utvecklat sig till allt större fullkomning.....Däremot har egnahemsrörelsens främjande genom den enskilda företagsamheten på privatmark råkat ut för ett sorgligt bakslag. Anledningen såsom de senaste tidernas tilldragelser noggsamt visat, varit att söka däri, att den enskilda företagsamheten inlåter sig enligt sin natur på denna sociala omvårdnad icke för att hjälpa människorna utan för att förtjäna på dem... ..skapandet av rimliga hem för alla medborgare i en storstad måste byggas på människokärlek och samhällelig omtanke. Samtidigt med egnahemsrörelsens fulländning måste således hembildningen i hyreshus redan nu upptagas till behandling" ..... "billigare tomter till hela hyresmarknaden".

Upplåta med tomträtt och gärna låta staden själv bebygga marken med hyreshus var vad Lindhagen föreslog 1929 (30).

"Näringsfrihet är en viktig sak i mångt och mycket. Men organiserad handel med färdiga hyreshus i syfte att oavslåttligt höja hyrorna och öka hemlösheten bör icke vara tillåtligt. Det saknas nog inte möjligheter till sanering av marknaden, om viljan är god".

Lindhagen sade sig varje måndag i egenskap av lagfartsdomare ha fått sin bittra erfarenhet av ständiga hyreshöjningar (31).

Den kommunägda marken kom också att bli en tillgång när det gällde att verkställa statens program med "bostäder för mindre bemedlade barnrika familjer" - barnrikehusen eller Myrdalshusen - beslutat av riksdagen 1935. Statens stöd till uppförandet och till hyrorna förutsatte att kommunerna ställde mark till förfogande. Detta innebar också starten för ett par av Stockholms allmännyttiga kommunala bostadsbolag - redovisat i kapitel 8. Det bildar därmed upptakten till det konsekventa inslaget av allmännyttiga bostadsföretag på den kommunalägda marken och därmed i markanvisningarna (Trozelli-Österman 1976).

Det är knappast någon tvekan om att den kommunala marken användes för just bostadssociala experiment av tidvis imponerande karaktär och omfattning och helt förenligt med "bostads-målet" i markpolitiken. Lika tydligt är att man fick nya stora

möjligheter att styra byggnadssätt och bebyggelseriktning och att samordna utbyggnad och kommunikationer - tydligast med spårvägarna.

Även det andra världskriget betydde avstannat bostadsbyggande efter rekordhög produktionsnivåer i slutet av 1930-talet. Socialdemokraterna hade med bondeförbundets hjälp fått majoritet i riksdagen och bildade regering 1932. Den bostadssociala utredning som hade fått sitt uppdrag 1933, presenterade - avbruten av krigsåren - sitt betänkande 1945 (SOU 1945:63). Detta kom att bli vägledande för den svenska bostadspolitik under lång tid. Inte minst väsentligt i mitt sammanhang är att man förordade en bostadsproduktion genom kommunala bolag, vilka också skulle ges lånestöd. Kommunen behövde bara stå för tomtmarken. Man gick uttryckligen från ett tidigare "bostadssocialt motiverat stöd" avsett för grupper med "särskilt låg bostadsstandard" till en allmän reglering av bostadsmarknaden i dess helhet. Syftet var att motverka bostadsbrist och påverka hyresnivån. Det som uppmärksammats i internationellt sammanhang som det utmärkande för svensk bostadspolitik - att man ersatt "social housing" med "public housing" är alltså ett klart uttalat mål redan här. Detta behandlas mer i kapitel 11. Vidare skulle bostadspolitik "ställas in under ett allmänt sysselsättningspolitiskt program". Markfrågan nämns visserligen inte explicit i utredningen, men väsentligt i mitt sammanhang är det uttalade stöd man annonserade för "företag utan enskilda vinstmotiv", av vilka framför allt de allmännyttiga bolagen förutsatte tillgång till kommunal mark. De allmännyttiga bolagen förmodades i utredningen också vara mer "resistenta mot kriser" av den typ bostadsproduktionen genomgått under de första krigsåren (SOU 1945:63). Thord Strömberg har träffande sammanfattat de förändringar som aviserades 1945 som "bostadsfrågans politisering" (Strömberg 1981).

Den kommunala markpolitiken hade fortsatt stöd i Stockholm, där det dominerande politiska partiet mellan 1919 och 1950 var socialdemokraterna. Det är också nu det blir aktuellt att i större skala fördela byggrätter till den kommunala marken - markanvisning.

Stadsfullmäktige beslöt 1944 (32) att också påbörja det generalplanarbete som kom att utmynna i "Generalplan 1952 för Stockholm". Redan tidigare har nämnts att en ny byggnadslagsstiftning trädde i kraft 1947, vilken på ett avgörande sätt inskränkte markägarnas tätbebyggelserätt. I lagstiftningen infördes också just begreppet generalplan. Det för staden självklara i att fortsätta på den inslagna markpolitiska vägen framgår klart av riktlinjerna för generalplanarbetet, publicerat 1946 som "Det framtida Stockholm" (Det framtida Stockholm, 1946, sid 24):

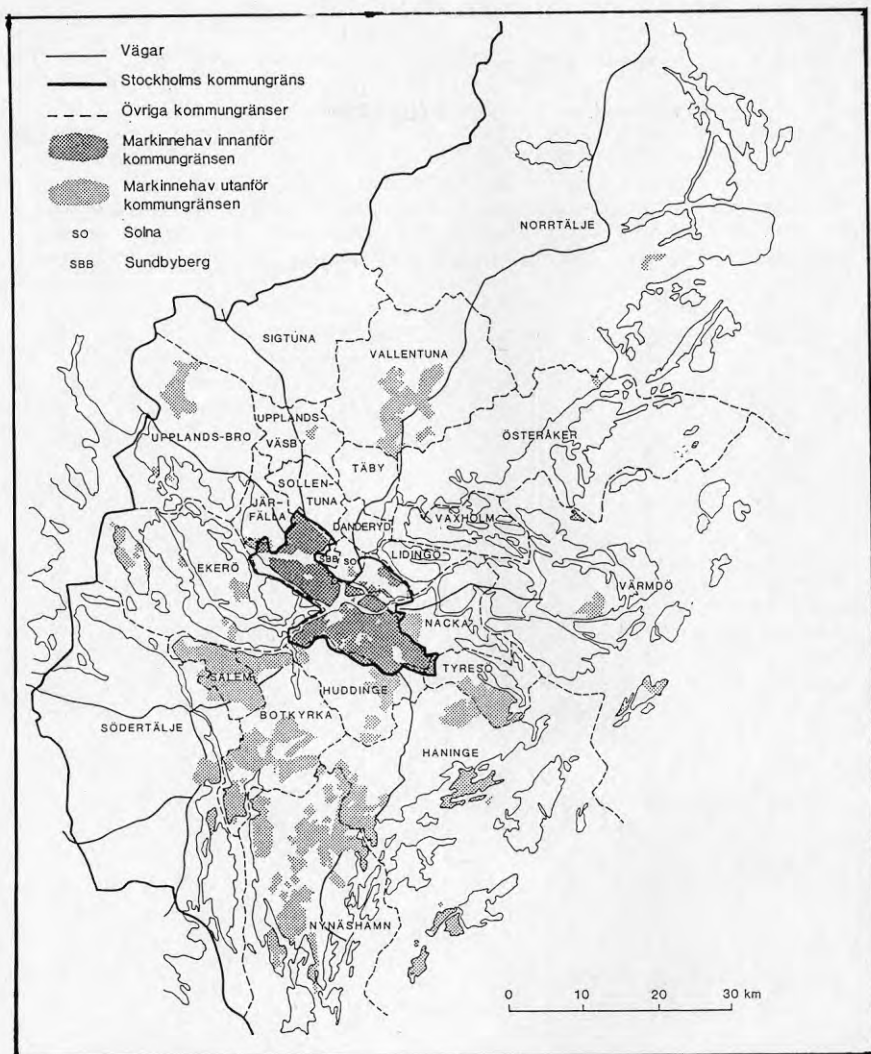
"Det torde vara onödigt att här diskutera fördelarna av att staden förvärvar (innanför stadsgränsen) även de områden, som avses för bostads- och industriändamål, för att få garantier för att dessas

exploatering kommer att ske på ett ur det allmännas synpunkt lämpligare sätt, än vad som kan väntas vid enskild exploatering".

Det är också naturligt att det är just ur "stadsbyggnadssynpunkt" man här främst argumenterar för kommunal mark. Det var ju stadsbyggandet i vid mening - utbyggnadsriktningar, samordnade investeringar och markanvändning - man ville styra med generalplaneinstitutet och där kommunal mark var en hjälp att förverkliga målen.

"För områden utanför stadsgränsen är frågan inte lika klar". Detta är en reservation i riktlinjerna (Det framtida Stockholm, 1946). Man ansåg här att det skulle komma att bero på "beskaffenheten hos det framtida samarbetet med de omgivande kommunerna". Däremot var man övertygad om att man där borde köpa mark för friluftssändamål. I verkligheten kom markförvärv- en i förortskommunerna att få en omfattning, speciellt under 1960-talet, som man uppenbarligen inte anade 1946. Den jubileumsskrift fastighetsnämnden 1969 lät publicera med anledning av sitt femtioårsjubiléum (Stockholms stads fastighetsnämnd, 1969) tillkännagav följande:

"Stockholms stads medverkan med avseende på markförvärv och exploateringsverksamhet, måste alltså föras långt utanför den nuvarande jurisdiktionens gränser. Då man inte räknar med några nya inkorporeringar har man blivit tvingad till verksamhet inom grannkommunerna. De närmast Stockholm belägna grannkommunerna har haft en betydande byggnadsverksamhet, där också staden gjort insatser genom att ställa mark till förfogande och aktivt medverka i arbetet för utbyggnadsplanernas genomförande, varvid inte minst stadens egna bostadsbolag fått spela en betydelsefull roll. Här kan nämnas"....."Men även bebyggelsemöjligheterna i de närbelägna grannkommunerna blir snart uttömda och utvecklingen måste efter hand komma att beröra mera avlägsna delar av Stor-Stockholmsområdet på avstånd av kanske 15-30 kilometer från Stockholms centrum. Denna problematik har bland annat ingående diskuterats i 1966 års skiss till ny regionplan för Stockholmstrakten. För att medverka även i denna utveckling har fastighetsnämnden under 1960-talet öppnat en ny giv i sin markpolitik genom synnerligen omfattande markförvärv i yttre förortsregionen. Med början 1964".. .."tillsammans inom dessa områden 24.500 ha" (år 1967).



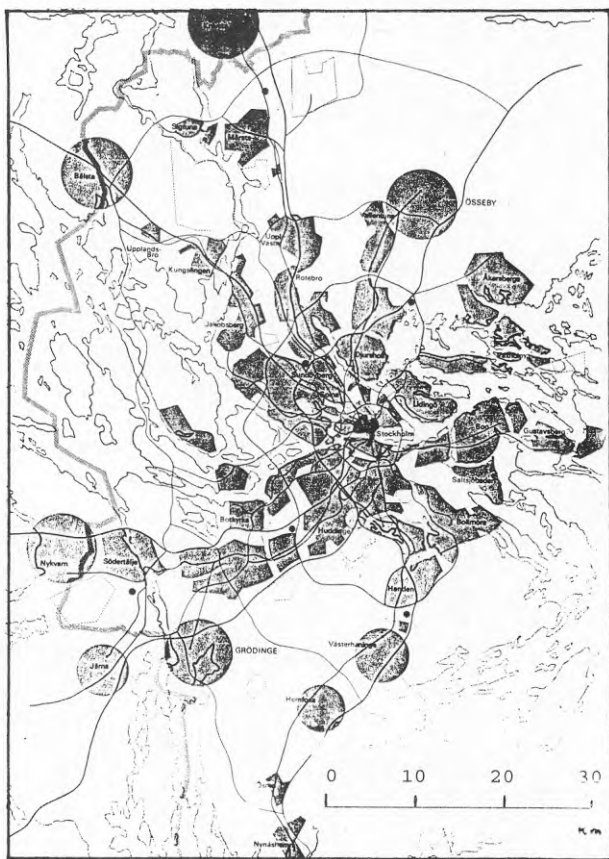
Stockholms egendomar utanför kommungränsen. Avser 1970, men är i huvudsak i överensstämmelse med situationen 1992. På kartan är de 1992 gällande kommungränserna inritade.

### Kulminationen på 1960-talet

Det mesta av Stockholms kommuns mark utanför sin nuvarande kommungräns förvärvades under 1960-talet. Vissa områden, exempelvis de s k Bornsjöegendomarna, köptes redan på 1800-talet och "för speciella ändamål" nämligen för att skydda dricksvattenreserven Bornsjön. Stockholm köpte under 1960-talet mark i

inte mindre än femton förortskommuner (33) enligt dåvarande kommunindelning. Mycket var vid tiden för förvärven avsett för bostäder och redovisas i statistiken under rubriken "för framtida behov". Denna areal uppgick till c:a 22.000 ha. 13.000 ha av den inköpta marken är redovisad under rubriken "för fri-luftsändamål". Därtill kommer mark för specialändamål, som jag inte redovisar.

Stockholm hade övergått till att bli en "pådrivare" för stockholmregionen - eller Storstockholm - och såg möjligheter att agera genom ett markinnehav i regionens andra kommuner (34). Överensstämelsen är påtaglig mellan Stockholms markinnehav (kartan på föregående sida) och cirklarna för tänkbara stora stadsbyggnadsområden i den regionplaneskiss som presenterades 1966 (35).



Karta ur "Skiss till regionplan 1966 för stockholmstrakten" med nya stora utbyggnadsområden markerade med cirklar.

Torsten Ljungberger (36) gav i ett seminarierreferat från 1974 ("Ytterstad", 1974) en uppgift om förvärv av 50.000 ha mark. Det är en rund - men uppskattningsvis rättvisande siffra - för Stockholms samlade egendomsförvärv fram till och med 1960-



talet. Ändå gick vissa planerade stora markaffärer av olika skäl inte i lås. Detta gäller bl a förvärven av Tyresö och Bogesund, ingående beskrivna av Ingemar Johansson (Johansson 1987).

Den s k Lex Bollmora, åstadkommen genom lagändring 1959, gav Stockholm möjligheter att med sina kommunala bostadsbolag bygga i andra kommuner under förutsättning att respektive kommun gav sitt tillstånd (utförligare i kapitel 8). Detta gjorde att Stockholm under 1960-talet kunde utnyttja sina inköpta egendomar i de andra kommunerna. Det krävde dock speciella överenskommelser med respektive kommun om såväl markanvisning som bostadsförmedling.

Att Stockholm köpte så stora arealer mark för friluftsliv vittnar såväl om god ekonomi vid denna tid som om social framsynthet. Många av dessa markområden utnyttjas nu verkligen just som stockholmarnas friluftsnöjen och tillflyktsorter - Gålö, Tyresta, Hellasgården, Rånö, Nättarö, Grinda m fl. I detta avseende finns likheter med markpolitiken i Oslo, där stora sammanhängande egendomsköp främst syftat till att säkra mark för friluftsliv. Inte minst gäller detta den kända s k Osломarka (Lindskog 1987).

Överhuvudtaget betydde 1960-talet, för Stockholm såväl som för landet som helhet, en expansion av den aktiva markpolitiken. Kommunerna fick av staten rekommendationen att bygga upp en betryggande markreserv (SOU 1966:23,24 och prop 1967:100) och fick till sitt stöd markpolitiska reformer, såväl juridiska (utökad expropriationsrätt och en kommunal förköpsrätt) som finansiella (markförvärvslån och tomträttslån). Dessutom avsågs kommunerna dra fördel av en hårdare realisationsvinstbeskattning fr o m 1968, som syftade till att stävja prisutvecklingen på bostadsmarken. Detta ledde också till en särskilt stor volym försäljningar under tiden strax innan, dvs 1967 (37).

Att kommunala markköp kan påverka prisutvecklingen på all mark i trakten har man varit medveten om alltsedan markköpen initierades 1904. Däremot har man varit oense om huruvida de genom att minska tillgången på privat mark driver upp priserna på denna eller om de genom att kommunen har en stor bebyggelseexploatering på egen mark minskar intresset för övrig mark med prisdämpning som följd. Prisutvecklingen på mark i samband med kommunala markförvärv har bl a studerats av Ronny Svensson (Svensson 1975), som kommit till resultatet att kommunala markköp har dämpat markprisutvecklingen. Internationella jämförelser (Darin-Drabkin 1977, Headey 1978, Duncan 1989, Danemark-Vintheimer 1991) påvisar också ett förhållandevis lågt pris på bostadsmarken i Sverige, vilket man tillskriver markpolitiken. Samma iakttagelse gäller t ex Amsterdam (Darin-Drabkin 1977), som - vilket nämnts tidigare - liksom Stockholm har ett stort kommunalt markinnehav. Det är en intressant iakttagelse mot bakgrund av Amsterdams centrala läge i ett extremt tätbefolkat urbant område med åtföljande stor knapphet på mark.

För Sveriges del har det också haft en betydelse att de för-  
månliga statliga bostadslånen innefattat villkor om högsta  
tomtpris.

Målen för kommunal markpolitik kom att stå tämligen oomtvistade under 1950- och 60-talen i Stockholm även om de politiska maktskiftena på det kommunala planet gav vissa nyansskillnader. Den mest intensiva förvärvsperioden sammanföll med socialistisk majoritet åren 1958-66. Förutom alla köp utanför kommungränsen kom vissa stora egendomsförvärv innanför denna att dels få särskilt stor uppmärksamhet dels stor betydelse för bostadsförsörjningen. Det gällde förvärven av Sättra 1961 och Järvafältet 1966.

## Sättraegendomen och Järvafältet

Egendomen Sättra, 500 ha, hade erbjudits Stockholm vid flera tillfällen, åtminstone från 1919 (38). På 1930-talet begärde ägaren 1,5 miljoner kronor, vilket fastighetsnämnden bedömde utgöra ett alltför högt pris. På fastighetskontorets förslag avsågs budet upprepade gånger.

"De enda markköp en kommun behöver ångra är de som inte blev av" (Sidenbladh 1981).

Sättra hade på 1950-talet kommit att ligga som en effektiv spärr för expansionen mot sydväst. Stockholm ägde här mark såväl innanför som utanför denna stora privategendom. Planerna på tunnelbanan i denna riktning var långt framskridna. Sättra utgjorde dessutom just då den enda stora markreserven inom stadsgränsen. Uppgårelsen med ägarna - tre visserligen "fromma" (39) med I. Johanssons uttryck (Johansson 1987), men i förhandlingarna osedvanligt hårdföra stiftelser - hade en säregen konstruktion som kommenteras i kapitel 10 (Prosser & Weinestedt-Törning 1986). Stockholm fick erlagga - inte de 58 miljoner ägarna nu begärt och inte heller blott de 11 miljoner Stockholm nu erbjudit, men 33 miljoner (40), en för staden besvärande hög summa.

Sättrauppgörelsen innehöll, genom att den i slutskedet kom att "medlas" av vissa byggföretag, också speciella villkor om markanvisning. Den återkommer därför i sammanhanget markanvisning i kapitel 12 och 13. Sättramarken utgör ett skolexempel på privat domän utnyttjad för spekulation i framtida hög exploateringsgrad och med tiden stigande priser med kommunen i tvångssituation genom bostadsbrist och markbrist och ambitioner om samordning med tunnelbana. Förhandlingarna inleddes 1950, ägde rum under expropriationshot från 1955 för att avslutas 1961. I och med uppgörelsen kunde stockholmsbebyggelsen formligen "explodera" ut över denna sektor i den nya tunnelbanegrenens spår med start 1961.

År 1962 meddelade kronan att man avsåg att avveckla Järvafältets 5000 ha mark som militärt område. Marken erbjöds de fem kommuner som administrativt var representerade på fältet, varav Stockholm med 1.500 ha. Stockholms del kom att till slut

innehålla drygt 22.000 lägenheter byggda under perioden 1966-1980. Nu 1993 är en kompletterande bebyggelse under uppförande, Ärvingefältets drygt 600 lägenheter. Ärvingefältet är ett av studieprojekten i denna rapport (se bilaga 1). Även Järvafältsförhandlingarna var hårda och segdragna och föranledde kritiska kommentarer om kronan som förhärdat markspekulant (Johansson 1987). Johansson påpekar här också att det var en socialdemokratisk regering som förhandlade med en socialdemokratiskt dominerad stadsrepresentation.

Den beträffande markförvärv nästan hektiska perioden under 1960-talet i Stockholm har en motsvarighet i landets övriga kommuner. Detta ger de båda statliga utredningarna 1966 och 1972 belägg för liksom för det faktum att kommunal mark nu dominerade i kommunernas bostadsförsörjningsprogram (SOU 1966:23,24 och SOU 1972:40). Man konstaterade dock där samtidigt stora variationer mellan kommunerna. En markaktivitet lik Stockholms framgår ur studier av andra kommuner: Örebro, belyst både som "mönsterstaden" (Egerö 1979) och inom det s k Örebroprojektet (t ex Strömberg 1981), visar ett med Stockholm i stora drag parallellt förlopp i markpolitiken. Detta framgår också ur studiet av vissa av stockholmsregionens övriga kommuner - Södertälje (Falk 1989), Solna (Johansson 1989) och Huddinge (Hallstensson 1990) - som i form av studentuppsatser föregått denna rapport. Intervjuer och annat material bekräftar detsamma för Malmö och Göteborg.

En tydlig avmattning i markförvärv visar stockholmsstatistiken för 1970-talet. 1960-talets köp av omkring 20.000 ha mark i förortskommunerna kan jämföras med 320 ha under 1970-talet och även inom kommungränsen blygsamma c:a 100 ha (41).

Uppbromsningen har många förklaringar. Hit hör den allmänna konjunkturnedgången i början på 1970-talet och en stagnerande befolkningstillväxt i stockholmsregionen med ett lägenhetsöverskott som följd - främst i de yttersta delarna av regionen. Stockholm var också under början av 1970-talet i full färd med att bygga ut den sista, norra, delen av det stora Järvafältet. Markreserven i förortskommunerna var ju dessutom betryggande stor och innanför kommungränsen fanns inte mycket att förvärva. I 1974 års statliga riktlinjer för bostadspolitiken (42) konstateras dock att förutom byggnadslagstiftningen var fortfarande lagstiftning och långivning för att främja kommunernas möjligheter att bedriva aktiv markpolitik det viktigaste medlet i deras bostadsförsörjning. Markfrågan hade också vid denna tid fått ett nytt inslag i statens direktiv för den kommunala markpolitiken genom betoningen på konkurrensen i bostadsbyggandet - beskrivet i nästa avsnitt.

## Kommunal markpolitik och konkurrens

Kommunen betämlar var och hur tätbebyggelse får äga rum, men markägaren förverkligar byggnadsrätten och bestämmer formerna och villkoren för byggandet. Detta konstaterade den s k byggkonkurrensutredningen i sitt betänkande 1972 (SOU 1972:40).

Det är ur ett konkurrensperspektiv man denna gång bedömer frågan om markägande, markägare och kommunalt markinnehav.

"Markägarens ställning i byggprocessen ger företag inom byggbranschen starka motiv för förvärv av mark där tätbebyggelse förväntas" (SOU 1972:40 sid 32).

Detta är ett grundläggande konstaterande i utredningen, och motivet till att den tillsattes 1969. Man hade konstaterat att byggföretagen lagt under sig stora markarealer i tätorternas närhet. Man hade också konstaterat att kommunerna innehade runt 70 % av den mark man enligt de då aktuella bostadsförsörjningsprogrammen avsåg att exploatera. Motsvarande andel för enbart flerfamiljshus var så hög som 86 %. Samtidigt framkom att kommunerna ofta hade innehaft marken relativt kort tid före exploateringen. Kommunernas kostnader för markförvärv hade också stigit kraftigt i relation till andra kostnader. Byggföretagens innehav bedömdes pressa upp markpriserna (SOU 1972:40).

Prisutvecklingen på själva marken och kostnadsutvecklingen i produktionen var alltså bakgrunden. Man ansåg konkurrensen otillfredsställande, såväl i byggherreledet som i entreprenadledet. Utredningen fastslog vidare att:

"Markägarens ställning i byggprocessen ger företag inom byggbranschen starka motiv för förvärv av mark där tätbebyggelse kan förväntas. Speciellt gäller detta producerande företag som genom att äga mark kan säkra en viss framtida verksamhet antingen genom att bebygga den egna marken eller genom att förbehålla sig bygguppdrag i samband med försäljning av marken till kommunen eller något byggherreföretag."

"I vissa kommuner är byggintressenters markinnehav så omfattande att de kan sägas ha ett lokalt markmonopol" (SOU 1972:40 sid 32).

Man fann i utredningen att kommunerna, som i allmänhet hade förvärvat mycket mark under 1960-talet, hade bromsat sina markinvesteringar de senaste åren på grund av högre priser, sämre kommunal ekonomi och otillräckliga möjligheter att finansiera köpen med lån.

För byggföretagen syntes däremot både motiv och resurser att köpa mark ha ökat. De konstaterades uppenbarligen beredda att binda sitt kapital på lång tid. Inskränkte man åtgärderna till att ge kommunerna större resurser att köpa mark, bedömde man att det skulle leda till markspekulation. Man ville istället göra markförvärv ointressanta för byggintressenterna.

Man påpekade i utredningen att man redan långt tidigare visserligen uppmärksammat markägarens starka ställning och då i form av olägenheter allmänt, men att man hittills inte tillräckligt uppmärksammat konsekvenserna av just byggintressenters markinnehav. Man sa sig nu ana riskerna för att kommuner-

na skulle utsättas för "ovidkommande påverkan" i bebyggelseplaneringen när företag inom byggbranschen också var markägare.

Kort sagt utpekades detta som en konkurrensbegränsning i byggandet. Den åtgärd man föreslog, och som sedan kom att beslutas träda i kraft fr o m 1975 var att göra kommunalt ägd eller kommunalt förmedlad mark till ett villkor för att erhålla statliga lån för bostadsbyggande - det s k markvillkoret (43).

Förutom att detta innebar en ytterligare nyans i aspekten på kommunalt markinnehav är det också något som har direkt koppling till markanvisningar. Det berör direkt byggintressen kontra kommun. Detta föranleder mig att ge det visst utrymme här. Utredningen ger i detta sammanhang också uttryckliga synpunkter på hur markanvisning bör gå till, vilket jag tar fasta på i senare kapitel. Kortfattat var syftet med markvillkoret att säkra konkurrensen i bostadsbyggandet genom att eliminera byggintressenters möjligheter att via eget markinnehav påverka förmedlingen av produktionsuppdragen. Marken skulle neutraliseras som konkurrensfaktor i bostadsbyggandet. Det kanske ur dagens perspektiv skall ses som kulmen på den statligt stödda aktiva kommunala markpolitiken och kan förmodligen stå som ett av de längst gående försöken i gamla västvärldens urbaniserade områden att hindra markspekulation. Det har jag dock inte underlag att bedöma. Införandet av den s k presumtionsregeln i expropriationslagstiftningen 1972 (44) hade samma yttersta avsikt och måste betraktas som både betydelsefullt och i världsperspektiv unikt då detta i princip gav kommunerna möjlighet att förvärva marken till det värde den bedömdes ha haft tio år tidigare. Den statliga uppbackningen av aktiv kommunal markpolitik nådde sin kulmen i samma skede som konjunkturen och intresset att bygga sviktade, vilket präglade flera av de utvärderingar som gjorts av villkorets effekter - se nedan.

Markvillkoret gällde konkurrensen i byggherreledet. För att också få mer konkurrens i själva byggprocessen föreslogs det s k konkurrensvillkoret också införas som låneförordning, vilket skedde ett halvår senare, 1975-07-01. Syftet var att se till att byggherren utövar sin beställarfunktion på ett kvalificerat sätt och "upphandlar bostadsproduktionen i konkurrensstimulerande former." Ytterst betyder det bl a att man ville stödja entreprenadupphandling med anbudskonkurrens på bekostnad av s k egenregibyggande, d v s den typ av integrerad organisation där byggherren själv också med egna anställda byggnadsarbetare producerar husen.

Även konkurrensvillkoret har haft stor betydelse för markanvisning, inte minst genom att det direkt diskriminerat egenregibyggande företag. För vissa företag kom detta att kräva en omstrukturering - i princip en avveckling av den byggande delen av företaget. I Stockholm gällde det bl a det allmännyttiga kommunala AB Svenska Bostäder och det kooperativa SKB. Det finns dock fortfarande vissa egenregibyggande mindre företag, vilket villkoret ändå givit utrymme för mot att kostnadsnivån i det egenregibyggande företagets låneansökan prövats särskilt noga.

Mark- och konkurrensvillkorens effekt och betydelse har sedan i flera omgångar och i olika sammanhang utvärderats (Hansson 1981, Benton 1988, Lindell 1989, SOU 1990:62 och 1991:59, Boverkets stencil 1991 och Vedung 1993).

Benton analyserar villkoren ur en begränsad mål/medel-aspekt, huruvida de har lett till monopol respektive konkurrens. Analysen avser inte effekterna på bostadsförsörjningen.

Den av regeringen tillsatta sk konkurrensutredningens resultat, redovisat under titeln "Konkurrens inom bo/byggsektorn" (SOU 1990:62 och 1991:59), innefattar bedömningar av mark- och konkurrensvillkoren. Även Boverkets översyn (Boverket 1991) är resultat av ett regeringsuppdrag. De båda undersökningarna har genomförts vid ungefär samma tidpunkt och med hjälp bl a av frågor till ett urval av kommuner, men de har inte använt samma urval. Stockholm är t ex inte representerat i konkurrensutredningens urval. Boverkets sammanställning bygger på studier av låneobjektsstatistik, på enkät till ett urval av landets kommuner (där de tre storstadsområdena ingår) och intervjuer med företrädare för ett antal kommuner. Den innefattar också jämförelser med den utvärdering som gjordes 1981 av bostadsstyrelsen (Hansson 1981).

Boverkets redovisning 1991 visar att byggandet på kommunägd mark i relation till annan mark i exploateringsområden ökade direkt efter villkorets införande men att det sedan sjunkit och ökat igen. Kraftiga svängningar i byggkonjunktur, i relationen mellan volymer nyexploatering respektive komplettering i saneringsområden etc komplicerar jämförelsen. Detta konstaterar även Benton (Benton 1988). Man konstaterar i Boverkets utredning också att:

"I verkligheten är det mer komplicerat än så att avgöra den egentliga omfattningen av markvillkorets tillämpning. Efter att ha funnits i mer än 15 år är markvillkoret en integrerad del av mark- och bostadspolitiken. Alla aktörer är medvetna om de spelregler som gäller, och agerar därefter. Kommunerna behöver därmed inte uttryckligen åberopa markvillkoret för att få igenom sina önskemål i förhandlingar med markägare och byggherrar, även om den formella grunden för kommunernas möjlighet att genomdriva sina önskemål kan vara markvillkoret" (Boverket 1991).

Byggherren lämnar t ex inte in en låneansökan om man vet att projektet inte uppfyller kommunens önskemål, vilket gör att avstyrkta ärenden inte är ett bra mått på tillämpningen.

Beträffande anbudsupphandling konstaterade Boverket att denna ökade kraftigt efter konkurrensvillkorets införande, vilket stämmer med Bentons iakttagelser, men att den hade sjunkit lika kraftigt under den då senaste femårsperioden, 1985-90. Detta tillskrivs den överhettade byggmarknaden - man fick helt enkelt inga anbud, vilket mina egna intervjuer med byggherrar

under 1990 bekräftat. Istället ökade den s k förhandlingsupp-  
handlingen (Boverket 1991).

Man konstaterar också att de avsikter man i utredningen 1972  
(SOU 1972:40) hade beträffande fördelningen av byggrätter -  
markanvisning - inte uppfyllts. Detta återkommer jag till i  
del III - markanvisningar.

Markvillkorets effekter ingår som argument i Ulf Brunfelters  
rapport om rättsliga metoder i markpolitiken (Brunfelter  
1984). Det sägs där att "avsikten med markvillkoret synes en-  
ligt motiven framför allt ha varit att begränsa råmarkskost-  
nadernas inverkan på produktionskostnaderna" (Brunfelter 1984,  
sid 90) och gör sedan bedömningen att "med tanke på råmarks-  
kostnadens obetydliga andel av den totala byggkostnaden ..."  
var förväntningarna på markvillkoret överbetonade. Jag har  
inte av utredningen (SOU 1970:14) uppfattat detta som den  
yttersta avsikten.

I boken "Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi"  
(Vedung 1993) är syftet att granska varför det 1990 byggdes en  
mindre andel bostäder (från 80% till 75%) på kommunal mark än  
1972 när utredningen presenterades eller 1974 när markvillkor-  
et infördes, medan avsikten, enligt Vedung, var att andelen  
skulle bli högre. Detta är vad Vedung kallar historiens ironi.  
Vedung har alltså till skillnad mot Brunfelter uppfattat  
huvudsyftet med villkoret vara att fler bostäder skulle byggas  
på kommunal mark, vilket ger en mycket snäv "effektmåtning".  
Däremot anser Vedung det troligt att markvillkoret haft en  
"viss dämpande effekt" på markpriset, men ser inte detta som  
ett huvudmål, varför "historiens ironi" kvarstår. Boverkets  
rapport 1991 (se ovan) har sett såväl mål som effekter i ett  
vidare perspektiv. Det står inte som målet i utredningen (SOU  
1972:40) att produktionen ska ske på kommunal mark, utan att  
man med systemet skulle bryta de stora byggintressenas mark-  
innehav. Detta hade konstaterats öka vilket sågs som ett  
konkurrenshinder och med bl a ökande produktionskostnader  
(såväl mark- som övriga produktionskostnader). Brunfelter  
bortser från marknadens många speciella inslag och jämför  
den med en fri marknad vilken som helst, väljer t ex att inte  
uppmärksamma att den fria marknaden på mark har den begräns-  
ande effekt på konkurrensen som utredningen pekade på, och som  
Christer Bengs ägnar stor uppmärksamhet i sin avhandling  
(Bengs 1993, sid 121).

Vedung indelar inte, som flera av undersökningarna ovan,  
villkorsperioden i olika avsnitt utan mäter vid dess början  
och slut, vilket skymmer skiftande tendenser över tiden. Detta  
bidrar troligen till att Vedung, enligt min bedömning, avfär-  
dar vissa faktorerers inverkan - politisk majoritet i kommun-  
erna, konjunktur, förändrad karaktär på byggandet (andel små-  
hus, andel i saneringsområden etc) - alltför lättvindigt. Det  
intressanta i utvärderingarna och då i synnerhet i de två sist  
anförda (Brunfelter 1984, Vedung 1993) är dock hur olika målet  
med mark- och konkurrensvillkoret uppfattats.

Vedung har specialgranskat vissa kommuner - bland dem Stock-  
holm - och där funnit en ganska speciellt utvecklad "teknik"

att behandla markvillkoret, vilket antagligen, enligt Vedung, gav vissa av de effekter statsmakterna åsyftade.

Alla kommuner med mer än 100.000 invånare hade i Boverkets rapport (Boverket 1991) svarat att de ansåg att markvillkoret skulle behållas. Av kommuner på mellan 50.000 och 100.000 invånare ansåg två tredjedelar av dem som svarat detsamma (Boverket 1991). Stockholm hade i enkäten svarat att markvillkoret inte var viktigt för kommunens bostadsförsörjning, men att det borde behållas. Skälet till detta tvetydiga svar var helt enkelt att Stockholms stora markinnehav gör staden ganska oberoende av villkoret, men att man ändå - i princip - anser det väsentligt (45). Såväl Göteborg som Malmö hade däremot svarat att det är viktigt för respektive kommun och att det borde behållas (46). Även Konkurrensutredningen (SOU 1990:62 och 1991:59) redovisar en ambivalent inställning till markvillkoret bland kommunerna. Kommittén drog ändå slutsatsen att villkoret inte utnyttjats tillräckligt och att en rad skäl talade för att inte skärpa det. Man föreslog dock att om villkoret skulle slopas skulle andra konkurrensfrämjande åtgärder vidtas och kommunerna uppmanas till markförvärv för att motverka markspekulation. Man påpekade också att eftersom det är fråga om ett lånevillkor kan med andra låneregler/lånesubventioner villkoret vara verkningslöst. I utredningen hänvisas också till en allmänt förändrad inställning till regleringar, vilket anses tala mot markvillkoret, något som befasts i och med den borgerliga valsegern 1991. Markvillkoret avskaffades fr o m 1 jan 1992 genom riksdagsbeslut i december 1991(47).

Den engelske geografen Philip Kivell (1993) påpekar på ett mer allmänt och internationellt plan att de privata markägare som styr bebyggelseutvecklingen inte utgörs av enskilda personer utan oftast är stora bolag som bara innehar marken i spekulativt syfte.

#### 4.3.6 Markpolitiken efter 1980

Delar av den statliga och landstingskommunala verksamheten i Stockholm har avvecklats under 1980-talet, vilket erbjudit markområden möjliga att exploatera för bostäder. Denna utveckling delar Stockholm med många andra stadsområden. Detta har under 1980-talet utgjort den stora - ja i princip den enda - markreserven av betydelse och det har inneburit överlåtelser av mark till staden. Dessa är dock inte markförvärv med den långa framförhållning Stockholm av tradition haft, utan överlåtelserna har ofta skett i direkt samband - ofta parallellt - med själva planläggningen. Detta gäller, som redan nämnts, flera av de bostadsbyggnadsprojekt som behandlas i denna studie - projekt på statens gamla bangårds- och militärmark och på landstingets sjukhus- och institutionsområden. Det gäller bl a Nybodahöjden - inledningsexemplet i kapitel 2.

Förvärven redovisas oftast som markbyten. Förhandlingarna är komplicerade (48). De orsakar ofta besvärande förseningar, i synnerhet som man regelmässigt påbörjar planeringen innan upp-



görelserna är klara. "Priset" i bytet är - precis som i Sättra-affären - beroende av vilken exploateringsgrad man kan tänka sig, och det blir sedan ett direkt argument för att nå minst denna exploateringsgrad. Givetvis är situationen då annorlunda än när markförvärvet ligger långt tillbaka i tiden - för vissa av studieprojekten redan vid seklets början (bilaga 1).

Det nya under 1980-talet är att även försäljning blivit aktuellt. Det har först och främst en direkt finansiell bakgrund. Kommunen väljer att realisera tillgångarna. Det har sedan också fått ett ideologiskt stöd i och med den borgerliga valsegern 1991. Även konservativa politiker säljer dock, av intervjuaren att döma (49), hellre byggnader än mark. Ändå har många markförsäljningar nu aktualiserats. Som redan nämnts har t ex de allmännyttiga bostadsbolagen ålagts att köpa delar av den mark de innehåller med tomträtt - av den politiska oppositionen kallad "tvångsvis" utförsäljning. Även lantegendomarna i förortskommunerna och småhusmarken sätts nu av den borgerliga majoriteten ifråga som kommunalt innehav.

Det sena 1980-talets och tidigaste 1990-talets aktuella politiska ståndpunkter i markfrågan illustreras i nästa avsnitt med hjälp dels av det politiska informationsmaterialet inför valen 1988 respektive 1991 dels av politikernas svar vid intervjuer. De flesta intervjuer är avgivna kring årsskiftet 1990/91, men några betydligt senare.

## Politikerna om marken

"Moderaterna vill sälja mark och fastigheter som staten äger men inte behöver" ... "ge möjlighet för småhusägarna att om de så önskar friköpa sina tomter"

Denna deklARATION ger moderaterna i sitt valprogram inför 1988 års val (50). Det har ingen motsvarighet i moderaternas programmaterial i Stockholm inför 1991 års val. Uttalandet ovan är dessutom den enda passus överhuvudtaget i de politiska partiernas kommunala valmaterial för Stockholm som direkt tar upp markfrågan. Varför ingen annanstans?

Om inget annat anges är politikerna intervjuade i sin egenskap av ledamöter i fastighetsnämnden (vid tidpunkten för intervjun) och därmed även i kommunfullmäktige. Har de en förstärkt position som t ex borgarråd (51) eller är intervjuade i egenskap av att de har annat förtroendeuppdrag, har erfarenhet från tidigare position etc, anges detta.

Jag återger först socialdemokraternas kommentarer:

"Det behöver inte nämnas, det är så självklart" enligt Leif Hjärpe (s), januari 1991.

"Skälet till att vi inte tagit upp det här är inte någon politisk idé utan snarare att det betraktas som så självklart, vilket det ju inte längre är, eftersom borgarna vill sälja ut marken. Men det här

att staden äger mark och ska äga mark har inte från vår sida betraktats som något man behöver argumentera för" (Ingela Lind (s), borgarrådssekreterare på fastighetsroteln, juni 1991).

Är det nu 1991 valtaktiskt fel och inte längre slagkraftigt att tala om kommunal mark? På detta svarade i juni 1991 Gunnar Söderholm (s), då borgarrådssekreterare på fastighetsroteln:

"Tveksamt, men det kan vara så att ett stort kommunalt markinnehav uppfattas som betongartat".

Som förklaring till att socialdemokraterna accepterat markförsäljningar under 1980-talet anger Gunnar Söderholm vidare att det inte är grundinställningen utan den politiska realiteten som förändrats.

Mats Hulth - tidigare fastighetsborgarråd, finansborgarråd och vid intervjutillfället näringslivsborgarråd, dessutom gruppleadare för socialdemokraterna i Stockholms kommunfullmäktige har uttryckt det så här i oktober 1992:

"Tidigare var även konservativa politiker med och drev igenom markpolitiken...."Det som sker nu är dogmatiskt och fullständigt obegripligt. Vi socialdemokrater har också tidigare varit dogmatiska, men har nu en mer flexibel och pragmatisk hållning till det här. Vi ser ett värde i att vi har tillgång till marken, det är bra planeringsmässigt, men vi tvingas i vårt budgetförslag att sälja".

Enligt Söderholm (s), åter, har man t ex lagt stor vikt vid att kunna subventionera tomter för bostäder - av rent bostadspolitiska skäl och att kunna hålla kvar grönområden i ytterkommunerna - av sociala skäl. Söderholm påpekar samtidigt att marken onekligen ger staden inkomster och dessutom möjlighet att ta egna initiativ utöver vad den nya plan- och bygglagen erbjuder. Genom bygglagstiftningen har man, enligt Söderholm i bästa fall "stopprätt" d v s endast en "negativ eller represiv styrning". Denna förmån anser såväl Söderholm (s) som Lind (s) att studiebesök i utlandet - exemplifierat med Italien - uppdagat även för borgerliga politiker (vilket dock ingen borgerlig politiker nämnt, min anm). I den italienska staden stod bara den negativa kraften till buds inför planernas genomförande (52).

De klassiska argumenten för kommunalt markinnehav, beskrivna tidigare, återkommer alltså omdelbart i 1990-talets intervju-svar som socialdemokraternas försvar för aktiv markpolitik. Som särskild punkt därutöver anges också värdet av grönområden.

Även följande uttalande i form av seminarieinlägg 1990 (53) av dåvarande fastighetsborgarrådet Monica Andersson belyser den socialdemokratiska ståndpunkten:

"1980-talet präglas, kan vi säga, av konsolidering. Vi har slagit vakt om det markinnehav vi har. Vi har inte köpt på oss nya stora markområden. Istället har vi då försökt utnyttja den mark vi har på bästa sätt"....."Det som har hänt under senare delen av 80-talet är att när den nyliberala debatten har vuxit sig stark igen i landet man återigen ifrågasätter det kommunala markinnehavet. Vi har ju faktiskt tidigare haft en ganska bred uppslutning kring synen på mark som en resurs. Oavsett vilka majoriteter vi haft i Stadshuset så har man slagit vakt om markinnehavet. Det har inte funnits några planer på storstilad utförsäljning". .."Vi har ett program på ungefär 1,5 miljarder av fastighetsinnehavet som ska säljas för att klara bostadsbyggandet, men också delvis för att klara de ekonomiska bekymmer kommunen har. Då skulle jag vilja säga att säljer man mark och fastigheter för att finansiera underskott i den kommunala budgeten, så är det Ebberöds bank man ger sig in på. Realisera fasta tillgångar ska man göra för att få andra typer av investeringar till stånd, annars kommer man att förslösa förmögenheten." ..."en följd av den ekonomiska kris vi befinner oss i. Jag betraktar mark som en gemensam resurs. Jag tycker det är oerhört centralt för medborgarna att staden äger huvuddelen av marken. Det är genom markinnehavet vi har möjlighet att gemensamt kunna planera för framtiden, för hur staden ska se ut".

Monica Andersson (s) angav vid samma tillfälle att hon anser det osolidariskt att sälja marken till de kommunala bostadsbolagen eftersom det tvingar deras hyresgäster att bära förlusten via sina hyror. Samtidigt deklarerade Monica Andersson klart att hon som socialdemokrat och i egenskap av då fastighetsborgarråd hellre säljer byggnader - t ex i innerstaden - än mark, men att just fastighetsbeståndet i innerstaden gav (gav då, min anm) staden stora inkomster och att det är just i innerstaden samhället behöver ett mark- och fastighetsbestånd för att motverka kapitalistiska intressen.

Den markförsäljning till ett kommunalt bostadsbolag som man genomförde i Starrbäcksängen (bilaga 1) 1987 sedan detta bolag först anvisats marken var enligt såväl fullmäktigeprotokoll som intervjuer en utmärkt affär för bolaget och mindre tillfredsställande för staden, vilket inte stödjer Monica Anderssons farhågor ovan. Den ur socialdemokratisk synpunkt "tvångsvisa" försäljning av hyreshusmark till de kommunala bostadsbolagen som kommunfullmäktige beslutade hösten 1992 ser däremot ut att ge just den effekt - högre hyror - Monica Andersson befarade.

Moderaterna hade utvecklat sin syn på markinnehavet tillsammans med folkpartiet och meddelade 1990 i samband med behandling av fastighetsnämndens förslag till treårsprogram 1991-93 och budget för 1991, i bilaga till protokollet (54):

"Det finns inget skäl till att Stockholm som stad skall vara ägare till marker och fastigheter som man ej nyttjar för egna verksamheter. Som framgår av fastighetskontorets redovisning är stadens fastighets- och markinnehav mycket omfattande. På sikt bör en reducering ske av detta innehav. I första hand bör de marker och fastigheter försälas som är belägna utanför stadens gränser liksom de tomter som idag upplåtes med tomträtt för småhusägare. All försäljning måste ske på för staden ekonomiskt godtagbara villkor och i en affärsmässigt väl avvägd takt. Intäkterna av försäljningarna bör ej användas till löpande utgifter utan de skall istället användas för att betala av gamla lån och till angelägna investeringar.

Hur ser moderaterna på citymarken i detta sammanhang?

Barbro Noreson (m) har i intervju (december 1990) på det svarat:

"Där intar vi en viss försiktighet."

Har markinnehavet någon betydelse för "planeringskraften"?

"Har jag inte tänkt på, men ett bra exempel är ju Sickla udde som är privatägt" (och som därför medfört komplikationer /mitt förtydligande av svaret/).

Några synpunkter på att man tillämpar lägre avgälder för bostadsmark än för "kommersiell" mark?

"Nej, det tycker vi är rimligt och har accepterat."

Lars Almström, också moderat, förklarade sig (december 1990) mer dogmatisk än Noreson:

"Man ska kunna sälja ut allt överallt - diskontera och använda för upprustning tex av miljonprogrammet." ... "Markinnehavet hade viss betydelse tidigare - före socialiseringsvägen och före Mehr". .... "Man kan se att markvapnet kan missbrukas. Risk för byråkratisering och låsning - det som var till för frihet tidigare".

Skulle moderaterna behålla någon mark om man fick majoritet? På detta svarade Carl-Erik Skårman (m), då (juni 1991) stadsbyggnadsborgarråd och nu - efter valet 1991 - fastighetsborgarråd:

"Vi skulle i alla fall inneha mark. Det är inte det samma som att behålla den. Vi har sedan urminnes tider - sedan 20-25 år tillbaka - talat om rullande markplanering - köpa in och vara den som under själva omvandlingsprocessen är markägare för att sedan sälja igen." "När det gäller områden - dels innanför, dels utanför stadsgränsen som behövs för rekreation och liknande ting kan vi nog där överväga att vara

delägare eller ägare. En del kommersiella egendomar kan vi också tänka oss att behålla."

För att de ger inkomster?

"Ja - och kan förväntas ge bättre inkomster än om man säljer dem."

Bostadsmarken däremot - såväl småhustomter som tomter för flerfamiljshus - förklarade Skårman (m) att moderaterna vill sälja.

Folkpartiets deklaration är, som nämnts ovan, densamma som moderaternas. Samuel Strandberg (fp) angav dock (december 1990) att han bedömer tomträtten vara en utmärkt affär för staden. Han anser ändå att avgälderna för småhustomterna borde ligga högre. Här har man inom folkpartiet, enligt Strandberg, alltid haft annan åsikt än moderaterna, som vill ha låga avgälder. Därför tycker man i folkpartiet att det av ekonomiska skäl är bättre att sälja dem. Vid detta intervjutillfälle, alltså hösten 1990, hade ännu inte den sedan initierade försäljningen i större skala av hyreshustomter aktualiserats.

Enligt Strandberg finns det en effektivitetsvinst i kommunal mark. Stora Sköndal nämner Strandberg spontant som exempel på "tröskel" i bostadsbyggandet. Delar av det aktuella exploateringsområdet i Stora Sköndal ägs som tidigare nämnts av en privat stiftelse (se bilaga 1). "Stiftelsen har inte bråttom. Den ställer sina egna villkor". Kommunal mark innebär just "en tröskel mindre" enligt Strandberg. Beträffande försäljningsbetingen menade Strandberg att händelseutvecklingen den (sagt i december 1990) senaste tiden hade varit "härskningsväckande lycklig". "Tidigare avvisade de socialistiska partierna ett försäljningsbeting på 20 miljoner kronor och nu föreslår man ett på 400 miljoner - nödda och tyungna visserligen" enligt Strandberg (fp) (och i februari året därpå 1.5 miljarder /min anm/).

Vänsterpartiet kan förväntas att av ideologiska skäl stödja samhällelig markkontroll. Enligt Margareta Olofssons (v) uppgifter (januari 1991) kan vänsterpartiet dock tänka sig försäljning av den mark Stockholm äger i andra kommuner. Villkoret är dock att respektive kommun eller dess kommunala bolag köper - inte privata. Den kommunala marken är enligt Olofsson en inkomstkälla. Den ger också en effektivitet i planeringen och den är ett sätt att säkerställa grönområdena. Småhusmarken uppgav Margareta Olofsson vara kontroversiell. Vänsterpartiet vill egentligen inte sälja den. Man vill dock inte heller att småhusägarna skall kunna göra sig de extra förtjänster på husen, som beskrevs tidigare, genom de låga avgälderna på marken dvs - om än indirekt - i högre grad än hyresgäster tillgodogöra sig markvärdestegringen.

Stockholmspartiet säger sig "stå mitt emellan" i markfrågan enligt Sven-Erik Asplund (november 1990). Partiet hade då "blivit försiktigare med försäljning än tidigare". Även stockholmspartiet vill, enligt Asplund, i första hand avyttra lantegendomarna i förortskommunerna och vill liksom väns-

terpartiet inte sälja till privata utan till respektive kommun. Problemet är att kommunerna har alltför dåliga finanser.

Oavsett politisk färg, så avyttrar man av alla intervjuer att döma hellre byggnader än mark.

Under åren som passerat från de första ovan relaterade uttalandena i januari 1990 har de s k "försäljningsbeting" av mark och fastigheter man föreslagit i den kommunala budgeten ökat i storlek. Bevekelsegrunderna har varit såväl kommunens finansiella nöd som ren ideologi. Proportionerna dem emellan följer helt den klassiska partipolitiska skalan. Konjunkturförändringen har samtidigt gjort det allt svårare att med framgång få dem genomförda.

Markvärde och markutnyttjande har starka samband med den aktiva markpolitiken. Den kommunala markinnehavets konsekvenser för och påverkan av markvärde och markutnyttjande - främst graden av markutnyttjande - kommer att beröras i följande avsnitt.

## MARKINNEHAV - MARKVÄRDE - UTNYTTJANDEGRAD

"Mark-marknadspriserna" påverkas av kommunalt innehav. Detta självklara faktum har flyktigt berörts redan tidigare liksom följdfrågan huruvida det pressar upp eller pressar ner marknadspriset på mark. Båda dessa effekter är tänkbara. Kommunalt innehav av mark kan medföra ett så litet utbud av "marknadsmark" att högre priser blir följderna. Med kommunalt innehav av utbyggnadsstrategiskt viktiga områden kan dock intresset för övrig mark svalna med dämpad prisutveckling som resultat. Hypoteserna om dessa effekter växlar och svårigheterna att renodla just variabeln kommunalt innehav och dess påverkan är stora. En omfattande studie av prisutvecklingen på bostadsmark i västkustregionen och speciellt med avseende på den aktiva kommunala markpolitikens inverkan 1960-74 redovisade Ronny Svensson (Svensson 1975). Svensson fann att den samlade nettoeffekten varit den prisdämpande. Internationella jämförelser av markprisutvecklingen för bostadsmark stödjer detta resultat (se även kapitel 14) också när det gäller stockholmsområdet och också för senare perioder än den Svenssons studie avser (Darin-Drabkin 1977, Duncan 1989, Danermark-Wintheimer 1991, Park 1991). Jag lämnar denna allmänna reflexion över markvärdeutvecklingen vid kommunalt innehav, som i sin tur är en mindre del av de allmänna teorierna kring markvärden, deras uppkomst och betydelse för bebyggelseutvecklingen, t ex redovisat av Eric Clark (Clark 1987). Min avsikt är att koncentrera avsnittet till värderingar och utnyttjande inom det kommunala innehavet.

Såväl det kommunala innehavet av mark som transaktionerna - köp, försäljning och annan upplåtelse - innefattar ett moment av markvärdering. Markvärdet i sin tur både påverkas av och påverkar hur byggrätten bestäms - inte minst dess omfång, exploateringsgraden. Dessa två variabler har också betydelse i samband med markanvisning.

### 5.1 Markens värde - priset på kommunal bostadsmark

I kapitlet "Problems of land policies in centrally planned economies" i FN:s rapport "Land for Human Settlement" (UN 1977) sägs under rubriken "Remaining Problems":

"In spite of the impressive achievements of policies of public land ownership, many unsolved problems remain. One is the lack of criteria for establishing land values. Until recently in countries with centrally planned economies there was no difference between the price of land located in the centre of

the city and that located in the suburban areas. Such an approach is influenced by the theory that land is a natural resource of the nation and therefore unconnected with cost. The cost of land is based on the cost of infrastructural works, and the cost of infrastructure is the basis for calculating the role of land in housing costs. In some countries the value of urban land converted from agricultural land is based on the value of agricultural land but has no connection with the value of land in the centre of the city"....

Sverige räknas inte till gruppen av "centrally planned economies" i denna FN-rapport. För Sverige generellt är heller inte denna beskrivning relevant, men däremot för Stockholm - just med avseende på bostadsmark.

Att iaktta och bedöma markvärderingsprinciper är inte denna studies huvudsyfte. Av tre skäl har jag valt att - om än översiktligt - beskriva markvärdering i Stockholm, nämligen:

- \* i vissa sammanhang speglar markvärderingen just det faktum att det är ett kommunalt innehav
- \* det finns samband mellan markvärdering och vissa väsentliga inslag i just markanvisningen
- \* en av frågorna i inledningen - betydelsen av marken som inkomstkälla för staden - har ett direkt samband med markvärdering vare sig det gäller
  - a/ upplåtelse av kommunal mark eller
  - b/ förvärv och försäljning av mark

### 5.1.1 Markvärde som schablon - några exempel

I den sk genomförandebeskrivning som biläggs ett detaljplaneförslag finns markens värde regelmässigt angiven i uppställningen över projektets ekonomi - oftast kallad exploateringskalkyl. Posten benämns markvärde eller råmarkskostnad.

För att åter illustrera med hjälp av **Nybodahöjden**, så uppges i programmets exploateringskalkyl (1) "en schablonmässigt uppskattad kostnad för marken" vara 100 kr/kvm. Nybodahöjden har som nämnts ett centralt läge, goda grundförhållanden och erbjuder vid utsikt.

Marken har staden förvärvat från landstinget genom markbyte, genomfört 1992-01-01. Det finns alltså ett verkligt pris som man betalar landstinget. Det förhandlas fram och är starkt beroende av just byggrättens innehåll, som i planeringen för Nybodahöjden pendlat mellan 500 lägenheter i det ursprungliga programmet och 1.200 som förslag från en angelägen byggherre



för att (tillfälligt?) stanna vid 800 i det nu gällande programmet från 1991 inför detaljplanläggningen. Affären redovisas som det markbyte det oftast är fråga om mellan kommun och landsting liksom mellan kommun och stat utan att den exakta siffran uppges. Den finns, men betraktas enligt intervjuerna inte som offentlig. Bytesförhandlingarna är ofta segdragna och inte minst är just osäkerheten om den slutliga byggrättens omfång en komplicerande faktor (2).

För **Ärvingefältet**, beläget längre ut i kommunen, i avsaknad av utsikt och med direkt usla grundförhållanden, är i exploateringskalkylen (3) värdet på marken angivet till 17 Mkr och totala ytan är 17 ha vilket, även för Ärvingefältet ger 100 kr/kvm. Ärvingefältet förvärvades från staten - ingick i köpet av Järva fältet - enligt en preliminär överenskommelse 1962 till ett pris fastställt 1966 till 9,80 kr/kvm.

Trots olikheter i avstånd från centrum, i lokalt läge, i markbeskaffenhet, i tidpunkt för markförvärv, överlåtelsepris och byggrättens omfång ges alltså marken i dessa två exempel samma värde, nämligen 100 kr/kvm - ett värde som visar sig återkomma även i de andra projektens detaljplaner. - ett faktum som inte fått någon riktigt övertygande förklaring i intervjuerna med projektledarna (4).

Vad har då detta schablonmässiga markvärde för uppgift att fylla? Exploateringskalkylen i planen används för att ge en uppfattning om det ekonomiska utfallet per byggd lägenhet - som en information inför politiska beslut och med förutsättningen att beslutet bygger på en jämförelse mellan olika projekt. Det är helt enkelt underförstått att i den jämförelsen skall markens "ingångsvärde" inte ges någon betydelse (5).

Varför sätter man då värdet till 100 kr/kvm och inte till 0 kr/kvm, eller - annorlunda uttryckt - varför redovisas det överhuvudtaget?

"Värdet i exploateringskalkylen är värdet vid pågående markanvändning, dvs oftast parkmark. Den ofta förekommande schablonsiffran kommer nog främst av att det är vad man får när man säljer eller köper en liten bit, ett hörn etc, för kompletteringar" enligt fastighetskontorets värderingsbyrå (6). Värdet kunde lika gärna sättas till 0 kr/kvm eller helt uteslutas, vilket också fastighetsdirektören, Börje Berglund, bekräftar. Värdet redovisas "för att man inte ska glömma bort det" (7).

I Stockholms fastighetsnämnds verksamhetsprogram för 1991 presenteras under rubriken "Exploateringskostnader m m för bostäder" exempel från aktuella projekt i 1990 års prisnivå.

Tabell 5.1 Exploateringskostnader för bostäder i aktuella projekt i 1990 års prisnivå

	Antal lgh	Exploateringskostnad/lgh, tkr
INNERSTADEN		
Södra Station	2.300	212
Svärdet	535	48
Skytteparken	150	32
Hammarby V	550	174
N Söderleden	286	534
Ruddammen 28	486	75
Herden 1	220	58
YTTERSTADEN		
Kvicksilvret	150	91
Guldet	180	51
Dvärgpalmen	200	47
Bandhagen C	240	26

Källa: Stockholms fastighetskontors verksamhetsprogram 1991.

Här uppges i "exploateringskostnaden" ingå utgifter för utredning, evakuering, rivning, grundläggningsbidrag och anläggningsarbeten, men "i exploateringskostnaden ingår inte markvärdet då ju detta är svårt att jämföra mellan olika projekt" (8).

Denna exposé visar i korthet den interna värderingen av den kommunalt ägda marken. Att ge all mark värdet 0 eller 100 kr/kvm i kalkyler som dessa visar att man inför exploateringsbeslut bortser från vissa kostnader eller i varje fall inte redovisar dem. I t ex projektet St Eriks sjukhus (bilaga 1) uppges ändå den höga kostnad man haft för marken driva fram ett visst antal bostäder som skall ge högre avgälder på intäktssidan - en effekt som redovisas i nästa avsnitt - om exploateringsgrad.

En annan slutsats är att man inte låter det geografiska läget ha någon inverkan och att man dessutom i det här skedet av markvärderingen alltså bortser från alla erkända sätt att värdera mark - som avkastningsvärde (vilket inkluderar bygggrätt), marknadsvärde, och värde vid alternativ markanvändning - t ex om mark, nu avsedd för bostäder, istället skulle tas i anspråk för kommersiell bebyggelse (9).

Hypotetiskt kunde man ju tänka sig att man för varje bostadsprojekt angav hur mycket man via markvärdet subventionerar bostäderna genom att i plan fastställa att marken endast får användas till bostäder. Någon sådan redovisning förekommer överhuvudtaget aldrig - en bekräftelse på monopolsituationen beträffande såväl marken som planeringen. Detta rimmar också väl med de tidigare statliga direktiven (SOU 1972:40, SOU 1990:62).

En bidragande faktor till detta sätt att uttrycka markvärdet är också den "lägesneutrala" och kontrollerade hyressättning. Kan byggherren inte räkna med högre hyror i bättre lägen är det naturligt att läget inte heller får full genomslags-

kraft i konkurrensen om markbitarna, vilket också ger utslag i det sk avgäldsunderlaget som kommunen sedan beräknar (se nedan). Att detta inte är det enda skälet framgår av förhållandet beträffande bostadsrätter och ägda bostäder, där man säljer bostäderna fritt på öppna marknaden och där läget är synnerligen utslagsgivande för priset. Den kommunala marken ges även för projekt med bostadsrätter värdet 0 i jämförelsekalkylen!

### 5.1.2 Markvärde och markanvisning

Själva måttet i alla markanvisningsärenden är antalet lägenheter - inte arealen mark. Detta redovisas mer ingående i kapitel 6. Byggrätten till ett visst antal lägenheter är i offentliga handlingar ett "oviktat" mått i alla avseenden (kap 6) och - relevant här i samband med markvärde - även oviktat med avseende på såväl läge i kommunen som läge i terrängen och markens beskaffenhet. En anvisning omfattande 100 lägenheter ute på Ärvingefältet är i det offentliga systemet lika mycket värd som 100 lägenheter på S:t Eriks sjukhusområdet i innerstaden, några hundratal meter från Stadshuset. 100 lägenheter inom S:t Eriksområdet är också lika mycket värda i markanvisning vare sig de vätter mot norr eller söder mot park eller gata etc.

Detta bygger återigen på samma grundsyn, som det inledande citatet ovan lyfter fram, dvs att marken och därmed byggrätten till ett visst antal lägenheter bedöms ha samma värde oavsett markbitens läge och karaktär och oavsett inköpstidpunkt och inköpspris.

### 5.1.3 Markvärde och stadens inkomster från marken

Om alltså, som nyss nämnts, markvärdet schabloniserats/neutraliserats i planerna och i byggrätten när det gäller den officiella redovisningen av markanvisning, inträder ett annat förhållande när det gäller beräkning och redovisning av kommunens inkomster från marken. Det gäller dels de löpande inkomsterna från den mark kommunen hyr ut - tomträttsavgälderna - dels prisbestämningen vid förvärv och försäljning av mark.

#### Markvärdet vid bestämning av tomträttsavgälder

Det är byggrättens storlek som ger marken det värde den får i fastighetstaxeringen och via denna taxering sedan också i avgäldsunderlaget, som i sin tur är grunden till stadens senare inkomster från marken. I detta skede ger också läget från innerstad till ytterområdet visst utslag (se vidare nedan).

"Stockholms stad upplåter som regel mark för bostads- och arbetsplatsexploatering med tomträtt. Tomträtten har två huvudsyften:

- \* att till rimliga priser tillhandahålla mark för bebyggelse
- \* att tillföra staden värdestegringen på marken"

Detta är ett stående uttalande i fastighetskontorets årliga verksamhetsprogram (10) där också följande formulering är hämtad:

"Avgälderna för mark till bostäder fastställs från bostadssociala utgångspunkter medan avgälderna för mark som används i kommersiellt syfte normalt tas ut enligt marknadsmässiga grunder. För närvarande upplåter fastighetsnämnden ca 32 500 fastigheter med tomträtt. Ca 3 600 av dessa ligger grannkommunerna."

Intäkterna från tomträttsmarken var 1991 av följande storleksordning: 345 Mkr för bostadsmark och 615 Mkr för mark med arbetsplatser. Därtill kommer inkomster från arrenden (lantegendomar) 53 Mkr (11).

Avgälderna är en stor kommunal inkomstkälla. Detta gäller även bostäder, även om dels summan totalt är mindre för bostäder än för arbetsplatser, dels avgälden per ytenhet är mindre för bostäderna. I synnerhet är direktavkastningen på småhusmarken förhållandevis låg. Detta beror dels på att det ligger en bostadssubvention - rabatterning - i avgälden, dels på att ett stort antal avtal träffades redan på 1930-talet och löper på 60 år med samma avgäld. Där förbättras dock avkastningen vartefter nya avtal träder i kraft.

De nu gällande principerna och nivåerna för bostadsavgälder i Stockholm fastställdes hösten 1989 (12). I bakgrunden till ärendet fastslås att tomträttsinstitutets idé är att markvärdestegringarna skall tillfalla kommunen. Där sägs även att "samtidigt kan kommunen på rimliga villkor upplåta mark för t ex egnahemsbyggen". Detta antyder att man också använder tomträttsinstitutet - vilket man i Stockholm alltid har gjort - med vissa direkta bostadssociala syften.

Dessa två mål med tomträttsinstitutet är delvis oförenliga vilket blev ovanligt tydligt i samband med den kraftiga markvärdesstegringen under senare delen av 1980-talet. De dubbla och oförenliga målen visar sig bl a i en ständigt lika aktuell diskussion vid avgäldsbestämningen. Detta framgick av politikernas uttalanden i slutet av föregående kapitel. Avgälden bygger dels på ett markvärde (avgäldsunderlaget) och dels på en ränta (avgäldsräntan).

Staten presenterade 1990 en utredning, vars syfte var att finna former för att förenkla avgäldssystemet i tomträtten eftersom systemet gav språngvisa ökningar och det konstate-

rades vara inte ovanligt med långdragna och kostsamma domstolsprocesser för kommunerna (SOU 1990:23).

I direktiven till utredningen angavs som utgångspunkt att tomträtten även i fortsättningen skulle vara ett institut vid sidan av äganderätten och utgöra ett instrument för att "det allmänna i rimlig omfattning skall kunna tillgodogöra sig markvärdestegringen". Man säger också klart att man har uppfattat direktiven så "att tomträttsinstitutet inte i lagstiftningen skall tilldelas något annat syfte av t ex bostads-, mark- eller planpolitisk karaktär." (min understrykning) (13). Det är alltså på det lokala planet kommunerna får göra sina tillägg av bostadssociala skäl så som man alltså gjort i Stockholm.

Denna statliga översyn och förenkling av avgäldssystemet hade bl a Stockholms stad begärt. Meningen var nu att avgäldsperioderna skulle bli kortare i syfte att undvika språngvisa höjningar, att avgäldsunderlaget - markvärdet - skulle beräknas mer schablonmässigt och att avgäldsrentan skulle bestämmas i lag. Det skulle ge förenklad hantering, mindre godtycke och därmed färre tvister och domstolsprocesser (14).

Förslaget har ännu 1993 inte resulterat i någon regeringsproposition. Stockholm har välkomnat förslaget med undantag av avgäldsrentan - 3,5% för småhus och 3% för flerfamiljshus, som man bedömt vara för låg (15).

Vilket värde ger man då marken i Stockholm när man bestämmer avgäldernas storlek för bostäder? Detta markvärde bygger via fastighetstaxeringen huvudsakligen på byggrättens storlek men tillåts också variera med en grov lägesindelning från innerstad till ytterområde som grund, vilket det ju inte gjorde i exploateringskalkylerna. Däremot tar man inte heller här någon hänsyn till lokalt läge som t ex sjöutsikt, tillgänglighet etc.

**Tabell 5.2** Marktaxeringsvärdet 1988 och det ur detta beräknade s k avgäldsunderlaget\* i geografiska områden inom Stockholms stads gräns och på Stockholms tomträttsmark i andra kommuner i kr/kvm BTA

	Marktax. värde	Avgälds- underlag
Östermalm	750	1.280
Djurgården	700	1.210
Norrmalm, Gamla Stan, Gärdet	650	1.130
Vasastaden	600	1.050
Ö Kungsholmen, Södermalm	550	980
V Kungsholm., L:a Essingen, Övr. innerst.	500	900
Inre ytterstaden	450	810
Yttre ytterstaden	400	730
Vårby	350	660
Övriga Huddinge	300	580
Hallunda	275	540
Övriga Botkyrka och Salem	250	500

\* Omräkning från taxeringsvärde över marknadsvärde till avgäldsunderlag - se not (16)

Källa: Kommunstyr. utl. 1989:299 RIII, sid 4613.

Man utgår enligt Torsten Samuelsson, fastighetskontorets värderingsbyrå, från marknadsvärdet på marken även när det gäller bostäder, men frågar sedan: "Vad kan bostäderna bära?" "Vad vill vi ha för inkomster?" (17)

Detta frågepar understryker den dubbla målsättningen med tomträttsmarken - den bostadssociala och den finansiella. Detta har jag berört tidigare och att döma av stockholmspolitikernas svar i föregående kapitel är det ett ständigt aktuellt och svårhanterligt dilemma. Av hävd subventionerar man via avgäldsunderlaget och inte via avgäldsrentan.

Det är också värt att notera att ingen av det 20-tal tillfrågade representanterna för byggherrar hade några invändningar mot nivån på stadens tomträttsavgälder när det gäller bostadsmarken. Beträffande bostadsmarken för flerfamiljshus är heller inte tvisterna så många, vilket däremot är fallet när det gäller den "kommersiella" marken och småhusmarken (18).

### Markvärdet vid förvärv och försäljning

I princip skall marknadsvärdet bestämma priset vid köp och försäljning. Marknadsvärdet påverkas dock, som redan nämnts, starkt av byggrättens omfång och innehåll. Byggrätten har i sin tur tendens att via främst exploateringsgraden anpassas till priset. Logiken i markvärderingen är därför svår att följa - man bestämmer som politiskt ansvarig byggrätten och man ger sig själv som ansvarig för den mark kommunen skall köpa eller sälja en utgift respektive inkomst som vid överlåtelsen är beroende av byggrätten. När sedan byggrätten under planeringens gång ändras flera gånger som i exemplet Nybodahöjden - ändras både beträffande antal lägenheter och beträffande inslaget av kommersiell bebyggelse, vilka båda är betydelsefulla för markvärdet - blir förhandlingarna komplicerade. Detta bekräftar intervjuvaren (19).

Ytterligare en komplikation, som givit sig tillkänna när staden sålt mark inför sanering eller nyexploatering är att markpriset underkänts - har varit en för hög kostnad i den statliga låneprövningen av byggherrens kalkyl. Staden har då i något fall sänkt priset och i något annat låtit köpet gå tillbaka och behållit marken.

I projekten Starrbäcksängen och Ruddammen har marken av staden utbjudits till försäljning till de byggherrar som erhållit markanvisning. I det ena fallet - Starrbäcksängen - har alla berörda intygat att det var en ekonomiskt dålig affär för staden, vilket kammarkontoret/drätselmännen tycks ha anat på förhand, av sitt utlåtande att döma "köpeskillingen .. är betydligt lägre än det sålunda beräknade marknadsvärdet"..... "avtalet om försäljning av attraktiv innerstadsmark har tillkommit efter förhandlingar med endast en intressent. Såväl markvärdet som" ..... "har sålunda fastställts" ..... "utan konkurrensinslag" (20).

I projektet Ruddammen (bilaga 1) erbjöds 1989 alla de fyra byggherrar som fått anvisning att förvärva marken. Två valde att köpa medan två valde tomträttsupplåtelse. Sedan dess har de två byggherrar som valde köp anhållit att kommunen skall återköpa marken - detta av finansiella skäl. Den ena har sedan dess också gått i konkurs. Att två av de fyra byggherrarna faktiskt (medan tiderna ännu var normala) valde tomträtt istället för köp antyder att kommunens avgälder och markpris står i så pass balanserat förhållande till varandra att båda utvägarna bedömdes acceptabla. Detta är avsiktligt, vilket framgår ur följande uttalande av kammarkontoret 1987:

"Staden har sedan länge haft som huvudprincip att upplåta sin mark med tomträtt. En utökad försäljning av mark har emellertid aktualiserats"... "någon genomarbetad analys av skillnaderna i kommunalekonomiskt avseende, på kortare eller längre sikt, mellan dessa alternativa handlingslinjer i stadens markpolicy har såvitt kammarkontoret känner till inte redovisats" (21).

Att kommunen utbudit marken till försäljning i vissa av bostadsprojekten är ett nytt inslag de senaste åren och hade för tex Starrbäcksången enbart finansiell orsak. Nu ingår flera liknande projekt i de markförsäljningsbeting man gör upp. Detta har nu ett större politiskt stöd efter valet 1991. Detta framgick redan ur det förra kapitlet. Någon försäljning av demonstrationsexemplet Nybodahöjden var t ex inte aktuell 1991 (22), men har sedan dess övervägts (23).

Markvärdet påverkar exploateringsgraden och exploateringsgraden markvärdet. Detta ömsesidiga beroende har redan antytts och nästa avsnitt handlar om exploateringsgraden - markutnyttjandet.

## 5.2 Markens utnyttjandegrad

### 5.2.1 Exploateringsgraden - aktuell klassisk fråga

Exploateringsgraden var tvisteämne i stadens förhandling med staten om Ladugårdslandsmarken - den förhandling som strandade 1903. Det var den också i uppgörelsen med de tre religiösa stiftelserna, som ledde till stadens förvärv av egendomen Sättra 1961. Markägarna föreslog i båda fallen ett stort omfång av "nyttigheten byggrätt" i syfte att höja markvärdet och därmed priset (beskrivet i kapitel 4).

När Nybodahöjden första gången presenterades i en översiktlig plan 1987 (24) - angavs området rymma 500 lägenheter. I det nu aktuella detaljplaneförslaget ryms 800. Dessemellan har byggherrar presenterat bebyggelseskisser med förslag på ända upp till 1.200 lägenheter i i kvarteret (25).

Exploateringsgraden har varit föremål för förändringar, oenighet, medborgaropposition eller kritiska eftermälen i majoriteten av de projekt jag har använt som markanvisningsexempel. Detta gäller (se bilaga 1) Starrbäckensängen, Hökarängen, Stora Sköndal, Norra Hammarbyhamnen, S:t Eriks sjukhusområde, Långbro sjukhusområde, Ärvingefältet och Nybohov och bland exemplen ur studentuppsatserna Årsta och Södra Stationsområdet.

Alltför hård exploatering var ett argument mot privat markägande vid seklets början. Det har förblivit ett konfliktämne även med huvuddelen av marken kommunägd. Rollfördelningen är dock en annan.

Det var klart utsagt i de tidiga argumenten för kommunal mark att det skulle hindra spekulationsmotiverat högt markutnyttjande - vara vapen mot tunga hyreskaserner och skrymmande gårdshus. Det är heller ingen tvekan om att en lägre exploateringsgrad var ett stort och medvetet inslag i de första trädgårdsstäderna på kommunens mark.

När Carl Lindhagen anhöll att till fastighetsnämndens protokoll den 28 april 1920 (26) få föga följande särskilda motivering (angående en vindsinredning) hade den formen av en allmän programförklaring:

"Enligt min uppfattning bör hädanefter icke tillåtas att i stadssamhällen uppföras bostadshus över 3 våningar. Ännu mindre bör det vara medgivet att ytterligare med en våning tillbygga de höga hus, som med stöd av gällande författningar hitintills kunnat uppföras uti städerna. Ju högre upp bostaden är belägen, ju större svårigheter möta för de boende att tillägna sig ett naturligt levnadssätt i det fria och övervinna de övriga olägenheter som äro förbundna med en sådan bostad högt uppe i luften. Vidare motverka dylika medgivanden en god bostadspolitik även därigenom, att de öka tomtvärdena, både värdet på den tomt, som får på detta sätt bebyggas och även medelbart värdet på angränsande tomter till och med om de inte alls äro bebyggda. Detta ökar i sin mån kostnaderna för bostädernas åstadkommande och även hyrorna och kan således icke vara annat än av ondo. Slutligen ju högre husen uppföras, ju mer utestänga de sol och luft för granarne. Även om hänsyn tages till önskvärdheten att under nuvarande förhållanden åstadkomma så många bostadslägenheter som möjligt får detta önskemål dock enligt min mening icke köpas med förenämnda stora olägenheter, vilka dessutom måste i sin ordning på annat sätt förhindra en tillökning av bostadsproduktionen" (27).

Kampen mot de privata markägarnas benägenhet att driva upp markutnyttjandet illustreras ur fastighetsnämndens protokoll beträffande Lilla Essingen. Lilla Essingen är ett av de områden i Stockholms innerstad, som har den absolut högsta tätheten. Ändå är detta markutnyttjande betydligt lägre än vad



markägarna krävde på 1920-talet. Staden hade föreslagit ön som trädgårdsstad i en provisorisk plan från 1920. Från staden förelåg 1929 ett nytt stadsplaneförslag som efter många bud och motbud mellan markägarna och fastighetsnämnden slutade med 3.500 eldstäder istället för de 600 staden räknat med 1920 och de 4.000 markägarna hade hävdad (28).

Lindhagens åsikter återkommer i "särskilt yttrande" till protokollet 1929-08-30:

"Några grundsatser för Lilla Essingens tätare bebyggande återfinns icke i handlingarna. Jordägarna ha önskat ett tätare bebyggande och därför måste de få det menar förmodlingen..." "den enskilde markägarens rätt vid en storstadsutbyggnad icke går och icke får gå utöver vad den sociala hänsynen till befolkningens välfärd kräver. Staden har icke heller någon annan utväg för närvarande att till bostadssökandes gagn utnyttja den sk oförtjänta jordvärdestegringen, som tillkommit genom stadens växt utan samband med penningvärdets fall" (29).

och i samma Essingeärende på nytt Lindhagen en vecka senare - 1929-09-06 (30):

"Den upplösande kampen på djupen mellan stenökenstadens merkantila och trädgårdsstadens sociala fastighetspolitik. Den förra varnar allttjämt förskräckt för en fastighetskrasch varmed syftas på hyrornas minskning, varemot dessas fortgående ökning ses med jämnmod och mångenstädes med tillfredsställelse. Invånarnes nuvarande utslagning genom de enorma hyrorna och alltmer minskat luftutrymme i bostaden bör väl med fog också kallas för en krasch som drabbar befolkningens stora flertal".

1988 meddelade fastighetsnämnden med anledning av stockholmspartiets motion om en lägre exploateringsgrad i S:t Eriks sjukhusområde än den - 700 lägenheter - fastighetskontoret hade föreslagit att "det pris staden erlagt för marken är också bestämt med utgångspunkt från att det förvärvade området skall rymma minst 700 lägenheter i nybyggnad" (31).

### 5.2.2 Exploateringsgraden som politisk fråga

Det finns en tydlig politisk gruppering kring exploateringsgraden, som är helt annorlunda än den som markanvisning föranleder. Medan markanvisning vållar debatt enligt den gängse "vattendelande" grupperingen vänster-höger, är det de tre största partierna - socialdemokrater, moderater och folkpartister som gemensamt i debatten står bakom förslagen på hög exploateringsgrad och motarbetas av småpartierna - för närvarande främst stockholmspartiet, miljöpartiet, vänsterpartiet och centerpartiet. Detta ger sig tillkänna i såväl fas-

tighetsnämndens som byggnadsnämndens överläggningar. Mönstret kompliceras dock av att också de båda nämnderna med respektive förvaltningar ofta hävdar skilda nivåer på utnyttjandegrad, vilket är lätt förklarar i de uppdrag de båda nämnderna haft - bevaka bostadsförsörjning och fastighetsekonomi respektive bostadsprojektens utformning. Att denna rollfördelning är aktuell bekräftar intervjuerna.

Medan markanvisning är en jämn kamp mellan nästan lika starka politiska block, är utgången av den politiska kampen om exploateringsgraden lättare att förutse, eftersom de tre största partierna här bildar egen front, flankerade av byggherrarnas intressen att bygga stora enheter.

"När har en byggherre varit intresserad av att minska exploateringsgraden?" (32).

Varför förordar socialdemokraterna en hög exploatering i S:t Eriks sjukhusområde i innerstaden? På detta svarade i januari 1991 Leif Hjärpe, då socialdemokraternas ledamot i fastighetsnämnden:



Drakenbergsområdet

"Hård exploatering är bra. Ska inte.....bygga förorter i innerstan som man t ex gjort på Drakenbergsgatan (bostadsområde på Södermalm från 1960-talet med höga lamellhus) om du skall behålla din struktur. Exploateringsgraden ska vara hög, föredömligt bostadsområde är Södra Station".

Carl-Erik Skårman, moderat och vid intervjutillfället i juni 1991 stadsbyggnadsborgarråd (fr o m valet 1991 fastighetsborgarråd) karakteriserade moderaternas inställning med "hellre högt än jämntjockt", vilket väl egentligen inte är svar på frågan om exploateringsgrad utan på gruppering av bebyggelse vid hög exploatering.

Reimersholm, Minneberg och kvarteret Hamnvakten (i norra Hammarbyhamnen) ansåg Skårman (m) vara exempel på bra områden trots hög exploateringsgrad och dessutom Skytteparken på Södermalm. Exemplet belyser svårigheten i att bedöma exploateringsgraden isolerat. De tre första vätter alla mot vatten och upplevs förmodligen inte som lika "tung" som t ex Södra Stationsområdet eller Skytteparken mitt på Södermalm. Jag återkommer längre fram i detta avsnitt till reflexioner om sambandet mellan exploateringsgrad och "kvalitet".

Man har i många av projekten successivt ökat antalet lägenheter, vilket ger ett intryck av att ekonomi mer än ideal varit vägledande. Det gäller t ex Nybodahöjden, Starrbäckängan, Hökarängen, S:t Eriks sjukhusområde, Ärvingefältet, Södra Stationsområdet, Årsta. Varför höjer man exploaterings-

graden i projekten vartefter? Denna fråga har inte fått något klart svar genom intervjuerna.

Finns det inget ideologiskt motstånd för socialdemokraterna i fråga om exploateringsgraden - ingen rädsla att överexploatera marken man äger?

"Vi och moderaterna har varit de stora bostadsbyggnadspartierna i fullmäktige och där har vi hävdad de bostadslösas intressen. Sedan har vi olika uppfattning om vem som ska bygga, men vi är dom som har fightats mot den lokala opinionen och tagit strid för dem som är bostadslösa och vi är de som har tagit ett kommunalekonomiskt ansvar" enligt Gunnar Söderholm (s), juni 1991, då borgarrådssekreterare på fastighetsroteln.

Den politiska enigheten mellan moderater och socialdemokrater gav Södra Stationsområdet en exploatering som med alla beräkningsmått är hög. Området var i stort sett färdigställt 1989. G. Söderholm (s) igen (33):



Södra stationsområdet

"I Södra Stationsfallet så tror jag att man gjorde en felbedömning. Det var två saker - dels bostadsbristen, dels exploateringskostnader som drev fram den högre exploateringen. I efterhand har det visat sig att underskottet per lägenhet blev betydligt mindre än vad man föreställde sig och det visar att man gott kunde ha hållit nere exploateringen från de utgångspunkterna".

Söderholm tar också, på samma sätt som Hjärpe (s) ovan Drakenbergområdet som jämförelse och ursäkt:

"Där har man ett antal förortslimpor mitt på Södermalm. På Södra Station hade man ändå ambitionen att återskapa ett slags innerstadsmiljö".

Felet med Drakenbergsgatan som exempel är enligt min uppfattning att det inte i första hand är tätheten som är annorlunda utan grupperingen och utformningen.

Ingela Lindh (s) också borgarrådssekreterare, fastighetsroteln, vid intervjutillfället, juni 1991:

"Det man är mest kritisk mot är nog kvarteret Svärdet (del av Södra Stationsområdet, min anm) med 11-våningshus och påvra fasader. Jag tror att Södra Stationsområdet kommer att betyda - även om det är trist med fullskalemodell - att man blir försiktigare med exploateringen i Norra Hammarbyhamnen"

Fördelen ekonomiskt för staden är att man kan begära högre tomträttsavgälder och att man kan få flera skattebetalande invånare för sina investeringar i markförvärv, infrastruktur och grundläggning. De sist nämnda posterna är ovanligt stora i just Södra Stationsområdet. Som i alla de övriga projekten jag använt som exempel har också bostadsbristen anförts som skäl - strävan att "härbärga" många.

Exploateringsgraden har i det föregående avsett bebyggelsens "packning" - höjd och täthet. Den rymmer dock även en annan aspekt, nämligen värnet av friytor, även om det i grunden gäller samma frågeställning.

## Förtätningssprojekten

Ett av studieprojekten, Hökarängen, och två av de projekt som ingått i tidigare rapporter, Abrahamsberg och Årsta, representerar förtätning i redan existerande bebyggelse. De ingår i det kommunala program från 1984 för förtätning och upprustning av det sk äldre ytterområdet som sedan 1985 är under genomförande.

I dessa stadsdelar är det så gott som genomgående parkmark som tas i anspråk och får ny användning, vilket placerat frågan om exploatering av friytor - även detta en fråga om exploateringsgrad - i fokus. Frågan är där ofta mycket kontroversiell. "Det är väl inte bara djuren som ska leva. Det är väl...människorna också" enligt Leif Hjärpe (s) med anledning av ytterstadens förtätning (34).



Fastighetskontorets egen annonsering av förtätning.

Kommunal mark har tidigare setts som en garanti för just parkmark och grönområden. I ett politiskt uttalande från 1960 sägs att en fördel med den kommunala marken är att man aldrig behöver befara att staden bygger på parkmark (35). Problemet skulle kunna illustreras med att ordet "mark" byttes ut mot "park" på fastighetskontorets exploateringsstavla, där marken som avses de facto var benämnd "parkmark" före exploateringen.

Margareta Olofsson, vänsterpartiets ledamot i fastighetsnämnden 1991 (36) hade en spontan reflexion, nämligen om det särregna i att flera kommunala motioner argumenterat för att staden skall begära att få göra kommunal grönområdesmark till naturreservat. Detta visar - enligt Margareta Olofsson - att förtroendet för staden som garant för grönområden vacklar. "Kommunpolitiker begär statens skydd för sin egen mark, dvs skydd mot egna beslut - mot sig själva".

I projektet Stora Sköndal äger Stockholm, som redan nämnts, större delen av den mark som ska exploateras medan den andra delen tillhör diakonistiftelsen Stora Sköndal. Stockholm tvingade 1964 stiftelsen att utan ersättning avyttra en del av sin mark till staden, som park. Detta var ett villkor för att staden skulle ge stiftelsen byggnadslov för personalbostäder inom stiftelsens kvarvarande del - bostäder som senare också byggdes. Man hävdade då från Stockholms sida att en exploatering också krävde en viss mängd friyta. Att Stockholm nu på 1980-talet utan att förvarna stiftelsen beslöt att planera för exploatering av just denna parkmark väckte, vilket knappast är förvånande, viss bitterhet hos Stora Sköndals ägare (37) och är ett exempel på kommunens ansvarsfulla och för omgivningen ibland fövirrande dubbelroll av markägare och planerare. Denna roll blir särskilt tydlig i frågan om exploateringsgrad. Bocken har blivit trädgårdsmästare.

Ytterst skulle man möjligen kunna ställa frågan om kommunen som planmyndighet hade sett strängare på bostadsprojektens uppskrivade exploateringsgrad om det gällt en privat markägare som hade befarats göra en egen vinst på utnyttjandegraden istället för "det allmänna". Frågan är retorisk. Jag har inget underlag för svar.

### 5.2.3 Exploateringsgradens konsekvenser

Förklaringar till att frågan om exploateringsgrad diskuterats i mer än hundra år, men tycks lika olöst, är av flera slag: Forskningen kring exploateringsgradens samband med boendekvalitet har osäkra resultat även om den samlade erfarenheten ganska tydligt pekar mot att "alltför hög" exploatering utgör ett kvalitetshot. Lägre exploateringsgrad vägs mot ekonomi - ändå är sambandet dem emellan inte heller entydigt - man ser numera många förvaltningsekonomiska nackdelar i hög exploatering, vilka skall vägas mot de eventuella vinsterna vid produktionen. Grupperingen av aktörer med intressen i högre respektive lägre exploatering har blivit mer komplicerad än den var i början på seklet i

den polariserade situation där staden skulle företräda folket mot cyniska markägare. Dessutom är själva definitionen av exploateringsgrad otydlig. Medan våningsytan - täljaren i kvoten - är relativt entydig, är markytans - nämnarens - yttre gräns "flytande", vilket bl a Johan Rådberg redovisat (Rådberg 1988).

Det relativa i begreppet "för hög exploatering" framgår redan i Svenska Arkitekters Riksförbunds (SAR:s) bostadsgrupps "upprop mot överexploatering" 1990 (38). Man hävdar där att hög exploatering får negativa konsekvenser för utemiljön, barnmiljön, "soligheten", dagsljuset och att det ger stor-skalighet, anonymitet, bilanhopning och även dålig förvaltningsekonomi. Man säger dock samtidigt att "det borde vara självklart att arkitekter skulle arbeta för måttlig exploatering överallt där det inte finns direkt planmässiga skäl att högexploatera /min understrykning/!

Tätheten i bebyggelsen är studieobjektet i Johan Rådbergs avhandling "Doktrin och täthet i svenskt stadsbyggande 1875-1975". Inte minst framträdande sett i ett så långt historiskt perspektiv är det Rådberg kallar "dualismen" mellan stadsbyggnadsideologi och ekonomi. 400 sidor illustrerande 100 års diskussion om exploateringsgrad och täthet, om täthetens gruppering i högt och glest eller lågt och tätt m m ger en mångsidig bild av problemet (Rådberg 1988). Rådberg ger i sin sammanfattning (från sid 399) av "täthetens" orsaker inte problemet någon politisk dimension. På sin fråga "Varför byggde man så tätt?" svarar Rådberg genom att redovisa fem grupper motiv inklusive deras respektive företrädare, vilket inleder Rådbergs slutsatser om förhållandena i detta avseende under efterkrigstiden. Markägarförhållanden och markägarna nämns dock inte av Rådberg vilket kanske är förvånande. Trots allt var ju ett av motiven för samhälleligt ägd mark att spekulativ hög exploatering skulle motarbetas, vilket skedde i såväl trädgårdsstäderna som smalhusområdena. "Partsintressena" får enligt Rådberg i avhandlingen stå tillbaka för "stadsbyggnadsdoktrinerna" och exploateringsgraden behandlas just som en fristående doktrin, vilket ju också är vad avhandlingens rubrik anger.

Det finns bland studieprojekten exempel där med all sannolikhet just byggherrens påtryckningar i samband med anvisningen varit avgörande för exploateringsgraden. Det finns också exempel på att byggherren med hjälp av planförslag har övertygat staden att öka exploateringsgraden och även att byggherrarna satt en viss exploateringsgrad som villkor.

Efter denna exposé över det kommunala markinnehavets argument, dess koppling till markvärdet och till markens utnyttjandegrad övergår jag till att i del III behandla systemet med markanvisningar.

**Del III**

**MARK -  
MARKANVISNING**





## MARKANVISNING

Under efterkrigstiden har sammanlagt närmare en kvarts miljon bostäder (1) passerat som markanvisningsbeslut i Stockholms stad. Även i de båda övriga båda storstadskommunerna Göteborg och Malmö är markanvisningen ett väsentligt inslag i bostadsförsörjningssystemet, liksom för många andra kommuner, främst de med större tätorter. Från statens sida har man följaktligen också uppmärksammat systemet, bl a i konkurrensutredningar 1972 och 1990 (SOU 1972:40 och 1990:62). 1972 års utredning säger bl a att "byggandets fördelning på byggherrekategorierna ingår som en väsentlig del i den kommunala bostads- och hyrespolitiken". "Markinnehavet ger kommunerna ansvar för effektiviteten och konkurrensen inom bostadsbyggandet som måste komma till uttryck i en noga genomtänkt plan för markfördelningen" (min understrykning). I 1990 års utredning konstaterades sedan att man från statens sida på 1970-talet lämnat kommunernas markfördelning oreglerad och att man 1990 allmänt kunde se att konkurrensen i byggherreledet var bristfällig och behövde förbättras. De olika byggherrekategorierna hade inte, enligt utredningen, givits samma förutsättningar. "Nuvarande system för markfördelning ger ingen garanti för att den byggherre som har bäst kompetens vad gäller planering, projektering, upphandling och förvaltning får genomföra projektet". Markanvisningstävlingar nämndes som ett sätt att avhjälpa detta - se nedan. Man konstaterade till sist att man ansåg att frågan om markfördelning inte heller i framtiden borde vara reglerad men att det vore önskvärt att kommunerna fördelade marken "efter principer som främjar konkurrens".

En politiserad utdelning av byggrätt av detta slag och i denna omfattning torde vara ganska unik för västvärlden.

Jag låter stockholmsexemplen illustrera systemet och begreppen.

### 6.1 Systemet för markanvisning

Beslutet i fastighetsnämnden den 8 maj 1990 (2) att anvisa marken i Nybodahöjden till de fyra byggherrarna Familjebostäder AB, SKB, Riksbyggen och HSB var, som nämndes i kapitel 2, del av ett större beslut med 15 projekt, c:a 3.450 lägenheter och 23 olika byggherrar involverade, varav 22 fick markanvisning. Ytterligare 11 byggherrar var berörda av beslutet så tillvida att de hade ansökt om anvisning, men yarken föreslågits av fastighetskontoret (3) eller fått anvisning i fastighetsnämndens beslut (4).

Varje tilldelning till en byggherre inom ett projekt räknas som en anvisning, varför det slutliga markanvisningsbeslutet i Nybodafallet omfattade fyra anvisningar, samtliga registrerade i fastighetskontorets ajourlista över anvisningar. Fastighets-

nämndens beslut vid detta tillfälle omfattade totalt 23 anvisningar.

Detta var ett av fyra tillfällen under 1990 då fastighetsnämnden fattade beslut om markanvisning. Totalt anvisades under detta år mark för c:a 3.800 bostäder i drygt 30 anvisningar till drygt 20 byggherrar. Årets övriga anvisningar fördelade sig på tre tillfällen med 6, 3 och 2 anvisningar respektive. Sammanlagt för året gällde anvisningarna 26 bostadsbyggnadsprojekt (5).

Samtliga dessa projekt tillsammans med många andra, där mark redan tidigare anvisats eller skall anvisas senare finns redovisade i bostadsförsörjningsprogrammet, som presenteras varje år för en femårsperiod framåt. Programmet innehåller alla bostadsprojekt med såväl om- som nybyggnad och oavsett markägare. I programmets projektbeskrivningar redovisas i förekommande fall även anvisning till byggherre, men det kan också stå "marken ej anvisad" (6).

I bostadsförsörjningsprogrammet anges även tidplan för detaljplanprocessens faser kvartalsvis liksom beräknad byggstart och inflyttning. Däremot anges inte tidpunkten för markanvisning. Bostadsförsörjningsprogrammet utgör istället ett underlagsmaterial för markanvisningar. Detta gäller såväl för förvaltningens förslag till byggherrar som för byggherrarnas ansökningar och ansträngningar för att få markanvisning.

## 6.2 Den formella kommunala processen för beslut om bostadsbyggandet

Redogörelsen kompliceras av det faktum att en partiell förvaltningsförändring ägde rum fr o m 1991 och att en total omorganisation trädde i kraft fr o m 1993 (7), men den berör alltså i princip inte den period jag har iakttagit.

Den formella organisationen och beslutsordningen i Stockholm har fram t o m 1992 varit att fastighetsnämnden (fr o m 1991 också byggnadsnämnden) fattar beslutet att sända det förslag till bostadsförsörjningsprogram, som fastighetskontoret (från och med 1991 fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret) utarbetat, vidare till kommunfullmäktige för antagande.

Med bostadsförsörjningsprogrammet som grund gör förvaltningen upp förslag till markanvisningar - på eget eller på politikerinitiativ. Det kan vara förslag för enstaka bostadsprojekt eller - vilket gäller för flertalet lägenheter - för flera i samlad form (som i exemplet Nyboda) och förslaget antas, förkastas eller ändras av fastighetsnämnden, som har det slutliga avgörandet. Markanvisningsbesluten går alltså inte vidare till kommunfullmäktige. Att fastighetsnämnden avgör markanvisningarna i Stockholm är resultat av en intern organisation - en delegering - som i andra kommuner kan vara annorlunda. Kommunfullmäktige kan tex avgöra eller delegera det till

kommunstyrelsen. I princip avgör man i Göteborg och Malmö enligt samma procedur som i Stockholm.

Fastighetsnämnden har enligt kommunallagen varit en s k fakultativ (frivillig) nämnd i svenska kommuner medan t ex byggnadsnämnden varit obligatorisk.

Innan byggstarten sedan kan äga rum fordras den för Sverige lagstadgade planprocessen för detaljplan (enligt den nya plan- och bygglagen fr o m 1987-07-01 och dessförinnan för stadsplan enligt byggnadslagstiftningen från 1947). Byggnadsnämnden ansvarar för planprocessen (lika i alla Sveriges kommuner) och den har hittills (8) i Stockholm liksom i Göteborg och Malmö administrerats av respektive stadsbyggnadskontor. Beslutet att anta detaljplanen fattas, enligt byggnadslagstiftningen, av kommunfullmäktige, men kan till viss del delegeras till byggnadsnämnden.

Beslut om anvisning av mark avgörs, som redan sagts, av fastighetsnämnden, medan däremot alla viktigare frågor om köp och försäljning av mark, med underlag och ställningstagande från fastighetsnämnden, går vidare till kommunfullmäktige för beslut.

Beslut som skall avgöras i fullmäktige passerar efter nämnderna - i svenska kommuner generellt - först kommunstyrelsen som beredande organ. I Stockholm ligger dock ytterligare en instans mellan nämnderna och kommunstyrelsen, nämligen borgarrådsberedningen. Den bestod före valet 1991 av tio borgarråd som företrädde varsin rotel och reducerades senare till sju.

Borgarråden kan inte vara ledamöter i kommunstyrelsen, men ärendena föredras i kommunstyrelsen av respektive borgarråd sedan ett förberedande beslut i borgarrådsberedningen föreligger. Borgarrådsberedningen har av hävd en stor politisk tyngd i Stockholm, vilket i sin tur bygger på en stor makt hos borgarråden (9).

Besluten om markanvisningar når alltså vanligtvis varken borgarrådsberedningen, kommunstyrelsen eller fullmäktige. Detta är en politisk arbetsfördelning som har lång tradition i Stockholm - ett slags delegation av markanvisningsärendena till fastighetsnämnden - och kan vara en förklaring till att processen är förhållandevis anonym trots att den är starkt "politiserad". Borgarrådets makt över markanvisningarna ligger istället i deras roll som ledare för berörda rotlar - t o m 1992 stadsbyggnads- och fastighetsroteln - och därmed också i ordförandeskapet för respektive nämnd. Detta gäller helt naturligt i synnerhet fastighetsborgarrådet. Det stora markinnehavet är med all sannolikhet en förklaring till just fastighetsnämndens och fastighetsborgarrådets erkänt stora makt och tunga status i Stockholm (10). I Göteborg har byggnadsnämnden varit den tyngre av dessa båda politiska nämnder (11).

## 6.3 Termer, definitioner och komplikationer

Egentligen anvisar man inte alls mark i ett markanvisningsbeslut. Detta har jag hastigt berört redan i kapitel 4. Termen är inte adekvat. Det man anvisar är rätten att uppföra ett visst antal bostäder på mark som kommunen äger - ibland bara löst geografiskt angivet till viss stadsdel eller visst kvarter, ibland preciserat till viss markbit. Ett uttryck för detta är att man inte använder arealmått, utan antal lägenheter, även om sedan tomträttsupplåtelse också är underförstådd.

Stockholms fastighetskontor definierar begreppet markanvisning så här (12): "Med markanvisning menas att staden för någon byggherres räkning reserverar mark för att denne skall genomföra projektet". Man säger sig vilja använda just termen markanvisning och inte andra varianter som förekommit under årens lopp, t ex "markreservation". För mitt vidkommande är det, trots min inledande invändning mot termen, helt tillfredsställande att använda såväl "anvisning" som "reservation" av mark, eftersom jag inte ser att det kan föranleda något som helst missförstånd. Markreservation har den nackdelen att den i andra sammanhang har andra betydelser, vilket gör markanvisning mer entydigt. Termen markfördelning används också.

"Preliminär markanvisning" är en annan variant av begreppet och av fastighetsnämnden definierat så här: "En preliminär markanvisning bör tolkas som ett erbjudande till vederbörande byggherre att medverka i planarbetet, samtidigt som projektet är att betrakta som ett högriskprojekt med avseende på byggherrens kostnader för medverkan. Givetvis bör en preliminär anvisning följas av en definitiv sådan när projektet har vunnit i säkerhet och byggherrens förslag av staden betraktas som genomförbart" (13). Osäkerheten kan gälla såväl förutsättningarna för att få fram en detaljplan med det tänkta innehållet som de markförvärv som erfordras.

Själva övergången från preliminär till definitiv registreras inte och fordrar inte något officiellt beslut, utan "preliminär" noteras som anvisning. Dessvärre raderas inte heller alltid ett gammalt anvisningsbeslut ut om ett nytt beslut bekräftar det tidigare eller avser en annorlunda anvisning på samma område. Det förekommer med andra ord dubbelregistreringar i de sammanställningar som finns - sammanställningar som mestadels är av internt och inofficiellt slag - se nedan.

Markanvisningsbeslutet är ett slags ram där mycket sedan kan förändras innan det resulterat i byggnation och utan att det därför krävs nytt beslut. Antalet lägenheter kan öka eller minska, projektet kan av olika skäl bli inaktuellt. Detta åskådliggör att markanvisning som företeelse är oreglerad, "ojuridisk" och vag. Den är snarare en "ständigt flytande process" än en serie fasta "stolpar" av beslut. Det välkända uttrycket att "det är tanken som räknas" fångar hjälpligt an-

visningarnas karaktär. Tankarna är emellertid inte lättträknade. Alla kvantifieringsförsök, såväl den kommunala förvaltningens som mina egna, uppdagar detta. Inte heller låter sig t ex en byggherre nöja med bara tanken.

Om mycket alltså kan förändras utan officiellt beslut, så går det däremot inte att byta ut byggherren utan protokollfört nytt beslut. Ändringar av denna karaktär förekommer ändå ofta. Inte minst har de varit vanliga under 1980-talet. De har mestadels företagits på politiska grunder. Även en ändring på byggherrens eget initiativ - t ex om två byggherrar vill byta anvisning som i Hökarängen (se bilaga 1), eller om ett bolag vill överlåta sin anvisning på ett annat - ford- rar fastighetsnämndens godkännande även om det t ex gäller dotterbolag. Markanvisningen är alltså en rättighet, som inte kan överlåtas utan politiskt godkännande.

Markanvisningsavtal - se nedan.

Markanvisningstävling: "Ett sätt att främja konkurrensen i fördelning av mark är att kommunen anordnar en s k markanvisningstävling" (SOU 1990:62). En nackdel enligt utredningen är att tävlingar är relativt dyra, att det krävs hög kompetens för att göra tävlingsprogram och bedöma resultatet och till sist att det gynnar företag eller företagsgrupper med stora resurser. I stort sett ansåg man dock i utredningen att erfarenheterna är övervägande positiva.

Termen bostadsprojekt finns inte definierat i det kommunala materialet. Underförstått är det en sammanhållen nybyggnation av bostäder inom ett geografiskt avgränsat område. Att det inte är entydigt visar sig framför allt i samband med s k kompletteringsbebyggelse i äldre områden. Där kallas ibland en hel stadsdels nybebyggelse ett projekt (t ex i förteckningen över registrerade anvisningar). Lika ofta, ja även i samma förteckning kallas också de olika delarna av sådan nybebyggelse var för sig ett projekt. Detta gäller t ex Hökarängen, som antingen är ett projekt eller en samling av omkring tjugo projekt (bilaga 1). De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen kallar däremot systematiskt varje delprojekt ett projekt. "Projekt" överensstämmer inte heller regelmässigt med t ex detaljplanens avgränsning. Att definitionen av "projekt" inte är entydig vållar dock inte större problem än att de går att komma förbi med hjälp av att bifoga vissa reservationer. Hökarängen är ett bostadsprojekt i den bemärkelsen att man från stadens sida tar ett samlat ansvar för såväl planeringen som för byggrätternas fördelning inom ett visst geografiskt område och att man bara har en projektledare. Samtidigt är det en samling delprojekt, vilka vart och ett har sin detaljplan och sin byggtid och även i andra avseenden behandlas som fristående enheter.

Byggherren är den person, det företag etc för vars räkning ett byggnadsarbete utförs. Byggherren är ytterst ansvarig för projektet och kan sedan upphandla tjänster och varor av konsulter, entreprenörer och materialleverantörer. På bostadsmarknaden kan han vara förvaltare och upplåtare av bostäder eller försäljare av småhus" (14). Här kan också tillfogas att

byggherren också kan genomföra byggnadsarbetena själv - bygga i egen regi eller vara egenregibyggande som det ofta uttrycks. En komplikation är det när flera företag agerar under ett namn eller dubbelnamn som en byggherre t ex Kullenbergs/Ljungberg-Gruppen i sin ansökan om anvisning på Nybodahöjden eller när man bildar konsortium för ett visst projekt, bildar dotterföretag för att anpassa sig till vissa uppdrag etc. Jag har genomgående räknat byggherrarna efter den beteckning under vilken de uppträder, vilket betyder att LjungbergGruppen är en byggherre och Kullenbergs/LjungbergGruppen en annan, något som i princip stämmer med fastighetskontorets registrering. Detta fordrar dock ibland kompletterande kommentarer eftersom effekterna för byggherren ju ändå är - med samma illustrerande exempel - att LjungbergGruppen faktiskt exploaterar i båda fallen och alltså i olika skepnad fått två anvisningar.

#### Måttenheten - "antal lägenheter".

Lägenheter är som nämnts måttet i markanvisningar, och som sådant har det den bristen att lägenheter kan vara olika i många avseenden. I mitt sammanhang väsentligast är, att de är av olika storlek. Detta har Stefan Kristensson diskuterat (Kristensson 1988), men funnit att det inte har någon avgörande inverkan. De flesta projekt har blandade lägenhetsstorlekar. När det gäller lägenheter speciellt för äldreboende eller andra speciallägenheter kan det möjligen ha en viss betydelse. I ett av studieprojekten, Ärvingefältet (bilaga 1) ändrade man lägenhetssammansättningen under planeringens gång. Det gav ett större antal lägenheter i anvisningen bl a genom att den genomsnittliga lägenhetsstorleken minskade - man fick ett större antal smålägenheter. Så har 1992 även skett i projektet Norra Hammarbyhamnen - en minskning från 4 till 3,7 rumsenheter (bilaga 1). Stefan Kristenssons (Kristensson 1988) studie var mer än min beroende av lägenhetsmättet, eftersom syftet var att närmare studera anvisningsmängden till HSB jämfört med andra byggherrar. Kristensson konstaterar att det troligen inte har någon betydelse för resultatet och att situationen nu är sådan att måttenheten lägenhet inte varit föremål för omprövning. Den har enligt fastighetskontorets uppgifter till Kristensson använts genomgående utan att ha orsakat några problem, vilket antyder att det är ett fungerande mått som ingen känt sig missgynnad av.

## 6.4 Tidpunkten för markanvisning

Någon fast inplacering i den formella bostadsbyggnadsprocessen har inte markanvisningarna. Fastighetskontorets synpunkter på när markanvisningarna bör komma till stånd är inte heller entydiga. Att det finns både för- och nackdelar med att anvisa mark på ett tidigt stadium i processen framkommer tydligt såväl i tjänsteutlåtanden som vid intervjuerna. Tidig anvisning ger en bindning i projektet som kan bli besvärande om projektet råkar ut för "hinder" senare. Kommunen kan då tvingas ersätta byggherren ekonomiskt eller genom annan kompensation - t ex med annan anvisning. Samtidigt ligger det för alla parter effektivitetsvinster i tidiga anvisningar. Byggherren kan medverka på ett tidigt stadium och också få synpunkter tillgodo-

sedda. I det ovan nämnda, av kommunfullmäktige antagna, förslaget till förändring av detaljplaneprocessen, förordas just en tidigare byggherremedverkan. I de projekt jag följde under 1990-91 (bilaga 1) finns exempel på såväl tidig anvisning som sen. Riskerna vid tidig anvisning ger sig där också tydligt tillkänna (t ex Ruddammen, Hökarängen). En avvägning som också har stor betydelse är hur tidiga anvisningar rimmar med den demokratiska process kring planarbetet som plan- och bygglagstiftningen förutsätter. Detta sammanhänger i sin tur med i vilken mån det politiska beslutet om markanvisning har karaktär av avtal med åtföljande rättigheter och skyldigheter. Detta har varit en ofta återkommande tvistefråga (bilaga 1, t ex Ruddammen, Hökarängen, Hammarbyhamnen). Tidiga anvisningar har direkt diskuterats som ett sätt att "effektivisera" i samband med de förändringar i detaljplaneprocessen som kommunfullmäktige beslutade 1990-12-07 (§51, utl. 334).

## 6.5 Markanvisningens avtalsvärde

Markanvisningsavtal är "ett kompletterande avtal till markanvisningen som i detalj redovisar förutsättningarna för projektets genomförande bl a anger bebyggelsens typ och kvalitet, ekonomiska åtaganden och risker samt tidplan. Markanvisningsavtal erfordras framför allt i mera omfattande projekt där byggföretaget skall utföra anläggningar eller lokaler för kommunens räkning och där villkoren för sådana anläggningar behöver preciseras" (15). Markanvisningsavtal är alltså inte obligatoriskt, men om det används skall avtalets innehåll godkännas av fastighetsnämnden.

Markanvisningsavtalen har stora likheter med de exploateringsavtal man normalt från kommunen upprättar med enskilda markägare. När det gäller exploateringsavtal baserar sig alltså kommunens förhandlingsposition på det kommunala planmonopolet - kommunen ställer villkor för att göra upp detaljplan. Det bör därför ur kommunens synpunkt tecknas innan detaljplan antagits. Beträffande markanvisningsavtal bygger kommunens förhandlingsmöjligheter på att planmonopolet förstärks av markägandet och att avtalet kan göras upp oberoende av om detaljplan antagits eller ej. Det är inte heller bundet av samma juridiska restriktioner som exploateringsavtalet (Kalbro 1992). I princip är alltså markanvisningen inte bunden i något formellt avtal, men avtal används i vissa projekt. Vad som avgör om det finns ett skrivet avtal eller ej är, något förvånande, inte projektets storlek eller karaktär, utan dess geografiska läge! För ytterstadens projekt upprättas numera alltid markanvisningsavtal, men fram till de senaste åren aldrig för innerstadens. Denna konstruktion har historiska orsaker och härstammar från erfarenheterna från den stora utbyggnaden av Södra Järvafältet i mitten av 1960-talet (16). Där ledde bristande samordning mellan kommunens utbyggnad av infrastruktur och byggherrarnas husproduktion till oacceptabla förhållanden för de nyinflyttade. Detta föranledde staden att koppla infrastrukturansvaret till byggherrarnas uppdrag genom avtal - första gången tillämpat på Norra Järvafältet (kapitel 8).

Eftersom så många anvisningar är helt "avtalslösa" är det något överraskande att man så i detalj bestämmer dessa förutsättningar när man har avtal. De har också tenderat att bli alltmer detaljerade och omfattningsrika med tiden (17), innefattande allt från tomträttsvillkor, lägenhetsstorlekar, upplåtelseformer, speciallägenheter och tidplaner till boendeinflytande och sophantering etc. Villkoren i relation till detaljplaneprocessen är mycket klart formulerade, men ändå uppkommer ofta frågan om ekonomisk ersättning till byggherren när detaljplaneprocessen eller annat medför ändringar i eller t o m stopp för projektet.

Om det finns speciella skäl till farhågor för möjligheterna att genomföra projektet kan avtalet som i projektet "Norra Hammarbyhamnens västra del" (bilaga 1) förses med en ersättningsklausul. Projektet ligger i innerstaden och skulle därför normalt inte haft något markanvisningsavtal alls. Möjligheten kan det enligt projektledaren (18) ses som ett steg mot att använda avtal även i innerstaden. Ersättningssystemet är här reglerat med hänsyn till när projektet eventuellt avbryts eller hur länge det blir uppskjutet. Detta avtal måste till skillnad från markanvisningsavtalen generellt, vilka endast kräver fastighetsnämndens godkännande, också ha kommunfullmäktiges. Det har med själva ersättningssummans storlek att göra. Förslag på en standardiserad "förgävesprojekteringsgaranti" för att få tidigare byggherremedverkan har presenterats (19). Den förhärskande principen är dock att byggherren måste vara beredd att ta på sig en normal egen risk. Detta har varit vägledande för kommunen i flera fall där byggherren begärt ersättning för förgävesprojektering. Det är vanligt att företaget istället för ekonomisk ersättning kompenseras via annan anvisning. "Kompensation" som det heter i anvisningsmotiven, förekommer förhållandevis ofta som argument i underlaget till beslut. Intervjuerna antyder att det inte sällan är det verkliga motivet där inget annat anges.

Informationen om markanvisningarna under de senaste åren har jag, som redan nämnts, samlat med ett antal bostadsprojekt som bas. Uppläggnings av denna "detaljstudie" presenterar jag i nästa kapitel.



## MARKANVISNING - DETALJSTUDIENS UPPLÄGGNING

### 7.1 Tillvägagångssätt

Förstudier till föreliggande arbete utgörs av ett antal studerandeuppsatser som jag tidigare initierat och handlett (särskilt angivna i källförteckningen och även indirekt i bilaga 1 - beskrivningarna av projekten). Av dessa rapporter framkom att man når sambanden bakom markanvisningarna endast genom att följa vissa byggnadsprojekt från "idé till verklighet"- och att motiven låter sig bäst skönjas om man iakttar aktuella projekt. Principerna för tilldelning visar sig tydligast i stora projekt, medan tillfälligheter har större del av förklaringen i separata beslut gällande små projekt. Projektstorleken kan variera från 4 lägenheter till flera tusen. Under studiens gång har det också visat sig att markanvisningsbesluten ofta fattas som beslut om större grupper av anvisningar. Dessa avspeglar just principer mer än vad som är fallet med beslut om enstaka anvisningar. Av det skälet har jag även ägnat vissa av de större samlade besluten särskild uppmärksamhet.

#### Stockholm - kommunen eller regionen?

Stockholm som storstadskommun ligger inte i ett vacuum utan bör ses som en administrativt avgränsad del av stockholmsregionens kommuner vilka utgör en funktionellt sammanhängande geografisk yta. Detta deklarerade jag redan i rapportens inledning. Regionen uppfattas av många invånare som den marknad de har till förfogande för val av bostad och deras kommunidentitet är förhållandevis svag (Bodström 1979). Det artificiella i att använda kommungränsen som gräns för undersökningar och slutsatser har ofta påtalats, inte minst inom den geografiska disciplinen (t ex Lundén 1984). Kommungränserna är ett arv av den kyrkliga indelningen. Gränsen har för Stockholms kommuns del sedan flyttats ut genom inkorporeringar av grannkommuner (se kapitel 4), men bara i tre huvudriktningar - åt västnordväst, sydväst och söder. Detta i sin tur är resultat av en samling "historiska tillfälligheter" - förenklat uttryckt. På det avstånd man från Stockholms city når t ex Ärvingefältet (ett av studieprojekten) i väster har man redan passerat tre kommungränser åt norr och två åt sydost. En internationellt sett uppmärksammas väl utvecklad samordning (ex Anton 1975) har också utmärkt stockholmsregionen sedan flera decennier - en samordning där Stockholm som kommun tagit många av initiativen (bl a Johansson 1987, Högglund 1987, Sannel 1984). Detta gäller inte minst bostadsbyggande och, vilket är ganska unikt, också den allmänna och till vissa delar tvingande bostadsförmedlingen (som dock 1993 har avvecklats på politiska grunder). Som framgår senare betraktar också många av de inom Stockholms

stad aktuella byggherrarna hela regionen eller stora delar av den som sin marknad - även om de flesta sam-tidigt utpekade Stockholms kommun som intressantast. Att vissa kommuner tog sitt "regionala ansvar" beträffande bostadsför-sörjningen är ett uttryckssätt som myntades någon gång under 1960-talet och användes flitigt både av Stockholms kommun vid "betygsättning" av andra kommuner och av vissa förortskommuner som "själv-karaktäristik". Det gällde då dem som - främst i samband med miljonprogrammet - lät bygga fler bostäder än vad deras inter-na efterfrågan motiverade. Fortfarande 1984 finns det som omdöme (Malmsten 1984, sid 82). Stockholms kommun var ofta i detta sammanhang starkt pådrivande. I synnerhet gällde detta beträffande de egendomar Stockholm hade förvärvat inom dessa kommuner (avsnitt 4.3.5).

Allt detta - om regionen som funktionell enhet - har naturligtvis betydelse inom ämnet markanvisning. Ändå har hela markanvisningssystemet i Stockholm karaktär av strikt inomkom-munal angelägenhet, i synnerhet nu när det inte längre mer än undantagsvis är aktuellt att bebygga stockholmsägda markområ-den i andra kommuner. I skarp kontrast mot alla argument i resonemanget ovan för regionala utblickar, finns egentligen inte tillstymmelse till regionala motiveringar i samband med Stockholms markanvisningsbeslut. Däremot har dessa argument sin plats i inledningarna till bostadsförsörjningsprogrammen, men då främst beträffande antalet lägenheter. Att Stockholms beslut om andel småhus, om andel bostadsrätter etc och om den geografiska lokaliseringen inom kommunen har viss betydelse för hela regionen är dock ovedersägligt, och det gäller naturligtvis även beslut i regionens övriga kommuner.

Trots att det således finns övertygande goda argument för att se till regionen istället för Stockholm isolerat har jag ändå valt att bygga upp studien kring Stockholms kommun. Orsaken är enkel. Det var frågor om Stockholms markanvändning och markanvisning som väckte min nyfikenhet. Därtill kommer att hela frågan hanteras och avgörs strikt inom det kommunala systemet. I samband med bedömning av markanvisningarnas resultat (kapi-tel 14) återkommer dock i förbifarten frågan om regionen som bedömningsgrund.

## Val av exempel

Att följa markanvisningarna via ett antal bostadsbyggnadspro-jekt och låta dem bilda stommen i studien var avsikten redan från början och ett naturligt sätt att arbeta eftersom det just var kommunens val av byggherre till vissa projekt som från början intresserat mig för frågan.

Metoden bakom urvalet av projekt har jag flyktigt berört tidi-gare - i inledningen till rapporten. De tre kriterier som styrts urvalet är att projekten skulle vara a) aktuella - för att de inblandade aktörerna skall minnas b) förhållandevis stora - för att jag antagit att större projekt speglar princi-per bättre än små och c) geografiskt spridda - framför allt för att ge exempel från både centrala staden och från ytter-

områdena, där villkoren av olika skäl ofta är annorlunda. Urvalet har utan avsikt kommit att innehålla olika dels "tidstypiska" bostadsbyggnadsprojekt - projekt på gammal institutionsmark och spridd kompletteringsbebyggelse i förorter - dels mer traditionella - dvs exploatering på "råmark".

Däremot visste jag vid urvalet ingenting om anvisningarna i projekten och det har alltså inte väglett urvalet. Det i början av 1990 aktuella kommunala bostadsförsörjningsprogrammet, för åren 1990-94, bildade underlaget för urvalet. Vissa projekt valde jag just med hänsyn till att de antagligen under den tid jag hade tillfälle att studera dem skulle bli föremål för markanvisning. Så blev t ex fallet med Nybodahöjden, medan Årstafältet ännu när detta trycks inte har fördelats på byggherrar. Jag kan med facit i handen konstatera att jag borde ha nöjt mig med ett mindre antal projekt. Det tog mer tid i anspråk att finna och följa "turerna" i vart och ett än jag anat. Ett mindre antal hade möjligen kunnat belysa frågorna tillfredsställande. En viss överrepresentation av projekt på gammal institutionsmark förklaras av att det är en vanlig typ av bostadsprojekt. Det är här marktillgångar för stora projekt finns. Förutom projekten i mitt urval, som jag huvudsakligen följde från april 1990, fanns vissa projekt redan dokumenterade i de studentuppsatser som föregick denna studie. Vissa av projekten ingick också i stora samlade anvisningsbeslut, vilket föranledde mig att även studera dessa beslut separat - se kapitel 9.

En komprimerad tillbakablick över efterkrigstidens markanvisningar - redovisad i kapitel 8 - bygger främst på beslut om anvisningar i de största bostadsbyggnadsprojekten.

Som avslutning uppmärksammas i kapitel 10-13 de olika kategorierna av aktörer kring projekten och markanvisningarna.

## 7.2 Källmaterial

### Offentliga handlingar

Stockholms fastighetsnämnds beslut om markanvisning finns alltså i nämndens protokoll. De kan i princip följas bakåt i tiden så länge mark har anvisats, dvs i princip så länge kommunens markinnehav har fördelats för byggnation i större enheter, vilket är under efterkrigstiden. Markförvärven vid seklets början användes huvudsakligen för småhus, varför anvisning i dagens bemärkelse inte var aktuell.

Markanvisningshandlingarna är i princip lätt tillgängliga, vilket reglerna i offentlighetsprincipen för kommunala protokoll borgar för. I praktiken är det tidskrävande. Protokollen är beslutsprotokoll som kräver ett tjänsteutlåtande för att kunna tolkas. Antingen godtar fastighetsnämnden förvaltningens anvisningsförslag och då finns ingen vägledning i protokollet om vad man faktiskt beslutat. Detsamma gäller om förslaget förkastas eller återremitteras. Föreslår och röstar man vid nämndsammanträdet om ändringar i förslaget ger i allmänhet

protokollet mer information. Motiv och bakgrund till föreslag-  
na anvisningar är, i den mån de överhuvudtaget finns redovis-  
ade, ofta av mycket svepande och allmän karaktär och förklarar  
därför sällan varför en viss byggherre föreslås få markanvis-  
ning.

## Markanvisningsregister, sammanställningar etc

En automatisk registrering av just markanvisningsbesluten ex-  
plicit finns i Stockholm från och med 1980. Detta register är  
då närmast att betrakta som ett internt arbetsmaterial, som  
jag ändå har kunnat ta del av.

I detta register noteras, förutom beslutsdatum, byggherre,  
projekt, stadsdel, antal lägenheter och beräknad igångsätt-  
ning också de ändringar över tiden som berör beslutet, t ex  
ändrat antal lägenheter i projektet, ny byggherre eller ny  
beräknad tidpunkt för exploatering. Att det är ett register  
för internt bruk visar sig just i att det kräver mycket insi-  
des information för att inte riskera att misstolkas. Summerar  
man tex lägenheterna rakt av i registret behäftas summan av  
"missvisningar" av olika karaktär.

En svårighet med att kvantitativt hantera markanvisningarna  
är just att hantera "tidsutdräkten". Om t ex ett beslut togs  
1988 att i ett kvarter bygga 400 lägenheter och tilldela en  
viss byggherre byggrätten, så är detta beslut ju utslag av en  
politisk vilja att ge just så här mycket till just den bygg-  
herren. Byggs det sedan inte mer än 300 lgh så är detta oftast  
inte ett nämndbeslut och återfinns alltså inte i de obligato-  
riska protokollen. Skall markanvisningen då räknas som 400  
eller 300 lägenheter? Förändringen är ointressant så länge man  
bara vill se till markanvisningsbesluten i sig, men föränd-  
ringen har betydelse ur andra synpunkter. Dels har det natur-  
ligtvis ett intresse för byggherren vad han faktiskt får  
bygga. Dels påverkas senare tagna anvisningsbeslut. Byggherren  
kompenseras nämligen ofta för den här typen av reduktion via  
en senare anvisning eller - vilket är ovanligare - med ekono-  
misk ersättning för "bortfallet". Den här typen av förändring-  
ar under resans gång påverkar också den allmänna bilden av  
fördelning till olika kategorier byggherrar, andelar av olika  
upplåtelseformer etc som bygger upp bakgrunden till senare  
politiska beslut. Det händer också relativt ofta att fastig-  
hetsnämnden själv upphäver ett äldre beslut och fattar ett  
nytt - ändrar kanske uppsättningen byggherrar. Detta skedde ju  
i Nybodafallet, men också i flera andra av exemplen. Då rade-  
ras - i allmänhet, men inte alltid - det föregående beslutet  
ur registret och man kan alltså inte ur detta utläsa de tidi-  
gare turerna och besluten.

En konkret illustration till detta ur exempelsamlingen är Hö-  
karängen (bilaga 1) där antalet lägenheter och byggherrar har  
växlat så många gånger att man har svårt att hitta en opera-  
tionell variabel för att beskriva markanvisningarna. Kvarteret  
Nattvakten med 350 planerade bostäder av de 800 som då beräk-  
nades byggas i stadsdelen utgick ur projektet från en dag till

nästa av miljöskäl. Detta nya beslut fattades när detaljplane-ärendet nått fullmäktige och det är därför registrerat i kommunfullmäktiges protokoll (1), men inte i fastighetsnämndens och därmed inte heller i registret över anvisningar. Där är det fortfarande ett aktuellt projekt. Dessa egenskaper hos anvisningarna gör att statistiska översikter måste ges många reservationer. De är inte att betrakta som felkällor i vanlig bemärkelse, utan som uttryck för att det gäller ett "flytande" och politiskt viljeberoende system snarare än en välorganiserad och klart mätbar process.

Uppgifter från tidigare år än 1980 finns, förutom i protokollet, i sammanställningar från oregelbundet spridda tidpunkter. I allmänhet är de föranledda av att nya beslut skall fattas som kräver en bild av tidigare anvisningar - ibland beställd av politikerna.

## Intervjuer

Motiven till att anvisa mark till den ena eller andra byggherren saknas ofta eller är mycket summariskt angivna i de offentliga handlingarna. Intervjuerna bildar därför komplement - intervjuer med ansvariga tjänstemän på främst fastighets- men även stadsbyggnadskontoret, med ansvariga på byggherresidan och med politiker. Utan att kommentera det närmare här, eftersom det återkommer i framställningen senare, så kan man direkt konstatera att intervjuer inte i det här sammanhanget förmår ge tillräcklig eller helt pålitlig information. Förutom de svårigheter och fallgropar som generellt följer intervjun som metod, bidrar här också det faktum att det är synnerligen känsliga frågor med stora ekonomiska värden involverade och med starka beroendeförhållanden mellan parterna. Man vet redan på förhand att man inte kommer att nå den verkliga insikten. Att göra intervjuer med representanter för de inblandade aktörerna har ändå framstått som det naturliga tillvägagångssättet - ja, det enda tillgängliga. Lika naturligt har det varit att först vända sig till administratörerna som oftast föreslår vem som ska tilldelas anvisning för att via deras fakta om projekten kunna föra frågorna vidare till de "beroende" byggherrarna och därefter till de beslutande politikerna.

Intervjuerna har berört - förutom markfrågorna allmänt, vilket redovisats i del II - projekten och markanvisningarna. Uppläggningsen av intervjuerna framgår löpande.

Som inledning till studierna anordnades på kulturgeografiska institutionen i februari 1990 ett halvdagsseminarium på temat "Marken, makten och bostäderna - kommunalt markinnehav som bostadspolitiskt instrument i storstaden" med betoning på just markanvisning. Inbjudna talare från fd Statens Planverk, från Stockholms fastighetskontor och från HSB gav tillsammans med Stockholms dåvarande fastighetsborgarråd i sina inlägg synpunkter jag utnyttjat som källmaterial av samma karaktär som intervjuerna (2). Detsamma gäller frågor och kommentarer från auditoriet.

### 7.3 Övriga kommentarer

Den allra ytterst "beroende" parten i spelet - konsumenterna - deltar inte alls direkt i markanvisningsfrågor/beslut. Ingen medborgarmedverkan finns på denna nivå. De är en part som måste betraktas som starkt berörd av besluten, men helt passiv i de direkta uppgörelserna. Undantag är möjligen när en grupp - t ex organiserade allergiker - via en byggherre vill bygga specialbostäder. Några intervjuer med "konsumentkategorin" om markanvisningar har jag alltså inte genomfört.

För utblickar mot andra kommuner i Stockholmsregionen och för Göteborg, Malmö, Oslo m fl städer har mycket skiftande material använts och redovisas i förekommande fall.

Som jag nämnt tidigare avser studien främst perioden 1980-92 vilken dock i många avseenden är starkt beroende av vad man gjort tidigare. Denna kontinuerliga process, som också skapat en tradition eller "kultur" kring markanvisningarna, väljer jag att presentera som bakgrund till 1980-talet genom att i nästa kapitel följa systemet översiktligt under efterkrigstiden.

## MARKANVISNINGAR - ÖVERSIKT ÖVER PERIODEN 1945-80

Översikten över efterkrigstiden fram till 1980 är kronologiskt presenterad och huvudsakligen grupperad "decennievís". Detta är inte bara slentrian, utan är också betingat av att decennierna - med grovt tillyxade "kanter" - ur markanvisningssynpunkt faktiskt har vissa klara egna karaktärstika.

### 8.1 Bakgrund

Staden hade på 1940-talet en anseelig mängd egendomsköp bakom sig och alltså fullt tillräckligt med mark att bebygga. Brännkyrka och Bromma landsförsamlingar hade inkorporerats 1913 respektive 1916. Staden hade, förutom de egna hem med vilka man 1908 i Enskede inlett sin aktiva bostadspolitik, också senare byggt flerfamiljshus på de förvärvade egendomarna. Bl a hade en stor smalhusproduktion under 1930-talet nått sin kulmen med ett rekordartat stort bostadsbyggande 1939. Större delen hade uppförts av enskilda byggmästare. Drygt en femtedel av antalet bostäder hade byggts av de två allmännyttiga företag som hade bildats under 1930-talet, nämligen AB Familjebostäder och AB Stockholmshem. Därutöver hade även det 1923 grundade HSB liksom Stockholms kooperativa bostadsförening, SKB (bildad 1916), varit verksamma.

Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening u.p.a., HSB, hade bildats 1923 som kooperativ sammanslutning i Stockholm och fick sedan efterföljare i andra svenska städer. HSB:s verksamhet byggde på upplåtelseformen bostadsrätt, medan det redan 1916 bildade Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) tillämpade hyresrätt. HSB:s grundinställning att bygga små och billiga, men ändå goda, bostäder hade enligt Ingemar Johansson (Johansson 1987) troligen också påverkat de allmänna bostadssociala insatserna under 1930- och 40-talen. Smålägenheter för arbetarbefolkningen var en grundidé även för SKB. Såväl HSB som SKB hade redan från början stark förankring både i socialdemokratien och i Stockholms stadshus. Staden hade en representant i styrelsen för såväl HSB som SKB och har så alltjämt. De båda organisationerna fick förmånliga krediter av staden och fick båda tillgång till stadens tomtmark.

Av de båda ovan nämnda allmännyttiga bolagen hade AB Familjebostäder grundats 1936, gemensamt av HSB och Stockholms stad, sedan den statliga bostadssociala utredningens första betänkande 1935 hade låtit meddela att statliga lån och bidragsmedel endast skulle utgå till erkända allmännyttiga bostadsföretag (Johansson 1987). Det andra allmännyttiga bolaget, AB Stockholmshem, hade bildats 1937 i syfte att bygga och förvalta de hus, som enligt riksdagsbeslut 1935, skulle uppföras med statlig belåning för "främjande av bostadsförsörjning för min-

dre bemedlade barnrika familjer". Beslutet var föranlett av den förkrossande bostadsnöd den redan tidigare nämnda bostads-sociala utredningen hade konstaterat och Alva och Gunnar Myrdal 1934 (Myrdal 1934) hade uppmärksammat. Dessa "barnrikehus" eller "Myrdalshus" som de även kom att kallas, hade blivit de båda allmännyttiga bolagens huvuduppgift före kriget. Ett villkor för de statliga subventionerna till denna verksamhet var, att husen byggdes i kommunal regi och att kommunerna ställde mark till förfogande, vilket ju Stockholm genom sina markköp hade goda förutsättningar för.

Stockholms stadsfullmäktige hade ända sedan början av 1920-talet haft socialdemokratisk majoritet och hade 1932, genom att också riksdagen blivit socialdemokratiskt dominerad, fått pålitligt statligt stöd i sin aktiva bostadspolitik.

Arbetslösheten var ett skäl till statens stora engagemang i bostadsfrågan - enligt Albert Aronson (Aronson 1974) det väsentligaste skälet.

Såväl bostadsefterfrågan som bostadsbyggandet sjönk under kriget, och upphörde nästan helt under 1940-talets första år, vilket även gällde HSB (1). I den situationen hade 1941, på fackligt intitiativ, Svenska Riksbyggen bildats som en ny kooperativ bostadsorganisation med bostadsrätt som upplåtelseform. I likhet med HSB föddes denna organisation i Stockholm för att sedan växa geografiskt till en rikskooperativ verksamhet. Liksom i HSB och SKB företrädde staden, och gör alltjämt, av en representant i styrelsen (Rudberg 1981).

1942 hade på statens initiativ en hyresreglering införts i hela landet. "Obegripligt att man införde den" enligt Albert Aronson (2), som vill se den som en politisk kraftdemonstration med direkt hämmande effekter på byggproduktionen. Ett uttalat syfte med regleringen var emellertid att avvärja en hyreshöjning av samma omfattning man p g a låg produktion hade fått efter första världskriget.

## 8.2 Situationen vid krigsslutet

Födelsetalens ökning under kriget, en stor invandring till Stockholm och krigsårens låga bostadsproduktion hade tillsammans med Stockholms stora markförvärv skapat 1940-talets och efterkrigstidens i det här sammanhanget väsentliga förutsättningar i Stockholm: bostadsbrist men riklig tillgång på kommunägd mark.

Som väsentliga faktorer i bakgrunden fanns också en på vissa villkor statligt stödd bostadsproduktion och samtidigt en kvotering av bostadsbyggandet pga byggmaterialbrist och hyresreglering. Som nämnts tidigare presenterade också den statliga bostadssociala undersökningen sin rapport 1945, vilket jag har kommenterat i kapitel 4. Det blev nu väsentligt vilka som tilldelades rätten att bygga på den stadsägda marken - ett beroende av politiska beslut, vilket från och med nu



även gällde många andra beslut om bostadsförsörjningen. Bostadsmarknaden politiserades som redan nämnts.

### 8.3 Perioden 1945-50

Stockholms stad övertog 1947 det ursprungligen privata företaget AB Svenska Bostäder, och fick därmed sitt tredje allmännyttiga bolag. En förutsättning för Svenska Bostäders tillkomst var att staten 1946 hade beslutat om förmånligare lånevillkor för allmännyttiga bolag än för enskilda (Sidenblad 1981). Detta är också förklaringen till dels bildandet av det allmännyttiga, men inte kommunalägda, AB Stockholmsbyggen - dotterbolag till Riksbyggen - dels ytterligare ett par allmännyttiga bolag.

Redan 1947 fanns alltså de tre 1993 ännu bestående och nu helt dominerande kommunala allmännyttiga bolagen AB Familjebostäder, AB Stockholmshem och AB Svenska Bostäder och det likaså ännu aktiva allmännyttiga AB Stockholmsbyggen.

Där fanns också de fortfarande verksamma kooperativa organisationerna HSB, Riksbyggen och det lilla, för Stockholm speciella, SKB - alla med starkt stöd av Stockholms stad. Av enskilda, ännu bestående företag i någon form kan nämnas Einar Mattson AB, John Mattsson AB, Folke Ericsson AB, Olle Engkvist AB och Olov Lindgren AB, allt detta utförligare presenterat i kapitel 12 om "Byggherrar". Bland alla dessa byggherrar och alla, i huvudsak privata, övriga företag kunde staden välja när det gällde bostadsproduktion på den egna marken. Fortfarande gällde dock, att majoriteten av allt byggande ägde rum på privatägd mark och befann sig utanför stadens kontroll med avseende på när och av vem marken skulle bebyggas. Här finns en väsentlig skillnad jämfört med dagens situation, när som nämnts endast 5-10 % av bostäderna i bostadsförsörjningsprogrammen berör privat mark.

En annan skillnad är att stadens mark ännu inte var en bristvara att slåss om, utan fanns i nästan obegränsad mängd. Detta senare är ett faktum som Albert Aronson i sin egenskap av f d såväl direktör för AB Svenska Bostäder 1947 - 1971 som under lång tid ledande socialdemokratisk stockholmspolitiker i intervju 1992 poängterat. På stadens mark kunde man, enligt Aronson, förverkliga de stora bostadspolitiska ambitionerna utan att trampa någon enskild på tårna. De enskilda bolagen var dessutom, enligt Aronson måttligt intresserade av ytterstadsmarken, brända av sina svårigheter med 1930-talsslutets överskott av bostäder (3).

Principbeslutet 1941 om en tunnelbana hade stor betydelse för den utbyggnad som under efterkrigstiden helt kom att förändra Stockholms närmaste omgivning. Genom detta nya kommunikationsmedel kunde de av staden inköpta egendomarna i Brännkyrka, Bromma och Spånga förberedas för en intensiv exploatering med i huvudsak hyreshusbebyggelse på förhållandevis långt avstånd från centrala staden, men inom stadens gräns sedan

Brännkyrka 1913, Bromma 1916 och Spånga 1949 hade inkorpore-rats med Stockholm.

Ambitionerna ger sig bland annat till känna i programmet "Det framtida Stockholm" från 1947 (4), som föregick Stockholms generalplan 1952. Där sägs bl a att man skulle ge de nya bostadsområdena "en hög enhetlighet" och "en ganska långtgående social differentiering".

I denna anda byggdes bl a Hökarängen 1947 (ett av studieprojekten (se bilaga 1) där stadsdelens hela produktion av flerfamiljshus tilldelades det allmännyttiga AB Stockholmshem. Detta gav onekligen stadsdelen enhetlighet. Hökarängen fick 1950- och 60-talsrykte som stockholmsförorten med särskilt stora sociala problem. Just enhetligheten - numera benämnd ensidigheten - blev ett markanvisningsmotiv för kompletteringsbebyggelsen i Hökarängen under 1980-talet. Man ville nu ha mångfald - främst i upplåtelseformer (se kapitel 11). Stora sammanhängande, nästan schablonmässiga anvisningar, utmärker slutet av 1940-talet och början av 1950-talet. De allmännyttiga bolagen favoriserades med politiskt stark medvetenhet på den kommunala marken. Som nämnts ovan markerade de nya statliga villkoren för tertiärlån 1946 starkare än tidigare gränsen mellan enskilda bostadsföretag, vilka endast fick 85-procentig belåning, mot de allmännyttigas 100-procentiga. Överhuvudtaget innebar perioden 1941-47 en snabb överföring av makt på bostadsmarknaden från den privata till den offentliga sektorn, vilket enligt Ingemar Johansson hade ett brett politiskt stöd (Johansson 1987).

AB Svenska Bostäder hade genom en snabb och informell och inte helt okontroversiell uppgörelse 1947 enligt uppgifter i intervju med Albert Aronsson 1992 (5) börjat bygga i egen regi. Bolaget fick genom sina allt större uppgifter en snabbt växande produktionsdel. Redan 1950 steg nyproduktionen från 500 lägenheter per år till 1.000 och bolaget hade nu 1.000 anställda (Haste 1984).

## 8.4 1950-talet

När den stora och uppmåskammade planen för ABC-staden Vällingby skulle förverkligas, innebar markanvisningarna ett stort uppdrag för Svenska Bostäder som dessutom fick uppgiften att bygga själva centrumanläggningen (6). Det innebar början på en process där detta företag, för sin fortlevnad som "egenregi-företag", dvs byggherre som också byggde, krävde en oavbruten tilldelning av mark i allt större mängd. Denna utveckling bröts inte förrän det nämnda statliga konkurrensvillkoret 1974 (kap 4) i princip satte stopp för egenregibyggande av den här karaktären. Att fylla de allmännyttiga bolagens produktionsbehov, och alltid i första hand Svenska Bostäders, återkommer oavslutligt som argument under 1950-, 1960- och fram till mitten av 1970-talet.

1948 hade staten ålagt alla kommuner med mer än 10.000 invånare skyldighet att upprätta bostadsbyggnadsprogram (7). En

annan viktig förutsättning var att bostadsbyggandet var kvoterat för kommunerna. Motiven var ransonering av de statliga lånen av budgethänsyn och viljan att styra arbetstillgången med igångsättningstillstånd. Staden hade därför två ramar att ta hänsyn till - dels den av staten tilldelade allmänna kvoten som t ex 1951 för Stockholms del var 6.100 lägenheter, dels de 5.600 av dessa som gällde stadens mark, medan 500 skulle byggas på privatägd mark (8).

Markanvisningarna fördelades sammanlagt under 1950-talet på följande sätt (9):

Allmännyttiga företag c:a	48 %
Kooperativa företag c:a	18 %
Pensionärshem & stift c:a	3 %
Enskilda företag	<u>31 %</u>
	100 %

En förutsättning för de allmännyttiga bolagens trygga markför-sörjning var dock socialistisk majoritet i staden och därmed i fastighetsnämnden. I valet 1950 fick staden borgerlig majoritet. Detta betydde dock inte något totalt politiskt avstånds-tagande från den allmännyttiga bostadsproduktionen, eftersom denna hade ett bredare stöd. Man måste dock också hålla i minnet att de enskilda företagen vid denna tid fortfarande byggde en förhållandevis stor mängd bostäder på egen mark. Maktskiftet 1950 innebar trots allt en betydligt snävare tilldelning till de allmännyttiga bolagen än tidigare och inleddes av en principdebatt under början av år 1951 (10). Där presenterade bl a Gösta Bohman som högerens representant i fastighetsnämnden ett förslag med större andel till enskilda bolag och mindre till kommunala. Förslaget vann alltså vid votering i den nu borgerligt dominerade fastighetsnämnden. Det kom att betyda en omtolkning och omläggning av den politik stadsfullmäktige hade givit uttryck för under våren 1950 när man ville tillförsäkra de kommunala bolagen anvisningar på totalt 12.000 lägenheter under följande treårsperiod. Strävan att sedan hålla takten i bostadsbyggandet så att den statliga kvoten varje år uppfylldes gjorde dock att omläggningen i själva verket inte blev så drastisk. De kommunala bolagen stod redan beredda att bygga och kunde i praktiken endast marginellt nu hastigt ersättas med enskilda företag. Fastighetsdirektören uttryckte officiellt som bilaga till protokollet sin reservation till förändringen, vilket är ett ovanligt inslag av "tjänstemannayttring" (11).

Maktskiftet medförde dock totalt en "snålare" tilldelning till de allmännyttiga bolagen än tidigare. Det visar sig i programmen för fördelningen av den statliga bostadskvoten, där de kommunala bolagens andel av den totalproduktion som omfattade såväl kommunal som privat mark, minskade från 1950 års kvot till 1951 års medan andelen för de enskilda företagen ökade med några procent (12). Fastighetskontorets jämförelser var av olika skäl synnerligen komplicerade (13) och en verklig illustration av alla mer eller mindre relevanta fakta som skulle vägas in. Det gällde att tillfredställa behov av rättvisa och bana väg för handlingskraft och samtidigt ta hänsyn till gällande politisk vilja - något som alltid karaktäriserat markan-

visningar. Fastighetsnämndens beslut innebar ändå en principiell markering och ett budskap till kommunfullmäktige.

Man påpekade också att de enskilda företagens produktion 1950 nästan helt hade ägt rum på privat mark, men att denna sektor i fortsättningen skulle vara mer beroende av tilldelning på stadens mark (14).

Fördelningen inför nästa stora utbyggnad - liknande Vällingby - innehöll också uttryck för ändrad majoritet. Det gällde nu Farsta. Här gick uppdraget 1956 (15) att bygga själva centrumanläggningen till ett privat konsortium bestående av bl a John Mattson, Skånska Cement, Bygg-Oleba, Olle Engkvist mfl och inte till AB Svenska Bostäder, vilket nog många, inte minst AB Svenska Bostäders ledning, hade tänkt sig (16). Trots viss motgång i Farsta centrum hade emellertid Svenska Bostäder alls inte blivit lottlösa i Farsta, utan hade fått byggrätten till inte mindre än 900 lägenheter. Farsta var det då sista tillgängliga stora utbyggnadsområdet på stadens mark innanför kommungränsen.

De borgerliga partierna behöll makten två valperioder, dock med mycket knapp majoritet under den andra, som inleddes 1954. Socialdemokraterna innehade t ex den för markanvisningsfrågan viktiga posten som fastighetsborgarråd. Valet 1958 medförde på nytt en socialistisk majoritet, vilken kom att bli bestående fram till 1966. Fastighetsborgarrådet var nu dock borgerligt. Enligt Ingemar Johansson (Johansson, 1987) hade ändå socialdemokraterna hunnit sätta en så grundlig prägel på såväl fastighetskontor som fastighetsnämnd att just detta inte betydde något större politiskt "handikapp".

Av antalet igångsatta lägenheter 1955, anvisade lägenheter 1956 och förslag till anvisade lägenheter för 1957 - totalt 20.200 lägenheter - reserverades hela 48 % för allmännyttiga företag medan 18 % gick till kooperativa och 34% till enskilda trots borgerlig majoritet (17).

Ett omedelbart synligt resultat av den nya majoriteten 1958 var stadens beslut 1959 (18) att i fortsättningen reservera den av staden ägda marken för de kommunala bolagen och de "reguljärt kooperativa". Beslutet var främst betingat av att stadens marktillgångar hade börjat sina. Ingemar Johansson (Johansson 1987) kallar detta "yrkesförbud" beträffande de privata byggherrarna, vilket dock skulle betyda att de inte fick bygga alls. Trots allt förekom fortfarande en ansevärd byggnadsverksamhet på privatägd mark, huvudsakligen av privata företag. Enligt Ingemar Johansson (Johansson 1987) ska beslutet också "ses som en slags hämnd för att de allmännyttiga bolagen under den borgerliga mandatperioden utestängts från exploateringen av bl a Farsta Centrum". Detta har dock inte något stöd i de kommunala protokollen (19). Albert Aronson har vid intervju 1992 inte heller velat kännas vid en sådan tolkning utan betonar enbart den akuta markbristen som skäl. Aronson var under den aktuella perioden verkställande direktör för Svenska Bostäder och socialdemokratisk stadshuspolitiker. "Hur som helst var", enligt Ingemar Johansson (Johansson 1987), "beslutet 1959 en nagel i ögat på de privata byggarna,

som gjorde att dessa såg rött så fort det blev tal om att ta hänsyn till den s k allmänna nyttan vid markupplåtelse".

Markbrist och bostadsbrist var orsaken till Stockholms första försök att med sina kommunala bolag gå ut och bygga i grannkommunerna. Albert Aronson bekräftar i intervju (1992) att han själv 1959 var initiativtagare till markuppgörelserna med förortskommunerna - med början i Tyresö - och också stod för de kontakter med regeringen som skulle undanröja kommunallagens juridiska hinder för ett kommunalt bolag att bygga i annan kommun villig att ta emot denna form av exploatering. Resultatet blev den s k Lex Bollmora 1959 (20), som innebar en ändring i kommunallagen. För de stockholmska kommunala bolagen öppnades därmed det stora reservskafferiet av stockholmsägd mark i grannkommunerna.

## 8.5 1960-talet

Bostadsbristen bestod, ja hade t o m förvärrats. Stadens markegendomar var slut. Den nämnda "nödutgången" - att bygga i grannkommunerna - hade ännu inte öppnats. AB Svenska Bostäder producerade tex nu bara c:a 500 lägenheter per år mot c:a 1000 tidigare och tvingades avskeda personal (Haste 1984). Staden hade sedan 1958 socialistisk majoritet efter en åttaårig period med borgerlig dominans och de privata byggherrarna hade som nämnts i en politisk manifestation 1959 i princip utestängts från möjligheterna att bygga på stadens mark.

### Sätraöverenskommelsen

Decenniets inledning kom, beträffande markpolitik och markanvisningar, att präglas av den sk Sätraaffären. Den nya sydvästra tunnelbanegrenen hade kommunfullmäktige 1956 beslutat skulle byggas och arbetena hade fört grenen ut mot förorterna. Stockholms bebyggelse i denna sydvästra sektor tog abrupt slut vid gränsen till den stora egendomen Sätra. De tolv år långa och hårda förhandlingarna med ägarna innan staden kunde förvärva den här åtråvärda sista stora domänen innanför stadsgränsen har beskrivits tidigare, i kapitel 4. Här är det istället affärens starka koppling till markanvisningarna som skall beröras.

I det totalt låsta förhandlingsläget mellan Stockholm och de tre markägarna, erbjöd sig Svenska Byggentreprenörsföreningens verkställande direktör att åt staden förhandla med markägarna mot stadens löfte om förbättrade marktilldelningsvillkor för de privata byggföretagen.

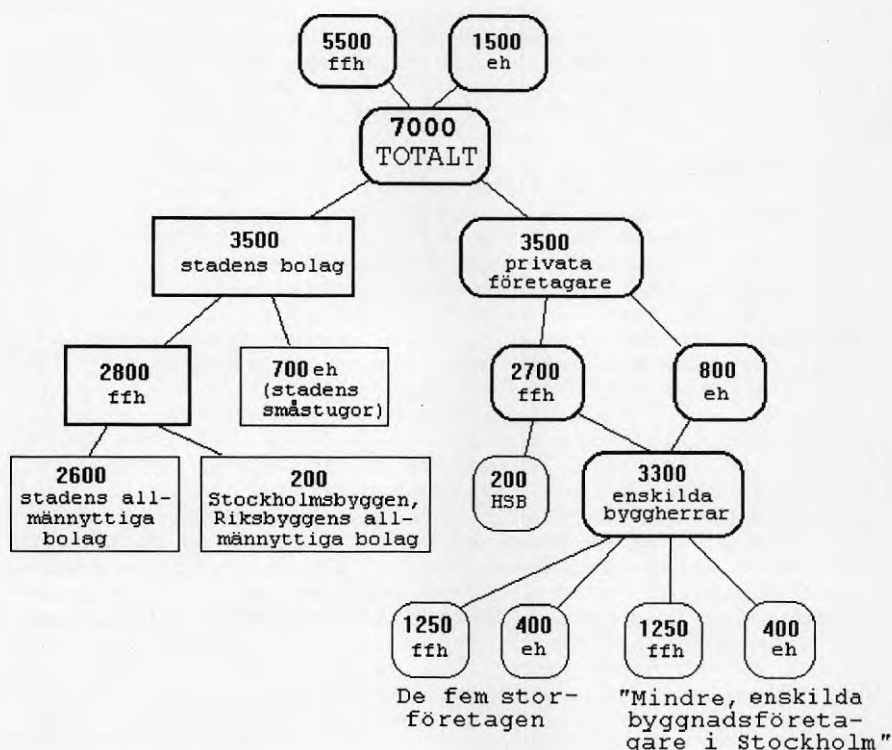
Detta resulterade i den överenskommelse man till slut träffade under våren 1961 (21) med en överlåtelsesumma på 30 miljoner kronor - mot stadens bud på c:a 11 miljoner och ägarnas på 58 miljoner! Tre av Sveriges då största byggföretag - John Mattson, Skånska Cement och SIAB - kunde genom sina goda bankförbindelser hjälpa staden att finansiera köpet och betala de båda parternas rättegångskostnader.

"hälften av den mark som avses för bostäder och därtill anslutande butiker och liknande lokaler skall upplåtas till stadens bolag och hälften till enskilda byggnadsföretagare i Stockholm" ..... "Den mark som upplåtes till enskilda för bebyggelse, fördelas med ungefär lika delar mellan å ena sidan de företag, som underteckna detta avtal, och å andra sidan övriga enskilda företagare i Stockholm, vilka av staden tidigare tilldelats tomträttsmark" ..  
... "Det förutsätts, att bostadsproduktionen blir statligt belånad samt att de enskilda byggnadsföretag, som komma att uppföra hyreshus erbjudas möjlighet att försälja husen till de kommunala bostadsbolagen i Stockholm till priser som i huvudsak ansluta sig till lånevärdena" (21).

De privat producerade lägenheterna skulle, enligt avtalet, de enskilda företagen erbjuda bostadsförmedlingen. Avtalet mellan de privata företagen och staden innefattade även en överenskommelse att HSB skulle tilldelas byggrätten till 6 % av lägenheterna i flerfamiljshusen inom den "privata hälften", och att Riksbyggens allmännyttiga bostadsföretag Stockholmsbyggen skulle få en lika stor andel av "stadens hälft".

I de båda planerade stadsdelarna Bredäng och Sättra, som var direkt beroende av egendomsköpet, beräknade man bygga 5.500 lägenheter i flerfamiljshus och 1.500 lägenheter i egnahem (22). Principerna för denna i många avseenden märkliga överenskommelse kan illustreras med skissen på nästa sida.

Fördelning 1962 i Sättra/Bredäng till byggherrekategorier och byggherrar:



Förkortningar: ffh = i flerfamiljshus  
eh = i egnahem

Källa: Sifferunderlaget till föredragnings-PM 1962-05-25. Fsk (31)

Själva principen för fördelning mellan de tre huvudkategorierna var unik i markanvisningssammanhang - allmännyttiga, kooperativa och enskilda företag fick 50 %, 6 % och 44 % respektive. Den av storföretagen dikterade och därefter kommunalt tillrättlagda systematiska fortsatta uppdelningen var också mycket speciell och "missgynnade" alltså den kooperativa sektorn.

I september 1962 (23) redovisade fastighetskontoret att den klausul, som fanns inskriven i Sättraavtalet från 1961 (24), där de privata företagen förbehöll sig rätten att erbjuda stadens kommunala bostadsbolag att köpa de färdigbyggda fastigheterna, hade aktualiserats. Enligt de privata företagens önskemål hade detta genom ett nytt avtal (25) kommit att innebära att "de stora" byggnadsföretagarna - "Sättragruppen" - skulle frånträda rätten till markanvisningen i Sättraområdet. Denna skulle då istället gå till "vissa kommunala bolag och

allmännyttiga företag". Den föreslogs av fastighetsnämnden gå till AB Stockholmshem, som dessutom fick de privata företagens anvisning för Sättra Centrum. Ytterst var det alltså så att de stora byggbolagen ville bygga, inte förvalta.

I samma promemoria (26) togs även avtalet om "fördelning till de mindre, enskilda byggnadsföretagarna" upp för vidare bearbetning. När två av dessa enligt "tidigare löfte" fått 70 lägenheter återstod för denna grupp i flerfamiljshus c:a 1.100 lägenheter. Markavdelningen på fastighetskontoret föreslog då:

"..efter övervägande av lämplig fördelningsgrund kommit till den uppfattningen, att den grupp av byggnadsföretagare, som erhållit mark av staden under de senaste fem åren, härvid bör komma ifråga. Denna grupp omfattar 33 byggnadsföretagare, vilka förtecknats i bifogade sammanställning. Då det knappast torde vara möjligt att på objektiva grunder fastställa en turordning mellan dessa inbördes, föreslår kontoret, att sådan turordning fastställs genom lottning."

I ett tillägg till denna promemoria (27) modifierades detta genom att 300 lägenheter föreslogs undantas från lottningen. De skulle istället enligt fastighetsnämndens direktiv (28) förbehållas byggnadsföretagare villiga att uppföra lärlingsbyggen. Sex företagare sades ha rekommenderats av Stockholms Byggmästarförening för sådana byggen. En av dessa hade enligt fastighetskontoret "icke tidigare personligen tilldelats mark av staden och synes icke i detta sammanhang bära ifrågakomma". Man hävdade också att turordningen mellan de övriga fem borde bestämmas av att vissa redan fått mark för detta ändamål. Bland andra fick till slut Olov Lindgren AB, aktuell som byggherre inom ett av de 1980-talsprojekt jag studerat nu under 1990-talet, ett av Sättramarkens första lärlingsbyggen. Ur den till slut reviderade listan på "mindre, enskilda företag" vid sidan av dem som avdelats för lärlingsbyggen företogs sedan lottning under notarius publicus.

Sättrauppgörelsen hade många av den nu aktuella "förhandlingsplaneringens" typiska inslag: finansiellt starka byggmästare, förslagna ägare till mark i strategiskt läge och staden med sina begränsade ekonomiska resurser och starka beroendeställning p g a bostadsbristen.

Byggherrarna bestämde de principiella kvoterna och staden den slutliga "finfördelningen" med hjälp av ett antal brokiga motiv och metoder. De principiella "kategorikvoterna", som de privata byggföretagen dikterade för Sättramarkens fördelning på byggherrar, kom därefter att sätta sin prägel på markanvisningarna under en lång tid framåt trots en socialistisk majoritet i staden från 1958. De nu aktiva stockholmsspolitiker jag 1990-91 mött vid mina intervjuer, hänvisar så gott som samtliga i något sammanhang till denna uppgörelse - nu trettio år gammal - som fortfarande betydelsefull.



## Vårby-Skärholmen

Nästa stora utbyggnad gällde Vårbyegendomen. Den hade Stockholm förvärvat redan 1932 och sedan inkorporerat delar av från Huddinge 1962. Här hade staden inför markfördelningen följaktligen all kontroll och var fri från de beroenden av privata markägare och byggmästare som hade präglat Sätreaexploateringen. Ändå sades från fastighetskontorets markavdelning helt framt:

"enligt den överenskommelse, som träffades i samband med stadens förvärv av Sätrea egendom"....."har för fördelning av hyreshusmarken gällt den riktlinjen att hälften av bebyggelsen skall utföras av kommunala och allmännyttiga företag, en fjärdedel av större enskilda byggnadsföretagare och den återstående fjärdedelen av andra enskilda företagare, dock att ett visst utrymme även skall beredas för kooperativ bebyggelse. Markavdelningen har vid sina överväganden utgått ifrån att en likartad fördelning är motiverad inom Skärholmen - Vårby." (min understrykning) (29).

I Vårberg-Skärholmen gällde det 5.100 lägenheter i hyreshus. En successiv uppdelning företogs på samma sätt som i Sätrea ner till den redan inför Sätrea lottade turordningen mellan "de mindre, enskilda byggnadsföretagen". De, som redan fått tilldelning i Sätrea, sorterades bort.

Man skiljde här mellan egenregibyggande respektive andra allmännyttiga bolag och använde detta som grund för fördelningen mellan de kommunala bolagen, varvid Svenska Bostäder fick mest - 1000 lägenheter.

De villkor den enskilda sektorn hade tilltvingat sig på Sätrea marken kom alltså staden frivilligt att begagna under socialistisk majoritet i detta nästa stora markfördelningsärende, och det användes ännu i slutet av 1960-talet på t ex Norra Järvafältet (se senare). Detta något märkliga förhållande har jag bätt Albert Aronson i intervju (1992) kommentera. Aronson var vid tiden för de här uppgörelserna verkställande direktör i det största av stadens allmännyttiga bolag, AB Svenska Bostäder (som fick flest antal lägenheter i uppgörelserna) och var dessutom den som i egenskap av kommunalpolitiker "skötte de politiska förhandlingarna för staden" (30). Aronson säger som en förklaring att "jag var inte särskilt förtjust i att det skulle vara spänningar och konflikter mellan den privata och den allmännyttiga verksamheten. Jag visste ju att om vi under den socialistiska majoriteten gick dumt fram, så skulle det under en annan majoritet bli tvärtom. Därför förhandlade jag fram ett sätt att vara vänlig - som helt enkelt var en fortsättning på Sätreauppgörelsen. Vi tog helt enkelt fifty-fifty. Nu lurade mig de privata företagen på några procent, men det fick inte förstöra uppgörelsen. Men marken tog slut och det gällde att hitta nya former. Det gällde bl a att komma överens om Järvabebyggelsen". (Järvabebyggelsen - se nedan).

Stadens och de enskilda storföretagens närmast förmyndarmässiga behandling av den kooperativa sektorn återkom alltså vid fördelningen av Vårbymarken och även senare. De kooperativa företagen hade förvandlats till ett slags restpost i fördelningssystemet. De två avtalsparterna kom överens om att ge en liten, mycket liten, bit var till Kooperationen. Albert Aronson uttrycker spontant i intervjun 1992 (31) att "man möjligen kan säga att HSB och Riksbyggen blev illa behandlade - de fick för litet". Detta bekräftar också den besvärsskrivelse som Storstockholms fackliga centralorganisation inlämnade 1969 (32) över stadens styvmoderliga behandling av den kooperativa sektorn till förmån för storföretagen (se senare i detta avsnitt om 1960-talet).

Utmärkande för 1960-talet - jämfört med vad som karaktäriserat 1980-talet - är att förslagen i allmänhet helt oförvanskade godtogs av fastighetsnämnden. Albert Aronson bekräftar också att det bollande mellan förvaltning och politiker, som varit så framträdande under 1980-talet, var ett ganska okänt fenomen på 1960-talet. Om detta var resultat av större politisk enighet när det gäller anvisningar, starkare "tjänstemannakraft" eller bättre samarbete mellan politiker och tjänstemän låter sig inte enkelt avgöras. Nämndprotokollen är påtagligt fria från debatter och invändningar.

Man gick också i Vårberg-Skärholmen - precis som i Sättra - delvis "baklänges" i anvisningen och fördelade till entreprenadföretag. Dessa erhöll samtidigt rätten att överlåta den färdiga produktionen på stadens byggherrar. Denna ordning har inte alls tillämpats under 1980-talet. Dels, antar jag, beror skillnaden på att entreprenadföretagen dikterade villkoren och var mer intresserade av att bygga än att förvalta bostäder, dels var stadens krav på att företag som skall få anvisning skall vara seriösa förvaltare inte lika starkt uttalade då. Senare har man i princip avfärdat rena entreprenadföretag och ogärna sett att det företag som fått anvisning sedan överlätit bostadsbeståndet till någon annan.

I uppgörelsen om Skärholmen-Vårbergområdet angavs också att 900 lägenheter ur "enskilda potten" skulle anvisas till Byggnadsentreprenörernas Fastighetsaktiebolag (Befa) för att sedan av bolaget erbjudas till medlemsföretag och i nästa steg överföras till kommunala allmännyttiga bolag för förvaltning.

## Rullande bostadsbyggnadsprogram

1962 års statliga beslut om obligatoriska årliga bostadsbyggnadsprogram för femårsperioder för vissa kommuner trädde i kraft 1963 (33). Stockholms första bostadsbyggnadsprogram av "här berört slag" vilket avsåg åren 1964-68 godkändes av fastighetsnämnden i december 1963. Stadsfullmäktige hade också 1961 vidhållit sina direktiv sedan 1959 och bemyndigat de kommunala bolagen att uppföra huvuddelen av bostäderna på stadens mark, från vilket alltså Sättra- och Vårbyfördelningarna utgjorde avsteg. Inledningsprogrammet för åren 1964-68 till denna rullande planering innehöll totalt 29.500 lägenheter varav

30 % bedömdes komma att byggas på privat mark och resten på stadens (34).

För de tre första bostadsbyggnadsprogrammen fattades besluten under en socialistisk majoritet, avbruten 1966. De under dessa år tillämpade riktlinjerna för bostadsbyggandets omfattning och fördelning på privat respektive kommunal mark kom att prägla de rullande femårsprogrammen vilka sedan bildade grund för markanvisningarna åren framöver. Andelstalen till de tre kategorierna beräknades med totalantalet lägenheter i dessa rullande program som bas i stället för, som tidigare, geografiska områden såsom Sättra och Vårberg-Skärholmen.

## Södra Järvafältet

Många av de riktigt stora utbyggnadsområdena kom alltså att rymmas inom programmen, därvid väsentligast kanske Södra Järvafältet (se även kapitel 4). När fastighetsnämnden 1964 (35) fattade beslut om fördelning till byggherrar för perioden 1965-69 (36) hade man dessförinnan också preciserat att man ansåg att stadsfullmäktiges "bemyndigande för produktion genom de kommunala bolagens försorg" borde avse 20.000 lägenheter under perioden, varav 7.000 i förortskommunerna. Detta skulle inom stadsgränsen ge dem 45 % av c:a 27.500 "igångsatta bostäder" under perioden, motsvarande 63 % på stadens mark. Man hänvisade samtidigt till ett särskilt löfte till HSB från juni 1964 (37) om 1000 lägenheter på Järvafältet. Sammanlagt skulle det för de tre första åren ge kooperativa bolag 10 % av byggrätten på stadens mark och 7 % av totala antalet lägenheter. En lika stor andel skulle tillfalla stadens småstugebyrå (38). Man konstaterade dessutom att eftersom marken var knappare under periodens senare två år borde de kommunala bolagen få mer under de tre första. Därvid konstaterades att

"om emellertid en sådan accentuering av markanvisningar till de kommunala bolagen under åren 1965-69 skulle ske, skulle erhållas mycket litet utrymme för enskilt byggande på stadens mark" .... "Då det dock får anses önskvärt att ett visst utrymme för enskild byggnadsverksamhet finnes även på stadens mark (min understrykning) bland annat för s k lärlingsbyggen och eventuellt också för en samverkan mellan enskilda byggnadsföretagare och kommunala bolag av det slag som praktiserats bland annat i Sättra vill man ge dem 750 lägenheter 1967 och därför försöka utöka utrymmet genom ny mark inom eller utom stadsgränsen" (39).

Denna något "snåla" men samtidigt erkännande inställning till privata företag på stadens mark är ett återkommande inslag under socialistiska majoritetsperioder. Vissa delar av Södra Järvafältet, det nya stora utbyggnadsområdet på sammanlagt 11.000 bostäder, finns representerat bland anvisningar för den första treårsperioden av femårsprogrammet och då med beräknad igångsättning för 3.500 lägenheter under 1967. Fördelningsförslag till de privata företagen gavs endast "i klump" för Södra

Järvafältet. Ett parallellt statligt politiskt stöd för stor-  
skalig produktion gav riksdagens beslut om det s k miljonpro-  
grammet, med målet att bygga en miljon bostäder mellan 1965  
och 1975 (40).

De kommunala bolagens uppgifter bestämdes i sina huvuddrag av  
stadsfullmäktige under perioden, men de konkreta "pottorna"  
tilldelades av fastighetsnämnden. Under 1960-talets omfatta-  
nde bostadsbyggnadsvolym fanns i fastighetsnämnden en sär-  
skild grupp - markdelegerade - och på fastighetskontoret en  
särskild markavdelning, som bl a förberedde markanvisnings-  
ärenden. De kommunala bolagen garanterades av kommunfullmäk-  
tige få bygga en viss mängd lägenheter - för t ex femårsperio-  
den 1965-69 totalt 20.000. Fastighetsnämnden avgjorde däremot  
att de skulle tillförsäkras byggrätten till 65 % av produk-  
tionen på stadens mark innanför stadsgränsen vilket betydde  
13.000 lägenheter. Resten skulle de bygga på stadens mark i  
grannkommunerna.

Tabell 8.1 Preliminära anisningar för treårsperioden  
1965-67 till olika byggherrekategorier

Byggherrekategori	Anvisningar på stadens mark	Anvisningar av totala mark- tillgången
kommunala + allmännyttiga	58%	40%
kooperativa	10%	7%
stadens egna+stift	2%	2%
småstugebyrå	10%	7%
enskilda företagare på stadens mark	20%	14% -->
enskilda företagare på egen mark		18% -->
övriga företagare på egen mark		12%
	100%	100%
	(av 15.900 lgh)	(av 22.800 lgh)

Källa: FSN prot 1964-12-15, Fsk föredragnings PM 1964-12-14

I programmet för 1966-70 ingick området Södra Järvafältets  
drygt 10.000 lägenheter (41) och man ville inom stadsgränsen  
fortsätta att ge de kommunala bolagen c:a 2.500 lägenheter per  
år varav Svenska Bostäder 1.000 och de tre övriga 500 lägen-  
heter var. Antalet lägenheter till enskilda företag, 1.930, an-  
gavs fortfarande endast "i klump" (42). Något senare - i mars  
1966 - presenterades en fördelning på elva namngivna enskilda  
byggherrar och med 150 av lägenheterna avsatta som reserv till  
den enskilda sektorn utan byggherrenamn, för sk kompensations-  
projekt. Fördelningen till de enskilda företagen grundade sig  
på den tidigare nämnda turordningslistan, där något bolag sedan  
ströks pga att det haft alltför liten verksamhet i Stock-  
holm de föregående åren. Ett par företag tillkom och fem inom  
turordningslistan fick anvisning utanför turordningen för att  
anordna lärlingsbyggen. Dessa utsågs efter förslag av Stock-  
holms byggmästarförening (43).

Sammanlagt ledde detta till att 19 namngivna byggherrar, varav  
5 var allmännyttiga, 3 kooperativa och 11 enskilda, fick dela

på byggrätten till Södra Järvafältet och att därutöver några ytterligare icke namngivna enskilda byggherrar avsågs få byggrätt genom s k "kompensationsobjekt".

Markfördelningen på Södra Järvafältet motiverades inte explicit någonstans, utan den var resultat av fördelningen av nybyggnadsprojekt över en treårsperiod. Inga geografiska, sociala eller andra motiv redovisades som gällde just Järvafältet. Det fanns heller inget angivet argument för att ha så här många byggherrar representerade i området - ingenting av omväxling, "antisegregation" eller liknande. Det var helt enkelt turordningen i tiden mellan företagen liksom hänsyn till deras produktionsbehov under treårsperioden och med vissa utblickar ytterligare två år framåt som avgjorde sammansättningen av företag för de drygt 10.000 lägenheterna på Södra Järvafältet. Man tog därvid hänsyn till utbyggnadsplanerna för alla aktuella projekt inklusive Järvafältet.

Fördelningen av byggföretag geografiskt inom Södra Järvafältet är också den betingad av utbyggnadsordningen kombinerad med företagets produktionssituation - inte av vad de olika delarna skulle ha för karaktär eller av områdets geografiska förutsättningar. Stadsdelen Rinkeby inom Södra Järvafältet blev t ex därför "av en händelse" fördelad på 8 byggherrar medan hela Hjulsta tilldelades en enda byggherre. De allmännyttigas och kooperativas andelar är också betydligt större (60 % respektive 20 %) vilket lämnat endast 20 % till de privata byggherrarna, att jämföra med mer än 40 % på Sättramarken. På Järvafältet har emellertid anvisningen avsett byggherrar, och inga avtal har funnits om överlåtelse till allmännyttan i efterhand - som i Sättra ingick för den privata delen, varför skillnaden jämfört med Sättra inte är lika stor när det gäller de slutliga förvaltarna.

Fördelningen för de program som innefattade Södra Järvafältet skedde under socialistisk dominans. De allmännyttiga och kooperativa företagen fick relativt stora andelar, men dessutom större andelar på Södra Järvafältet än på stadens mark i de rullande programmen. Detta berodde av allt att döma endast på att man gynnade dessa - speciellt de allmännyttiga - med stora sammanhängande utbyggnadsenheter, vilket nyexploateringar som Järvafältets bättre än spridda projekt kunde erbjuda. Den enskilda sektorns byggherrar kom till slut att få dela på markanvisningarna till 2.114 lägenheter på Södra Järvafältet. De enskilda anvisningarna innehöll som högst och i ett enda fall 400 (44) lägenheter men annars maximalt 150 lägenheter till varje byggherre. Fem allmännyttiga bolag anvisades tillsammans knappt 6.000 lägenheter, varav Svenska Bostäder hela 1.900. De kooperativa företagen fick nästan 1.800 och stadens egnahemsverksamhet ca 700 "småstugor" (45).

Kritiken mot Södra Järvafältet kom snabbt bl a i dagspressen och i boken "Rapport Tensta" (Bengtson 1969). Man fann en oacceptabel miljö under själva byggnadstiden och dålig samordning av utbyggnadsinsatserna med bl a stora eftersläpningar i den infrastruktur staden skulle tillhandahålla. Husproduktionen var dåligt samordnad geografiskt - inte minst på grund av den stora mängden byggherrar (Bengtson 1969). Detta

bekräftas också på fastighetskontoret (46). Även stadsplan och arkitektur fick kritik - för en hård exploatering och en stereotyp stadsbyggnad.



Södra Järvafältet sett från sydost med Rinkeby (i förgrunden) och Tensta längre bort. Foto (1981) Ingvar Lundkvist.

## Norra Järvafältet

Utbyggnaden av Södra Järvafältet åren 1965-70 följdes direkt av en exploatering av fältets norra del 1973-80. Norra Järvafältets utbyggnad avsåg ursprungligen drygt 13.500 bostäder i flerfamiljshus - vilket var något mer än Södra Järvafältets - och därtill 2.500 i småhus (47). Tillsammans beräknades hela Järvastaden hysa drygt 50.000 invånare.

Erfarenheterna från Södra Järvafältet föranledde förändringar i organisationen när det 1968 var dags att anvisa mark på Norra Järvafältet (48). Andelarna bestämdes här med det geo-

grafiska området som underlag till 45, 10 och 45 % av flerfamiljshusens lägenheter för den allmännyttiga, kooperativa och enskilda sektorn respektive, dvs som i Sättra men med det undantaget att småhusen inte var inräknade. Fördelningen var inte, som beträffande Södra Järvafältet, endast följd av andelar bestämda i rullande treårsfördelning. Man utnyttjade också mycket medvetet ett mindre antal byggherrar, vilka även gavs ansvar för de yttre anläggningarna i avsikt att nå en bättre samordning mellan infrastrukturella insatser och husproduktion än på Södra Järvafältet. Detta ansvar reglerades genom markanvisningsavtal (49) mellan staden och byggherren, beskrivet i föregående kapitel, och genom sk färdigplaner (50). Dessa två former av överenskommelser tillämpas fortfarande.

Småhusproduktionen redovisades i en "särskild pott". Så hade man också gjort på 1950-talet, men inte därefter. Småhusandelen var nu dessutom stor, 15% eller 2.400 lägenheter, såväl jämfört med andelen på Södra Järvafältet (7 %) som andelarna på stadens mark överhuvudtaget tidigare under 1960-talet. Det markerar inledningen till en ny inriktning av bostadspolitikerna under 1970-talet med en relativt sett större andel småhus såväl i riket som i Stockholm (51). Hela andelen allmännyttiga bostäder föreslogs gå till de två egenregibyggande AB Svenska Bostäder och Hyreshus i Stockholm AB och motiveras i fastighetskontorets förslag:

"Enär det vidare framstår såsom alltmera angeläget att genom relativt stora bebyggelseenheter åstadkomma en jämn produktion under flera år vill kontoret föreslå att även den övriga marken inom den allmännyttiga sektorn fördelas på de nyssnämnda två egenregibyggande företagen i motsvarande proportion."

Fastighetskontoret påpekar också lakoniskt att

"det skulle alltså inte bli något utrymme för andra allmännyttiga företag än sådana med egen arbetskraft, men kontoret bedömer det såsom angeläget att i första hand tillgodose de sistnämnda" (52).

Det är här värt att notera att staten redan fyra år senare uppmärksammade vådan av det konkurrenshinder detta medför och föreslog det sk konkurrensvillkoret (SOU 1972:40), som i princip skulle hindra egenregibyggande! Detta har jag tidigare beskrivit i kapitel 4. Nu åter till 1960-talet! Tidig anvisning av mark förordades av fastighetskontoret för att företagen skulle kunna medverka i stadsplanearbetet:

"Kontoret ser det nämligen som väsentligt att frågor rörande byggnadernas inplacering, anordningar närmast byggnaderna och allmänna anläggningar i form av gator, ledningar och parker blir föremål för ett mera intensivt samordnat studium än vad som hittills generellt förekommit".

Den kooperativa sektorn kom endast att företrädas av HSB, vars medverkan motiverades med "gamla löften", företagets produktionssituation m m, medan man hoppades kunna hjälpa Riksbyggen till mark i någon grannkommun (53).

För fördelning mellan de enskilda företagen på Norra Järvafältet valde man mellan att anvisa direkt eller begagna något slag av anbudsförfarande för att avgöra markanvisning mot bakgrund av "den intensiva debatt som förts och de omfattande utredningar som gjorts (bl a SOU 1968:43) beträffande möjligheterna att genom effektiv konkurrens och lämpliga upphandlingsformer nedbringa boendekostnaderna"... "Endast de företag bör komma ifråga som har resurser att ta hand om hela processen från råmark till färdiga hus" - dvs man avsåg även för den enskilda sektorn endast egenregibyggande företag.

För att få ett tävlingsbetonat konkurrensinslag föreslog fastighetskontoret två metoder:

Den första var ett prövningsförfarande, den s k optionsmetoden vilken innebar en slags villkorlig anvisning av en stor mängd lägenheter under en provotid, varefter företagets förslag, uppjort inom den ram kommunen angivit, skulle värderas inför en reell marktilldelning. Den s k presentationsmetoden, upp-gavs vara ett alternativ där ett antal företag presenterar förslag - en motsvarighet till senare markanvisningstävlingar (54). Med hänvisning till svårigheten att prioritera några av de många enskilda företagare, som begärt tilldelning av mark på Järvafältet (55) ville man pröva ett anbudsförfarande, dvs närmast presentationsmetoden ovan. Till sitt förfogande hade fastighetskontoret 22 ansökningar, varav 8 utgjorde grupper av företag, vilket totalt gav 45 företag representerade bland ansökningarna. En grupp mindre byggmästarföretag, vilka ansökt om mark, opponerade sig mot planerna på anbudsförfarande - presentationsmetoden - eftersom man ansåg att denna diskriminerade små byggmästarföretag jämfört med stora entreprenadföretag. Därför vädjade man till fastighetsnämnden att istället pröva den ovan nämnda optionsmetoden:

"...sedan många år tillbaka - flera sedan decennier tillbaka - av staden relativt regelmässigt haft förtroendet...fått hyressättning och kvalitet prövad av myndigheterna ... behållit de fastigheter de uppfört...lärlingsbyggen...mindre företag utan "kuggkänsla"...

"Vi menar att det sålunda inom den enskilda bostadsbyggnadssektorn - bl a genom det allmännas åtgärder utvecklat sig två helt skilda företagstyper: de mindre direktledda byggmästarföretagen med förhållandevis liten och kostnadsläg administration resp de stora genom fusioner allt större/färre och finansstarkare anbudsräknande och entreprenadbyggande företagen med till sådan verksamhet anpassad administration"..... "Då nämnden tidigare beslutat att direktanvisa några allmännyttiga och kooperativa företag mark å Järvafältet, synes det oss naturligt att samma förtroende ges ett antal mindre byggmästareföretag .." (56)



Bland undertecknarna fanns bl a Einar Mattson och Folke Eriksson - fortfarande verksamma - se kapitel 12.

Myndighetens svar blev att

"..skrivelsen innehåller intet nytt.....torde därför enligt kontorets bedömande icke böra föranleda någon åtgärd" (57).

Det blev också mycket riktigt tre storföretag som efter anbudstävling och förhandlingsentreprenad kom att representera den enskilda sektorn vid Norra Järvafältets utbyggnad. Dessa tre var Byggnadsfirman Ohlsson & Skarne, John Mattson Byggnads AB och Platzer Bygg AB (58).

När det i slutet av 1969 stod klart att antalet lägenheter på Norra Järvafältet totalt sett skulle bli 2.250 färre än beräknat, slog man fast att andelarna småhus - flerfamiljshus skulle behållas (59). Småhusandelen med äganderätt blev till slut 7%. Räknar man med markbostäder i hyresform blir andelen större (ca 15 %). De redan beslutade andelarna till de tre kategorierna bland flerfamiljshusen - 45 % till allmännyttiga bolag, 10 % till kooperativa och 45 % till enskilda ledde till att löftet om kompensation till HSB med ett visst antal lägenheter inte heller nu helt kunde uppfyllas, varför man istället föreslog ny kompensation på annat håll - bl a i Norra Hammarbyhamnen (60) (se även inledningen till kapitlet "Markanvisningarnas resultat", kap 14).

Storstockholms fackliga centralorganisation (LO/TCO) krävde 1969, som redan i förbigående nämnts, i en skrivelse (61) att den under 1960-talet tillämpade fördelningen enligt procent-siffrorna 45, 10, 45 till allmännyttiga, kooperativa och enskilda företag snarast skulle sättas ur spel. Denna fördelning ansåg de fackliga organisationerna "ge de privata storföretagen ett inflytande i samhällsbyggandet på bl a de kooperativa målsättningsarnas bekostnad". Det kunde enligt skrivelsen accepteras som engångsföreteelse (Sätra) men "inte som mall". Man ville ha en förändring på Norra Järvafältet. De kooperativa företagen borde få mer (62).

Den slutliga uppsättningen byggherrar blev alltså två allmännyttiga, ett kooperativt - HSB, och tre enskilda, d v s sammanlagt sex byggherrar - samtliga egenregibyggande och stora". Detta innebar en stor skillnad jämfört med Södra Järvafältets 22 byggherrar och flera utan egen produktion. På Södra Järvafältet var också många mindre byggmästarföretag representerade, uttagna bl a genom lottning - ej tävling.

Medan anvisningarna till Södra Järvafältet huvudsakligen beslutades av en socialistisk majoritet, gällde vid fördelningen till norra Järvafältet borgerlig - efter valet 1966.

Uppdelningen geografiskt inom norra Järvafältet bestämdes av följande faktorer:

- \* De allmännyttiga och det kooperativa företagen förutsattes inleda utbyggnaden p g a att tävlingsförfarandet fördröjde de enskilda företagen.
- \* "Matargator och ledningars utbyggnadstakt".
- \* Anvisning i stora sammanhängande områden för rationell produktion.
- \* Exploateringsarbetena geografiskt koncentrerade för att garantera miljöerna i de inflyttningsfärdiga områdena (63).

Fördelningen inom området är alltså helt betingat av produktions-skäl och utan några geografiska-bostadssociala motiv utöver att tillhandahålla en "färdig inflyttningsmiljö".

### Stockholms kommunala bostadsbolags produktion i ytterkommunerna

I förbigående har nämnts att de kommunala bolagens produktionsbehov delvis fylldes av en exploatering i grannkommunerna, möjliggjord genom lagändringen 1959 - Lex Bollmora.

Denna exploatering omfattade under åren 1961-73 ca 18.000 lägenheter (Hägglund 1987). När det gäller fördelningsärenden i ytterkommunerna är Stockholm som markägare den som väljer byggherrar, men eftersom planmonopolet innehas av den berörda kommunen, krävs överenskommelser i form av förhandlingar och avtal även beträffande byggherrar. Fördelningsprinciperna har växlat med kommun. I Huddinge - t ex Vårby/Haga 1966 med 5.000 lägenheter - fick HSB en betydligt större (30 %) andel och den enskilda sektorn en mindre (25 %) än vad som var praxis inom Stockholms jurisdiktion, där vid denna tid "Sätraprincipens" 10% till den kooperativa och 45% till den enskilda sektorn praktiserades. Inom Botkyrka - t ex Botkyrkastaden 1965 med 14.000 lgh - kom avtalet att spegla "Sätraprincipen", medan i Salems kommun - t ex Salemstaden 1963 med 3.400 lägenheter - i stort sett hela antalet i flerfamiljshus anvisades det allmännyttiga bolag de båda kommunerna gemensamt hade bildat inför utbyggnaden (64). Småhusandelarnas inplacering inom (Botkyrka, Huddinge) eller utanför (Salem) de övriga andelarna varierade i överenskommelserna, på samma sätt som det varierat vid anvisning inom Stockholms kommuns gräns. Endast i Salemstaden, där enfamiljshusen utgjorde närmare 60% av lägenheterna, får detta en avgörande betydelse.

Ärendena som rörde förortskommunerna passerade Stockholms fastighetsnämnd i form av förslag till avtal med respektive kommun. Avtalen skulle ha de båda kommunernas fullmäktigeförsamlingars godkännande.

## Den fortsatta rullande planeringen

I den rullande fördelningen 1969-73 tillämpades fortfarande 45-10-45-principen och man fördelade under 1969 mark för 16.300 lägenheter (65) - Norra Järvafältet inkluderat. Detta är också det högsta antal anvisade lägenheter som förekommit ett enstaka år under efterkrigstiden och det utgjorde kulmen på 1960-talets stora aktivitet med markanvisningar för bostadsbyggande. Så var alltså utgångsläget inför 1970-talet.

## 8.6 1970-talet

Under decenniets inledande år exploaterades som nämnts Norra Järvafältet, där fördelningen hade fastställts 1969 med borgerlig majoritet och i huvudsak enligt den nu beprövade sk Sättraprincipen med 45, 10 respektive 45 % till de tre kategorierna allmännyttiga, kooperativa och enskilda företag.

Den omfattande anvisning som skett 1969 av drygt 16.000 lägenheter, kombinerat med konjunkturavmattning och stagnerande befolkningsutveckling i Stockholmsregionen medförde en minskad efterfrågan på bostäder. Detta förklarar i sin tur den låga aktiviteten beträffande markanvisning under 1970-talets första hälft. Skiftet från borgerlig till socialistisk majoritet vid valet 1970 fick av denna anledning ingen egentlig genomslagskraft med avseende på markanvisningar. Det första markanvisningsavtalet - med HSB på Norra Järvafältet - upprättades 1971 (se tidigare i kapitlet). 1960-talets snäva tilldelning till kooperativa företag, vilket 1969 hade föranlett de fackliga centralorganisationerna att protestera (se tidigare), aktualiserades igen 1971 - denna gång på Stockholms Kooperativa Bostadsförenings (SKB:s) initiativ (66). SKB hade begärt en kontinuerlig tilldelning på minst 200 lägenheter per år, vilket motsvarade föreningens produktionskapacitet och väddat att fastighetsnämnden skulle verka för att riktlinjerna för markanvisning ändrades så att de kooperativa företagens andel blev större. SKB hänvisade till att föreningen verkat sedan 1916 och att den medvetet hade undvikit att skaffa sig egen markreserv utan istället hade förlitat sig på stadens välvilja. "SKB har alltså aldrig behövt ge sig in på spekulativa fastighetsaffärer...".

Fastighetskontoret bekräftade att man i tider med relativt god marktillgång försökt att upprätthålla en kontinuerlig markanvisning till föreningen i önskad omfattning, men hänvisade nu till brist på mark. "Enligt vad ovan framgår finnes icke längre bland kända objekt marktillgångar av sådan omfattning att löfte till SKB om ett fortsatt kontinuerligt byggande på kommunens mark kan ges och ej heller reell grund för en diskussion om utökning av kooperativa företagens andel". Detta blev också fastighetsnämndens beslut, vilket i ett kort lakoniskt svar meddelades SKB 1971 (67). Efter ytterligare ett antal propåer från SKB och nytt avslag, föreslog till slut fastighetskontoret en anvisning till SKB 1976 med 26(!) lägenheter. SKB hade redan (1967) anvisats mark för 600 lägenheter i N:a Botkyrka - föreningens enda projekt någonsin utanför Stock-

holms kommungräns - att börja exploateras 1973. Den nya situationen på bostadsmarknaden med överskott på lägenheter - i synnerhet i ytterområdena - föranledde SKB:s begäran att få senarelägga eller överlåta del av projektet. Svenska Bostäder övertog 1973 byggrätten till drygt 400 av de till SKB anvisade lägenheterna.

I januari 1975 konstaterade fastighetskontoret (68) att efter Järvafältet endast en stor samlad anvisning hade företagits, och då redan 1969 (69) för perioden 1970-73 och i proportionerna 45-10-45 för kommunala bolag, enskilda företag respektive kooperativa företag. Därefter - under perioden 1970-74 - hade, enligt fastighetskontoret, mark för totalt endast 1.200 "reguljära lägenheter" dvs 240 lgh/år anvisats och då med "andra skäl än procentuell fördelning på olika företagskategorier". Därtill hade mark anvisats för 1.900 pensionärlägenheter. Man konstaterade dessutom i samma utlåtande att c:a 1.500 av de år 1969 anvisade lägenheterna inte hade kommit till utförande, vilket i ungefär lika mängd "drabbat" de kommunala och de enskilda företagen. Inte heller hade 1975 de till HSB 1964 som kompensation utlovade 400 lägenheterna i N:a Hammarbyhamnen (kv Hamnvakten) ännu påbörjats (omnämnt som exempel i kapitel 1 och kapitel 14). Av tabellen i kapitel 9 framgår tydligt den låga aktiviteten beträffande markanvisningar under perioden.

I samma tjänsteutlåtande 1975 (70) annonserades "ännu ofördelade" projekt med sammanlagt 5.300 lägenheter för igångsättning 1975-78. Till de brådskande anvisningarna bad man att få återkomma och fastighetsnämnden fattade i februari 1975 anvisningsbeslut för drygt 2.000 lägenheter där samtliga tilldelades allmännyttiga (86 %) och kooperativa företag. Bland projekten fanns Dalen i Enskede med 1.600 lägenheter, vilka alla anvisades det allmännyttiga AB Svenska Bostäder (71). Vid samma tillfälle beslutade fastighetsnämnden "att den mark som kommunen disponerar över framdeles skall förbehållas den allmännyttiga och kooperativa sektorn". Detta var också innebörden i kommunfullmäktiges beslut ett halvår senare, i september 1975 (72). Den politiska majoriteten var fortfarande, sedan 1971, socialistisk.

Av lägenheterna i bostadsbyggnadsprogrammet 1976-80 hade 1976 (73) c:a 9.000 redan fördelats på byggherrar med 50 % till allmännyttiga bolag, 38% till kooperativa och 12 % till den kommunala småstugeavdelningen - inget till enskilda företag. Samtidigt konstaterade fastighetskontoret beträffande de resterande lägenheterna i programmet

"att med undantag för bostadsbyggnadsprogrammets sista år i princip all produktion på kommunal mark... som tidigare ej reserverats skall fördelas lika mellan de kommunala bolagen. Detsamma föreslås gälla programmerad produktion på mark som kommunen förvärvat" (74).

Detta föranledde fastighetskontoret att också föreslå fastighetsnämnden att reservera och "preliminärt reservera" sammanlagt drygt 10.000 lägenheter varav den enskilda sektorn fick

20 (!) lägenheter, Kooperationen 276 och de allmännyttiga bostadsbolagen resten - 9.700 lägenheter!

Det är knappast förvånande att detta kom att betraktas som ett socialistiskt maktövertagande, vilket bäddade för "hämd" efter maktskiftet 1978. Denna reaktion kom främst till uttryck i samband med ett större anvisningsbeslut 1980 under borgerlig majoritet, redovisat i kapitel 9 (9.4). Anvisningarna liksom fastighetsnämndens uttalanden under 1975-76 föranledde två byggherrar att inlämna besvärsskrivelse till länsstyrelsen med anklagelsen att nämnden agerat i strid med statens direktiv i de s k mark- och konkurrensvillkoren som införts 1975 (se kapitel 4). Detta fick inga påföljder för staden och föranledde inga ändringar i beslutet. Även detta är beskrivet i kapitel 12.

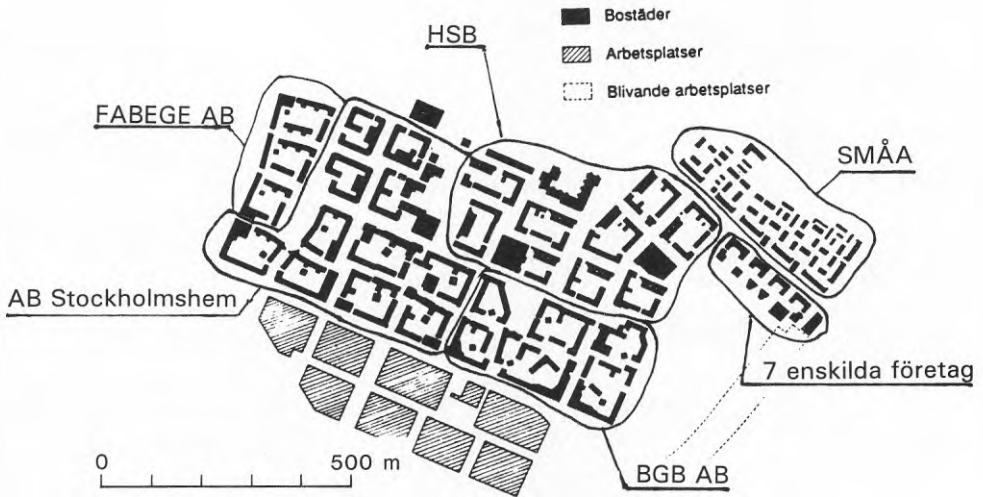
### Skarpnäcksfältet

Ett nytt stort bostadsområde - Skarpnäcksfältet - blev aktuellt för fördelning 1979. Majoriteten hade vid valet 1978 övergått från socialistisk till borgerlig. Den första omgången markanvisningar för Skarpnäcksfältet, för 1.800 lägenheter, fördelades med 700 till det allmännyttiga AB Stockholms hem, 700 till HSB och 400 till det enskilda företaget BGB AB - därutöver 300 lägenheter till stadens småhusavdelning.

Erfarenheterna från tävlingsinslaget på Norra Järvafältet var i stort sett goda, men dels pga att kostnadsmomentet varit komplicerat i tävlingen om Järvafältet, dels av brist på tid utsåg man istället byggherrar direkt för Skarpnäcksfältet. Man gjorde dock detta med villkoret att byggherrarna tillämpade s k parallella uppdrag till tre arkitektkontor vardera (75). Detta förfarande har åter 1990 praktiserats i Nybodahöjden - illustrationsexemplet i kapitel 2. Skarpnäcksfältet kompletterades med nya anvisningar 1980 (76) för ytterligare 1.050 lägenheter vilket till slut för de c:a 3.150 bostäderna gav en fördelning med knappt 10 % till den kommunala småstugeverksamheten med "självbyggeri" och för de övriga 2.850 lägenheterna är fördelningen 40 % till det allmännyttiga AB Stockholms hem, 32 % till det kooperativa HSB och 28 % till de två enskilda företagen BGB AB och FABEGE AB. Andelen bostadsrätter bland flerfamiljshusens lägenheter blev totalt 47 %.

Inför Stockholms Byggmästarförenings 100-årsjubileum 1989 anvisades denna förening en markbit i anslutning till bebyggelsen i Skarpnäck för att i sin tur kunna utlysa en tävling bland sina medlemsföretag. Detta resulterade i att sju byggföretag fick bygga varsin del av kvarterets 188 lägenheter - var och en med ett eget "bostadsmotto" (77). Den enskilda sektorns andel av lägenheter i flerfamiljshus blev därmed 35 %, Kooperationens 28 % och allmännyttans 36 % totalt för Skarpnäcksfältet. Detta är en "tredelningsprincip" som man av och till har åberopat under 1980-talet. Den har också sedan länge varit principen i Malmö när man där anvisat mark för bostäder. I Malmö har denna tredjedelsfördelning dock aldrig uppnåtts (se kapitel 14).

Tre anvisningsomgångar - 1979, 1980 och 1987 - inom en åtta-årsperiod har givit Skarpnäck en sammansättning där alla typer av byggherrekategorier och så gott som alla svenska upplåtelseformer finns representerade och där alltså även husens ålder varierar något, liksom förvaltningsenheternas storlek - från 1.150 lägenheter till 22.



Fördelning av byggherrar på Skarpnäcksfältet som resultat av markanvisningarna.

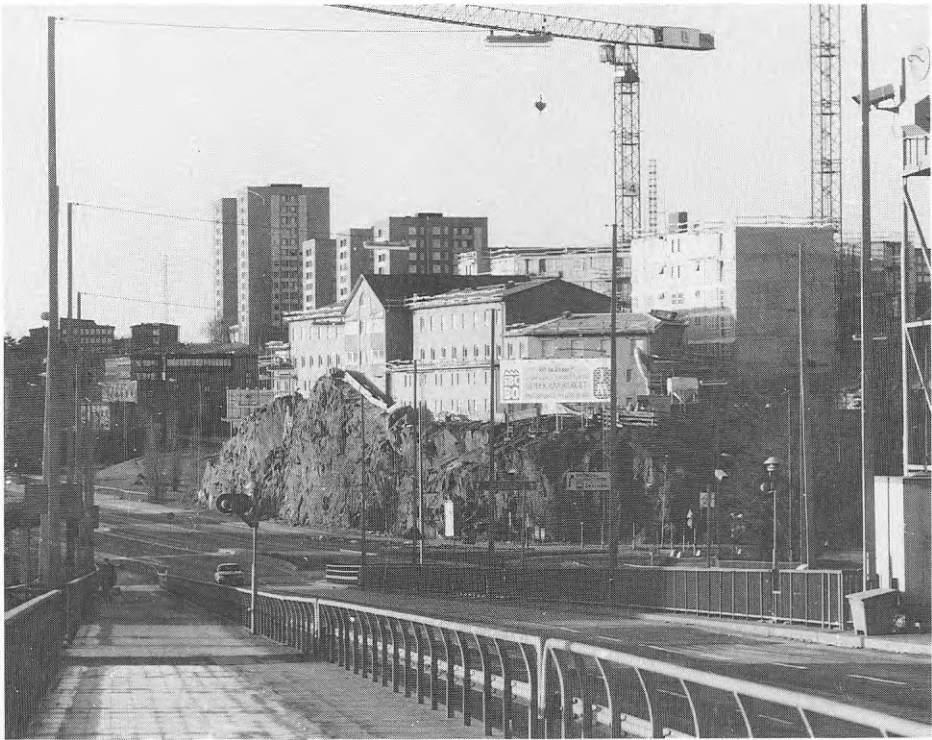
I Skarpnäck fanns en medveten strävan efter variation och blandning av byggherrar och upplåtelseformer, vilket bidragit till valet av byggherrar. Motiven har här alltså inte varit enbart byggherrrelaterade som på Järvafältet. Vid alla tre anvisningstillfällena hade fastighetsnämnden borgerlig majoritet, vilket förklarar det stora inslaget enskilda företag liksom den stora andelen bostadsrätter. Däremot får det anses som en nu allmänt accepterad målsättning, oavsett partifärg, att skapa variation i områdena och med upplåtelseformers och byggherrekategoriernas hjälp få en social och demografisk integrering och estetisk mångfald. Det återkommer i många av de studerade projekten tillhörande 1980-talet.

Direktiven 1975-76 och markanvisningar på provocerande socialistiska villkor, majoritetsskiftet vid valet 1978 och en annorlunda fördelningsprincip tillämpad på Skarpnäcksfältet 1979 bildar övergången till 1980-talets anvisningar, av många betecknade närmast som principlösa.



Centrala Skarpnäck

Jag lämnar nu också den "kronologiska" presentation jag haft i detta kapitelns översikt. Beskrivningen av markanvisningarna på 1980-talet bygger, som nämnts tidigare, bl a på studiet av ett antal bostadsbyggnadsprojekt. Redovisningen är anpassad till detta.



Vissa ganska extrema lägen har under senare år tagits i anspråk för bostadsbebyggelse. Bilden visar Liljeholmsberget (projektet Lilla Katrineberg) sett från Liljeholmsbron.



## MARKANVISNINGAR OCH BOSTADSBYGGANDE 1980-92

I detta kapitel redovisas först fakta av statistiskt slag kring markanvisningarna varefter markanvisningarna i stället iakttas med hjälp av de samlade större anvisningsbesluten under perioden i kronologisk ordning. Kapitel 10-13 redovisar istället markanvisningarna med fokus på de inblandade aktörerna, deras respektive "plattform" och agerande. Underlag för dessa iakttagelser är de specialstuderade bostadsbyggnadsprojekten (bilaga 1).

### 9.1 Fakta kring markanvisningarna

Markanvisningarna under elvaårsperioden 1980-90 omfattade sammanlagt omkring 31.000 lägenheter, fördelade på c:a 210 projekt. Det genomsnittliga antalet lägenheter per projekt var 155, med det största projektet (Södra Stationsområdet) omfattande hela 3.000 lägenheter och de minsta - sammanlagt tre - vart och ett endast 4 lägenheter.

Antalet anvisningar var c:a 260. Ett sextiototal byggherrar fick minst en anvisning var under perioden. Genomsnittsantalet lägenheter per anvisning var 116 och den största samlade anvisningen (d v s antal lägenheter till en byggherre inom ett projekt) var 850. 1992 års anvisningar har ett tydligt mindre antal lägenheter per anvisning - i medeltal 48 lägenheter, varav flera anvisningar avsåg just specialbostäder och flera ersättning för andra byggherrar, bl a förorsakat av konkurser och allmänna ekonomiska svårigheter.

Med 33 anvisningsbeslut och 5.187 anvisade lägenheter har det kommunala allmännyttiga AB Svenska Bostäder tilldelats flest anvisningar och flest lägenheter under perioden. Sex byggherrar har var och en fått anvisningar för mer än 1.000 lägenheter och svarar tillsammans för närmare 20.000 av de anvisade lägenheterna eller närmare 70 %. Dessa är de tre allmännyttiga kommunala bolagen, AB Svenska Bostäder, AB Stockholmshem och AB Familjebostäder, de båda "rikskooperativa" organisationerna HSB och Riksbyggen och från den enskilda sektorn JM Bygg AB.

Trettioåtta byggherrar har under samma period fått endast en anvisning var och dessa svarar tillsammans för omkring 3.500 anvisade lägenheter under perioden, dvs knappt 10 % av samtliga. Sammanlagt har, såsom redan nämnts, omkring 60 byggherrar fått markanvisning under elvaårsperioden (1).

Ytterligare många byggherrar har varit berörda av besluten så tillvida att de ansökt om att få markanvisning, men inte blivit bönhörda. Antalet ansökningar från byggherrar om markanvisning började man registrera systematiskt först 1987, som

följd av ett politikerpropå i fastighetsnämnden om vikten av skriftliga ansökningar (2). Antalet byggherrar som trots sin ansökan blivit utan anvisning kan följaktligen inte summeras för hela elvaårsperioden utan endast fr o m 1987, då omkring etthundra byggherrar har ansökt om men endast c:a fyrtio fått markanvisning (3). Det måste här återigen påpekas att alla dessa uppgifter om antal är behäftade med den osäkerhet som diskuterades redan i kapitel 6. Varken projekt, anvisning eller byggherre är helt "tillfredsställande" definierade och följaktligen är samtliga sifferuppgifter att betrakta närmast som kvalificerade uppskattningar. Det är samtidigt ett exempel på vad som trasslar till mina - "den utomståendes" - självpåtaga adderingar, men aldrig varit ett praktiskt problem i handläggningen (4). Detta är ett faktum som gäller många steg i studien, ibland med komisk anstrykning, och dessutom antagligen är ganska "undersökningsgenerellt".

## 9.2 Anvisningar jämfört med produktion

Under perioden 1980-1990 påbörjades 24.277 lägenheter. Eftersom markanvisningen inte har en fast kronologisk inplacering i planeringsprocessen utan kan fastställas på ett tidigt stadium, långt före detaljplanearbetet, eller senare, ibland mycket sent, är det svårt att jämföra anvisningar och nybyggnation för korta tidsintervall. Man kan naturligtvis följa varje anvisning fram till påbörjad bebyggelse/inställd bebyggelse och mäta tiden. Detta låter sig dock inte göras för de senaste åren eftersom få av anvisningarna ännu lett till påbörjad byggnation. I något fall har en anvisning fortfarande inte resulterat i bebyggelse trots att det gått tio år och trots att projektet ändå inte betraktas som avslut.

I uppgifter om Stockholms anvisningar av mark kan i princip också ingå anvisning av stockholmsägd mark i annan kommun, men under 1980-talet har detta varit en helt marginell företeelse (5).

I princip skall alla projekt som upptas i register över gjorda markanvisningar också ha lett till byggnation eller fortfarande anses vara aktuella för byggnation om inget annat angivits i marginalen. Ju kortare tid marken varit anvisad, ju mindre är sannolikheten för att en förändring i anvisningen ägt rum. Detta visar sig tydligt i tabellen över fastighetsnämndens anvisningsbeslut och noterade förändringar fram till idag jämfört med beslutet

Tabell 9.1 Antal anvisade resp byggda lägenheter per år

	anv lgh beslut	anv	anv lgh förändr	anv	påbörj lgh t	påbörj lgh f	nybyg t
1980	2.107	17	2.409	17	2.363	2.192	2.117
1981	866	7	1.008	7	2.045	1.947	2.380
1982	1.796	15	1.156	13	1.907	1.710	2.320
1983	271	5	291	5	3.200	2.871	2.842
1984	3.947	16	3.347	15	2.749	2.512	2.632
1985	6.728	49	5.398	43	2.206	2.037	3.279
1986	648	9	791	8	2.141	1.898	2.586
1987	5.085	52	4.144	51	2.825	2.617	1.837
1988	4.393	42	4.971	40	1.450	1.306	2.063
1989	1.509	17	1.509	17	2.712	2.596	2.118
1990	3.699	36	3.699	35	2.697	2.591	2.377
1991	1.678	16	1.628	15	2.469	2.383	2.481
1992	935	20	935	20	3.563	3.430	2.993

Förkortningar i tabellen:

anv lgh = anvisade lägenheter (Källa Fsk)  
 anv lgh beslut = anvisade lägenheter före förändringar  
 anv lgh förändr= " " efter "  
 anv = anvisningar  
 påb lgh = påbörjade lägenheter (Källa: Stat. årsbok)  
 nyb " = nybyggda " "  
 t = totalt  
 f = i flerbostadshus

Alla siffror som rör anvisningar är ungefärliga.

Källa: Stockholms fastighetskontors register över markanvisningar och Statistisk årsbok för Stockholms stad.

Antalet nybyggda lägenheter gäller såväl småhus som flerfamiljshus och såväl byggnation på privat mark som på kommunal. Anvisade lägenheter gäller flerfamiljshus + det kommunalt organiserade småhusbyggandet, och enbart lägenheter på kommunal mark.

Andelen bostäder byggda på privat mark av samtliga i bostadsförsörjningsprogrammet pendlar mellan 5 och 10 % och består till största delen av småprojekt i innerstaden.

Åtskilliga av de projekt, där mark anvisats under de senaste åren, kommer av olika anledningar att minska i storlek, att öka i storlek eller kanske inte att alls genomföras. En uppgift om markanvisning - korrigerad eller ej - från början av av 1980-talet har däremot sannolikt redan resulterat i byggnation. Som ett exempel kan nämnas att för de anvisningar som gjordes under åren 1984-86, sammanlagt cirka 58 (exklusive dem, som återtagits helt och hållet så gott som omgående) har fram till min avläsning i oktober 1991 tjugo anvisningar fått ett reducerat antal lägenheter, arton ett utökat antal och för tjugo anvisningar kvarstår ett oförändrat antal. Ökningarna är i genomsnitt mindre, mätt i antal lägenheter, än minskningarna, vilket betyder ett netttotal med färre antal "aktuella" lägenheter än anvisade. Fortfarande kan dock förändringar inträffa i dessa tre års "anvisningsmassa" (6).

## Tiden mellan anvisning och påbörjad bebyggelse

Av de tolv studerade projekten (7) har tre en ungefärlig tid mellan anvisning och antagen detaljplan på drygt två år, endast en har mindre (Ruddammen), sex månader (räknat från första anvisningen är det dock fyra år), för Starrbäcksången elva år och Norra Hammarbyhamnen fem år. För de övriga går den ännu inte att bestämma. Det förefaller inte meningsfullt att analysera tiden mellan anvisning och antagen detaljplan eller byggstart eftersom anvisningen sker i så olika skeden och beslutet ofta genomgår förändringar. De tolv studerade projekten illustrerar detta väl. Vad de ofta långa men samtidigt mycket olika "mellantiderna" faktiskt belyser är väl egentligen mer de generella svårigheterna i samband med planering och genomförande av bostadsproduktion än själva anvisningssystemet.

En återkommande fråga under 1980-talet har just varit i vilket skede marken skall anvisas byggherrarna. Argumenten för och emot tidig respektive sen anvisning antydde i avsnitt 6.4 och bekräftas av intervjuerna. Det tidigare beskrivna förslaget till förändringar av detaljplaneprocessen, som fastighetsnämnden godkänt, förordar tidig anvisning (8).

## Variationen över tiden

Förutom att tabellen förmedlar en skillnad mellan antalet anvisade och faktiskt byggda lägenheter visar den också att antalet anvisade såväl som byggda lägenheter är mindre vid periodens början. Detta är utan tvekan konjunkturrellt betingat. Efterfrågan på lägenheter ökade igen efter en period med visst överskott på bostäder. Under första delen av 1980-talet fanns det t ex fortfarande tomma lägenheter i regionen, en situation som illustreras av projektet "Trädskolan" (bilaga 1), där man mycket medvetet från stadens sida lade projektet på is för om markanvisningstävlingen 1981 till 1985 p g a för svag efterfrågan på bostäder.

I tabellen kan man också avläsa att det varit en betydligt större variation mellan åren i antal anvisade lägenheter än i antal byggda. År 1983 anvisades inte mer än c:a 270 lägenheter medan under år 1985 antalet var c:a 6.700. Ryckigheten i antalet anvisade lägenheter mellan åren kan inte förklaras konjunkturrellt. En möjlig förklaring är valperioderna, vilket diskuteras mer i kapitel 13 - "politiker". En annan - och viktigare - är den redan nämnda tendensen att vilja samla fördelningarna gruppvis till beslut. Anvisningarna kan gälla lägenheter som väntas påbörjade successivt flera år framåt och avsikten med att samla anvisningarna till stora samtidiga beslut är bl a just att ge förutsättningar för en jämn och förutsägbar bostadsproduktion och att det även ur andra synpunkter är rationellt.

## Anvisningar i grupp

De flesta anvisningarna är alltså resultat av samlade förslag och beslut omfattande flera projekt vid samma tillfälle, vilket nämndes redan i beskrivningen av Nybodahöjden i kapitel 2. Det största samlade beslutet under perioden, mätt i antal anvisningar, omfattar inte mindre 37 anvisningar till 23 byggherrar i 29 projekt och sammanlagt omkring 3.600 lägenheter. Detta beslut togs 1988 (9). Det största beslutet - mätt i antal lägenheter - med 36 anvisningar till 9 byggherrar i 26 projekt med sammanlagt 5.745 lägenheter togs 1985 (10). De fem största samlade anvisningsbesluten under perioden syns tydligt i tabellen nedan (understrukna), men beskrivs separat senare i kapitlet.

Tabell 9.2 Anvisningar i grupp

År	A n t a l   a n v i s n i n g a r		
	Totalt	Vid samma tillfälle högst ->lägst	Vid separata tillfällen
1980	17	<u>13</u>	4
1981	7	3	4
1982	15	9,3	3
1983	5	2	3
1984	16	8,3	5
1985	49	<u>35</u> ,3,2,2,2,2	3
1986	9	2,2	5
1987	52	<u>14</u> ,10,8,4,3,3,3,3	4
1988	42	<u>35</u>	7
1989	17	3,2,2,2,2	4
1990	36	<u>25</u> ,6,3,2	0
1991	16	7,3,2,2,2	2
1992	21	6,5,4	6

Källa: Register Fsk över anvisningar och protokoll FSN 1980-90.

## 9.3 Markanvisningarnas fördelning på kategorier av byggherrar och upplåtelseformer

Vid kommunens interna översikter och sammanställningar av markanvisningar är det så gott som undantagslöst två fördelningsprinciper som redovisas. Det är dels byggherrekategori, dels lägenheternas upplåtelseform. Fördelningen sker också i praktiken ofta i två steg - man utgår i det första från en grov kvot mellan olika kategorier bostäder och företag, ibland med fullmäktiges allmänna direktiv som riktlinje, för att sedan utse vissa företag. Det uttrycks ibland också som just en första "kvotfördelning" och sedan en verklig markanvisning. Skälet till detta och konsekvenserna återkommer jag till senare.

## Byggherrekategoriernas andelar och spridning

Tre kategorier byggherrar har varit aktuella under perioden, nämligen 1) allmännyttiga, som kan vara helkommunala eller ha visst kommunalt inslag, 2) kooperativa och 3) enskilda. Det är dessa tre kategorier man använt i alla sammanställningar av markanvisningar, i beslutsunderlagen och i den politiska debatten. De presenteras mer ingående i avsnittet "Byggherrar". I huvudsak har dessa tre kategorier präglat anvisningssystemet under senaste halvseklet, vilket tydligt framgick i kapitel 8. De allmännyttiga bolag som varit aktuella under 1980-talet i Stockholm är de kommunala (11) AB Familjebostäder, AB Svenska Bostäder, AB Stockholms hem och AB Råckstahus och dessutom det till Riksbyggen knutna AB Stockholmsbyggen (12), således fem till antalet. De kooperativa är de sk "rikskooperativa" HSB och Riksbyggen och dessutom det stockholms speciella SKB (13). Alla övriga hör till den enskilda sektorn, en kategori som inte överraskande har en mycket heterogen sammansättning - allt från enskilda personer till multinationella stora företag. Från 1991 räknas i Stockholms anvisningssammanhang två byggherrar, vilka tidigare förts till de enskilda, till de kooperativa - nämligen SBC BO och AB Borätt (14).

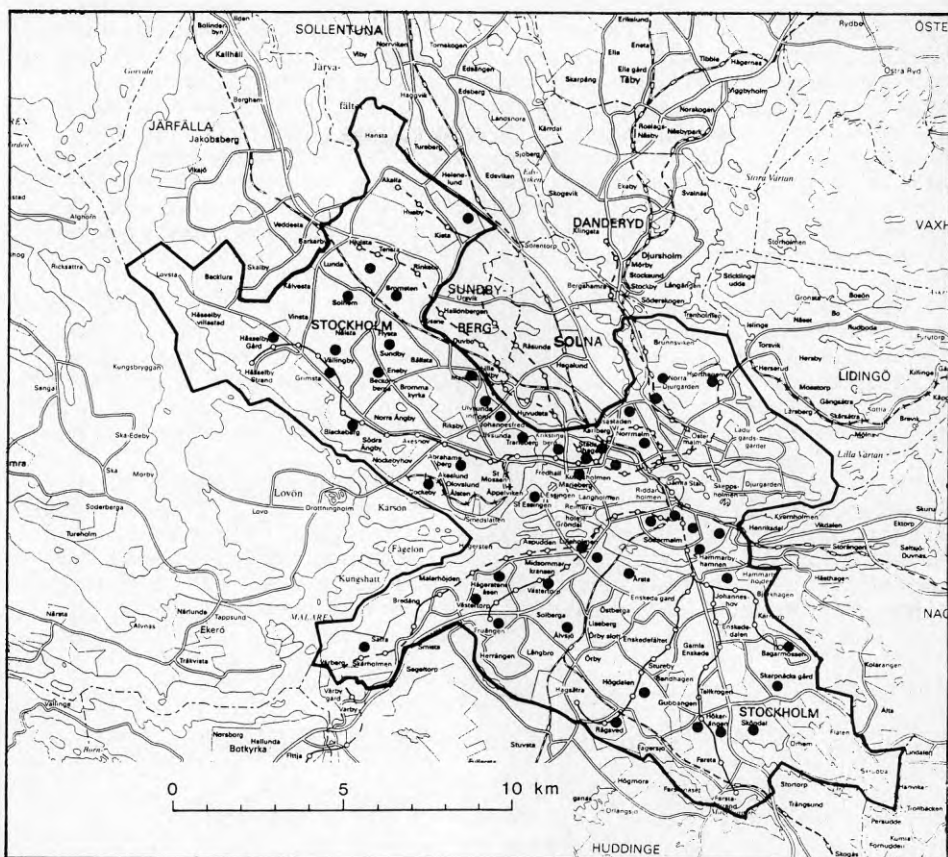
Att byggherrekategoriernas andelar av anvisningarna har samband med den politiska majoriteten i kommunen och/eller fastighetsnämnden kan snarast rubriceras som "förutfattad mening" inför denna undersökning. Redan exemplet Nybodahöjden i inledningen gav belägg för det samband som tabellen nedan bekräftar.

Tabell 9.3 Byggherrekategoriernas andelar av antalet anvisningar under skilda politiska majoritetsperioder åren 1980-92

År	Allmännytt.		Kooperativ		Privat		FsN:s politiska majoritet (15)
	ant	lgh %	ant	lgh %	ant	lgh %	
1980-82	2.759	59	994	21	930	20	borgerlig
1983-85	5.444	54	3.242	32	1.410	14	socialistisk
1986	-	0	271	39	422	61	socialistisk
1987-88	2.010	20	2.604	26	5.332	54	borgerlig
1989-91	1.805	27	1.970	29	2.948	44	jämn, sp våg
1992	104	10	45	4	876	86	borgerlig
1980-92	12.122	36	9.126	28	11.918	36	skiftande

Källa: Fsk:s register

Följande karta visar den ungefärliga geografiska fördelningen av markanvisningarna under perioden 1980-92 till allmännyttiga bolag. Här framgår tydligt den stora geografiska spridningen av den allmännyttiga kategorins anvisningar. Samma stora spridning uppvisar de övriga kategoriernas anvisningar under samma period.



Stadsdel/område inom Stockholms kommun där allmännyttiga bolag anvisats mark 1980-92. En markering kan representera flera anvisningar.

## Upplåtelseformerna till bostäderna

De aktuella kategorierna när det gäller upplåtelseformen till bostäderna är äganderätt, bostadsrätt, kooperativ hyresrätt och vanlig hyresrätt, vilket i texten fortsättningsvis benämns bara "hyresrätt". Vid beslut om markanvisning är det främst hyresrätt, kooperativ hyresrätt och bostadsrätt som kommit ifråga. Äganderätt gäller bara vid småhusproduktion som ju också är aktuell på den kommunala marken - men av mycket begränsad omfattning (16). Upplåtelseformerna har, som redan nämnts, ett visst samband med byggherrekategorierna. Hyresrätten förknippas med de allmännyttiga företagen liksom med vissa av de enskilda. Bostadsrätt är de rikskooperativa organisationernas huvudsakliga upplåtelseform och även de "nykooperativas" t ex SBC Bo och AB Borätt men tillämpas också av företag inom den enskilda sektorn. Kooperativ hyresrätt använ-

des fram till 1990 endast av SKB (17). Politiska direktiv 1989 ålade såväl allmännyttiga som rikskooperativa företag att inrikta viss del av sin produktion för förvaltning med kooperativ hyresrätt och använde det också som villkor i vissa markanvisningar - t ex i Nybodahöjden (kapitel 2). Samma villkor har också gällt vissa enskilda företag. En omvandling från hyresrätt till kooperativ hyresrätt anbefalldes också för delar av de allmännyttiga bolagens redan befintliga bestånd. Skälet att uppmuntra kooperativ hyresrätt på bekostnad av såväl vanlig hyresrätt som bostadsrätt var att den ansågs ge hyresgästen större boinflytande än vid hyresrätt och motarbeta spekulationstendenserna bland bostadsrätter under det starka efterfrågetryck som rådde 1989.

Efter valet 1991 har villkoren förändrats. Den borgerliga majoriteten har mindre intresse av den kooperativa hyresrätten som upplåtelseform och uttalar istället större stöd för bostadsrätten. Konjunkturförändringen är härvid också väsentlig - bostadsrätterna sjunker för närvarande i pris. Förutom att den förändrade politiska majoriteten ger utslag i markanvisningarna innebär den också en liberalare syn på omvandling av hyresrätter till bostadsrätter i det befintliga beståndet av bostäder. En sådan omvandling har ägt rum under hela perioden och är en politisk tvistefråga. I många fall där kooperativ hyresrätt varit ett villkor i markanvisningen, byggs nu lägenheterna för andra upplåtelseformer, vilket också har vissa finansiella och skattemässiga skäl.

### Fördelningsgrunder och motiv

Grovt kan fördelningsgrunder och motiv i samband med anvisning delas upp i två kategorier:

1. Bostadsmotiv - hustyper, upplåtelseformer, förvaltningsformer, lägenhetstyper, etc
2. Byggherremotiv - turordning/"rättvisa" mellan byggherrarna, hänsyn till deras produktionssituation etc

Som nämnts tidigare sker fördelningen av projekten ofta i två steg. Först anges kvoter till respektive byggherrekategori och motiven kan vara av både typ 1 och 2. Först därefter utpekas de olika byggherrarna. Motiven på detta stadium är ofta vagt angivna eller inte alls angivna i de offentliga handlingarna. Dessa motiv framgår av de båda följande avsnitten och behandlas i samlad form i kapitel 11.

Efter denna allmänna karaktäristik av markanvisningarna under perioden 1980-92 avser jag nu att belysa dem med hjälp av periodens större samlade beslut - eller paket - av markanvisningar.



## 9.4 Samlade stora anvisningsbeslut

Inriktningen av bostadsbyggnadspolitiken, markanvisningarnas fördelning och motiven bakom denna under perioden 1980-92 har jag valt att också förmedla via de beslut som rör hela stora samlade anvisningskomplex. Genom att man i dessa ärenden tar ställning till fördelningen i stora "paket" visar man tydligare avsikterna än i "ströärenden". De följs också ofta av principiella deklarationer såväl från förvaltningens sida i dess förslag till beslut som i uttalanden direkt från politikererna i samband med respektive ärendes behandling i fastighetsnämnden. Ofta inleds dessutom förslagen med tillbakablickar över längre eller kortare tid i komprimerad form. De ärenden jag haft som urval är de största under perioden med avseende på antal anvisningar. Följande ärenden bildar stommen i framställningen, som bygger på tjänsteutlåtanden och protokoll i fastighetsnämnden respektive datum, men också är kompletterad med information ur intervjuer:

1980-09-09	13 anvisningar	c:a 1.900 lägenheter
1985-08-27	35 anvisningar	drygt 5.000 lägenheter
1987-11-17	14 anvisningar	drygt 800 lägenheter
1988-02-16	35 anvisningar	drygt 3.000 lägenheter
1990-05-08	25 anvisningar	c:a 3.000 lägenheter

Varje ärende är i sig självt vidlyftigt och ibland svårt att följa när det gäller förslag och beslut. Jag har ändå inte stannat vid beslutet i just det stora ärendet, utan jag redovisar också vad som hänt med beslutet senare, vilka konsekvenser detta beslut fått etc. Detta bildar sedan bakgrund till kapitlet om aktörerna i systemet (kap 10-13) och till bedömningar om markanvisningarnas resultat i kapitel 14.

### Ärendet 1980

I inledningen till fastighetskontorets förslag till markanvisningar 1980-05-20 (18) konstaterade man att den huvudprincip som gällt de då senaste fem åren byggde på ett beslut i fastighetsnämnden från 1975 (19), ett beslut som man samtidigt konstaterade hade befästs under 1976 i ett stort anvisningskomplex för 9.000 bostäder (20). Denna princip var att all mark som kommunen disponerade "framdeles skall förbehållas den allmännyttiga och kooperativa sektorn" och att de tre kommunala bolagen skulle tilldelas lika mängder" (21). Detta nämnades i avsnitt 8.6. Dessutom konstaterades nu 1980 att det största bortfallet bland anvisningarna sedan dess hade råkat drabba de kommunala bolagen. Av detta skäl föreslogs den oreserverade mark det nu gällde i bostadsförsörjningsprogrammet (KBP) för perioden 1980-84 gå till de kommunala bolagen. Detta var förslagets huvudprincip. När man sedan med en förteckning över de cirka femton då aktuella projekten föreslog byggherrar var det i många fall utan någon som helst motivering. "...som förvaltar området intill" är ett motiv som dominerar bland argumenten för viss byggherre i visst projekt. Jag kallar det i fortsättningen "förvaltningsprincipen". Övriga förekommande motiv är: "Löfte sedan tidigare", "endast ett företag har

ansökt", "kompensation för en tidigare anvisning som inte kan utnyttjas", "samordningsvinster genom att ett företag redan bygger i närheten", "för liten tilldelning" till något företag tidigare eller "är underförsörjd med mark" som det också har uttryckts. Det enda motiv som direkt berörde företagskompetensen var att ett visst företag var lämpligt att uppföra och förvalta just smärre projekt.

Sammanlagt skulle en fördelning enligt förslaget 1980 ha givit de allmännyttiga företagen 85 % av de c:a 2.400 lägenheterna, de kooperativa 11 % och de enskilda företagen 4 %. Tillsammans med det som redan tidigare anvisats av den tänkta bostadsproduktionen 1980-84 skulle det ha givit den allmännyttiga sektorn 77 %, den kooperativa 18 % och den enskilda 5 %.

Något förvånande lades detta förslag med sin starka betoning på den allmännyttiga sektorn - såväl i princip som i konkreta förslag - fram för beslut i en fastighetsnämnd med borgerlig majoritet. När det i förslaget åberopade tidigare principerna fastställdes 1975 och vid fördelningsbesluten 1976 var fastighetsnämnden socialistiskt dominerad men i och med valet 1976 och fortfarande 1980 var majoriteten borgerlig.

Det är alltså inte överraskande att den borgerliga majoriteten (m, fp och c) tog avstånd från såväl förslagets principer som dess faktiska fördelning. Det ledde till återremittering av vissa projekt, beslut om annan byggherre än de föreslagna i vissa och också begäran om tävling för något. Sammanlagt innebar fastighetsnämndens beslut 1980 förändring gentemot fastighetskontorets förslag för inte mindre än 900 lägenheter, vilket utgjorde mer än en tredjedel av samtliga.

I ett långt indignerat uttalande reserverade sig socialdemokraterna i protokollet. Man ansåg att nämnden borde ha röstat för fastighetskontorets förslag och att det nu fattade beslutet innebar en principförändring där man gynnade privatintressen, spekulation och dyra bostadsrätter.

Min spontana undran inför detta ärende är varför man överhuvudtaget för fastighetsnämnden presenterade ett förslag som hade så uppenbart dåliga förutsättningar att få politiskt gehör. Det ger intryck av dålig koppling mellan förvaltning och politisk nämnd och en garanti för extraarbete och tidsförlust. På fastighetskontoret anser man (1991) att dåvarande fastighetsdirektören hade en klar socialdemokratisk inställning och därför ville att förvaltningen skulle lägga ett förslag av den här karaktären (22). En direkt fråga (januari 1993) till den 1980 aktuella fastighetsdirektören, Sven Hansson, bekräftar på alla punkter detta. En personlig övertygelse och ett motstånd att som tjänsteman "bli lakej" åt vilken majoritet som helst låg bakom försöket, men också en aning om att de privata byggherrarna vid denna tid inte utövade något större tryck för att få bygga. "När majoriteten sedan väl hade bestämt sig så fick jag naturligtvis rätta mig efter det" (23).

## Ärendet 1985-08-27

I detta ärende inleddes tjänsteutlåtandets (24) förslag till anvisningar med ett lakoniskt konstaterande att "några precisa riktlinjer för bostadsmarkens fördelning på företagskategorier eller inbördes fördelning mellan de kommunala bolagen har inte förelegat under senare år". Förslaget gällde nu oreserverad mark i KBP 1985-90. Till skillnad mot det redovisade förra ärendet 1980 angavs här inga som helst allmänna kvoteringsprinciper eller liknande. Man skilde i förslaget på innerstadsprojekt, ytterstadsprojekt, stadsförnyelseprojekt och därjämte några framtidsprojekt. Det är här betydligt svårare än beträffande ärendet 1980 att göra en korrekt sammanställning av förslaget, eftersom flera av projekten angavs utan lägenhetsantal, några utan byggherreföretag och andra återigen utan såväl lägenhetsantal som byggherre. Med eller utan avsikt lämnade man alltså här en ovanligt stor öppning till fastighetsnämnden genom att så här löst föreslå projekt för anvisning.

En princip beträffande just stadsdelsförnyelseprojekten var att öka inslaget av allmännyttiga bostäder där privata hyresvärdar dominerar och öka bostadsrätternas andel där hyresrätter som upplåtelseform dominerar. Ett återkommande dilemma är att förena denna "blandningsprincip" beträffande företag och upplåtelseformer med tidigare nämnda "förvaltningsprincip", som istället jämnar vägen för enhetlighet och som i detta ärende, liksom i det från 1980, dominerar som motiv.

Även i detta ärende saknar många förslag till byggherrar angivet motiv och många av de motiv som fanns i förslaget 1980 återkommer här om än i något annan tappning: "Varit aktiva", "prisbelönt idé om kollektivhus", "dugliga på mindre projekt och på anpassning till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse" "meddelat intresse", "vunnit pris i tävling för område där förstapristagaren dragit sig ur".

Förslaget gav den allmännyttiga sektorn 45%, den kooperativa 41 % och den enskilda 14 % av 2.000 lägenheter och dessutom, som redan nämnts, ett antal projektförslag "öppna" för markanvisning vilket gällde hela 3.000 lägenheter. Det var alltså beträffande de direkta förslagen till byggherrar en helt annan procentuell fördelning än i ärendet 1980 - betydligt större andelar till både den kooperativa och den enskilda sektorn. Detta ter sig märkligt eftersom förslaget denna gång skulle föreläggas en fastighetsnämnd som under mandatperioden 1983-85 hade socialistisk (s + vpk) majoritet.

Fastighetsnämndens majoritet genomdrev också mycket riktigt stora förändringar jämfört med förslaget (22). På socialdemokraternas initiativ (23) beslutade man visserligen i huvudsak godkänna de anvisningar förvaltningen hade föreslagit, men också att fördela de "öppna" projekten med sina sammanlagt 3.000 lägenheter varav 52 % gavs till allmännyttiga bolag, 40 % kooperativa och endast 8 % till enskilda. I sin helhet gav då beslutet c:a 50 % av de 5.000 till den allmännyttiga sektorn, 40 % till den kooperativa och 10 % till den enskilda.

Som nämnts tidigare får andelarna i detta beslut fördes med ännu större reservationer än i andra eftersom fördelningarna angavs så svepande - "huvuddelen till", "att delas av" o s v i så många projekt. I synnerhet gällde detta stadsförnyelseprojektens kompletteringsbebyggelse, t ex Hökarängen (bilaga 1) (26).

En slags kvotdeklaration fanns med i de socialdemokratiska nämndledamöternas förslag (27) vars innebörd var att innerstaden behövde reservationer för allmännyttiga bolag eftersom denna sektor är jämförelsevis kraftigt underrepresenterad i centrala delar medan vissa områden i ytterstaden, vilka domineras av bostäder i allmännyttans fastigheter, borde kompletteras med bostadsrätter.

För Rålambshovs sjukhusområde, där fastighetskontoret hade anmodat fastighetsnämnden att besluta om tävling, valde nämnden istället att "direktanvisa" halva antalet lägenheter till allmännyttiga Svenska Bostäder och resten delat på de kooperativa HSB och SKB. Inget lägenhetsantal fanns dock angivet att räkna detta "halva antal" på för Rålambshov.

Motförslaget från m, fp och c (28), vilket alltså förlorade voteringen innehåller anmärkningen att kontorets förslag ensidigt skulle gynna de allmännyttiga bostadsföretagen och de rikskooperativa bostadsrättsorganisationerna. Man ville ha ett större inslag av privata företag. Man ville även att fastighetskontoret skulle få i uppdrag att öppet inbjuda till ansökan om markanvisning för den mark som där kontoret redan hade föreslagit byggherrar och också uppdrag att se till att byggherrar "uppmanas att utförligt motivera varför de är intresserade av ett visst projekt. Är intresset stort för ett visst projekt bör markanvisningstävling utlysas".

Till protokollet (29) lät m, fp och c anföra reservation och dessutom fördes till protokollet ett särskilt uttalande där "moderata samlingspartiet förbehåller sig rätten att efter valet riva upp detta beslut därest man erhåller majoritet". Ett faktum är att många av dessa "tillyxade" fördelningar kom att rivas upp senare. Bl a gäller det Hökarängen - ett av mina exempel (bilaga 1). Den här typen av "brasklapp"/reservation har också återkommit senare och enligt intervjuvaren anses formuleringen ha fötts just i detta beslut, som togs när endast ett par veckor återstod till valet den 15 september 1985. Beslutet framställs i intervjuerna med de borgerliga partiernas ledamöter i fastighetsnämnden som ett närmast omoraliskt utspel (se kapitel 13) inför en oviss valutgång. Valet gav dock socialdemokrater och vpk fortsatt majoritet. Samtliga intervjuade borgerliga politiker framställer det som en slags socialistisk krigsförklaring.

Det här något nymodiga systemet att i ett nämndbeslut dela upp ett "löst antal" lägenheter har också vållat "statistiska svårigheter när det gäller översikter av markanvisningarna. Det gäller såväl dem jag sammanställt som - av allt att döma - de listor och översikter fastighetskontoret presenterat. Det har också skapat svårigheter när det gäller frågan om kompensationer. Redan i nästa stora beslut - 1987-11-17 - (se nedan)

"revs Hökarängsfördelningen upp" och de berörda byggherrarnas upprörda brev till fastighetsnämnden vittnar om att man hade tagit anvisningen på allvar: "Vi har därför med bestörtning tagit del av fastighetsnämndens beslut".... "Förutom att det.. må vara tvivelaktigt ur moralisk synpunkt..... innebära betydande tidsförskjutningar" (30). Flera av dessa beslut om löst angivna fördelningsblock "revs också upp" senare.

## Ärendet 1987-11-17

Detta beslut och dess förarbete har delvis annan karaktär än de föregående, eftersom det gäller endast en stadsdel - Hökarängen. Det är mer en definitionsfråga att det framträder i statistiken som ett stort antal projekt medan det egentligen lika gärna kunde redovisas som en samling delprojekt inom ett stort, kompletteringsbebyggelse i Hökarängen. Eftersom detta projekt också finns med bland dem jag jag studerat speciellt, redovisas det också i nästa kapitel. Det nyss beskrivna 1985 års stora beslut (31) hade, som nämnts, delat upp Hökarängen på "HSB/Riksbyggen (huvuddelen) och Svenska Bostäder". Tonvikten på kooperativa företag hade motiverats av behovet av blandade upplåtelseformer i Hökarängen, som dominerats av allmännyttans lägenheter - ett arv från 1940-talets strävan efter enhetlighet och social differentiering (se kapitel 14).

Inom parentes skall också nämnas att det allmännyttiga bostadsföretaget AB Svenska Bostäder 1985 hade tagit emot anvisningen i Hökarängen med förvåning, eftersom AB Stockholmshem är den stora allmännyttiga förvaltaren i Hökarängen (32). På egna initiativ bytte Svenska Bostäder och Stockholmshem sina respektive anvisningar i Hökarängen och Västberga, sanktionerat av fastighetsnämnden 1986. I fastighetskontorets förslag 1987-11-03 nämndes att fastighetsnämnden vid sammanträde 1987-03-30 hade givit fastighetskontoret i uppdrag att anvisa viss mark i Hökarängen till "privata intressenter ur kölistan", varvid fastighetskontoret nu - motvilligt - lydde och valde AB Borätt. Samtidigt betonades att det "enligt kontorets mening vore olyckligt att i nuvarande skede byta byggherrar" eftersom de år 1985 preliminärt utsedda byggherrarna hade kommit långt i programfasen av förnyelsearbetet. Kontoret hänvisade också till dessa byggherrars upprörda brev (se ovan). Fastighetsnämndens från 1983 socialistiska majoritet hade från och med 1987 efter budgetnederlag mitt under mandatperioden 1986-88 skiftat till borgerlig - vilket förklarar propån om privata företag. Riksbyggen och HSB hade, som nämnts tidigare klagat. Dessa byggherrar hade redan bildat projektgrupp, deltagit aktivt i planeringen, gjort stora ekonomiska investeringar, nått samförstånd med invånarna och lagt upp en plan för samordning mellan sig (33).

De tjugo delprojekten angavs därefter med förslag till byggherrar i proportionen 69 % av lägenheterna till de rikskooperativa organisationerna, 24 % till allmännyttiga AB Stockholmshem och därtill alltså 60 lägenheter eller 7 % till det

enskilda AB Borätt. Lägenhetsantalet hade sammanlagt ökat från 500 till nästan 900 (34).

Fastighetsnämndens borgerliga majoritet godkände dock inte förslaget utan återremitterade fem delprojekt för att fastighetskontoret skulle förbereda ett senare beslut för dessa fem med privata byggherrar. Det enskilda AB Borätt tilldelades däremot direkt anvisning, men inte till de 60 lägenheter som fastighetskontoret föreslagit utan till 300 lägenheter medan det likaledes enskilda SBC Bo fick de 60 (35). Fastighetskontoret återkom med förslag på privata byggherrar - JM, BGB och Einar Mattson - till de fem återremitterade delprojekten och anvisningarna vilka sedan beslutades av fastighetsnämnden en månad senare (36).

I slutet av 1987 hade alltså byggrätterna till kompletteringsbebyggelsen i Hökarängen denna fördelning: Av nu c:a 1000 lägenheter i tjuugo projekt hade allmännyttiga bolag anvisats 24 %, kooperativa 24 % och den enskilda sektorn hela 53 % med såväl bostadsrätter som hyresrätter företrädda. Den största anvisningen hade tilldelats AB Borätt. Sammanlagt hade nu nio byggherrar markanvisning mot tre 1985. Beslutet kan alltså ses som en tydlig politisk manifestation av den mitt under valperioden nya borgerliga majoriteten med en för stockholmsförhållanden mycket stor andel lägenheter anvisade till enskilda företag. En hel del andra "omstuvningar" i projektet företogs också.

En lägesredovisning av stadsdelsförnyelsearbetet i Hökarängen, presenterad hösten 1990 (37), uppgavs vara förorsakad av att vissa problem uppstått i Hökarängen vid genomförandet av projekten. Orsakerna som redovisades var: För stort - "för optimistisk" - antal lägenheter, svårigheter att genomföra så små byggnadsprojekt - de minsta omfattande endast ett tiotal lägenheter, det största delprojektet avslaget i kommunfullmäktige av miljöskäl, topografiska hinder, bullerproblem, garageproblem etc och inte minst intressant här "att de flesta projekten var små (25 lägenheter eller mindre) och anvisade till ett antal olika byggherrar (min understrykning). Dessa små projekt är ur produktionsekonomisk synvinkel utomordentligt svåra att bygga var för sig idag. Produktionskostnaden blir så hög att de statliga bostadslånen är i fara" (38). Man ville därför försöka samordna hustyper, upphandlingar etc mellan de många byggherrarna och begärde fastighetsnämndens sanktion för att ge Hökarängsarbetet delvis ny inriktning för att komma förbi problemen. Det har senare uppenbarats att invånarna i Hökarängen vill ha fler allmännyttiga hyresrätter - man uppskattar sin förvaltare sedan gammalt, AB Stockholms hem! Detta har lett till ytterligare en förändring av anvisningarna. Endast två av projekten är 1993 genomförda.

## Ärendet 1988-02-16

Enligt förslaget till fördelning, daterat december 1987 (39) gällde det fördelning av flertalet områden med "oanvisad mark" i stor omfattning" i bostadsförsörjningsprogrammet för 1988-92

(40). För vissa projekt föreslogs tävling. En tillbakablick på 1980-talets markanvisningsprinciper och utfallen av dessa ingick också.

Förvaltningen konstaterade här att "fördelningen av stadens tomträttsmark på byggföretag präglas av de bostadspolitiska bedömningar som är förhärskande under de olika mandatperioderna i fastighetsnämnden." Man pekade på att nybebyggelsen under 1950-, 60- och 70-talen präglats av större sammanhängande exploateringsområden - råmarksområden av "tillräckligt stor omfattning för att en kontinuerlig byggproduktion över flera år skulle vara möjlig att upprätthålla och där uppgjorda tidplaner för genomförandet var relativt lätta att hålla" och att det även utanför stadens gränser då skedde en omfattande bostadsbebyggelse på mark i Stockholms stads ägo, framför allt i Botkyrka, Salems och Huddinge kommuner. Här anfördes också att "förutom Skarpnäcksfältet och Södra Stationsområdet har på senare år inga större samlade exploateringsområden av denna omfattning blivit utbyggda". Fördelningsfrågorna konstaterades lättare att överblicka tidigare genom att det gällde stora sammanhängande områden, exempelvis Norra Järvafältet.

Denna, nästan nostalgiska, framställning av tidigare markanvisningsdecennier, med praktiga markområden att ta tag i, med klara principfasta fördelningsgrunder etc uppenbarar sig även i många av intervju svaren vare sig det är administratörer, politiker och eller byggherreföreträdare som svarar. Detta återkommer jag till i kapitel 10-13.

I inledningen till det mycket detaljerade förslaget till fördelningen av marken för ett 20-tal projekt och omkring 3.000 lägenheter angavs som princip endast att "man bl a tagit hänsyn till existerande upplåtelseformer i berörda stadsdelar med avsikt att i möjligaste mån minska rådande obalans" (41).

Man konstaterade också att bland företag som hade ansökt om mark fanns både sådana med inriktning mot bostadsförvaltning och mer renodlade entreprenörföretag. Man föreslog nu att den helt övervägande delen av projekten tilldelades företag med förvaltningsinriktning och att entreprenörföretagen skulle ges tillfälle att konkurrera i entreprenadledet. Detta är ett motiv som man anar legat latent bakom urvalet av - eller kanske snarare "bortvalet" av - vissa byggherrar sedan länge, men som klart uttalades här.

I förslagen till markfördelning i de enskilda tjugo projekten uppgavs för många inget motiv alls. Förvaltningsaspekten åberopades i ett par fall, liksom byggföretags egna initiativ till någon viss exploatering. Kompensation liksom samordningsvinster återkom även här som motiv. I projektet Ruddammen som ingick i detta fördelningsärende (ett av mina exempel på bostadsbyggnadsprojekt, bilaga 1) hade man ett speciellt uppdrag från fastighetsnämnden att anvisa mark till två privata byggherrar. Förvaltningens egen inspiration från studiebesök i Helsingfors (Skatudden) gjorde dock att man föreslog fyra istället, detta för att få variation och mångfald. I ett innerstadsprojekt med speciella krav angavs byggherrens ambitioner för exteriör och interiör samt förmåga att samarbeta

som motiv. Intresse att bygga specialbostäder för tidigare patienter på ett f d sjukhusområde är ytterligare ett motiv. För två av projekten föreslogs tävling bl a med anledning av en skrivelse från tre av fastighetsnämndens ledamöter representerande m, fp och c. Man ställde sig dock i utlåtandet avaktande till alltför många tävlingar. Förslagets fördelning mellan byggherrekategorierna summerades i utlåtandet: 41 % till allmännyttiga företag, 29 % till kooperativa och 30 % till privata.

Förslaget utarbetades under borgerlig majoritet i fastighetsnämnden och beslutet togs 1988-02-16 med fortfarande borgerlig majoritet.

Resultatet denna gång blev likväl den att fastighetsnämnden bytte ut byggherrar i 9 projekt motsvarande 16 anvisningar och 2.350 lägenheter av totalt 3.700. Detta innebar beträffande två av projekten att man gick från direktanvisning till tävling och i ett annat från tävling till direkt anvisning till byggherren LjungbergGruppen, ett företag inom den enskilda sektorn. Tre projekt övergick från allmännyttig byggherre till privat och tre från allmännyttig och kooperativ till privat. Av de sammanlagt 3.700 lägenheter i beslutet föreslogs 43 % anvisas via tävling och av resten, c:a 2.700 lägenheter, tilldelades de allmännyttiga företagen 9 %, de kooperativa 20 % och de enskilda 71 %, vilket torde vara en unik fördelning under 1900-talet och en tydlig manifestation av den borgerliga majoriteten i nämnden. Socialdemokraternas motförslag anslöt sig i stort sett till förvaltningens, men med något mindre inslag av tävling och större andelar till allmännyttiga och kooperativa företag. Nybodahöjden - illustrationsexemplet i kapitel 2 - hade i beslutsunderlaget föreslagits delas med 1/3 till vardera av de två allmännyttiga bolagen Svenska Bostäder och Familjebostäder och 1/3 till SKB. Fastighetsnämnden beslutade alltså här istället att markanvisning för Nybodahöjden skulle ske genom tävling (42).

## Ärendet 1990-05-08

När förslaget (43) till nästa stora beslut 1990-05-08 utarbetades hade den politiska ställningen i fastighetsnämnden genom 1988 års val givit 4 mandat vardera för den borgerliga och socialistiska representationen och 1 mandat för stockholmspartiet som härigenom intog en avgörande position - blev vågmästarparti.

Förslaget avsåg anvisningar av mark som ingick i bostadsförsörjningsprogrammet 1990-94 med dess 19.000 lägenheter på kommunal mark av 21.000 totalt. 13.600 hade redan anvisats tidigare och nu var nära 3.000 av de resterande 5.400 aktuella för anvisning. Fördelningen av de tidigare anvisade lägenheterna tillsammans med dem som avsåg privat mark angavs till 26 % för allmännyttiga bolag, 36 % till kooperativa och 37 % till enskilda och dessutom 1 % till kommunens småhusavdelning. Man uppgav samtidigt att man här räknade de båda företagen SBC BO



samt AB Borätt (44) till den kooperativa sektorn. Tidigare fördes de till den enskilda sektorn.

Ingen policy eller allmän princip för fördelningen angavs, utan projekten - sammanlagt 23 - redovisades direkt, varav dock 8 med uppskjuten anvisning. Här uppgavs också för varje projekt vilka byggherrar som hade ansökt om markanvisning (45).

Förslaget innebar att 1/3 av lägenheterna anvisades var och en av de tre traditionella kategorierna utan att detta nämns som övergripande idé. Det dominerande motivet när det gäller vart och ett av de 15 projekten är i likhet med flera av de tidigare presenterade stora besluten att den som redan förvaltar i närheten skall få anvisning - "förvaltningsprincipen". Samordningsvinster, kompensation och inlämnade idéskisser återkommer även i detta förslag som argument. I projektet Nybodahöjden - som här alltså för andra gången fanns med i ett beslutsunderlag, ville man dela marken lika mellan de tre kategorierna byggherrar och därmed även här erhålla den mångfald man eftersträvade i Ruddammen (se beslutet 1988 ovan). Detta uppgavs vara skälet till att man nu upphävde beslutet från 1988 om markanvisningstävling för Nybodahöjden. I beslutsunderlaget föreslogs inga tävlingar överhuvudtaget (46).

Inför fastighetsnämndens beslut 1990-05-08 (47) föreslog socialdemokraterna tillsammans med stockholmspartiet (48) ändringar jämfört med tjänsteutlåtandet i fem av projekten omfattande sammanlagt 450 lägenheter, vilket också blev fastighetsnämndens beslut. Det innebar att de tre kategorierna allmännyttiga, kooperativa och enskilda företag fick 20 %, 42 % och 38 % respektive. Man hade därmed fått en förskjutning jämfört med förvaltningens förslag från den allmännyttiga sektorn till den kooperativa, dvs fler bostadsrätter. Detta överensstämmer väl med stockholmspartiets principiella positiva inställning till större inslag av bostadsrätter. Partiets vågmästarställning kom här till klart uttryck. Socialdemokraterna måste för att kunna vinna voteringen ta hänsyn till stockholmspartiet. Detta har intervjuer också bekräftat (49).

Hade det borgerliga motalternativ (50), som vid samma tillfälle förelåg i fastighetsnämnden, vunnit omröstningen med stockholmspartiets hjälp, skulle fördelningen istället ha blivit 6 % till de allmännyttiga, 51 % till de kooperativa och 43 % till de enskilda företagen. Inom den kooperativa sektorn skulle detta förslag har medfört en förskjutning från de rikskooperativa organisationerna mot de två övriga - AB Borätt och SBC Bo. För Nybodahöjden skulle det ha inneburit anvisning till det "nykooperativa" AB Borätt, till HSB och till de båda enskilda Diös och BGB.

Fastighetsnämndens beslut (51) kom också att för vissa projekt innehålla villkor gentemot byggherrarna att bygga för kooperativ hyresrätt. Dess villkor ingick i socialdemokraternas/stockholmspartiets förslag.

Detta fastighetsnämndens beslut från 1990-05-08 är det när detta skrivs, augusti 1993, senaste stora samlade beslutet i markanvisningsfrågor.

Samtliga dessa stora samlade beslut utgör synnerligen klara politiska manifestationer. En komplicerad koppling mellan förvaltningens förslag och politikernas beslut är också tydlig. Båda dessa resultat kommenteras mer ingående i kapitel 10-13 om de olika aktörerna.

## 9.5 Bostadsbyggnadsprojekten - exemplen/studieobjekten

Att följa markanvisningarna via ett antal bostadsbyggnadsprojekt och låta dem bilda stommen i studien var avsikten redan från början och ett naturligt sätt att arbeta eftersom det just var kommunens val av byggherre till vissa projekt som från början intresserat mig för frågan.

Metoden bakom urvalet av projekt har jag flyktigt berört i inledningen till rapporten. De tre kriterier som styr urvalet är att projekten skulle vara

- a) aktuella - för att de inblandade aktörerna skall minnas,
- b) förhållandevis stora - för att jag antagit att större projekt speglar principer bättre en små, och
- c) geografiskt spridda - framför allt för att ge exempel från både centrala staden och från ytterområdena, där villkoren av olika skäl ofta är annorlunda.

Urvalet har utan avsikt kommit att innehålla olika "tidstypiska" bostadsbyggnadsprojekt - projekt på gammal institutionsmark, spridd kompletteringsbebyggelse i äldre förorter och det mer traditionella - exploatering på "råmark". Däremot visste jag då ingenting om anvisningarna i projekten och det har alltså inte väglett urvalet. Det i början av 1990 aktuella kommunala bostadsförsörjningsprogrammet, för åren 1990-94 (52), bildade underlaget för urvalet.

Urvalet består av tolv projekt, men med den tydliga reservationen att ordet projekt förvisso inte är entydigt, vilket jag redovisade i avsnittet 6.3. Avgörande för min del är emellertid till slut om det hanterats som ett projekt i samband med markanvisning, vilket t ex är fallet i Hökarängen. Detta projekt hanteras däremot som flera i bostadsförsörjningsprogrammen. Projekten är numrerade och återfinns på kartan två sidor längre fram.

Projekten illustrerar sammanlagt tydligt anvisningarna under perioden 1980-90, men på en annan "ledd" än de stora samlade beslut som beskrevs i föregående avsnitt. Projekten har jag följt över tiden och därmed t ex kunnat se förändringar som dem exemplet Nybodahöjden avslöjade i kapitel 2. Jag redovisar

dock inte denna process här, utan använder istället projekten som underlag för de följande kapitlen, som presenterar aktörerna kring markanvisningarna - projektansvariga, byggherrar och politiker.

## I. De tolv projekten:

	Antal lgh vid urvalet 1990
<u>Innerstaden</u>	
1. Ruddammen (Roslagstulls sjukhus), etapp 1	c:a 460
2. S:t Eriks sjukhusområde, etapp 1	" 750
3. Starrbäckensängen	" 600
4. Norra Hammarbyhamnen, västra delen, etapp 1 och 2	" 550
<u>Ytterstaden</u>	
5. Ärvingefältet	c:a 625
6. Långbro sjukhus	" 550*
7. Lilla Katrineberg	" 200
8. Nybohov	" 100
9. Nybodahöjden	" 800
10. Årstafältet	" 1.000
11. Hökarängen	" 800
12. Stora Sköndal	" 900

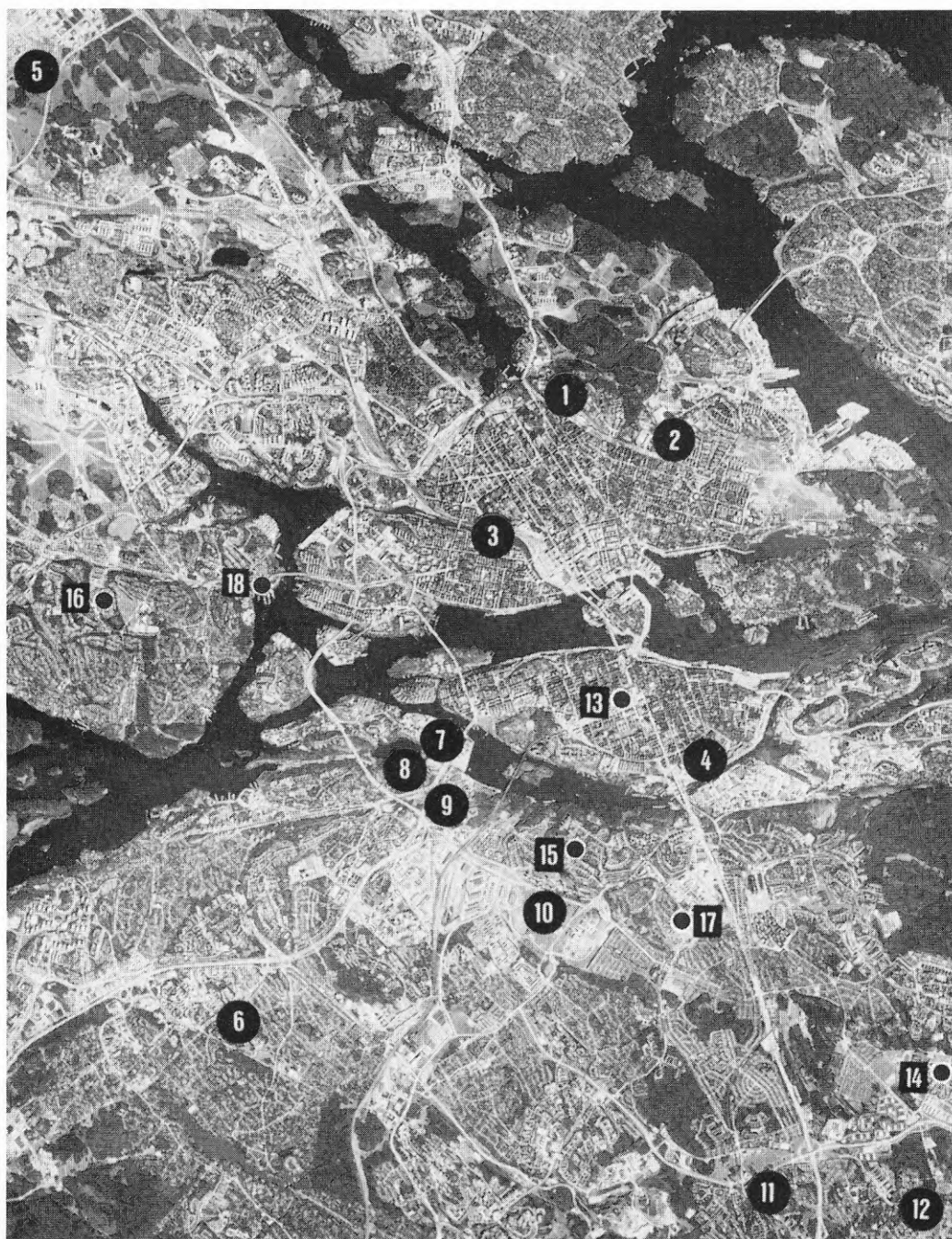
\* kom sedermera att inskränkas till etapp 1 med 200 lägenheter

Alla dessa projekt finns, som jag redan tidigare ett antal gånger nämnt, journalmässigt redovisade i bilaga 1 med data och andra fakta kring projekten, planerna och markanvisningen.

Dessutom har jag tidigare initierat studentuppsatser, som berört markanvisning med resultat jag också tar tillvara i denna studie. Syftet i varje enskild uppsats är dock ofta något annorlunda formulerat. Dessa projekt redovisas inte i bilagan utan presenteras där de refereras. Även dessa finns på kartan.

## II. Projekt som ingår i uppsatserna:

	Antal lgh
<u>Innerstaden</u>	
13. Södra Stationsområdet (Thor & Lindgren, 1988)	c:a 2.400
<u>Ytterstaden</u>	
14. Skarpnäcksfältet (Jerger, 1987)	c:a 3.150
15. Årsta ( " )	" 1.400
16. Abrahamsberg ( " )	" 300
Hökarängen (se ovan) (Häggqvist, 1987)	" 800
17. Träderskolan (Kristensson, 1988)	" 300
18. Tranebergsstrand ( " )	" 200



Flygbild över Stockholm. För orientering se nästa karta.  
Foto Lantmäteriet 1990. Godkänd för spridning 1991-11-06.





## MARKANVISNING - AKTÖRER

### 10.1 Beredande - bestämmande - beroende - berörda

"Ur samhällets synpunkt är det ett markpolitiskt mål att se till att bostadsbyggandet anförtros de byggherrar som har de bästa förutsättningarna och viljan att bygga goda och billiga bostäder"

Så har bostadsstyrelsen/lantmäteriverket 1988 formulerat markanvisningssystemets uppgift (LMV-meddelande 1988:4).

Redan journalen över Nybodahöjden i kapitel 2 antyder att det finns faktorer som förstör denna statens bild av markanvisning som ett klart, logiskt och konsekvent system där man målmedvetet strävar för att få fram de bäst lämpade byggherrarna - en antydning som fått stöd av exemplen i kapitel 9.

Jag går möjligen händelserna något i förväg genom att redan här meddela att ytterst få - om någon - av de inblandade aktörerna uppger sig vara tillfreds med markanvisningssystemet i Stockholm. Detta omdöme gäller oavsett vilken kategori de tillhör, vilket formellt och reellt ansvar de har för processen och oavsett vilken principiell inställning till kommunalt markinnehav de företräder. Det skall samtidigt poängteras att detta framför allt gäller systemets detaljer, medan omdömet om resultatet sett i ett vidare perspektiv delvis har annan karaktär och framför allt inte är lika enhetligt. Bedömningarna återkommer i kapitel 14 - markanvisningarnas resultat.

Aktörerna i spelet kring markanvisningar är i princip kommunen och byggherrarna. Grupperar man aktörerna så grovt, förlorar man emellertid mycket av nyanserna i processen. Att kommunen har politiker och tjänstemän är ett trivialt påpekande, men i just markanvisningsärendena framträder de delvis som två separata aktörer, vilket t ex de samlade stora besluten under 1980-talet, redovisade i avsnitt 9.4, gav tydliga belägg för.

Staten kan betraktas som en "bakgrundsaktör" eller som Strömberg m fl inom det s k Stadsmiljöprojektet i Örebro (1) valt att betrakta det: Staten som är med och skapar det "kommunala aktörsutrymmet" (Strömberg 1991).

Administratörerna bildar undergrupper med delvis olika målsättningar på ett "lägre" plan än den allmänna bostadsförsörjningen. Nyansskillnaderna i inställningen mellan fastighetskontor och stadsbyggnadskontor beträffande exploateringsgrad är ett exempel med anknytning till markanvisning. Detta framgick av redovisningen i kapitel 5.

Markanvisningsfrågorna har alltid tenderat att i ovanligt hög grad splittra politikerna i ideologiskt klassiska läger, varför de politiska partierna och partigrupperna formerar sig till politikernas väsentliga undergrupper av aktörer.

Byggherrarna i sin tur är en samling konkurrenter om de mycket begärliga markanvisningarna (åtminstone begärliga under 1980-talet - anmärkning nu 1993) även om de kan bilda konsortier, uppträda som grupp t ex inom byggmästarföreningen eller ha en gemensam grundläggande policy till bl a kommunalt agerande. Eftersom de skilda kategorierna byggherrar har olika statligt stöd och andra privilegier bildar dessa kategorier väsentliga undergrupper, vilket tydligt framgått av de föregående kapitlen.

Jag har valt att behandla de tre grupperna a) kommunala administratörer b) byggherrar och c) politiker som aktörerna men med viss hänsyn till och med kommentarer kring väsentliga undergrupper av aktörer. Staten behandlas däremot kontinuerligt som en faktor som bestämmer ramen kring spelet om markanvisningarna, men staten ges inget separat utrymme i rapporten.

Konsumenterna/inflyttarna, som ju till sist är den grupp hela spelet gäller (ska gälla), är visserligen starkt berörda av utfallet, men är som nämnts endast undantagsvis aktörer (2).

Som redan framgått är valet av aktörer helt betingat av vilka som uppträder i själva markanvisningsprocessen. Valet är helt pragmatiskt. Någon ny syn på aktörer innebär inte min indelning. Den återkommer i många studier inom "planeringssfären". Göran Cars presenterar t ex i sin avhandling "Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet" de fyra aktörerna byggherren, staten, kommunen och "berörda", vilket Cars i sin tur har hämtat från bostadsdepartementets m fl skrift i samband med införandet av den nya plan- och bygglagstiftningen (Cars 1992, sid 31). Cars väljer själv sedan en indelning i initiativtagare, regelansvariga och berörda, vilket han uppger sig ha hämtat på annat håll (3).

Att jag inte behandlar "kommunen" samlat i detta kapitel, utan skjuter in byggherrarna mellan tjänstemän och politiker, beror på att det är i den ordning jag följt processen i projekten - från tjänstemännens fakta om projekten och deras förerredelser för markanvisning till byggherrarna som i princip beroende part och till politikerna som sedan avgör fördelningen. Det är också i den ordning jag i huvudsak genomfört intervjuerna. I aktörsorienterade studier av planeringsprocessen ordnas däremot frågeställningarna logiskt från projekteringsfasen via beslutsfasen till verkställighetsfasen (Hall 1991 a, s 210).

## 10.2 Markanvisning - förhandling?

Markanvisning har många inslag av förhandling. Markuppgängsrelserna med stat (Starrbäcksången), landsting (alla sjukhusområdena) och privata markägare (Stora Sköndal) har förhandlingsinslag där även markanvisning kan ingå. Förhandlingar



mellan de politiska blocken är också gängse i form av uppgörelser inför nämndbeslut. Förhandlingar mellan byggherrarna och kommunen om varje projekt är också regel - t ex om innehållet i markanvisningen/markanvisningsavtalet. Är det då fråga om förhandlingsplanering?

Den innebörd som det under senare år etablerade begreppet förhandlingsplanering har i resonemangen kring detta fenomen är uppgörelser i "större format" mellan exploatör och kommun, där exploatören åtar sig stora investeringar utöver själva byggnaderna - framför allt investeringar av infrastruktur-karaktär - i utbyte mot rätten att bygga. Denna bygg rätt har då regelmässigt innefattat lönsam kommersiell bebyggelse. De numera klassiska stockholmska exemplen på förhandlingsplanering är - det ena - Centralstationens överdäckning och investeringarna i anslutning till detta och - det andra - Globenkomplexet (Ottander 1988 och 1989, Tonell 1991).

Om planering betraktas som mer eller mindre synonymt till förhandling (tex Flodéus 1981 sid 16, Malmsten 1984 sid 72) blir förhandlingsplanering en tautologi.

När Cars & Snickars (Cars & Snickars 1990) i sin rapport om förhandlingsplanering deklarerar att de i begreppet lägger all planering där någon form av förhandling ingår, är det deras eget val av synsätt. Det finns starka argument för att använda detta vid analyser av planering. De gör emellertid ordet till ett betydligt vidare begrepp än vad som är det gängse - det som den kritiska debatten kring förhandlingsplanering använt.

Denna mer etablerade innebörd av begreppet företräder Lennart Tonell i sin beskrivning av 1980-talet som "förhandlingsplaneringens och de stora projektens decennium" (Tonell 1991). Endast Årstafältet av de tolv bostadsprojekt jag studerat (bilaga 1) anser jag utgöra exempel på förhandlingsplanering i denna bemärkelse - en uppfattning som får stöd i Stockholms fastighetsdirektörs tveklösa omdöme i intervju (4) att endast Årstafältet går in under begreppet förhandlingsplanering.

Detta är alltså en betydligt snävare tolkning av begreppet än den Cars-Snickars (Cars & Snickars, 1990) deklarerar. Årstafältet som exploatering innefattar ett stort inslag av kommersiell bebyggelse rätt. Till projektet är knutet stora investeringar i infrastruktur - flyttad motorled, tunnlar, stora trafikplatser, ny spårvägm m och som en del av projektet också bostadsbebyggelse.

Man kan också argumentera i exemplet Årstafältet att det består av två delar. En del som avser infrastruktur i utbyte mot kommersiell yta och en annan del som avser bostäder. Byggherrarna till bostäderna kommer nämligen antagligen att till stor del utses helt oberoende av vilka som bygger infrastruktur och lokalyta. Däremot är hela projektets vara eller inte vara beroende av infrastrukturen - ett skäl till att det ännu i augusti 1993 inte nått tidpunkten då markanvisning är aktuell - snarast ligger den allt längre bort i tiden.

Jag har alltså valt att se markanvisningarna ur ett enklare och mer traditionellt perspektiv: Hur använder kommunen sin till markinnehavet knutna speciella makt för att fördela rätten att bygga bostäder och med vilket resultat? Det var den frågan som initierade studierna. Det skulle krävas en helt annan uppläggning av såväl intervjuer som protokollstudier för att angripa själva förhandlingsmomentet och positionerna vid markanvisningar.

## Initiativet

Förslag till ett bostadsbyggnadsprojekt kan initieras av politiker, av byggherrar eller av tjänstemän. Lika ofta är det snarare "omständigheterna" som pekar ut ett möjligt projekt. Detta illustrerade ju Nybodahöjden (kap 2). Ett markområde "blev ledigt". Det rådde bostadsbrist och det fanns en allmän vilja att bygga varför det var naturligt för alla parter att bevaka möjligheter till exploatering. Officiellt sammanställer tjänstemännen bostadsförsörjningsprogrammet, som utgör en katalog över de möjliga bostadsprojekteten. En idé till bostadsbyggnadsprojekt kan ändå ha eminerat från en byggherre eller lanserats av politiker. I bakgrunden ligger också politiska direktiv. I de relativt få fall i Stockholm där byggherren äger marken är initiativet i allmänhet dennes.

## 10.3 Aktörsgruppernas "överlappning"

Att behandla grupperna av aktörer var för sig är att bortse från det betydande inslag av korporativism som skyttat förbi tidigare i framställningen och som finns representerat i systemet främst i form av:

- \* Politiker i byggherreföretagens styrelser
- \* Anställda i byggherreföretagen som tidigare tjänstgjort som kommunala tjänstemän eller haft politiska uppdrag med anknytning till byggande och exploatering eller vice versa.

Detta är ett ovedersägligt faktum. Betydligt svårare är det att avgöra den inverkan det har haft på besluten. Detta är givetvis också en punkt som är svår att nå som outsider. Alla är medvetna om det känsliga i frågan och är som väntat avvaktande i svaren - trots att själva systemet är öppet och sanktionerat, ja - det är planerat. Detta gäller ju t ex alla politiker i allmännyttiga och kooperativa byggherreföretags styrelser. Dubbelrollen och de solidaritetskonflikter som kan uppstå p g a detta är man medveten om och detta har vid skilda tillfällen diskuterats öppet i t ex fastighetsnämnden (5).

Inte minst är denna dubbla position känslig i just markanvisningssammanhang där man representerar såväl den som ger som den som får.

Samuel Strandberg (fp) har som ledamot i fastighetsnämnden, som kommunfullmäktiges vice ordförande och som ordförande i det allmännyttiga AB Stockholms hem uttalat (6): "Eftersom bostadsbolagen inte är självständiga aktörer på marknaden så går det. De rent politiska frågorna hör hemma i fastighetsnämnden. Det är enklare med Stockholms hem än de andra allmännyttiga bolagen just nu eftersom Stockholms hem inte är i behov av mark." Strandberg förekom i pressen i samband med att han som ledamot i fastighetsnämnden vägrade ge bolaget, där han var styrelsens ordförande, ekonomisk ersättning för "förgävesprojektering" i samband med upphävd markanvisning i kvarteret Ruddammen - en ersättning bolaget hade begärt. Att politikerna i bostadsföretagen är angelägna att markera bostadsföretagens självständighet gentemot kommunen har Bo Malmsten också kunnat konstatera för andra kommuner (Malmsten 1984 sid 185).

"Jag har inte märkt någon tendens hos fastighetsnämndens folk att värna om de egna företagen, men däremot en socialistisk tendens att värna om allmännyttan och den finns där även om dom inte sitter i styrelsen. Vi får ibland kritik av de kommunala bolagsledningarna för att vi inte värnar om de egna företagen" enligt Carl-Erik Skårman (m) (7). Enligt Skårman är detta dock känsligare för ledamötena i byggnadsnämnden - med planfrågorna. Sven-Eric Asplund (sp) påpekade att han strax före vårt samtal varit och röstat för att privata Besqab fick en anvisning i stället för Familjebostäder, där Asplund då tillhörde styrelsen, vilket dock gav honom kritik från företaget. Samtidigt har som redan sagts någon av politikerna antytt att Familjebostäder möjligen fick anvisning på Nybodahöjden istället för Stockholms hem därför att Asplund var vågmästarpolitiker. Även de kooperativa HSB, Riksbyggen och SKB har politiker från fastighetsnämnden i sina respektive styrelser (8), vilket alltså skiljer de allmännyttiga och dessa kooperativa företag från resten - i huvudsak inom den enskilda sektorn (9).

Svaren på intervjufrågorna leder inte längre än så här. Det finns betänkligheter med anledning av dubbelrollen, men samtidigt bygger ju hela systemet på en politisk kontroll av bostadsförsörjningens huvudagenter, och systemet har därför såvitt jag kunnat finna inte ifrågasatts i princip, utan det har endast gällt att parera direkta lojalitetskonflikter. Det är visserligen fråga om olika positioner med hjälp av kontakter etc men det har aldrig, såvitt jag vet, uppstått några rykten om oegentligheter eller otillbörlig påverkan inom systemet. Ingen som helst antydning till detta finns heller i alla de svar som passerat mig från olika aktörsgrupper.

En klar tendens i uttalandena från alla inblandade aktörer är att det är ovärderligt att ha en insikt i det kommunala systemets irrgångar, att ha kontakter och kännedom om ingångar, beslutsvägar, uttalade makthierarkier och traditioner i systemet.

Att ha varit planeringschef i Stockholms kommun, vara landstingspolitiker och samtidigt vara produktionsansvarig i Riksbyggen är en stabil plattform i uppgörelserna som Riksbyggens

Rolf Lund (10) själv framhållit och som andra organisationers företrädare spontant anser givit Riksbyggen styrka - som ett exempel. Även mellan de privata företagen och kommunen förekommer informella band och insikter av typen tjänstemän som gått från kommunen till byggherreföretag.

Ett exempel på vilka förvecklingar som kan uppkomma är denna: Det allmännyttiga AB Stockholmshems borgerliga styrelsemajoritet, vars representanter dessutom var ledamöter i fastighetsnämnden, beslöt i augusti 1991 att tacka nej till den markanvisning som fastighetsnämnden med majoritet av socialdemokrater och stockholmspartiet i juni hade beslutat tildela bolaget (11).

"Överlappningsfenomenet" kan också illustreras med följande utdrag ur David Pass' bok "Vällingby and Farsta, from idea to reality" (Pass 1973). Citatet är ur en intervju i april 1966 med Albert Aronson - nämnd redan i tidigare kapitel här i rapporten.

Aronson occupies a singular place in Stockholm public affairs. Since its inception, he has been chief executive of Stockholm's housing development and management company, AB Svenska Bostäder; he has simultaneously held posts on the city council, the central board of administration, and the boards and committees of finance, real estate and city planning. While Aronson's situation is not uncommon in smaller Swedish municipalities, it is unique in Stockholm. He believes that this combination of powers benefits both the company and the city: "If I didn't think it was good for the city, I would certainly give up some of my positions... We gain efficiency, save time; and deal with proposals much more rapidly. My personal contacts are tremendously useful....The intimate knowledge I have of the politicians' movements gives me a good idea of where is maneuvering room. In city planning work, success very often requires sailing between Scylla and Charybdis. There are always different currents, some of them dangerous; if the channel is well marked in advance, you reduce the risk of losing the ship (sid 182).

Utdrag ur "uppdragsregistret" för politikerna i Stockholms stadshus ger även idag intryck av nästan ofattbart många kontakter och kontaktvägar (12). Med dessa kommentarer om överlappningen går jag över till att behandla de olika aktörsgrupperna var för sig. De följande tre kapitlen handlar således om handläggarna, byggherrarna respektive politikerna.

## HANDLÄGGARE - HANDLÄGGNINGEN

"En dialektisk process hela tiden mellan oss och politikerna och de här byggintressena, som lägger kolorerade förslag på våra bord" (Hans Henecke, projektledare, fastighetskontoret) (1).

(Hela detta avsnitt har fått byta tempus den 1.1 1993, eftersom Stockholms kommunala administration i sin helhet omorganiserades vid denna tidpunkt.)

För varje bostadsbyggnadsprojekt har fastighetskontoret utsett en projektledare, som samordnar och leder projektet från idé till färdiga bostäder. Administrativt har sedan projekten grupperats i avdelningar efter geografiskt läge, medan samordningen av alla markanvisningsförslag, som ska föreläggas politikerna varit ett speciellt uppdrag för en handläggare. För själva planprocessen har sedan stadsbyggnadskontoret ansvarat.

Att uppfatta de politiska riktlinjerna, att anpassa dem till de aktuella projekten, att hålla reda på intresserade byggherrar, deras karaktär och kompetens, deras tidigare tilldelning, att föreslå fastighetsnämnden anvisningsenheter och byggherrar och ofta föreslå upprepade gånger vid återremitteringar och upphävda beslut - det är tjänstemannauppgiften i samband med markanvisning.

Den strikta klassiska uppdelningen av befogenheterna mellan tjänstemännen och politiker framträder klar och tydlig i många intervjuvar, dvs uppfattningen att man som tjänsteman endast omsätter de politiska direktiven och inte tar egen ställning. De politiska direktiven tenderar som nämnts att i markanvisningar följa klassiskt politisk indelning. Något förenklat kan man hänföra den grova "kvotfördelningen" dvs fördelningen på byggherrekategorier och upplåtelseformer till dessa direktiv. Som visades redan i avsnitet 9.3 är det sedan en flora av motiv som uppträder när det gäller att "finfördela" anvisningarna på byggherrar och för finfördelningen kommer förslagen ofta - men inte alltid - direkt från tjänstemännen. Dessa kan sedan vara projektledare eller överordnade/samordnande funktionärer. Det är i tjänstemannaförslagen motiven bakom markanvisningarna samordnas och presenteras. Byggherrarnas och politikernas kommentarer till projekten kommer alltså i senare kapitel. Eftersom samma projekt och stora beslut är utgångspunkten i dessa tre kapitel är det ofrånkomligt att vissa fakta återkommer som upprepningar.

Motiven till markanvisningarna kan hämtas direkt ur de förslag som föreläggs politikerna i fastighetsnämnden. Som redan tidigare kommenterats (9.3) saknar dock många förslag på byggherrar uttalade motiv. Intervjuer med projektledare har då fått bilda komplement. Motiven presenteras först med utgångspunkt i de studerade bostadsbyggnadsprojekten (11.1) - därefter i samlad och systematiserad form (11.2).

## 11.1 Motiven i projekten

Projekten finns journalmässigt redovisade i bilaga 1. Här följer en genomgång av motiven i de förslag fastighetskontoret givit till markanvisningar i projekten. Vissa av projekten ingår också i de stora samlade beslut som redovisades i avsnitt 9.4 varför jag också hänvisar till detta avsnitt.

### S:t Eriks sjukhusområde

De 1990 slutligen, efter åtskilliga såväl förslag som tidigare beslut, för S:t Eriks sjukhusområde utsedda byggherrarna var (se även i bilaga 1) (2):

<u>Kooperativa sektorn:</u>	SKB	160 lgh
	HSB	210 lgh
	Riksbyggen	90 lgh
<u>Allmännyttiga sektorn:</u>	Familjebostäder	70 lgh
	Stockholmsbyggen	70 lgh
<u>Enskilda sektorn:</u>	Arcona/Länsfast.	50 lgh

Projektet har beträffande anvisningarna ändrats i flera omgångar och ingick således såväl i det stora samlade beslutet 1988 (3) som 1990 (4), se avsnitt 9.3.

Motiven i de officiella förslagen är beträffande S:t Eriks sjukhusområde ytterst knapphändigt redovisade, och kompletteras därför med projektledarens information (5).

Att det blev just sex byggherrar förklaras dels av att planförslaget för området bildade vissa naturliga, avgränsade bebyggelseenheter att anvisa, dels av att man, som tidigare nämnts, i Helsingfors hade inspirerats att använda många byggherrar med relativt små bebyggelseenheter - för att få variation.

I bakgrunden låg också ett direktiv sedan tidigare att anvisa till allmännyttiga bolag, eftersom dessa förvaltar en relativt mycket mindre andel just i innerstaden jämfört med ytterområdena.

De båda kooperativa HSB och Riksbyggen jämte Riksbyggens allmännyttiga bolag Stockholmsbyggen var delaktiga redan i den tidigare anvisningen 1988. Detta var ett skäl att nu åter föreslå dessa. HSB hade dessutom aktivt visat intresse att uppföra bebyggelse för äldreboende, vilket planerades utgöra ett stort inslag i just S:t Eriksprojektet.

Ett av skälen till att det "stockholmskooperativa" SKB föreslogs var att SKB redan tidigare var fastighetsägare mittemot den tomt där man nu avsåg att bygga en skola. Att ha samma fastighetsägare i trakten betraktas som ett sätt att neutra-

liser eventuella protester från de boende, eftersom dessa "i utbyte" får nya bostadstillskott inom sin förening. Detta blir väsentligt eftersom SKB alltid har tillämpat internkö och internförmedling av bostäderna.

Kommunalt allmännyttiga bostadsbolaget Familjebostäder fick sin anvisning dels därför att något allmännyttigt kommunalt bolag enligt direktiven borde vara representerat i området och dels genom att man på fastighetskontoret bedömde att Familjebostäder just då hade behov av nya projekt.

Det privata och i markanvisningar för bostäder tämligen oprövade Arcona/Länsfastigheter HB hade fått andra pris i en markanvisningstävling om Jarlaplan på Östermalm i innerstaden och fick därför - som erkännande - nu anvisning på Kungsholmen, vilket inte var vad byggherren hade ansökt om.

Projektledaren förklarade sig ur sin synpunkt vara nöjd med fördelningen men ansåg inslaget av bostadsrätter, 53 %, vara för stort med hänsyn till bostadsrätternas redan tidigare relativt stora andel av just innerstadens lägenheter. Fastighetsnämnden beslutade alltså enligt detta förslag 1990 (6) och fördelningen gäller i princip alltjämt.

#### Ruddammen (Roslagstulls sjukhusområde)

Den senaste - och sista - anvisningsomgången för projektet Ruddammen hade, i likhet med S:t Eriks sjukhus ovan, föregåtts av flera turer om markanvisningarna - i Ruddammen ända sedan 1984.

Denna nya anvisningsomgång inleddes med en återremittering (7) från fastighetsnämnden 1987, som växlat majoritet från socialistisk till borgerlig mitt under mandatperioden 1985-87. Uppdraget vid återremitteringen var att ersätta Svenska Bostäder AB och SKB, föreslagna av fastighetskontoret 1986, med fyra privata byggherrar. Det som sedan presenterades fastighetsnämnden som förslag (8) var byggherrarna Olov Lindgren AB, Einar Mattsson AB, Reinhold Gustavsson AB och SKB, dvs tre privata och den fjärde var kooperativa SKB, föreslagen en gång tidigare. Det nya förslaget stämde alltså inte helt med politikernas direktiv om fyra privata. Enligt fastighetskontorets projektledare (9) var motiven att föreslå just dessa dels att de samtliga hade ansökt om mark, dels att det mot ett av dem fanns "vissa skyldigheter" eftersom det hade missgynnats med mark en tid. Byggherren Einar Mattsson AB anses pålitligt att föreslå eftersom företaget är accepterat av både de borgerliga och socialistiska politikerna. Visserligen är det ett privat företag, men det har klara sociala ambitioner, är lyhört och har varit verksamt länge (10). Det tredje privata företaget är en byggherre som enligt projektledaren staden gärna samarbetat med och som dessutom ägde fastigheter intill, vilket - med samma formulering som i S:t Eriksprojektet ovan - kan neutralisera protester. Att föreslå SKB stred som sagt egentligen mot uppdraget från fastighetsnämnden men ansågs ge naturlig konkurrens mellan företagstyper och var ett intiativ av pro-

jektledaren (11) vilken också gärna hade sett ett allmännyttigt företag representerat i gruppen, men här böjde sig för direktiven. Fastighetsnämnden fattade beslut enligt förslaget 1988 (12) och det ingick i ett av de stora samlade paketbeslut som redovisades i kapitel 9.

## Nybodahöjden

Motiven som ligger bakom den senaste omgången förslag (13) i fallet Nybodahöjden är svåra att rekonstruera. De är bl a ett resultat av utebliven tävling, där vissa företag hade presenterat uppmärksammade ackquisitionsskisser som man på fastighetskontoret ville uppmuntra och tillvarata med markanvisning. Eftersom projektet ingick i ett av de större samlade besluten (se avsnitt 9.4) är också vissa överväganden och motiv för val av byggherrar till Nybodahöjden att betrakta som resultat av att det är en del av en större sammansättning av förslag givna inför en politiskt labil fastighetsnämnd med starkt vågmästarparti (14). En ungefärlig tredelning mellan byggherrekategorierna föreslogs. Stockholmshem AB uppmanades av fastighetskontoret att ansöka om mark i Nyboda. Detta bolag ansöker annars av princip inte skriftligt om markanvisning (15) trots uppmaning 1987 och av orsaker som redovisas i nästa kapitel. Projektledaren (16) hade gärna sett att ett speciellt företag, nämligen Allhus AB, hade fått någon av anvisningarna eftersom detta företag hade ett annorlunda sätt att förvalta och ge boendeservice som hade kunnat tillföra projektet kvaliteter. Det samlade förslaget från fastighetskontoret kom dock inte att innefatta Allhus i Nyboda. Möjligen räknades de till de alltför oprövade (17), och det kan noteras att detta bolag något halvår senare gick i konkurs.

## Övriga exempel bland projekten

Ur projektexemplen kan nämnas vissa ytterligare motiv. Riksbyggen och SKB föreslogs av projektledaren (18) för Långbro sjukhus av det skälet att de båda bolagen gemensamt hade utarbetat skisser och ett program för bostäder på området och var beredda att omgående påbörja planeringen för en snabb igångsättning. Båda företagen var dessutom redan tidigare förvaltare i stadsdelen. Remissinstanserna ansåg det viktigt att bevara kullarna och skogsbitarna på området, vilket var just vad dessa byggherrar hade föreslagit. Denna fördelning kom - men endast för en kort period - att av politikerna förkastas till förmån för en annan.

I Lilla Katrineberg (Liljeholmen) hade fastighetskontoret föreslagit Riksbyggen som byggherre (19), med motivet att Riksbyggen ansågs ha tillräckligt mått av erfarenheter och resurser för ett tekniskt så komplicerat projekt. Den borgerligt dominerade fastighetsnämnden ändrade dock detta till förmån för SBC Bo (20).



Motiven att föreslå allmännyttiga Stockholmshem AB för att bebygga Starrbäcksängen ligger så långt tillbaka i tiden (1976) att ingen säger sig minnas det, men att ett skäl sannolikt var att de allmännyttiga bolagen vid denna tid enligt politiska direktiv skulle tilldelas mycket (se kap 8), dels att Stockholmshem redan förvaltade andra fastigheter intill (21).

För Nybohovsberget byggde förslaget 1987 (22) med allmännyttiga Svenska Bostäder som byggherre helt på den s k förvaltningsprincipen (23). Detta bolag förvaltar hela den bebyggelse, 1.200 lägenheter, som redan finns på berget. Detta strider däremot påtagligt mot argumenten i andra projekt - att få variation. Nybohovsberget är ett område som i sin utformning bär en i särklass enhetlig "1960-talsprägel" och alltså dessutom har en enda förvaltare och en enda upplåtelseform. De kraftiga protesterna från invånarna mot en ny bebyggelse, som skulle avskärma en del av utsikten, fick byggherren i uppgift att "tackla", ett uppdrag i vilket denne - kort uttryckt - haft allt annat än framgång. Ingen bebyggelse har ännu kommit till stånd i Nybohov. Fastighetsnämnden godkände däremot omedelbart förslaget till byggherre 1987 (24).



"På andra sidan fjärden, dominerande högt, ligger den nya tiden. Jag har lärt mig att vända blicken nedåt från denna Frankensteins gäspning: de dystra hyreskasernerna i Nybohov."  
(Sven Fagerberg i "Svärdfäktarna" 1963)

Jag lämnar här illustrationen av motiv i projektexemplen. De övriga projekten lämnar jag med de upplysningar som finns i den katalogmässiga uppställningen i bilaga 1. Även där finns motiven angivna. Jag samlar istället i nästa avsnitt motiven till anvisningarna för granskning.

## 11.2 Motiven allmänt

Motiv som uppträder i förslagen till anvisningar och lämnar förvaltningen för politiskt beslut har redan framträtt i tidigare kapitel. Det är en stor samling motiv som jag här väljer att presentera i koncentrat. Motiven har jag noterat dels i de offentliga handlingarna, dels i intervjuer. I samband med beskrivningen av de stora besluten under det senaste decenniet i avsnitt 9.4 skilde jag på a) kvotfördelning till olika kategorier byggherrar och upplåtelseformer och b) detaljfördelning med ofta andra typer av motiv.

De politiska motiven ligger, som redan beskrivits, i botten och anger främst viss "kvotfördelning" eller "mix" som det också uttryckts. Motiven i dessa båda grupper går i sin tur att beteckna som såväl bostads- som byggherrrelaterade. Exempel på anvisningsmotiv grupperade i bostads- respektive byggherrrelaterade:

- a) "bostadsmotiv" - hustyper, lägenhetstyper, upplåtelseformer, förvaltningsformer
- b) "byggherremotiv" - turordning och "rättvisa" mellan byggherrarna, komensationer och gamla löften, hänsyn till deras produktionssituation och interna bostadskö.

Kapitlets inledande citat ur de statliga direktiven från lantmäteristyrelsen/bostadsstyrelsen inger föreställningen att det är bostaden som står i centrum för anvisningarna och att det endast är den som i sin tur motiverar valet av byggherre. Varken skrivna utlåtanden/protokoll eller intervjuer ger belägg för att detta skulle vara vägledande. Möjligen kan det sägas indirekt ligga bakom andra motiv. Motiven överlappar också ibland mer eller mindre tydligt varandra. "Intern kö" kan ju exempelvis ses som ett mått på efterfrågan på just detta bostadsområde och är då ett mer bostadsorienterat motiv än t ex "turordning mellan företagen".

Motiven kan också klassificeras i offentliga motiv - dvs sådana som angivits i de offentliga handlingarna och ett antal icke redovisade motiv varav vissa ändå är ganska självklara, andra framträder först i intervjuerna medan ytterligare några bara kan anas och till slut med viss sannolikhet också en hel del motiv som man som utomstående inte ens anar. Det ska dock redan här påpekas, att det inte finns några som helst tecken på "oegentligheter", vilket jag återkommer till som ganska hedrande för ett system med så pass stora ekonomiska värden och så stora maktbefogenheter involverade under så lång tid. Det har ändå undgått korruptionsrykten etc. Detta är en fara med samhällsägda mark i andra system - uppmärksammat av många, t ex av K. Ashraf Huque 1987 (sid 105).

Följande motiv har jag identifierat i de offentliga handlingarna och vid olika intervjuer:

## I. Motiv vid kvotfördelningen:

De två kvotdelningsgrunderna byggherrekategori och upplåtelseformen till lägenheterna har jag kommenterat tidigare. De utgör alltså en utgångspunkt i många beslut och kräver inte ytterligare kommentarer här. Det kan gälla fördelningsgrunder för visst geografiskt område eller för anvisningarna i stort. Här tillkommer också det under senare år starkt betonade motivet att förse bostadsområden med så blandade bostadsformer i alla bemärkelser att det ger förutsättning för blandad demografisk och social sammansättning av befolkningen, dvs ett "antisegregations"- eller "blandningsmotiv" (i brist på en bra term för motsatsen till segregation!)

## II. Motiv vid detaljfördelningen:

### "Stordriftsfördelar"

- \* byggherren förvaltar redan bostäder i omgivningen
- \* har en annan anvisning intill, vilket kan ge vinster i samproduktion

### Idé- och upphovsmannarätt

- \* byggherren har lämnat förslag och idéer, t ex i form av ackvisitionsskisser, allmänna idéer om specialbostäder etc
- \* byggherren har vunnit tävling (för det aktuella området eller annat, eller för en idé)
- \* byggherren har "hittat"/föreslagit markområdet ifråga

### Byggherreegenskaper

- \* allmän duglighet (angivet endast i intervjuer)
- \* speciell lämplighet för vissa projekt  
tex små projekt, små "knepiga" projekt, mycket komplicerade projekt, projekt med krav på anpassning till natur, till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse etc., projekt där ombyggnad är kombinerad med nybyggnad,
- \* samarbetsförmåga (endast intervjuer)
- \* soliditet och pålitlighet (endast intervjuer)
- \* karaktär av byggherre/förvaltare och inte av enbart entreprenör.
- \* duglighet som förvaltare
- \* förmåga att "hantera" lokala opinioner

### Kompensationsmotiv

- \* kompensation för annan anvisning som av något skäl omintetgjorts

### Produktions- och rättvisehänsyn mot byggherrarna

- \* byggherrens produktionssituation, produktionsapparatens storlek, bindning till annat projekt etc
- \* den interna efterfrågan på byggherrens bostäder, tex föreningsköerna hos HSB, Riksbyggen, SKB
- \* "rättvise-skäl", turordning etc mellan byggherrarna

#### Företagens förfrågningar, uppvaktningar, marknadsföring etc

- \* allmän påverkan av tjänstemän och politiker (angivet endast i intervjuer)

#### Övriga motiv

- \* endast den föreslagna byggherren har ansökt om anvisning
- \* ekonomiska bedömningar

#### Lottning

- \* att bland möjliga byggherrar (vilket innebär att en förstahandssållning redan gjorts) genom notarius publicus faktiskt lottas ut anvisningar. Detta har förekommit under vissa perioder, men inte under 1980-talet.

#### Inget motiv angivet

Mycket vanligt är att inget som helst motiv anges. Det är en del av "maktutövningens" tydliga uttryck - att inte ens behöva uppge argument för val av byggherre. Ingen kan på formella grunder avkräva det. Detta är något som flertalet byggherrar i intervjuer uppgett sig besvärade av - se nästa kapitel.

### 11.3 Arbetsformer och kontakter

Som antytts tidigare är det en stor mängd byggherrar som på olika sätt visat intresse för att få mark anvisad att bygga bostäder på. Bara under perioden 1987-92 är det ett hundratal byggherrar det gäller. Vid den tidpunkten infördes på politiskt initiativ ett slags obligatorisk skriftlig ansökan från de intresserade företagen. Tidigare var det en helt informell hantering. Byggherrarna presenteras i nästa avsnitt. Nytt i de senaste årens förslag är att förvaltningen inför politikerna också redovisar vilka företag som visat intresse för respektive projekt, eller anmält ett allmänt intresse. Ansökningarna som kommer till fastighetsnämnden/fastighetskontoret har samlats och sammanförts i ett register, omnämnt tidigare (25). Även själva ansökningarna arkiveras.

Inte mindre än tjugo byggherrar hade, som tidigare nämnts, sedan 1987 anmält sitt intresse för att bebygga Nybodahöjden (se journalen i kap 2), vilket ju i utgångsläget gav kommunen stora valmöjligheter. De företag som ansökt om anvisning har per brev kort meddelats att de inte erhållit markanvisning. Inga som helst förklaringar har bifogats som visat varför de inte erhållit markanvisning - eller varför vissa andra erhållit sådan.

En faktor i systemet som ligger latent i svaren, men som framträder så påtagligt för projektet Hökarängen (se bilaga 1) med lång tidsutdräkt och många förändringar, är byggherrarnas ut hållighet. Trots många år av föreslagna, beslutade och återtagna anvisningar så har byggherrarna funnits till hands. "Ingen tors hoppa av av risk för att inte få nya anvisningar" (26). Just denna förutsättning har varit så självklar att ingen egentligen kommenterat den, nämligen att hur opålitliga, ombytliga och svårbegripliga anvisningsbesluten än blivit,

främst p g a politiska förvecklingar, så har administratörerna kunnat räknat med att byggherrarna ställer upp. Att det har funnits gott fog för denna förtröstan bekräftas övertygande av intervjuerna med byggherrarna (se kapitel 12 om byggherrarna). Därför väckte det alltså tidningsrubriker när en byggherre 1992 i Stockholm - tillika kommunalt allmännyttig - i augusti 1991 "hoppade av" en anvisning (DN 1991-08-30). Idag är detta dock inte längre uppseendeväckande med hänsyn till rådande lågkonjunktur, dålig efterfrågan på de nya bostäderna och många byggföretag på väg mot konkurs. Detta har också lämnat spår i form av betydligt färre ansökningar till projekten i bostadsförsörjningsprogrammen.

En annorlunda "förhandlingssits" gentemot en byggherre har staden haft i projektet Stora Sköndal (se bilaga 1), som är det enda av de studerade projekten där en privat markägare är inblandad. Där är det framför allt direkt uppenbart att det är den privata markägaren - stiftelsen Stora Sköndal - som kunnat avgöra när utbyggnaden ska ske. Stockholm äger visserligen en del av marken, men en förutsättning för projektet har varit att exploateringen sker i samverkan med ägaren till den större egendomen i det tänkta planområdet. Här kommer dessutom med stor sannolikhet stiftelsen att kräva att få bli byggherre även på den kommunala marken.

Det framkommer i flera fall att projektledare har en klar uppfattning om vilken uppsättning företag de skulle önska ha i sina respektive projekt - och något annat vore väl egendommeligt. Samtidigt framträder lika tydligt en försiktighet med att avslöja denna egna vilja - att ange vissa byggherrar. Rollen som neutral handläggare är starkt respekterad. Ur min synpunkt är det annars särskilt intressant att få synpunkter från just projektledare - de som ska arbeta tillsammans med företagen och som på nära håll ser såväl processen som resultatet.

### **Möjligheterna för byggherrarna att påverka förslagen**

Eftersom fastighetskontorets förslag ändå har en stor betydelse för besluten, trots alla exempel på ändringar mellan förslag och beslut, är det helt naturligt att byggföretagen på olika sätt försöker ge sig till känna - och göra sig kända - på fastighetskontoret. Det är dock svårt att från intervjuerna med de anställda på fastighetskontoret få en överblick över sätten att påverka och inte minst resultatet av byggherrarnas uppvaktningar. Om detta har byggherrarna uttryckt sig fri-språkigare än handläggarna.

Öppet tillgängliga, om än att betrakta som interna, är de skriftliga ansökningar om markanvisning som jag talat om tidigare, men som endast finns samlade sedan 1987. Dessa är, som nämnts, också sammanställda i ett register. Det finns naturligtvis en mängd andra sätt för byggherrarna att fästa uppmärksamheten på sin existens och förmåga. Frågan om företagens former av uppvaktning, och om fastighetskontorets hantering av detta tycker jag mig har fått så pass knapphändiga och försiktiga svar på i intervjuerna på fastighetskontoret

att jag lämnar den här. Eftersom jag ställt motsvarande fråga till såväl byggherrar som politiker tar jag upp tråden igen i kapitel 12 och 13.

### Accepteras alla företag?

Orsakerna till att många av de företag som ansöker om anvisning inte får gehör för sina propåer framträder mycket tydligt såväl i fastighetskontorets handlingar som i intervju-svar. "Att marken inte räcker till alla" är ett motiv som skymtat - kanske framför allt i tidigare markanvisningsepoker. Det är dock helt intetsägande eftersom man hela tiden ändå har byggt. Det säger bara med andra ord att vissa företag ligger långt ned på prioriteringslistan - alternativt uttryckt - aldrig förs upp på den.

### Varför får man inte anvisning?

Det är alltså sammanfattningsvis helt klart att en stor andel av de byggherrar som ansökt om mark sorteras bort - eller snarare - aldrig sorteras in i förvaltningens förslag. Förvaltningen är heller inte skyldig inför någon att motivera detta. Vissa orsakskomplex framgår dock:

#### i. En enda ansökan till ett enda projekt

Vissa företag får ingen anvisning, men har inte heller ansökt mer än en gång. Det kan då ofta röra sig om just ett projekt man är intresserad av - tex när en bostadsrättsförening vill komplettera sitt bestånd. Sorterar man bort dessa, som ju inte kräver något allmänt ställningstagande till byggherrarna ifråga utan är avhängigt av om projekten är godtagbara, kvarstår ändå en stor kader "anvisningslösa" byggherrar.

#### ii. Entreprenadföretag etc.

Rena entreprenadföretag har mindre chans att få anvisning än de företag som är beredda att också förvalta och har dokumenterad erfarenhet av detta. Detta uttalades klart i t ex tjänsteutlåtandet 1987 inför det samlade beslutet i februari 1988, beskrivet tidigare (27). Här står att "kontorets förslag innebär att den helt övervägande delen av projekten tilldelas företag med förvaltningsinriktning" och att "entreprenörföretagen ges tillfälle att konkurrera i entreprenadledet" (28). Detta har också enligt intervjuerna uttalat funnits som motiv bakom många andra anvisningsbeslut.

Icke desto mindre har många företag släppts in även som byggherrar trots att de i princip är entreprenadföretag. Ett exempel, Skanska, behandlas i en studentuppsats (Gabrielsson & Möller 1990). Skanska har under perioden 1980-90 fått endast en enstaka anvisning i ett visst projekt under namnet Skanska. Svårigheter att skilja mellan koncernen med dels entreprenören Skanska och dels vissa dotterföretag vilka uppträder som byggherrar och förvaltare (t ex JM) gör uppsatsens uppgifter om att stora mängder anvisningar gått till Skanska missvisande på denna punkt. Jag återkommer till detta faktum men då ur "bygg-

herreaspekten" i kapitel 12. Ofta vädjar entreprenadföretag om anvisning genom att i sina ansökningar försäkra att de avser att uppträda som ansvariga förvaltare framöver.

### iii. Oprövade företag

Oprövade företag accepteras i princip inte. Man måste först visa att man kan bygga, vilket kan ske i entreprenadledet, och därefter försöka övertyga om att man seriöst även tänker ta sig an förvaltningsledet. Det är emellertid något av en kärnfråga i systemet: Hur kan nya företag komma in i anvisningsrutinerna? Hur konserverande är anvisningssystemet på branschens struktur? Hur påverkas bostadsförsörjningen av att man uppmuntrar seriösa förvaltare?

En tänkbar "ingång" för de oprövade företagen är ju nästan helt stängd i Stockholm, nämligen att genom egna markförvärv få möjlighet att bygga och därvid ta sig in bland de erkända. Frågorna jag ställt i detta stycke återkommer i kapitel 14 - om "markanvisningarnas resultat".

### iv. Övriga skäl

Det kvarstår efter förklaringarna ovan ändå en ganska stor grupp intresserade byggherrar som av andra skäl inte accepterats. Företagen kan ha brutit mot underförstådda överenskommelser tidigare eller på annat sätt fått stämpel som osolidariska och opålitliga. Kverulans och klagomål på staden t ex beträffande tomträttsavgälderna kan också diskvalificera (29). Mitt intryck - med viss försiktighet i tolkningen av försiktiga svar - är dock att detta inte är alltför vanligt, men har förekommit. En viss aversion mot vissa företag finns, eller har funnits, inom fastighetskontoret. Samtidigt framgår att man måste vara ytterst försiktig som tjänsteman i den typen av uttalanden och även om vissa byggherrenamn nämnts i sammanhanget avstår jag därför helt från att exemplifiera här. Generellt sett har jag dock oftare mött uppgiften att en viss avvaktande hållning mot vissa företag faktiskt existerar än att de intervjuade själva säger sig företräda någon sådan. Perioder med visst inslag av repressalier i form av uteblivna anvisningar till vissa företag uppges ha förekommit.

Det förekommer också att företag inte får markanvisning därför att de har egna markinnehav och därför anses "självförsörjda". Detta var ett vanligare argument under tidigare decennier, när det fortfarande var en ansevärd mängd privat mark som bebyggdes med bostäder i Stockholm. Detta var dessutom ett argument med större tyngd innan det s k markvillkoret infördes 1975, beskrivet tidigare i kapitel 4.

Huvudintrycket är dock till slut att "byggherreaversion" är undantag och att respekten för förmågan hos de flesta aktuella byggherrar dominerar. Det har vid intervjuerna framkommit att man skulle vilja använda mer av kvalitetsbedömningar som anvisningsargument än man anser att politikerna ger utrymme för. Däremot är det svårt att få riktig klarhet i vilken typ av kvalitet det egentligen gäller.

Ett seminarium på Stockholms stadsbyggnadskontor 1992 (30) under rubriken "Byggkvalitet - ansvar och roller" med före-

trädare för byggherrar, konstruktörer, arkitekter och bygglovgranskare gav ett klart intryck av problem med vissa byggherrar-byggböretag som anses opålitliga. Man pekade på att branschen bevisligen avsatt en stor byggnadsmassa med fullständigt otillfredsställande byggkvalitet t ex under "miljonprogramsåren". Denna synpunkt får alltså inte stöd av intervjuerna på fastighetskontoret (31). Fastighets- och stadsbyggnadskontoren har gemensamt initierat ett projekt för "erfarenhetsåterföring" från nybyggda områden med betoning på kvalitet för att bli kunna använda vunnna erfarenheter vid nya beslut om markanvisning (KBP 1993-97).

Vid ett par tillfällen har byggherrar begärt att få fastighetsnämndens markanvisningsbeslut rättsligt prövat med anledning av utebliven anvisning och bli åberopat just rättviseskäl. Resultatet av detta redovisas i kapitel 12, "Byggherrar".

## Tävlingar

I en skrivelse 1987-09-08 till fastighetsnämnden från de borgerliga partiernas och stockholmspartiets ledamöter efterlyste man ett större inslag av markanvisningstävlingar för att stimulera till konkurrens om utformning och upplåtelseformer av bostäder där man menade att projektens ekonomi och arkitektur liksom miljömässiga kvaliteter borde vara utslagsgivande för bedömningen. Man uttalade dock samtidigt att små projekt inte är lämpliga för detta. Som svar sammanfattade fastighetskontoret i ett tjänsteutlåtande 1987 (32) sina synpunkter, nämligen att:

- \* erfarenheter av tävlingar där kostnader/hyror ingår som delmoment var inte övertygande eftersom vinnande byggherre tex genast i flera fall hade överlåtit anvisningen eller direkt höjt hyrorerna ovanför tävlingsnivån etc.
- \* bruksvärdessystemet gör att hyrorerna inte var "tävlingsbara" - att de inte stod i direkt relation till produktionskostnaderna.
- \* nyproduktionskostnaden för bostadslägenheter ändå var så hög i den överhettade ekonomin 1987, att projekten inte kunde bära de kostnader en tävling innebar - i synnerhet inte små projekt.
- \* det skule innebära försening av projekten och mycket merarbete.
- \* det ofta är lättare att genomföra s k parallella uppdrag (33), dvs spara tävlingsmomentet till arkitektledet sedan marken redan anvisats (se Nybodahöjden kap 2, min anm.) vilket man framhöll hade med framgång tillämpats i andra projekt t ex Skarpnäcksfältet.

Iakttagelser i andra kommuner - såväl förortskommuner till



Stockholm som t ex Göteborg och Malmö, bekräftar att inställningen till tävlingar är ungefär densamma i dessa (34).

Projektet Trädskolan (se bilaga 1) utlystes som markanvisningstävling 1981 med tre byggherrar inbjudna - ett allmännyttigt (det lilla Räckstahus AB), ett kooperativt och ett privat. Räckstahus vann, men projektet lades fr o m 1983 på is några år p g a svag efterfrågan på bostäder. När det på nytt togs upp igen 1985, var vinnaren inte längre intresserad, varför de två övriga fick dela på markanvisningen. Avsikten var dock att de skulle bygga enligt det vinnande förslaget, men byggde istället enligt det förslag andrapristagaren och nu alltså också en av byggherrarna givit (Kristensson 1987).

Sedan dess har t ex en uppmärksammas tävling för bebyggelse på Jarlaplan på Östermalm genomförts med hårt kritiserat förlopp och resultat (35).

En markanvisningstävling 1989 för "energislåda bostadshus med bra komfort" i Gubbängen tilldrog sig stort intresse. Tre vinnare utsågs, men ingen byggnation har påbörjats (36).

En tävling som staden tillsammans med byggmästarföreningen utlyste till föreningens 100-årsjubileum för 80 lägenheter i Skarpnäck aviserades redan i det ovan nämnda tjänsteutlåtandet 1987 (37) och har sedan dess resulterat i att sju vinnarfirmor utsetts, vilka också hunnit uppföra varsin del av bebyggelsen - med positivt uppmärksammat resultat (omnämnt även i 8.6).

Sammanfattningsvis uttalade man redan 1987 i det ovan nämnda tjänsteutlåtandet att "markanvisningstävlingar i regel endast bör genomföras för större komplicerade projekt där det är speciellt värdefullt att kunna välja mellan flera genomarbetade förslag." Intervjuer på fastighetskontoret har bekräftat att denna värdering av markanvisning i form av tävling fortfarande 1990 var den förhärskande och av i princip samma skäl som 1987. Såväl Nybodahöjden som Ärvingefältet var i något skede föreslagna för tävling, men "direktanvisades" till slut, troligen främst i syfte att vinna tid. Erfarenheten från de tävlingar som genomförts är, vilket framgått ovan, blandade.

## Kontakten med politikerna

"Jag tror inte det finns någon djup överliggande plan för hur vi ska göra det här - jag har inte märkt någon på de år jag har jobbat här - utan det finns ett pragmatiskt jämkande för att tillgodose de behov som är starkast för dagen, att få en slags balans "(Hans Henecke 1990) (38).

Såväl tjänstemännen på fastighetskontoret som byggherrar och politiker framhåller den ombytliga och osäkra politiken under 1980-talet när det gäller markanvisningar och jämför med de klarare direktiv man hade tidigare. Framför allt hänvisar man

ofta till den tidigare nämnda (avsnitt 8.5) Sättraprincipen från 1961 som för lång tid i praktiken gav 45 % till allmännyttiga företag, 10% till kooperativa och 45 % till enskilda. Detta var ändå, väl att märka, en fördelningsprincip som hade genomförts i vad som nästan var en utpressningsaktion från starka enskilda företag. Klarare riktlinjer underlättar verksamheten för dem som ansvarar för organisationen av utbyggnaden oavsett hur riktlinjerna ser ut eller har uppkommit.

Överhuvudtaget har märkts en viss brist på förståelse för alla de turer i anvisningarna som politikerna åstadkommit - och då ofta med utebliven information till handläggare/projektledare om orsakerna till alla de ändringar den politiska nämnden genomdrivit i fastighetskontorets förslag. Ändringarna är en slags interna och ofta ganska komplicerade uppgörelser mellan politikerna, som projektledare och andra ansvariga uppgivit sig - i något olika grad - veta påfallande litet om. Det redan tidigare nämnda Hökarängsprojektet med alla sina turer är ett exempel, där detta äventyrat själva möjligheten att genomföra projektet. Det blev här projektledarens uppgift att till slut försöka neutralisera effekterna av de många, ovanligt små delprojekten som var fördelade på många byggherrar. Lösningen sågs i möjligheten att få byggherrarna att samordna produktionen, byta byggnadsobjekt med varandra etc (39).

Ingen av berörda tjänstemän säger sig heller vara riktigt införstådd med varför politikerna ändrade i fastighetskontorets förslag inför det senaste beslutet (1990) i Nybodahöjden - exemplet i kapitel 2 - från ett allmännyttigt bolag till ett annat och från ett kooperativt till två. Detsamma gäller för L:a Katrineberg, för Ärvingefältet och inte minst Långbro sjukhus. Frågan återkommer dock i kapitlet "Politikerna" - i samband med politikernas svar.

Beskrivningen tidigare av de stora samlade besluten under perioden 1980-90 vittnade också om synnerligen stora förändringar mellan förslagen och besluten. Om man från fastighetskontorets sida säger sig inte förstå politikernas ändringar, så kan man som utomstående iakttagare samtidigt förvåna sig över den optimism med vilken fastighetskontoret lagt fram åtskilliga omfattande förslag som så tydligt har utmanat den just då rådande majoriteten i fastighetsnämnden. Förvaltningen har uppenbarligen haft ett slags egen stark och "politisk vilja" och sett sig som övertygade bärare av en tradition inom bostadsförsörjningen i Stockholm. Detta har ju direkt också till och med vissa av fastighetsdirektörerna givit uttryck för - tydligast Sven Hansson i sitt agerande inför det stora samlade markanvisningsbeslutet 1980 och i intervju 1993 (40) (avsnitt 9.4). Tjänstemannen som endast teknokrat eller politisk och värderande aktör är en klassisk fråga. Den har nyligen beträffande planerare behandlats av Dahlgren & Khakee (1990) och är möjligen än mer befogad i samband med markanvisning, där politisk ideologi är tydligare än i samband med fysisk översiktsplanering.

## Inflytande från andra förvaltningar

Även om det varit fastighetskontorets uppgift att förbereda markanvisningsärenden så har även andra delar av kommunförvaltningen haft ett inflytande - oklart dock hur stort. Frågan är mest intressant beträffande stadsbyggnadskontoret. Enligt fastighetskontoret (41) har stadsbyggnadskontoret ett obetydligt inflytande!

En klassisk rollfördelning mellan stadsbyggnads- och fastighetssidan och i samband med detta en viss dragkamp om kompetensen mellan de båda nämnderna när det gäller bostadsbyggnad har uppenbarligen existerat lika länge som själva nämnderna. Detta illustreras av följande citat av fastighetsnämndens starke man, borgarrådet Carl Lindhagen, med anledning av att man 1920 ville inrätta en stadsplanenämnd vid sidan av den år 1919 inrättade fastighetsnämnden:

"En sådan ordning kan verkligen bli ganska äventyrlig icke blott i följd av frågans söndersplittning i och för sig. Jämväl och kanske i all synnerhet kan befaras att livsförhållandena och erfarenheterna om de mänskliga behoven, representerade av fastighetsnämnden, ej få tillräckligt inflytande på teorierna, representerade av stadsplanenämnden. Denna farhåga minskas ingalunda därav, att just den senare nämnden ifrågasatts skola organiseras övervägande funktionaristiskt. Rätteligen kommer under sådana förhållanden stadsplanenämnden att kunna dessutom förvanskas till en inrättning besjälad mera av estetiska synpunkter än av sociala nödvändigheter (min understrykning). Och man kan i varje fall vara viss om, att den med det snaraste tillägnar sig hela makten över stadsplanerna och inrymmer endast skeninflytande åt fastighetsnämnden, som utan kännedom om förberedelserna sättes i lyckligaste fall i efterhand inför ett fullbordat faktum. Av dessa skäl nödgas jag i första hand påyrka, att den tilllämnade stadsplanenämnden inrangeras såsom en särskild avdelning under fastighetsnämnden" (42).

Stadsplanenämnden inrättades likväl. En viss dragkamp om befogenheterna har existerat fram till nu. Lindhagens farhågor om en fastighetsnämnd berövad sin makt har dock visat sig helt obefogad. Inte minst genom ett under de följande decennierna påspätt markinnehav kom fastighetsnämnden att få ett mycket starkt inflytande över bostadsförsörjningen. Den har i princip varit allenarådande när det gäller markanvisningarna och kommer att vara det även i fortsättningen i den nya organisationen fr o m 1993, dock med namnet gatu- och fastighetsnämnden. Den här tydligt gamla och fortfarande aktuella frågan om rollfördelningen mellan stadsbyggnadssidan och fastighetssidan har också givit sig tillkänna när det gäller markanvisning. Markanvisning är fastighetssidans uppgift i Stockholm och det var fortfarande känsligt 1991 om detta inte respekterades (43).

Enligt Stig Jakobsson, arkitekt på stadsbyggnadskontoret, har stadsbyggnadskontoret (44) inget inflytande och ingen åsikt när det gäller val av byggherre. Man får däremot ofta ta del av ackvisitionsskisserna. Indirekt kan man påverka genom alla de kontakter som finns. De ibland divergerande synpunkterna mellan de båda förvaltningarna om exploateringsgraden berördes i kapitel 5. Beträffande markanvisningstävlingar har stadsbyggnadskontoret i princip samma inställning som fastighetskontoret och om man istället praktiserar parallella uppdrag som i Skarpnäck och Nybodahöjden har stadsbyggnadssidan ett större inflytande. Detta är tydligt i projektet Nybodahöjden eftersom stadsbyggnadskontoret där valde arkitekter för uppdraget, vilket sedan delvis styr byggherrarnas insatser. Betecknande är kanske att Stig Jakobsson som företrädande stadsbyggnadssidan anser att byggherrens kvalitet är beroende av vilken arkitekt han anlitar - en synpunkt som inte ens antytts vid intervjuerna på fastighetskontoret.

Alldeles klart framgår också att man varken från fastighetskontoret eller byggherrarnas sida uppskattar den typ av mycket detaljerade och låsta stadsplaner som t ex Starrbäcksången representerar. Det anses där ge svårigheter och beroenden i genomförandet som både projektledare och byggherrar finner svåra att hantera (45).

Även andra kommunala förvaltningar liksom organisationer med intressen i utbyggnaden - t ex landstinget för gruppbostad - kan ha synpunkter på samarbetet med och "kvaliteten" hos byggherrarna och därmed markanvisningen. Jag har inte granskat detta, och ingen har antytt något sådant inflytande på byggherrevalet.

Jag går därmed över till att beskriva markanvisningarna med utgångspunkt från uppgifter från de involverade byggherrarna.

## BYGGHERRAR

### 12.1 Byggherrar - kvantitet, kategori och karaktär

Innebörden av begreppet byggherre har redovisats i avsnitt 6.3. Jag kallar urskiljningslöst alla byggherrar också för företag, även dem som formellt borde kallas föreningar, stiftelser, privatpersoner etc. Dels förenklar det texten, dels uppträder ju samtliga just när de är byggherrar som "företag". Detta sätt att använda begreppen tycks också vedertaget i "kommunal" text. Företagen är förtecknade i bilaga 2.

Sextiotvå byggherrar har under trettonårsperioden 1980-92 fått markanvisning. Femtioåtta av dessa finns representerade bland markanvisningarna under periodens sex sista år, 1987-92. Det är alltså endast en marginell skillnad mellan den längre och kortare perioden när det gäller företag som fått markanvisning. Detta antyder att det i stor utsträckning är samma företag som anvisats mark år efter år, vilket tabell 12.3 (se avsnitt 12.4) också styrker. Som framgått av föregående avsnitt finns därutöver ett antal byggherrar som ansökt om men inte tilldelats byggrätt på stadens mark (1).

Hur många av de byggherrar som skriftligt ansökt om markanvisning har fått markanvisning? Detta kan jag bara belysa för den period som skriftliga ansökningar har registrerats, nämligen från och med 1987. Den grupp byggherrar som under denna kortare period fått anvisning är, som nyss framgick, nästan densamma som för hela 1980-talet. Beträffande företag som ansökt om mark, har jag inte uppgift om relationen mellan perioderna, men det finns ingenting som pekar på någon drastisk förändring i antal "existerande" byggherrar. Däremot har antalet ansökningar totalt sannolikt ökat under högkonjunkturen och "byggruschen" under 1980-talets andra hälft för att sedan från 1991 åter ha minskat. Jag illustrerar alltså - i brist på uppgifter från hela perioden - relationen mellan företag som skriftligt ansökt om och företag som erhållit markanvisning med hjälp av uppgifterna för perioden 1987-92 (2).

Under perioden 1987-92 ansökte ca 140 företag om markanvisning medan drygt femtio alltså faktiskt fick anvisning. Några har av olika anledningar fått markanvisning utan att ha registrerats som sökande. Så var t ex fallet med Arcona/Länsfastigheter (omnämnt i avsnitt 11.1), som fick rätten att uppföra bostäder i ett område p g a att de fått tävlingspris i ett annat (3). Antalet aktuella byggherrar om man ser till ansökningar om mark är alltså ca 140. Dessa finns samtliga förtecknade i bilaga 2. De byggherrar som är direkt involverade i de specialstuderade projekten finns kort presenterade i samma bilaga.

Det är företagen inom den enskilda sektorn som står för hela differensen mellan det antal byggherrar som ansökt om markanvisning och det antal som fått. Inom den allmännyttiga och kooperativa sektorn har alla någon gång under perioden beviljats rätten att bygga.

## 12.2 Byggherrekategorierna

De för markanvisning aktuella tre kategorierna företag, de allmännyttiga, de kooperativa och de enskilda har redan tidigare - flyktigt och vid behov - presenterats, men en redovisning i samlad form återkommer här. Som nämnts tidigare är det en klassisk kategoriuppdelning och den har - med vissa smärre nyansskillnader - tillämpats i markanvisningssammanhang, liksom allmänt i bostadspolitiska sammanhang, under hela efterkrigstiden.

### De allmännyttiga företagen

Stockholm har numera tre stora kommunala allmännyttiga bolag, nämligen AB Familjebostäder, AB Stockholmshem och AB Svenska Bostäder. De båda första, vilka vart och ett förvaltar omkring 30.000 lägenheter har, som nämnts tidigare, existerat ända sedan 1930-talet, medan det tredje och största - AB Svenska Bostäder med drygt 50.000 lägenheter - funnits sedan 1947. Det är nu Sveriges största allmännyttiga bostadsbolag och de två andra tillhör också Sveriges största (4).

Till gruppen allmännyttiga bolag räknas i Stockholm också AB Stockholmsbyggen med ca 10.000 lägenheter. Det är ett allmännyttigt, men inte kommunalt bolag, dotterföretag till det kooperativa Svenska Riksbyggen och verksamt sedan 1940-talet.

Ytterligare några allmännyttiga bolag har förekommit under efterkrigstiden, bl a Hyreshus i Stockholm AB som genom beslut i stadsfullmäktige 1971 sammanslogs med AB Svenska Bostäder och då tillförde detta bolag omkring 11.000 lägenheter. Motiveringen till sammanslagningen var att markresurserna i Stockholm bedömdes som otillräckliga för två egenregibyggande kommunala företag. AB Råckstahus existerar däremot fortfarande som allmännyttigt förvaltande bolag, men uppträder inte nu längre som byggherre (se projektet Trädskolan i bilaga 1). Det allmännyttiga AB Stadsholmen har endast haft i uppdrag att förvalta och renovera kulturhus, varför det inte finns representerat i denna studie (5). AB Svenska Bostäder och Hyreshus i Stockholm AB har båda varit s k egenregibyggande, dvs har själva stått även för produktionsprocessen. AB Svenska Bostäder slutade bygga i egen regi 1980, sedan riksdagen 1974 beslutat om det s k konkurrensvillkorets införande (6) vilket förutsatte anbudsupphandling av själva produktionen.

Varför finns det just tre kommunala allmännyttiga aktiva byggherrebolag i Stockholm? De är alla tre mycket stora för svenska förhållanden, vilket kunde motivera en uppsplittring i flera, mot bakgrund av att konkurrens betonats i t ex de stat-

liga utredningarna om bostadsbyggandet (7). Å andra sidan konkurrerar de om markbitarna och har med hänvisning till såväl produktions- som förvaltningsekonomi gärna tagit stora anvisningsenheter. Med endast ett allmännyttigt bolag skulle detta lättare kunna åstadkommas. Många kommuner har bara "det kommunala bostadsbolaget". Det gäller t ex en så stor kommun som Malmö (8). En diskussion om hopslagning har förekommit så sent som för ett par år sedan enligt intervjuer 1990 bl a med företrädare för dessa tre bolag (9). En hopslagning bedöms dock innebära svårigheter eftersom man har så olika organisation, tradition och "kultur" inom företagen och något samgående är för närvarande inte aktuellt.

De allmännyttiga bolagen producerar i princip för förvaltning med hyresrätt, men fick som tidigare nämnts kommunfullmäktiges uppdrag 1990 att också bygga en viss andel med kooperativ hyresrätt, bl a aktualiserat för Nybodahöjden (kap 2). Denna form kräver regeringens dispens från reglerna i hyreslagen. Liknande försök med kooperativ hyresrätt har bl a initierats i Göteborg. Vissa komplikationer i övrigt, tillsammans med den borgerliga valsegern hösten 1991, har gjort denna upplåtelseform inaktuell. Det borgerliga vallöftet att bereda de allmännyttiga bolagens hyresgäster möjlighet att omvandla sina hyresrätter till bostadsrätter har följts av sådana erbjudanden, men tills helt nyligen med relativt dåligt gensvar (Dagens Nyheter 1993-07-15).

Sammanfattningvis finns alltså nu fyra för den här studien aktuella företag i denna grupp, där samtliga varit verksamma under i stort sett hela efterkrigstiden.

## Kooperativa företag

Till de kooperativa företagen hör de båda sk rikskooperativa (10) organisationerna HSB och Riksbyggen, bildade 1923 respektive 1940. I båda organisationerna är det de lokala stockholmsavdelningarna som uppträder som byggherrar och i båda fallen omfattar lokalavdelningarna Stockholms kommun och några av förortskommunerna (11). Såväl HSB som Riksbyggen tillämpar i princip uteslutande bostadsrätt som upplåtelseform. Till den kooperativa gruppen räknas också SKB eller Stockholms kooperativa bostadsförening, som sedan 1916 varit verksamt i Stockholm och i princip endast inom Stockholms kommun. SKB har alltid tillämpat upplåtelseformen kooperativ hyresrätt och har varit ensamt om detta fram till 1990 när, som nyss nämnts, även de övriga kooperativa liksom de allmännyttiga företagen politiskt anmodades utnyttja denna upplåtelseform.

Sedan 1990 räknas i anvisningarna i Stockholm till den kooperativa sektorn även två företag som är byggherrar för privata bostadsrättsföreningar, nämligen SBC Bo, bildat 1987, och AB Borätt, bildat 1985. Dessa fördes tidigare, trots ett kooperativt inslag i själva boendet, till den enskilda sektorn, dit annars även enstaka bostadsrättsföreningar hänförs. Såväl Borätt som SBC Bo har via bank köande medlemmar, och båda företagen är verksamma över hela Sverige. SBC Bo är dotterorgani-

sation till den 1923 bildade Sveriges Bostadsrättsföreningars centralorganisation, medan AB Borätt är helägt dotterföretag till det helt privata företaget JM Bygg och Fastighets AB (se nedan). Gränsen mellan kooperativa företag, organisationer för bostadsrättsföreningar och privata företag är flytande och det är mest en intern avvägning på fastighetskontoret (12) i Stockholm som avgjort att de båda sistnämnda organisationerna nu räknas till den kooperativa sektorn. Det finns, för mitt ändamål, större skäl att räkna dessa båda till den enskilda sektorn eftersom de som organisationer till skillnad mot de reguljärt kooperativa är vinstdrivande. Sammanlagt är det alltså fem företag som i Stockholm vid markanvisning nu räknas till den kooperativa sektorn, varav tre varit verksamma under hela efterkrigstiden.

## Enskilda företag

"Återstod så den brokiga skaran av privatbyggare - från det i Stockholm traditionella lilla styckebyggande enmansföretaget med kontoret i en kavajficka till den verkliga storbyggmästaren med sitt byggnadsimperium organiserat i den vittförgrenade jättekoncernens form" som Ingemar Johansson beskrivit 1940-talssituationen (Johansson 1987, sid 487).

Beskrivningen är i stort sett giltig även på dagens uppsättning enskilda företag, även om tiden gått förbi det styckebyggande enmansföretaget. I gruppen privatbyggare, eller den "enskilda sektorn", ryms t ex såväl Skanska med 10.000 anställda (13) som små byggmästarföretag och enskilda personer. När de totalt 140 byggherrarna nämnda bland företag med ansökningar till och anvisningar från staden reducerats med de allmännyttiga och kooperativa företagen återstår alltså c:a 130 byggherrar, som alla räknas till den enskilda sektorn. Här hamnar t ex ett antal byggherrar, som överhuvudtaget knappast kan räknas till bostadsbyggnadsbranschen. Det gäller - som ett exempel - bostadsrättsföreningen Ängslyckan, som bildats för att bygga ett hus åt sig på en viss plats och därför ansöker om mark. Andra exempel är de privatpersoner, vilka var och en i sin egenskap av fastighetsägare vill komplettera sitt kanske enstaka hus. Ytterligare ett exempel är privatpersonen, som i egenskap av ordförande i stadsdelens pensionärsförening ansöker om mark för att kunna uppföra ett hus med pensionärlägenheter - gärna i HSB:s regi. Vissa specialorganisationer måste också sägas stå vid sidan av bostadsbyggnadsbranschen - som tex Pressens pensionskassa, Sveriges pensionärsförbund, Intressegruppen för ekologiskt byggande, Sällskapet vänner till Pauvres Honteux, Stiftelsen Stora Sköndal (byggherre i ett av studieprojekten) och KF. Organisationer för äldreboende finns numera i allt större omfattning. Fr o m 1991 - dvs efter den egentliga undersökningsperioden - har bland de marksökande tillkommit flera sådana organisationer.

Byggherrarna "utanför byggbranschen" uppgår till ett femtontal sammanlagt. När dessa undantas återstår fortfarande drygt hundralet byggherrar. Att även denna grupp är en heterogen samling visar redan beskrivningarna av de företag, som finns re-



presenterade i studieprojekten (bilaga 1). Det framgår i någon mån redan av namnregistret över alla byggherrar, som sökt markanvisning (bilaga 2). Denna grupp är av naturliga skäl ännu mer heterogen än gruppen som fått anvisning. Av de enskilda företag som ansökt om mark och/eller fått mark, är 33 medlemmar i Stockholms Byggmästareförening (14), vilket kan sägas klassa dem som medlemmar av branschen. Flera av de odiskutabla branschföretagen finns dock inte med här, trots att de uppfyller medlemsvillkoren. Av de enskilda företag jag uppsökt för intervjuer genom att de är involverade i de projekt jag följt, stod endast ett utanför Stockholms Byggmästareförening (15).

## Bostadsbeståndets sammansättning

Det föregående har givit en klassisk bild av svenska byggherrekategorier och inte annat än i detaljer är den specifik för Stockholm. Det är skalan och de tre kategoriernas andelar mer än deras karaktär som skiljer starkt mellan kommunerna och inte minst skiljer Stockholm från många andra svenska kommuner. Andelen lägenheter i allmännyttiga företag kan variera mellan 52 % och 0% av antalet lägenheter totalt i kommunerna. Totalt avsaknad av allmännyttiga företag är dock ovanligt. Stockholm har en andel på 30 %, medan genomsnittet för landets kommuner är 21 % (16). Som jämförelse visar jag motsvarande andelar för Göteborg och Malmö jämte de tre kommuner, som ingår i det s k Örebroprojektet, nämligen Örebro, Karlstad och Norrköping. Sundbyberg med landets största andel allmännyttiga bostäder av sitt totala antal har jag också låtit ingå i tabellen.

**Tabell 12.1** Andelar lägenheter med hyresrätt och med allmännyttig hyresrätt i Stockholm och vissa andra kommuner

	% hyresrätt av totala antalet lägenheter	% allmännyttiga av samtliga hyres- rättslägenheter	% allmännyttiga av totala antalet lägenheter
Stockholm	62	48	30
Göteborg	55	62	34
Malmö	46	33	15
Sundbyberg	76	68	52
Örebro	51	70	35
Norrköping	50	47	24
Karlstad	39	65	26
Medeltal Sverige	39	55	21

Källa: SABO statistik 1990-01-23

Tabell med motsvarande uppgifter för samtliga kommuner i Stockholms län redovisas i kapitel 14.

För de tre kommunerna i Örebroprojektet har - ur synpunkten kommunalt aktörsutrymme - bl a bostadsbyggandets fördelning

på kategorier registrats (Strömberg 1984). Här har man iakttagit detta ur aspekten kommunal frihet inom ramen för de allmänna politiska direktiv och det finansieringssystem staten erbjuder. Karaktäristiskt för Örebro, som ofta framställts som folkhemmets mönsterstad, är att allmännyttiga bolag har så mycket som 35 % av totala antalet lägenheter. Den kooperativa sektorn har varit förhållandevis undanträngd, vilket enligt Strömberg (Strömberg 1981, 1984) är resultat av en mycket medveten satsning på den kommunala allmännyttiga stiftelsen.

De tre kategorierna har under hela efterkrigstiden varit olika gynnade när det gäller den statliga finansieringen i nyproduktionen av bostäder. Relationerna har varierat över tiden, men de allmännyttiga bolagen har hela perioden haft de förmånligaste villkoren, följda av de kooperativa och därefter de enskilda. Som nämnts i avsnitt 8.1 var just den förmånliga finansieringen för allmännyttiga bolag en orsak till att flera privata företag gjorde sig till allmännyttiga.

## 12.3 Förändringar i uppsättningen företag

En stor konstans i uppsättningen företag är slående. Samtliga fyra nu verksamma allmännyttiga, tre av de fem kooperativa och ett tiotal av de enskilda företagen har funnits med i Stockholm under hela efterkrigstiden, d v s nästan f e m t i o år. Det gör att innehållet i protokoll och utlåtanden ibland framstår som en oavslutad upprepning. Samma kategorier, och i stor utsträckning även samma företagsnamn återkommer år efter år, med på sin höjd nya procentuella andelar. När man nu konstaterat att detta präglar markanvisningarna, så är också den omvända frågan relevant: Har markanvisningarna skapat detta? Jag återkommer till frågan senare.

Går man till andra delar av "branschen" är problemet närmast det motsatta. Man vet inte från skrivandets ena stund till den andra vad företaget nu heter eller innefattar. Fusioner och avskiljningar avser jag inte att kartlägga utan väljer att helt enkelt illustrera det med vissa exempel innefattande några av de för mig aktuella byggherrarna. Dessa uppträder var och en för sig med eget namn i såväl ansökningar som anvisningar.

Det enskilda företag som under perioden 1980-92 fått störst antal anvisningar och därmed bygggrätt till störst antal lägenheter är JM Bygg och Fastighets AB - förkortat JM. Det hette fram till 1963 John Mattsson AB och startade som byggmästarföretag på 1940-talet. 1963 köptes det av Industrivärden AB, ett företag som i sin tur köptes upp av Skanska AB 1987. Skanska hade dessförinnan bildats genom många fusioner och fram till 1984 varit verksamt under namnet Skånska Cementgjuteriet AB. Koncernen Skanska var 1988 störst i byggbranschen (Gabrielsson-Möller 1990). JM uppträder dock i alla markanvisningsfrågor endast i eget namn. JM startade i sin tur 1988 dotterföretaget AB Borätt - ett av många dotterföretag till JM. I AB Borätt var också SBC (17) delägare fram till 1989,

när SBC skapade en egen dotterorganisation, SBC Bo, som nu är verksamt på samma delmarknad som AB Borätt. De är båda byggherrar för avsättning till bostadsrättsföreningar. Som dotterföretag till JM startade också bolaget Seniorgården AB sin verksamhet 1989 med "äldreboende" som specialitet och det finns representerat bland företag som ansökt om mark. Ledande tjänstemän inom JM Byggnads och Fastighets AB bildade 1988 bolaget AB Besqab, ett företag helt fristående från JM, som helst bygger lägenheter med bostadsrätt och som t ex ansökte om men inte fick markanvisning på Nybodahöjden. Besqab bildade 1989 tillsammans med bl a Reinholds AB, byggherre i projektet Ruddammen, konsortiet Wasahem "för att arbeta med större projekt och helhetslösningar" (18). Konsortiet har ansökt om markanvisning på bl a Årstafältet och i Stora Sköndal. Sedan dess har Reinholds AB gått i konkurs.

Exemplen på rörligheten i konstellationerna kan göras många fler, men en fullständig inventering av alla företagens konstruktioner och sammansättningar är knappast möjlig och inte heller meningsfull att genomföra här. I de tjänsteutlåtanden, protokoll och register där markanvisningsuppgifter förekommer finns inga som helst indikationer på släktskap mellan företagen. Detta är i sin tur en signal om att man i varje fall inte officiellt tar hänsyn till dessa bindningar utan behandlar varje nybildning - fusion såväl som avsöndring - som den enhet namnet avser, dvs vad företaget uppger. Detta har man också bekräftat på fastighetskontoret (19), även om man där samtidigt meddelat en viss medvetenhet om och vaksamhet mot t ex Skanskagruppens allt större dominans. Jag har, vilket jag meddelat tidigare, valt att betrakta varje enhet som uppträder självständigt i markanvisningssammanhang som en "byggherre-enhet" vare sig det är ett dotterföretag, ett konsortium eller koncern. Därmed finns lyckligtvis heller inget skäl att kartlägga företagskonstellationerna i sin helhet.

Ett annat - företagsekonomiskt mer korrekt - sätt att hantera byggföretag tillämpas t ex i de statliga konkurrensutredningarna (SOU 1972:40 och 1990:62). Här utgör koncernerna byggstenarna i såväl analys som förslag till åtgärder. Länsstyrelsen i Stockholm tillämpar samma grund för sina 1989 redovisade iakttagelser i rapporten "Fler bostäder, färre kontor" (20). Motiveringen är här att det är marknadens funktion man vill iaktta varvid konkurrensen är viktig och den anses inte ren mellan bolag inom samma koncern hur självständiga dotterföretagen än är. I markanvisningssammanhang behandlas dock inte koncernerna som enheter, utan företagen. Detta styrks också av att flera företag inom samma koncern inte sällan uppträder med ansökningar till samma projekt. Denna motsättning i definitioner har också lett till att undersökningen "Kan Skanska påverka kommunala beslut" (Gabrielsson-Möller 1991) redovisar stora markanvisningsandelar för Skanska, medan Skanska i mina iakttagelser haft en mycket oanselig del. Förklaringen är JM, dotterföretaget till Skanska och det enskilda bolag som under 1980-talet fått flest anvisningar i Stockholm, vilket jag redovisat separat. Även intervjuerna stärker uppfattningen att JM ska betraktas som egen enhet. Det är t ex ett företag som ofta framförs som exempel när det gäl-

ler partipolitiskt principiella ståndpunkter till olika företag.

Vissa konsortie- och dotterföretagsbildningar är direkta svar på markanvisningssystemet. Man bildar t ex ett konsortium som ska vara konkurrenskraftigt inför myndigheten, eller bildar t ex dotterföretag för att bygga i de projekt där staden önskar bostadsrätter när man annars är ett företag etablerat som byggherre av hyresrätter. Företaget BGB AB, hette tidigare Byggmästares i Stockholm Gemensamma Byggnadsaktiebolag och började 1953 i markansökningar till staden agera som en grupp bestående av sju företag, för att bättre kunna konkurrera med de mer gynnade allmännyttiga och kooperativa företagen. Man ansökte om mark gemensamt, men byggde och förvaltade sedan var och en för sig. BGB ingick på 1980-talet i konsortiet Årstalunden, vilket bildats för att kunna gå in i det planerade stora och komplicerade projektet Årstafältet - ett av studieprojekten. BGB har nyligen gått i konkurs. En förteckning, daterad 1966, över ansökningar om mark visar att majoriteten av de enskilda företagen som ansökte om mark gjorde det i improviserade gruppformationer (21).

Mert Kubu har i skriften "Bostadspamparna" (Kubu 1971) beskrivit bostadsmarknadens parter och skriver därvid att han bygger sin insikt på en tioårig verksamhet som reporter inom bygg- och kommunalpolitiken. Det förefaller inte otroligt att det är den tid som krävs för att helt förstå systemet. När Kubu försöker fastställa vilka som äger de stora privata företagen, vilka grupper som styr dem och vilka intressen aktieägarna företräder hittar han några fall där detta är lätt att besvara. Det gäller gruppen "familje- och fåmansföretag". För vissa av de övriga företagen går det för Kubu åt flera sidor för att reda ut intressena. Bl a diskuterar Kubu bankernas roll i systemet men blir i princip svaret skyldig. En redovisad kartläggning av Skanska-koncernen (Gabrielsson-Möller 1990), som (1988) hade 128 dotterföretag och totalt ägde eller hade andelar i 236 bolag, varav många i sin tur hade dotterbolag, illustrerar tydligt komplexiteten. Detta sett tillsammans med årsredovisningarna för de företag jag haft kontakt med i studien, liksom uppgifterna från många andra källor bekräftar en förmodan att det knappast är lättare nu än för Mert Kubu 1971 (22) att klarlägga makt- och rollfördelningen.

## 12.4 Byggherrekategorier, byggherrar och markanvisningsandelar 1980-92

Statistiken år från år i kategorier framgick redan i avsnitt 9.3 och ger i sammandrag följande bild.

Tabell 12.2 Markanvisningsandelar 1980-92 fördelat på byggherrekategorier. Aktuell politisk majoritet i fastighetsnämnden (FsN) resp år.

År	Andel (%) anvisningar till			Antal lägenheter	Politisk majoritet i fastighetsnämnden
	allmännyttiga	kooperativa	enskilda byggherrar		
1980	56	26	18	2.382	jämn borg-soc, sp vågm
1981	61	11	28	2.286	"
1982	44	19	37	1.278	"
1983	76	0	24	291	soc
1984	55	26	19	3.620	"
1985	48	47	5	5.482	"
1986	0	27	73	718	soc
1987	40	25	35	5.042	borg
1988	11	29	60	4.731	"
1989	45	29	27	1.349	jämn borg-soc, sp vågm
1990	21	36	43	3.749	"
1991	27	0	73	511	"
1992	9	5	86	915	borg

Källa: 1980-87 sammanställning i Fsk, tj.utl. 1987-12-09  
1988-92 Fsk, registrerade anvisningar

De stora svängningarna i antalet anvisade lägenheter mellan åren förklarades i kapitel 9. Här skall bara åter poängteras att dessa variationer inte motsvaras av samma svängningar i produktionen, utan att ett syfte i anvisningarnas fördelning är att åstadkomma jämn produktion. Därför kan anvisningar under ett år avse objekt med olika tidpunkt för beräknad igångsättning.

De politiska växlingarna har endast grovt antytts i tabellen utan angivelse av t ex partiställningen och partiinställning inom respektive block, av vågmästarpartiets inriktning etc. Detta granskas närmare i kapitel 13 om politikernas roll.

Att vissa företag ständigt återkommer bland markanvisningarna och därmed som byggherrar på stadens mark har jag nämnt tidigare. Tabellen nedan visar detta i sammandrag. Av tabellen framgår tydligt det större antalet byggherrar från och med 1987, vilket kan ha flera förklaringar. Således ökade t ex antalet anvisade lägenheter vid denna tid - dock inte jämfört med 1985. Fastighetsnämnden fick borgerlig majoritet fr o m 1987. Detta kan ha haft viss inverkan. De politiska förändringarnas effekter diskuteras mer ingående i kapitel 13. Ett större intresse för att använda fler byggherrar - detta oberoende av politisk färg - har antytts redan tidigare och är uttryck för en klart uttalad politisk strävan efter mångfald.

**Tabell 12.3** Byggherrar i olika kategorier som fått markanvisning respektive år under perioden 1980-92

	Allmännytta				Kooperativa					Enskilda							Antal byggherrar		
	Sh	Fa	SB	Sb	HS	Ri	SK	SC	Bo	JM	EM	BG	FG	Re	FE	Lj		Övr	SÅ
1980	x	x	x	x	x	x	x						x	x			1		10
1981	x		x		x												0		3
1982	x	x	x	x	x	x				x	x			x			2		11
1983		x	x							x							0		3
1984	x	x	x		x	x					x	x	x				2		10
1985	x	x	x	x	x	x	x			x	x						1		10
1986						x	x										5		7
1987	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x			8		20
1988			x	x	x	x	x	x	x	x	x			x			15		25
1989			x	x	x	x											6	x	11
1990		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x			x	x	8	x	21
1991	x	x	x			x				x					x	x	5	x	13
1992		x		x		x				x	x				x		6		12

Förkortningar av byggherrarna:

Sh = AB Stockholmshem	JM = John Mattson Byggn o Fast AB
Fa = AB Familjebostäder	EM = Einar Mattsson AB
SB = AB Svenska Bostäder	BG = BGB AB
Sb = AB Stockholmsbyggen	FG = FABEGE AB
HS = HSB	Re = Reinholds Fastighets AB
Ri = Riksbyggen	FE = Folke Eriksson AB (FEBA)
SK = SKB	Lj = Ljungberggruppen AB
SC = SBC Bo	SÅ = SMÅA (Stockholms kommunala småstugeverksamhet)
Bo = AB Borätt	Övr= antal övriga byggherrar

Källa: Fastighetskontorets register

Enligt den tidigare nämnda länsstyrelserapporten (Länsstyrelsens i Stockholms län rapport 1989/10) har antalet företag som bygger flerbostadshus i Stockholms län minskat från 160 i början av 1950-talet till 30 i mitten på 1980-talet - en hård koncentration. Antalet "byggherrar" på Stockholms stads mark ser inte ut att ha förändrats lika drastiskt. Mer slående är den konstans i andelar och antal företag man kan iaktta över tiden. Jämförelsen måste dock föras med många reservationer. Dels är, som redan tidigare nämnts, innebörden av "företag" inte densamma, dels innefattar länsstyrelserapportens grupp företag även - och mest - entreprenadföretag.

Som framgår av följande tabell står åtta av femtionio byggherrar för 2/3 av antalet lägenheter och de 36 med endast en anvisning var under perioden eller drygt 60 % av byggherrarna har tillsammans tilldelats byggrätten till 6 % av lägenheterna.

**Tabell 12.4** Antal lägenheter i markanvisningar 1980-90 och antal anvisningar (i fallande ordning efter antal) efter fördelning på byggherrar och byggherrekategorier. För 1991-92, se texten nedan.

Byggherre resp resp antal bygg- herrar	Byggherre- kategori	Antal lägen- heter per respektive byggherre	Antal anvis- ningar (avrundat)
AB Svenska Bostäder	A	5.000	≥ 30
HSB	K	4.000	20-29
AB Stockholmshem	A	3.000	"
AB Familjebostäder	A	2.500	"
Riksbyggen	K	2.000	"
SKB	K	1.500	"
JM	E	1.500	10-19
<u>Einar Mattsson</u>	<u>E</u>	<u>1.000</u>	<u>"</u>
Totalt 8 byggherrar som vardera anvisats 1.000-5.000 lägenheter. Summa >20.000 lgh.			
AB Stockholmsbyggen	A		
BGB AB	E	500-999	
Fabege AB	E		
<u>AB Borätt</u>	<u>K</u>		
Totalt 4 byggherrar som vardera anvisats 500-999 lägenheter. Summa ca 3.000 lgh.			
10 olika byggherrar	E	200-499	
<u>1 byggherre</u>	<u>K</u>		
Totalt 11 byggherrar som vardera anvisats 200-499 lägenheter. Summa drygt 3.000 lgh.			
36 olika byggherrar	E	1-199	
Totalt 36 byggherrar som vardera anvisats 1-199 lägenheter. Summa drygt 2.000 lgh.			
<u>TOTALT 59 olika byggherrar har sammanlagt anvisats ca 31.000 lgh.</u>			

Medelstorleken per anvisning ligger - återigen med alla tidigare anförda reservationer beträffande definitionerna - på c:a 130 lägenheter. Några företag med endast en enda anvisning når ett "medeltal" på över 300 lägenheter, men av de återkommande mottagarna av markanvisning har de allmännyttiga Stockholmshem och Svenska Bostäder och kooperativa HSB runt 150, medan t ex Einar Mattsson i medeltal haft 87 lägenheter per anvisning och SKB 75. Extremt små "medeltal" uppvisar återigen de redan förut kommenterade byggherrar som har en enda mycket liten anvisning - ner till 4 lägenheter (23). Att "stora" byggherrar får stora anvisningar är också ganska naturligt. Man tror på deras kapacitet att ta hand om stora uppdrag. Men systemet skapar också viss kapacitet hos vissa företag. Den politiska målmedvetenhet med vilken man försåg allmännyttiga bolaget AB Svenska Bostäder med många och stora anvisningar på 1950- och 60-talen - och i viss mån fortfarande gör om än i något mindre skala - har varit en förutsättning för bolagets utveckling till Sveriges största allmännyttiga bostadsbolag. För 1991-92 är medelstorleken per anvisning ca 77 lägenheter och endast i de två nedre grupperna och sammanlagt ca 3.000 lägenheter.

## 12.5 Markanvisning - effekt för företag

"Staden upplåter mark i stora paket och i lämplig takt till byggherrarna. Staden åtar sig att effektivisera den besvärliga processen från splittrat ägd råmark till stadsplanerad exploateringsbar mark. På samma gång fungerar staden som en kartellövervakare mellan bostadsbolagen. Man åtar sig att bevaka deras marknadsandelar ungefär som sker i kartellöverenskommelser inom andra branscher, där det anses som ett hot mot den fria konkurrensen och ett brott" (Johan Rådberg 1990) (24).

Rådbergs beskrivning av kommunen som kartellövervakare har onekligen fått stöd av såväl de politiskt uttalade målen om företagens byggandelar som av resultatet.

Om det främjar eller hämmar konkurrensen är svårt att avgöra vilket framgår klart redan av statens konkurrensutredningar om bostadsbyggandet (SOU 1972:40, SOU 1990:62). I utredningen "Konkurrensen inom bygg/bosektorn" (SOU 1990:62) konstateras också just en betydande koncentration i entreprenörledet. Man kan här dock, med ledning t ex av den nyss nämnda länsstyrelserapportens (25) redovisning av byggbranschens utveckling liksom väl misstänka att koncentrationen gått långsammare i byggherreledet just pga markanvisningssystemet än i den friare entreprenördominerade delen och att "kartellövervakningen" i själva verket kan ha varit konkurrensfrämjande genom att det tex givit byggherrarna uppgifter utan att dessa har behövt bli stora markägare.

Litet svävande konstaterar länsstyrelsen i sin utredning "att mycket talar för att en reglering av det här slaget (byggregleringen av lokaler i storstadsområdet) driver på utvecklingen mot allt större koncentrationer inom byggbranschen". Motsatsen - om regleringar möjligen kan hålla kvar ett större antal företag och därmed främja konkurrensen diskuteras inte i den rapporten, vilket inte heller var dess syfte.

Den iakttagelse som föranledde införandet av det sk markvillkoret fr o m 1975 (26) - se kapitel 4 - var att byggföretag, i synnerhet de allra största, hade etablerat sig som stora markägare i exploateringsområden, vilket ansågs vara ett konkurrenshinder. Detta förmodades missgynna de mindre företagen som inte parallellt med byggverksamheten etablerade sig som markägare. Duncan (Duncan 1989) talar om den svenska oligopol-situationen kring 1970 (före markvillkoret) i sin jämförelse mellan svenskt och brittiskt bostadsbyggande och pekar på hur mycket mark de största byggföretagen hade lagt under sig. Han konstaterar också att bostadsbyggnadsföretagen efter markvillkorets införande tappade intresset av att hålla stora egna markreserver. Hans uttalande tyder på att han bedömde att oligopolsituationen förstärktes av markspekulationen.



Oavsett bedömningen av karaktären på markanvisningarnas "kartellövervakande" effekter kan man konstatera att stadens politiska mål för markanvisningarna liksom systemet för att förverkliga dem inte bara påverkar bostadsförsörjningen utan också själva bostadsbyggnadsbranschen. Denna stadens inverkan på branschen har dock flera generella begränsningar:

- \* Markanvisningarna gäller bostäder. Bostäder utgör endast cirka hälften av investeringarna i byggnader och anläggningar i Sverige. Många byggherrar som uppträder i samband med markanvisningarna har en stor verksamhet vid sidan av bostadsbyggandet.
- \* Ombyggnader ligger utanför markanvisningssystemet, men har periodvis betytt mycket för företagen t ex inom det s k ROT-programmet (27).
- \* Markanvisningarna påverkar byggherrarna och inte direkt byggentreprenörerna, i synnerhet med den distinktion 1974 års konkurrensvillkor innebar - dvs att entreprenaderna skulle upphandlas i konkurrens oavsett byggherre. Majoriteten av företag i byggbranschen är entreprenadföretag. De stora utpräglade entreprenadföretagen kan visserligen då och då söka markanvisning, och också få anvisning (Gabrielsson-Möller 1991), men i princip berörs de ej på avgörande sätt utan söker sina uppdrag i entreprenörledet.
- \* Vissa byggherreföretag har stort geografiskt verksamhetsområde och enskilda kommuners agerande kunde då förväntas ha mindre betydelse. Det skulle tex kunna gälla JM Bygg och Fastighets AB. Emellertid anses, inte överraskande, Stockholm av samtliga intervjuade som en mycket väsentlig marknad. Det är den mest attraktiva kommunen för byggproduktion vilket även gäller bostäder.

Stora företag med stor geografisk spridning kunde väntas vara mindre beroende av markutbudet på den lokala stockholmsskandelen. Emellertid har dessa företag ofta en uttalad decentraliserad organisation, där stockholmsområdet - litet olika definierat - utgör en egen resultatenhetsenhet. Denna kan vara minst lika angelägen om mark som ett enskilt bolag. En viss kompensation för "för litet mark" inom Stockholms kommun utgör dock regionens andra kommuner - speciellt de innersta förortskommunerna - för många byggherrar. Deras relationer till de "politiska lägren" kan också genom band och tillfälligheter vara annorlunda i andra kommuner. På detta finns det åtskilliga exempel.

- \* Slutligen är den kommunala marken endast en del av bostadsmarken. Det är bara de allmännyttiga kommunala bolagen som är helt beroende av denna. De övriga har i olika grad möjlighet att bygga på egen mark. Även om den privata exploateringsmarken för bostäder är ovanligt begränsad i Stockholms kommun, så finns denna möjlighet inom andra kommuner i stockholmsområdet. En ventil för de allmännyttiga bolagen har fr o m 1960-talet också varit att bygga på stockholmsägd mark i andra kommuner - genom den s k lex

Bollmora (se avsnitt 8.4). Av olika skäl har detta varit en ytterst marginell företeelse under 1980-talet.

Byggherrarnas "relativa beroende" av markanvisningarna som beskrivits ovan gäller gruppen som helhet. För många byggherrar är dock Stockholms markfördelning mycket avgörande. De allmännyttiga bolagen lever i stort sett helt på vad respektive kommuner uppdrar åt dem via markanvisningarna. För de allmännyttiga bolagen i gemen är det därför också klart att man med markanvisningarna delvis styr dessa bolag till omfång och karaktär. De allmännyttiga bolagen utgör en anseelig del av bostadsbyggnadsbranschen även om inget av bolagen längre bygger i egen regi. Att den stadsägda marken är en ovillkorlig förutsättning för de allmännyttiga bolagen bekräftar 1992 (28) Albert Aronson i sin egenskap av fd vd i Svenska Bostäder och kommunalpolitiker och det innebär också ett totalt beroende av markanvisningarna.

De rikskooperativa organisationerna Riksbyggen och HSB har en decentraliserad organisation. De samlar sina köer regionvis. Detsamma gäller de nya och "privatkooperativa" SBC Bo och AB Borätt. Medlemsantalet i varje region är en viktig indikator på hur mycket mark man har behov av för sin verksamhet. Till skillnad från de allmännyttiga bolagen har de kooperativa inte sällan eget markinnehav - i vissa kommuner i stor omfattning. Inom Stockholmsregionen gäller det t ex HSB i Upplands-Bro. HSB var också markägare i Minneberg som byggdes 1984-87 med drygt 900 lägenheter och är beläget inom Stockholms stad.

HSB har i flera fall tagit över den markanvisning som något annat företag fått. Det har dock krävt fastighetsnämndens godkännande. I det mest uppmärksammade fallet övertog HSB markanvisningen för hela Kista med 2.500 lägenheter inom Norra Järvafältet från byggföretaget Platzter AB på 1970-talet.

Det kooperativa SKB har som nämnts sin verksamhet begränsad till Stockholms stad (29). Föreningen har också sedan starten i stort sett helt förlitat sig på att få bygga på kommunal mark och är alltså nästan helt beroende av markanvisningar. SKB värdjade om mark just med argumentet att man avhållit sig från markaffärer (30). I skriften om SKB (Holm red., 1991) skriver dess verkställande direktör t ex att "SKB under årens lopp varit ett följsamt redskap för stadens bostadsbyggande" och att SKB på 1970-talet avhände sig större delen av ett planerat bygge, vilket "tillfälligt fick konsekvenser för relationen till staden" (sid 192).

De enskilda företagen representerar alla grader av kommunalt beroende. Vissa mindre, enskilda företag, t ex Einar Mattson AB, har under hela verksamhetstiden från 1930-talet haft Stockholms stad som enda marknad och dessutom endast i mindre omfattning byggt på egen mark. Einar Mattson AB är ett rent byggherreföretag och bygger dessutom i princip endast bostäder (Mattsson 1985) (31). Som nämnts tidigare har t ex JM Byggnads och Fastighets AB rakt motsatt karaktär - verksamt över hela landet, bygger mycket annat än bostäder, har stora egna markaffärer och är visserligen även byggherreföretag, men framför allt entreprenadföretag. Icke desto mindre

uppges sig JM vara mycket beroende av markanvisningar (se nedan) i Stockholm. Detta hänger bl a ihop med att JM varit uppdelat på tre mycket självständiga resultatenheter, nästan som dotterbolag (32), av vilka en är Stockholmsområdet, och att man mycket medvetet satsat på storstadsregionerna. Detta bekräftas också av företagets stora satsningar för att få anvisning vilket beskrivs senare i kapitlet. Skanska, som förekommer med ansökning om mark en enda gång under 1987-90 (men flera ansökningar 1991-92) är ett gott exempel på entreprenadföretaget med bred verksamhet såväl branschmässigt som geografiskt och med stora egna fastighetsaffärer och ett stort markinnehav och även stor bostadsproduktion, dock huvudsakligen som entreprenör. Skanska utpekades i tidningsrubriker i december 1992 som ett av de relativt få företag som i det nya konjunkturläget överhuvudtaget vill bygga bostäder.

Medför då markanvisningarna ett konkurrenshinder som ger en "oligopolsituation" på det sätt som diskuterades i inledningen till detta avsnitt? Detta bedömer jag omöjligt att besvara här. Även det faktum att byggherrar när det gäller exploatering av icke kommunägd mark är beroende av eget markinnehav och egna markaffärer har ju gång på gång påvisats innebära konkurrenshinder om man ser till själva "byggherreskapet" och har banat väg för oligopol. Ett hinder för god konkurrens mellan byggherreföretag är ju just att konkurrensen grundas inte bara på förmågan, utan också på marktillgång vare sig den består av privat markinnehav eller kommunalt auktoritär markutdelning.

Kan möjligen vissa av de mindre och sedan länge etablerade byggföretagen ha haft hjälp av en fördelning som inte bygger på eget markinnehav? De visar, trots allt, att de varit kapabla hålla sig kvar även som mindre företag i en bransch präglad av koncentration. Jag har varken sett frågan ställd eller sett en antydan till svar. Bedömningen kompliceras av att även inom de olika kategorierna och storleksgrupperna av företag är man olika gynnade av de politiska lägren. Vissa "långlivade" företag har dock allmänt gynnats av staden med förhållandevis jämn och pålitlig tilldelning oavsett politisk majoritet. I byggkonkurrensutredningens betänkande 1972 (SOU 1972:40) redovisas ett försök att kartlägga de lokala byggmarknadernas struktur, men man konstaterar redan inledningsvis att "den lokala företagsstrukturen kan inte kartläggas utan mycket omfattande och kostsamma specialutredningar".

Mert Kubu har i sin bok "Bostadspamparna" (1971) "skissat en enkel modell, ett schema över den svenska bostadsapparaten" med regeringen, påtryckningsgrupper, kommunerna m fl. "Längst ner i schemat finns några rektanglar. Det är byggföretagen, byggorganisationerna, som verkställer politikernas, byråkraternas och konsumenternas önskemål." Storleken på cirkelarna och rektanglarna är Kubus försök att ange ungefärlig maktstyrka inom bostadssektorn. Han uppger sig dock vara mycket osäker på cirkelarnas storlek och undrar om ändå inte kommunerna tack vare planmonopolet, förköpsrätten till marken och politiska påtryckningsmöjligheter genom flerdubbla kanaler till kanslihuset är den mäktigaste faktorn på den svenska bostadsmarknaden. Den i flera sammanhang specialgranskade kommunen Örebro visar i detta sammanhang exempel på att kommunen

1946 kunde besluta att satsa allt på det allmännyttiga bostadsföretaget, Stiftelsen Hyresbostäder, som byggherre och därmed sätta t ex HSB på undantag på ett sätt som kom att sätta sin prägel på bostadsproduktionen i Örebro under flera decennier (Egerö 1979, Strömberg 1981). I princip har Kubus bild över "apparaten" inte förändrats radikalt.

Värt att notera i Kubus skrift är att bostadsföretagen och bostadsorganisationerna visserligen framställs som de passiva förverkligarna längst ner, men att de dessutom finns representerade bland påtryckargrupperna överst. Detta behandlas i nästa avsnitt.

## 12.6 Byggherre-kampen om marken

Den aktivitet byggherrarna mobiliserar för att få bygga på Stockholms - och ofta även grannkommunernas mark - är sammanlagt mycket stor, kostsam, mångskiftande och svår att kartlägga och har delvis känslig karaktär. Ett genomgående drag är att byggherrarna uppger att de anstränger sig mycket genom att skriva, uppvakta etc, medan stadens företrädare, med vissa undantag, inte säger så mycket om denna aktivitet. Markanvisning är dock enligt Börje Berglund, fastighetsdirektör, den verksamhet inom kommunen som är utsatt för starkast lobbyverksamhet (33).

Ansträngningarna att få mark borde rimligtvis stå i relation till beroendet av den kommunala marken, ett beroende som diskuterades ovan. Ytterligare några faktorer påverkar dock denna relation. Vissa bolag har en slags "självskriften" plats i systemet - vilket främst gäller de allmännyttiga bolagen men även de traditionella kooperativa.

Kommentarer från företrädare för ett par av de allmännyttiga bolagen våren 1990:

"Tidigare har vi byggt vad vi fått - inte aktivt sökt markanvisning. Nu säger politikerna att vi ska visa framfötterna precis som JM. Ända fram till förra valet behövde vi inte annonsera oss. Det känns ovant" (34).

"Socialdemokraterna ger mycket till allmännyttan, men även borgarna månade om allmännyttan tidigare. Det är slut med det nu. Den senaste tiden har det varit politisk strid kring anvisningarna" (35).

HSB:s företrädare i intervju:

"Man måste bearbeta - passiv kan bara allmännyttan vara" (36).

Byggherrarnas markkamp är en verksamhet som vanligen inte är synlig för medborgarna i gemen. Ett undantag var just HSB:s omfattande kampanj i slutet av 1980-talet, vilken bl a innefattade affischer i tunnelbanan och annonser i dagspressen. Att begära mark öppet och inte bara direkt från kommunen var

ett nytt sätt att försöka påverka stadens makthavare att ge HSB mer mark och att samtidigt offentligt visa upp sitt växande medlemsantal och demonstrera ansträngningarna inför organisationens köande medlemmar. Ur texten inför kampanjen är följande hämtat:

"Det går bra för HSB Stockholm! Nya medlemmar bara strömmar till". . . . . "Och allt vore gott och väl om det nu inte var så att vi har alldeles för lite mark att bygga på! Vår bostadsproduktion motsvarar inte alls medlemstillströmningen. Vi behöver massor med mark där vi kan bygga fina bostäder åt våra medlemmar!... Kampanjen ska vara i tre år och har som mål att minst fördubbla vår bostadsproduktion. Kampanjen kommer att inriktas på alla elva kommunerna i vårt verksamhetsområde. I år satsar vi på Stockholms stad (västerort), Solna, Värmdö och Haninge. Och vår viktigaste målgrupp är naturligtvis de kommunala beslutsfattarna - det är de som ska ge oss mark att bygga på! Vi ska utnyttja alla medel som står till buds. Vi ska skapa opinion, informera, inspirera, charmera! Med annonser, affischer, trycksaker, artiklar, filmer, möten, seminarier! Alla - politiker, allmänhet, massmedia - ska höra oss, se oss, veta vad vi vill och kan! (37)

Måste det vara...



**TRIST!**

**Nej, inte i HSB!**

I mer än 200 HSB-områden sjunger, spelar, dansar och umgås man.

Politiker! Varför låter ni inte fler få den möjligheten?

 HSB STOCKHOLM - på gång

Måste det vara...



**SLUTBYGGT?**

**Nej!**

HSB vill bygga ännu mer för att ännu fler ska få möjlighet till ett meningsfullt boende med demokrati, livskvalitet, gemenskap och självkostnad.

Politiker! Låt HSB bygga!

 HSB STOCKHOLM - på gång

Bild från HSB:s annonskampanj

### "Marknadsföringsformer"

Man bör kunna förlita sig på att staden har en allmän information om vilka företag som finns tillgängliga och som är in-

tresserade av mark - i synnerhet när de har funnits i dryga femtio år. Detta ser ut att ha varit en vanlig attityd för flera av bolagen - speciellt de allmännyttiga och tydligare under tidigare skeden än nu. Denna ståndpunkt intog fortfarande AB Stockholmshem mycket medvetet våren 1990 (38) trots en officiell uppmaning från borgerligt politiskt håll - av tillika ordföranden i Stockholmshems styrelse - att företagen skulle lämna markansökningar möjliga att registrera och bedöma. Argumentet från Stockholmshem att ändå inte ansöka (39) var att det var onödigt att ideligen för kommunen upprepa att man är intresserad av mark att bygga på när kommunen faktiskt äger bolaget. Bolaget har funnits sedan 1937 och bolagsstyrelsens ordförande är såväl ledamot i fastighetsnämnden som fullmäktiges vice ordförande. Stockholmshem hade följdriktigt också endast en officiell skriftlig ansökan registrerad under perioden 1987-90. De båda andra allmännyttiga bolagen Familjebostäder och Svenska Bostäder har 10 respektive 30 registrerade ansökningar. Detta med skriftliga ansökningar noterade i register ger en lätt åtkomlig översikt över efterfrågan på mark. Det är dock bara en del av systemet att göra sig hörd och det är tveksamt om det ens är den viktigaste. Dessutom har det, som nämnts tidigare, endast registrerats systematiskt och varit "obligatoriskt" sedan 1987. Syftet med detta direktiv var att staden skulle få en överblick över intresse och kapacitet hos företagen och att byggherrarna skulle tvingas motivera varför de var speciellt lämpade att bygga inom vissa projekt. Avsikten var, kort sagt, att ge dem som anvisar marken överblick och att stärka konkurrensmomentet (40).

Vilka metoder har då företagen använt sig av för att ge sig tillkänna? Jag skiljer i kommentarerna nedan på skriftliga ansökningar och andra kontakter och "marknadsföringsformer".

#### a. Skriftliga ansökningar

Det skriftliga ansökningssystemet kan bestå av att byggherren ifråga sänder ett brev för vart och ett av de projekt som intresserar. Varje sådant brev får ett nummer. Ansöker man i samma brev om mark i flera projekt får brevet ett nummer men registreras ändå på de olika projekten. Vissa företag skickar ett brev med en allmän ansökan om mark utan att precisera projekt, ibland med önskemål om stadsdel men ibland som helt öppen ansökan. Åren 1987-92 har c:a 470 skrivelser med ansökningar numererats, vilket betyder åtskilliga fler om man delar upp på byggherrar och på projekt. Företagen sänder också ofta brev flera gånger för samma område - upprepar sitt intresse. Aktivast i betydelsen flest brev har SKB varit och skrivit ett brev för varje projekt de söker, medan t ex Svenska Bostäder bl a buntat ihop 26 intressanta byggprojekt i ett brev och framträder som aktivast om man räknar på annat sätt. Att detta är ett trubbigt och ofta förvirrande mått på intresse och duglighet behöver knappast påpekas, men det ger ändå en viss uppfattning av angelägenhetsgraden och den stora samlade summan ansträngningar.

Själva sättet att registrera är i och för sig inte intressant, men det visar att det är ännu svårare att räkna ansökningar än anvisningar. Det ger endast en grov insikt i företagens in-

tresse och aktivitet för att få mark. Meningen var ju att företagen också skulle motivera varför de skulle vara vara lämpliga att bebygga ett visst område. Vanligtvis gör man dock inte det (41).

"Härmed anhåller vi om markupplåtelse för bostadsbyggande inom området NYBODAHEMMET, LILJEHOLMEN. Om markanvisningstävling utlyses är vi intresserade av deltagande. En generell anhållan om markupplåtelse har tidigare tillställts Er. För vidare information i detta ärende står undertecknad till Er tjänst" (42).

Detta brev, ställt till fastighetsnämnden 89-04-17, är en av tolv på fastighetskontoret registrerade ansökningar från detta företag fr o m 1987 till 1992 (43). Det är en allmängiltig typ av formulering och den lämnar knappast särskilt mycket information. Företaget fick ingen markanvisning på Nybodahöjden och hade t o m 1991 inte fått någon överhuvudtaget av Stockholms stad, vilket föranledde min intervju på detta företag - redovisat senare i kapitlet.

Ytterligare ett exempel på ansökan:

.....  
"Avslutningsvis vill vi anföra att även om vi är ett nystartat företag inom branschen, så har vi en gedigen kunskap om bostadsbyggande från vår tidigare mångåriga verksamhet inom JM-koncernen. Undertecknad har varit projektledare för Borätts projekt i Beckomberga och Hökarängen. Med förhoppning om att fastighetsnämnden skall finna det intressant att nya företag etableras inom byggbranschen avvaktar vi med intresse nämndens svar på vår ansökan om markanvisning" (44).

Denna, det nystartade AB Besqabs ansökan om anvisning från 1989-03-22, resulterade inte i att Besqab föreslogs av fastighetskontoret men man redovisade inför fastighetsnämnden i tjänsteutlåtande (45) vilka företag som ansökt om mark. Fastighetsnämnden gav vid sitt sammanträde i maj 1990 (46), på moderaternas förslag, det privata AB Besqab ett projekt på 50 lägenheter, som av fastighetskontoret hade föreslagits tilldelas ett av de allmännyttiga bolagen. Företaget har annars byggt en del i de norra förortskommunerna, där man enligt intervjun hade ett bättre etablerat kontaktsystem (47).

Andra ansökningar är mer lakoniska och ofta standardiserade. SKB har använt samma formulär i alla brev men bytt ut projektnamnet - ett brev för varje projekt. Man nämner ingenting om vad man kan, vilket verkar logiskt med tanke på det dokumenterat goda rykte just SKB har i alla kretsar - såväl hos tjänstemän som politiker av olika färg. Aktivast med ansökningar - med alla reservationer för svårigheterna att kvantifiera dem - har AB Svenska Bostäder, JM, HSB, Riksbyggen och SKB varit. Dessa har onekligen också fått många anvisningar. Det är dock endast ett skenbart enkelt samband. Det finns många mellanliggande faktorer, som redovisas vartefter senare.

Ansökningarna registreras och breven arkiveras. Processen där-  
efter vet byggherarna enligt egna utsagor ganska litet om. Som  
nämnts tidigare infördes ett slags krav på skriftlig ansökan  
på borgerligt politiskt initiativ 1987. Skriftliga ansökningar  
har dock förekommit långt tidigare i ganska stor omfattning  
men inte regelmässigt och påfordrat som efter 1987. En stan-  
dardiserad typ av svar sänds - men bara ibland - till de in-  
tresserade företagen med formulering att man noterat deras an-  
sökan, att till projektet redan utsetts byggherre och att an-  
sökan därmed är besvarad. Man uppmanar också byggherren att  
återkomma med ansökan. Man har alltså inte åtagit sig att  
"lagra" hans intresse.

De skriftliga ansökningarna kan också i olika grad åtföljas av  
konkreta förslag för ett visst projekt, t ex i form av förslag  
på viss typ av bostäder - anpassade för området ifråga, anpas-  
sade till pensionärer, anpassade till allergiker etc. Man kan  
också framhålla specialiteter i form av viss byggteknik, vissa  
byggprinciper - som t ex avsteg från de fastställda normerna  
(fribyggen för bättre ekonomi)(48) etc. Givetvis kan sedan  
detta kombineras med uppgifter om företagets allmänna kapaci-  
tet att bygga bra, bygga billigt, bygga fort och med speciali-  
teter som att bygga ekologiskt, vara behjälplig i stadsplane-  
arbetet, bygga riktigt små projekt, bygga riktigt stora, bygga  
kulturhistoriskt anpassat etc. En egenskap som framhävs oftare  
nu än i tidigare skeden är förmågan och viljan att också för-  
valta de färdiga bostäderna. Ofta bifogar man till ansökan  
någon allmän reklambroschyr etc. Ansökningarna kan också "för-  
stärkas" med andra medel som ackvisitionsskisser, hänvisning  
till medlemstal och därmed efterfrågan, egna "markfynd" etc.

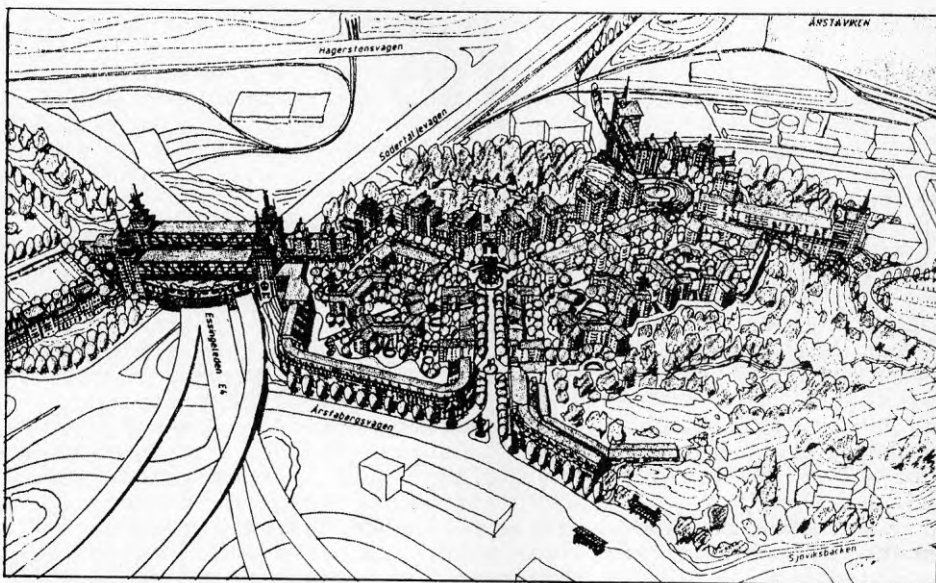
#### i. ackvisitionsskisser

Ett sätt att visa kapaciteten för ett visst projekt är att  
lämna skisser - kan vara enkla såväl som mycket genomarbetade  
- med förslag på bebyggelse inom visst markområde.

HSB:s skiss för Nyboda (se nästa sida) som av Dagens Nyheter  
beskrevs på första sidan, var ett påfallande spektakulärt för-  
slag bl a för att lösa det tidigare nämnda problemet med om-  
rådets isolerade läge. Överhuvudtaget ingår denna produktion  
av ackvisitionsskisser regelmässigt i vissa byggherrars mark-  
nadsföring, t ex HSB:s. Enligt intervju (49) var Nybodaskissen  
just avsedd att väcka uppmärksamhet.

I detta sammanhang återkallar jag uttalandet från fastighets-  
kontoret om de "kolorerade förslagen som läggs på våra bord",  
som lät ana en viss mättnad och till och med irritation inför  
den mängd skisser som strömmar in till fastighetskontoret.  
Exempel på ett mycket genomarbetat förslag i ackvisition är  
Riksbyggens och SKB:s för Långbro sjukhusområde - en hel bok  
(50) - vilket också till slut ledde till markanvisning  
med motivering just att byggherrarna hade ett väl genomar-  
betat förslag. Vissa skisser är "egenproducerade" byggherre-  
skisser medan andra är konsultupphandlade förslag. Till ut-  
förandet skiftar skisserna mellan enkla teckningar och utför-  
liga förslag med exploateringskalkyler.





HSB:s ackquisitionsskiss över Nyboda

### ii. Medlemsantal

Speciellt HSB och SKB har naturligt nog använt sina stora och ökande medlemstal - d v s egentligen köer för sina bostäder - som argument för markanvisning. Detta är ett argument som de andra byggherrarna i princip inte förfogat över tidigare. Förhållandet förändras nu genom att t ex de s k internköerna fått större betydelse och av allt att döma får ännu mer med tiden.

### iii. "Markfynd"

Att "hitta" mark åt fastighetsnämnden har varit ett anvisningsargument under 1980-talet. Byggherren föreslår en markbit - ofta inom ett förtätningsområde - och lämnar förslag på bebyggelse. Ett exempel på det något blinda famlandet efter mark illustrerar det företag som hittade en markbit, men inte visste att den tidigare funnits i bostadsförsörjningsprogrammet, hunnit såväl anvisas till annan byggherre, sedan avvisas av miljöskäl och som föranlett s k förgävesprojekteringssättning. När politikerna fått kritik för att det byggts alltför litet i den ena stadsdelen och för mycket i den andra, har byggherren påpassligt "hittat" mark i rätt stadsdel o s v.

Varför ansöker man om mark i vissa områden och inte i alla (vissa byggherrar söker dock på nästan alla mer omfattande projekt)? Ett skäl att sovra uppges vara att man redan på förhand vet att man antagligen inte blir påtänkt just då och där.

Inom HSB anade man t ex att man var chanslös på Ärvingefältet eftersom HSB förvaltar alla bostäder i stadsdelen intill - Kista, även om många HSB-medlemmar i Kista hade välkomnat tillskottet mer om det hört till HSB. Att man nyss fått en ansenlig anvisning kan vara skäl nog att inte söka direkt igen - man vet att man åkt ner i "turordningen".

#### b. Andra kontakter och "marknadsföringsmetoder"

Alla argument och all "försäljningstaktik" som beskrivits ovan i samband med skriftliga ansökningar kan naturligtvis också tillämpas vid andra former av "uppvaktning". Dessa är överraskande många och redovisas här främst som resultat av intervjuer med företrädarna för byggherrarna - men även med stadens tjänstemän och politiker.

Vissa företag uppger att de enbart uppvaktar tjänstemännen, andra bara politikerna och de flesta båda lägren. Ofta har man en klar - men olika - uppfattning om vad som "lönar sig bäst". Några uttalar klart att endast uppvaktning av de ytterst ansvariga politikerna ger utdelning - allt annat är att betrakta som försenande mellansteg. Uppvaktning av tjänstemän betyder i princip uppvaktning av projektledare i de projekt man som byggherre är intresserad av eller uppvaktning av den tjänsteman som ansvarar för de samlade förslagen till fastighetsnämnden eller kontakter med chefer högre upp i förvaltningshierarkin med fastighetsdirektören som den direkta "måltavlan" för vissa. Man kan också parallellt eller alternativt uppvakta stadsbyggnadskontorets tjänstemän och då ofta med "stadsbyggnadsargument" som t ex skisser eller erbjudande om hjälp med detaljplanearbetet. Vissa byggherrar nämner t ex att de anser sig kunna utarbeta detaljplaneförslag mycket snabbare och effektivare än stadsbyggnadskontoret mäktar, men att det samtidigt alltid är känsligt att alltför beskäftigt föregripa stadsbyggnadskontorets traditionella initiativ. "Puffa via styrelsen" är ett annat uttryck som belyser det korporativistiska draget i systemet, vilket jag behandlat i avsnitt 10.3. Man kan inte förbise det faktum att alla de allmännyttiga och alla de tre "traditionella" kooperativa företagen samt SKB har stockholmspolitiker i styrelsen. Kontakter via tidigare tjänster, t ex byggherremedarbetare som tidigare tjänat staden som politiker eller tjänstemän, är heller inte ovanligt. Eftersom de flesta byggherrar också redan är verksamma inom olika projekt ger detta naturliga kontakter för att annonsera intresset av flera uppdrag.

"Sedan får man avvakta, men inte passivt, utan stöta på hela tiden" (51).

Detta är också en genomgående attityd i intervjusvaren - att man måste upprepa, stöta på, påminna.

Om man som Svenska Bostäder söker mark i 29 projekt i ett enda brev, är det sannolikt bostadsförsörjningsprogrammets projekt man utgår från. Det framgår också klart att bostadsförsörjningsprogrammet för de flesta utgör den naturliga "utgångsboken" för anhållan om mark. Någon - t ex LjungbergGruppen

uppgger sig dock inte utgå från programmet, utan ställer mer förutsättningslöst frågan var det finns mark som är "bra". Företaget uppgger sig alltid ha arbetat mycket med sitt förslag innan man ansöker om mark. Detta stämmer också med uttalanden från fastighetskontoret om LjungbergGruppen på Ärvingefältet - ensamma om till slut c:a 600 lägenheter - "de hade gjort ett bra förslag". För kvarteret Baltic, där LjungbergGruppen fick anvisning, ansåg man från företagets sida att staden i sitt planförslag hade "tänkt fel", och företaget utvecklade därför en ny idé tillsammans med de boende i stadsdelen, Mariehäll. LjungbergGruppen anlitar ofta experter, bl a 5-6 alternativa "bra arkitektkontor". Tar man då inte en oroande stor risk från byggherrens sida med så mycket förarbete på få projekt? Företagets bedömning att det är värt det (52) styrks av det faktum att ansökningarna givit utdelning i form av ett par stora projekt som företaget ansökt om utan att man gjort några systematiska "uppvaktningar" men utnyttjat de kontakter redan påbörjade projekt skapat och därtill vissa "PR-jippon" i anslutning till dessa projekt. Vad föranleder att ett nystartat företag fått så många stora uppdrag så snabbt? Företagets egen uppfattning här är att det dels beror på förslagens kvalitet, men också på att bolaget vilar på ett äldre företag - Tage Ljungberg - som varit verksamt i Stockholm sedan lång tid (53).

Företaget BGB AB (gick 1992 i konkurs) har inte uppgivit sig ha någon speciell organisation för kontakter med kommunen - bolaget har varit för litet för det. BGB (ursprungligen med namnet Byggmästare i Stockholms Gemensamma Byggnadsföretag), bildades 1953 av sju privata byggmästare som motpol till de mer gynnade allmännyttiga och kooperativa företagen. Man ansökte tillsammans om projekt, men byggde och förvaltade sedan var och en för sig. BGB uppgav sig aktivt leta områden som man sedan föreslog kommunen - man åkte runt och inventerade. "Man får sedan stöta på kommunen 4-5 gånger med skisser och det dröjer innan man hör något"... "Svårt att veta vem man ska vända sig till inom kommunen". I Skarpnäck började man med stadsdelsnämnden, vilket visade sig meningslöst - man fick lov att vädja till fastighetsnämnden. "Man skriver till en tjänsteman och får efter lång tid svar från någon annan" (54). Detta uttryckte direktorn på stiftelsen Stora Sköndal (bygg-herre i ett av studieprojekten) i termer av "den kommunala bläckfisken" med många sprattlande men osjälvständiga armar (55). I Hökarängen blev BGB uppringda utan att ha ansökt om mark i samband med att man på fastighetskontoret insett att fastighetsnämnden - efter majoritetsskifte 1987 - inte skulle godkänna det förslag kontoret givit (56). Ett renommé som god förvaltare var enligt BGB:s egen bedömning en förklaring till att företaget fick förhållandevis god marktilldelning (57).

Vissa av byggherrarna har specialorganisationer för att göra sig påminda hos kommunen/kommunerna - har speciellt avdelade tjänstemän, eller har vissa som uppvaktar stadens tjänstemän och andra och ofta på högre nivå som uppvaktar politikerna. Vissa anser att det är en så viktig verksamhet att den måste skötas av företagsledningen utan delegation, medan den uppges inta en mer blygsam roll i andra. För samtliga omfattar dock verksamheten en ansevärd mängd tid, arbete och direkta kost-

nader. Detta gällde under den period jag genomförde intervjuer 1990-91. Minskat intresse för att bygga har medfört att upp-vaktning har mindre omfattning nu.

Varför vill man överhuvudtaget bygga bostäder i Stockholm? Många av intervjuvarna tyder på att man egentligen inte (vid intervjutillfället) såg några förtjänster i att bygga bostäder jämfört med t ex kontorslokaler. (Obs att detta var före bygg-kraschen). Motiven är - sammanfattade ur intervjuvarna:

- \* Man tror att även bostäder kommer att ge avkastning på längre sikt och under andra förhållanden.
- \* Det utgör en naturlig riskspridning i en bransch som är konjunkturkänslig.
- \* Att bygga bostäder ger goodwill hos staden/kommunerna som man dels allmänt kan tillgodogöra sig senare, dels indirekt kan få ett ekonomiskt utbyte av genom att man ökar sina chanser till uppdrag i de lönsamma projekten.
- \* För vissa är det - som framgått tidigare - den verksamhet som är och alltid har varit företagets syfte och där medlemmar i bostadskö etc också kan vara ett motiv.

Att man söker mark i Stockholm trots ibland dålig utdelning och inte flyttar över intresset till andra kommuner, t ex andra i regionen, uttrycks kort och kärnfullt av en byggherre så här (58):

"För fastigheter finns det tre viktiga faktorer a) läget, b) läget och c) läget. Och det bästa läget i Sverige har Stockholms stad". Många av intervjuerna bekräftar det begärliga i Stockholms centrala läge även om många även bearbetar grannkommunerna och bygger där. Stockholms geografiska position bedöms uppenbarligen värd alla ansträngningar. Med en mer marknadsanpassad hyressättning, som alla har anat kommer att införas förr eller senare, bedöms också centralt läge komma att få relativt ännu större betydelse.

### **Samlade aktioner i markkampen**

De allmännyttiga bostadsbolagens centrala organisation, SABO, liksom de rikskooperativa organisationernas nationella representation, HSB, Riksbyggen och SBC har naturligtvis stor möjlighet att allmänt påverka kommunernas agerande. Däremot har jag inget exempel eller några indikationer på att de gått in som "ställföreträdande" påtryckare för de enskilda bolagen eller regionala organisationerna.

Däremot finns exempel på detta när det gäller de enskilda företagen. 1987 gick Stockholms Byggmästareförening in till Stockholms stad med en egen ansökan om mark för att i sin tur få anordna en markanvisningstävling bland sina medlemmar med anledning av sitt 100-årsjubileum - se även avsnitt 8.6. Ansökan beviljades och tävlingens resultat blev att sju medlemsföretag fick bygga varsin del av det anvisade området i Skarp-

näck. Enligt uppgifter från Byggmästarföreningen (59) är detta dock att betrakta som undantag. Däremot står Byggmästarföreningen för en viss uppvaktning och allmän bevakning av kommunerna när det gäller frågor som berör föreningens medlemmar. Drygt trettio av de företag som ansökt om mark är medlemmar av Stockholms Byggmästarförening. De allmännyttiga och kooperativa finns inte företrädde och villkoret för medlemskap är att man har minst en kollektivanställd och att man bedömts seriös med hjälp av referenser från andra medlemmar. Stockholms Byggmästarförening är en av de 28 regionala byggmästarföreningar, som ingår i paraplyorganisationen Byggtreprenörerna. I denna är också i princip varje enskilt företag medlem (60). Denna är en modern omorganisation av den redan tidigare nämnda Svenska Byggtreprenörsföreningen, som på ett uppmärksammat och målmedvetet sätt ingrep i Stockholms markaffärer och markanvisningar i den s k Sättrauppbyggnadsplanen 1959. Något motsvarande inbrott i systemet har enligt Stockholms Byggmästarförening inte förekommit senare (61), vilket också bekräftar av fastighetskontoret (62). Byggmästaren Olle Engkvist beklagade redan 1949 (Engkvist 1949) att inte de enskilda företagen haft större vilja att samarbeta och bilda starkare motpol till allmännyttiga och kooperativa företag.

## Besvär

Vid ett par tillfällen har byggherrar begärt att få fastighetsnämndens markanvisningsbeslut rättsligt prövat. 1975 fick länsstyrelsen en gemensam besvärsskrivelse från två personer tillika byggherrar (63). Detta besvär avsåg fastighetsnämndens beslut 1975-02-18 (64), där man hade fördelat byggrätten till 2.125 lägenheter, varav kooperativa HSB fick 300 och allmännyttiga bolag resten, d v s 1.825 lägenheter, varav AB Svenska Bostäder hela 1.600 i ett projekt, Enskededalen. Fastighetsnämnden hade dessutom gjort det principiella uttalandet att "den mark som kommunen disponerar över framdeles i princip förbehålles den allmännyttiga och kooperativa sektorn" med motiveringen att det fortsatta bostadsbyggandet i huvudsak skulle komma att äga rum inom områden "där den enskilda sektorn är den helt dominerande ägarkategorin" och med hänvisning till 1974 års statliga riktlinjer (med bl a markvillkoret, se kapitel 4). Det beslut de klagande åberopade har jag tidigare berört eftersom man 1980 politiskt fortfarande hänvisade till detta (65). De klagande hävdade att fastighetsnämnden inte hade haft befogenhet att ändra tidigare fördelningspraxis, d v s Sättraöverenskommelsens princip - där enskilda företag fick 44 % av antalet lägenheter - utan att ha kommunfullmäktiges beslut om detta. De hävdade också att fastighetsnämnden gått emot 1974 års statliga riktlinjer för bostadspolitik genom att motverka konkurrensen mellan olika företagsformer vilket de klagande menade hade varit ett av syftena i det s k mark- och konkurrensvillkoret. Man menade att fastighetsnämndens beslut uteslöt vissa företagsformer, nämligen enskilda bostads- och byggnadsföretag, från byggherreuppdrag. Som kommunal besvärgrund åberopades att beslutet inte tillkommit i laga ordning, att det överskridit nämndens befogenhet, stått i strid mot lag eller författning samt vilat på orättvis grund.

Länsstyrelsen beslöt att "då ... det..inte framkommit att beslutet är olagligt i något av de hänseenden som avses i 80 § 1 mom kommunallagen för Stockholm lämnar länsstyrelsen besvär... utan bifall", vilket gällde såväl själva markfördelningen som fastighetsnämndens allmänna principuttalande (66). De klagande fullföljde sin talan till regeringsrätten, som lämnade besvärerna utan bifall på båda punkterna (67).

Tio år senare - den 19 oktober 1985 - lämnade Stockholms fastighetsägarförening ett kommunalbesvär till kammarrätten där man hemställde att denna skulle upphäva fastighetsnämndens beslut "då det kränker klagandens enskilda rätt och även vilar på orättvis grund" (68). Besvär med samma lydelse inlämnades också av en privatperson, tillika byggherre (69). Beslutet som åberopades var fastighetsnämndens av den 27 augusti 1985 (70), som avsåg anvisning av tomträttsmark för bostadsbebyggelse. Detta beslut i fastighetsnämnden har beskrivits i avsnitt 9.3 och jag återkommer även till det senare i rapporten - i kapitel 13 - med anledning av att det också upprört många borgerliga politiker.

Till stöd för besväret åberopades att beslutet ensidigt gynnat kommunägda och kooperativa företag och kränkt klagandes (en medlem i fasatighetsägarföreningen) enskilda rätt och vilat på orättvis grund och missgynnat genom att de privata byggherrarna hade erhållit få anvisningar och ett litet antal lägenheter trots att de företrädde majoriteten av inlämnade ansökningar. Till yttermera visso påpekade de klagande att den ansökan - från ett då nybildat bolag, EFIB AB (Enskilda Fastighetsägare i Bromma AB) - som enligt de klagandes mening hade åtföljts av det mest genomarbetade förslaget, inte hade redovisats i korrekt ordning inför fastighetsnämnden. "Goda bostäder till rimligast möjliga priser måste ändock vara huvudmålet vid en anvisning av mark och inte ett ensidigt gynnande av vissa företagsgrupper". Man pekade på att ärendet tilkommit i hast, att den kommunala beredningen av ärendet hade brister och att beslutet förmodligen var en gardering av majoritetens ledamöter (s och vpk) inför osäkerheten om valutgången en månad senare (september 1985) och att det berövat de borgerliga partierna möjlighet att eventuellt ändra fördelningen. Man krävde att beslutet skulle upphävas (71).

I det yttrande fastighetsnämnden hade givit kammarrätten inför ärendets behandling stod bl a:

"Hur en kommun fördelar mark inom sitt område regleras inte av lag eller författning. Varje kommun har följaktligen rätt att göra de bedömningar och och välja de lösningar den anser bäst förenliga med kommunens uppgifter och ansvar såvitt avser bostadsförsörjningen. Någon rätt för en enskild byggherre i en kommun att er-hålla kommunal mark för bostadsbyggande föreligger inte" (72).

Kammarrätten lämnade besvärerna utan bifall och fann det inte i något avseende olagligt (73). Domen överklagades till regeringsrätten, som ej meddelade prövningstillstånd "i följd varav kammarrättens dom står fast" (74).

Den juridiska vägen fanns alltså ingen hjälp att hämta för de privata företagen. Redan 1986-12-02 anvisades emellertid just den mark företaget EFIB AB hade ansökt om i Abrahamsberg till detta företag och den gamla markanvisningen togs tillbaka (75) av samma politiska majoritet.

Ur detta kan konstateras, dels att den juridiska vägen inte hade något stöd att erbjuda, vilket återigen betonar markanvisningarnas informella och ojuridiska karaktär. Något rättvisesystem kan man som byggherre inte åberopa, utan markanvisningarna är att betrakta som politiska viljeyttringar. Den rättsliga prövningen fastslog också att fastighetsnämnden hade den delegerade rätt att anvisa mark som den begagnat och att den formellt inte behöver få sina riktlinjer för markfördelning godkända av kommunfullmäktige.

Intressant att konstatera är emellertid att EFIB AB fick sin begärda markanvisning i Abrahamsberg av fastighetsnämnden, vilket tyder på att rättsprocessen kan ha haft effekt som politisk påtryckning.

## 12.7 Åsikter om markanvisningssystemet

Som jag antydde redan i inledningen till kapitel 10 är ingen riktigt nöjd med markanvisningssystemet. Detta gäller inte minst byggherrarna. De har trots allt, i synnerhet under det sena 1980-talets byggboom, med stor inbördes konkurrens om marken den positionen att de är brickorna de andra aktörerna flyttar och plockar med, även om de själva är påfallande aktiva. När konjunkturen nu tycks dämpa byggintresset kan företagen få en annan position. "Snart frågar väl byggherrarna: Vad får jag om jag bygger? Stadens konfekt har blivit besk" (76).

Ett antal citat får belysa byggherrarnas syn på systemet. Jag väljer att inte härleda citaten mer än allmänt till byggherrarnas intervjuvar (77):

- "vi bearbetar projektledarna och skriver ansökningar"
- "ingen idé att ödsla tid på projektledarna - bara fastighetsdirektören och politikerna som har makt över anvisningarna"
- "söker inte alls - de bör veta ändå vid det här laget"
- "kontoren tycker mycket illa om att företagen tar sig in den politiska vägen"
- "det gäller att stå med mössan i hand"
- "mer oreda i anvisningarna nu än någonsin tidigare"
- "man får inte klaga - då kan det gå dåligt"
- "först ska man vänta och vänta, fråga och fråga - sedan är det plötsligt djävligt bråttom"
- "dom duttar med alla möjliga olika bevekelsegrunder"
- "lobbyverksamhet på fastighetsroteln"
- "slafsigt system"
- "man går upp och frågar vad i h-e dom menar"

"vi skulle klara detaljplanearbetet på 1/3 av tiden"  
"man ger idé för ett område och får mark på ett annat"  
"visst är det jobbigt, men vi är luttrade"  
"dom säger: om du får halva antalet i projektet - hur fort kan du då bygga" (en byggnation man fortfarande inte beslutat fem år senare)  
"speciellt för Stockholms stad är att det går så många spår in i systemet och en del är helt blinda"  
"man får aldrig veta varför man inte får det man bett om"  
"staden en tung organisation som kräver mandat bakåt i förvaltningarna i varje fråga och ofta också dålig tidsdisciplin"  
"man får vänligt bemötande, uppmanas se tiden an, men får ingen mark"

några omdömen med vissa positiva inslag:

"det finns en stor kapacitet på kontoren - främst fastighetskontoret"  
"staden har en viss respekt för upphovsmannarätten till ett förslag".

En synpunkt som återkommer i intervjuerna med flera av byggherrarna är att man längtar tillbaka till den sk Sätraöverenskommelsen (78). Även stadens tjänstemän och politiker åberopar denna vilket jag har anledning att återkomma till i nästa kapitel. Det är inte själva innehållet i överenskommelsen utan dess karaktär av fast riktmärke som är tilltalande. Denna överenskommelse skapade - som jag visat i kapitel 8 - en slags mall för anvisningskvoterna, som trots att den fastställdes i en nästan utpressningslik situation av de stora privata byggherrarna ändå nämns med nostalgisk längtan även av de övriga, främst på att man då hade någon offentlig princip i anvisningarna som gick att diskutera vare sig det gällde att kritisera eller acceptera. Nu har man inte ens det.

Här finns dock anledning att också uppmärksamma att den samlade uttalande kritiken mot systemet avser ottydlighet och visst godtycke. Däremot tyder ingenting i byggherrarnas uppgifter på att det är oegentligheter man menar. Det är viktigt att påpeka att det i detta väsentliga avseende uppenbarligen ändå finns ett visst förtroende för hanteringen och hanterarna, ett förtroende som kunnat upprätthållas under femtio år - konkurrens, kö, uppvaktningar och starka beroenden till trots. Detta förhållande skyms lätt av alla egendomligheter som visar sig vid den typ av närgången granskning jag genomfört.

## 12.8 Uteblivna anvisningar - orsaker och reaktioner

De tre kategorierna byggherrar har visserligen under de studerade perioderna - den korta och mest fullständigt registrerade 1987-90, perioden 1980-92 eller hela efterkrigstiden alltid var och en fått en viss andel (79). Andelarna har däremot växlat och inte bara i samband med politiska förändringar. Tidvis



har också tilldelningen uppfattats som oacceptabelt låg inom såväl respektive sektor som direkt för vissa av de inblandade företagen ur de tre kategorierna. Väsentligt för företagen är också en jämn tilldelning utan alltför tvära kast och utan "tomma perioder".

### Den allmännyttiga sektorn

Här ska bara konstateras att denna sektor haft en kontinuerlig markförsörjning, och att staden också mer systematiskt tagit hänsyn till och ansvar för de allmännyttiga företagens möjligheter och behov, vilket ju är naturligt med hänsyn till att de har skapats som ett bostadspolitiskt styrinstrument och att de tre dominerande allmännyttiga bolagen är ägda av staden. Icke desto mindre har de alla tre ibland givit uttryck för att de känner sig underförsörjda eller alltför ojämnt försörjda med projekt. Det framgick av den tidigare framställningen i detta kapitel att de i princip också använder alla metoder att ge sig tillkänna hos staden. Det kan också skönjas allmänt ur intervjuerna att man från stadens sida tidvis medvetet kan ha missgynnat även något allmännyttigt bolag som utslag av missnöje med bolagets prestationer. Som nämnts tidigare har den allmännyttiga sektorn accepterats och till och med haft stöd även vid borgerlig dominans. Den politiska striden har mer gällt sektorns andel än dess existens. En något annorlunda och principiellt hårdare ideologisk-politisk polarisering inför den allmännyttiga sektorn är däremot synlig nu (1993) i den aktuella principdebatten om bostadspolitik.

### Den kooperativa sektorn

De minsta andelarna hade denna sektor under början av 1960-talet - i Sättraöverenskommelsens kölvatten. Där talar dokumenten sitt tydliga språk om hur Kooperationen behandlades som en restpost sedan de två andra kategorierna "försett sig" - eller annorlunda uttryckt, sedan den enskilda sektorns största företag genom sina möjligheter att lösa markfrågan i Sättra kunde diktera villkoren för de två övriga. Den kooperativa sektorn kom helt enkelt i kläm utan att det var uttryck för någon politiskt uttalad diskriminering. Den kooperativa sektorns styrka i markanvisningssammanhang är nämligen egentligen just att den med skilda bevekelsegrunder har förankring i båda de politiska lägren. Det kooperativa inslaget uppskattas av båda, liksom HSB:s folkrörelseanknytning. Riksbyggens bakgrund i fackföreningarna utgör däremot en viss belastning hos de borgerliga politikerna (80). Den upplåtelseform, bostadsrätten, som HSB och Riksbyggen tillämpar har i synnerhet tilltalat den borgerliga konstellationen, men under andra omständigheter även socialdemokraterna (81). Inställningen till bostadsrätten skiljer, helt väntat, mellan blocken främst under tider med höga priser och starka prisökningar på bostäderna, då denna bostadsform utesluter många bostadssökande och den också får spekulativa inslag som den socialistiska sidan inte accepterar (82).

Stefan Kristensson har i sin studie "Vem får bygga bostäder på stadens mark?" (Kristensson 1987) följt markanvisningarna i Stockholm med tonvikt på HSB:s andelar 1967-87. Den studien (Kristensson ovetandes vid studiens uppläggning) inbegriper därmed inte den kanske mest bekymmersamma perioden för de kooperativa företagen och inte minst HSB, nämligen åren i Sättraöverenskommelsens kölvatten från början av 1960-talet (83) med Kooperationen i kläm. Studierna av Örebro (bl a Egerö 1979, Strömberg 1981 och 1984) visar en motsvarande mellanställning utan uttalad diskriminering för HSB i uppgörelser mellan staden Örebro och den enskilda företagsamheten - en position som HSB där inte tog sig ur.

Under den period Kristensson studerat, 1967-87, (Kristensson 1987) har andelarna - redovisade i treårsperioder - växlat mellan 0 och 23 %, med 0 % under den treårsperiod i början på 1970-talet då markanvisningarna, alla kategorier sammantagna, nådde sin bottennivå på totalt 140 lägenheter. Kristensson har också visat att HSB:s andel för hela perioden 1967-87 var c:a 11 % och för den kooperativa sektorn som helhet 18 %. Kristenssons uppdelning på socialistisk och borgerlig mandattid gav ingen skillnad i dessa andelssiffror, vilket bekräftar stödet från båda sidor.

Kooperationens andel per år under 1980-92 växlar mellan 47 % och 0 %, och var som tidigare visats 29 % för perioden som helhet, vilket alltså är en betydligt större andel än under tidigare skeden och fortfarande utan markant skillnad mellan borgerlig och socialistisk mandattid. HSB:s annonskampanj 1987 var ett utslag av att HSB ändå ansåg sig få en alltför mager tilldelning, vilket också Håkan Falk som HSB:s representant såväl i intervju som på seminarium givit uttryck för (84). HSB har traditionellt fått och får fortfarande större andelar än Riksbyggen, vilket åtminstone delvis kan förklaras med det jag nämnde ovan att Riksbyggen har svagare stöd än HSB bland de borgerliga politikerna men har också haft med företagens vilja och kapacitet att göra. För den stockholms speciella kooperativa organisationen SKB finns ett stöd oavsett politisk färg. SKB:s upplåtelseform - kooperativ hyresrätt - har dock, som nämnts tidigare, främst från den socialistiska sidan under slutet av 1980-talet ansetts som mer tilltalande än bostadsrätten. Man har ju t o m uppmuntrat andra byggherrar - såväl allmännyttiga, kooperativa som enskilda - att tillämpa denna upplåtelseform. Detta intresse har betydligt ökat och säkra andelar för just SKB. Företaget kan också tillgodoräkna sig ett alldeles speciellt gott rykte som byggherre såväl hos tjänstemän som politiker. SKB kan därför förväntas behålla ett stöd även om den från 1991 borgerliga majoriteten har ett mycket svalt intresse för kooperativ hyresrätt. SKB har alltid haft en mindre pott än HSB och Riksbyggen, en andel anpassad till föreningens skala. Även SKB har haft perioder med en för organisationen bekymmersamt liten marktilldelning och, som nämnts tidigare, påpekat detta.

## Den enskilda sektorn

Att den enskilda sektorn "diskriminerats" har ofta framförts både som politiskt argument och som stridsrop eller nödrop från företrädare för sektorn. En politisk "utsvältning" av den enskilda sektorn under vissa perioder när man klart har deklarerat - t ex 1959 och 1975 (85) - att marken skulle förbehållas allmännyttiga och kooperativa företag, har dock aldrig motiverats politiskt med att den enskilda sektorn avsiktligt skulle kvävas, utan med brist på mark. Högermannen A. Ahléns yttrande 1959 ger uttryck för hans syn på effekterna för de enskilda företagen:

"Jag håller före att den nu i fastighetsnämnden beslutade fördelningen är uppenbart obillig mot en stor kår av företagare som tidigare ansågs bestå av goda och nödvändiga medverkande vid realiserandet av stadens bostadspolitiska planer. Jag skall inte närmare utveckla skälen för denna min mening. De ligga i öppen dag. Jag vill blott framhålla att det här icke bara är fråga om kanske ett 50-tal företagare, utan även om ett mycket stort antal personer, som äro anställda hos dem i olika befattningar - tekniker, kontorsmän och även i stor utsträckning arbetare. Var och en förstår vad det betyder för dem, som hittills ha grundat sin försörjning på verksamhet inom den enskilda bostadsproduktionen, att plötsligt under en tidrymd av blott några få år bli berövade två tredjedelar av sitt verksamhetsområde." (86)

De enskilda företagens aktioner att juridiskt stämna staden vilka beskrivits tidigare i kapitlet var också reaktioner mot vad som uppfattades som allmän diskriminering av den enskilda sektorn.

Den kände stockholmsbyggmästaren Olle Engkvist (87) gav 1949 (Engkvist 1949, sid 9) en beskrivning av problemen för de enskilda byggnadsföretagarna men i en mot sin bransch självrannsakande anda. Engkvist krävde att

"en byggnadsföretagare bör - i synnerhet om han går in för bostadsbyggande - ha en social syn på sitt yrke; han skall reagera mot allt vrångt och tokigt samt kraftigt medverka till sunda och riktiga initiativ"

Engkvist efterlyste dessutom en personlig ambition samt moralisk och ekonomisk kvalifikation och uppgav att bostadsfrågan för honom personligen varit en viktig social angelägenhet men deklarerade också:

"Låt oss först som sist erkänna, att många synder begicks i den fria företagsamhetens namn. Bostadsbyggandet skedde ej under rätt ansvar. Motiv och handhavande baserades på egoistisk grund, ej med hänsyn till tidens förändrade ansikte. Därför är nu den vilda frihetstiden definitivt förbi. Den epoken försvann, därför att man inte i tid insåg och accepterade de sti-

gande bostadskraven och den tekniska utvecklingen, med andra ord att bostadsbyggandet måste vara förankrat i social ansvarskänsla". .."Ett fel, som alltsedan näringsfrihetens genomförande begåtts här i landet, har varit, att bostadsbyggandet varit en jaktmark för allsköns spekulativa herrar... dessa ifråga om bostadsmoral ofta tvivelaktiga figurer satte prägel och standard på svensk bostad" (Engkvist 1949, sid 25).

Engkvist beskriver också hur han som ung var anhängare till radikala sociala idéer men hur han sedan fann sig helt hämmad i sin verksamhet av det tjänstemannavälde som utvecklats i den sociala politikens namn. Här får nog även markanvisningen - men utan namn - sin del av kritiken:

"Företagaren skall nu avvakta sin tilldelning av uppgifter, icke längre djärvt gripa sin chans eller hänföras av personliga idéer och mål. De som i likhet med mig tjusats av detta senare kan ej förlrika sig med turordningen" (min understrykning) (Engkvist 1949, sid 12).

Redan tidigare nämndes att hela differensen mellan antalet byggherrar som ansökt om markanvisning 1987-92 och antalet som erhållit anvisning ligger inom den "enskilda sektorn" av byggherrar. Redan utan någon analys av orsakerna, kan man konstatera att antalet enskilda företag som någon gång under perioden ansökt om mark är så stort att det är logiskt att några blir utan. Svårigheten att fördela mark bland medlemmarna i denna stora och brokiga grupp är också naturlig. Under 1960-talet deklarerade fastighetskontoret denna svårighet och såg sig nödskad att i rättvisans namn ta till lottning under överinseende av Notarius Publicus. Där uttalade man också att man krävde minst fem års tidigare verksamhet på stadens mark - dvs man gynnade dem som redan fanns i systemet. Ett försök på 1960-talet till en kvalitetsgradering av ett 20-tal företag ledde aldrig till något resultat. 1980-talets handlingar i markanvisningsärenden nämner inte fördelningssvårigheter på samma sätt. Det framgår inte heller vilka principer man använder vid fördelningen bland byggherrar inom den enskilda sektorn - med några undantag:

- a) Byggherrar som seriöst också avser att förvalta de bostäder man bygger har företräde,
- b) tävlingar kan i vissa (större) projekt användas som urvalsinstrument och
- c) de som redan förvaltar ges byggrätt intill sina existerande bostäder.

Framför allt sägs ingenstans varför vissa företag inte kommer ifråga vid markfördelning - eller med egna ord från företrädare för branschen - "man får aldrig veta varför man inte fått det man bett om". Någon gemensam nämnare för de "diskriminerade" företagen är svår att finna.

En grov klassificering av medlemmarna i denna grupp visar att där återfinns en stor mängd okända namn som endast uppträder en gång med ansökan, och då ofta har önskemål om en viss anvisning och försvinner ur listan när denna inte längre är ak-

tuell. Det finns också företag som skriver och berättar om sig som nystartade/nybildade, men som inte får något gehör.

"Man kan inte bara komma in från vischan och tro att man får bygga sig ett hus och kamma in stålarna" (88).

Detta är fastighetsdirektörens komprimerade och stockholmska uttryck för att ovana och spekulation kan vara diskriminerande faktorer. Detta framgick redan av kapitel 11. Att man undviker entreprenadföretag som saknar förvaltningsvilja förklarar att många stora kända byggföretag blivit utan anvisning. Otillräcklig förmåga, samarbetssvårigheteter, gamla missgärningar har också nämnts som orsak, men också ren otur! Att vissa företag upprepade gånger förgäves ansökt om markanvisning och utan att jag ansett mig kunna spåra orsaken i de "allmänna" skälen härovan har föranlett några intervjuer.

Exempel på företag vars uteblivna anvisning förklarats med just "otur" (89) är Hallström & Nisses - förkortat H & N. Företaget hade ansökt om mark i namngivna projekt en ansemlig mängd gånger men utan resultat och utan att man från företaget ansett sig veta varför (90). På fastighetskontoret och bland politikerna har man vagt svarat att det i princip inte funnits något skäl att just detta företag inte hade fått mark - möjligen har dess förslag inte varit tillräckligt spännande (91) eller - som sagt - de har haft otur. Att företaget mest är känt som entreprenör har också skyttat som skäl, men företaget har uttryckligen uttryckt viljan att också vara byggherre. "Man styr sin produktion bättre som byggherre än som entreprenör, man får vara med och ha synpunkter från början och man får ta ett större ansvar" är företagets syn på detta (92). H & N vill också äga och förvalta bostäder enligt vad man uppgett i såväl ansökningar som intervjuvar. Vid intervjutillfället i januari 1991 förvaltade H & N dock endast en bostadsfastighet i Stockholm. Ett stort arbete och mycket tid ansåg man sig från företaget ha ägnat markanskaffning i Stockholm där företaget då hade en stor organisation sedan två år. Sin uppvaktning av kommunen hade man främst ägnat projektledare på fastighetskontoret - i princip uppgav man sig ha sökt upp alla projektledare till de projekt H & N varit mest intresserat av efter att först ha sänt en ansökan - i allmänhet utan åtföljande skiss. De kvalitetsargument H & N fört fram är att man vill ta ansvar för hela produktionskedjan (93). Företaget tror sig ha en nackdel i konkurrensen om mark när man inte äger markbitar som kan tjäna som bytesobjekt mot staden och man inte heller har del i det korporativistiska systemet - ingen av företagets tjänstemän har verkat inom kommunen eller tvärtom.

Hur bör markfördelningen gå till? Vad som efterslystes från detta företag, Hallström & Nisses AB, men som genomsyrat de flesta av intervjuerna på byggherresidan är: Tydligare system för hur företagen ska visa ambitioner och förmåga, vilket innebär tydligare signaler om vilken väg denna typ av ärenden går och vilka kontroller de passerar på vägen - inte bara i formellt avseende. Mer information om och insyn i hur fördelningen faktiskt går till och varför man får eller inte får anvisning (94).

Ett sätt för ett etablerat företag i entreprenadledet att få vara med i ett projekt från början är att redan i ansökan slå sig ihop med en erkänd förvaltare. Detta har H & N tillämpat. Detta har dock egentligen inte varit förenligt med det s k konkurrensvillkoret. H & N deltog i den i tidigare sammanhang nämnda tävlingen 1989 (95) för bebyggelse i stockholmsförorten Gubbängen. Bara i konsultarvoden kostade H & N:s insats i tävlingen 300.000 kronor, allt eget arbete oräknat. Ett 20-tal byggherrar deltog. Flera företag har nämnt denna tävling som exempel på just de höga tävlingskostnaderna och alltså visat skepsis mot tävling i denna form.

Det skall även noteras att i januari 1992 fick Hallström & Nisses sina första markanvisningar, efter många års ansträngningar. Därmed kan företaget nu inte längre räknas till "de försmådda", vilket ju var skälet till min intervju här 1991. Hallström & Nisses övertog i februari 1992 byggföretaget Kullenbergs AB, som redan var etablerat som byggherre av bostäder och fanns representerat bland markanvisningar. Kullenbergs hade strax dessförinnan gått i konkurs (96).

De företag jag studerat som exempel på "diskriminerade" - H & N, Diös, Anders Dunder, AB Stadsfjärden, AB Folkhem, har alla vid närmare granskning hjälpligt kunnat fogas in under något eller några av de ovan angivna motiven.

## Göteborg och Malmö

Eftersom byggherrekategorier, markinnehavets omfattning, alla statliga direktiv, den kommunala uppbyggnaden etc i stora drag är densamma i Göteborg och Malmö, så är det i detta sammanhang mest intressant att iaktta Malmös avvikande fördelning till de tre kategorierna, med större andelar till den enskilda och kooperativa sektorn och en mindre till den allmännyttiga - se tabell tidigare i kapitlet. Uppgifter från intervjuer i Malmö (97) tyder på att förklaringen är att HSB sedan gammalt har en starkare ställning i Malmö - är starkare som organisation och har haft "personunion" med kommunalpolitiken (98). När nu det kommunala markinnehavet i de båda kommunerna Stockholm och Malmö är ett faktum och det statliga regel- och finansierings-systemet i princip identiskt, blir markanvisningen ett uttryck för sättet att använda det kommunala aktörsutrymmet, för att återigen begagna Thord Strömbergs begrepp (Strömberg 1984). Det har man uppenbarligen gjort på olika sätt i Stockholm och Malmö, medan det finns stora likheter mellan Göteborg och Stockholm.

Intressant beträffande de små byggherreföretag, som nu anses seriösa och pålitliga, som inte har spekulativt syfte utan avser att långsiktigt förvalta är: Vad händer vid ägarbyte? Denna reflexion är föranledd av den bittra erfarenhet man meddelar beträffande Rosengård i Malmö. Den del av Rosengård där bebyggelsen uppförts av små seriösa företag hade från början bäst anseende. Nu är det tvärtom. De gamla byggmästarföretagen har genomgått arvsskifte. Vissa har utvecklats till i särklass

undermåliga bostadsförvaltare med massuthyrning på tveksamma villkor och med uppmärksammasad förslumning som resultat, medan det allmännyttiga MKB genomfört stora renoveringar i sitt tidigare bekymmersamma bestånd (99).

### Epilog till avsnittet

En kontroll i ansökningsregistret våren 1992 visade att ett i markansökningssammanhang helt nytt företag - Brandberg & Rosenlind - i en kanonad av ansökningar, anhållit om mark i flera projekt (100). Dessa har besvarats med fyra anvisningar till detta företag under 1992. SKB har överlämnat del av en anvisning i innerstaden vilket JM övertagit med bostadsrätter istället för hyresrätter som resultat.

Att markanvisningarna har en starkt politisk koppling har framgått kontinuerligt, men jag väljer alltså nu att i följande avsnitt explicit beskriva markanvisningarna med politikerna och politiken i centrum.





## POLITIKER - POLITIKEN

De politiska partiernas allmänna inställning till kommunalt markinnehav har redovisats i kapitel 4. Därmed är också deras grundinställning till markanvisningsprocessen egentligen given. Därav följer att vissa ledamöter i fastighetsnämnden fattar beslut i frågor som de i grunden och av princip anser att de inte bör besluta om - inte vill ha politiskt avgjorda. Hela markanvisningsproceduren är ju inaktuell utan kommunalt markinnehav.

Ikke desto mindre - eller möjligen just därför - lägger även de borgerliga politikerna, och då inte minst moderaterna, en nästan symbolisk politisk prestige i markanvisningarna. Moderaterna är ju samtidigt det parti som av ideologiska skäl mest motsätter sig kommunalt markinnehav. Såväl i uttalanden och reservationer till fastighetsnämndens protokoll som av intervjuerna framgår, att det kommunala markinnehavet gör det särskilt väsentligt att bevaka och försvara de privata företagens intressen.

"50-talet präglades av skarpa, tidvis våldsamma motsättningar i Stockholm om bostadspolitik. De borgerliga partiernas första åtgärd efter sitt "maktövertagande" 1950 var att upphäva ett beslut av stadsfullmäktige om fördelning för fyra år framåt av bostadsbyggandet mellan de enskilda byggmästarna och de kommunala och allmännyttiga bostadsbolagen. Ändringen skedde givetvis till förmån för de enskilda intressena. Denna linje fullföljdes, ehuru det hårdnackade motståndet från den socialdemokratiska oppositionen bromsade en alltför hämningslös "privatisering". De kommunala bolagen nedrustades och tvingades bygga väsentligt under sin produktionskapacitet." (Mehr 1966 sid 45)

Denna beskrivning av markanvisning på 1950-talet, given av den socialdemokratiska stockholmspolitikern Hjalmar Mehr 1966, skulle lika väl kunna vara en beskrivning av vilket senare skede som helst, t ex 1980-talet. Redan exemplet Nybodahöjden i kapitel 2 illustrerade den politiska kampen om markanvisningarna inte minst i de borgerliga politikernas reservation. Denna typ av reservationer har, med allt efter omständighet skiftande politisk signatur, bifogats flera stora och därmed principiellt viktigare anvisningsbeslut:

"..moderata samlingspartiet förbehåller sig rätten att efter valet riva upp detta beslut därest man erhåller majoritet" - särskilt uttalande av Lars Almström (m), Gunnar Lienhart (m) och Barbro Noreson (m) i fastighetsnämnden 1985-08-27 (1).

"..varvid de förbehöll sig rätten att ändra beslutet vid eventuellt majoritetsskifte" - om reservation av ordf Mats Hulth (s), Christer Bergström (s) och Lars Hjärpe (s) i fastighetsnämnden 1988-02-16 (2).

"Vice ordföranden /Barbro Noreson (m)/ lät till protokollet anteckna att moderata samlingspartiet och folkpartiet förbehåller sig rätten riva upp beslutet i tillämpliga delar vid eventuellt majoritetsskifte" - i fastighetsnämnden 1990-05-08 (3).

Få andra frågor har denna typ av oresonliga reservationer (4) och det antyder markfrågornas stora politiska symbolvärde, men är förmodligen också en följd av det kommunala politiska "samlingsstyret", ett system som vid upprepade tillfällen ifrågasatts och som kommunfullmäktige 1993-02-08 beslutat anhålla till regeringen att få förändra till förmån för ökat majoritetsgenomslag.

Folkpartiet liberalerna uttalade i sitt valprogram 1991 för Stockholms stad klart att "samlingsstyret borde ersättas av majoritetsstyret". Lars Almström (m) menade i intervju att samlingsstyret, vilket Almström ogillar, gör att man får för många uppgörelser som ofta tvingar även doktrinära politiker till otydliga kompromisser (5). I ett samlingsstyret är det enligt Almström angeläget för borgarrådet att inte ha bråk - "lugn i stugan fram till valet". Att tvingas stå bakom fastighetsnämndens beslut trots motsatt åsikt framkallar antagligen denna typ av reservationer. Samlingsstyret i stadshuset är sanerligen ingen ny fråga. En motion i stadsfullmäktige 1924 beskrev den så här:

"..borgarråden - den kommunala regeringen - utgör en koalitionsministär av oförenliga motsatser. Det synes utveckla sig till en konstitutionell praxis att borgarråden skola utgöras till hälften av borgerliga, till hälften av arbetarrepresentanter. Genom denna anordning knäsettes köpslagan mellan borgarråden, och ingen klar, rak utvecklingslinje möjliggöres. Alla verkliga framsteg försumpas och de viktigaste frågorna skjutas undan"..... "Allt stagnerar"....."Stadsfullmäktige själva förvandlas till menlösa ja-sägare åt vad borgarråden kompromissat ihop"....."leder till kommunalt ministerstyret och till medborgarnas slappnande intresse för de kommunala angelägenheterna"..."slutligen inträder funktionarism och byråkratisk maktfullkomlighet".... (6).

Att problemet fortfarande 1992 skulle vara olöst och aktuellt anade nog inte Ström m fl.

Den fråga jag ställt även i tidigare kapitel - varför markanvisningsfrågorna avgörs endast i fastighetsnämnden och inte i fullmäktige när de av allt att döma innehåller en så stor politisk prestige - kan ingen av politikerna egentligen besvara. Carl-Erik Skårman (m) stadsbyggnadsborgarråd vid intervjutillfället i juni 1991 men fram till 1988 ordförande i fastighetsnämnden (och numera - efter valet 1991 fastighetsborgarråd)

uttrycker den troliga orsaken så här: "Det skulle inte förändra. Fastighetsnämndens folk skulle anförda styrkorna i fullmäktige och fullmäktige skulle inte orka med - skulle få skavsår i örönen om man skulle prata om det varje sammanträde"(7). C-E. Skårman (m) anför alltså nu 1992 själv fastighetsnämndens folk. Markanvisning har varit fastighetsnämndens uppgift under hela efterkrigstiden.

Av de aktuella argumenten i den politiska debatten om markanvisning är nästan samtliga sedan länge beprövade. De återfinns exempelvis i en stor principiell fullmäktigedebatt i maj 1950 (8), d v s för drygt fyrtio år sedan och under en tid när de kommunala bolagen växte kraftigt och där stadsfullmäktige skulle ta ställning till "fortsatt bostadsproduktion genom de kommunala bolagens försorg" som i princip inte var markanvisning utan kallades "bemyndigande" till bolagen. Majoritetens var socialistisk och just fastighetsborgarrådet kommunist - enda gången under fastighetsnämndens historia - och till nästa val (hösten 1950) återstod endast tre månader. Läget på bostadsmarknaden bedömdes "katastrofalt", byggkostnaderna var höga och bostadsproduktionen för liten - därom var alla ense. Det föreslagna botemedlet - produktion genom kommunala bolag - var däremot partiskiljande nog att föranleda yttranden på sammanlagt 40 tryckta sidor med ett klassiskt artilleri av ord - "jakträtten för profitjägare på bostädernas område", "spekulationsbyggmästarna", "tomtspekulanterna", "fastighetsjobbarna" - från de kommunala bolagens förkämpar - och en moteld i form av "de enskildas eliminerade möjligheter", "stadens monopol", "ett kommunalt byggnadsföretagarmonopol" etc.

Vad A. Ahlén (fp) uttalade vid samma tillfälle 1950 illustrerar de beständigt oförenliga ståndpunkterna:

"Jag förstår ju att borgarrådet Set Persson (k) (9) anser att den fördelning som rådde tidigare var lika oriktig som jag tycker att den av honom nu föreslagna fördelningen är. Jag tror också att det är ganska hopplöst att på den punkten försöka uppnå någon principiell enighet mellan borgarrådet och mig. Därtill är våra utgångspunkter och våra värderingar säkerligen alltför olika" (10).

Stadsfullmäktiges beslut vid detta tillfälle, innebärande ett stort "bemyndigande" för de kommunala bolagen, blev sedan vägledande för fastighetsnämnden ytterligare några månader men föranledde sedan just det borgerliga "uppror" efter valsegern 1950 som Hjalmar Mehr åsyftade (Mehr 1966, se ovan).

Det är en nästan femtioårig politisk balansgång bland markanvisningarna där då och då stark majoritet syns ha frestat till alltför yviga gester, vilka givit bestående ärr och hätska revanschtankar - för min studie inte minst påtagligt i kölvattnet efter markanvisningsbeslutet i augusti 1985.

## 13.1 Allmänna politiska budskap

Som nämnts i kapitel 3 fanns i "valmaterialet" inför 1988 och 1991 års kommunala val i Stockholm (12) ytterst litet av markpolitiska ståndpunkter. Inte ens vänsterpartiets manifest ägnade detta uppmärksamhet trots att det är en ideologisk grundfråga för detta parti. I valmanifesten fanns heller inga direkta uttalanden om just markanvisningen, vilket väl är en viss bekräftelse på att det ses som ett medel mer än mål. Man angav däremot vissa mål som delvis har med anvisningarna att göra, men då i mycket allmänna termer. Socialdemokraterna skrev t ex att "en stark allmännytta" behövs med motivering att allmännyttan, dvs de kommunala bostadsbolagens lägenheter, är den enda boendeform som är öppen för alla och är utan insats. Socialdemokraterna ville slå vakt om den allmännyttiga sektorn och om bostadskooperationen men också om en blandning av upplåtelseformer i Stockholms bostadsområden (13). Vänsterpartiet ville helt allmänt ge sitt stöd till de allmännyttiga bostadsbolagen och till hyresrätt och kooperativ hyresrätt (14). "Det saknas idag rationella skäl för att staden genom de allmännyttiga bolagen ska äga hyresfastigheter" är folkpartiet liberalernas budskap 1991 och man poängterade att bostadskonsumenternas valfrihet skall styra produktionen (15). Inför 1988 års val sade man dock klart att "det ska finnas både kommunala och privata hyresrätter", men också att man ville verka för fler bostadsrätter.

Moderaterna hade i sitt valmanifest 1991 inget budskap som anknyter till markanvisningarna, men däremot ansåg man att de kommunala bolagen borde erbjuda sina hyresgäster att köpa lägenheterna (16). Centerns program för 1991 talade, liksom 1988 års, endast om decentraliserad förvaltning inom allmännyttan och möjlighet för de boende där att bilda kooperativ förening med hyresrätter, men däremot inte om utförsäljning (17). Stockholmspartiet, som genom sin vågmästarställning haft ett betydande inflytande på markanvisningarna trots sitt begränsade antal mandat, hade ingen utsago i valprogrammet av karaktären "princip bakom markanvisningarna" men man förordade mer inflytande för hyresgästerna, vilket man anser att såväl bostadsrätt som kooperativ hyresrätt och annan form av decentraliserad förvaltning t ex inom allmännyttiga företag kan tillgodose. Man ville se de kommunala bolagen "gå i spetsen i inflytandefrågor" (18). Sammanfattningsvis kan man säga att de officiella valprogrammen på ett mycket allmänt sätt givit anvisning om den principiella inställningen till bostadsvårdar och bostadsformer, och därmed indirekt till byggherrar, men ibland inte ens det.

Kommunfullmäktiges uttalanden utgör tillsammans med valmanifest etc kulissen till det mer impressionistiska spelet i fastighetsnämnden. Exempel på viktiga "policybetonade" uttalanden i fullmäktige har jag givit tidigare - från 1959, 1975 och 1985 (19), varav 1975 års direktiv t o m fick bilda referens i ett juridiskt besvär över fastighetsnämndens beslut (20).

Politikerkommentarer till markanvisningarna ur intervjuerna:

"Det är kollossalt mycket suboptimeringar i markanvisning. Det är få ärenden som har så mycket suboptimering som just markanvisningar." (Gunnar Söderholm (s), borgarrådssekreterare, fastighetsroteln, juni 1991).

"Nej, jag är inte alls tillfredsställd med markanvisningssättet här i stan för det är alldeles för mycket godtycke i alla skeden" (Carl-Erik Skårman (m), juni 1991).

"Markanvisningsärendena är de enda i fastighetsnämnden det blir votering på - de politiskt intressantaste" (Sven-Erik Asplund (sp), december 1990).

"Man begär ofta votering i markanvisningsfrågor för att sondera var man har stockholmspartiet" (Margareta Olofsson (v), januari 1991).

En samstämmig "intervjukör" bekräftar det jag nämnt tidigare, nämligen att ingen egentligen är nöjd med markanvisningssystemet och att det varit ovanligt svårhanterligt under 1980-talet bl a beroende på känsligt svag och skiftande majoritet.

Av de intervjuade politikerna har så gott som samtliga - oavsett partitillhörighet - spontant åberopat den s k Sättraöverenskommelsen 1961 (21). Trots att villkoren dikterades av privata byggmästare i ett slags utpressningssituation eller - med en mindre provokativ term - förhandlingssituation, så framställs den som en tillflykt. Det är, vilket jag redan tidigare funnit anledning att påpeka, egentligen inte innehållet i uppgörelsen man åberopar utan just tillgången till ett fast uttalande och en klar princip. Samma inställning har ju också såväl tjänstemän som byggherrar givit prov på. "Där hade man skaffat sig en mall utan bråk" (Lars Almström (m)) (22) är en komprimerad beskrivning av denna uppgörelse och förklaring till dess överraskande acceptans och långtidsverkan.

"Byggarna vill gärna ha det uppdelat utan att konkurrera. Sättraöverenskommelsen älskar dom. Jag vill nog inte ha så heller" (Carl-Erik Skårman (m) 1991) (23).

Förklaringen till att även socialdemokraterna godtog en fördelning som gav så mycket till de privata byggherrarna vill Skårman förklara med att det ändå gav "borgfred" och att de kommunala bolagen utom Stockholms hem också då hade "förbyggt sig". Till detta skulle jag själv vilja föga det faktum att det var en förhandlingssituation där staden var beroende av de privata byggherrarna, beskrivet i avsnitt 8.5. De kooperativa byggherrarna blev ju i denna uppgörelse förfördelade på ett sätt, som borde ha varit ideologiskt oacceptabelt för vissa politiker - en "förfördelning" som t ex dåvarande fastighetsborgarrådet Monica Andersson (s) 1990 spontant beklagande kommenterat (24).

## 13.2 Markanvisning och politisk majoritet

Den politiska majoritetsväxlingens betydelse för markanvisningar till byggherrekategorier och till enskilda byggherrar vill jag belysa på tre sätt:

- \* genom att jämföra byggherrekategoriernas anvisningsandelar med politisk majoritet, dels varje år och dels för varje sammanhängande majoritetsperiod för tiden 1980-92 liksom summariskt bakåt fr o m 1945.
- \* genom att speciellt iaktta de stora och principiellt viktiga besluten under 1980-92 (beskrivna redan i avsnitt 9.3) och deras politiska bakgrund. Därtill fogas också några exempel på politiska ställningstaganden i stora samlade beslut från andra tillfällen under efterkrigstiden.
- \* genom att följa den politiska behandlingen av markanvisningarna i vart och ett av de specialstuderade bostadsbyggnadsprojekten redovisade i bilaga 1 och tidigare främst i avsnitt 10.3.

### Innebörden av "majoritet"

Den grova uppdelningen i socialistisk respektive borgerlig majoritet döljer naturligtvis många av de politiska nyanserna. Tabellen nedan med de enskilda partiernas representation i fastighetsnämnden sedan 1980 kan komplettera de tidigare uppgifterna om "blocken" och göra den politiska ramen något mindre grovhuggen.

Tabell 13.5 Fastighetsnämndens politiska sammansättning 1980-92. Partiernas antal mandat.

Period	s	vpk*	m	fp	c	sp	Summa mandat	Majoritet
1980-82:	3	-	3	1	-	- **	7***	b
1983-85:	4	1	3	1	-	-	9	s
1986	4	1	3	1	-	-	9	s
1987-88++	3	1	3	2	-	-	9	b
1989-91	3	1	3	1	-	1	9	j sp v+++
1992-	3	1	3	1	-	1	9	j sp v+++

Markeringarna \* och + förklaras i notförteckningen (25)

Källa: Kommunkalendern för Stockholms stad.

När i fortsättningen inte annat anges, avser majoritetsbeteckningarna situationen i fastighetsnämnden - vilken alltså kan avvika från fullmäktiges och andra nämnders (26).

Det politiska spelet rymmer många förhandlingar och mycket av intern oenighet inom partierna som säkert skulle kunna förklara vissa till synes egendomliga inslag och som överhuvudtaget

skulle tillföra framställningen många nyanser. Inom forskningsprojektet i Örebro (bl a Strömberg 1981, 1984, 1991 och Elander 1991) (27) tränger forskarna på ett helt annat djup under de officiella partipolitiska ståndpunkterna och även bakom vissa organisationer som t ex HSB. De beskriver spelet mellan parterna även på andra "lägre" nivåer, ned till personer, personligheter, sidoorganisationer och bindningar av många slag som alla har sina motsvarigheter även i Stockholm men som jag inte tangerar. För att detta i min kommentar inte ska framstå som ett självändamål i "Örebroforskningen" skall kort tilläggas att dessa djupdykningar är inramade av teorier - det kan vara om kommunala frihetsgrader, om "grindvaktsystem", om politiska ritualer och om organisationers funktionssätt för att nämna några.

### 13.2.1 Anvisningsmängder, anvisningsandelar och politisk majoritet

Tabellen nedan illustrerar anvisningar och politisk majoritet för varje år. Man måste dock vara medveten om att markanvisningarnas antal liksom antalet anvisade lägenheter fördelar sig ojämnt mellan åren.

**Tabell 13.6** Byggherrekategoriernas markanvisningsandelar och politisk majoritet i fastighetsnämnden 1966-92

År	Byggherre- kategorier i %				Antal anvisade lägen- heter	Poli- tisk majo- ritet
	A	K	E	S		
1966			100	-	2.260	s
1967	16	-	84	-	1.116	b
1968	-	-	-	-	-	b
1969	37	12	43	8	17.115	b
1970	75	-	25	-	1.190	b
1971	-	-	-	-	-	s
1972	-	-	-	-	-	s
1973	100	-	-	-	140	s
1974	100	-	-	-	600	s
1975	86	14	-	-	2.138	s
1976	93	3	3	-	11.650	s
1977	81	19	-	-	640	b
1978	82	13	22	-	436	b
1979	32	51	17	-	2.358	b
1980	56	26	18	-	2.382	b
1981 *	76	24	-	-	760	b
1982	44	19	37	-	1.278	b
1983	76	0	24	-	291	s
1984	55	26	19	-	3.620	s
1985	48	47	5	-	5.482	s
1986	-	27	43	-	718	s
1987	40	25	35	-	5.042	b
1988	11	29	60	-	4.731	b
1989	45	29	27	-	1.349	s/b sp vågm
1990	21	36	43	-	3.749	s/b sp vågm
1991	27	-	73	-	511	s/b sp vågm
1992						b

**Förkortningar:** A=allmännyttiga företag K=kooperativa företag  
E=enskilda företag S=småstugor  
s=socialistisk majoritet b=borgerlig majoritet

**Källa:**För åren 1966-79 Fastighetskontorets tjänsteutlåtande 1982-02-08 samt Stockholms kommunkalender resp år.

För åren 1980-1987 är källan fastighetskontorets tjänsteutlåtande 1987-12-09 med undantag för året 1981 (\*), där källan istället är fastighetskontorets lista över anvisningar daterad 1991-10-03 eftersom tjänsteutlåtandet 1987 här av misstag (28) helt felaktigt uppger 2.286 lgh.

För åren 1988-92 utgör fastighetskontorets register källan (29).



Den ojämna fördelningen har jag kommenterat och förklarat redan i kapitel 9. En jämförelse av andelarna ett år, t ex 1983, när man fördelat mark för några hundratal lägenheter med ett annat strax efter, t ex 1985, när 5.500 lägenheter fördelats, blir nästan meningslös. Ännu starkare framträder detta under tidigare epoker, t ex vid en jämförelse mellan åren 1976 och 1977 med 11.650 respektive 640 lägenheter.

Det finns skäl att föra ihop materialet och att då redovisa det för perioder med obruten politisk majoritet.

**Tabell 13.7** Markanvisningar till de tre byggherrekategorierna redovisat för politiska majoritetsperioder 1945-92. (Förkortningar: se föregående tabell)

	Byggherre- kategorier %			Antal anvisade lägenh.	Politisk majoritet
	A	K	E		
1945-50	(se anm)				s
1950-57	( " )				b
1958-66	( " )				s
1967-70	48	10	41	19.021	b
1971-76	92	5	3	14.088	s
1977-82	55	29	16	8.512	b
(1980-82*	59	21	20	4.700	b)**
1983-86	54	32	14	10.700	s
1987-88	19	27	54	10.000	b
1989-91	27	31	39	5.550	jämn, sp vågmästarparti
1992	8	4	87	1.025	b

Anm: Fördelningen var hela tiden i princip 50-30-20 men med smärre förskjutningar under den borgerliga perioden.

\*-\*\* förklarat i not (30).

Källa: Fsk tju1 1982-02-08, S.Kristensson 1987 och Fsk:s register över markanvisningar.

En jämförelse mellan de båda perioderna 1983-86 och 1987-88 med ungefär samma antal anvisade lägenheter visar en nästan ideologiskt klassisk och förväntad omkastning beträffande de tre kategoriernas andelar. Något motsägelsefull framstår däremot perioden 1980-82, där en borgerlig majoritet tilldelat den allmännyttiga sektorn en förvånansvärt stor andel. Av de 4.700 lägenheterna under denna period hänför sig 1.900 till ett enda beslut, nämligen det som är daterat 1980-09-09 (31) där vissa speciella förklaringar till den höga andelen för allmännyttiga bolag - 66 % - kommenteras nedan. Ytterligare en förklaring är en förhållandevis liten omfattning av markanvisningar under denna period, bl a beroende på överskottet på lägenheter. Detta gjorde med all sannolikhet de enskilda och kooperativa företagen mindre benägna att bygga, medan kommunen har ett intresse av och ett ansvar för att de egna företagen fortsätter att producera. Även under perioden 1989-91 anvisades förhållandevis få lägenheter, men nu trots en stor efterfrågan på bostäder och därför - som beskrivits tidigare - många angelägna byggherrar, varför effekten från 1980-82 inte inträdde. Stockholmspartiets vågmästarroll 1989-90 får nog anses förklara den förhållandevis låga andelen till allmännyt-

tiga företag jämfört med socialistiska majoritetsperioder och den istället förhållandevis höga andelen till kooperativa företag jämfört med vad de borgerligt dominerade perioderna givit. Detta styrks såväl av intervjuvar som av politikerpositionerna i de studerade enskilda projekten, vilka mot politisk bakgrund beskrivs senare i kapitlet.

Stockholmspartiets vågmästarstöd till bostadsrätten som upplåtelseform framför hyresrätten och till kooperativa former framför enskilt byggande har sannolikt gynnat de kooperativa företagen. Dessa tenderar ju som tidigare nämnts att hamna i ett slags mellanposition politiskt så tillvida att upplåtelseformen bostadsrätt mer än hyresrätt tilltalar de borgerliga politikerna medan den ideologiska folkrörelsepräglade inriktningen hos kooperationen, företrädd främst av HSB och Riksbyggen, mer än själva upplåtelseformen har stöd av de socialistiska partierna. Resultatet är de "majoritetsoberoende" andelar till kooperationen, med ett genomsnitt på c:a 11 % under såväl borgerliga som socialistiska mandatperioder, som Stefan Kristensson (Kristensson 1987) påvisat för perioden 1967-87 av c:a 30.000 lägenheter anvisade under respektive mandattider. Kooperationen har alltså båda lägrens stöd, men ett svagare än det borgerligas till den enskilda sektorn och också svagare än det socialistiskas till den allmännyttiga. Den markerat höga andelen till enskilda företag 1992 har av allt att döma främst sin förklaring i den politiska situationen - men också i kooperationens konjunkturbetingade svårigheter att få avsättning för sina bostadslägenheter.

Tre majoritetsväxlingar under 1980-talet och därtill en 1992 mot endast fem för hela 35-årsperioden 1945-80 bekräftar den redan tidigare påtalade relativa instabiliteten under det senaste decenniet. Den redan i många sammanhang tidigare nämnda Sättraprincipen (32) avspeglas i andelarna för perioden 1967-70 medan den efterföljande socialistiska perioden innebar en mycket tydlig kantring mot stöd till allmännyttiga företag.

Redan tidigare i rapporten har framgått att man förutom de rent principiella positionerna gentemot kategorier av byggherrar också utvecklat ett system av större och mindre förkärlek för vissa byggherrar, vilket ibland också korsar de politiska blockgränserna. Exempel som skyttat förbi är bl a det privata företaget Einar Mattson AB som socialdemokraternas favorit, SKB som erkänns dugligt av samtliga politiker och JM som dugligt men med tidigare transaktioner som misskrediterande barlast enligt den socialistiska sidan. Enligt Gunnar Söderholm, vid intervjutillfället i juni 1991 borgarrådssekreterare på fastighetsroteln, är det relativt lätt att bli "svartlistad" som byggherre. Dessa konstateranden är väl varken förvånande eller upprörande. Ganska logiskt blir vissa kanaler öppnare än andra och självklart utbildas ömsesidiga sympatier och antipatier i ett system där beroendena är många och företagen varit verksamma så länge. Vad detta betyder sett i ett större perspektiv är svårt att bedöma. Såvitt jag vet finns heller inga mörka avsnitt i systemets historia där beroendena har vållat rubriker, avslöjanden eller på något uppseendeväckande sett misskrediterat besluten. Som jag redan i

förra kapitlet påpekade är detta kanske mer värt att uppmärksamma än vissa - ganska svaga - inslag av favoritskap.

### 13.2.2 Politik - politiker och de stora samlade besluten

Ännu tydligare markeras de politiska positionerna i samband med de större samlade markanvisningsbesluten (33). De bildar ett slags arena för principiell politisk markering och har ofta utmynnat i väl dokumenterade debatter, medan hela mandatperioder, som de i tabellen ovan, också rymmer en ansevärd mängd "småärenden" av anvisning liksom udda och speciella anvisningar, vilka på ett annat sätt tenderar att passera vid sidan av och vara mer oberoende av den politiska strategin.

**Tabell 13.8** Markanvisningar till de tre byggherrekategorierna i de största samlade besluten under perioden 1980-90.

Beslutet datum	Andel i % kategorierna			Antal lgh c:a	Politisk majoritet
	A	K	E		
800909	66	13	21	1.900	b (jämn i kf)
850827	50	40	10	5.000	s
871119	24	24	53	800	b
880216	9	21	70	3.000	b
900508*	20	42	38	3.000	jämn, sp vågm

\* De borgerliga partiernas förslag till beslut vid detta tillfälle redovisade andelarna 6 %, 51 % resp 43 % för de olika kategorierna A, K och E.

Källa: FSN protokoll med respektive tjänsteutlåtande

Av uppställningen ovan framgår att fördelningen på kategorier är den "förväntade" med avseende på politisk majoritet - utom i beslutet 1980-09-09. Som redan beskrivits i avsnitt 9.3 var många av argumenten i beslutet 1980-09-09 kopplade till vad som hade angivits i princip 1975 och som hade befästs i markanvisning 1976 under socialistisk majoritet. Den trots borgerlig majoritet stora andelen till allmännyttiga bolag 1980-09-09 är alltså dels en betydligt mindre andel än vid beslutet 1976, dels (se nedan) en mindre andel till de allmännyttiga bolagen än vad förvaltningen hade föreslagit. Till bilden hör även att beslutet togs av en borgerlig majoritet (se ovan) i fastighetsnämnden, som inte hade någon motsvarighet i fullmäktige, vilket betydde att det principuttalande fullmäktige hade gjort 1975 (34) till förmån för de allmännyttiga bolagen låg kvar som fullmäktiges direktiv bakom beslutet. Kompletterat med dessa invändningar innebar alltså även beslutet 1980-09-09 en borgerlig manifestation trots en relativt hög andel till allmännyttiga bolag.

Till vart och ett av de stora besluten finns också ett motförslag från den motsatta politiska konstellationen - vilket jag valt att i tabellen endast exemplifiera beträffande 1990 års beslut.

Utmärkande för de stora besluten under 1980-talet är att den politiska fastighetsnämnden ändrat - och ändrat avsevärt - i de förslag man förelagts från tjänstemännen. Detta förfarande visar sig också vid studiet av anvisningarna för de separata projekten (se senare i avsnittet).

**Tabell 13.9** Andelen anvisningar till de tre byggherrekategorierna i de samlade besluten under 1980-talet jämförda med respektive tjänstemannaförslag.

Ärende datum	Förslag respektive beslut	Byggherrekategori			Politisk majoritet.
		A	K	E	
800909	Förslag (800520)	85	8	4	
	Beslut (800909)	66	13	2	b
850827	Förslag (850529)	52	34	14	för 2.000 lgh
	Beslut (850827)	54	38	8	s för 5.000 lgh
871119	Förslag (870924)	69	24	7	
	Beslut (871119) (kompl 871215)	24	24	53	b
880216	Förslag (871209)	41	29	30	(tävling 9%)
	Beslut (880216)	9	20	71	b (tävling 43%)
900508	Förslag (900320)	33	33	33	
	Beslut (900508)	20	42	38	j (föresl. s+sp)
	(borgerliga motförslaget)	6	51	43)	

Källa: FsN protokoll respektive datum.

Denna "kamp" mellan tjänstemannaförslag och politiska beslut har ingen motsvarighet under tidigare decennier - en iakttagelse ur utlåtanden och protokoll, bekräftad av såväl fastighetskontoret (35) som av Albert Aronson (36), tidigare aktiv politiker och byggherreföreträdare. En i princip jämn politisk ställning tillsammans med en kvardröjande konserverande socialdemokratiskt präglad förvaltning är en förklaring - bekräftad allmänt i intervjuer, men speciellt för beslutet 1980 (37). En allmänt större politikermakt i Stockholm under 1980-talet än tidigare är också en förklaring som har visst stöd (38). Vad denna i sin tur bygger på är oklart.

"Egentligen en mycket hierarkisk organisation - jag vet inte om vi är tjänstemän eller tjänstehjon" (39).

Utmärkande för 1980-talet är också de burdusa reservationer som "motståndarsidan" till besluten anfört till protokollen, citerade tidigare. Man har i princip accepterat ett system där politikerna underkänt de förberedda lösningarna och där oppositionen betonar besluten som interimistiska i avvaktan på politisk förändring - det sista ett faktum som de intervjuade politikerna samtliga ändå har beklagat, men givit olika förklaringar. Att man menar allvar med reservationerna, vilket jag först betvivlade, hävdar dock de intervjuade. Det bekräftas också genom att så många av dessa beslut de facto har "rivits upp" senare. "Rättvisan är viktigare än kontinuiteten" (40).

Beslutet 1985-08-27 har spontant fått kommentarer i så gott som samtliga intervjuer med politikerna - inte minst från dem som representerar det borgerliga blocket. Det har då framställts som en utmanande gardering inför en osäker valutgång två veckor senare - fördelning av så mycket som möjligt inför hotet om förlorad majoritet för den socialistiska sidan. Vid valet kom dock s + v att behålla sin majoritet. Lars Almström (m) hänvisar just här åter till Sättraöverenskommelsen: "Tidigare var det klarare regler - efter Sättraöverenskommelsen. Där hade man skaffat sig en mall utan bråk. Den kom av sig under någon av Hulths (s) perioder och begravdes 1985". Detta betraktar Almström som ett maktövertagande (41). Södra Stationsområdet, som - med hela 2.850 lägenheter - strax innan (1984) varit aktuellt för anvisning (och som givit en fördelning av 58 % till allmännyttiga bolag, 21 % till kooperativa och 19 % till enskilda) (42), var enligt Almström (m) utslag av detta liksom - och framför allt - det redan kommenterade stora samlade beslutet 1985. "26 augusti 1985 dammsög Mats Hulth (s) marken tre veckor före valet och anvisade allt han kunde inför hotet att förlora makten" är Barbro Noresons (m) (43) sätt att med stor indignation återge samma händelse. "Ett nytt sätt att agera har präglat hållningen i fastighetsnämnden sedan dess" enligt Noreson, en uppfattning dåvarande stadsbyggnadsborgarrådet Carl-Erik Skårman (m) (44) händelsevis och helt oberoende av Noreson också hävdad. Dessa påståenden har Leif Hjärpe (s) (45), då ledamot av fastighetsnämnden, bryskt avfärdat. Egenartat och utmanande i detta beslut var att man mycket schablonmässigt vid sittande sammanträde fördelade mark för en stor mängd projekt, som enligt många samstämmiga uttalanden inte var tillräckligt förberedda för fördelning. Upphävda markanvisningar ur 1985 års beslut kom sedan att påverka många beslut senare, i synnerhet när den politiska majoriteten övertogs av den borgerliga sidan mitt under valperioden - fr o m 1987.

Samma situation och samma argument men trettiofem år tidigare meddelar protokollen från fullmäktigedebatten i maj 1950 om "fortsatt bostadsproduktion genom de kommunala bostadsbolagens försorg" med socialdemokrater och kommunister i majoritet och ett val påföljande höst (46).

"Mitt intryck av denna uppläggning är, att socialdemokraterna äro på ett för oss borgerliga glädjande sätt pessimistiska beträffande valutgången och söka att för den kommande valperioden garantera de kommunala bolagen en ur deras synpunkt betryggande verksamhet" (C.B. Agrenius, högern)

Till detta gav borgarrådet Seth Persson, kommunisterna, sitt genmäle:

"Förslaget motiveras av behovet att få en verklig planering av verksamheten .....Därför måste jag tillbakavisa herr Agrenius' antydning att bakom detta förslag skulle ligga avsikten att, som han sade, säkra de kommunala bostadsbolagens verksamhet för den kommande "valperioden". .." (47).

Detta antyder en historisk tradition i ståndpunkterna och det kan förgyllas med Mats Hulths (s) tillbakavisande 1992 (48) av de borgerliga anklagelserna beträffande 1985 års beslut:

"Nej - så var det inte, men man kan möjligen säga att det var oklokt och provocerande".

Till skillnad mot 1950 behöll de socialistiska partierna - om än med knapp nöd - sin majoritet i valet 1985.

### 13.2.3 Politik - politiker och bostadsbyggnadsprojekten

En komprimerad översikt över markanvisningarna i de speciellt studerade projekten finns i bilaga 1. Vägledande principer för intervjufrågorna till politikerna när det gäller projekten har varit att utreda oklarheter i de penetrerade handlingarna och i intervjusvaren från tjänstemän och politiker, att förstå överraskande ageranden etc, vilket gör att det inte är en enhetlig frågeuppsättning.

Utöver de tolv projekt jag personligen studerat har jag också indirekt tillgång till kommentarer och intervjusvar via de studerandeuppsatser jag initierat med exempel från Södra Stationsområdet (Thor & Lindgren 1987), Skarpnäcksfältet, Abrahamsberg och Årsta (Jerger 1988), kvarteret Trädskolan i Enskede och Tranebergsstrand i Bromma (Kristensson 1987). Redovisningen presenterar projekten i "komplikeringsordning", från dem som ännu ej anvisats till dem med många politiska ställningstaganden.

#### Ännu oanvisade projekt

Två av projekten - Årstafältet och Stora Sköndal - hamnar helt vid sidan av kommentarerna i detta kapitel p g a att de, när detta skrivs i augusti 1993, ännu inte har passerat den politiska markanvisningsprocessen, vilket det vid studiens start fanns anledning att tro skulle ske relativt omgående (49).

Beträffande Årstafältet utlovade 1990 dåvarande fastighetsborgarrådet Monica Andersson (s) att många byggherrar och alla byggherrekategorier skulle komma att förses med mark på Årstafältet, eftersom det är ett stort projekt, 1.500 - 3.000 lägenheter har nämnts (50). Sedan borgarrådet gjorde denna utfäslelse har dock socialdemokraterna förlorat såväl majoritetsställningen som posten som fastighetsborgarråd och därmed mist en stor del av inflytandet över markanvisningarna (51). Dessutom har projektet drabbats av många komplikationer - tekniska, planmässiga, ekonomiska och konjunkturella.

I projektet Stora Sköndal har den privata markägaren, Stiftelsen Stora Sköndal, ansökt om anvisning på kommunens mark, men det har också ett tiotal andra (52).

## "Okomplicerade" projekt ur markanvisningssynpunkt

Projekt där markanvisningen gått direkt från tjänstemannaförslag till beslut i fastighetsnämnden utan protokollförda diskussioner, utan reservationer och utan senare förändringar är Nybohov anvisat 1987 (300 lgh), Starrbäcksängen anvisat 1976 (till slut 1000 lgh) och kv Mjärden (i norra Hammarbyhamnen) anvisat 1985 (till slut 400 lgh). De har inte heller fått några spontana kommentarer från politikerna utan kan betraktas som okontroversiella ur markanvisningssynpunkt. Däremot har t ex Nybohov som projekt vållat politisk strid p g a stark lokal opinion, Hammarbyhamnen p g a exploateringsgraden, liksom Starrbäcksängen. Tiden mellan markanvisningsbeslut och igångsättning är lång i samtliga tre projekt. I Nybohov är det nu 1993 fortfarande osäkert om något kommer att byggas. I Starrbäcksängen tog det 13 år från anvisning till påbörjad byggnation pga komplikationer vid marköverlåtelsen från staten till staden och i Norra Hammarbyhamnen inleddes grundläggningen 1992, fem år efter anvisningen - ett dröjsmål främst betingat av svårigheter med SJ:s industrispår. Anvisningen är dessutom nu delvis ändrad (se bilaga 1).

Beträffande politisk majoritet så kan man konstatera att Nybohov anvisades till allmännyttigt bolag under borgerlig majoritet, Starrbäcksängen till ett allmännyttigt under socialistisk och Norra Hammarbyhamnen med hälften till allmännyttigt företag och hälften till kooperativt under socialistisk majoritet - en illustration av det poänglösa i att relatera enskilda beslut för enskilda projekt till politisk majoritet.



Norra Hammarbyhamnen

Skarpnäcksfältet med de första anvisningarna 1979 under borgerlig majoritet har Samuel Strandberg (fp) i intervju 1987 (Jerger 1987) utpekat som ett ideal för hur markanvisning bör gå till och som föredöme beträffande fördelning mellan byggherrekategorier. Inför den första utbyggnadsgången med 2.100 lägenheter tilldelades HSB 700, AB Stockholmshem 700 och det enskilda BGB AB 400 lägenheter och tvingades samtidigt lägga ut s k parallella uppdrag till tre arkitektkontor (53) - vilket innebar ett konkurrensinslag. Dessutom anvisades den kommunala småhusavdelningen 300 lägenheter för sk självbyggeri (54). Fördelningen kompletterades ett år senare, 1980 (55), med anvisning av 450 lägenheter till allmännyttiga Stockholmshem, 300 lägenheter till det privata Fabege för bostadsrätter, ytterligare 100 lägenheter till BGB och 200 till HSB av en fortfarande borgerligt dominerad nämnd. Inför Stockholms Byggmästarförenings 100-årsjubiléum 1989 anvisades föreningen av en nu återigen borgerlig majoritet mark i Skarpnäck 1987 för 188 lägenheter - kvarteret Autopiloten. För dessa utlyste Byggmästarföreningen en tävling bland medlemsföretagen där sedan sju pristagare - alla ur den enskilda sektorn - fick dela på kvarterets lägenheter, vilket i genomsnitt alltså gav varje företag endast 25 lägenheter (56).

Totalt är nu alltså 11 byggherrar företrädna på Skarpnäcksfältet, varav 9 ur enskilda sektorn. Fördelningen på de tre kategorierna är 35 % till allmännyttigt företag, 27 % till kooperativt och 33 % till enskilda företag av totala antalet ca 3.300 bostäder och resterande 5 % utgörs av privatägda småhus byggda i kommunal regi. En viss estetisk variation mellan företagen inom en "sammanhållande" generalplan med slutna gårdar, trafikgator och särskilda parkeringshus och allt i rött tegel kännetecknar Skarpnäcksfältet. Kvarteret Autopiloten ligger litet vid sidan om och har en annan utformning med "byggmästarhusen" fristående längs en gata. Den socialistiska delen av fastighetsnämnden hade inför beslutet 1980 föreslagit en större andel allmännyttiga bostäder - att den del som nu gavs det enskilda företaget Fabege AB skulle ges till allmännyttigt företag (57).



Skarpnäcksområdet



Marken i Södra Stationsområdet i Stockholms innerstad med c:a 2.600 lägenheter anvisades i stort sett vid ett och samma tillfälle, 1984 (58), och under socialistisk majoritet med 58 % till allmännyttiga bolag, 21 % till kooperativa och 19 % till enskilda. Här fanns ett uttalat mål att nå variation av byggherrar och upplåtelseformer. Man ville komplettera innerstadens många små lägenheter med större. Man ville också kompensera den relativt stora och då ökande andelen bostadsrätter i Stockholms innerstad genom att förse Södra Stationsområdet med många hyreslägenheter - kom att bli 79 %. Av anvisningarna för hyreslägenheter fick alltså de allmännyttiga bolagen merparten eftersom deras andel av innerstadens lägenhetsbestånd är liten (15 %) jämfört med andelen i staden som helhet (30 %) och i ytterstaden (40%). Totalt fick nio byggherrar markanvisning i Södra Stationsområdet. Här låg en idé om variation och "antisegregaton" bakom mångfalden byggherrar (Lindgren & Thor 1987), medan beslutet om många byggherrar på t ex Södra Järvafältet fr o m 1964 snarast var ett resultat av strävan efter "rättvisa" mellan företagen - se avsnitt 8.5.



Södra stationsområdet



## Övriga projekt

För Liljeholmsberget (Lilla Katrineberg) föreslogs Riksbyggen som byggherre under fastighetskontoret. Den borgerliga majoriteten genomdrev i beslutet 1987 (59) på initiativ av moderaterna och folkpartisten istället anvisning till SBC Bo inom den enskilda sektorn. Enligt intervjusvar från en indignerad s-ledamot (60) hade SBC Bo inte ens ansökt om mark här. Det är ett exempel på att politikerna aktivt ändrat ett förslag och att fastighetskontoret dels uppgivit sig vara helt oinformerade om orsaken (61), dels anfört viss skepsis mot byggherrevalet.

Riksbyggen är en erfaren byggherre, hade ansökt om mark och presenterat idéskisser medan SBC Bo inte ens hade ansökt. Flera av intervjuerna låter ana att det var resultat av byggherrens direkta uppvaktning av de borgerliga politikerna. Oavsett orsaken så är det ett exempel på att politiker i relativt sent skede tagit saken i egna händer utan officiellt angiven orsak.

Resten av projekten har genomgått flera turer när det gäller markanvisningar, vilket föranlett vissa frågor till politiker-  
na.

Nybodahöjden utnyttjade jag som illustrationsexempel i rapportens inledande del (kap 2).

Varför så många förändringar i Nybodahöjden?

"När man fördelar mark i stan så är det så att Sättraöverenskommelsen är det som utgör någon slags utgångspunkt" enligt Gunnar Söderholm (s), vid intervjutillfället i juni 1991 borgarrådssekreterare på fastighetsroteln. "Fördelningen 45-10-45 sitter i ryggmärgen. Där startar alla diskussioner....Det handlar sällan om att i ett enskilt projekt gå in och fråga om de gör ett bra jobb just här, utan man tittar på helheten. Just i det här ärendet, där Nyboda ingick, så tittade man på hela mixen - i hela stan - på det redan befintliga och också på det redan anvisade av KBP" (61).

Att politikerna initierade egna förslag - varav ett ledde till beslut - istället för att godta förvaltningens, har Söderholm (s) förklarat så här:

"Den ändringen har egentligen ingenting med Nybodahöjden att göra. Den uppgörelsen med stockholmsspartiet som socialdemokraterna gjorde byggde bara på att mixen i ärendet - hela ärendet - skulle vara någorlunda rimlig och det fanns stor risk att stockholmsspartiet skulle gå med de borgerliga partierna och helt stryka allmännyttans markanvisningar, så vi anpassade oss efter dem och de hade för sig att Familjebostäder behövde anvisning och att Stockholms-  
hem inte ville bygga i Nyboda för att de fått för höga investeringskostnader i Starrbäcksängen. Asp-  
lund (sp) satt i Familjebostäders styrelse, vilket kanske bidrog" (62).

Men varför tog man in även Riksbyggen när Kooperationen redan var företräd av HSB i fastighetskontorets förslag?

"Riksbyggen hade också ritat för Nyboda och jag tror att anvisningen skedde som någon slags compensation för något annat som de inte fick, men jag vet inte vad" (63).

Intervjuerna i övrigt bekräftar att förslaget om tävling 1987 var ett utslag av den nytillträdde borgerligt dominerade fas-

tighetsnämndens strävan efter mer konkurrens. Alla är också överens om att man sedan slopade tävling p g a tidsbrist. Samtliga - utom Stockholmsshems företrädare (64) - uppger att Stockholmsshem AB troligen gick ur frivilligt. Att Familjebo-städer AB:s behov av nybyggnadsprojekt var motiv till detta företags markanvisning är också en samstämmig uppfattning. Däremot går åsikterna isär om skälet till att också Riksbyggen gavs tillträde till Nybodahöjden. "Uppvaktning", "mer öppna för kooperativ hyresrätt än HSB", "missgynnade tidigare" är några förslag till svar. Kontakt med borgarrådet är däremot Riksbyggens egen rättframma förklaring (65).

Från stockholmspartiet bekräftar man att det totala förslaget inför anvisningsbeslutet i maj 1990 (66) av partiet bedömdes ge för stor andel till allmännyttiga företag. Därav en snutt till Riksbyggen för att få fler bostadsrätter, ett villkor för att stockholmspartiets ledamot skulle stödja socialdemokraternas förslag. Eftersom moderater och folkpartister i sista markanvisningsomgången hade ett eget förslag på byggherrar - AB Borätt, Diös AB, BGB och HSB - ett förslag som alltså inte fick majoritet, eftersom stockholmspartiet stödde socialdemokraternas förslag - fanns anledning att fråga om denna uppsättning skulle ha givit ett bättre resultat för Nybodahöjden. På detta har Carl-Erik Skårman (m) - vid denna tid stadsbyggnadsborgarråd - svarat:

"Kan jag inte svara på",... "upplåtelseformerna spökar. Det är också en fråga om de kommunala bolagens makt och dominans som ligger i bakgrunden och det har betydelse. Det har också betydelse hur skickliga respektive byggherrar är på att handla upp. Något av de kommunala bolagen är bra på det, något inte" (67).

Vänsterpartiet reserverade sig i protokollet genom att säga att allt borde ha gått till allmännyttan, speciellt de bästa markbitarna. Denna uppfattning har Margareta Olofsson (v) i intervju bekräftat.

För projektet Ärvingefältet, föreslog fastighetsnämnden markanvisningstävling efter en borgerlig politisk propå om större inslag av tävlingar i markanvisningssammanhang (68). Fastighetsnämnden beslöt emellertid (69) vid sittande sammanträde på förslag från såväl m, fp som s att istället direkt - utan tävling - anvisa hela projektet till LjungbergGruppen AB. Att det inte blev beslut om tävling förklaras i samtliga intervjusvar med tidsbrist. Ärvingefältet ingick i det samlade stora beslutet 1988 (70) där de båda politiska blocken dels gick ifrån tjänstemannaförslaget, dels hade varsitt separat och på många punkter motstridiga egna förslag. Beträffande anvisningen av ett stort antal (till slut 625 lägenheter) på Ärvingefältet till ett enda företag ur den enskilda sektorn var man dock helt enig. Intervjusvaren har givit följande förklaringar till denna förvånande politiska enighet just här: "Seriöst företag", "goda erfarenheter av LjungbergGruppen", "dom går att resonera med", "dom gör ett bra jobb", "kunniga", "dom förstår politikernas dilemma och kan sätta sig in i vår situation", "förmedlar lägenheter på våra villkor", "hade gjort ett bra förslag", "bra förslag - och det första förslaget är ofta en

uppgörelse mellan fastighetsroteln och fastighetsdirektören" (71). Det är en samstämmig kör av både socialdemokratiska och borgerliga politiker som hyllar såväl byggherrens förslag som byggherren själv. Endast vänsterpartiets representant i fastighetsnämnden har i sitt svar förhållit sig något avvaktande till denna anvisning och då med hänvisning till att företaget är privat och har möjlighet att spekulera i bostäderna (72).

I inget annat av de här behandlade ärendena har en byggherre givits ett så massivt erkännande med renodlade kvalitetsskäl - helt befriat från de vanligare "rättviseaspekterna". Anders Nylander, LjungbergGruppen, har givit följande bedömning: "Bl a kan man säga att tävlingshandlingarna byggde på LjungbergGruppens förslag och de utgjorde alltså ett erkännande på ett tidigt stadium. Den bärande idén var integrering och helhetslösningar. Att endast en byggherre var aktuell kan ha berott på att projektet innefattar många tekniska problem som kunde ha blivit svåra att lösa med många inblandade" (73). Även fastighetskontorets projektledare för Ärvingefältet vill förklara politikernas val med att "LjungbergGruppen "väl hade gjort ett bra förslag" (74).

Det är ur min "outsiderposition" svårt att avgöra om alla politiker var och en hade granskat och tagit ställning till kvaliteten i byggherrens förslag för Ärvingefältet och till dennes allmänna kompetens eller om uppfattningen är resultatet av inbördes förhandlingar och övertalning. Ungefär 2/3 av antalet lägenheter var färdigställda och bebodda i januari 1993 och någon utvärdering finns därför ännu inte tillgänglig. Det är ett lågt kompakt bostadsområde med bostäder (625 lägenheter) och därtill arbetsplatsbebyggelse på 30.000 m<sup>2</sup> - placerade som skärm mot trafiklederna. Kring markanvisningen var det alltså enighet. Däremot har själva projektet utstått en hård kamp mot den lokala opinionen vilken staden i stor utsträckning medvetet överlätit åt byggherren att parera (75).

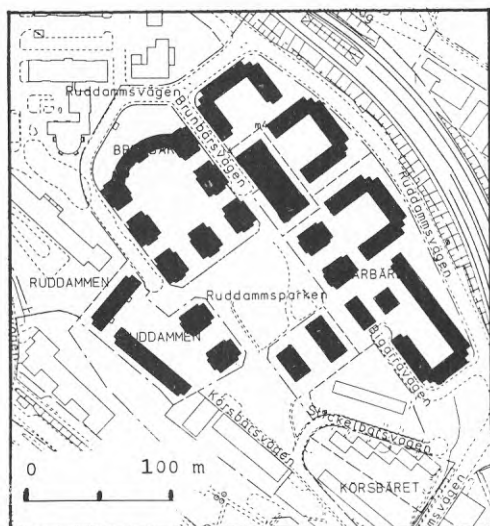


Ärvingefältet

Turerna har varit många i projektet Ruddammen (Roslagstulls sjukhus) mellan första och sista markanvisningen, 1984 respektive 1988. Den första anvisningen gick till det allmännyttiga bolaget AB Stockholmshem under socialistisk majoritet 1984 (76) men återtogs sedan 1986 (77) pga Stockholmshems då påbörjade uppdrag att bebygga Starrbäcksängen (vilken hade anvisats redan 1976, dvs 10 år tidigare). Fastighetskontoret föreslog nu istället ett annat kommunalt allmännyttigt bolag, AB Svenska Bostäder, och det kooperativa SKB med hänvisning till att de borde kompenseras för utebliven/upphävd byggnadsrätt i Rålambshov. Rålambshov i sin tur var ett projekt som av många bedömts som för tidigt anvisat, vilket gällde många av de projekt som anvisades vid samma tillfälle, 1985-08-27 (78), ett av de stora beslut som tidigare presenterats (79) och som just präglades av många alltför schablonartade och icke förberedda anvisningar.

En nyttillträdd borgerlig majoritet i fastighetsnämnden 1987 avgjorde resolut (80) att någon sådan kompensationssskyldighet inte förelåg, utan begärde av fastighetsnämnden ett nytt förslag och då med privata byggherrar, vilket ledde till förslag och beslut (81) om anvisning till tre enskilda bolag (Olov Lindgren AB, Einar Mattsson AB och Reinholds AB) och därutöver det kooperativa SKB. Socialdemokraterna gav inget motförslag. Leif Hjärpe (s) "minns inte varför" (82).

Hyresrätt som upplåtelseform var ett villkor i anvisningarna i Ruddammen - just som kompensation för den relativt stora andelen bostadsrätter i innerstaden jämfört med ytterområdena. Sedan dess har två av de privata byggherrarna ansökt om att få tillämpa bostadsrätt i stället p g a finansiella svårigheter, vilket den återigen från hösten 1991 borgerligt dominerade fastighetsnämnden beviljade under 1992 (Reinholds AB har där efter gått i konkurs och man har försökt avyttra det halvfärdiga beståndet till HSB, som dock drog sig tillbaka med anledning av priset) (83). Nu annonserar istället Riksbyggen ut lägenheterna till försäljning. Ett bostadsområde i innerstaden, centralt och med utsikt har blivit svårt att fylla! Stockholmshem AB, som hade den ursprungliga anvisningen, har kompenserats för projektering genom ersättning direkt från de fyra bolag som till sist fick anvisningar (84), med fastighetskontoret som "medlare", medan fastighetsnämnden avslög Stockholmshems officiella begäran om s k förgävesprojektering (85). Bakom förslaget att avslå stod bl a ledamoten i fastighetsnämnden Samuel Strandberg (fp), som samtidigt var Stockholmshems styrelseordförande.



Ruddammen

Även anvisningarna i S:t Eriks sjukhusområde har genomgått flera ändringar i såväl förslag som beslut, relaterade redan tidigare (avsnitt 11.1). Ett överraskande inslag var att det förslag fastighetskontoret lämnade 1987-12-09 för anvisning av 300 lägenheter till det allmännyttiga Svenska Bostäder AB och det kooperativa SKB förkastades i fastighetsnämnden (86) på gemensamt initiativ av moderater/folkpartister och socialdemokrater till förmån för anvisning till Riksbyggen/Stockholmsbyggen och HSB. Varför tillbakavisade socialdemokraterna ett förslag med hyresrätter - såväl allmännyttiga som kooperativa till förmån för ett med i huvudsak bostadsrätter? Man har ju så tydligt deklarerat både allmänt och i intervju (Hjärpe (s)) att man anser bostadsrätterna relativt sett vara alltför många i innerstaden och allmännyttiga hyresrätter för få. På detta har Leif Hjärpe svarat att "HSB hade längtat efter mark just här. Man behöver väl förresten inte tala om allt" (87).

Uppsättningen företag kompletterades 1990 med ytterligare tre (88). Moderaterna har i intervju sagt att det därmed totalt blev för få privata företag - endast ett av sex, "men nåja" (89). Med all sannolikhet är förslaget och beslutet resultat av förhandlingar i förväg, speciellt med stockholmspartiet som vågmästare och som nämnts förut är också projektet del av det större samlade beslutet 1990, varför anvisningsmotiven egentligen inte ska granskas isolerat för projektet.

En politiskt infekterad fråga i samband med markanvisningen i St Eriksprojektet var att de borgerliga partierna på våren 1990 stödda av stockholmspartiet gick in och föreslog att det privata "Praktikertjänst" skulle inta landstingets plats i anvisningen för en vårdcentral. Det rörde alltså i princip inte bostadsanvisning. Eftersom landstinget ännu var markägare och

marköverlåtelsen till staden inte var klar, uppstod emellertid förhandlingskomplikationer, som kommunfullmäktige intervenerade i på ett sätt som i sin tur vållade politisk förvirring, förbittring och oklarhet i ansvarsfördelningen mellan fullmäktige och nämnd.

Den största "förlägenheten" bland politikerna beträffande "godtycke" och "turer" i markanvisning har exponerats vid samtalen om Långbro sjukhusområdes första etapp med 200 lägenheter. Ärendet behandlades i juni 1989 (90). Fastighetsnämnden förkastade fastighetskontorets förslag att anvisa marken till Riksbyggen/Stockholmsbyggen och SKB. Den borgerliga delen av fastighetsnämnden kunde med hjälp av den i pausen övertalade/överrumplade tjänstgörande suppleanten för stockholmspartiet vid votering få majoritet för att istället anvisa projektet till det enskilda AB Borätt och HSB. AB Borätt och HSB tilldelades därför till sin egen överraskning (91) mark i Långbro utan att ens ha ansökt om anvisning, medan Riksbyggen/Stockholmsbyggen och SKB fann sig utmanövrerade trots ett ambitiöst planeringsarbete. HSB förklarade sig inte berett att ta emot anvisningen. På socialdemokraternas initiativ och med fastighetsnämndens godkännande togs ärendet upp på nytt under hösten 1989 (92), varvid stockholmspartiet stödde det ursprungliga förslaget på byggherrar, vilket alltså till slut innebar att dessa återigen tilldelades anvisningen.

Moderaterna och folkpartiet reserverade sig och ville nu istället anvisa Långbromarken till AB Borätt och Riksbyggen:

"Fastighetsnämnden konstaterar med förvåning att HSB ej förklarat sig beredd att ta emot den preliminära markanvisning som fastighetsnämnden lämnade vid ärendets behandling den 20 juni 1989. HSB:s handlande står i dålig överensstämmelse med den kampanj företaget bedrivit för fler anvisningar. Det råder stor brist på bostadsrätter i förortererna..... Fastighetsnämnden konstaterar också att stockholmspartiet i och med handläggningen av detta ärende inte visat sig beredd att stå fast vid fattade beslut. Partiet har också visat att man inte är beredd att fullfölja den deklarerade partilinjen att medverka till bostadsrätter i ytterstaden" (93).

Enligt obekräftade uppgifter fick socialdemokraterna HSB att dra sig tillbaka och också fastighetsnämnden att ta upp ärendet på nytt, trots att det nått fram till beslut. Allt detta har Gunnar Söderholm (s), då borgarrådssekreterare, tillstått:

"Det var en seger för kvalitén - alltså för Riksbyggen och SKB som hade jobbat mycket ambitiöst för att ge ett förslag - titta bara på deras broschyr - Bostäder i park - med en av Sveriges bästa landskapsarkitekter anlita och med begränsad exploatering. Så beslutade man istället att ge till HSB och Borätt som i princip inte hade gjort annat än sagt att man kunde klämma in fler kåkar"... "Då blev vi förbannade. Vi hade gjort upp med stockholmspartiet om hur det skulle vara och dom bröt alltså ett löfte och gick

med borgarna".... "Här slogs vi faktiskt för kvalitén och för dem som hade bemödat sig. Sånt här riskerar att göra markanvisningarna till en ren brutal huggsexa där inga andra värden än vem som får mest händer i luften skulle vinna försteg. HSB måste också förstå att dom inte kan få allt - att det är en fördelning. Det får alla andra acceptera" (94).

På min fråga till Leif Hjärpe (s) varför HSB drog sig tillbaka svarade Hjärpe "Tacka för det. Dom vet nog att dom aldrig hade fått någon mark annars" (95).

Såväl Barbro Noreson (m), S-E. Asplund (sp) som Samuel Strandberg (fp) har reagerat besvärat inför Långbroärendet, men samtidigt har Noreson (m) meddelat en ilska över HSB:s agerande som man inte har förlåtit (96).

Varför ville folkpartiet och moderaterna byta ut Riksbyggen mot HSB när båda bygger bostadsrätter, vilket man allmänt var överens om som önskvärd upplåtelseform här? Samuel Strandberg (fp), som tillsammans med moderaterna till protokollet hade fört sin irritation över såväl HSB som stockholmspartiet (se ovan), har i intervju svarat att "sympatierna inför bostadsrätter ligger i denna ordning: SBC Bo, Borätt, HSB och sist Riksbyggen, som har för mycket av 'rörelsen'". Strandberg har dock spontant tillfogat att han är skamsen över Långbroärendet - att det var en ful övertalning av stockholmspartiets ovana suppleant medan ärendet ajournerades. Att HSB gick ur "antagligen genom övertalning" är enligt Strandberg "spelet i kulisserna" (97).

Markanvisningarnas upptakt för projektet Hökarängens förtätning skedde inom ramen för det tidigare i flera andra sammanhang relaterade kontroversiella stora anvisningsbeslutet 1985-08-27 (98). Hökarängen tillhörde de projekt man här mycket schablonmässigt och i ett för "vagt" skede fördelade bland byggherrar. Den socialdemokratiska majoriteten tvingade här fram en preliminär fördelning av ett skattat antal lägenheter - c:a 500 - till HSB/Riksbyggen ("större delen") och allmännyttiga AB Svenska Bostäder ("resten") utan att något förberett förslag att fördela lägenheter i Hökarängen ännu förelåg från förvaltningen. Det hade där bedömts som väl tidigt. Den nya - borgerliga - majoriteten i fastighetsnämnden fr o m 1987 (99) ändrade beslutet genom att byta ut Svenska Bostäder mot likaledes allmännyttiga Stockholmshem på de båda bolagens egen begäran (100), och den beslöt att komplettera anvisningarna i Hökarängen med en tilldelning till det enskilda AB Borätt. Sammanlagt tänkte man sig nu hela 700 lägenheter i Hökarängen. Ett nytt förslag från fastighetskontoret på hösten 1987 (101), med 885 lägenheter och samma byggherrar som tidigare, förkastades i november (102) av fastighetsnämndens fortfarande borgerliga majoritet, som dels kompletterade med ytterligare en byggherre, SBC Bo, ur den enskilda sektorn och dels uppdrog åt fastighetskontoret ett ge förslag på ytterligare byggherrar ur enskilda sektorn. Ett sådant förslag förelades fastighetsnämnden i december 1987 (103) och bestod av tre privata byggherrar (104). Nu var alltså sammanlagt åtta byggherrar involverade, varav fem ur den enskilda sektorn.



Hökarängen är kanske i och med detta det tydligaste exemplet på hur politiskt ändrad majoritet har förändrat byggherreuppsättningen från ursprungligen ett allmännyttigt och två samverkande kooperativa företag under socialistisk majoritet till ett allmännyttigt, två kooperativa i samverkan och fem enskilda under borgerlig majoritet. De stora genomförandeproblem som sedan drabbat projektet - inte minst just på grund av den stora uppsplittringen på byggherrar - har relaterats tidigare. Delprojekten i Hökarängen är sammanlagt omkring 20, dvs splittringen geografiskt förstärker effekten av splittrad byggherreuppsättning. Det har varit svårt att få några raka politikerbesked om hur man ser på Hökarängen - så här dock enligt Samuel Strandberg (fp) (105):

"När man föreslog alla de här privata företagen var byggkostnaderna ännu inte så höga. I Hökarängen har faktiskt politikerna besiktigat på platsen, vilket inte är så vanligt. Framförallt är det kostnadsutvecklingen som knäckt projektet liksom till slut också socialdemokraternas märkliga beslut i kommunfullmäktige om kvarteret Nattvakten".

(Det största av Hökarängens delprojekt, Nattvakten, fälldes 1990 (106) av socialdemokraterna i kommunfullmäktige med miljöstörningar som skäl, min anm.)

Såväl Samuel Strandberg (fp) som Barbro Noreson (m) har också i intervjuer berättat att det visat sig att Hökarängsborna själva - den lokala opinionen - vid tidpunkten för mina intervjuer hade givit sig in i själva markanvisningsfrågan genom att meddela att man ville ha Stockholmshem som värd, då man "gillar dem" (107).

Fastighetsnämnden beslöt också i december 1990 (108) att tilldela den allmännyttiga och i Hökarängen alltsedan 1940-talet dominerande förvaltaren AB Stockholmshem en större del av anvisningarna än som tidigare beslutats. Detta stred mot den tidigare uttalade målsättningen att i första hand komplettera med den upplåtelseform, bostadsrätt, som saknades i området. Ställningen i fastighetsnämnden var nu jämn med stockholmspartiet i vågmästarställning och alltså förelåg egentligen ingen politisk förutsättning för ökad andel till allmännyttigt företag. Detta är nu det senaste men antagligen inte det sista anvisningsbeslutet beträffande Hökarängen. Att ett av de involverade privata företagen, BGB AB, gått i konkurs innebär t ex ytterligare en förändring av något slag. Endast två av de 20 projekten är nu (augusti 1993) genomförda.

Såväl Riksbyggen och HSB som Stockholmshem beklagade sig 1987 (109) officiellt till fastighetsnämnden över att de i stadsdelen förgäves efter första anvisningsperioden lagt ner arbete på planering, på samråd med befolkningen etc.

Abrahamsberg och Årsta - 1940-talsförorter på västra respektive södra sidan om Stockholms innerstad, har i likhet med Hökarängen varit aktuella för upprustning och därmed förtätning. I Abrahamsberg har det gällt 300 nya lägenheter och i Årsta 1.300. I det redan tidigare flera gånger refererade

beslutet i augusti 1985 (110) fördelades Abrahamsbergs 300 lägenheter med hälften till allmännyttiga Svenska Bostäder och hälften till HSB. Av Årstas 1.300 lägenheter hade drygt 300 fördelats under åren 1982-85, medan 600 fördelades i det nyss nämnda beslutet i augusti 1985 och endast till allmännyttiga och kooperativa företag.

1986-12-02 återtog emellertid fastighetsnämnden anvisningarna för Abrahamsberg från Svenska Bostäder och HSB och gav till EFIB (Enskilda Fastighetsägare I Bromma). Dessa hade, som beskrivits tidigare, juridiskt besvärat sig över fastighetsnämndens beslut och policy, vilket av rättsinstanserna lämnades utan åtgärd och alltså inte rent juridiskt fick någon effekt. Den privata organisationen EFIB fick emellertid ändå anvisningen - hela förötningen i Abrahamsberg - trots socialistisk majoritet (111).

Årstaanvisningarna kompletterades 1987-12-01 med drygt 400 lägenheter som även dessa gick till allmännyttiga och kooperativa företag - och detta trots att fastighetsnämnden nu var borgerligt dominerad. Kompletteringsbebyggelsen har alltså, med undantag av en mindre anvisning 1990 (112) till ett enskilt bolag, helt tillfallit allmännyttiga och kooperativa företag.

För kvarteret Trädskolan (300 lgh) beslöt fastighetsnämnden utlysa markanvisningstävling 1981. Tre byggherrar - en från vardera av de tre byggherrekategorierna - inbjöds att delta. Tävlingsresultatet godkändes av fastighetsnämnden i augusti 1983. Det lilla allmännyttiga Räckstahus AB vann.



Trädskolan, Enske

Projektet sköts upp av konjunkturskäl till 1985. Då var man på Råckstahus inte längre intresserade, varför istället 2:a och 3:e-pristagarna HSB och Einar Mattson AB erbjöds genomföra projektet, men enligt Råckstahus' vinnande förslag. Till sist blev det ändå HSB:s förslag som genomfördes av de två byggherrarna med 150 lägenheter var.

Översikten över projekten kan lätt ge intryck av att projekten utvalts på grund av sina komplikationer. Så är inte fallet, vilket framgått redan tidigare. Detta bekräftas också genom att så gott som samtliga politiker spontant refererar till andra stora projekt som varit komplicerade med avseende på markanvisningen (Beckomberga, Mariehäll, Ulvsunda, Blackeberg, Hammarbyhöjden, Hägersten, Västberga, Mimer, Jordgubben m fl).

"Enligt min uppfattning är markanvisningsturerna toltalt improduktiva. Det är pinsamt hur litet markanvisningar har att göra med kvalitet. Det är bara strid mellan privata och allmännyttiga intressen egentligen - att få en total mix på det hela. Vi arbetar nu för att få in en kvalitetsaspekt i markanvisningarna".

Detta är Gunnar Söderholms (s) uppfattning som borgarrådssekreterare på fastighetsroteln vid intervjutillfället i juni 1991. Intiativtagarna (s) till detta arbete förlorade valet i september 1991. Ett projekt för "erfarenhetsåterföring" med betoning på kvalitet pågår dock i stadsbyggnads- och fastighetskontoren bl a för att ge underlag till bedömningar i markanvisningsfrågor (KBP 1993-97).

Det har, tror jag, tydligt framgått att det är politikerna - inte förvaltningen - som åstadkommit de stora snabba kasten i markanvisningarna och som givit den antydning av lättsinne med stora ärenden och värden, vilket jag kommenterat i kapitel 11. Detta är samtidigt ett välkänt men komplicerat problem - synen på politiska konfrontationer som utslag av vitalitet eller som hinder för effektivitet.

Med viss risk för att bli missförstådd avslutar jag politikeravsnittet med några synpunkter som av en händelse kommit i min väg. Jag vill dock betona att det inte är ett inlägg i avsikt att argumentera för politikens avskaffande.

Yngve Larsson, finansborgarråd och fullmäktigeledamot i Stockholm, har i sitt verk "Mitt liv i Stadshuset" (Larsson 1967) återgivit sekelskiftets syn på politikerna. Vid denna tid färgades, enligt Yngve Larsson, inte stadsfullmäktigevalen, av politik utan kravet på stadsfullmäktigekandidaten var att han skulle vara sansad och erfaren. Fullmäktiges ledamöter skulle kring sekelskiftet enligt citat ur Larsson vara:

"män, vilka fostrade i livets och i strävsamt arbetes skola lärt sig att betrakta samfundsförhållandena under annan synpunkt än den ensidiga partifanatikerns, män, vilka förena den varmhjärtade människovännens vida och klara blick med den praktiska mannens fasthet i goda principers omsättning i verkligheten". ... (Larsson 1967, sid 582).

Att tillhöra ett parti ansågs enligt Yngve Larsson kring sekelskiftet fortfarande vara hindrande vid en fullmäktigeledamots självständiga prövning i frågor.

Att bedöma resultatet av aktörernas agerande inom systemet är vad nästa kapitel handlar om.

## MARKANVISNINGARNAS RESULTAT OCH EFFEKTER

### Varför har just HSB byggt bostäderna i kvarteret Hamnvakten?

Den frågan fick i inledningskapitlet - i förbigående och som ett exempel av flera - illustrera bakgrunden till hela den här studien. Svaret är att markanvisningen 1969 till HSB var kopplad till ett helt annat ärende (1) och var en kompensation för en utebliven del av en anvisning som HSB uppgavs ha fått 1964. Denna markanvisning 1964 var i sin tur en ersättning för mark som HSB hade ägt men som var av speciellt intresse för försvarsmakten att överta i samband med att militären avvecklade sin verksamhet på Järvafältet och sålde marken där till bl a Stockholms stad (2). Detta löfte om anvisning till HSB hade därtills av olika skäl inte helt infriats, vilket föranledde anvisning till HSB i kvarteret Hamnvakten. Kvarteret bebyggdes åren 1980-82.

### Var HSB ett bra byggherreval för denna plats?

Bra - med avseende på vad - i förhållande till vad?

- \* Gav det gedigna hus, spännande utformning, praktiska lägenheter, bra utemiljö?
- \* Blev det billigt? Hade t ex Einar Mattsson AB, AB Familjebostäder eller någon annan gjort det bättre?
- \* Var det riktigt med bostadsrätter här? Har det bidragit till att skapa rätt "mix" - i kvarteret, i trakten, i innerstaden, i Stockholm - med lämpliga andelar bostadsrätter respektive hyresrätter och kooperativa, allmännyttiga och privata vårdar?
- \* Har det givit mångfald och variation?
- \* Har det skapat förutsättningar för ett "antisegregerat" samhälle - för en blandning av åldrar, hushållstyper och socialgrupper? Är projektets bostäder tillgängliga för alla eller förbehållna vissa?
- \* Har anvisningen bidragit till organisationen HSB:s styrka och överlevnadsmöjligheter. Har det minskat HSB:s efterfrågekö?
- \* Har det givit så mycket som möjligt för HSB:s pengar, de boendes pengar, stadens pengar?
- \* Vem kommer att inkassera ekonomiska vinster på projektet framöver? Organisationen HSB? De som flyttade in först - flyttar in senare? Kommunens skattebetalare? Någon annan?

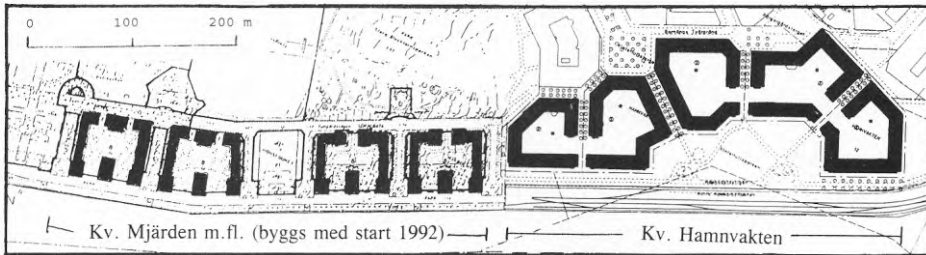
Och till sist - har det bidragit till en god bostadssituation i Stockholm?

### Ställdes dessa frågor inför byggherrevalet?

Att svaret är nej framgår ju redan av ingressen ovan. Anvisningen var en kompensation för en kompensation för en tidigare markavträdelse. Det enda man officiellt hade tagit ställning till som motiv var HSB:s behov och rättvisa behandling som organisation. Möjligen skall frågan istället ställas: "Har byggherrevalet motverkat någon av dessa effekter?"

Det har jag ingen anledning att anta, men jag kan heller inte besvara frågan. Det måste trots allt ha funnits en inneboende föreställning om att HSB inte var en olämplig byggherre i sammanhanget. I byggherrevalet ligger ett uttalat förtroende som innefattar flera av de uppräknade argumenten ovan. Detta har påpekats tidigare. Många motiv och argument ligger implicit i valet, men formuleras inte och i synnerhet inte varje gång en anvisning är aktuell.

Kvarteret Hamnvakten är färdigbyggt sedan tio år. Vissa av frågorna har fått svar. Området är allmänt populärt, men har också föranlett vissa invändningar med tiden. Vid bedömningen av markanvisningarnas resultat krävs att de förutsättningar som är oberoende av byggherre sorteras bort - i "Hamnvakts-fallet" bl a ett exklusivt söderläge vid kanal, avskilt men ändå centralt i innerstaden (3). Kunde överhuvudtaget någon enda byggherre ha "saboterat" dessa egenskaper hos området och gjort det oattraktivt? Bebyggelsens gruppering är ett resultat av stadsplanen och denna har fått kritik och även föranlett en tydligt formulerad "självrannsakan" från Stockholms stadsbyggnadskontor i samband med att grannfastigheterna nu skall bebyggas (projektet N:a Hammarbyhamnen - se bilagan). Man försummade, som det nu uttrycks, att utnyttja söder- och vattenläget genom att bebyggelsen gjordes slutna mot sol och utsikt och man vill nu tillämpa en annan gruppering i nästa byggnadsprojekt i området (4).



Gruppering av bebyggelsen i N:a Hammarbyhamnen

Exploateringsgraden har också kritiserats - alltför höga hus runt slutna gårdar. Inte heller detta är i första hand byggherrens beslut, även om intressena hos byggherren beträffande exploateringsgraden av ekonomiska skäl ofta sammanfaller med markägarens, dvs kommunen företrädd av fastighetsnämnden. Detta har behandlats i kapitel 5.

En stor ekonomisk vinst tillföll dem som först förvärvade lägenheterna och betalade en mycket måttlig HSB-insats - måttlig bl a på grund av statliga subventioner - och sedan vid försäljning kunde inkassera lägenheternas snabba värdestegring under 1980-talet, förstärkt av ett utomordentligt läge och förhållandevis låga tomträttsavgifter. HSB som organisation är däremot inte vinstdrivande.

Bostadsrätternas andel av lägenheterna i innerstaden är stor jämfört med andelen i Stockholms kommun som helhet. De 600 nya bostadsrätterna här förstärkte detta fenomen. Med all sannolikhet fick denna aspekt - vilken dessutom inte var lika uttalad 1969 som senare - stå tillbaka för rättviseargumenten beträffande HSB som organisation.

Rapportens inledningsexempel var Nybodahöjden. Ett färdigbyggt "resultat" finns inte där ännu, inte ens en antagen detaljplan. Dessutom har det bolag ur enskilda sektorn som fick anvisning i projektet gått i konkurs. En jämförelse med kvarteret Hamnvaktens markanvisning drygt tjugo år tidigare (1969 respektive 1990) visar att kompensations- och rättvisekrav från byggherrarna är framträdande motiv i båda fallen. En påtaglig skillnad är att man nu både vill - och ekonomiskt också anser det möjligt - att dela upp en bebyggelseenhet i mycket mindre delar. "Mångfald" bedöms nu som en kvalitet ur många aspekter medan stora enheter - gärna en enda byggherre till ett stort nybyggnadsområde - ansågs värdefullt tidigare ur såväl produktions- som förvaltningssynpunkt. Detta kan belysas med följande synpunkter ur en artikel i tidskriften Byggnadsindustrin (Nuder 1968, sid 38):

"..medan i Skellefteå föreligger tre byggherrar, två kooperativa och en allmännyttig. Någon reell konkurrens mellan dessa senare tre kan man knappast tala om varför det mycket väl borde ha räckt med en byggherre. Därmed skulle man direkt sluppet att belasta boendekostnaderna med kostnaderna för ytterligare två byggherreorganisationer. Vidare skulle man undvika att inom ett och samma bostadsområde på basis av byggherrekategori, göra en uppdelning av bostadskonsumenter med avseende på om de har möjlighet till bostadssparande eller ej". (min understrykning).

Blandning av "bostadskonsumenter" ansågs alltså 1969 inte som eftersträvänsvärt utan snarast betänkligt.

Ett annat sätt att ställa frågan är: Spelar det överhuvudtaget någon roll vem som bygger - annat än för byggherrarna?

Är svaret nej, blir istället frågan vilka ansträngningar systemet förgäves konsumerat och vilka ekonomiska värden man faktiskt spelat med och till vilken nytta.

Minst en kvarts miljon bostäder har dragits in i Stockholms fastighetsnämnds sorteringsfilter. En mängd företag har passerat - och möjligen ännu fler fastnat - i samma filter. Dessutom finns motsvarande system - om än i varierande grad och form - i de flesta svenska kommuner. Såväl det tryckta källmaterialet som intervjuerna bekräftar övertygande att det ligger stor politisk prestige i besluten.

Stor makt, prestige i besluten, starka officiella och inofficiella bindningar mellan aktörerna, avsevärda ekonomiska värden involverade - och likväl ett drag av godtycke, för att

inte säga lättsinne, i synnerhet i den politiska behandlingen  
- och vilket är resultatet?

## 14.1 Principer vid bedömning av markanvisningarnas resultat

Skall resultatet av femtio års markanvisningar relateras till de mål - statliga och kommunala - man ställt upp för markpolitiken/markanvisningspolitiken eller skall resultatet också bedömas ovillkorligt och vara en allmän värdering av om det har blivit ett "gott" resultat eller ej. Det sista alternativet innebär i princip värdering även av själva de uppsatta målen.

Detta är ett illustrativt exempel på hierarkier av målsättningar med flera nivåer: Bra bostadsförsörjning är det överordnade och "kvalitativa" mål, som successivt brutits ned i kvantitativa delmål, vilka samtidigt betraktas som medel för målet på den högre nivån. Exempel på kvantitativa delmål på nivåerna under det överordnade är då 1940-talets billiga och bra bostäder åt den ekonomiskt svagare delen av befolkningen, i sin tur åstadkommet genom bostadsproduktion i allmännyttiga och kooperativa former. Denna produktion är sedan i varierande grad beroende av tillgång på kommunal mark.

Denna typ av målhierarki har bl a Sam Hägglund diskuterat vid analysen av planeringens mål i sin studie av "storstockholmsproblemet" (Hägglund 1987). Hägglund har i sin tur hämtat delar av resonemanget från Henrik von Wright (von Wright 1983). De svårigheter att få korrespondens mellan kvalitativa och kvantitativa mål som Hägglund också diskuterar, kan inom markanvisningarnas värld bäst illustreras med kopplingen mellan en enveten strävan efter vissa bestämda kvoter av bostäder till vissa bestämda byggherrekategorier - det som osvikligt återkommit som fördelningsinstrument i snart femtio år - och det överordnade målet om bra bostadsförsörjning.

Detta kan också, som redan tidigare nämnts, uttryckas mer burdust:

"Det är kolossalt mycket suboptimering i markanvisning.  
Det är få ärenden som har så mycket suboptimering som  
just markanvisning." (Gunnar Söderholm (s) (5).

De klarast angivna målen med markanvisningar är ju just andelarna allmännyttiga bostäder, kooperativa bostäder och övriga. De allmännyttiga företagens produktion har en stark - för att inte säga ovillkorlig - koppling till kommunal mark, vilket i sin tur av protokollen att döma frammanade en accelererad takt i markköpen - inte minst under 1960-talet.

Det är framför allt på delmålsnivån jag kan bedöma resultatet eftersom det medel studien är fokuserad på, markanvisning, endast är formulerat i förhållande till delmålen. Att utvärdera detta medels bidrag till den överordnade målsättningen är en



alltför pretentiös uppgift, och denna relation avser jag därför snarast att bara antyda och då främst med hjälp av andra studier och andras bedömningar.

Följande punkter bildar stommen i den fortsatta diskussionen om markanvisningarnas resultat:

- \* Har Stockholm en god bostadsförsörjning och vilken roll spelar markinnehavet och markanvisningarna i denna? (avsnitt 14.2)
- \* Markanvisningsproceduren har inte tillkommit i ett visst syfte, som kan tjäna som utgångspunkt för att bedöma resultatet utan det är ett slags följdåtagande av beslut om markförvärv och markinnehav, av den aktiva markpolitiken, varför resultatet av markanvisningarna ska ställas i relation till målen för markpolitiken (avsnitt 14.3).
- \* Trots detta, har ändå mål för just markanvisningar formulerats från både stat och kommun och kan betraktas som en typ av delmål/medel. Den enklaste bedömningen av markanvisningarnas resultat är att ställa det i relation till dessa - ofta ganska konkreta - delmål, som t ex att tilldela vissa byggherrekategorier vissa andelar (avsnitt 14.3). Risken är naturligtvis att det just blir på Söderholms (se ovan) "sub-optimeringsnivå" man mäter.
- \* Systemet har dessutom fått vissa bieffekter, som aldrig formulerats som mål. Detta bör också bedömas som ett "resultat" (avsnitt 14.4). Hit räknar jag främst effekterna på byggbranschen och effekterna på maktrelationer och medborgarinflytande.
- \* En komplikation vid bedömningen av resultatet är just det som framkommit i rapporten - den politiska oenigheten inför såväl mål som medel. Det man har satt upp som mål under den ena mandatperioden och med kraft och politisk auktoritet genomdrivit har sedan starkt ifrågasatts och även "rivits upp" vid ny majoritet. Denna punkt anknyter till den första och diskuteras i samma sammanhang. Kortare uttryckt - det är en aktivitet/ett system som har en klar politisk anknytning och därav får mycket olika bedömning även i förment opolitiska undersökningar.
- \* En latent fälla vid bedömningen av resultatet är - vilket jag redan påpekat i kapitlets inledning - att det endast är en begränsad del av "bebyggelseresultatet" i vid mening som direkt kan hänföras till just markanvisningen. Mycket beror på annat, inte minst på planarbetet.

Jag inleder redovisningen med aspekter som rör resultatet på den överordnade nivån - markpolitikens/markanvisningens bidrag till god bostadsförsörjning.

## 14.2 Resultat på överordnad nivå - "god bostadsförsörjning"

I "Makten över bostaden" (Meyerson m fl 1990) säger sig författarna ha skrivit "en bok om svensk bostadspolitik, som också är en bok om planekonomins misslyckande i svensk tappning". Enligt författarna var "den svenska bostadsmarknaden, när andra världskriget började, i balans med ett minimum av politiska regleringar" och bostadsbyggandet nådde de sista fredsåren rekordnivåer utan någon form av statligt stöd. Hyresregleringen från första världskriget hade avvecklats och det fanns en viss lägenhetsreserv i de större städerna.

Vart har den moderna bostadspolitik, som "snart kan fira sitt 50-årsjubileum" fört oss undrar författarna och vill jämföra den med 1930-talets "relativt passiva politik". Författarna anser att den möjligen har givit oss en större produktion än på en fri marknad, vilket de samtidigt bedömer som en indikator på dålig resursanvändning och välfärdsförluster. Den har givit oss underproduktion av egnahem, överproduktion av flerfamiljshus - främst i kommunal ägo. Utformningen av husen och stadsmiljön har påverkats negativt genom regleringarna och genom de kommunala utbyggnadsprogrammen. Det har enligt författarna inte anpassats till konsumentvärderingar utan har styrts av politiska och byråkratiska värderingar och givit en fiktiv "bostadsbrist" med köer och orörlig bostadsmarknad med negativa återverkningar på arbetsmarknad och regional omflyttning och en orättvis förmögenhetsfördelning inte minst till nackdel för fastighetsägarna. Finland tas som föredöme och exempel på "fri bostadsmarknad". Något förvånande i detta sammanhang är att författarna inte ens berör markpolitiken. Den har ändå varit just ett starkt och "svenskt" regleringsmedel som stört de fria marknadskrafterna.

Man kan också säga att sättet att anvisa mark - även om Meyerson m fl inte använder detta uttryck - dvs att ge en, enligt författarna, för stor del åt allmännyttiga företag - har varit en del i denna misslyckade planekonomi, även om det endast sägs indirekt, medan andra regleringar som byggnormer, lånevillkor, bruksvärdeshyra m m nämns direkt (Meyerson m fl 1990). Skriften är utgiven i SNS:s (6) regi, vilket kan anses bilda en viss plattform - möjligen uttryckt som "borgerlig" ståndpunkt inför bedömningsuppgiften, som likväl är utförd av forskare - men i populärvetenskaplig form.

Om Meyersson m fl tar 1930-talet som stöd för den privata bostadsmarknadens effektivitet så tar dess belackare hellre 1940-41 som exempel - en period då man ansåg att de privata byggherrarna svek när bostadsefterfrågan sjönk, även om man tar hänsyn till krigs-/kristidens effekter.

"1940-41 were the years when private enterprise failed to deliver the goods" (Headey 1978, sid 70).

Detta styrks t ex i intervju med Albert Aronson (7), som hävdar att den enskilda sektorns ovilja att producera några bostäder i början av 1940-talet banade väg för politiseringen av bostadsmarknaden.

Heon-Jo Park (Park 1991) har studerat svensk bostadspolitik med Stockholm som exempel och som uttalat föredöme - i synnerhet just p g a den aktiva markpolitiken - och gjort jämförelser med Söul i Sydkorea. Park tenderar att underskatta andra regleringsfaktorers inverkan - lånesystem, hyrestak, bostadssubventioner etc - till förmån för markpolitiken, men avhandlingen ger ändå klara belägg för dels att svensk bostadspolitik på många bedömningsgrunder varit relativt framgångsrik, vilket såväl Parks egna studier som hans digra litteraturöversikt bekräftar, dels att markpolitiken haft en betydelsefull roll i detta.

Matti Niva (Niva 1989) har jämfört bostadspolitik i efterkrigstidens Sverige och Finland. Trots en ingående analys av det offentliga styrmedel i de båda länderna är markpolitiken endast representerad som ett av flera "styrmedel avseende de fysiska aspekterna" och är mycket flyktigt behandlad (8). Låneanknutna medel jämte andra ekonomiska styrmedel ges betydligt större uppmärksamhet, något som även gäller "konsumtionsfasens administrativa styrmedel" d v s reglering av hyresförhållanden och överlåtelser. Detta är en avsevärd skillnad i förhållningssätt jämfört med Parks (Park 1992) vid dennes analys av Stockholm och Söul. Det är dock viktigt att påpeka att Niva jämför på nationell nivå medan Parks studier, liksom Duncan-Barlows (se nästa stycke) avser storstäderna.

I skriften "Marketisation or regulation in housing provision" (Duncan & Barlow, 1991) behandlas alla regelsystemets beståndsdelar. Skriften ingår i ett större brittisk-svenskt forskningsprojekt där den svenska bostadsförsörjningen analyserats i ett europeiskt perspektiv. Just Stockholm är undersökningens svenska exempel, där den s k Arlandakorridoren jämförts med motsvarande intensiva utbyggnadsområden i London, Paris och Toulouse. Storbritannien har valts som jämförelseland p g a sitt "increasingly neo-liberal housing provision system", medan Frankrike valts som "intermediate case" mellan Storbritannien och själva studieobjektet Sverige med sitt "regulated system". Författarnas slutsats är att den hårt reglerade bostadsförsörjningen i Sverige, iakttagen i den s k E4-korridoren i Stockholm har givit fler bostäder, större produktdifferentiering, högre standard i utrustning och utrymme, större valfrihet för bostadskonsumenter när det gäller bostadens storlek, utrustning, upplåtelseform och ekonomisk insats. Det har också givit en mer sansad byggkostnadsutveckling jämförelsevis (trots starkt ökande kostnader under undersökningsperioden 1985-88). Man konstaterar också i undersökningen större kontinuitet och stabilitet i utbudet av bostäder i Stockholm än i jämförelsefallen. Samma författare men i utökad grupp har sedan (Duncan & Barlow & Danermark 1992), gjort motsvarande studium för 1980-talet och funnit ytterligare stöd för slutsatserna från 1991 (Duncan & Barlow 1991).

Den aktiva markpolitiken uppmärksammas som ett av alla regleringsinstrument - de statliga lånen, bruksvärdessystemet, bostadsbidragen och slutligen det kommunala planmonopolet med dess stora frihet i utformningen av bostadsförsörjningen inom det statliga regleringssystemet. I det sammanhanget poängterar författarna statens konfirmering av den aktiva markpolitiken i ett av 1974 års lånevillkor, det s k markvillkoret, som jag berört i kapitel 4.

Det svenska bostadsbyggandet sköts mer rationellt än framför allt det brittiska enligt ett uttalande i Svenska Dagbladet i september 1991 (9) av en av den svensk-brittiska forskargruppens medlemmar, Bert Danermark, med anledning av rapporten från 1991 ovan, och det ger jämfört med Storbritanniens hög produktivitet. I ytterligare ett antal studier har gruppen satt in den svenska - erkännerligen Stockholms - bostadsförsörjning i ett internationellt storstadssammanhang med resultat som innebär ett erkännande av det stockholmska systemet. Dessa undersökningar har en anknytning till det s k stadsmiljöprojektet vid högskolan i Örebro, ett projekt som har ett grundläggande intresse för markpolitik och socialdemokratiska "stadsbyggnadsresultat" (10). De två nu nästan klassiska jämförande studierna av bostadsförsörjning och markpolitik i ett internationellt perspektiv - H. Darin-Drabkins "Land Policy and Urban Growth" (Darin-Drabkin 1977) som har Sverige (Stockholm), Nederländerna (Amsterdam) och Frankrike som grund för jämförelserna och Bruce Headeys "Housing Policy in the Developed Economy" (Heady 1978) med på motsvarande sätt Sverige, Storbritannien och USA i fokus för iakttagelserna ger också båda det svenska systemet sitt erkännande. Headey utnämner det t o m till "a success story".

Mer försiktigt uttalar sig Björn Hårsman (Hårsman 1991,1992). "Slutligen gäller att bostadspolitiken är svår att utforma och utvärdera" konstaterar Hårsman, och menar att den svenska bostadspolitiken drivits fram främst av fördelningsmotiv och socialpolitiska motiv men inte av effektivitetsskäl. Han bedömer att den svenska bostadspolitiken nu är ineffektiv och vill ha förändringar (Hårsman 1992).

David Harvey (Harvey 1973) avfärdar på en mer allmän nivå välfärdssamhällets upprepat omtalade lyckade resultat i Sverige där Harvey menar att man ofta hänvisar till samhällsringripan i det kapitalistiska systemet.

"The case of Sweden, frequently held up as a model welfare state society, is instructive here. Sweden has eliminated the worst aspects of material deprivation yet has maintained its capitalist economic basis. It has succeeded in this because it draws upon the industrial reserve army of southern Europe and accomplishes primitive accumulation indirectly through its links to the global capitalist economy. Sweden is in effect an affluent suburb of the global capitalistic economy.....This has implications for comparative urban studies. The superficial if impressive differences between urbanism in Sweden, Britain and the United States, for example largely

disappear in the face of this analysis... Swedish urbanism ..... has to be compared therefore to urbanism in Connecticut (USA) or Sussex (England)" (istället för med hela nationerna /min anm/) "... ..What is remarkable is not that urbanism is so different but that it is so similar in all the metropolitan centres of the world in spite of significant differences in social policy, cultural tradition, administrative and political arrangements, institutions and laws, and so on." (sid 278)

Detta hindrar dock inte Harvey från att i ett mer informellt uttalande (11) i Dagens Nyheter 1989 konstatera att

"den svenska misären (studerad i bostadsområdet Grantorps i Huddinge kommun, min anm) är åtminstone ren och prydlig, på det svenska sättet. Så den är att föredra framför de sönderfallande nerklottrade brandhärjade slumstadsdelarna på andra håll i världen".

Redan dessa exempel på bedömningar av bostadsförsörjningssystemet antyder beroendet av politiska värderingar trots deras anspråk på att betraktas som vetenskapligt grundade. Ur litteraturdiskussionen framgår att markanvisningssystemets bidrag i bedömningen av bostadsförsörjningen anges indirekt, om alls, och alltefter politisk färg som lyckat eller misslyckat. Den stora andelen "public housing" ges stor uppmärksamhet som något unikt. Den är större än i de flesta andra länder i västvärlden och den framhålls ofta för att den genom sin storlek och vida spridning gått förbi de flesta länders "social housing" med dess karaktär av riktad bostadshjälp och istället blivit en "allmän folkbostad" eller "public housing". Detta har senast påpekats i Boverkets analys av den svenska bostadsmarknaden i internationell belysning (Boverket 1991, sid 152). Detta resultat, som mer än de allmänna resonemangen ovan direkt har samband med markanvisning, återkommer jag till senare, men här utgör det anknytningspunkten "nedåt" från det överordnade målet till "delmålen" för markanvisning.

Just nu står avvecklingen av allmännyttan högt på programmet - såväl kommunalpolitiskt i Stockholm som rikspolitiskt - efter den borgerliga valframgången 1991, medan maktskiftena tidigare endast har inneburit större eller mindre andel av nyproduktionen till allmännyttiga företag.

Forskare, praktiker och politiker ger sin syn på den svenska bostadspolitikens framtid under rubriken "Behövs en offentlig bostadsplanering?" i tidskriften Plan (Plan 1992:3-4) - relaterat till just denna omprövning av den svenska bostadsförsörjningen. De kommunala bolagens roll inom systemet framöver liksom allmännyttan som bostadsform har naturligtvis ett stort utrymme i den diskussionen där hela skalan av uppfattningar om dess inflytande nu och i framtiden finns representerade. Här finns t o m förslag till ny upplåtelsekategori, "mellanrätten" presenterad (Sanne 1992).

## Stockholmspolitikernas bedömning

I anslutning till intervjuerna med stockholmspolitiker har jag frågat hur de bedömer Stockholms bostadsförsörjning generellt och därvid använt den konkreta - men samtidigt naivt enkla - frågan: Finns det något föredöme när det gäller bostadsförsörjning i en storstad Du som politiker vill framhålla? Frågan är onekligen mer intressant att ställa till företrädare för de partier som hårdast kritiserat den stockholmska modellen än till dem som redan tenderar att se just Stockholm som ett föredöme.

Inte oväntat så anser Gunnar Söderholm (s) och Ingela Lind (s) Sverige och Stockholm vara unika och stå som föredömen (12). Söderholm hänvisar t ex spontant till Duncans m fl:s (se ovan) jämförelser och resultat:

"Vi är effektiva, vi har rätt liten segregation jämförelsevis och det finns nästan inga andra länder som har "public housing" i stället för "social housing" utom Sverige".

Moderaterna skrev i sitt kommunala valprogram 1988 att

"som verkligheten gång på gång visar är marknads-ekonomi det mest ändamålsenliga instrumentet för att tillgodose behovet av bostäder" (13).

Exempel på bostadsförsörjning i storstäder i länder med marknadsekonomi finns onekligen, men ingen av de tre moderata företrädarna (Almström, Noreson, Skårman) (14) var beredda att ge något eget förslag till storstad med "föredömlig bostadsförsörjning". Lars Almström kunde möjligen tänka sig Stockholm på 1930-talet, vilket ju överensstämmer de nyss nämnda åsikterna hos Meyerson m fl (Meyerson m fl, 1990). Efter viss tveksamhet antydde Barbro Noreson Helsingfors, men med betoning på att det i så fall gäller just upplåtelseformer.

Den jämförande studie Matti Niva genomfört (Niva 1989) - se ovan - av bostadspolitikerna i Sverige och Finland framställer däremot knappast Finland som föredömligt.

Denna fråga till politikerna gav i princip inte några föredömen, ett faktum som man givetvis inte får pressa slutsatser ur. Frågan är mycket allmänt ställd och situationen medgav heller inte den betänketid som kunde ha krävts. Den ger endast det enkla svaret att någon modell från annat håll att med självklarhet inspireras av eller ha som föredöme inte existerar.

## Bostadsmiljöer och markanvisning - allmänna reflexioner

Många av Stockholms erkänt goda bostadsområden ligger på tomt-rättsmark och har alltså innefattat markanvisning. Detta gäller dock också flera av dem som fortfarande kritiserats hårdast

- t ex Södra Järvafältet trots en "inkörningstid" på nu 25 år (avsnitt 8.6). Hur kan ett område, beskrivet som så cyniskt utformat, vara resultat av "ospekulativa krafter" och stark planlagstiftning förstärkt med kommunalt markinnehav/markanvisning? Har samhället/kommunen kapacitet att klara bedömningen och ta över den naturliga gallring bland företag och bostäder, som marknadskrafterna annars förmodas ombesörja?

Ur denna synpunkt är just de allra mest klandrade områdena intressanta - inte minst Södra Järvafältet, där vissa av avigsidorna faktiskt kan hänföras till just markanvisningarna (se 8.4). Den hårda inriktningen på rättvis byggherrefördelning i de rullande femårsprogrammen för bostadsbyggandet gav som nämnts Södra Järvafältet hela 22 byggherrar utan att det fanns något uttalat motiv för just detta antal, just  dessa  byggherrar eller varför de fick just de delområden de fick. Att detta påverkat området negativt bekräftar intervjuerna liksom t ex skriften "Rapport Tensta" (Bengtson m fl 1970). Splittringen förstärktes av erkänt stora brister i samordningen tidsmässigt mellan de många byggherrarnas bostadsbyggande och kommunens produktion av infrastruktur, vilket gav en helt oacceptabel bostadsmiljö vid inflyttningen. Den stela rättvisepricipen mellan företagen gav negativa bieffekter. Andra "anvisningsberoende" egenskaper hos området är den stora andelen bostäder i allmännyttiga företag, c:a 60 %. Allmännyttiga företag har större förpliktelser än andra byggherrar att sedan "osortera" ta emot hyresgäster. Att området också kritiserats för stereotyp plan, alltför hög exploatering, snabb utbyggnad, trist arkitektur etc lämnar jag utanför diskussionen här, även om åtminstone arkitekturen också i huvudsak är byggherreberoende.

Sammanfattningsvis har makten att fördela bostadsbyggandet givit många goda resultat men har också givit utrymme för de mest misskrediterade miljöerna.

## 14.3 Resultat på "delmålsnivå"

Eftersom markanvisningar egentligen bara är ett logisk följd av kommunalt markinnehav och inget självändamål, är det en naturlig utgångspunkt att på delmålsnivå redovisa målen med den aktiva markpolitiken vilka sammanfattningsvis (kapitel 4) var att ge

- \* samhället en större del av markvärdesstegringen
- \* rättvisare ekonomisk fördelning
- \* billigare och bättre bostäder för de mindre bemedlade
- \* samhället större kontroll över bebyggelseutvecklingen

Det är i denna ordning jag nu granskar resultatet.

### 14.3.1 Samhällets del av markvärdestegringen

Att ett syfte med den aktiva markpolitiken redan från början var att samhället skulle tillgodogöra sig den "oförtjänta" markvärdestegringen har diskuterats redan i kapitel 4, varvid konstaterades att utvärderingar visat att detta med all sannolikhet till viss del blivit fallet i Stockholm (Ratzka 1980). I princip räcker det dock inte med att markinnehavet är kommunalt för att vinster ska kunna omfördelas från privata markägare till boende och kommun/skattebetalare, utan det förutsätter också att bostädernas priser och hyror är under kontroll och att avgälderna följer värdestegringen.

De ägda egnahemmen i det första tomträttsområdet, Gamla Enske-de, utgör ett exempel av många där markvärdestegringarna trots tomträtt tillfaller husägaren vid försäljning av huset. Då säljs i princip även tomträttskontraktet eftersom inga villkor om hembuds rätt etc är förknippade med överlåtelsen. Det blir lönsamt för husägaren på bekostnad av kommunen eftersom avgälderna varit låga (kapitel 5). Detsamma gäller privata ägare till hyreshus (dock inverkar hyresrestriktionerna hämmande) och bostadsrättshavare (men inte de "icke vinstdrivande" kooperativa organisationerna). Markvärdestegringen kan kvitteras ut som del i extra högt hus-/lägenhetspris p g a att marken tillhandahållits till låg kostnad av kommunen. Det är framför allt detta som i Söluboterar de förmögenhetsfördelnde effekterna av samhällets ingripande i markförsörjningen enligt Heon-Joo Park (Park 1990).

Spelar det för den vinst samhället förväntas tillgodogöra sig genom eget markinnehav och värdestegringen på marken då någon roll vem som bebygger den - har markanvisningen betydelse i detta sammanhang? Ja, av resonemanget i föregående stycke framgår att det är så.

Som nämnts tidigare kan anvisning av mark kombineras med såväl tomträtt som försäljning efter anvisningen.

I tomträttsfallet kan samhället tillgodogöra sig värdestegringen via de löpande tomträttsavgälderna eller genom ändrade villkor vid tomträttstidens slut. Det som inte går tillbaka till kommunen i avgälder går till de boende eller fastighetsägaren, identiska i egnahemsfallet. Vilka proportioner av värdestegringen de olika grupperna tillgodogör sig är avhängigt av avgäldernas storlek i förhållande till värdeutvecklingen, av möjligheterna att sälja tomträttskontrakten till marknadsvärde, på hyresrestriktionerna respektive villkor vid försäljning av bostadsrätter. Detta har berörts tidigare. Här ska bara konstateras att vid anvisning till helägt kommunalt allmännyttigt bolag tillgodogör sig kommunen den värdestegring som kvarstår sedan en del genom hyresrestriktionerna som subvention tillfallit hyresgästerna. I princip gör här ingen annan vinster på värdestegringen. Genom att marken kan säljas finns också teoretiskt möjligheten att i framtiden realisera förmögenhetsökningen. Ur aspekten att tillförsäkra samhället del av markvärdestegringen intar anvisning till allmännyttiga kommunala bolag alltså en särställning.



Som framgått tidigare är diskrepansen mellan värdeökningen och inkomsterna för kommunen störst beträffande egnahem. Anvisning till t ex småstugeorganisationen är således ekonomiskt minst fördelaktigt. Småhusområdenas dåliga avkastning för kommunen till förmån för egnahemsägarna har, som nämnts, varit en politisk tvistefråga.

Själva anvisningen till olika kategorier medför också olika värdeutveckling för marken - t ex egnahem och exklusiva bostadsrätter jämfört med hyresrätter. Eftersom avgälderna inte differentieras med avseende på om de bebyggs med bostadsrätter eller hyresrätter har även detta effekter för värdestegringens fördelning.

I de ursprungliga tankarna kring tomträtten låg ju, som redan nämnts, en föreställning om att staden vid tomträttstidens slut skulle kunna tillgodogöra sig ett ökat markvärde genom att då ändra avtalen och eventuellt också markanvändningen.

Är denna möjlighet beroende av byggherrevalet? Inget tyder på att detta har något med byggherrevalet att göra. Överhuvud taget har kommunen ju i stort sett helt avstått från möjligheten att utnyttja rätten att "återta" marken. En diskussion av möjligheterna blev aktuell när de första tomträttskontrakten var på väg att löpa ut, åren före 1968 i Enskede, där det fanns vissa förslag att ersätta villaområdet med flerfamiljshus i samband med planerna på att bygga ett storsjukhus i trakten. Detta blev aldrig aktuellt.

Det nu vanligaste sättet för staden att vid tomträttstidens slut tillgodogöra sig inkomster från ett ökat markvärde är ju att förlänga avtalen med högre avgäld. Detta är i princip inte byggherrelaterat.

Som tidigare nämnts förutsätter inte markanvisning tomträtt utan den kan kombineras med försäljning av marken till byggherren. Denna situation är t ex den enda som lantmäteriverkets aktuella rapport om markexploatering identifierar under begreppet markanvisning (Kalbro 1992). Detta är också mer regel än undantag i de flesta kommuner, t ex numera i Göteborg, men har hittills varit mindre vanligt i Stockholm. Ett par fall finns dock, som nämnts tidigare, bland de studerade projekten. Priserna kan möjligen vara byggherredifferentierade. Man kan kanske fråga sig om staden i fallet Starrbäckensängen (bilaga 1) hade tagit ut ett högre pris än vad det allmännyttiga AB Stockholms hem fick betala om byggherren hade varit ett privat eller kooperativt företag och t ex byggt mer lönsamma bostadsrätter. Det kan jag varken bekräfta eller helt avfärda. Det jag fått veta är att staden gjorde en dålig affär (kapitel 5). Samtidigt måste här påpekas att priserna också haft en tendens att anpassas till den statliga långivningens villkor i bostadsbyggandet. Försäljningsfallen är för få för att belysa tendenserna och en analys av försäljningspriserna skulle dessutom föra alltför långt från fokus för denna studie.

I kapitel 5 framgick att exploateringsgraden är väsentlig och bildar en slags ekonomisk förhandlingsdel. Även utan markinnehav kan kommunen via sitt planmonopol reglera exploateringsgraden, men då är det en uppgörelse mellan markägaren och kommunen, där markägaren är den som direkt tjänar på hög exploatering. När kommunen nu är markägare sammanfaller dess ekonomiska intressen särskilt väl med byggherrens. "Där kommer en och säger att han kan trycka in fler kåkar och får då anvisningen" - sagt beträffande ett av projekten (15). Mycket tyder på att den byggherre som erbjuder högst exploatering med bibehållna "baskrav" på kvaliteten i övrigt - svårdefinierat och därför kontroversiellt - har ett försteg framför övriga tänkbara byggherrar och delvis kan detta därför hänföras till ekonomiska motiv. Det ger staden högre inkomster (högre avgäld, fler skattebetalare), lägre infrastrukturkostnader per capita etc men det kan också motiveras socialt genom att det skapar fler bostadsmöjligheter i centrala lägen. Exploateringsgradens beroende av och påverkan på markvärdet har berörts i kapitel 5.

Sättet att i markanvisningarna helt bortse från markens värde vid anvisningarna liksom tomträttsavgäldernas mycket svaga koppling till de markvärdeskillnader läget annars ger upphov till har också diskuterats tidigare - i kapitel 5 och 6. Även detta har indirekt en effekt i form av omfördelade förtjänster av markvärden jämfört med en fri marknad.

Det är alltså en komplicerad bild av ömsesidiga beroenden av markvärden och markanvisningar och därmed omfördelningar och "sammhällsinkomster" av den kommunala marken, men just denna aspekt - samhällsvinsten av markvärdestegringen - har hittills talat för anvisningar till kommunala allmännyttiga bolag.

Officiellt i markanvisningsmotiven förekommer dock inga spår av direkt ekonomiska aspekter på byggherrevalet vare sig det är fråga om tomträttsupplåtelse eller försäljning av marken.

En annan fråga är om själva systemet kostar eller tillför staden vinster. Mycket tydligt är ju att extra stora resurser i tid och utgifter förbrukas när markanvisningarna blir så ombytliga som under 1980-talet. Dessa skall då i sin tur sättas i relation till de rationalitetsvinster systemet kan ge jämfört med ett beroende av markägarnas villkor - som t ex i Stora Sköndal eller som i planeringen av Hammarby sjöstad, vilka några av politikerna nämnt som exempel på projekt med inslag av fördyrande och fördröjande beroenden av privata markägare. Kommunen behärskar där inte tidplanen. Utfallet av jämförelsen låter sig inte bedömas här. Den enda slutsatsen blir att när markanvisningssystemet periodvis blir alltför "svajigt" medför det vissa extra hanteringskostnader för staden (men mer påtagliga för byggherrarna). I princip ligger dock också en rationalitet i att direkt utpeka och anlita en byggherre just när man anser att marken bör bebyggas.

Den omfördelning av markvärdestegringen som avser grupperna inbördes och som ligger i "rättvisare ekonomisk fördelning" är beträffande markanvisningen främst förknippad med omfördelning

via boendet, varför jag väljer att behandla det under nästa avsnitt.

### 14.3.2 Bostäderna

En "rättvisa" i vidare bemärkelse ligger i att markpolitiken direkt haft som syfte att utjämna bostadsvillkoren mellan invånarna. Rättvisesynpunkter i boendet var ett starkt motiv bakom bildandet av allmännyttiga bolag. Tilldelningen till denna sektor har varit en stomme i markanvisningspolitiken. Ytterst är ändå en omfördelning av boendemöjligheter en del av ekonomisk omfördelning.

Det är också på denna punkt som markanvisningarnas resultat är viktigast att granska. Det är också här det finns formulerade statliga och kommunala mål för just markanvisningarna - belysta i kapitel 6.

I den aktiva markpolitikens första skede betydde bostadsmålet trädgårdsförstäder i form av låg bebyggelse, smala gator och "egnahem" - allt för arbetarbefolkningen. Även om man senare fick annat fysiskt innehåll i begreppet "billiga bra bostäder", så har grundidén bibehållits och återkommande återopats. Johan Rådberg menar (16) visserligen att just kopplingen mellan den bra bostaden och en viss stadsbyggnadsform - trädgårdsstaden - är väsentlig, men jag väljer ändå att först se på bostadsproduktionen isolerad och senare återkomma till stadsbyggnadsresultatet.

#### Statliga och kommunala direktiv för markanvisning

Som framgått tidigare har staten vid några tillfällen givit direktiv som direkt berör markanvisning medan kommunen gjort det återkommande. Statens direktiv - har präglats av följande huvudsyften:

- \* Att hålla spekulativa vinstintressen borta från bostadsbyggande och bostadsförvaltning
- \* Att stödja företag som arbetar utan vinstintressen och i samverkan med kommunerna men att likväl behålla konkurrensen (17).

Dessa mål har varit vägledande under hela efterkrigstiden

- \* Att fördela på förvaltare och förvaltningsformer men låta byggherrens skicklighet som byggare och förvaltare vara utslagsgivande och inte hans markbesittningar.

Detta poängterades 1972 i samband med att det tidigare nämnda markvillkoret föreslogs. De stora byggbolagens markbesittningar hade åren dessförinnan tenderat att mångfaldigas. Konkurrensinslaget skulle stärkas också i entreprenörsledet genom konkurrensvillkoret (18).

Dessa är sammanfattningsvis de statliga riktlinjer som gällde inför 1980-talet. I 1990 års delbetänkande om konkurrens i bygg/bosektorn (SOU 1990:62) poängterades slutligen konkurrensen ytterligare - bl a med argumentering för markanvisningstävlingar - medan kategorifördelningen omnämns "neutralt", bara som en lakonisk beskrivning av nuvarande tillstånd:

"Vanligtvis anvisas marken till olika byggherrar enligt en kvotering mellan olika kategorier byggherrar, enligt en viss turordning eller enligt andra politiskt beslutade grunder. Syftet är då vanligen inte att främja konkurrensen mellan olika byggherrar" (SOU 1990:62, sid 76).

På det kommunala planet har det varit ett löpande - eller snarast intermittent - och växlande ställningstagande. Riktlinjerna har givits i form av dels fullmäktigedeklarationer, dels uttalanden i fastighetsnämnden och då ofta i samband med stora och viktiga fördelningsärenden. Detta har redovisats i flera sammanhang tidigare i rapporten (bl a i kapitel 9).

Uttalandet 1975 (19) av fastighetsnämnden att den mark kommunen då disponerade över framdeles i princip skulle "förbehållas den allmännyttiga och kooperativa sektorn" väckte dels debatt i nämnden, dels frågor i kommunfullmäktige (20) och föranledde ju dessutom en grupp privata byggherrar att stämma kommunen, beskrivet i kapitel 12. De hävdade att fastighetsnämnden gick emot de statliga direktiven i 1974 års beslut. Till yttermera visso fördelade man de facto inte mindre än 9.000 lägenheter i denna anda 1976 (21). Den borgerliga reaktionen uteblev naturligtvis inte, utan fick efter maktskiftet 1979 utlopp i 1980 års stora anvisningsbeslut redovisat i kapitel 9.4. Under 1970-talet tillkom bland de kommunala direktiven uppmaningen att blanda upplåtelseformer och även byggherrar. Syftet var att motverka segregation - ett nytt bostadssocialt anvisningsmotiv som sedan fick allt större betydelse.

"Jag har då inte märkt några principer" (22) är ett betecknande omdöme om perioden från 1980. Det fångar träffande den brist på en stabil ideologi bakom anvisningarna som framgått ur tidigare kapitel. Under denna period uppträder dock vissa tendenser till nya principer - t ex den från borgerligt håll uttalade idén att 50 % av antalet anvisade lägenheter skall avse bostadsrätter - ingen direkt utpekad byggherrekategori. "Tredjedelsprincipen" är också antydd som fördelningsgrund (23) men mer som resultat av brist på politiska direktiv, som ett - och förment "rättvist" - system så gott som något. Varje kategori får samma andel - tredjedel! "Ett pragmatiskt jämkande för att tillgodose de behov, som är starkast för dagen" (24). Dessutom har under 1980-talet principen att geografiskt blanda (se nedan under 14.3.3) företags- och upplåtelseformer fått brett politiskt stöd. Av allt detta framgår klart att det inte funnits ett mål att relatera markanvisningarna till utan ett konglomerat av statens riktlinjer om kvotfördelning, "icke-spekulativ" verksamhet och konkurrens och därtill kommunens ömsom klara, ömsom diffusa och ofta växlande direktiv, fokuserade på kategoriandelarna.

Att man från statens sida sett markanvisningarna som verkligt väsentliga framgår dock klart av 1972 års betänkande (SOU 1972:40, sid 56):

"Markfördelningen måste ses som ett av kommunens viktigaste bostadspolitiska styrinstrument. Fördelningen bör ske med utgångspunkt i klart definierade mål.....Vid markupplåtelsen kan kommunen i varje projekt omsätta den överordnade målsättningen i ramar för byggherrens handlande".

På kommunal nivå har, som nyss sagts, inte alltid dessa klart definierade mål funnits att tillgå.

Mot bakgrund av de statliga och kommunala direktiven väljer jag att ta upp följande frågor som grund för bedömning av markanvisningarnas resultat inom "bostadsområdet".

Har markanvisningssystemet bidragit till

- \* att hålla spekulativa vinstintressen borta från bostadsbyggandet
  - a. genom anvisningar till de företag som till sitt syfte och konstruktion är "icke-vinstdrivande"?
  - b. med spekulation som "utgallringskriterium" även inom den enskilda sektorn?
- \* konkurrens och kvalitet?
- \* geografisk spridning och blandning?

Inte lika klart uttalat i de statliga och kommunala direktiven, men däremot relaterat till de synpunkter jag tog upp i kapitel 3, "mark - markanvisning - geografi", är följande fråga:

- \* Har markanvisningarna bidragit till annan fördelning av bostäderna över det geografiska rummet än markvärden i en marknadsmässig fördelning skulle ha givit upphov till?

#### 14.3.2.1 Spekulative vinstintressen

Det tydligaste uttrycket för det klart uttalade målet att hålla spekulativa vinstintressen borta från bostadsbyggande och bostadsförvaltning har varit att ge de icke-vinstdrivande företagen, nämligen de allmännyttiga och vissa kooperativa (25) tillgång till marken - dvs påverka genom kategorifördelning. Ett annat uttryck för detta är att gynna de företag inom den enskilda sektorn, som har de svagaste spekulativa inslagen på de andras bekostnad - d v s påverka genom att använda spekulation som "utgallringsmotiv".

## Kategoriandelarna

Ett komprimerat resultat av markanvisningarna är de procentandelar de tre kategorierna nu faktiskt representerar i Stockholms bostadsstock - dels totalt av alla bostäder, dels av bostäderna på kommunal mark. Eftersom min studie framför allt gällt perioden 1980-92 är andelarna av nyproduktionen under denna period speciellt intressanta.

**Tabell 14.1** De tre byggherrekategoriernas andel av lägenhetsbestånd 1990 samt av markanvisningar 1980-1992 i Stockholms kommun.

	Allmän- nytta	Koope- rativa	(varav HSB & Riksb)	Enskil- da	TOTALT
Samtliga lägenheter					
1000-tal	113.4	71.6	(64.1)	189.9	377.1
%-andel	30%	19%	(17%)	50%	99%
Samtliga lägenheter i flerbostadshus					
1000-tal	112.6	70.2	(34.1)	151.2	335.7
%-andel	34%	21%	(10%)	45 %	99%
Samtliga mark- anvisningar 1980-92					
1000-tal	12.1	9.1		11.9	33.2
%-andel	36%	28%		36%	100%

Källa: Fastighetskontorets register samt statistisk årsbok för Stockholm.

Stockholm har en högre andel lägenheter (30 %) inom den allmännyttiga sektorn än genomsnittet för landets kommuner (20%) och hamnar på 24:e plats bland dem. Av de 23 kommuner som uppvisar högre andelar ligger inte mindre 11 inom Stockholms län, och bland dem Sundbyberg med landets högsta andel, (52 %) och dessutom Upplands-Väsby, Huddinge, Botkyrka, Södertälje, Haninge, Sigtuna, Salem, Sollentuna, Tyresö och Upplands-Bro (26). Genomsnittssiffran för hela Stockholms län var 1985 30 %, varav de norra förortskommunernas genomsnitt var 24 % och de södra förortskommunernas 37 % (27). Även Göteborg har en större andel (34 %) än landets genomsnitt och större andel än Stockholm, medan Malmö endast har 15 % (28). Örebro har jag även tidigare hänvisat till dels p g a kommunens epitet som "mönsterstaden" (t ex Egerö 1979) och dels p g a de ovanligt många studier som finns avseende bostadspolitik i denna kommun (29). Här har den allmännyttiga sektorn en andel på 35 % (30).

Uppgifterna är inte riktigt rättvisande för Stockholm om det gäller att bedöma markanvisningarnas resultat. Bostäder byggda efter 1940 utgör endast 59 % av Stockholms totala bostadsstock och av dessa finns drygt hälften inom den allmännyttiga kategorin och det är ju först under 1940-talet som markanvisning och i stort sett även allmännyttiga bolag (sedan 1936) varit aktuella. Samma korrigerande invändning kan göras för

t ex Göteborg, men har med all sannolikhet mindre relevans för kommunerna av förortskaraktär, vilka i allmänhet har ett relativt oansenligt antal bostäder äldre än femtio år (31).

På ett generellt plan kan man alltså med fog påstå att den snart 50-åriga målsättningen att huvudparten av nya flerfamiljshus borde förvaltas av företag som arbetar utan enskilt vinstintresse har uppfyllts. Grovt skattat når man över 50% redan med den allmännyttiga kategorin och eftersom även de rikskooperativa HSB och Riksbyggen liksom det stockholmskooperativa SKB verkar utan vinstsyfte har de företag som arbetar "utan enskilt vinstintresse" i Stockholm fått den dominans de statliga 40-talsdirektiven angav.

Under perioden 1980-92 hade den allmännyttiga sektorn fått 36 % av anvisningarna och den kooperativa 28 %.

Spekulativa inslag i hanteringen med hyreslägenheter förekommer - som "svart handel", fiktiva byten etc vilket har uppmärksammats. Sett i ett vidare perspektiv kan man med fog påstå att det är undantag inom det allmännyttiga beståndet, där heller aldrig fastighetsägaren är inblandad i svarhandeln. En viss spekulation i bostadsrätterna har däremot varit tydlig och uppmärksammad inte minst under det sena 1980-talet. Det gäller då varje enskild lägenhet - inte organisationerna. Detta ledde, som tidigare nämnts, till ett ökat politiskt intresse för att stödja upplåtelseformen kooperativ hyresrätt. De ägda lägenheter, som förekommer i växlande utsträckning i andra länder och närmast liknar det som här brukar kallas andelslägenheter har ingen som helst plats inom markanvisningssystemet och mycket liten betydelse totalt.

Ända sedan de första allmännyttiga bostadsbolagen bildades - för att bygga för "mindre bemedlade barnrika familjer" (32) har det varit ett mer eller mindre klart uttalat mål att samhället framför allt ska hjälpa dem till bostad som inte har tillräcklig egen betalningskraft. Varken statistik eller andra bekräftelser krävs för att våga uttala att bostäderna i allmännyttiga företag fyllt denna funktion. Problemet har snarare varit det motsatta, d v s att den allmännyttiga sektorn fått ta ansvar för de mest svårplacerade och betalningssvaga hyresgästerna på bostadsmarknaden och därmed - inom vissa geografiska områden kanske fått en för stor andel av dessa. Att den ändå kunnat tjäna även en stor grupp "icke mindre bemedlade" tillskrivs oftast - och med all sannolikhet korrekt - dess storlek. Det är bl a detta som gjort den till "Public Housing" istället för "Social Housing" (Duncan & Barlow 1991) eller försvenskat - till "folkboende" och inte bara "fattigboende" (33). Till detta bidrar dock också ett subventionssystem till hyrorna som gått till konsumenterna och inte till vissa utpekade bostäder. En annan faktor som kan förklara detta är att denna lägenhetskategori också beretts plats i attraktiva lägen - något jag tar upp till granskning senare i detta kapitel. I en tid när de allmännyttiga företagen ifrågasätts och hela bostadspolitiken är på väg att omdirigeras, blir det påfallande hur litet som finns dokumenterat av denna ganska speciella svenska bostadsforms betydelse (34). Den varning för utförsäljning av allmännyttiga bostäder den

amerikanska professorn och geografen Lata Chatterjee utfärdar i tidskriften Bygginindustrin 1992 nr 20 bygger på erfarenhet från USA och Storbritannien (Chattarjee 1992).

En spontan reflexion som avslutning på "kategorieresultatet" är att den mekanism, som framkallat så stor politisk hätskhet, föranlett så många häftiga kast i detalj och så invecklade uppgörelser under så lång tid ändå resolut har skapat ett resultat i enlighet med ursprungliga avsikter och uppvisar oväntat jämna procentsiffror sett i ett längre perspektiv. En förklaring är att fördelningen trots allt vilat på en viss gemensam grundsyn och en annan är att majoritetsperioderna varit för korta för att på allvar rubba andelarna.

### Spekulation som "utgallringsmotiv"

Betydligt mindre känt och mindre uppmärksammat än kvoterna är den "sortering" bland företagen inom de tre kategorierna som också ligger i markanvisningarnas makt. Den har flera motiv, som alla har berörts tidigare, främst i kapitel 10. Vid val mellan företag inom den enskilda sektorn har bl a graden av spekulativa inslag varit ett urvalskriterium. Detta är en tydlig och "ideologiskt logisk" partiskiljande aspekt i anvisningsmotiven. Som framgått är t ex företaget JM Byggnads och Fastighets AB (JM) ett slags vattendelare politiskt, som oavbrutet dyker upp som exempel i intervjuerna, och det är då inte företagets kapacitet man är oense om. Orsaken till att detta företag tidvis har "undanhållits" markanvisningar under socialistisk majoritet är deras kommersiella transaktioner, tidigare beskrivet som tendenser till spekulation i bostadsbeståndet. Denna "svartlistning" bekräftas av såväl företagets som kommunens företrädare. En av socialdemokraternas ledamöter i fastighetsnämnden har uttalat nästan överrumplandede hårda omdömen (35). Stockholmspartiets mer avvägda sammanfattning är "ständigt gräl om JM ska ha eller ej" (36). Att JM är ett stort och expansivt företag och dessutom ingår i Sveriges största byggkoncern, Skanska, är för vissa politiker en anledning i sig att av konkurrensskäl inte gynna företaget med för många anvisningar.

Ett skäl till att såväl de borgerliga som socialistiska politikerna valt att bland de enskilda företagen i enighet stödja bl a Einar Mattson AB är att detta företag betraktats som seriöst - med social ambition och minimal spekulation och lång förvaltningstradition även om det i princip ändå är vinstdrivande. Det finns emellertid många andra i denna grupp företag med "dubbelsidigt" politiskt stöd.

Detta har bevisligen haft två slags effekter, nämligen dels att vissa företag utestängs, dels att vissa medvetet rättar in sig i ledet och undviker "affärer" som kan störa deras goodwill (37). Förmodligen hindrar det dessutom vissa att ens ansöka om anvisning.

Att sälja ett bostadsbestånd man anvisats mark för har varit direkt misskrediterande (38).



.. "kan ha gjort litet tveksamma affärer - svarta lägenheter etc - vilket gör att det givit dödskallemärke från andra sidan som det blir politiskt för dyrt att ta strid om" är en politikerbeskrivning (m) (39).

Turerna kring just JM måste här ses endast som tydlig illustration. De viktiga utestängda spekulationsintressena är med all sannolikhet främst en okänd samling som aldrig släppts fram på den kommunala marken.

Detta är ett inslag i markanvisningarna som måste bedömas som mycket väsentligt. Man har medvetet givit stöd till långsiktig förvaltning till förmån för kortsiktiga vinstintressen - det som med Karin Wiklunds (40) exempel (se nedan) bl a innebär att man måste lägga lika stor vikt vid husets osynliga grund som dekorativa balkong och att man erbjuder hyresgästerna stabila och "påtagliga" hyresvärdar att kommunicera med. Det tangerar därmed också nästa punkt om kvalitet.

Det har inte inom rimlig tid varit möjligt att belysa detta med spekulering och oseriöst värdskap på ett tillfredsställande sätt. Hyresgästföreningen har inte uppgifter tillgängliga och användbara. Att påvisa sambandet med markanvisning kräver en stor arbetsinsats. En lättköpt iakttagelse är däremot det faktum att endast privatvärdar figurerar som skandalvärdar. Däremot har även de allmännyttiga bolagen tidvis fått rykte som försumliga värdar (se nedan). En koncentration av skandalvärdar till t ex Hammarbyhöjden bekräftas i skriften "Den vita staden" (Sax 1990) och av många pressartiklar. Hammarbyhöjden bebyggdes, som tidigare nämnts, under 1930-talets stora byggrusch och huvudsakligen av privata företag. Aldrig så seriösa privata företag som byggherrar garanterar heller inte pålitligheten i nästa generation av förvaltning. Exemplet ur kapitel 12 från Malmö, där vid arvsskifte gamla beprövade byggherrar/förvaltare förvandlats till uppseendeväckande dåliga värdar belyste detta, vilket är en risk som inte på samma sätt finns i det allmännyttiga och kooperativa beståndet.

"Vi har sagt, att dom som använder bostäder i Stockholm som handelsvara - dom kan med fördel pröva sin lycka på annat håll" (Stockholms fastighetsdirektör, Börje Berglund) (41).

Ytterst har prioriteringen av icke-vinstdrivande företag och de minst spekulativa bland de vinstdrivande den effekt Simon Duncan (Duncan 1989) hävdar, nämligen att bostadskonsumterna i Sverige tar de vinster som i Storbritannien går till markägare och "developers". Anvisningarnas inriktning har stärkt den omfördelning av vinsten och den utjämning av boendevillkor som markpolitiken redan från början avsett.

### 14.3.2.2 Konkurrens och kvalitet

Målet att undvika spekulation har lett till strävan efter vissa kategoriandelar i bostadsförsörjningen. Det har sedan medfört att med växlande skärpa också vikten av konkurrens betonats. Det mer eller mindre underförstådda eller uttalade syftet har då varit det klassiska att konkurrensen ska bidra till att hålla kvaliteten uppe och priset nere. Att dessa båda delmål om kvoter och konkurrens följts åt i utredningar och uttalanden är en följd av att de delvis är motstridiga. Varje uttalande för det ena har också krävt bevakning av det andra.

Det framgår klart att den tidvis påfallande mekaniska och dogmatiska tilldelningen, under vissa perioder har tenderat att ge de allmännyttiga bolagen något av monopolställning. Det har hotat det konkurrensmoment, som alla partier vill ha inslag av - vänsterpartiet dock endast inom allmännyttan (42). Att bristen på konkurrens haft vissa negativa effekter har även försiktigt vissa företrädare för de allmännyttiga bolagen tillstått i intervju. Inte minst hade Svenska Bostäder, det största av de allmännyttiga bolagen och "sossarnas flaggskepp" (43), ett slags särställning bland de allmännyttiga bolagen. Det var egenregibyggande och försågs av detta skäl särskilt generöst med markanvisningar (kap 8).

"Vill inte hyresgästerna ha det här kan dom flytta" är Svenska Bostäders företrädarens egen beskrivning av bolagets inställning på 1960-talet (44) när bolaget dels gynnades av prioritet och därmed markanvisningar i stor skala och dels hade bostadsköns 300.000 invånare att förlita sig på. Företaget såg sig enligt samma uppgift då också mer som byggare än förvaltare. Så här presenterar sig nu Svenska Bostäder i tunnelbanans affischer och i pressen (1992).



En styvmoderlig behandling av bostadsförvaltningen till förmån för byggandet präglade enligt en rapport från SABO 1988 (45) många allmännyttiga företag i Sverige fram till mitten av 1970-talet och uppenbarades först när bostadsbristen övergick till överskott d v s när konkurrens infann sig. I det här sammanhanget väsentligt är att långsiktig förvaltning blir en kvalitetsfaktor just därför att så stor andel av bostadsbeståndet upplåts med hyresrätt. Vid äganderätt/bostadsrätt till bostäderna upphör ju förvaltaransvaret för byggherren nästan omedelbart och hela frågan får en annan dimension när så gott som alla lägenheter är ägda, vilket t ex utmärker Helsingfors.

Det har klart framgått av tidigare kapitel att kvaliteten mer sällan varit ett uttalat skäl till anvisning, men att det ändå kan ligga kvalitetsbedömningar implicit i besluten. En annan komplikation är att så gott som allt som byggs i Sverige har "god kvalitet". Kvalitet i markanvisningssammanhang betyder sannolikt endast kvalitet på yttersta marginalen, inte att sortera mellan uselt och gott. Dessutom är till slut begreppet kvalitet så komplicerat att det i det här sammanhanget kan betyda allt från spackel till exploateringsgrad och trygg förvaltning.

"Pinsamt hur litet markanvisningarna har med kvalitet att göra" (Gunnar Söderholm (s)) (46).

I konkurrenssammanhang har man påpekat att byggherrarnas upphandling bör ske i konkurrens (SOU 1972:40) och att deras duglighet mer än deras markinnehav ska vara avgörande. Dugligheten poängteras ytterligare i SOU 1990:62 - "anvisa mark till de byggherrar som är mest kompetenta att bygga till låg kostnad". Att detta inte har varit kommunens mest typiska urvalskriterium har klart framgått av tidigare kapitel. Att det inte heller endast är ett stockholmsfenomen bekräftar den statliga undersökning av markvillkoret och kommunal markpolitik som redovisats som bilaga nr 8 i "Konkurrens inom byggnadssektorn" (SOU 1991:59). Undersökningen bygger på telefonintervjuer med 20 kommuner i urval - dock ej Stockholm - och konstaterar att "de flesta anvisningar görs efter förhandlingar på skilda bevekelsegrunder. Särskild kompetens hos byggherren hävdas i ytterst få fall." Trots allt framskyftar i intervjusvaren jag fått i Stockholm vissa kompetenskriterier. Skepsis mot vissa allmännyttiga bolag under vissa perioder, i arkitektval, i upphandling, i kvalitet och pålitlighet i största allmänhet är ett exempel. Klart kvalitetsberöm från alla läger - tjänstemän och politiker av olika färg - får vissa företag, t ex SKB och Einar Mattsson. Som framskyttat tidigare har man med tiden i "kvalitet" som urvalskriterium lagt allt större tyngd vid långsiktig förvaltning. Man prioriterar företag som man vet har för avsikt att själva på lång sikt ta hand om sitt bostadsbestånd. Förutom att detta är en fråga om att fördela vinster och hindra spekulation - behandlat i föregående avsnitt - är det ett kvalitetskriterium och helt naturligt främst inom den enskilda sektorn. Att de allmännyttiga och kooperativa företagen hittills levt efter den regeln finns det halvsekellånga, ja t o m trekvartssekellånga bevis för (SKB t ex sedan 1916). Gamla byggmästarföretag med stadig förvaltning, som nämnts i kapitlen tidigare, anses som gedigna och

kompetenta. Malmös erfarenhet att detta kan gå förlorat med nästa generation ledare av dessa företag har ännu bara någon enstaka motsvarighet i Stockholm.

När det gäller kvalitet rent byggtekniskt och arkitektoniskt är det ingen tvekan om att det spontana berömmande omdömet från alla läger gäller SKB, men också flera andra företag, såväl gamla som nybildade.

Beträffande konkurrensmomentet är frågan om tävlingar i samband med anvisning en möjlig men omtvistad metod att främja konkurrensen. I Stockholm prövade man detta första gången på Norra Järvafältet, vilket uppmärksammades som lyckat även i den statliga utredningen 1972 (SOU 1972:40). Officiella utlåtanden liksom intervjuerna allmänt bekräftar markanvisningstävling som ett i princip konkurrensfrämjande tillvägagångssätt, men med många hinder och negativa biverkningar. De är alltför tids- och resurskrävande och gynnar därför ensidigt de stora resursstarka företagen. Det är svårt att väga kostnader mot kvalitet på ett rättvisande sätt. Snöd betoning på kostnaderna anses alltför ofta ha fått fälla utslaget och många tävlingar betraktas därför som direkt misslyckade. C-E. Skårman (m), efterlyste i sin egenskap av stadsbyggnadsborgarråd (47):

"En form av konkurrens där man bedömer respektive byggherre efter i huvudsak tre faktorer: gestaltning, lägenheter och ekonomi" .

Skårman har samtidigt påpekat att man får lov att ta de kostnader och den tid en tävling kräver och även bemästra bedömningssvårigheterna eftersom "husen ändå skall stå där i minst femtio år". Direktanvisningar som i nästa steg kompletteras med tävling i form av s k parallella arkitektuppgifter har fått erkännande som en kompromiss med gott resultat på t ex Skarpnäcksfältet, medan utfallet för Nybodahöjden, illustrations-exemplet i kapitel 2, ännu inte kan bedömas. Förfarandet ses av Skårman (m) som en möjligen godtagbar, men inte helt tillfredsställande ersättning för markanvisningstävling.

Konkurrens om kvalitet bygger ju ytterst på att man kan definiera kvalitet. Det är ett trivialt påpekande att det inte är en enkel uppgift. Fastighetsborgarrådets definitioner (48) har innehållit såväl mycket allmänna termer, som preciserade och då i form av närmast tekniska inslag och under hot i pressen om kvalitetsjakt på byggherrar med hjälp av undersökningar i nybyggda områden. Däremot saknas i dessa uttalanden om kvalitet helt självrannsakan beträffande fastighetsnämndens egen makt över vissa väsentliga kvalitetsegenskaper som exploateringsgrad, trafiklösningar etc.

I det seminarium om "Byggkvalitet - ansvar och roller" som Stockholms stadsbyggnadskontor arrangerade 1992, med såväl byggherrar, byggare, konstruktörer, arkitekter, detaljplanerare och myndighet representerade, framgick med tydlighet oenigheten om begreppet kvalitet. Vikten av att bygga för att behålla i förvaltning istället för att sälja är avgörande enligt Karin Wiklund, verkställande direktör för SKB (49). Avser man att som SKB "behålla forever" måste man enligt Karin

Wiklund undvika misstag i kvaliteten. Eftersom SKB också, som nyss nämnts, har fått starkt erkännande för kvalitet relaterar jag ytterligare några aspekter från Karin Wiklund:

"Man ska som byggherre vara stolt när man är klar. Arbetsklimat, arbetsglädje och kultursyn är viktigt. Den som flyttar in i lägenheten struntar i grundläggningen, han granskar lägenheten. Den som ska förvalta länge måste ta hänsyn till båda. Byggherrolleren är en företagsledarfråga och företagsledning är lättare i ett litet bolag. Man måste hålla i ansvaret - inte lämna över "produkten". Man måste lyfta upp byggherrolleren. Man måste orka engagera sig i allt - allt från städbarheten i badrummet till parkeringslösning. Det är svårt att orka se helheten. SKB har vid vissa tider lagt speciell tonvikt vid vissa saker. Senaste åren har det varit ljudfrågan. Man måste ha kontroller ofta och övergripande och se till att entreprenören kollar sig själv. Troligen stora förändringar framöver och med mindre subventioner och mindre regler måste bostadsföretagen stå på egna ben. 1980-talet har varit "skyddat". Bostadsmarknadens konsumenter blir mer utslagsgivande i framtiden" (50).

Följande yttrande från Jan Inghe, arkitekt på Stockholms stadsbyggnadskontor, belyser det vida kvalitetsbegreppet (51):

"Någon grundmurad uppfattning om kvalitet i branschen finns inte. Handikappanpassning har större tyngd som kvalitetsmått hos myndigheterna än skönhet".

Bl a kom exploateringsgraden upp som kvalitetsfråga - med frågan: "Har någonsin en byggherre medverkat till lägre exploateringsgrad"? Svaret är enligt samstämmig utsago nej.

Ur tidigare kapitel har framkommit att kvalitet som begrepp kan gälla allt från ohälsosamt flytspackel till den sammanlagda boendemiljön inklusive exploateringsgrad. Finns det något annat sätt att bedöma kvaliteten som en helhet än att vara lyhörd för konsumenternas bedömningar och domar? En annan aspekt på konkurrensen är att det i Stockholm p g a bostadsbyggandets storlek ändå finns flera företag inom samma kategori, vilket inte alltid är fallet inom mindre kommuner (Strömberg 1981, SOU 1991:59, bilaga 8).

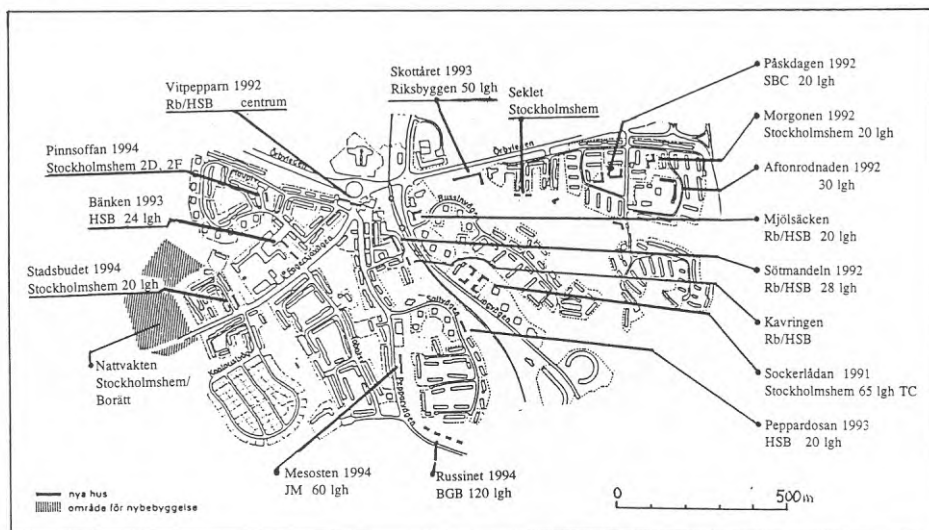
Om konkurrensinslaget alltså har ansetts hotat vid markanvisning, så har det också uppmärksammats som hot vid exploatering av privatägd mark. Den privata markägaren har genom byggnadsrätten en särställning av monopolkaraktär som undertrycker konkurrensen mellan byggherrar. Detta har ansetts speciellt kritiskt när markägarna också är stora byggföretag som lägger under sig mycket mark. Det var, som nämnts tidigare, en orsak till att det s k markvillkoret i den statliga långivningen infördes 1975 (SOU 1972:40) (kapitel 4). Man ville ha konkurrens med kostnader och kvalitet mellan företagen hellre än med deras markinnehav.

### 14.3.2.3 Geografisk "spridning" och "blandning"

Redan i trädgårdsstadsplaneringen under seklets första decennier framträder klart idén om hela stadsdelar för arbetarbefolkningen. Några "blandningsambitioner" fanns inte, utan snarast sågs separeringen som önskvärd. Så sent som i riktlinjerna 1946 för Stockholms generalplan (52) gjorde stadsplanekontoret följande uttalande:

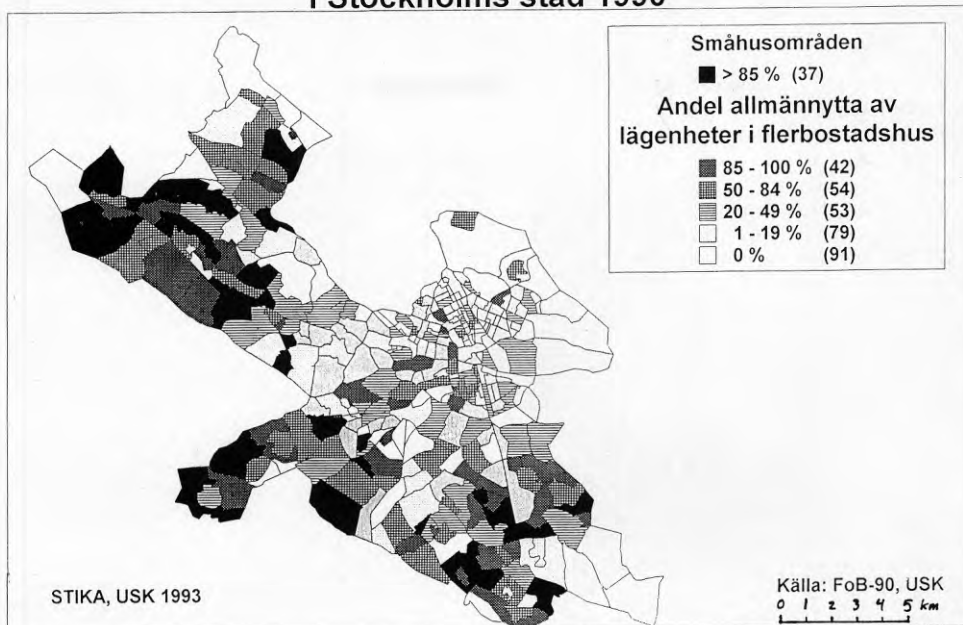
"Frågan är nu om man bör stimulera till en i socialt hänseende differentierad bosättning eller ej"...  
.. "vid en avvägning av dessa båda synpunkter kommer man rimligtvis till den slutsatsen, att önskemålet att skänka bostadsområdena en hög grad av enhetlighet är av så stor betydelse, att det motiverar en ganska långtgående social differentiering mellan olika bostadsområden (min understrykning).  
... "Uppdelningen bör dock ej drivas för långt. Det skulle exempelvis ej vara tillfredsställande, om nästan all den befolkning, som bosätter sig söder om Slussen blir arbetarbetnad. Det skulle vara förmanligt om man inom de södra ytterområdena kunde spränga in vissa områden, vilkas befolkning erhölet en annan karaktär." (Det framtida Stockholm 1946)

Som tidigare påpekats är detta den anda i vilken t ex Hökarängen planerades, vilket förklarar att hela stadsdelens produktion av flerfamiljshus gick till allmännyttigt bolag, ett faktum som inför Hökarängens upprustning nu anförts som ett problem. Önskvärd enhetlighet på 1940-talet blev med tiden till besvärande ensidighet.

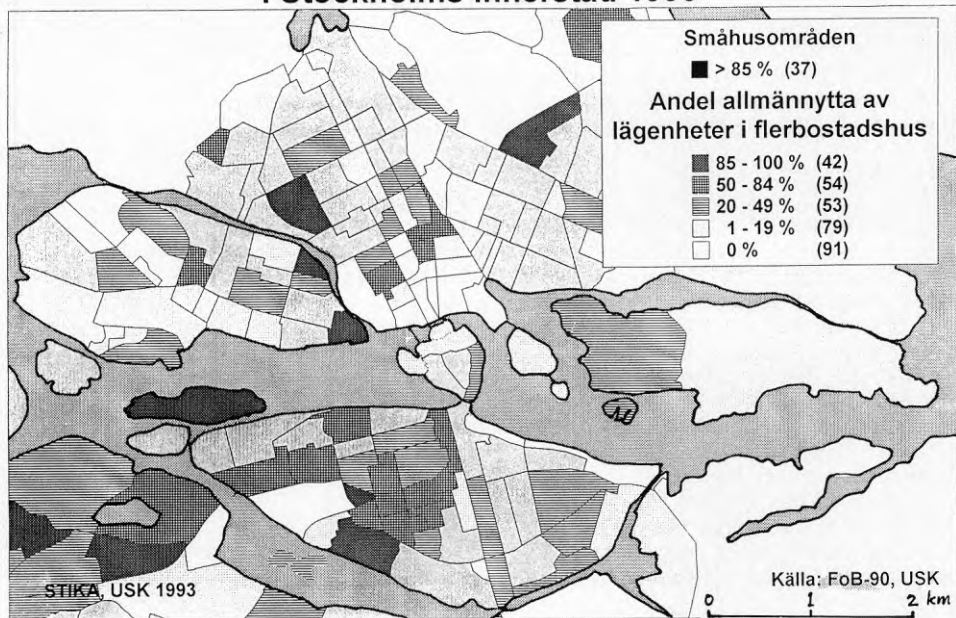


"Hökarängspusslet" 1990 med tänkta byggherrar, byggstarter och antal lägenheter. 1993 har endast två av pusselbitarna fallit på plats.

## Allmännyttans andel av lägenhetsbeståndet per basområde i Stockholms stad 1990



## Allmännyttans andel av lägenhetsbeståndet per basområde i Stockholms innerstad 1990

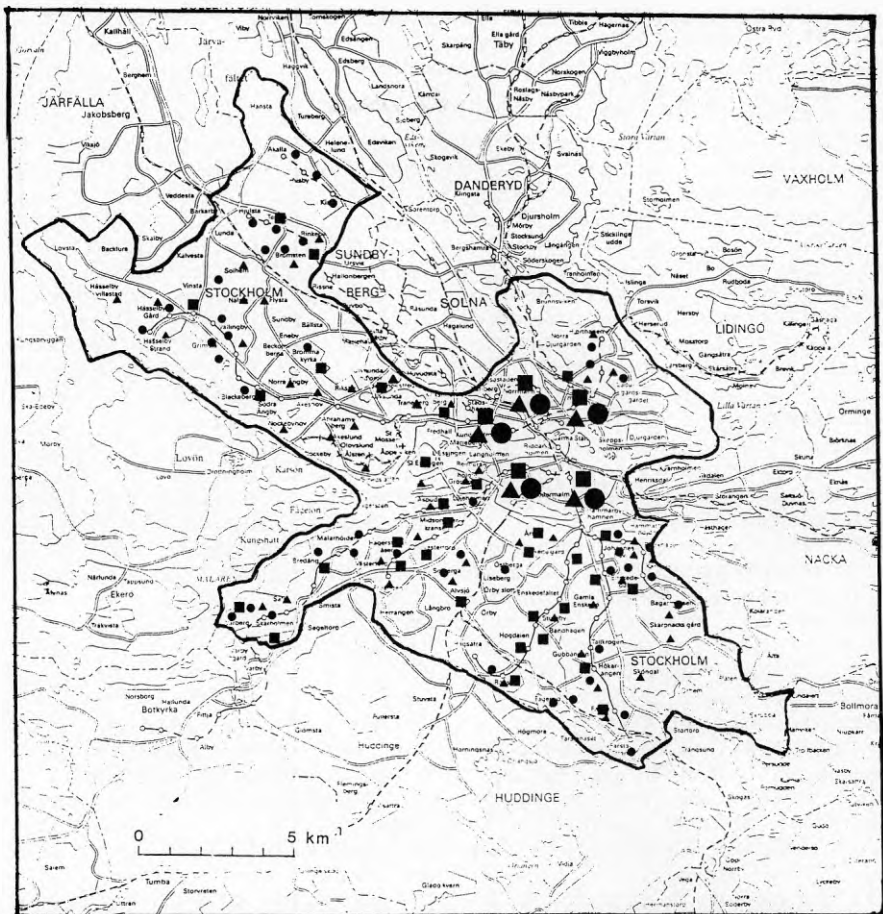


Trots vad som sagts ovan om inställningen tidigare till social differentiering är ändå det mest iögonenfallande i kartorna just den stora spridningen över staden av de allmännyttiga bodelagens bostadsbestånd. Den karta i kapitel 9 som grovt visar den geografiska fördelningen av anvisningar till allmännyttiga bolag fr o m 1980, bekräftar att systemet fortfarande har en "spridande" verkan. Även de andra båda kategorierna har denna spridning.

Varje uttalande som rör spridning eller koncentration är visserligen beroende av på vilken geografisk nivå man väljer att göra iakttagelsen; fastighet, kvarter, kvartersgrupp, stadsdel, hela södra ytterområdet (se citatet ovan) eller som på kartorna, hela kommunen, eller t o m - och lika motiverat - hela regionen. Detta är ett klassiskt geografiskt problem. David Harvey konstaterade dock 1969 (Harvey 1969) att geografer tenderar att arbeta med befolkningsmässig fysisk differentiering på "regional" nivå och att geografer är benägna att sortera bort småskaliga och storskaliga variabler och koncentrera uppmärksamheten på individsystem som är meningsfulla för slutsatser på regional nivå (sid 484). Jag nöjer mig med att konstatera att jag tangerar spridningen på såväl kommunnivå, som mindre deltyr redan i kartan och att även stadsdelar och vissa bostadsområden, som ju i rapporten bildat undersökningsprojekt, behandlas ur denna aspekt. De faktorer av social, ekonomisk och demografisk karaktär, som ger segregering, är ett annat - och stort - vetenskapligt och allmänt samhällligt diskussionsämne, som jag går förbi genom att kort och koncist konstatera att mina variabler genom undersökningens karaktär är begränsade till spridningen och blandning av bostads- och byggherrekategorier.

En förklaring till den stora spridningen av de allmännyttiga bodelagens bostadsbestånd över kommunen är att man under senare år övergivit inställningen i citatet ovan och istället förordat blandning och "segregationsbekämpning" ända ner på stadsdels- och kvartersnivå, vilket framgår tydligt i motiveringarna till byggherrevalen i Nybodahöjden, St Eriks sjukhusområde, Långbro sjukhus, Norra Hammarbyhamnen, Hökarängen, Södra Stationsområdet och Ruddammen (53). Undantag är, men av sinsemellan olika skäl, endast Nybohov, Ärvingefältet och Starrbäckensängen. Det är dock under en förhållandevis kort period av efterkrigstiden som detta har varit en medvetet inslag. En annan förklaring är att trots att man förordade separerade bostadssociala områden under 1940-talet och framåt, så fick den starkt förankrade "rättviseinställningen" gentemot företagen liksom den påtagliga omsorgen om deras produktionssituation den effekten att man varje år gav de flesta av dem något, och därmed ändå fick en - helt oavsiktlig - spridning. Detta är av allt att döma den väsentligaste förklaringen till att man fick en stor spridning av byggherrekategorier och därmed även upplåtelseformer. Mönstret har bildats därför att besluten varit "finfördelade" över tiden och över rummet. Man fick därför spridning vare sig man ville det eller ej. Detta kunde alltså lika väl ha behandlats under rubriken "oavsiktliga effekter av markanvisningarna" längre fram i kapitlet.





Områden/stadsdelar inom Stockholms kommun där de kommunala allmännyttiga bolagen finns representerade som förvaltare. Markeringarna avser alltså varken mängd eller exakt läge. Stora symboler markerar en förenklad angivelse för inre stadens stadsdelar - markerar endast att de tre företagen är representerade i alla fem stadsdelarna. Innerstaden har en lägre andel allmännyttiga bostäder än ytterområdena. Se kartan på föregående sida.

- AB Svenska bostäder
- AB Familjebostäder
- ▲ AB Stockholmshem

Såväl allmännyttigt som kooperativt förvaltade lägenheter finns över hela kommunen. Vissa större svarta fläckar på kartan på sidan 261 markerar villaområden, som vare sig de ligger på privatägd eller kommunal mark består av privatägda hus. Allmännyttiga företag finns representerade i alla de geografiska sektorerna. Däremot framträder klart den redan tidigare påpekade och förklarade relativt låga andelen allmännyttiga bostäder i innerstaden. Vissa stadsdelar är ensidiga och beträffande stadsdelar med flerfamiljshus är det då oftast allmännyttan som är överrepresenterad. Det gäller till exempel Hökarängen, Enskededalen och Bredäng där förklaringen ligger i just markanvisning, men med olika bevekelsegrunder till anvisningarna i de tre fallen - Hökarängen som nyss påpekats genom medveten "differentieringspolicy" på 1940-talet, Bredäng genom den säregna Sättraöverenskommelsens förhandlingsresultat och Enskededalen som en medveten socialdemokratisk manifestation 1976 (54). I Hökarängen, som nu alltså är aktuell för förtätning av 1940-talsbebyggelsen, och utgör ett av studieprojektet, har man inför kompletteringen strävat efter att få upplåtelseformer och värddar som ska bryta "ensidigheten" - se kartan på sidan 260.

En faktor som också med all sannolikhet de senaste drygt tjugo åren bidragit till det allmännyttiga bostadsbeståndets spridning är att detta har tjänat som grund och rikriktare för hyressättningen inom det sk bruksvärdeshyressystemet - infört 1969 (55) - och att man därför har strävat efter att ha det representerat inom de olika bostadsområdena.

Förortsområdet Hammarbyhöjden har liten andel lägenheter i allmännyttiga bolag genom att det byggdes redan på 1930-talet. Hammarbyhöjden har genom åren figurerat i massmedia på sin stora andel privata värddar (85%), däribland, som nyss nämnts, uppseendeväckande många med vanskötta fastigheter och uselt och kortsiktigt värddskap. Detta förhållande behandlas i Ulrika Sax' avhandling om Hammarbyhöjden (Sax 1989) och i Stockholms kommuns upprustningsprogram för stadsdelen (56).

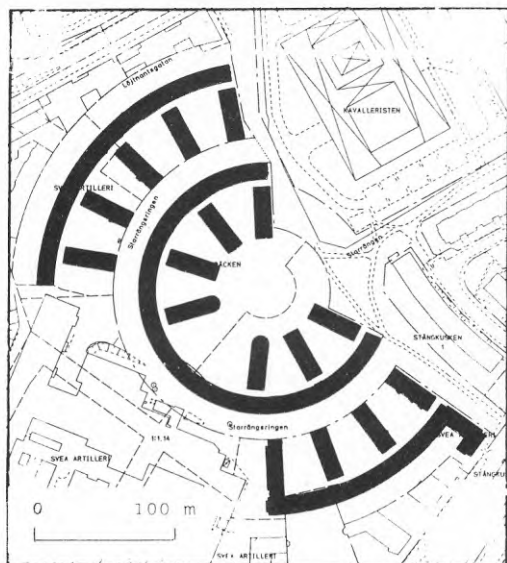
Att lägenheterna i allmännyttiga fastigheter inte bara har stor andel av bostadsbeståndet utan också stor spridning är alltså, mer eller mindre en direkt följd av markanvisningssystemet. Det har fungerat som en mekaniskt och rytmiskt slungande vattenspridare över tiden och rummet - helt oavsiktligt, ja t o m "motavsiktligt" de första 35 åren, och med allt större inslag av viss politisk medvetenhet de senaste 15 åren. Markanvisningarna har på samma sätt bidragit till en blandning över ytan av övriga byggherretyper och upplåtelseformer.

Det stora antalet bostäder i de tre allmännyttiga bolagen liksom deras stora spridning över ytan har hastigt blivit en "ny kvalitet" i samband med att den allmänna bostadsförmedlingen upphörde i stockholmsregionen 1.1 1993. När man nu ersatt denna med interna köer för varje byggherre/förvaltare



den kommunala bostadsmarken överhuvudtaget helt negligerat de traditionella faktorer som bestämmer markpriset i ett marknadssystem har jag också berört tidigare (avsnitt 5.1.2). Man har alltså konsekvent och tämligen okontroversiellt givit den allmännyttiga sektorn del av de bästa lägena och bästa markbitarna. De politiska kontroverserna har oftare gällt den allmännyttiga sektorns andel än dess geografiska placering. Mina uttalanden härvidlag bygger dels på information om anvisningsprocessen i de studerade bostadsbyggnadsprojekten, redovisat i tidigare avsnitt, dels på översikten över markanvisningarnas fördelning geografiskt på olika byggherrekategorier och byggherrar under perioden från och med 1980. Många års exkursionsverksamhet i stockholmstrakten (Bodström 1991) har också givit underlag för denna bedömning. Ända sedan 1940-talet har man på ett konsekvent och självklart sätt låtit de allmännyttiga bostäderna få del av exklusiva lägen. Det är ett förhållande som uppmärksammas förhållandevis litet. Jag kan inte bedöma hur generellt detta är för kommunerna i Sverige, men det är under alla förhållanden kanske mer anmärkningsvärt att man genomfört det i den största staden med det kraftigaste trycket på marken. Jag vågar påstå att det i ett internationellt perspektiv är ganska enastående. I brist på bevis följer exempel.

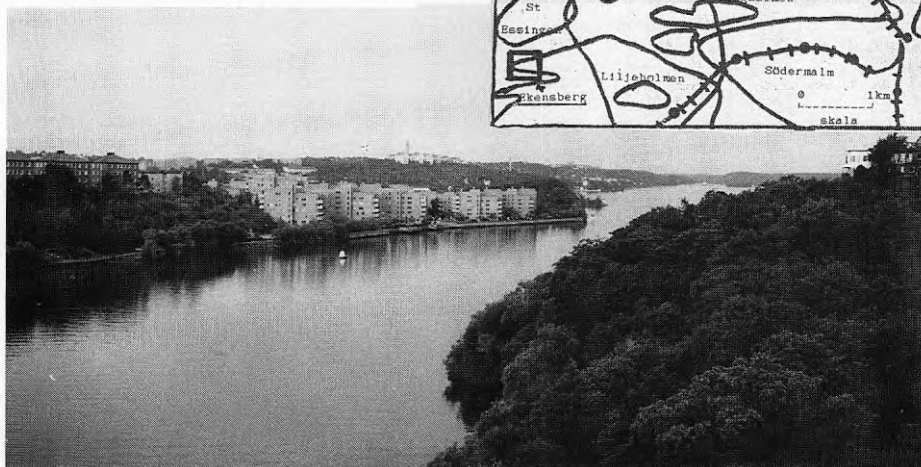
Starrbäcksängen, med sina 800 lägenheter anvisade till det allmännyttiga AB Stockholmshem, har ett innerstadsläge som allmänt uppfattas som attraktivt - mellan Östermalm och Gärdet, båda enligt gängse bedömningar exklusiva stadsdelar. Området har också givits uppmärksammas hög "stadsplanestandard" (om än speciell och inte okontroversiell).



Starrbäcksängen

Norra Hammarbyhamnen - liksom Starrbäckssängen beläget i innerstaden - har söderläge, suveränt kommunikationsläge och kanalstrand och bebyggs nu med lika mängd allmännyttiga och kooperativa bostäder.

Det gamla varvsområdet Ekensberg, bebyggt med bostäder i början av 1980-talet - beläget på en udde i Mälaren, nära innerstaden och med bra kommunikationer - är i sig tacksamt som exkursionslokal. Meddelandet att det avsatts för "public housing" väcker hos utlänningar en respons av förvåning, som givit mig en distans till Stockholms fördelning av bostadslägen, en fördelning som i lokalt perspektiv blir tagen som självklar.



Ekensberg

När Nybohov beskrevs som Frankensteins gäspning av Sven Fagerberg (avsnitt 11.1) så var det byggnads sättet han beskrev. Bebyggelsen är onekligen ett grått verk av 1960-talets förkättade stadsbyggnads sätt. Att Fagerberg kunde se det på långt håll beror däremot på att det har ett fullständigt magnifikt läge med milsvid utsikt. Det har direkthiss till såväl tunnelbana som bussterminal, ligger på en halv kilometers eller en tunnelbanestations avstånd från innerstaden och har en sjö rakt nedanför bebyggelsen. Detta läge gav man alltså 1.200 lägenheter i "public housing" runt 1960 och har 1987 sedan anvisat mark för ytterligare några hundra bostäder inom den allmännyttiga sektorn (se bild och karta, avsnitt 11.1).

De av studieprojekten som inte fått inslag av den allmännyttiga sektorns bostäder är Långbro sjukhusområde, Ärvingefältet och Ruddammen. För Långbro sjukhus' första etapp var skälet att i denna första anvisningsomgång tillföra stadsdelen bostadsrätter, eftersom hyresrätter tidigare dominerar. Motiven att ge allt på Ärvingefältet till en privat byggherre har jag tidigare diskuterat. Det är heller inte så intressant ur

aspekten "bra lägen", eftersom det inte har denna attraktiva centrala placering, inte har direktkontakt med tunnelbana, ligger i en "grop" med usla grundförhållanden och invid motorled.

Ruddammen åter har däremot ett synnerligen exklusivt läge, ligger högt, ligger i innerstaden, ligger på Östermalm, om än inte i direkt anslutning till tunnelbana. Här är det ett politiskt färgat beslut att utesluta allmännyttan - en politisk order till fastighetskontoret att endast föreslå privata byggherrar för markanvisning i projektet efter flera tidigare markanvisningsomgångar med allmännyttans företag inblandade, och trots den tidigare nämnda relativt låga andelen allmännyttiga lägenheter i just innerstaden. Beslutet är dock inte motiverat med att det skulle vara ett alltför exklusivt läge för allmännyttiga bostäder, utan den politiska striden har, som nyss nämnts, alltid rört andelarna allmännyttiga bostäder, inte deras placering.

Kvalitetsskillnader på mark och läge inom varje exploateringsområde ser inte ut att ha betytt någonting vid uppdelningen på byggherrar inom varje projekt. I ett par projekt där jag uppfattat skillnaderna i förhållanden som mycket stora, har ingenting i förslaget till uppdelning antytt att detta har betydelse, och ingen av byggherrarna har uppfattat att andra än neutrala produktionsbetingade faktorer avgör den interna uppdelningen. Den enda antydning till denna typ av överväganden finns i den reservation vänsterpartiets ledamot gav till anvisningsbeslutet i Nybodahöjden - helst all mark till allmännyttan, men framför allt de bästa markbitarna (kapitel 2).

Det går att hitta exempel från alla efterkrigstidens epoker på att områden med värdefull mark - centralt, naturskönt, goda markförhållanden etc - anförtrotts även den allmännyttiga sektorn: Traneberg, Kristineberg, Skärholmen för att nämna några av många. Detta är den vision Darin-Drabkin förknippar med samhälleligt markinnehav, att "community landownership will guarantee that each individual has an adequate space in a pleasant environment and with accessibility to jobs and services" (Darin Drabkin 1977, sid 421).

Detta har med stor sannolikhet bidragit till att göra de allmännyttiga bostäderna attraktiva för en bred allmänhet. Det har också givit som resultat att även många av de "sociala förtursbostäder", som framför allt tillhandahållits inom det allmännyttiga beståndet, finns i stadens mest attraktiva lägen - förmodligen är ett ganska ovanligt inslag i en storstad. Att just markanvisningarna verksamt bidragit till detta är också tydligt.

Markanvisningarnas reservation av mark för allmännyttiga bostäder i spridda (14.3.2.3) och i goda (14.3.2.4) lägen kan också ses som kraften att "störa" de geografiska klassiska zoneringsmodellerna för storstaden, som bla bygger på sociala gruppers benägenhet till inbördes rumslik koncentration och och på marknadskrafternas differentiering av markanvändning i olika lägen. Det kan också ses som extrahjälp till vissa grupper i kampen om storstadsutrymmet över tiden (kapitel 3).

### 14.3.3 "Stadsbyggnadsmål" - bebyggelseutveckling

Ett uttalat mål i den aktiva markpolitikens inledningsskede var att samhället skulle styra bebyggelseutvecklingen över ytan, vilket vid den tiden var av större betydelse än nu, eftersom stödet i planlagstiftning var svagt. Kommunens makt att genomföra planer har, som framgått tidigare, blivit allt starkare, men som påpekats tidigare ger markinnehavet fortfarande viss kraft utöver det s k planmonopolets, nämligen att dirigera utbyggnaden även i tiden.

Ett exempel är studieprojekten Årstafältet, Nybodahöjden och Lilla Katrineberg som man nu inom den översiktliga planeringen betraktar som tre bostadsområden i ett sammanhängande planeringsstråk utmed en ny tänkt spårvägslinje. Planlagstiftningen kan reglera användningen för bostadsändamål, men markinnehavet och därmed markanvisningen ger kommunen möjlighet att initiera byggnation just nu, med hjälp av de byggherrar man utser. Man har större möjligheter att samordna hela utbyggnaden. Hela det stora generalplanarbetet, som initierades 1946 och gav Stockholm en 472 sidor tjock generalplan 1952, byggde på förutsättningen att utbyggnaden kunde ske huvudsakligen på kommunens mark. Bebyggelseutvecklingens följsamhet till det nya tunnelbanesystemet hade också kontrollen över marken som en förutsättning. Det gäller t ex planeringen och utbyggnaden av Vällingby. Den tidigare omnämnda privatägda Sättraegendomen utgjorde i drygt ett decennium en spärr mot utbyggnad i Stockholms sydvästsektor utefter den planerade tunnelbanan (57). När Jan Nyström (Nyström 1990) framhåller att "lokala sub-strukturer" kommer att bilda ett rumsligt mönster som utgår från administrativa och politiska gränser, från markägoförhållanden och från kommunikationer, behandlar han sedan i samma avsnitt deras effekter var för sig (sid 42 ff). Detta är också logiskt eftersom Nyströms undersökningar främst gäller de perifera delarna av stockholmsregionen. Det speciella för de inre delarna av regionen är däremot att markägoförhållandena bidragit till att ge Stockholm en struktur som i ovanligt hög grad präglats av kraftfull samordning mellan bebyggelseutveckling och kommunikationer. Just på denna punkt brukar Helsingfors få stå som exempel på motsatsen. "Varför har Helsingforsregionen byggts ut på ett uppenbarligen orationellt och oekonomiskt sätt, alla rationella utbyggnadsmodeller till trots?" har Christer Bengs frågat (Bengs 1993, sid 4) och förklarar det främst med de avtal mellan kommunen och privata byggherrar som är typiska för den statsfinansierade s k Arava-produktionen av bostäder. Läget - ofta perifert - av dessa isolerade avtalsområden bestäms av de privata byggintressenternas innehav av mindre värdefull mark. De exploaterar den sedan ofta hårdare än avtalet avsåg (Bengs 1993, sid 8) och samordning med t ex trafikutbyggnaden är svag. Helsingforsregionens fyra kommuners sammanlagda markinnehav är mindre än de tre största byggföretagens och marginellt jämfört med byggföretagens överhuvudtaget. En logisk, rationell och effektiv utbyggnad - ett slags tids-rumslig effektivitet i planering

och genomförande är omdömen som givits Stockholm (t ex Anton 1975). Att markinnehavet har bidragit med förutsättningar är sannolikt.

"Stadsbyggnadsmål" kan också ges en snävare betydelse eller snarare behandlas inom snävare geografiska områden än hela staden. Johan Rådberg har (58) påpekat att staden i markpolitikens barndom inte bara hade bostadssociala mål utan också klara stadsbyggnadsmål - i början just trädgårdsstäder. Har man nu under den period studien huvudsakligen avser, 1980-92, haft klara stadsbyggnadsvisioner? "Nej", svarar Johan Rådberg.

Någon ny översiktsplan efter 1952 års generalplan för Stockholm har inte funnits förrän 1989, varför några visioner för 1980-talet inte går att hämta ur planmaterialet. Möjligen bekräftar det Rådbergs uppfattning. Vikten av att kunna förverkliga "stadsbyggnadsmål", bygga i rätt riktningar vid rätt tid etc poängteras dock i 1960-talets statliga uppmaningar till kommunerna att skaffa mark i stort omfång för att kunna utöva "stadsbyggnadsmakten". Sättraegendomen är, återigen, ett belysande exempel på stadens svårigheter att fullfölja utbyggnadsintentionerna när en privat egendom låg i vägen. Detta har emellertid haft mer med själva markinnehavet att göra än med markanvisningarna. Det kommunala markinnehavet var, i synnerhet tidigare, ett sätt att bestämma över byggnadssättet som gick mycket längre än stadsplanen.



Valla Gärde i Årsta (1960-tal)



Ärvingefältet (1990-tal)

Det finns heller inte många uttalanden i samband med anvisningarna som tyder på att man valt byggherrar med hänsyn till just de aktuella områdenas karaktär. Det förefaller inte heller som om stadsplanetekniska aspekter skulle ha styrt valet av byggherrar. Alla antas kunna anpassa sig till de riktlinjer som anges i detaljplaner och områdesplaner - om än med vissa



protester och invändningar som i Starrbäcksången, där detaljplanen av byggherren uppfattats som alltför speciell och alltför låst även i detaljer (59). Vissa byggherrar har man dock, som nämnts tidigare, valt p g a att de presenterat egna "områdes"- eller detaljplaneförslag, som t ex LjungbergGruppen på Ärvingefältet. Stadsplanemålen har växlats, men byggherrarna har ställt upp.

En annan trolig, men sällan uppmärksammas, effekt är att det omfattande kommunala markinnehavet medgivit en stor öppenhet i planeringen. Faran för markspekulation i de aviserade planernas kölvatten är ju avvärdad. Detta påpekade, som nämnts i kapitel 4, Olle Engkvist som byggherre redan 1945 i samband med det inledande generalplanarbetet (60) och 1991 betonade Richard Murray (s 136) det ovärderliga i denna öppenhet - nu hotad av "förhandlingsplanering".

Sammanfattningsvis har det kommunala markinnehavet givit kommunen förstärkta möjligheter att mer förutsättningslöst kunna välja utbyggnadsriktningar, kunna samordna exploatering för bostäder med utbyggnad av trafiksystem, kunna välja byggnads-sätt och också kunna planera inför öppen ridå.

Däremot spelar markanvisningarna inte någon stor roll inom detta mål för den aktiva markpolitiken.

## 14.4 Oavsiktliga effekter av markanvisningarna

Vid sidan av de uttalade mål som behandlats har systemet med markanvisning också haft effekter som inte har varit uttalat avsiktliga. "Spridningsresultatet" har jag redan nämnt. Det jag därutöver bedömer som väsentligast att uppmärksamma är dels vissa "branscheffekter", dels vissa "makteffekter". Ytterligare en effekt, som blivit uppenbar och intressant under studiens gång - är att styrningen av uppdragen till vissa bestämda byggherrar också kan ha en "konjunktoreffekt" på marginalen såtillvida att kommunen när intresset för att bygga mattats kan ge uppdragen till dem som är beredda att arbeta vidare direkt - att t ex via de kommunala bolagen ta de risker de enskilda företagen undviker. De förmodas vara "mer resistenta mot kriser" som det hette redan 1945 (SOU 1945:63). Jag har inget underlag att bedöma om det har blivit fallet. Bl a kompliceras bedömningen av att det statliga stödet till de olika kategorierna nu förändras. Jag lämnar därför detta utan vidare kommentarer.

### 14.4.1 Branscheffekter

För bostadsbyggnadsbranschen som helhet finns inget sammanställt och uttalat mål bakom markanvisningarna, men i olika sammanhang och med olika syften har anvisningarna inte bara "delat ut", utan verkligen gallrat, vilket bl a betyder att

- \* de har utgjort ett visst hinder för nya obeprövade företag att etablera sig på stockholmsmarknaden.
- \* de har sorterat bort spekulationsinriktade byggherrar (finns som nämnts delvis antytt i målen)
- \* de har periodvis av skilda skäl prioriterat vissa företag och negligerat andra på andra grunder

Johan Rådberg har liknat det vid kartellövervakning - utförd av staden (61).

Har detta då givit Stockholm en byggherreuppsättning som avviker från det förväntade under andra betingelser - d v s där byggherrarna bygger på egen mark? Det är en jämförelse som måste göras med stora reservationer, bl a för att detta i mitten av 1970-talet försvårades överallt i Sverige genom det tidigare (kap 4) beskrivna markvillkoret (62).

Inte minst intressant är just de krav kommunen har ställt eller inte ställt på de privata företagen som villkor för tillträde till den kommunägda marken. Man har kategoriskt givit redan etablerade företag stöd. Klart uttalat var detta t ex under 1960-talet då ett villkor för privatföretagen var att de skulle "med framgång har verkat i Stockholm i minst fem år" (63). Vissa småföretag, vilka ansökt om markanvisning, ströks också faktiskt av detta skäl ur listan över tänkbara byggherrar.

Har Stockholm genom detta fått ovanligt seriösa och kunniga byggherrar och förvaltare? I brist på material för att belysa detta kan man ändå konstatera att relativt få av de byggherrar som förekommit i markanvisningar har figurerat som "skandalvärdar" etc. Dessa finns i det övriga beståndet. Som nämnts tidigare (kapitel 12) kan det också ha haft den effekten att vissa mindre företag givits extra stöd genom markfördelningen - har sluppit bolla med stora markförvärv etc och har genom tryggad tilldelning kunnat producera i sin lilla skala. Beroendet av andra markägare - finansinstitut, försäkringsbolag etc kan vara svårare att hantera än beroendet av kommunen.

Med alla de reservationer som angavs redan i kapitel 10.4 när det gäller markanvisningarnas påverkan på byggbranschen - att det här endast gäller bostäder, att det inte gäller ombyggnad, att det gäller byggherrar och inte direkt entreprenörer, att den geografiska marknaden för många företag är större än bara Stockholms kommun, och att den kommunala marken endast är del (om än stor del) av bostadsmarken - så finns det ändå anledning att tro att systemet har haft viss inverkan på branschen.

Väsentligt är att man under senare tid verkligen har kopplat ihop anvisningarna med krav på seriös långsiktig förvaltning. Detta har alltid varit sammanlänkat för allmännyttiga och kooperativa företag, men är ett viktigt sorteringsinstrument inom den enskilda byggherresektorn. Företag som har lång erfarenhet i Stockholm, inte tenderar att spekulera i bostäderna och som förvaltar långsiktigt och väl, har alltså haft visst företräde. En viss återhållsamhet gentemot stora och växande

koncerner, motiverat med konkurrenshot, har också framkommit och kan ha haft betydelse ur branschaspekten.

Konsekvenserna för "byggherrebranschen" är tillräckligt komplicerade för att kräva en helt egen undersökning byggd på många jämförelser från andra kommuner i Sverige och storstadsområden utanför det svenska systemet. Här stannar det vid reflexioner.

#### 14.4.2 Makteffekter

"Marken har i historisk tid alltid varit en maktfaktor" (Wickbom 1973).

Att omfördela marken från individ till samhälle har naturligtvis mycket avsiktligt också syftat till att omfördela makten - t ex över stadsbyggnadsutvecklingen och över markvärdestegringen. Så långt är det ingen oavsiktlig effekt.

Den direkta avsikten var däremot sannolikt inte att den lilla gruppen tjänstemän och politiker skulle ta emot köer av upp-vaktande byggherrar, bepansra sig mot lobbyism, sortera och gallra bland intressenterna - "dom här intressenterna som lägger kolorerade förslag på våra bord hela tiden" (64) och på löpande band under hausse-perioder avgöra utdelningen av miljarduppdrag och därvid bedöma kvalitéerna i våra bostäder - en av levnadsvillkorens hörnstenar.

"Om vi politiker känner oss lurade av ett företag så stryps dom - läggs på svart lista" (65).

Jag vill poängtera att även om det är ett uttryck av makt, så ska jargongen i uttryckssättet inte övertolkas.

"Företagen kryper för ett system, som de sedan med pengar till moderaterna bekämpar" (66).

Har ni makt?

"Klart vi har makt - det ska ingen förneka. Men frånvaron av stabila majoriteter pulvriserar makten nu" (67).

Kan det t o m vara en fara när makten över marken är förstärkt med stabil majoritet?

"Ja, så var det nog på Södra Järvafältet. Byggherrar, entreprenörer, politiker och tjänstemän - de sprang alla åt samma håll samtidigt och fort - hand i hand. Det fanns ingen tid att tänka efter" (68).

"Det gäller att stå med mössan i hand".

"Man får inte kritisera".

"Man får inte veta varför".

(ur byggherreintervjuerna).

Att fastighetsinnehavet skapat makt - inte bara makten för kommunen att planera, utan också extra makt åt fastighetsroteln inom den kommunala ansvarsdomänen, har framförts från alla håll - politiker, tjänstemän, byggherrar etc. Ett enkelt utslag av detta är att fastighetsborgarrådet i Stockholm traditionellt uppfattats ha mer makt än stadsbyggnadsborgarrådet vilket inte på motsvarande sätt är fallet andra kommuner. Inte minst hämtar man naturligtvis kraft av att vara en ekonomiskt "närande" förvaltning. Just markanvisningarna är en påtaglig del av maktutövningen. Markinnehavet och markanvisningarna belyser med extra tydlighet också det komplicerade förhållandet mellan förvaltning och politiker. I det här fallet är det en förvaltning som förvaltar en stor förmögenhet som visserligen till hela sin natur är politiskt kontroversiell men en förmögenhet som ger även dess antagonister makt, tydligt just i markanvisningarna, och som genom sin inkomstbringande karaktär ger dem större ekonomiskt svängrum och handlingskraft. Vem ska då förvalta - neutrala tjänstemän, tjänstemän i ett amerikanskt spoil-system eller tjänstemän som är solidariska med innehavets ursprungliga syfte? Inte minst sätter posten som fastighetsdirektör denna fråga i fokus, vilket åskådligtgjorts tidigare.

Ytterst handlar det dock om förmågan att handskas med den förstärkta makt markinnehav innebär för kommunen och då även med anvisningsinstrumentet - att kunna ersätta de "fria marknadskrafterna" på ett ansvarsfullt sätt. Det gäller att undvika det Philip Kivell uttryckt som "the serious possibility of major collective error" (Kivell 1993, sid 111). Det har framgått att egendomligheter, "övertramp" och brist på lyhördhet vid vissa tillfällen medföljt anvisningsmakten och även bidragit till vad som i efterhand kan betraktas som stora missbedömningar med långvariga konsekvenser (kap 9). Det starkaste intrycket sett i ett längre perspektiv är dock en ansvarsfull och målmedveten hantering av denna makt. Många studier som framför argument för ett större offentligt markinnehav poängterar att det också måste finnas en professionell och i alla avseenden pålitlig organisation för att ta hand om denna förstärkta makt.

"If land use planning is found to work in Sweden, then this is explained by the proposition that the country can boast of a committed, strong, competent and incorruptable administration" (Huque 1987, sid 104).

Min anmärkning är att "administration" just i detta uttalande ska tolkas så vitt att det även innefattar den politiska hanteringen.

Med de förhållanden, som i dessa avseenden råder i de flesta av tredje världens länder, anser Huque (1987) att det trots många övertygande argument för samhällsägdd mark här, snarast finns skäl att minimera offentligt ingripande (sid 105).

Haim Darin-Drabkin (1977) som mot bakgrund av sina jämförande internationella stadsstudier starkt pläderat för samhällsägdd mark uppmärksammar samtidigt problem i detta och förordar en stor vaksamhet på hur sedan besluten om markanvändningen

fattas - att inte "public vested interests" leder till mindre goda allokeringar etc.

Med all respekt för kompetens och vilja i samband med den förstärkta makten är, tycker jag, följande uttalande relevant i sammanhanget (från Riksbyggens konferens "Den goda staden" 1992-09-23, Ralf Hultblad):

"Man kan bli allt mer misstrogen mot människans förmåga att handha stora strukturer - alldeles för många variabler att hantera".

Förutom de effekter, som berör omfördelningen av makt från individ till samhälle, finns det också en "makteffekt" av anvisningarna som gäller medborgarinflytande och medborgarmakt - effekter på demokratin. Försvårar markanvisningsprocessen den demokratiska makt och det direkta inflytande invånarna lagstadgat gradvis givits i stadsbyggnadsfrågor?

Det är utan tvekan så att markanvisning till byggherren utgör en bindning. Om den i tiden ligger före planlagstiftningens demokratiprocess kan den sannolikt begränsa inflytandet. Detta medger de flesta intervjuade, men samtidigt med hänvisning till de fördelar ur andra aspekter - för effektivitet i tid och pengar - tidiga anvisningar har. Tidiga anvisningar har direkt diskuterats som ett sätt att "effektivisera" detaljplaneprocessen i samband med de förändringar som vidtogs i denna 1990. Det finns ju också bland de studerade projekten exempel på att man tidigt fört fram byggherren som "bollplank" (uttryck ur intervjuerna) för den berörda allmänheten och låtit stadsbyggnadsansvariga delvis träda i bakgrunden. Samrådsprocessen har bedömts "vitaliserad" av att vara fokuserad på byggherren. Principiellt är det då ändå ofta för sent att t ex helt stoppa en utbyggnad och där kan just löften till byggherren innebära större bindning än om det gällt helt privat-exploaterad mark.

Dessutom blir rollfördelningen otydlig i och med att staden är såväl markägare som myndighet och det har tidvis funnits skäl fråga som Johan Rådberg (se kapitel 3) om man inte låtit "bocken bli trädgårdsmästare" när myndigheten t ex skall avgöra exploateringsgraden. Exploateringsgraden är ofta en ytterst betydelsefull faktor för de direkt berörda invånarna och samtidigt väsentlig för byggherren och för staden - som markägare och som ekonomiskt ansvarig. Det är ofta en kontroversiell del av samråden. Rollfördelningen är tydligare med en privat markägare som för egen del kan göra stora vinster på högre exploatering och där myndighetens kontroll är invånarnas skydd. Inte minst har förhållandet blivit uppenbart vid den exploatering av parkmark som varit aktuell under 1980-talet vid s k förtätning men nu även officiellt åter sätts ifråga (69).

Exempel finns också på att markanvisningar kopplats ihop i flera projekt med sinsemellan olika detaljplaner, men där den ena anvisningen gjorts ekonomiskt bunden till den andra med samma byggherre, vilket kan göra samrådsprocessen för den sist behandlade av planerna meningslös när den andra redan har passerat. Den första frågan är om byggherrrelaterade frågor

överhuvudtaget ska ingå i samrådsprocessen - ska diskuteras på t ex stadsdelsnivå i de inledande översiktliga förslagen. Den andra frågan är om det går att undvika de tidiga byggherrebindningar som kan störa förutsättningarna för samråd. Allt detta har diskuterats i tidigare kapitel. Det tangerar ett komplex av frågor kring en stockholmsk "hypereffektivitet" i planering och genomförande med övertygande exempel i cityomdaningen på 1950-60-talen, bostadssaneringen i innerstaden, Globenbygget, och nu senast förortsförtätningen. Effektiviteten har konsekvenser beträffande möjligheterna för motståndarna i allmänhet och medborgarna i synnerhet att delta och ingripa. Detta har för cityomdaningen t ex Thomas Hall beskrivit (Hall 1983). En del av effektiviteten utgörs ju just av kommunens makt över marken.

Markanvisningssystemet är också en förhållandevis anonym process. Mina svårigheter att följa motiv, förslag och beslut antyder ännu större hinder för allmänheten. Viktiga beslut som avgörs i nämnderna och inte i fullmäktige är en speciell svensk tradition som uppmuntrar till medborgarpassivitet enligt Thomas Anton (Anton 1975). Uppgörelser mellan kommun och byggherre i tidiga stadier redan före nämndbehandlingen förekommer också i praktiken.

Det är också skälet till att "bostadskonsumenterna" inte behandlats som aktörer i studien. Deras inflytande på systemet är helt och hållet indirekt, via politikerna, vilkas insatser i fastighetsnämnden beträffande anvisningar inte står i det massmediala rampljuset.

Kan alla de bedömningar jag hittills i kapitel 14 gjort av resultat och effekter få stöd i jämförelser med andra städer? Vilken relevans har slutsatserna när Stockholm istället ses i sitt regionala sammanhang?

## 14.5 Markanvisning i ett jämförande och i ett regionalt perspektiv

Många av de uttalanden jag gjort hittills i detta kapitel och även i tidigare kapitel skulle behöva stöd av gedigna jämförelser med andra kommuner och i synnerhet andra storstäder.

Medan Anders Gullberg ger uttryck för en pessimistisk syn på möjligheten för samhällsvetenskaperna att använda "experimentmetoden" eller dess närmaste ersättning - "jämförelsemetoden" (Gullberg 1981), ser forskarna i stadsmiljöprojektet i Örebro (t ex Elander m fl 1991) det som en stor tillgång. De ger dock den reservationen att "yet of course there is a long distance to go before the fundamental, underlying causal connections can be discovered" (sid 192) men hävdar att metoden, utöver deskription, ger god grund för teoretiska ställningstaganden. Gullberg ser däremot noggranna fallstudier med teoretiskt och metodiskt medvetna observationer som en större möjlighet att hitta hophakade orsakssamband (sid 111).

Jämförelser med andra städer i andra system kräver att mina variabler, markpolitik och markanvisning, kan rensas från alla andra faktorer i det system där dessa variabler så tydligt bara är en del. Det skulle, för att ge någon möjlighet till slutsatser, kräva en arbetsinsats som inte ryms inom denna studie. Detta deklarerade jag redan i rapportens inledning. Jag tror dessutom, som Gullberg, att vissa väsentliga resultat framgår tydligare ur processen än ur jämförelser - t ex fördelningen av attraktiva lägen (avsnitt 14.3.2.4) där ju enligt teoretiska marvärdesteorier dessa ska tillfalla betalningsdugliga funktioner, men där man när man följer processen kan se att man satt detta ur spel genom att förbehålla sådana lägen även för den allmännyttiga sektorn. Såväl företeelsen som kausaliteten är däremot svåra att få styrkta genom experimentliknande jämförelser.

Markägoförhållanden är ofta svåråtkomliga p g a att de betraktas som konfidentiella uppgifter. Denna allmänna svårighet belyser t ex Philip Kivell (1993), och konstaterar samtidigt att bland västeuropeiska städer är sådana uppgifter speciellt svårtillgängliga för Storbritannien genom bristfällig registrering av markägodata, i sin tur avhängigt av deras konfidentiella karaktär och enligt Kivell också möjligen en orsak till att "land ownership patterns have been so neglected in the neoclassical economic models of the city" (s 97). Det svåråtkomliga är ju inget som gäller för Sverige, men däremot t ex för Köpenhamn.

Det skulle dessutom stöta på rent tekniska svårigheter att jämföra graden av goda lägen för public housing, graden av blandning etc - för geografin klassiska mätproblem - detta oavsett hur bra det statistiska underlaget kunde bli. Denna svårighet mötte just det ovan nämnda jämförande projektet med tre svenska kommuner (Elander m fl 1991, sid 190) - att mäta och jämförande graderna "segregation".

Följande deklARATION i inledningen till en jämförande rapport om mark- och bostadspolitik i Europa och USA (Hallett ed. 1988) har ett budskap liknande det jag nu givit:

"Any attempt to discover, by means of international comparison, the effects of specific policies encounters a familiar difficulty. Social mores, legal systems, and 'national character' all play a role in what happens, so that it is difficult to isolate the effect of any one policy. Only tentative conclusions can be drawn".... (sid 6)

Mer eller mindre väl underbyggda antydningar är just vad jag här avser att ge - huvudsakligen med stöd av andra studier som i olika grad direkt har beröring med denna. Vissa jämförelser har dessutom passerat i texten tidigare.

Markanvisningssystemet kunde ha bedömts i ett jämförande perspektiv med två skilda frågeställningar:

\* Hur har bostadsförsörjningssystemet utvecklats i storstäder där man inte har kommunal mark av omfattning att ställa till

förfogande och följaktligen inte kommunalt anvisar just någon bostadsmark? (14.5.1)

- \* Hur har bostadsförsörjningen utvecklats i de andra storstäder som har ett stort kommunalt markinnehav? Har man där använt möjligheten till fördelning av mark på samma sätt och med vilket resultat? (14.5.2)

Markanvisningar kunde ha setts i ett vidare geografiskt - regionalt perspektiv och då med följande frågor:

- \* Hur ska Stockholms kommuns markpolitik och markanvisningar bedömas i perspektiv av hela stockholmsregionen? Hur används dessa verktyg i de andra kommunerna och med vilka effekter inom dem och för hela regionen? (14.5.3)

### 14.5.1 Storstäder utan betydande kommunalt markinnehav

Svårigheterna att jämföra är här så uppenbara. Den svenska markpolitiken och därmed markanvisningarna är så hårt sammanflätad med andra åtgärder inom bostadsförsörjningen - planlagstiftning, låneregler, byggnormer, hyresreglering, bostadsanvisning, bostadssubventioner för att nämna några. Det gäller också den yttre ramen av utvecklad välfärd, ekonomi, bostadsvanor etc. Det är nästan omöjligt att isolera effekterna av markpolitiken. Som nämnts tidigare är det en styrka i Duncan & Barlows rapport, nämnd tidigare i detta kapitel (Duncan & Barlow 1991), att man tar hänsyn till ett antal faktorer och bedömer den samlade effekten vid sina jämförelser. I H-J. Parks avhandling (Park 1991) har markpolitiken av allt att döma fått för stor del av förklaringen till skillnader mellan Söul och Stockholm - har bedömts alltför isolerat från andra variabler.

Jag har redan tidigare (främst i avsnitt 14.2) nämnt ett antal studier med jämförelser mellan länder/städer beträffande bostadsförsörjning i vid bemärkelse. Vissa (Darin-Drabkin 1977, Headey 1978, Hallett 1988, Neutze 1989, Park 1991) har därvid stark betoning på markpolitiken, andra svagare (Duncan & Barlow 1991, Hårsman & Quigley 1991). När utländska forskare studerar Stockholm och markpolitiken ligger i studierna implicit en jämförelse med det egna landet (Anton 1975, Davies 1973). Med alla reservationer som kan fogas till resultaten, har Stockholms bostadsförsörjning bedömts mycket positivt och med det även markpolitiken. De flesta drar kausala slutsatser av det faktum att Stockholm och Amsterdam med aktiv kommunal markpolitik också gjort sig kända för god bostadsförsörjning. Det gäller dock inte Hårsman & Quigley (1991), som inte behandlar markpolitiken och inte heller Kivell (1993) som diskuterar frågan men inte vill dra kausala slutsatser (sid 116).

Helsingfors utgör däremot ett ofta använt exempel för att visa hur stadsutbyggnaden har styrts av privata, framför allt stora byggintressens, markinnehav. Detta kommenterades i avsnitt 14.3.4 beträffande de negativa effekterna på samordnad och geografiskt genomtänkt utbyggnad och i avsnitt 14.3.3 med av-



seende på förstärkta geografiska segregationseffekter. Det är med all sannolikhet inte bara tillfälligheter som lockat flera forskare till jämförelser mellan Stockholms och Helsingfors' bebyggelseutveckling och bostadsförsörjning (ex Vuorela 1979, Bengs 1991, 1993, Niva 1989).

Att jämföra med USA har utmanat många forskare med behov av städer med minimal markpolitik som referens. Svårigheterna att isolera just detta amerikanska faktum från allt annat som skiljer amerikansk stadsplanering från svensk eller europeisk är så uppenbara att det knappast kräver någon kommentar. Hallett (Hallett 1988) har t ex valt USA-staden (San Francisco) som exempel i ena änden av ett spektrum från helt marknadstyrd markanvändning till nästan helt samhällsstyrd, den senare representerad av det forna Jugoslaviens städer men även av Nederländernas (Amsterdam) starka markpolitik. Hallett kommer beträffande USA just till den nyss antydda slutsatsen att mycket få slutsatser kan dras om effekterna av just markpolitik eller avsaknad av markpolitik isolerat (Hallett 1989 sid 182 ff).

Överhuvudtaget kommer man inte längre än till markpolitik allmänt med jämförelser av denna typ. För att kunna se markanvisningarnas effekt duger bara jämförelser mellan städer som har ett avsevärt samhälleligt markinnehav där byggrätt kan fördelas.

#### 14.5.2 Städer med stort samhälleligt markinnehav

Jämförelser inom det svenska systemet är förmodligen de enda där markanvisning kan isoleras som faktor - där de andra variablerna är tillräckligt lika. Såväl Göteborg som Malmö har stora kommunala markinnehav och är - åtminstone i svenskt perspektiv - att betrakta som storstäder, de bästa som finns att tillgå! I egenskap av svenska städer återfinns de inom samma planlagstiftningssystem, samma statliga rekommendations-, regel- och stödsystem när det gäller bostadsförsörjningen och under samma nationalpolitiska, ekonomiska, konjunkturella och kulturella villkor etc. Markanvisningen skulle här kunna betraktas som utslag av en lokal politisk frihet inom de nationella systemet på det sätt Thord Strömberg gjort för andra städer (Strömberg 1984) och som återkommer i flera senare skrifter med Strömberg som författare eller medförfattare (Strömberg 1991, Elander m fl 1991). Trots naturgeografiska, ekonomiskt strukturella och bebyggelsemässiga skillnader mellan Stockholm, Göteborg och Malmö så kan betingelserna inte bli bättre för jämförelser när avsikten är att bedöma markanvisningsystemet som instrument i den svenska storstadens bostadsförsörjning. Hur har man i dessa tre städer använt markanvisningsmakten? Med vilket resultat?

Att göra en lika noggrann genomgång av de båda städerna som av Stockholm har jag dock i praktiken inte haft möjligheter till. Jag väljer istället en bakväg som genväg och utgår från det faktum att de tre storstäderna 1990 hade följande andelar all-

männlyttiga bostäder i sitt bostadsbestånd, Stockholm 30 %, Göteborg 32 % och Malmö 15 % (70). Vad förklarar den lägre - och så anmärkningsvärt mycket lägre - andelen i Malmö?

Malmö har under hela efterkrigstiden haft en socialistisk dominans, med undantag av treårsperioden 1986-1988 och innevarande mandatperiod (efter valet 1991). En förklaring på politiskt traditionella grunder duger alltså inte. Stockholm har haft fler och längre borgerliga avbrott i den socialistiska majoritetstiden än Malmö. Inte heller kan småhusandelen förklara skillnaden. Malmö har lägre andel än Stockholm och Göteborg. Malmö har också fört en aktiv markpolitik och har ett stort kommunalt markinnehav varför inte heller detta kan ge förklaringen. Lil Benton konstaterar i en rapport inom serien om skånska kommuner under titeln "Kommunerna, byggintressenterna och bostadsmarken" beträffande Malmö (Benton 1983):

"Om Malmö kommun har möjlighet att påverka produktionen genom val av byggherre och därmed upplåtelseform, så förefaller det i så fall ha skett genom en begränsning av hyreslägenheter i allmännyttiga företags regi".

Anna Petersson har 1987 inför ett uppsatsarbete (71) på kulturgeografiska institutionen vid Stockholms Universitet genomfört en rad intervjuer i Malmö. Dessa, liksom mina egna kontakter (72) avslöjar en stor enighet i förklaringen till Malmös "egen väg" jämfört med Stockholm och Göteborg:

1. Malmös i särklass starka privata byggherre - Skanska (tidigare Skånska Cementgjuteriet) och en omvitnat stark avdelning av HSB och dessutom mycket samarbete mellan HSB och Skanska.
2. Starka personband mellan kommunen och HSB, av många utpekade som förknippat med en stark tidigare kommunalpolitiker, tillika ordförande i HSB (73). En liknande "personförklaring" framträder t ex för Örebro i Thord Strömbergs rapporter (Strömberg 1981, 1984) men där kom den starke mannens kraft att istället gagna den allmännyttiga stiftelsen på bekostnad av just HSB. Detta "dubbla aktörssystem" och dess eventuella effekter har diskuterats tidigare (avsnitt 10.3).
3. Det allmännyttiga MKB (Malmö kommunala bostadsbolag) har tidvis missgynnats av socialdemokratis företrädare - även detta av "personskäl" enligt uppgifterna. MKB fick också ekonomiska svårigheter på grund av outhyrda nybyggda lägenheter i början på 1970-talet och fick därför färre anvisningar. De outhyrda lägenheterna var i sin tur bland annat ett resultat av att MKB hade många lägenheter i "icke attraktiva" lägen, t ex hade en stor andel av typiska "miljonprogramslägenheter" - d v s i princip ett resultat av vilka markanvisningar MKB hade tilldelats. Malmö har endast ett stort kommunalt allmännyttigt bolag till skillnad mot Stockholm och Göteborg som har tre var (74).

Alla dessa uttalanden och påståenden från Malmö skulle behöva verifieras bättre med källstudier etc för att stå på "egen grund". De står dock för vad de är, nämligen just uttalanden. De antyder också övertygande att kommunalt markinnehav visserligen är en förutsättning för offentlig fördelning, men att denna fördelningsrätt kan användas på olika sätt. Malmö har enligt uppgifter från såväl socialdemokratiska politiker som från fastighetskontoret under långa tider strävat efter att få en tredjedelsprincip tillgodosedd i fördelningen mellan de tre byggherrekategorierna (75). Man har dock inte uppnått detta resultat trots lång socialdemokratisk majoritet, förmodligen bl a av de skäl som angavs ovan.

Överhuvudtaget låter man i Malmö ana en betydligt mindre tillfredsställelse - ja direkt missnöje - med vad man åstadkommit (76) jämfört med motsvarande uttalanden i Stockholm - och även Göteborg (77). Det gäller då främst uttalanden från fastighetskontoret och de socialdemokratiska politikerna. En större fasthet i målsättning och genomförande har av allt att döma funnits Göteborg i likhet med Stockholm. Göteborgs fastighetskontor konstaterade 1989 (78) att man tillämpat samma riktlinjer sedan slutet av 1970-talet, formulerade 1976 (79) då man konstaterade att man i princip haft samma riktlinjer sedan omkring 1950! Dessa riktlinjer innebar 50-55 % av lägenheter i flerfamiljshus till allmännyttiga bolag och 20-25 % till kooperativa (all bostadsmark inräknad). Som nämnts ovan har ju också Göteborg, jämfört med Malmö och Stockholm, den högsta andelen "allmännyttiga" bostäder.

Jag har tidigare poängterat bostadskategoriernas blandning och spridning liksom reservation av goda geografiska lägen för "gemene mans" bostäder som påtagliga och positiva resultat av markanvisningssystemet i Stockholm. Att kvantifiera och jämföra dessa resultat i de tre städerna kommer jag, som jag nyss angav, inte ens att försöka.

Det finns påfallande många likheter i själva proceduren, i frågeställningarna och i politisk grupperingen om man ytligt iakttar bostadsförsörjningsprogram liksom tjänsteutlåtanden och protokoll i de tre städerna och samma intryck ger studier utförda av andra och i andra kommuner vare sig de har just markanvisning i blickpunkten eller ej - ett inarbetat svenskt system och svensk tradition men ändå med avsevärda lokala särdrag. Man måste samtidigt poängtera att de kommuner det då är fråga om är sådana, där markanvisning överhuvudtaget haft ett utrymme i den kommunala bostadsförsörjningen. Vissa kommuner har, av politisk medvetenhet eller andra skäl - t ex avsaknad av större tätort - haft ett mycket litet kommunalt markinnehav.

De följande två exemplen på utländska storstäder med stora markinnehav har valts utifrån det enkla faktum att de har ägnats uppmärksamhet redan tidigare. Amsterdam förekommer t ex flitigt som exempel och är, liksom Stockholm, internationellt känd för sin aktiva markpolitik.

Canberra har jämförts med Stockholm (Neutze 1989) just därför att båda städerna har stor andel samhällsägda mark. I Canberra är det dock nationen som äger marken. Det är ett arv från beslutet i dåvarande brittiska samväldet att bygga upp en ny australisk huvudstad och då undvika markspekulation men tillförsäkra samhället del av det markvärde dess investeringar förorsakat. Detta system har ingen lokal förankring. Såväl kostnader som intäkter är nationens. Det är ingen lokalpolitisk fråga. Det exceptionellt stora markinnehavet och tillämpningen av tomträttssystem har alltså ända från början snarast varit ett statsfinansiellt och i någon mån planeringsmotiverat instrument men inte bostadspolitiskt medan det i Stockholm är ett lokalt och bostadspolitiskt vilket ger det större lokal uppmärksamhet. Neutze antyder överhuvudtaget inte hur rätten att bygga avgörs i Canberra.

Amsterdam förekommer i flera jämförande studier, i flera fall p g a den aktiva markpolitiken i Nederländerna och inte minst i Amsterdam, men i något fall (t ex Hårsman ed 1991) utan att markpolitiken ges någon som helst uppmärksamhet. Verktygen i markpolitiken har i Nederländerna tillhandahållits av staten och sedan använts av kommunerna i olika utsträckning - Amsterdam mycket aktivt i bostadsförsörjning och planering (Needham 1989). Needham pekar på det anmärkningsvärda att i Nederländerna med kanske Europas största knapphet på mark har man mer än i de flesta europeiska länder lyckats hindra denna knapphet från att i nästa steg skapa problem (sid 49). Needham konstaterar också att "the irony is that the Dutch, by carrying out for many years now an active land policy locally have so altered the land market that the phenomena which in other countries have led to an ideological land policy nationally have now largely disappeared" (sid 50). Markpriserna är lägre och oförtjänt markvärdestegring i samband med planering är ett mindre problem än t ex i Storbritannien (sid 53). Effektiv planering och god bostadsförsörjning i Amsterdam är ett faktum som i flera rapporter och undersökningar bedömts som resultat av bl a markpolitiken (UN 1973, Darin-Drabkin 1977, Hallett 1988). Orsak till traditionen med samhällsägda mark i Nederländerna anses allmänt vara att landets speciella dränerings- och vallningsbehov krävt nationella ingripanden och investeringar, vilket gjort samhällskontroll av markutnyttjandet naturlig. Det nederländska systemet har t o m enligt Hallett gjort det möjligt för kommunerna att undvika tidiga markförvärv - land banking system - vilket uppmuntrats i det svenska. Många inslag i det nederländska systemet liknar annars det svenska: Ett slags bruksvärdeshyra, beroendet av statliga subsidierande lån för bostadsbyggande men förmedlade genom kommunerna, kvot-system mellan kommunerna av liknande slag som man hade i Sverige på 1950-talet och även planlagstiftningen. I Nederländerna utgör kommunens markanvändningsplan också grunden för dess markförvärv. Kommunal förköpsrätt infördes först 1987 (Needham 1989) dvs betydligt senare än här.

Motsvarigheten till markanvisningen är av Needham kortfattat och i föbigående beskriven så här: (Ingen annan av de forskare bland dem som berört Amsterdam och som nämnts tidigare antyder hur byggrätten till den kommunala marken fördelas).

"The supplementary powers lie in being able to dispose of that land. You can choose to whom to dispose of it, and (with market constraints) at what price, also when. And you can dispose of it under conditions for more detailed and far-reaching aims than may be imposed when granting formal building or planning permission (Needham 1989, sid 65).

En skillnad gentemot Stockholm är att vare sig marken upplåts med tomträtt eller för köp kan det i Nederländerna göras med vissa villkor för all framtid i detaljerade kontrakt - beträffande markpris, avgäld, upplåtelseformer på lägenheterna, lägenhetshyror, priser etc - till efterrättelse för alla senare ägare. En stark kommunal styrning av projektens genomförande är typisk för Amsterdam precis som Stockholm. Needhams omdöme beträffande det nederländska systemet är:

"The high quality of the housing and of the built environment in The Netherlands is undoubtedly attributable to a very large extent to the fact that the municipalities are the suppliers of most of the building land, and that they use this position most positively and reatively; the land cost in housing is not high, housing is built when and where it is desired, not when and where the land market makes it possible; some 'social mix' is achieved within neighbourhoods by not disposing of land for huge one-class housing estates" (Needham sid 73, ingår i Hallett 1989)

Ett skäl för kommunens expropriation eller tvingande köp av privat mark är ett även i Amsterdam stort inslag av "public housing" som endast kan uppföras av speciella organisationer, varför planer för sådana områden i sig har tvingat privata markägare till överlåtelser. Public housing bedöms få betydligt mindre utrymme i framtiden i en nu förändrad bostadspolitik, vilket troligen också innebär mindre omfattning av markförvärv (80). Amsterdams kommun har i egen regi byggt vissa områden t ex det kända Bijlmermeer (81) och först efter byggnationen överfört dessa public housing till förvaltande organisationer. Amsterdam inbjuder överhuvudtaget till jämförelser i många avseenden, vilka jag dock inte kan genomföra här.

"Value-free Science?" Med detta som inledning diskuterar Hallett i introduktionskapitlet till de internationella jämförelserna i boken "Land and Housing Policy in Europe and the USA" om bidragen är politiskt objektiva. Hallett svarar nej på sin fråga och utser sig själv till "another bloody liberal", vilket han bedömer gälla de flesta författarna i boken oavsett nationalitet (Hallett 1989, sid 2). Deras gemensamma ståndpunkt är, enligt Hallett, att de kan se många nackdelar och svårigheter med samhällsägda mark av stor omfattning men accepterar definitivt inte synen att marknads ekonomi kan lösa alla urbana problem. Hallett anser att författargruppen i sina jämförande studier har funnit stöd för att en väl avvägd blandning mellan de två systemen är eftersträvänsvärt och att de sett som sin uppgift att identifiera rollerna för samhället respektive marknadskrafterna. Ungefär samma posi-

tion intar Kivell (1993) medan Darin-Drabkin (1977) ställer sig mer oreserverat bakom ett stort samhällsinnehav som i Stockholm och Amsterdam - även kommenterat i avsnittet 14.2. En mycket tydlig politisk ståndpunkt intar Duncan & Barlow & Danermark (1992) i jämförelserna av 1980-talets bostadsförsörjning i Storbritannien, Frankrike och Sverige. "Thatcherismens" och den nya svenska borgerliga bostadspolitiken finner inte nåd i analysen. Thatcherismen som experiment i stor skala utnyttjat för jämförande studier återkommer hos många av forskarna inom denna ämnessfär och genomgående med stor skepsis mot dess effekter (Kivell, Duncan, Thornley m fl).

Att ämnet samhällsägda mark drar till sig forskare med viss politisk grundsyn är ett trivialt faktum, men kanske väsentligt att påpeka som reservation till alla jämförelser och översikter.

Ett annan fråga ligger nära till hands i förlängningen av denna typ av jämförelser: Kan bra system föras över från den ena staden till den andra och mellan länder? Genomgående visar författarna stor försiktighet i sådana uttalanden. Denna fråga uppkommer annars speciellt ofta i samband med frågor kring den stora tillväxttakten i U-ländernas städer. "The issue belongs to the favorite topics of discussion amongst the academic observers in the field..." uttalat av K. Ashraf Huque (1987) i skriften "Swedish Experiment and the Third World" (sid 101). I princip svarar Huques nej. Redan den ofta helt obefintliga registreringen av markägandet, som samtidigt är komplicerat - alla andra överväldigande stora svårigheter oräknade - hindrar ingrepp i ägandesystemet. Jag tänker stanna redan vid tröskeln till frågekomplexet.

### 14.5.3 Stockholm i stockholmsregionen

Starka argument för att sätta in Stockholm i sitt regionala sammanhang har jag givit redan i kapitel 8, liksom skälen till att ändå inte annat än summariskt göra så. Med regionen avser jag här Stockholms län och dess för närvarande 25 kommuner. Se karta i kapitel 4. En aktiv markpolitik är betecknande för regionen som helhet såtillvida att majoriteten av nybyggda lägenheter under lång tid uppförts på kommunal mark - helt i enlighet med de tidigare nationella riktlinjerna. Skillnaderna mellan regionens kommuner är dock stora i detta avseende. Som framgått har Stockholms kommun en stor andel och kan nog med fog sägas ha varit "tongivande" för många andra av regionens kommuner. Vissa kommuner i regionen har extremt låg andel kommunägd mark. Det gäller t ex Ekerö kommun. Vissa har också av "kungligt historiska skäl" speciellt stor andel statlig mark. Det gäller särskilt Ekerö och Solna. Ytterligare några - ett femtontal - har, som redan tidigare nämnts, avsevärda inslag av stockholmsägd mark. Det mest påfallande intrycket är att mycket av argumentationen kring markanvisningar är generell för kommunerna, handlar om samma byggherrekategorier och upplåtelseformer. Av speciellt intresse är småhusandelen. Även om denna ofta ju berör privat mark, så finns det också stora områden som i kommunal hand anvisats för småhus. Eftersom Stock-

holms andel småhus endast är 11 % och vissa kommuner har mycket stora andelar så bildar dessa kommuner tillflyktsorter i stockholmarnas bostadskarriär (Nyström 1991) från Stockholms kommun. Den självbyggda småstugan i kommunal regi och på kommunal mark - beskriven i kapitel 4 - är däremot unik för Stockholms kommuns politik även om den också uppförs i vissa andra kommuner, men då i Stockholms regi på sina egna marker i grannkommunerna.

En karta av regionens stora markägare i regionplaneskissen 1966 (82) visar samhället i olika former som dominerande markägare. Någon senare sammanställning finns enligt uppgift inte (83). En sådan typ av sammanställning skulle heller inte vara tillräcklig som underlag för bedömning av markanvisningens omfattning i regionen, eftersom anvisning, som nämnts tidigare, också kan grunda sig på "rullande markinnehav" (kapitel 4) vilket tenderar att bli vanligare och gör att innehavets omfång är i ständig förändring. Bostadsförsörjningsprogrammets uppgifter (som dock inte är obligatoriska) om markägare i de projekt som avses exploateras finns inte sammanställda för varje kommun och inte heller för hela regionen, men vore för mitt syfte av intresse. En sådan omfattande inventering ryms emellertid inte inom projektet. Uppgifter om de olika kommunernas andel allmännyttiga bostäder får återigen bilda surrogat och har kommenterats i annat sammanhang t ex avsnitt 14.2.

**Tabell 14.2** Andel allmännyttiga bostäder av totala antalet bostäder i % 1990 i samtliga kommuner i Stockholms län. Medelvärde för länet = 30 %.

Ekerö	6	Värmdö	15	Vaxholm	29	Sigtuna	35
Vallentuna	6	Österåker	17	Uppl Bro	30	Haninge	38
Täby	7	Solna	23	Stockholm	30	Södertälje	41
Norrtälje	9	Järfälla	23	Sollentuna	31	Botkyrka	45
Lidingö	10	Nacka	27	Tyresö	31	Huddinge	46
Danderyd	15	Nynäshamn	27	Salem	34	Uppl Väsby	49
						Sundbyberg	52

Källa: Statistik från SABO

Det är dock otillräckligt som ersättning för uppgifter om såväl markinnehavet som anvisningarna totalt - anger bara viss tendens och spännvidd.

Tre av regionens kommuner har i form av studerandeuppsatser iakttagits beträffande markanvisning. Det gäller Solna (Johansson, T., 1988), Södertälje (Falk 1988) och Huddinge (Hallstensson 1990) - samtliga med relativt stort markinnehav. Huddinge och Solna gränsar direkt till Stockholm, medan Södertälje ligger i periferin och i många avseenden är en mer självständig enhet inom regionen, är inte förortskommun (88). Huddinge får som exempel illustrera perspektivförskjutningen från Stockholms kommun till regionen.

Huddinge kommun är stor till ytan och Stockholms grannkommun längs hela den södra gränsen och genomkorsas därmed av alla Stockholms trafikleder söderut. Kommunen utgör alltså en funktionell "naturlig fortsättning" på Stockholm och därmed

har dess agerande i markfrågor haft stor betydelse såväl för Stockholms kommun som för regionen. Stockholm har också haft sina största grannkonflikter med just Huddinge. Dessa har gällt Stockholms markegendomar inom Huddinge och deras exploatering, strandade såväl som genomförda gränsjusteringar och villkor i samband med dessa (kap 4), liksom centrum-, arbets- och grönområdenas läge och planering på de båda kommunernas sida om gränsen respektive. Huddinge byggde mycket under miljonprogramsepoken - "tog sitt regionala ansvar" - som det uttryckts (se kapitel 7), men har från 1970-talet mer anpassat produktionen till den interna efterfrågan. 43 % av marken i Huddinge var 1990 ägd av kommunen och berörd av dess markanvisning (Hallstensson 1990). Därtill ägs 21 % av staten och Stockholms kommun vilket ger 64 % samhällsägda mark. Exploatörer av den stockholmsägda marken har föreslagits av Stockholm, men i förhandling med Huddinge kommun - se kapitel 8. Huddinge kommuns markförvärv skedde i huvudsak redan före andra världskriget. Socialdemokraterna hade mellan 1922 och 1973 obruten majoritet i Huddinge och efterkrigstidens markanvisningar gick till det enda kommunala allmännyttiga företaget och i någon mån till HSB. Som framgår ovan har Huddinge en relativt hög andel allmännyttiga bostäder. Riksbyggen var överhuvudtaget inte företrätt i Huddinge (Hallstensson 1990).

Liksom i Sverige överhuvudtaget ökade andelen småhusbyggande under 1970-talet och för Huddinge inleddes 1973 en tid när majoriteten växlade varje mandatperiod fram till 1985 då en hittills obruten borgerlig majoritetsperiod inleddes. Allt större inslag av bostadsrätter och stor andel privata byggherrar har präglat markanvisningarna och stor andel privata byggherrar under borgerliga anvisningsperioder (Hallstensson 1990). Numera är även Riksbyggen byggherre i Huddinge.

Nyexploateringar har under senare tid främst gällt privat mark med privata byggherrar. Anvisningarnas mycket tydligt klassiska beroende av politisk majoritet präglar alltså även Huddinge. Huddinge har också några av regionens mer bekymmersamma bostadsområden, varav några med Stockholm som markägare. En färd längs Stockholms sydvästra tunnelbanegren betyder att man passerar områden som nu ligger i Stockholm, tidigare i Huddinge, områden som ägs av Stockholm men ligger i Huddinge och som exploaterats av bl a Stockholms allmännyttiga bolag efter förhandling med Huddinge och som Stockholm förgäves bett Huddinge att få inkorporera, områden i Huddinge som Stockholm äger, men av Huddinge inte givits möjligheter att exploatera, varför en tunnelbaneupp gång sedan 1960-talet är plomberad. Tunnelbanegrenen slutar på Stockholms marker i Botkyrka kommun. Den geografiska trafiksektorn är i många avseenden en bättre funktionell bas än kommunen för bedömningar av bostadsbyggandets inriktning ett faktum många teoretiska överväganden och empiriska resultat visat. Sektorn - t ex Stockholms sydvästsektor i exemplet ovan - utgör den potentiella bostads- och arbetsmarknaden för många invånare (Bodström 1979) medan kommunidentiteten i storstadsområden - inte minst i stockholmsregionen - är svag (Anton 1975). Som nämnts tidigare finns dock inget i motiven till markanvisningarna i Stockholm som antyder regionala hänsyn. Av allt att döma är detta inte heller fallet



i Huddinge (Hallstensson 1990) eller i Solna (T. Johansson 1989).

Solna gränisar också direkt till Stockholm, t o m direkt till innerstaden, och har bebyggelsemässigt mer av innerstadskarakter än Huddinge. Den är till ytan liten - Sveriges tredje minsta - men med en befolkning på c:a 50.000 personer och c:a 2.600 inv/kvkm mot Huddinges drygt 70.000 invånare men 556 inv/kvkm. Solna har också ett så stort antal arbetsplatser att det överstiger antalet förvärvsarbetande invånare. Den lilla ytan ägdes (1987) till drygt 40 % av staten och 5 % av lands-tinget vartill kommer Solna kommuns c:a 40 % vilket tillsammans ger omkring 90% samhällsägda mark. Förutom all den statligt ägda marken utgör de ovanligt många mäktiga trafikleder som genomkorsar Solna en stor bebyggelsestriktion. Den politiska majoriteten har växlat - men i långa mandatperioder. Solna har, som visades ovan, 23 % allmännyttiga bostäder, men under perioden 1976-1987 (T. Johansson 1987) anvisades 68 % till allmännyttiga företag. Andelen hyresrätter av bostadsbeståndet totalt är hela 75% och i nyproduktionen 1980-87 88 %. Vid Torun Johanssons intervjuer 1987 uppgavs de stora frågorna vid markanvisning vara ett ev större inslag bostadsrätter och större utrymme för exploatering genom enskilda företag.

Södertälje har konsekvent fram till 1988 (Falk 1988) hållit privata byggherrar utanför den kommunala marken och med anslag av viss "självklarhet" har man redovisat detta i samband med Klas Falks intervjuer. Södertälje har haft stabil socialdemokratisk majoritet hela efterkrigstiden fram till valet 1991. Södertälje kunde med sitt perifera läge förväntas vara en kommun som framför allt tillhandahöll villor i regionen. Södertäljes speciella ställning som gammal industristad kan delvis förklara en anvisningspolitik inriktad på flerfamiljshus som har givit det fenomenet att södertäljebornas efterfrågan på småhus i stor utsträckning har fått tillfredsställas utanför kommungränsen (Falk 1988) och länsgränsen.

Trots den långt gående samordning som i många avseenden präglar stockholmsregionen (kapitel 6), avspeglar sig inte detta i motiv och diskussioner beträffande markanvisningar.

Som framgått är det inte något samlat resultat av markanvisningar jag har presenterat för regionen utan snarast en illustration till "Stockholm inom regionen" och det delvis artificiella i att ha kommungränsen som geografisk omkrets för studien.

## 14.6 Resultaten i sammanfattning

Det yttersta syftet med den kommunala markpolitiken - att ge en god bostadsförsörjning - är alltför vagt som grund för värdering av resultaten i denna studie. På denna övergripande nivå bedöms i många andra undersökningar Stockholms markpolitik ha bidragit avsevärt till ett gott resultat, samtidigt som det klart framgår att bedömningarna inte är oberoende av ideologisk grundsyn.

Målen för den aktiva markpolitiken formulerades redan kring sekelskiftet och har blivit bestående. De berör de tre delområdena markvärdestegringen, bostäderna och stadsutbyggnaden och bildar i studien grund för bedömningen av mark- och markanvisningspolitikens resultat, grovt förkortat och förenklat återgivna här - många viktiga nyanser i bedömningen går förlorade:

- \* Markinnehavet har bidragit till omfördelning av markvärdestegringens vinster till samhället/kommunen. Detta har främst andra undersökningar påvisat.
- \* På det kommunala planet har markpolitiken och markanvisningssystemet kunnat bidra till omfördelning av markvärdestegringens vinster från privata mark- och fastighetsägare till boende och då även till mindre inkomststarka grupper, vilket varit ett syfte i den statliga politiken. Markanvisningssystemets bidrag har varit att ge vissa kategorier bostäder utrymme, däribland de kommunägda. Det har också bidragit genom att bland de vinstdrivande bostadsföretagen gynna dem med minst spekulativa inslag.
- \* Resultat inom "bostadsmålet" har i rapporten uppmärksamats främst som det utrymme, den spridning och den del av attraktiva lägen som markanvisningssystemet i Stockholm givit den allmännyttiga sektorns bostäder på ett sätt som i ett internationellt perspektiv är ovanligt för motsvarande kategori av bostäder, här uttryckt allmänt som "public housing".
- \* Markanvisningssystemet har tidigare helt oavsiktligt och under senare decennier mycket avsiktligt bidragit till en stor geografisk spridning av olika byggherre- och bostadskategorier och därmed också till en för storstäder ovanligt stor blandning i bostadsbeståndet och därmed även av invånarkategorier. "Anti-segregation" är ett sent bostadspolitiskt mål.
- \* Ur vissa aspekter har markanvisningssystemet troligen varit konkurrenshämmande, ur andra troligen konkurrensfrämjande.
- \* Bostädernas kvalitet har sällan varit ett uttalat anvisningsmotiv. Detta beror delvis på att kvalitetsbegreppet är vagt, dels på att hög kvalitet av staden tas för given hos de byggherrar man anvisar mark. I princip har dessutom endast erfarna byggherrar kommit ifråga för anvisning. En "kvalitet" som implicit sedan länge funnits i byggherrevalet, men som betonats tydligare under senare decennier, är företagets benägenhet att långsiktigt och seriöst ta ansvar för bostädernas förvaltning. Indirekt ger detta dessutom viss garanti för bostädernas tekniska kvalitet.

Markinnehavet har inneburit möjlighet till målmedveten stadsutbyggnad med geografisk samordning av bostäder, infrastruktur, grönområden och även service och arbetsplatser. Detta är en effekt som uppmärksamats i andra undersökningar. Markinnehavet har dessutom medgivit en stor öppenhet i planeringen eftersom risken för markspekulation i samband

med planerna är undanröjd. Däremot har inte markanvisnings-systemet någon del i detta.

- \* Det sammanlagda geografiska resultatet av markinnehav och markanvisningar är dels den samordnade stadsutbyggnaden, dels det speciella sociala, demografiska och ekonomiska mönster som markanvisningarna givit genom att sprida byggherrekategorierna över ytan och genom att reservera mycket mark och även mark i värdefulla lägen till den allmännyttiga sektorns bostäder. Detta är troligen ett för Stockholm i jämförelse med andra storstäder ganska unikt mönster, som trotsar klassiska geografiska zoneringsmodeller med urbana markvärden som grund.
- \* Resultat av jämförelser med andra storstäder - med och utan stort markinnehav - har här i rapporten endast antytts, vilket också gäller Stockholm sett i sitt regionala sammanhang.
- \* Som oavsiktliga effekter av markpolitiken och markanvisningssystemet har bl a vissa svårbedömda effekter på byggbranschen behandlats i rapporten, men främst vissa makteffekter av olika karaktär. Markinnehavets förstärkta kommunala makt att genomföra planer innebär en risk att missbedömningar får snabbt genomslag. Vissa misskrediterade bostadsområden utgör exempel på detta medan klassiska stockholmsexempel av samma slag som t ex cityomdaningen inte berör bostadspolitiken. Den förstärkta kommunala maktens och markanvisningssystemets betydelse i samband med medborgarinflytande och demokrati kring bostadsbyggandet har också behandlats som effekt liksom maktrelationerna inom den kommunala organisationen - mellan politiker och tjänstemän samt inom förvaltningen. Dessa relationer har bl a givit sig tillkänna i samband med studiet av själva markanvisningsprocessen.
- \* Resultaten i sin helhet av markanvisning kan formuleras som bidrag och förstärkning av bostadsförsörjnings- och planeringssystemets andra inslag. När nu många av dessa andra inslag förändras - statlig bostadsfinansiering, den allmännyttiga sektorns karaktär, bostadsförmedling etc har det konsekvenser även för markanvisningens kraft.

Dock sägs i inledningen till Stockholms senaste förslag till bostadsförsörjningsprogram (KBP 1993-97, godkänt i stadsbyggnadsnämnden 1993-02-04 men ännu ej antaget av kommunfullmäktige) att "får marknaden verka fritt talar internationella erfarenheter för att vi kan få en uppdelning av befolkningen med fattiga för sig och rika för sig och med stor risk för förslumning av vissa områden. En utveckling i den riktningen har kunnat iaktas bl a i Storbritannien och i USA. Fastighets- och stadsbyggnadskontoren anser att ambitionen bör vara att med omsorgsfull fysisk planering och väl avvägd fördelning av bostadstyper med utgångspunkt i de styrmöjligheter markinnehav kan ge söka motverka en sådan utveckling".

Detta antyder trots allt en viss kontinuitet även i fortsättningen.



## AVSLUTNING

Ett syfte med studien var att försöka klargöra markanvisningarnas resultat - redovisat i föregående kapitel. Ett annat avsåg snarare systemets funktion - att förstå hur markanvisning går till.

Jag vet mer om det nu än när jag började och har redovisat detta successivt i rapporten. "Förresten behöver man inte säga allt" är ett politikersvar (1) som jag har relaterat tidigare och som sammanfattningsvis antyder det väsentliga men mycket triviala faktum att jag sannolikt inte vet allt. De som finns i systemet vet alla mer än jag. Att de som meddelat villigast och mest också utnyttjats hårdast i min text utgör dessutom en fara för viss "missvisning". Som invånare och ytterst berörd av systemet finns också risken av för liten distans. Systemet är inte bara en teknisk och politisk hantering utan också del av en förvaltningskultur och tradition vi tenderar att betrakta som självklar.

En "insider" skulle ha funnit svar på frågorna mycket lättare. En fullständig "outsider" skulle vara försedd med ett vidare och mer neutralt perspektiv.

Vad jag anser mig ha funnit är en process som vid alltför när-  
gången granskning uppvisar många egendomligheter, men som när  
de sedan lyfts in i ett längre och vidare perspektiv framstår  
som ett system med synnerligen klart formulerade mål. En kon-  
sekvent vilja och stark makt under lång tid har låtit detta  
mål vara vägledande och därför också nått stora resultat. Mak-  
ten har vid vissa tillfällen givit utrymme för egenmäktiga  
feltolkningar och använts för partipolitiskt nästan löjligt  
överdrivna manifestationer med vissa "skadeverkningar" som  
följd, men utan att systemet helt förlorat hedern. Möjligheten  
till snabba återhämtningar har funnits inom räckhåll därför  
att det övergripande målet funnits i behåll. Markanvisnings-  
systemets konkreta resultat som extrakraft i storstadens bo-  
stadsförsörjningsmaskineri redovisades i föregående kapitel.  
Här skall det på minsta möjliga utrymme uttryckas i att det  
framför allt givit särskilda möjligheter för den ekonomiskt  
något mindre välutrustade stora andel av befolkningen att få  
tillgång till en stor del av den geografiska ytan i alla  
riktningar och i alla sorts lägen.

"Den omstridda utförsäljningen av allmännyttans bostäder  
har länge misslyckats, men nu börjar det lossna. Ett tiotal  
affärer med sammanlagt 1 400 lägenheter har rots i  
hamn under de senaste månaderna"... "Dessutom pågår för-  
handlingar med hyresgästerna på Henriksdalsberget och  
Ekensbergsvärdet. Det senare området har 440 bostäder och  
ligger på en udde i Gröndal och är byggt så att de flesta  
får utsikt över Mälaren" (Dagens Nyheter 1993-07-15).

Ekensbergs varvsområde var ett av dem jag i föregående kapitel nämnde som exempel på att stockholmska "public housing" genom markanvisning fått del av de bästa lägena.

Att meddela att jag reagerar starkt negativt på detta DN:s besked är en komprimerad deklaration av vad som redan framgått ur rapporten: att markpolitik och markanvisning inte kan beskrivas och bedömas frikopplat från ideologisk grundsyn.

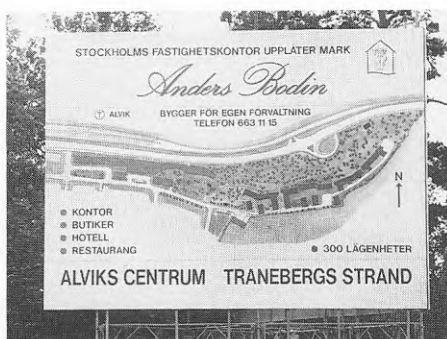
Förutom de klassiska problem som fakta och perspektiv utgör så har även de under arbetets gång oväntat och häftigt förändrade omständigheterna kring bostadsbyggandet inneburit en komplikation.

I fastighetskontorets tjänsteutlåtande 1992-10-06 meddelas sålunda:

"Skanska är en av de få byggherrar som i dagsläget vill engagera sig i nya bostadsprojekt."

Fastighetsnämnden beslöt 1992-11-03 (2) att ge Skanska den markanvisning företaget hade ansökt om. I kapitlet om byggherrarna nämndes Skanska som exempel på företag som under årens lopp fått relativt få markanvisningar. Såväl bland tjänstemän som politiker har man tillstått att man medvetet undvikit Skanska. Skanska är privat och vinstdrivande, är ett entreprenadföretag och är dessutom det största - det verkligt superfusionerade - företaget i byggbranschen, vilket ju ansetts hindra riktig konkurrens. Företaget besitter med andra ord flera av de egenskaper som, med olika vikt beroende på politisk färg, varit diskriminerande i markanvisningssammanhang. Därav den något lakoniska och uppgivna tonen i citatet ovan.

Hela scenen har under studiens lopp förändrats - konjunkturrellt, strukturellt, finansiellt och ideologiskt. Det som jag 1990 avsåg som en beskrivning av ett 50-årigt system fortfarande i febril aktion, förvandlades under studiens gång - med någon av ovisshet betingad överdrift - till minnesruna.



Sveriges största bygge 1993

## SAMMANFATTNING

Kommunalt markinnehav som plan- och bostadspolitiskt instrument har varit aktuellt för tätorterna ända sedan sekelskiftet och därmed också varit en stor och tidvis uppmärksam fråga såväl politiskt ideologiskt som i kommunal praktik. Med markinnehavet följer också makten för kommunen att fördela rätten att bebygga marken - en maktutövning som något oegentligt betecknas markanvisning eller markfördelning. Varje sådan tilldelning av byggrätt till en byggherre är föremål för politiskt beslut. Denna följdverksamhet av den aktiva kommunala markpolitiken har uppmärksamats betydligt mindre än markpolitiken generellt.

Kommunal markpolitik har dessutom en plats i ett större och geografiskt klassiskt komplex av frågeställningar kring markanvändning i urbana områden, särskilt uppmärksammat i storstadsområden. Det förväntas ge samhället större möjligheter att dels styra bebyggelseutvecklingen fysiskt i olika riktningar, dels påverka bebyggelseytornas demografiska och sociala innehåll. Studien är koncentrerad på det kommunala markinnehavets användning för bostadsändamål, i sin tur en del av samhällets roll i bostadsförsörjningen, vilket således också bildar ram kring studien.

Stort kommunalt markinnehav är snarare regel än undantag i de svenska kommunernas större tätorter och ger Sverige en särställning i ett internationellt perspektiv. Stockholm kan dessutom i en svensk jämförelse betecknas som en kommun med ovanligt tidig och konsekvent aktiv kommunal markpolitik, har en nästan 100-årig ackumulation av kommunägd mark. Studiens iakttagelser rör framför allt Stockholm, som också är den naturliga svenska representanten för "storstäder". Det är tiden fr o m 1980 som stått i fokus för frågeställningarna. Detta är dock en konstruerad tidsgräns med tanke på den långa tradition aktiv kommunal markpolitik har i Sverige och i synnerhet i Stockholm där den varit ett faktum sedan strax efter sekelskiftet och därför i studien beskrivits från denna tid. I anknytning till detta har också det kommunala markinnehavets effekter på markvärde, kommunal markvärdering och exploateringsgrad fått ett utrymme i texten. Markanvisning som del i den aktiva kommunala markpolitiken har med den innebörd den givits i studien en något kortare historia. Den har dock varit ett uttalat bostadspolitiskt instrument under hela efterkrigstiden, vilket beträffande markanvisningarna i Stockholm föranlett en översiktlig tillbakablick över denna femtioårsperiod.

Studiens huvudsyfte har varit att utröna vilket bidrag markanvisningarna givit i strävan efter god bostadsförsörjning. Då markanvisning endast utgör en del av den kommunala aktiva markpolitiken och snarast är att betrakta som en följd av ett stort markinnehav, är det naturligt att markanvisningen här bedöms mot bakgrund av målen för den aktiva markpolitiken. Ett annat syfte har i studien varit att iaktta själva markanvis-

ningsprocessen med tonvikt på det politiska beroendet och på processens inblandade aktörer.

Studien bygger på beslut i markanvisningsärenden, registrerade i protokoll, beslutsunderlag och register. Dessa har iakttagits dels översiktligt i samlad statistisk form, dels som detaljerad granskning av vissa större samlade "paketbeslut" i markanvisningsärenden och av beslutssviter rörande vissa stora aktuella bostadsbyggnadsprojekt. De inblandade aktörernas roll i systemet har sedan bildat ram för analysen. Huvudgrupperna av aktörer i spelet om markanvisningar är dels kommunens företrädare i egenskap av administratörer och politiker, dels byggherrarna. Aktörernas ställningstaganden och uttalanden i olika offentliga sammanhang och deras intervjusvar utgör här källorna.

Den klassiska och "sambhällsplaneringsideala" synen på processen som bestående av kommunen som den dirigerande och beslutande parten och byggherrarna som beroende och verkställande har visserligen styrt själva arbetsgången i studien och rapporten men med insikt om att vägen genom denna process inte är rak. Inte minst blir detta tydligt i samband med de förändrade villkor som inträtt i samhället under studiens gång - drastisk konjunktursvängning, ny politisk majoritet såväl i riksdag som i Stockholms kommun, bostadspolitisk nyordning och på ett allmänt plan en omvärdering av den offentliga sektorns uppgifter - allt väsentliga faktorer för markpolitik och markanvisning. Den grupp, som till slut är mest berörd av bostadsbyggandet, nämligen konsumenterna/de boende, finns inte representerade i studien annat än indirekt. Skälet är att de inte alls deltar i processen annat än konstitutionellt och på avstånd genom de allmänna valen. Den lagstiftning som föreskriver och reglerar samråd beträffande själva planprocessen innefattar inte markanvisningen.

Resultaten av markpolitiken och markanvisningarna har bedömts enligt följande principer: Markanvisningarna är ett följdåtgående av kommunal aktiv markpolitik och ska bedömas mot bakgrund av målen för denna. Det är mål som har en stark förankring i politisk ideologi, vilket påverkar varje bedömning av resultatet. Endast det allmänt överordnade - och därmed vida och opreciserade - bostadsmålet som innebär "goda bostäder i tillräcklig mängd och till låg kostnad överbryggas de partipolitiska gränserna. Det är dock alltför vagt som grund för bedömning av resultatet. På denna allmänna nivå - bidraget till god bostadsförsörjning - iakttar jag resultatet endast med hjälp av andra undersökningar innefattande vissa internationella jämförelser där de flesta stöder hypotesen att markpolitiken bidragit positivt till en allmänt god bostadssituation i Sverige och i Stockholm. Redan här framträder emellertid bedömningarnas beroende av politisk värdering. Just markanvisningarnas roll går heller inte att identifiera här - finns inte explicit behandlad någonstans.

På en annan nivå och med markanvisningspolitiken i fokus har resultatet granskats mot de klassiska delmålen med aktiv markpolitik - mål som under c:a hundra år i olika formuleringar ingått i såväl statliga som kommunala direktiv och i den all-



männa markpolitiska debatten. Kort sammanfattade är dessa att ge samhället del av markvärdestegringen, skapa rättvisare ekonomisk fördelning, ge bättre och billigare bostäder i tillräcklig mängd samt ge samhället effektivare kontroll över bebyggelseutvecklingen.

Det kommunala markinnehavet har av andra studier att döma givit samhället stor del av markvärdestegringen på det sätt som varit avsikten redan i början på seklet. Detta är beträffande kommunens löpande inkomster via tomträttsavgälderna - med några smärre reservationer - inte beroende av vem som bygger och vilken typ av bostäder som byggs. Markanvisningen har ingen roll i detta sammanhang. Däremot har det betydelse vid husägarens försäljning av huset, då också tomträttskontraktet ingår i överlåtelsen. Om tomträttsavgälderna - som fallet varit i Stockholm - inte ökar i takt med markvärdestegringen skapas en förmögenhet som realiseras vid överlåtelsen. Endast beträffande sina helägda kommunala allmännyttiga bolag behåller kommunen en sådan eventuell förmögenhet varför markanvisningarna kan ha betydelse. Detta har emellertid aldrig förekommit som motiv i markanvisningarna. Detta är inte ens fallet när man planerat för försäljning av marken i samband med markanvisning, vilket blivit något vanligare på senare tid.

"Rättvis ekonomisk fördelning" som mål avser framför allt omfördelningen av vinsten från markvärdestegringen mellan markägare och boende, och mellan boende som markägare och inte markägare - d v s är en omfördelning via boendet. Jag har därför valt att sammanföra resultatet i detta avseende med målet om billiga och bra bostäder. Det är också på denna punkt markanvisningarnas mål explicit har formulerats såväl på statlig som kommunal nivå. Markanvisningarnas bidrag härvidlag kan sammanfattas i följande punkter:

- \* Icke vinstdrivande företag - de allmännyttiga och kooperativa - har kontinuerligt och generöst försetts med kommunal mark att bebygga, vilket kan betraktas som en förstärkning utöver det stöd staten finansiellt givit samma kategorier under efterkrigstiden fram till 1992. Denna kraft att bereda plats för vissa "icke-vinstdrivande" kategorier bostäder blir naturligtvis av mindre eller inget värde om dessa kategorier inte har samhällets stöd i övrigt eller om de t o m försvinner.
- \* Markanvisningarna har tenderat att bland de vinstdrivande byggherrarna gynna dem som har minst spekulativa inslag och som också tar ansvar för långsiktig förvaltning av bostäderna, de seriösa. Detta är väsentligt just därför att så stor andel av lägenheterna är hyreslägenheter.
- \* Genom att de spekulativa krafterna fått begränsat utrymme har konsumenterna/de boende - och inte minst de mindre väl-situerade boende - av allt att döma verkligen fått större del av vinsten från markvärdestegringen än i andra system. Detta har under hela seklet varit en avsikt.
- \* Markanvisning till allmännyttiga och folkrörelsekooperativa byggherrar har implicit haft som motiv att tillhandahålla

bra och billiga bostäder för i synnerhet den mindre välsituerade delen av befolkningen. Hela idén med dessa bostadsorganisationer är ju just denna. Att i synnerhet de allmännyttiga bolagen också fyllt denna uppgift är också ställt utom tvivel (även om många kritiska invändningar kan riktas och har riktats mot denna bostadssektor av andra skäl).

- \* Markanvisning har av allt att döma haft negativ inverkan på konkurrensen så tillvida att den ganska mekaniskt givit vissa kategorier och vissa byggherrar vissa andelar - och tidvis stora andelar - utan att deras kompetens som byggherrar och förvaltare varit avgörande. Att detta kan ha inverkat negativt på pris och kvalitet, i synnerhet under vissa perioder, är mycket troligt. Å andra sidan har stor andel privatägd mark i såväl svenska utredningar som internationella studier också bedömts innebära ett allvarligt konkurrenshot. Markägare i storstadsområdenas expansionszoner är ofta stora förmögenhetsförvaltande och spekulativa institutioner eller representerar stora byggintressen. Aktörerna är få och mäktiga vilket, tillsammans med det faktum att markinnehav istället för kompetens avgör byggherre och förvaltare, har bedömts konkurrenshämmande. De konkurrenshindrande effekterna i de båda systemen låter sig inte jämföras och värderas inom denna studie.
- \* Markanvisningstävlingar är ett sätt att möta konkurrenskravet i samband med markanvisningar. Detta instrument har dock, trots att det framförts som konkurrensfrämjande, kommit till mycket begränsad användning - detta av flera skäl. De är tidskrävande, de är svårbedömda och de drar stora kostnader för såväl kommun som byggherrar. Det senare leder bl a till att mindre byggherrar inte har möjlighet att delta, vilket återigen är ett konkurrenshinder. Även goda erfarenheter finns dock.
- \* Den allmännyttiga och kooperativa sektorns bostäder har inte bara via markanvisningarna beretts stor del av det knappa storstadsutrymmet utan också utrymme över hela den geografiska ytan. Markanvisningssystemet har haft en spridnings- eller "antisegregationseffekt" som var oavsiktlig under tidigare decennier. Den var då bara ett resultat av att man delade ut byggrätter efter ett "kö-och rättvisesystem mellan företagen" vilket med utbyggnaden i tiden och rummet automatiskt gav spridningen. Under senare decennier har det vuxit till ett medvetet mål i markanvisningarna - att blanda bostads- och därmed befolkningskategorier. Allt tyder på att detta i Stockholm faktiskt åstadkommit en i storstadssammanhang unikt stor geografisk blandning av byggherrekategorier och upplåtelseformer och i sin tur av boende med olika sociala och ekonomiska villkor. Även hyreslagens system med sk bruksvärdeshyror har bidragit till detta via markanvisningarna genom att det krävt ett utspritt bestånd av allmännyttiga bostäder som likriktare.
- \* Den allmännyttiga sektorn eller Sveriges "public housing" har i minst samma utsträckning som de andra kategorierna fått del även av de allra bästa geografiska lägena - natursköna, centrala. Detta är tydligt såväl i själva markanvis-

ningsprocessen som i det geografiska resultatet. Även detta är förmodligen något ganska unikt för Stockholm som storstad - att man finner "public housing" i synnerligen attraktiva lägen.

- \* De allmännyttiga bostädernas nyss nämnda stora andel, stora spridning och del av attraktiva lägen är alltså ett resultat av bl a markanvisningarna och har med all sannolikhet bidragit till att denna Stockholms "public housing" blivit en för de flesta befolkningskategorier accepterad bostadsform.

När det gäller målet "effektiv styrning av stadens bebyggelseutveckling" är det markinnehavet allmänt som förstärker planlagstiftningens kommunala möjligheter till samordnad, effektiv och samhälleligt beslutad utbyggnad i tid och rum av bostäder, arbetsplatser, transportnät, service och grönområden. För denna effekt av den kommunala markpolitiken har markanvisningarna ingen uppgift att fylla utöver den i föregående punkter nämnda reservationen av rumsligt utrymme för olika boendeformer. De kommunala markförvärven har också medgivit att planeringen kunnat ske öppet genom att planernas tendens att ge markspekulativa effekter varit undanröjda.

Det samlade geografiska resultatet av kommunalt markinnehav och markanvisningar är alltså deras bidrag till en samordnad utbyggnad av stadsområdet och en rumslig fördelning av bostads- och boendekategorier - en fördelning som trotsat den traditionella zonering som marknadskrafter via markvärden anses ge upphov till.

Av skäl som jag anfört redan i rapportens inledning har jag inte genomfört några jämförande studier som kan ge resultaten sitt stöd. Vissa svenska och internationella jämförelser ur andra studier och enkla statistiska översikter har jag utnyttjat och låtit antyda. Detsamma gäller Stockholms markanvisningar insatta i sitt regionala sammanhang.

Förutom resultaten av medvetna mål för markpolitik och markanvisningar har vissa bieffekter eller oavsiktliga effekter uppmärksammats i studien - effekter för byggbranschen, för maktförhållanden och medborgarinflytande liksom vissa eventuella och då troligen marginella konjunktoreffekter. Såväl bransch- som konjunktoreffekterna är osäkra. Makteffekterna är däremot tydligare. Överföring av makt från privata markägare till samhället är visserligen ett medvetet syfte med den kommunala markpolitiken, men med många konsekvenser som är mindre medvetna. Makten att sälla bland byggherrar och politiskt besluta om fördelning av miljardprojekt, att äga och förvalta den enorma markförmögenheten finns inte på samma sätt uttalad i målen. Det är dock en makt som inte bara förstärker förmågan att få eftersträvt resultat utan också innebär risk för förstärkta effekter av missbedömningar. De många, tidigare nämnda, positiva effekterna till trots finns också flera av de mest misskrediterade av Stockholms bostadsområden på kommunal mark och med byggföretag utsedda genom markanvisning. Även om inte markanvisningarna bär något yttersta ansvar för detta utan bara är en del i bostadsförsörjningen och den fysiska planeringen, så har de ändå inneburit just denna förstärkta

kraft och effektivitet. Den förstärkta maktens konsekvenser för demokrati och medborgarinflytande har också ett utrymme i rapporten.

Iakttagelserna av själva markanvisningsprocessen uppenbarar tydligt beslutens starka politiska karaktär och en stark förvaltningstradition grundad på nära 100 års ackumulation av kommunal mark. Det detaljerade studiet av processen har avslöjat många svårförklarliga och överraskande moment, stark politisk upphetsning och tvära kast i samband med politiska växlingar, många prestigebetonade manifestationer och överdrifter med långvarigt politiskt hämndbegär i släptåg och -främst i den politiska hanteringen - en på gränsen till lätt-sinnig hantering av stora ärenden. Om detta så här i koncentration låtit alarmerande, så är det samtidigt klart att det funnits en kontinuerlig stor målmedvetenhet i bakgrunden som givit de imponerande resultat som angavs ovan och som riskerar att vid rapporteringen skymmas av alla enskildheter som passerar i handlingarna. Till den - trots allt - starka kontinuiteten bidrar den nyss nämnda robusta förvaltningstraditionen eller till och med "förvaltningskulturen" som på ett "konserverande" sätt överbryggat de politiska kasten och som även fått vissa erkännanden från byggherrarna. Detta har i sin tur också väckt frågor om rollfördelningen mellan administration och politiker, om rollöverlappningar mellan aktörerna, om förvaltningen som möjligen hämmande på politisk vitalitet eller som garanti för kontinuitet.

Studiet av själva processen har också väckt många andra frågor - de flesta obesvarade - som jag lämnar helt utanför sammanfattningen.

Det mesta har under studiens gång genomgått dramatiska omvälvningar - konjunktur, struktur, finanser och politik - allt väsentliga faktorer för systemet och dess resultat. Vad som 1990 inleddes som iakttagelser av en sedan länge inarbetad process i hetsig aktion avslutas när såväl processens tempo och omgivande atmosfär som livsbetingelser har förändrats. Vad som än händer har den dock satt spår i stadsrummet.

## LAND, POLITICAL INFLUENCE AND HOUSING

### Allocating development rights in Stockholm

#### Summary

Municipal ownership of land has been used as an instrument for planning and housing provision in Swedish urban areas since early this century. Although often subject to political and ideological debate, ownership of land was a first step in providing municipalities with a measure of control over development. Control has increasingly been exercised through laws giving cities veto-power over building projects - a virtual development monopoly for municipalities. Nevertheless, outright land ownership strengthened municipal development power by allowing them to initiate projects - to decide when to develop and who will be the developer. This power to distribute development rights for real property is a process that I call the "development rights allocation system" and it is the focus of this report.

The system is strongly politicized, and because it operates with a much lower profile than the more broad-based land use policy that gets publicized in land use maps and general plans, the development rights allocation system is more anonymous. The system should be seen as a part of land use policy in general and as a consequence of public land ownership in particular. All of this is, in turn, part of a wider complex of classical geographical issues concerning land use in metropolitan areas.

Municipalities have, strongly supported and assisted by the state, broadened their control over the direction and pace of metropolitan expansion, as well as their influence over the economic, demographic, and social character of the built-up urban environment. Large municipal land reserves are more the rule than the exception in Swedish municipalities. Compared to other Swedish municipalities, Stockholm started early - almost a century ago - in its practice of acquiring land reserves, which have been consistently replenished and now comprise 2/3 of the total land area inside the municipal border and considerable property in neighbouring municipalities. The observations in this report primarily concern Stockholm which is preeminent among large Swedish municipalities. The report concentrates on events that have occurred since 1980 but also presents a review of this allocation system in the postwar period and of the land purchases as far back as the turn-of-the-century. Some national and international comparisons are presented, but only perfunctorily and mainly based on results from others. Stockholm in its regional context is also briefly discussed.

The main question to be answered by this study is: How does this development rights allocation system, which is political in nature, contribute in the struggle for good housing conditions and good housing provision? The receivers of the rights to develop for housing are treated both as categories -

the three Swedish categories (public non-profit, cooperative non-profit and private for-profit) - and separately.

Another purpose of this report has been to observe the development rights allocation process as such, with special emphasis on political changes and on the actors involved. The main groups of actors are the representatives of the municipality - its administrators and its politicians - and of the developers. The principal sources of information are their official statements in a variety of written documents and speeches, as well as their answers when interviewed.

The principal and most basic idea in housing policy - "good housing in the right quantities and at low cost" is too vague a formulation to support close analysis of the result. Nevertheless, a considerable body of existing research (not connected with this project) supports the contention that overall land use policy and municipal landownership has contributed positively to the creation of good housing conditions in Sweden in general, and in Stockholm in particular. However, the character of the subject makes every evaluation statement dependent on political standpoints.

At another level and with the "allocation system" in focus the classic and distinct goals for public landownership are used for evaluating the results. These goals were articulated almost a century ago and were further developed in the general debate surrounding land use policy. In brief these goals are:

- \* to capture for the community some of the increase in the value of land that results from development;
- \* to produce a more egalitarian economic distribution among households;
- \* to provide high-quality housing at affordable prices for all members of society, but especially for those who are less well-off economically; and
- \* to provide means for more efficient public control of the spread of the built-up urban environment.

The study found that the non-profit sectors, especially the public non-profit companies, have been generously and regularly provided with municipal land on which to build. This is consistent with the large measure of financial support that the State has given to this sector throughout the post-war period, at least until recently. The effects of this allotment system will of course be less important if these firms disappear as a subsidized category.

The municipality has tended to support those development and construction firms within the private for-profit sector that have avoided speculative investment and have taken on the long term responsibility for managing the buildings that they have constructed. These are the firms that are considered "serious" and reliable actors in the development process, an important

consideration given the high proportion of rental dwellings. A result of the way the system functions seems to be that housing consumers (owners and tenants, and not least those who are economically less well-off) have received a much larger share of the increases in land values resulting from development than has occurred in other systems. This is consistent with the first of the goals articulated above - to capture for the community some of the increase in the value of land - a motivating factor early in the century for instituting municipal ownership.

The development rights allocation system has had a dampening effect on competition, largely because certain categories of firms, as well as individual companies, have received allocations without having to provide evidence of their competence either as builders or as managers. This has probably had some negative effects on price and quality of housing. Nevertheless, official Swedish reports, as well as international studies, have found that a great threat to competition within the housing market also occurs when private land-owners control large amounts of the market, especially when they are large developers, financial corporations, etc. Contests in which building firms submit development models and plans for specific areas that are to be built up have been used to help foster economic competition. However, such contests have been used in relatively few instances: they take considerable time, are expensive and are difficult to judge. The costs involved also seem to exclude smaller companies, something which works against the desired goal of fostering competition. Nevertheless, there are examples of contests that have been considered successful.

The main results of the development rights allocation system seem to be, firstly, that the non-profit building sectors - in particular the public non-profit one - have been given a large share of the scarce land available for residential development in Stockholm. Secondly, these sectors have been given widely-distributed parcels. This spreading or anti-segregation effect was unintended until the last two decades, when it became a specific goal to mix the categories of dwellings (public non-profit, cooperative non-profit, and private for-profit) as well as tenure forms and thereby also mix the inhabitants who tended to be attracted to each type. Compared to most large cities, Stockholm seems to have an advanced mix of categories of housing managers and tenure forms and of dwellers with different social and economic backgrounds. The public housing sector has also been given its fair share of the most attractive sites (both in terms of aesthetics and location), as have the other development sector categories. In an international perspective this probably is a rather unique way of handling public housing distribution.

The large amount of public housing, its wide geographical distribution, and its share of attractive sites are probably important factors behind the general acceptance in Stockholm of public housing as an appropriate and desirable type of residence by people from almost all social and economic

groups. At the same time public housing has also been affordable for the less well-to-do (at least until recently).

Stockholm's system of allocating development rights to the public housing sector as well as to the other two sectors has produced a distribution pattern that differs considerably from what might be expected based on neoclassical geographic models of urban structure. In Stockholm the economically less well-off receive a significant share of the best locations for housing, as well as adequate living space in a widespread pattern. In addition the municipal landownership provides extra possibilities to coordinate housing provision with infrastructure, public open space, services and to some degree even industrial development.

Along with the evaluation of the effects of Stockholm's land policy and development rights allocation system on these consciously formulated goals, the report discusses a number of side effects and unintended consequences. These include effects on the building sector, on the ability of the public to influence housing policy and individual projects, and, most importantly, "power effects" of different kinds - of both positive and negative character. The increased power that the system gives to municipalities is a possibility of overly rapid implementation of plans and is, for instance, accompanied by an increased potential for strengthened effects of possible misjudgements. That municipal landownership also permits open public debate of plans, as they do not create speculative land activity when they are presented, is another side effect.

The development rights allocation process is rife with peculiarities and surprises, partly because of the importance and political prestige that land development questions represent. This has been quite obvious during the last decade, when the political situation has been less stable than it was earlier. Despite these shortcomings, however, the system has functioned to further the land policy goals articulated early in the century, and refined in the post-war period, and has also formed a reliable "land management culture and tradition".

During my research period from 1990 to 1993 almost all factors of importance for the process and its effects have changed dramatically. Times of depression arrived and the willingness to develop weakened, the conservative control at all political levels has been strengthened, the housing subsidy system was totally reformed, a severe housing shortage suddenly disappeared and both new and well-established development companies went bankrupt. What started as a report on a burning issue in 1990 is more of an obituary in 1993. Whatever happens, the consequences of the described activities will last for long and characterize the area.



# NOTFÖRTECKNING

---

## Kapitel 1. Inledning

1. Dessa tre kommuner har varit studieobjekt för undersökningar inom det s k stadsmiljöprojektet vid högskolan i Örebro med rapporter av bl a Thord Strömberg och Ingemar Elander - se litteraturförteckningen.
2. FN:s rapporter med anledning av denna konferens - se litteraturlistan.
3. Storstadsutredningens rapporter: Statens offentliga utredningar 1989:67-70 och 109-112, 1990:20 och 32-36.

## Kapitel 2. Nybodahöjden - ett markanvisningsexempel

1. Maj Simonsson-Cyrus, Stockholms fastighetskontor, december 1992.
2. SOU 1972:40. 84 % för flerfamiljshus i början av 1970-talet och enligt SOU 1991:59 70-75 % av allt bostadsbyggande under senare delen av 1980-talet.
3. Planprogram för Nybodahöjden, Stockholms kommun, april 1990.
4. Maj Simonsson-Cyrus, Stockholms fastighetskontor, augusti 1992.
5. Jan Lind, Stockholms fastighetskontor, april 1993.
6. Kommunfullmäktige beslutade 1993 (kf prot 93-02-08, § 32) begära hos regeringen att få övergå till ett system med "mer markerat majoritetsinslag".
7. Fastighetsdirektör Börje Berglund, Stockholms kommun, maj 1991.

## Kapitel 3: Mark - bebyggelseutveckling - geografi

1. Exempel:  
Haggett: Geography: A Modern Synthesis. USA 1972 och senare  
Fellman & Getis & Getis: Human Geography. USA 1992  
Berry & Horton: Geographic Perspectives on Urban Systems. USA 1970  
Herbert & Thomas: Cities in Space. Cities as Place. GB 1990  
Dessa finns inte upptagna i litteraturlistan, då de endast tjänat som underlag för att bedöma att frågan inte tagits upp till behandling. Urvalet utgörs av skrifter som funnits lätt tillgängliga.
2. En rådighet "tilldelar individer eller grupper socialt erkända handlingsmöjligheter vad gäller användandet av resursen, inkomsten från denna och överlåtandet av dessa handlingsmöjligheter på andra." (Pettersson 1983, sid 14)  
Termen används också genomgående av Werin, 1983.

## Kapitel 4. Markpolitiken i bostadsförsörjningen

1. Stockholms utrednings- och statistikkontor (USK), promemorior. Rapport nr 1987:3. Uppgifterna för bostadsmarken ur speciellt utdrag avseende 1991/92 gjort av USK ur bostadsräkningen enligt uppdrag.

Landarealen totalt	188 kvkm
Ägd av Stockholms stad	128 kvkm
därav kvartersmark	40 kvkm
varav bostadsmark	23 kvkm
traktmark	88 kvkm (park- och grönområden + gatumark)
2. Amsterdam, planning and development in a nutshell. Town Planning Section, 1976.
3. Statistisk årsbok för Stockholm 1990.
4. Anders Bergström, fastighetskontoret Göteborg, telefonintervju, december 1991.
5. Bl a Carl-Erik Skårman (då stadsbyggnadsborgarråd) (m), juni 1991.

6. Statistisk årsbok för Stockholm 1912. (Sammanlagda innehavet i Brännkyrka och Bromma var i slutet av 1905 2.791 ha, hela landytan innanför stadsgränsen 2.725 ha).
7. SSF, bihang nr 25, 1904.
8. Uttryckt av Johan Henrik Palme 1903, relaterat av Ingemar Johansson (1987), sid 326.
9. SSF, bihang nr 25, 1904.
10. Som föregående not.
11. Guinchard gjorde som amanuens på statistiska centralbyrån sin undersökning på uppdrag av styrelsen för Stockholms stads asyl för husvilla. Key-Åberg utförde sin undersökning på uppdrag av stadsfullmäktige i Stockholm (1897).
12. Uppgiften osäker i detalj, då "inneboende" är svår att definiera - se Guinchard 1903 och Åberg 1905.
13. Stockholms fastighetsnämnds jubileumsskrift. Stockholm 1969. Se "Stockholms stads..." i litteraturförteckningen.
14. Peter Heimbürger. Seminarium 1990-02-14.
15. Som föregående not.
16. T ex FN:s rapport från 1977. United Nations: Land for .....  
- se litteraturförteckningen.
17. Johan Rådberg, brev, februari 1990.
18. Referat av Carl Lindhagens motion i SSF, bihang nr 5, 1904.
19. Lantegendomsnämndens (Stockholm) förvaltningsberättelse 1908-12.
20. SSF prot 1907-06-19.
21. Material om "Leasehold in Amsterdam" från Amsterdam Municipal Real Estate Dpt. Tryckt omkring 1976.
22. FsN prot 1930-11-18, §11.
23. Johan Rådberg, brev, februari 1990.
24. Peter Heimbürger. Seminarium 1990-02-14.
25. Mest uppmärksammat är därvidlag Stockholms egendom i Masmo inom Huddinge kommun, där Stockholm vid flera tillfällen presenterat förslag till utbyggnad.
26. FsN, protokoll 1923-08-27, bilaga A.
27. SSF, protokoll 1918-11-18, §14. Utl. 408, bil. A, §5 ff.
28. SSF, motion nr 35 + bil, 1931. (Mer känd för agitation i samband med just koloniträdgårdar är annars Carl Lindhagens syster, Anna Lindhagen).
29. Beslut om den första upplåtelsen med tomträtt i innerstaden:  
FsN protokoll 1930-11-18.
30. FsN protokoll 1929-11-08, bilaga A.
31. Som föregående not.
32. SSF protokoll 1944-06-19.
33. Statistisk årsbok för Stockholm 1969.
34. Stockholms stads fastighetsnämnd (1969): Se litteraturförteckningen.
35. Stockholms regionplanekontor: Skiss 1966 till regionplan för stockholmstrakten
36. Torsten Ljungberger, fastighetsdirektör i Stockholm under 1960-talets aktiva markförvävsperiod och vd i AB Strada, kommunens markförvävsbolag.
37. 1960-talets alla statliga markpolitiska reformer finns refererade i t ex Ronny Svenssons avhandling (Svensson 1975).
38. Sättraegendomen utbjöds till staden 1919, då ärendet finns i fastighetsnämndens protokoll (FsN 1919-11-12 §26), alltså under nämndens första år. Huruvida den hade utbudits redan tidigare vet jag inte.
39. De tre stiftelserna var: Sällskapet vänner till Pauvres Honteaux, Svenska Diakoniförbundet och Stockholms sjukhem.
40. Sättraavtalet SSF utl 115, 1961.
41. Statistisk årsbok för Stockholms kommun respektive år.
42. K.M:jts proposition 1974:150.
43. Som föregående not.
44. Ändringen av expropriationslagstiftningen, ExL 1972:719.
45. Enkät svar från Stockholms kommun (Kjell Hagström) i samband med Boverkets utredning 1991 och kompletterande upplysningar direkt av Kjell Hagström.
46. Enkät svar från Göteborgs och Malmö kommuner i samband med Boverkets utredning 1991.
47. Markvillkoret avskaffades genom riksdagsbeslut i december 1991 och upphörde 1991-12-31 (Proposition 1991/92:47).

48. Intervjusvar 1990-91 bl a från Börje Berglund, fastighetsdirektör, Stockholms kommun.
49. Intervjusvar från politiker från (m) och (fp), Stockholm.
50. "Stockholm ger möjligheter", kommunalt valprogram 1988 för moderaterna i Stockholm.
51. Borgarråd är en speciell benämning i Stockholms kommun. Se kapitel 6.
52. Gunnar Söderholm och Ingela Lind, båda (s) och intervjuade i egenskap av politiska borgarrådssekreterare på fastighetsroteln. Borgarrådet, Monica Andersson fanns under perioden januari-oktober 1991 inte tillgänglig för intervju.
53. Seminarium 1990-02-14 på kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet
54. FsN protokoll 1990-08-21 §38, bil.J.

## Kapitel 5. Markinnehav - markvärde - utnyttjandegrad

1. Fsk tju.utl 1990-03-15, Förslag till planprogram för Nybodahöjden.
2. Börje Berglund, fastighetsdirektör, Stockholms stad, intervju, maj 1991.
3. Detaljplan, Dp 8365, för Ärvingefältet. Genomförandebeskrivning, tju.utl 1989-10-20.
4. Olika förklaringar till värdet har givits av olika projektledare: Råmarkspris, uppräknat råmarkspris, marknadsvärde, värde för park-mark etc. Inget verkar dock plausibelt.
5. En viss "neutralisering" av faktorn "markens beskaffenhet" sker sedan genom det s k grundläggningsbidraget, som kommunen ger byggherren och vars storlek skall vara avpassat till just markens olika förutsättningar för bebyggelse. Grundläggningsbidraget är en ersättning för kommunens åtagande i tomträttsupplåtelsen att ställa "byggbar" mark till byggherrens förfogande.
6. Torsten Samuelsson, värderingsbyrå, Stockholms stad, fastighetskontoret. Intervju, november 1990.
7. Börje Berglund, fastighetsdirektör, Stockholms stad, intervju, maj 1991.
8. Budget 91 - verksamhetsprogram för Stockholms fastighetsnämnd.
9. T.ex Benton, Lil (1989): Se litteraturförteckningen Sandviken 1989.
10. Stående uttalande om tomträtt i verksamhetsprogrammen för Stockholms fastighetsnämnd - t ex 1991 års.
11. Stockholms fastighetsnämnd. Verksamhetsprogram 1991.
12. SSF prot. 1989-11-13 §44 och Utl nr 299.
13. SOU 1990:23 sid 35.
14. SOU 1990:23.
15. Torsten Samuelsson, Stockholms fastighetskontor, värderingsbyrå, intervju, november 1990.
16. Tax.värde x 1,33 x 0,95 x 1,20 + 145 (eller 125)kr/kvm = avgäldsunderlaget:  
 1,33 faktor för att få marknadsvärdet  
 0,95 faktor för reduktion av tomträttshavarens markarbete  
 1,20 faktor för prisutvecklingen  
 145 (125) kr kvm pålägg för stadens grundläggningsbidrag i innerstaden (respektive ytterstaden)
17. Torsten Samuelsson, Stockholms fastighetskontor, värderingsbyrå, november 1990.
18. Som föregående not och dessutom SOU 1990:23.
19. Börje Berglund och Jan Hallgren, Stockholms fastighetskontor intervjuer, maj 1991 resp april 1990.
20. SSF Utl nr 1987:243.
21. Som föregående not.
22. Börje Berglund, fastighetsdirektör, Stockholms stad, intervju, maj 1991.
23. Maj Simonsson-Cyrus, Stockholms fastighetskontor, intervju, augusti 1990.
24. Områdesplan för Liljeholmen, Stockholms stadsbyggnadskontor 1987.
25. Ackvisitonsskiss för Nybodahöjden, t ex HSB:s.
26. FsN prot 1990-04-28 §10. Vindsinredning i egendomen nr 10 i kv Vattuormen.

27. Detta kvarter var dock redan påbyggt och ärendet gällde endast avslutningen av tillbyggnaden varför Lindhagen avslutade med att förklara att "även jag saknar anledning att för detta undantagsfall motsätta mig framställningen".
28. FsN 1929-08-30 §10.
29. Som föregående not.
30. FsN 1929-09-06 §31.
31. Fsk tj.utl 1988-09-02. FsN 1988-10-25.
32. Uttalande på den sk Stadsbyggnadsakademiens seminarium 1992-01-29, Stockholms stad, Jan Inghe.
33. Gunnar Söderholm, intervju, juni 1991.
34. Leif Hjärpe, intervju, januari 1991.
35. Uttalande från 1960-talet, återfinner det dock inte!
36. Margareta Olofsson, intervju, januari 1991.
37. Sture Ramström, direktor, Stiftelsen Stora Sköndal, intervju, mars 1991. Ulf Hofstedt, projektledare, Stockholms fastighetskontor, april 1990 och mars 1991.
38. Arkitekttidningen, AT, nr 11/1990.

## Kapitel 6. Markanvisning

1. Antalet lägenheter i anvisningar är så löst, många lägenheter anvisas flera gånger och vissa anvisningsbeslut tas tillbaka etc. (Diskuterat senare i kapitlet).
2. FsN protokoll 1990-05-08.
3. Fsk tj.utl. 1990-03-20.
4. FsN protokoll 1990-05-08.
5. Fastighetskontorets lista över markanvisningar.
6. KBP för Stockholm 1991-96.
7. Kommunfullmäktige fattade 1992-03-04 beslut om omorganisation av de tekniska förvaltningarna. Denna trädde ikraft 1993-01-01. Syftet har bl a varit att skilja beställar- från utförarrollen, att bygga upp basorganisationen geografiskt istället för funktionellt, men det är också ett uttryck för krav på ekonomisk nedskärning med behov av rationalisering och effektivisering. Fastighetskontoret har blivit gatu- och fastighetskontoret med motsvarande i den politiska nämnden, förkortat GfK.
8. Oförändrat namn efter 1993-01-01, stadsbyggnadskontoret. Nämnden kallas nu stadsbyggnadsnämnden, tidigare byggnadsnämnden.
9. "Allmänt känt", men också bekräftat i många av intervjuerna.
10. Som föregående not.
11. Anders Bergström, Göteborgs fastighetskontor, intervju, december 1991.
12. Fsk tj.utl 1987-12-09, sid 6.
13. Fsk tj.utl 1990-03-20, sid 4.
14. PM 1976-03-26, Göteborgs fastighetskontor.
15. Fsk tj.utl 1987-12-09, sid 6.
16. Björn Köhlmark, projektledare, Stockholms fastighetskontor, intervju, april 1990.
17. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor. Uppgift 1990.
18. Björn Köhlmark, projektledare, Stockholms fastighetskontor, intervju, april 1990.
19. I den tidigare nämnda nya detaljplaneprocessen föreslogs ett slags standardiserad överenskommelse om ersättning, en "förgävesprojekteringsgaranti" som konsekvens av att man vill ha en tidig medverkan från byggherrens sida.
20. Som föregående not.

## Kapitel 7. Markanvisning - detaljstudiens uppläggning

1. SSF protokoll 1990-03-05.
2. Inbjudna talare på seminariet var: Peter Heimbürger (tidigare verksam på f d Statens Planverk), Hans Henecke (projektledare på Stockholms fastighetskontor), Håkan Falk (HSB), Monica Andersson (fastighetsborgarråd, Stockholms kommun)

## Kapitel 8. Markanvisningar - översikt över perioden 1945-80

1. Albert Aronson, politiskt verksam som socialdemokrat och på olika poster, bl a finansborgarråd, socialdemokratisk gruppledare i Stadshuset och åren 1944-71 vd för det allmännyttiga AB Svenska Bostäder, intervju, januari 1992.
2. Som föregående not
3. Som föregående not
4. Det framtida Stockholm, 1945 - se litteraturförteckning.
5. Albert Aronson, intervju, januari 1992.
6. Pass, David (1969) och FsN i omgångar i flera protokoll under 1951.
7. Riksdagen föreslog 1947 en lag som föreskrev att kommuner med mer än 10.000 invånare skulle uppträtta bostadsbyggnadsprogram. Dessa introducerades 1948.
8. FsN prot 1951-02-06 § 3 och 4.
9. Fsk, tjutl 1982-02-08.
10. FsN prot 1951-02-06 § 3 och 4.
11. Som föregående not, bil B.
12. Fsk tjänstemem 1951-01-27, FsN prot 1951-02-06.
13. Varje års statliga kvot hade dels en planerad fördelning, dels en faktisk. De redovisade byggherrekategorierna var fler än nu. Bl a redovisades stiftelser, pensionärshem, icke-kommunala allmännyttiga bolag m fl separat.
14. Fsk tjänstemem 1951-01-27, FsN prot 1951-02-06.
15. FsN prot 1956-04-27.
16. Pass, David (1973), se litteraturförteckning. Albert Aronson, intervju, januari 1992.
17. FsN prot 1956-04-27.
18. SSF Utl. 210:1959, prot 1959-06-15.
19. Som föregående not.
20. Lex Bollmora, SFS 1959 18/12 nr 605.
21. SSF 1961, utl 115 och Prosser-Weinestedt 1986.
22. Som föregående not.
23. Fsk Föredragnings PM 1962-09-12 till markdelegerade.
24. SFS 1961, utl 115.
25. SSF utl 1962-06-21, anmält i FsN 1962-07-03.
26. Fsk Föredragnings PM 1962-09-12 till markdelegerade.
27. Som föregående not - i tillägg.
28. FsN prot 1962-09-18.
29. Fsk. Markavdelningens föredragnings PM 1962-10-24 angående principiell markanvisning i Skärholmen-Vårberg.
30. Albert Aronson, intervju, januari 1992.
31. Som föregående not.
32. Fsk tj.utl 1969-12-01, bil. skriv. 1969-11-12.
33. SFS 1962 nr 655 och bostadsstyrelsens skrivelse av den 13 juli 1964 med kompletterande kommentarer.
34. Fsk tj.utl 1963-12-11, FsN 1963-12-17, även omtalat i Fsk tj.utl 1964-10-30.
35. FsN prot 1964-12-15.
36. FsN prot 1964-12-15 och 1964-10-06.  
Fsk tj.mem ang fortsatt bostadsproduktion genom de kommunala bolagens försorg. Fsk föredragnings PM 1964-12-14 till markdelegerade ang principiell markanvisning o s v.
37. FsN prot 1964-06-02.
38. Egnahemsverksamhet med "självbyggeri" organiserad av staden på kommunal mark sedan 1928.
39. FsN prot 1964-06-02.
40. Miljonprogrammet bl a i SOU 1965:32 och Prop 100/1967 s 173.  
Riksdagsbeslut 1965.
41. Fsk "Föredragningslista till markdelegerade" - godk av markdelegerade 1966-03-21.
42. Fsk Föredragnings PM 1965-11-19 till markdelegerade. FsN 1965-12-14.
43. Fsk Föredragnings PM 1966-03-17 angående anvisning o s v.
44. Studentlägenheter som AB Befä - en grupp enskilda företag - uppdrogs bygga.

45. Byggherrar med anvisning på södra Järvafältet:

Sv B	1.900	B:a Olsson	186	
Hyreshusl.	275	Olov Lindgren	106	
Fam	1.215	Axel Höglund	90	
Sthem	420	Hansson & Höglund	36	
Stbygg	870	S:a A=5.680	Philip Berg	117
HSB	850	BGB	275	
Riksb	585	Befa (stud.läg)	400	
SKB	330	S:a K=1.765	Reinh. Gustavs.	153 (lärl)
Småstugor	300	S:a S= 300	Folke Eriksson	153 (lärl)
			E. Dahl	148 (lärl)
			Togo Danielsson	150 (lärl)
			Olov Lindgren	150 (lärl)
			Kompensationsobj.	150 (2 st)

Källa: Fsk Föredrag. PM

1966-03-17 till markdeleg.

S:a E=2.114

A=allmännyttiga K=kooperativa S=småstugor E= enskilda lärl=lärlingsbyggen

46. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor, intervju 1991.
47. Till slut en mindre andel.
48. Fsk tj.mem 1968-12-09, FsN prot 1969-01-14.
49. Markanvisningsavtal - se kap 6.
50. Färdigplaner skall med ett kvartals intervall visa den planerade utbyggnaden och färdigställandegraden. De skall godkännas av FsN före byggstart.
51. Andelen till slut endast 9.5 %.
52. Fsk tj.mem 1968-12-09, FsN prot 1969-01-14.
53. Fsk tj.utl 1969-03-05, FsN prot 1969-03-11.
54. Fsk tj.mem 1968-12-09.
55. Fsk tj.utl 1969-03-05, bilaga.
56. Fsk tj.utl 1969-10-29, bilaga.
57. Fsk tj.utl 1969-10-29.
58. Kista, Husby, Akalla - en resumé för planerare. Informationsbroschyr, Sthlms kommun 1975.
59. Fsk tj.utl. 1969-10-29.
60. Som föregående not. Löftet hade 1964 givits HSB om lägenheter på bl a Järvafältet i stor mängd p g a att HSB då hade kunnat ställa mark till förfogande för försvarets evakuering (FsN prot 1964-06-02).
61. Fsk tj.utl 1969-12-01, bil skriv från 1969-11-12.
62. Som föregående not.
63. Fsk tj.utl 1969-10-29, FsN prot 1969-11-11.
64. Fsk tj.utl 1969-10-29, FsN prot 1969-11-11 med referenser till avtalen med förortskommunerna SSF 1963-06-17 (Salem), SSF 1965-10-15 (Botkyrka) och SSF 1966-06-20 (Huddinge).
65. Fsk tj.utl 1969-12-01, FsN prot 1969-12-16.
66. Fsk tj.utl 1971-05-05.
67. Fsk tj.utl 1971-06-utan angiven dag, bil.brev 1971-07-02, FsN prot 1971-06-29.
68. Fsk tj.utl 1975-01-15.
69. FsN 1969-12-09.
70. Fsk tj.utl 1975-01-15.
71. FsN prot 1975-02-18.
72. SSF 1975-09-15 och Fsk tj.utl 1975-09-15.
73. Fsk tj.utl 1976-03-02.
74. Som föregående not.
75. Jeger 1987. Anvisn FsN prot 1979-06-19 (och 1979-11-06).
82. Anvisning 1980-09-09, lista Fsk.
83. Informationsfolder om kvarteret Autopiloten utgiven av Stockholms Byggmästarförening 1991

## Kapitel 9. Markanvisningar och bostadsbyggande 1980-92

1. Stockholms fastighetskontor: Ajourfört register över markanvisningar fr o m 1980.
2. Även ett initiativ från fastighetskontoret (uppg. Lennart Ohlsson, Fsk)
3. Stockholms fastighetskontor: Ajourfört register över ansökningar om markanvisning fr o m 1987.

4. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor, kommentar i april 1993.
5. Under vissa perioder på 1960- och 70-talen kunde detta utgöra en mycket stor andel av markanvisning för bostäder. Anvisningen är Stockholms kommuns beslut och registreras där, men som bostadsbyggande registreras det inte i Stockholms statistik och det finns inte i det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet för Stockholm. Det enda exemplet på detta under 1980-talet är en anvisning till JM Bygg och Fastigheter AB 1985 inom Salems kommun. Marken såldes senare till byggherren.
6. Uträkningar baserade på fastighetskontorets register - se not 1 ovan.
7. Projekten finns redovisade i bilaga 1.
8. Fsk tj.utl 1990-07-30 "Förslag till förändring av detaljplaneprocessen. FSN prot. 1990-09-04. SSF se texten.
9. FSN prot 1988-02-16.
10. FSN prot 1985-08-27.
11. Allmännyttiga kommunala bolag: Icke vinstdrivande aktiebolag i vilka kommunen innehar flertalet aktier. Se även bilaga 2.
12. Allmännyttiga icke-kommunala bolag: Icke vinstdrivande aktiebolag med viss kommunal kontroll och av staten bedömda som allmännyttiga.
13. SKB = Stockholms Kooperativa Bostadsförening. Se vidare kapitel 10.
14. SBC Bo och Borätt AB bygger för bostadsrättsföreningar d v s för senare kooperativt ägande, men företagen är organiserade som enskilda bolag. Borätt är dotterföretag till det enskilda JM.
15. Fastighetsnämnden får ny sammansättning fr o m 1.10 valåret, kommunfullmäktige däremot från 1.1 året efter.
16. Andelslägenheter kan betraktas som ägda. Dessa är dock inte aktuella när det gäller bostadsbyggande på kommunal mark.
17. SKB - se not nr 13.
18. Fsk tj.utl 1980-05-20.
19. FSN prot 1975-02-18.
20. FSN prot 1976-04-06.
21. AB Stockholmshem, AB Svenska Bostäder och AB Familjebostäder.
22. Uppgift Lennart Ohlsson 1991, Stockholms fastighetskontor.
23. Uppgift, telefon, Sven Hansson, 1993-01-25. Sven Hansson avgick 1983 som fastighetsdirektör och blev därefter Vd för det allmännyttiga AB Svenska Bostäder.
24. Fsk tj.utl 1985-05-29.
25. FSN prot 1985-08-27.
26. Hökarängen: "Området bör delas mellan HSB/Riksbyggen (huvuddelen) och Svenska Bostäder". Här gällde det 500 lgh. FSN prot 1985-05-29.
27. FSN prot 1985-05-29, bilaga E.
28. FSN prot 1985-05-29, bilaga F.
29. FSN prot 1985-05-29
30. Skrivelse från HSB och Riksbyggen 1987-04-09 till fastighetskontoret. Fsk tj.utl 1987-09-24, bilaga 2.
31. FSN prot 1985-08-27.
32. Enligt uppgifter från företrädare för de båda bolagen.
33. Fsk tj.utl 1987-09-24.
34. Som föregående not.
35. FSN prot 1987-11-17, §43 + bilaga I. SBC Bo och AB Borätt räknades då fortfarande till den enskilda sektorn. SBC Bo ägs av Sveriges bostadsrättsföreningars centralorganisation och AB Borätt av det enskilda företaget JM Byggnads och Fastigheter AB. De har sedan räknats till den kooperativa sektorn. Ett helt informellt och internt klassificeringsbeslut. Ur min synpunkt naturligare att föra dem till enskilda, vinstdrivande, företag.
36. FSN prot 1987-12-15.
37. Fsk tj.utl 1990-10-10.
38. Som föregående not.
39. Fsk tj.utl 1987-12-09.
40. Här avses Kommunalt bostadsförsörjningsprogram för Stockholm 1988-92.
41. Fsk tj.utl 1987-12-09.
42. Som föregående not.
43. Fsk tj.utl 1990-03-20.
44. SBC Bo och AB Borätt, se not 30 ovan.
45. Fsk tj.utl 1990-03-20.
46. Som föregående not.
47. FSN prot 1990-05-08.
48. Som föregående not, bilaga L.

49. Intervjuer med fastighetsnämndens politiker företagna huvudsakligen 1990-91. Se kapitel 13.
50. FsN prot 1990-05-08, bilaga K, moderaternas/folkpartiets.
51. FsN prot 1990-05-08.
52. Kommunalt bostadsförsljningsprogram för Stockholm för 1990-94 "Bostäder i Stockholm". (FsN 1989-12-19).

## Kapitel 10. Aktörer

1. "Gruppen för stadsmiljöforskning vid Högskolan i Örebro" bildades 1987, men hade föregåtts av forskarsamarbete sedan början av 1980-talet. "Kommunforskningsprojektet i Örebro" (KFÖ) är ett tidigare projektnamn. Gruppen har presenterat sitt program i tryck, se "Gruppen för stadsmiljöforskning.. (1991) i litteraturförteckningen.
2. Kan marginellt uppträda som aktörer om en grupp eller organisation - t ex organiserade allergiker - går in och ansöker om mark för att sedan anlita byggare etc.
3. Cars uppgift: H. Fog & J. Brodin & A. Törnqvist & K. Åström (1989). Det kontrollerade byggandet.
4. Börje Berglund, fastighetsdirektör, intervju, maj 1991
5. Margareta Olofsson, intervju, januari 1991
6. Samuel Strandberg, intervju, december 1990
7. Carl-Erik Skärman, intervju, juni 1991
8. De lokala avdelningarna av HSB och Riksbyggen
9. Om SCB Bo och AB Borätt räknas till den enskilda sektorn, blir reservationen "huvudsakligen" överflödig.
10. Rolf Lund, Riksbyggen, intervju, juni 1990.
11. FsN prot 1991-06-18 och DN 1991-08-31.
12. Exemplet Mats Hulth (s), som bl a innehaft tre olika borgarrådsposter och därtill har ett nästan obegripligt stort antal uppdrag (Stockholms stadshus' personregister).

## Kapitel 11. Handläggarna - handläggningen

1. Seminarium, kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet. 1990-02-14.
2. FsN prot. 1990-05-08.
3. FsN prot 1988-02-16 och Fsk tj.utl 1987-12-15.
4. FsN prot 1990-05-08 och Fsk tj.utl 1990-03-20.
5. Peter Jacobsson, projektledare, Stockholms fastighetskontor, intervju, april 1990.
6. FsN prot. 1990-05-08.
7. FsN prot. 1987-02-03.
8. Fsk tjänsteutl 1987-12-09.
9. Peter Jacobsson, projektledare, Stockholms fastighetskontor, intervju, april 1990.
10. Som föregående not.
11. Som föregående not.
12. FsN prot 1988-02-16.
13. FsN prot 1990-05-08, Fsk tj.utl 1990-03-20.
14. Maj Simonsson, projektledare, Stockholms fastighetskontor, intervju, december 1990.
15. Bengt Kvist, Stockholms AB, intervju i mars 1990.
16. Maj Simonsson, projektledare, Stockholms fastighetskontor, intervju, december 1990.
17. Som föregående not.
18. Inger Sandberg, projektledare, Stockholms fastighetskontor, intervju, mars 1990.
19. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor, intervju 1990.
20. FsN prot 1987-11-17.
21. Jan Hallgren, projektledare, Stockholms fastighetskontor, intervju, april 1990.
22. Fsk tj.utl 1987-10-07.
23. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor, 1990.
24. FsN prot 1987-11-03.



25. Fastighetskontorets register över markanvisningar.
26. Ulf Hofstedt, projektledare, Stockholms fastighetskontor, intervju, maj 1990.
27. FSN prot 1988-02-16 och Fsk tj.utl 1987-12-09.
28. Fsk tj.utl 1987-12-09.
29. Intervjuer, Stockholms fastighetskontor.
30. 1992-01-29, "Stadsbyggnadsakademiens" seminarium "Kvalitet i stadsbyggandet". Stockholms stadsbyggnadskontor,
31. Detta gäller såväl intervjuerna sedda samlat (1990-91) som svaret från Lennart Ohlsson, fastighetskontoret, med anledning av uttalanden på seminarium 1992.
32. Fsk tj.utl 1987-12-09.
33. Parallella uppdrag innebär att byggherren/herrarna som får anvisning anlitar flera arkitektfirmor, vilka var och en upprättar förslag som sedan värderas i samråd av byggherrar och vederbörande förvaltning m a p utformning, kvalitet, ekonomi m m. Byggherren utser därefter arkitekter för fortsatt projektering. Från detta förfarande finns goda erfarenheter t ex från Enskededalen och Skarpnäcksfältet.
34. Iakttagelserna gäller t ex Solna (Johansson 1988), Södertälje (Falk 1987), Huddinge (Hallstensson 1990). För Malmö bekräftas det av samtal med Börje Johansson, fastighetskontoret och för Göteborg av Anders Bergström, fastighetskontoret.
35. Ann-Charlotte Samec, uppsatsmanuskript, Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet 1991.
36. Material från Stockholms stadsbyggnadskontor om "Markanvisningstävling för "Energisnåla Sunda Hus", utlyst sept 1989. Juryutlåtande från 1990-06-01.
37. Fsk tj.utl 1987-12-09.
38. Uttalande vid seminarium på kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet, 1990-02-14.
39. Fsk tj.utl 1990-10-10.
40. FSN prot 1980-09-09 i bilaga. Sven Hansson, intervju 1993-01-25 Detsamma gällde 1951-02-06, när en ny borgerlig mandatperiod i kf inleddes och fastighetsdirektören i bilaga B gjorde ett särskilt uttalande och klagade över FSN:s beslut att tilldela enskilda byggherrar mer mark än fastighetskontoret hade föreslagit.
41. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor. Kommentar till texten, mars 1993.
42. FSN prot. 1920-09-08, bilaga A.
43. Gunnar Söderholm och Ingela Lind, båda då politiska borgarrådssekreterare på fastighetsroteln, intervju, juni 1991.
44. Stig Jacobsson, arkitekt, stadsbyggnadskontoret, tidigare ansvarig för planarbetet på Nybodahöjden, intervju, mars 1991.
45. T ex Jan Hallgren, Stockholms fastighetskontor och Bengt Kvist AB Stockholmshem, intervjuer 1990.

## Kapitel 11. Byggherrar

1. Stockholms fastighetskontors register över markansökningar och markanvisningar.
2. Som föregående not.
3. Deltagande i markanvisningstävling registreras inte som ansökningar.
4. Statistik från Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, 1990-01-23.
5. AB Stadsholmen är dessutom ombildat numera.
6. Konkurrensvillkoret (SFS 1974:946) reglerade att statliga lån endast utgick om byggarbetena upphandlades efter anbud. Trädde i kraft 1975-01-01 (se avsnitt 4.3.5).
7. SOU 1972:40 och 1990:62.
8. MKB, Malmö Kommunala Bostads AB, 16.500 lägenheter. Dock finns även Bunkeflobyggen AB, dotterföretag till Riksbyggen, med c:a 2.000 lägenheter.
9. Intervjusvar, R.Gineman, AB Svenska Bostäder B.Kvist, AB Stockholmshem och S. Linder, Familjebostäder AB. maj-juni 1990.
10. HSB och Riksbyggen kallas ibland rikskooperativa och ibland folkrörelsekooperativa, tidigare ibland även reguljärt kooperativa (SSF prot 15.6 1959).

11. HSB:s och Riksbyggens lokalavdelningar har olika geografisk omfattning (HSB Stockholm=Stockholms stad + 10 centrala förortskommuner. Riksbyggen Stockholm= alla Stockholms läns kommuner utom Norrtälje och Sigtuna.
12. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor, uppgift 1992.
13. I hela koncernen 30.000 anställda 1988 (Gabrielsson & Möller 1988).
14. Christer Salén, Stockholms Byggnadsförening, intervju, februari 1992. Katalogmaterial från föreningen.
15. BGB AB tillhörde inte föreningen.
16. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, statistik 1990.
17. SBC = Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation, bildat 1921.
18. Gunnar Hedén, Besqab AB, intervju, mars 1991.
19. I huvudsak från Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor.
20. Rapport 10/1989, sid 77.
21. Föredragnings PM 1966-03-17 till markdelegerade. Stockholms fastighetskontor.
22. Huvudsaklig källa till företagsbeskrivningarna är deras årsredovisningar kompletterat med upplysningar ur intervju svar.
23. Fastighetskontorets register över markansökningar och markanvisningar
24. Johan Rådberg, KTH, brev i februari 1990.
25. Länsstyrelsens rapport 10/1989.
26. Markvillkoret, K Mjt prop 1974:150, SFS 1974:946.
27. ROT-programmet. Statligt program för speciell stimulans för ombyggnad av bostäder Reparation - Ombyggnad - Tillbyggnad.
28. Albert Aronson, intervju, januari 1992.
29. HSB övertog hela den markanvisning fastighetsnämnden hade givit Platzer Bygg AB.
30. Fsk tjänst.utl 1971-07-02 med citat ur SKB:s brev till fastighetsnämnden 1970-10-23.
31. Einar Mattsson Byggnads AB, Einar Mattsson, intervju, juni 1990.
32. JM Byggnads och Fastighets AB, Staffan Lidström, intervju, juni 1990.
33. Börje Berglund, fastighetsdirektör i Stockholms stad, intervju i maj 1991.
34. AB Svenska Bostäder, Richard Gineman, intervju, juni 1990.
35. AB Familjebostäder, Sune Linder, intervju, juni 1990.
36. HSB Stockholm, Håkan Falk, intervju, maj 1990.
37. HSB:s informationsavdelning. Tryckt material inför kampanjen.
38. AB Stockholms hem, Bengt Kvist, intervju, juni 1990.
39. Som föregående not.
40. Samuel Strandberg (fp).
41. Fastighetskontorets samlade ansökningar.
42. Undertecknat Hallström & Nisses AB, Stockholmsregionen, Gunnar Boström.
43. Fastighetskontorets samlade ansökningar.
44. Som föregående not.
45. Fsk tj.utl 1990-03-20.
46. FSN prot 1990-05-08.
47. Besqab Projekt och Fastigheter AB, Gunnar Hedén, intervju, mars 1991.
48. Fribyggen, termen för JM:s specialitet med förenklingar och avsteg från en del normer i avsikt att sänka produktionskostnaderna.
49. HSB Stockholm, Håkan Falk, intervju, maj 1990.
50. Riksbyggen/SKB:s broschyr "Bostäder i park".
51. HSB Stockholm, Håkan Falk, intervju, maj 1990.
52. LjungbergGruppen AB, Anders Nylander, intervju, augusti 1990.
53. Som föregående not.
54. BGB i Stockholm AB, Janeric Carlsson, intervju, augusti 1990.
55. Stiftelsen Stora Sköndal, Sture Ramström, intervju, mars 1991.
56. BGB i Stockholm AB, Janeric Carlsson, Se även Hökarängen kapitel 9.
57. Som föregående not.
58. Diös AB (SIAB), Henrik Bromfält, intervju, februari 1991.
59. Stockholms Byggnadsförening, Christer Salén, mars 1992.
60. Som föregående not.
61. Som föregående not.
62. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor.
63. Länsstyrelsen, allmänna enheten, beslut 1975-09-22, ärende nr 32.071-58-75.

64. FSN prot 1975-02-18.
65. Behandlat i avsnitt 9.3 om samlade stora anvisningsbeslut.
66. Länsstyrelsen, allmänna enheten, beslut 1975-09-22, ärende nr 32.071-58-75
67. Regeringsrättens dom 3582-1975, 1976-06-15.
68. Brev till kammarrätten 1985-10-14 från direktör Olle Lundberg som ställföreträdare för Stockholms fastighetsägareförening.
69. Kammarrättens dom 1986-05-12.
70. FSN prot 1985-08-27, §48.
71. Brev från dir Olle Lundberg - se not 68.
72. Kammarrättens dom 1986-05-12 mål nr 6808-1985 med hänvisning till Fsk tj.utl 1985-11-27, FSN prot. 1985-12-14.
73. Kammarrätten i Stockholm dom 1986-05-12 mål nr 6808-1985.
74. Regeringsrätten. Beslut 1986-10-20 nr 2794-1986.
75. FSN prot 1986-12-02.
76. Börje Berglund, fastighetsdirektör, intervju 1991-05-16.
77. Intervjuer med representanter för byggherreföretag huvudsakligen under perioden maj - juni 1990.
78. Sättraöverenskommelsen se avsnitt 8.5.
79. Med undantag för vissa enstaka år.
80. Samuel Strandberg (fp), fastighetsnämnden, intervju december 1990.
81. HSB hade vid sin start 1923 ett starkt socialdemokratiskt stöd och var dessutom den organisation som tillsammans med staden startade det allmännyttiga AB Familjebostäder.
82. Bestämmelser om högsta överlåtelsepriser på bostadsrättslägenheter och hyresnämndens kontroll av priserna gällde t o m 1968.
83. Sättraöverenskommelsen, 15 februari 1961.
84. HSB Stockholm, Håkan Falk, intervju, maj 1990 och vid seminarium på kulturgeografiska institutionen, februari 1990.
85. SSF prot 1959-05-15 och FSN prot 1975-02-18.
86. SSF Yttrande 1959-05-15 §4 om fortsatt bostadsproduktion genom de kommunala bolagens försorg.
87. Olle Engkvist, nästan legendarisk "storbyggmästare" i Stockholm 1922-1971, som bl a gjort sig känd som djärv byggmästare i många projekt med nymodiga bostadssociala idéer som t ex smalhus, den första bostadssaneringen i Gamla Stan, stjärnhus, radhus och kollektivhus.
88. Börje Berglund, fastighetsdirektör, Stockholms stad 1991-05-16.
89. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor, 1990-91.
90. Gunnar Boström, Hallström & Nisses, intervju, januari 1991.
91. Börje Berglund, fastighetsdirektör, Stockholms stad, 1991-05-16.
92. Gunnar Boström, Hallström & Nisses, intervju, januari 1991.
93. Fsk, register över markansökningar.
94. Gunnar Boström, Hallström & Nisses, intervju, januari 1991.
95. "Markanvisningstävling för energisnåla bostadshus med bra komfort" anordnad 1989 av Stockholms stad och Statens råd för byggnadsforskning. Kommenterad i kapitel 6.
96. Börje Nyberg uppgift, Hallström & Nisses Öst AB, juni 1993.
97. Uppgifter ur Anna Petterssons ej färdigställda uppsats om markanvisningar i Malmö (1987) och direkt intervju med Börje Johansson, Malmö fastighetskontor, juni 1993.
98. Börje Johansson, Malmö fastighetskontor, intervju, juni 1993.
99. Som föregående not.
100. Fastighetskontorets register över markansökningar.

## Kap 13. Politiker - politiken

1. FSN prot 1985-08-27, §48.
2. FSN prot 1988-02-16, §36.
3. FSN prot 1990-05-08, §43.
4. Enligt intervjuerna, bl a med Mats Hulth, socialdemokrat, industriborgarråd, tidigare fastighetsborgarråd, oktober 1992.
5. Lars Almström, moderat, FSN, intervju, december 1990.
6. SSF, motion nr 29, 1924. F. Ström m fl.
7. Carl-Erik Skärman, moderat, intervju, juni 1991.
8. SSF yttrande 1950-05-15, §3
9. (k) = kommunisterna.
10. SSF yttrande 1950-05-15, §14.

11. FsN prot 1985-08-27. Redovisat även i kapitel 9.4.
12. Partiernas tryckta kommunala valprogram etc inför valen 1988 och 1991.
13. Stockholm, en unik stad. Kommunalpolitiskt program. Socialdemokraterna i Stockholm. 1991.
14. Stockholm. Staden med Hjärtat till Vänster.
15. Vägen till ett liberalare Stockholm. Folkpartiet liberalerna. Stockholms stad. 1991.
16. Valmanifest. Moderata samlingspartiet. Stockholms stad. 1991.
17. Levande Stockholm. Stockholmscentern 1991.
18. Nyckeln till en levande stad. Stockholmspartiet 1991.
19. SSF 1959, 1975, 1985
20. Länsstyrelsen, allmänna enheten, beslut 1975-09-22, ärende nr 32.071-58-75, se även avsnitt 10.4,
21. Sättraöverenskommelsen.
22. Lars Almström, intervju 1991.
23. Carl-Erik Skårman, intervju, juni 1991.
24. Monica Andersson, seminarium kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet, 1990-02-14.
25. \* från 1989 namnändring från vänsterpartiet kommunisterna förkortat vpk till vänsterpartiet, förkortat v.
  - \*\* Under motsvarande mandatperiod i kommunfullmäktige hade s+vpk 49 mandat, m+fp+c 49 mandat och sp 3 mandat, varför sp hade vågmästarposition i kommunfullmäktige men inte i fastighetsnämnden.
  - \*\*\* Fastighetsnämnden hade t o m 1982 7 ledamöter men har fr o m 1983 haft 9.
  - ++ Orsaken till växlingen från socialistisk till borgerlig majoritet i fsthgtsnämnden 1987 under valperioden 1986-88 var att stockholmspartiet anslöt sig till det borgerliga blocket i budgetarbetet, vilket resulterade i avhopp av den socialdemokratiska finansborgarrådet. Vissa nämnder fick ändrad majoritet - bl a fastighetsnämnden, som då alltså blev borgerligt dominerad.
  - +++ Ställningen mellan det socialistiska och borgerliga blocket var jämn, sp var vågmästare.
26. a. se t ex \*\* i not 25 ovanför.
  - b. under valperioden 1988-91 med jämn ställning mellan de båda politiska blocken gav stockholmspartiet i fullmäktige sitt stöd fram till hösten 1990 men gjorde i budgetarbetet fr o m april 1991 gemensam sak med de borgerliga partierna, varför fullmäktige i princip fick borgerlig majoritet med s i opposition. Detta föranledde emellertid inga förändringar i fastighetsnämnden.
27. Projekt vid högskolan i Örebro - angivna i not nr 1 i kapitel 10.
28. Felet bekräftat på fastighetskontoret.
29. Orsaken till att olika källor ger olika antal lägenheter finns på ett generellt plan förklarat i kapitel 6.2. En orsak till skillnader mellan vissa tjänsteutlåtanden och fastighetskontorets register är att registret är ett internt arbetsinstrument med vissa fel som sedan korrigeras i utlåtandena innan de föreläggs politikerna. Därför har jag valt att använda utlåtandets uppgifter när sådana finns. Det stora felet för 1981 i utlåtandet är ett undantag - troligen en ren felskrivning. Även för 1980 är det en ganska stor skillnad:
 

enl tjutl 1982-02-08	65 %	16 %	19 %	2.093 lgh
enl lista 1991-10-03	67 %	13 %	20 %	2.007 lgh
- 30.\* 1980-82 separat redovisat inom majoritetsperioden 1977-82 för att perioden 1980-90, som studien främst avser, ska kunna urskiljas.
  - \*\* Som nämnts tidigare hade fastighetsnämnden här borgerlig majoritet, men kommunfullmäktige jämn med stockholmspartiet som vågmästare.
31. FsN prot 1980-09-09.
32. Sättraprincipen - se kapitel 8.5.
33. 1980-talets stora samlade beslut - se kapitel 9.3.
34. SSF 1975-09-15 §18, utl 181: Principuttalande av kommunfullmäktige om fortsatt bostadsproduktion genom de kommunala bolagens försorg.
35. Lennart Ohlsson, Stockholms fastighetskontor.
36. Albert Aronson, intervju, januari 1992.
37. Sven Hansson, telefonintervju, januari 1993.
38. Hans Wohlin, 1992-04-18, då stadsbyggnadsdirektör, i samband med disputation (Göran Cars, KTH).
39. Tjänsteman, fastighetskontoret, april 1990.
40. Lars Almström, intervju 1991.
41. Som föregående not.

42. FsN prot 1984-05-22.
43. Barbro Noreson, intervju, december 1990.
44. Carl-Erik Skårman, intervju, juni 1991.
45. Leif Hjärpe, intervju, januari 1991.
46. SSF, yttrande 1950-05-15, §3.
47. Som föregående not.
48. Mats Hulth (s), fastighetsborgarråd och därmed ordförande i fastighetsnämnden vid det aktuella beslutet 1985-08-27 - vid intervjutillfället, oktober 1992, industriborgarråd.
49. För Årstafältets del fanns t ex redan idéskisser från flera byggherrar. Ett program för det fortsatta arbetet med planläggningen presenterades i februari 1990. Trafiklösningarna - främst den sk Södra länken (billed) och en ny snabbspårväg där båda är delar av den sk Dennisöverenskommelsen har genom den stora investeringstygnd de representerar och genom länge oförenliga politiska ståndpunkter till överenskommelsen fördröjt planeringen. Trafiklösningen är en förutsättning för exploatering av fältet och därmed för markanvisning - en fördröjning som troligen också förstärkts av konjunkturedgången. För Stora Sköndal är det istället beroendet av en inblandad privat markägare som, även här i kombination med konjunkturläget, fördröjt markanvisningarna.
50. Seminarium på Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet, 1990-02-16.
51. Valet 1991-09-15.
52. Fastighetskontorets register över markanvisningar.
53. På samma sätt som i Nybodahöjden - se kapitel 2.
54. Stockholms stad har sedan 1926 erbjudit möjligheten att på tomträttsmark själv bygga eget hem men i regi av fastighetskontorets småhusavdelning. Omkring 13.000 sådana sk småstugor har byggts. Verksamheten existerar fortfarande om än i något annorlunda form. Se även kap 4.
55. FsN prot 1980-09-09.
56. Kvarteret Autopiloten i Skarpnäck.
57. FsN prot 1980-09-09.
58. Södra stationsområdet anvisning, FsN 1984-05-22.
59. Fsk tj.utl 1987-10-07, FsN prot 1987-11-17.
60. Leif Hjärpe, Stockholms fastighetsnämnd, intervju, januari 1991.
61. Gunnar Söderholm, fastighetsroteln Stockholm, intervju, juni 1991
62. Som föregående not.
63. Som föregående not.
64. Bent Kvist, AB Stockholms hem, intervju, april 1990.
65. Intervjuer på fastighetsnämnden och Riksbyggen (Rolf Lund).
66. FsN prot 1990-05-08.
67. Carl-Erik Skårman, intervju, juni 1991.
68. Fsk tj.utl 1987-12-09, bilaga 1 - skrivelse till FsN 1987-09-08 från ledamöter (m), (fp), och (sp) angående markanvisningstävlingar.
69. FsN prot 1988-02-16.
70. Det stora samlade beslutet 1988-02-16 - se avsnitt 9.3.
71. Intervjuer med politiker överlag.
72. Margareta Olofsson, intervju, januari 1991.
73. Anders Nylander, intervju, augusti 1990.
74. Sven-Olof Törehed, intervju, mars 1990.
75. Anders Nylander, LjungbergGruppen och planhandlingarna för projektet Ärvingefältet (Detaljplan för Ärvingefältet inom stadsdelen Kista, Dp 8365).
76. FsN prot 1984-11-23.
77. FsN december 1986.
78. FsN prot 1987-08-27.
79. De stora samlade besluten på 1980-talet - se avsnitt 9.3.
80. FsN prot 1987-02-03.
81. FsN prot 1988-02-16 och Fsk tj.utl 1987-12-09.
82. Leif Hjärpe, intervju, januari 1991.
83. I tidningen HSB-nytt 6/1991 annonserades HSB:s förvärv av Reinholds' projekt i Ruddammen med inbjudan till medlemmar att anmäla intresse. I påföljande nummer - 1/1992 - dementerade HSB uppgiften, projektet var för dyrt, HSB avstod. Riksbyggen gick istället in som köpare.
84. Peter Jacobsson, fastighetskontoret, intervju, april 1990.
85. Samuel Strandberg om förgävesprojektering.
86. FsN prot 1988-02-16, Fsk tj.utl 1987-12-09.
87. Leif Hjärpe, intervju, januari 1991.

88. FSN prot 1990-05-08.
89. Barbro Noreson, intervju, december 1990.
90. FSN prot 1989-06-20.
91. Håkan Falk, intervju, maj 1990.
92. FSN prot 1989-08-22, om Långbro.
93. FSN prot 1989-09-05, reservation Samuel Strandberg m fl.
94. Gunnar Söderholm, intervju, juni 1991.
95. Leif Hjärpe, intervju, januari 1991.
96. Barbro Noreson, intervju, december 1990.
97. Samuel Strandberg, intervju, december 1990.
98. FSN prot 1985-08-27.
99. Ny majoritet fr o m 1987, mitt under valperioden. Orsak: Se not nr 25 ovan i stycket markerat ++.
100. Stockholmshem AB förvaltar större delen av Hökarängens lägenheter medan motsvarande gäller för Svenska Bostäder AB i Västberga. Ändå föreslog fastighetskontoret Stockholmshem för Västberga och Svenska Bostäder för Hökarängen, dvs helt i strid med den sk förvaltningsprincipen. "Det hade varit svårt för Svenska Bostäder att bygga udda hus mellan Stockholmshems hus i Hökarängen och gå där och klippa grässnuttar (R. Gineman, Svenska Bostäder, intervju juni 1990).
101. FSN prot 1987-09-24.
102. FSN prot 1987-11-03.
103. FSN prot 1987-12-15.
104. Einar Mattsson, JM och BGB.
105. Samuel Strandberg, intervju, december 1990.
106. Planen för kv Nattvakten underkändes av kf 1990-03-05.
107. Samuel Strandberg (fp) och Barbro Noreson (m).
108. FSN prot 1990-12-18.
109. Fsk tj.utl 1987-09-24, bilaga 2.
110. FSN prot 1985-08-27.
111. FSN prot 1986-12-02.
112. 1990 anvisning i Årsta till företaget Residentia.

## Kapitel 14. Markanvisningarnas resultat och effekter

1. FSN prot 1969-11-11, Fsk tj.utl 1969-10-20.
2. FSN prot 1964-06-02.
3. Kvarteret Hamnvakten är beläget på sydöstra stranden av Södermalm intill Hammarbykanalen.
4. Planerna för kv Mjärden, N:a Hammarbyhamnen. Detaljplan nr DP 8526 (laga kraft 1992-04-15), Stockholms stadsbyggnadskontor.
5. Gunnar Söderholm, intervju, juni 1991.
6. SNS=studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Grundat 1948 som "oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor". Just detta projekt är finansierat av 18 enskilda företag - byggföretag och finansinstitut.
7. Albert Aronson, känd kommunalpolitiker (s) och verkställande direktör 1947-71 för det allmännyttiga AB Svenska Bostäder, intervju, jan 1992
8. Niva 1989 sid 199 ff
9. Svenska Dagbladet 1991-09-03.
10. Gruppen för stadsmiljöforskning vid Högskolan i Örebro, bildad 1987 och en formaliserad fortsättning på det sk Kommunforskningsprojektet vid samma högskola (enl gruppens programskrift 1991).
11. David Harvey, Dagens Nyheter, 1989-05-06.
12. Gunnar Söderholm (s) och Ingela Lind (s), politiska borgarrådssekreterare på fastighetsroteln, Stockholms kommun, intervju, juni 1991.
13. Stockholm ger möjligheter. Kommunalt valprogram 1988. Moderaterna Stockholm.
14. Lars Almström (m) och Barbro Noreson (m), fastighetsnämnden, intervjuer, december 1990. C-E. Skärman (m), då stadsbyggnadsborgarråd, intervju, juni 1991.
15. Gunnar Söderholm (s), politisk borgarrådssekreterare, fastighetsroteln, intervju, juni 1991.
16. Johan Rådberg, brev, februari 1992
17. SOU 1945:63, 1964:42, 1966:23,24, 1972:40 med tillhörande propositioner och beslut.

18. Markvillkoret = kommunal förmedling av mark som statligt lånevillkor. Konkurrensvillkoret = upphandling av entreprenader efter anbud statligt lånevillkor. Båda från 1975. Se avsnitt 4.3.6.
19. FSN 1975-02-18.
20. SSF prot 1975-04-07.
21. FSN prot 1975-02-18 §37.
22. Lennart Ohlsson, uppgifter, Stockholms fastighetskontor, 1990.
23. Börje Berglund, fastighetsdirektör, Stockholm, juni 1991.
24. Hans Henecke, seminarium, kulturgeografiska institutionen, 1992-02-14
25. Här måste man skilja på de "rikskooperativa" eller "folkrörelsekooperativa" gamla (HSB och Riksbyggen) (kallades "reguljärt kooperativa" på 1950-talet) och de nya som t ex SBC Bo och AB Borätt, som är vinstdrivande.
26. I hela Stockholm län fanns 1980 (FoB-80) 27.2 % av totala antalet lägenheter inom den allmännyttiga kategorin och 1985 29.6 %. De norra förortskommunerna hade 23.8 % och de södra 36.9.
27. Folk- och bostadsräkningen 1985.
28. Statistik från SABO, 1990 och FoB 1980 och 1985.
29. Undersökningar knutna till "Gruppen för stadsmiljöforskning" vid högskolan i Örebro och till det sk Kommunforskningsprojektet vid samma högskola tidigare.
30. SABO-statistik
31. Statistisk årsbok för Stockholm 1991, statistik från SABO, 1990.
32. Riksdagsbeslut 1936 om statligt stöd till mindre bemedlade barnrika familjer - se kapitel 4. Kommunal mark och byggande i kommunal regi var ett villkor.
33. Dessa termer - översättning från engelskan - har jag inte fabricerat utan fått ur litteraturen på området, men minns inte varifrån. De är något provokativa, men samtidigt komprimerat beskrivande av det särpräglade med allmännyttiga bostäder i Sverige. Jag hoppas "uppfinnaren" ursäktar.
34. En brist på denna typ av undersökningar om de allmännyttiga företagens betydelse i ett större bostadssocialt sammanhang bekräftas från SABO (Margareta Granström).
35. Leif Hjärpe, intervju, januari 1991.
36. Sven Eric Asplund, intervju, december 1990.
37. Att man undviker "affärer" är ett uppfattning som intervjuer med alla tre aktörsgруппerna ger belägg för.
38. Detta har t o m det "trogna" och stabila SKB givit uttryck för (Wiklund 1991, sid 192).
38. Carl-Erik Skårman, då stadsbyggnadsborgarråd, intervju, juni 1991.
40. Karin Wiklund, VD i SKB, seminarium 1992-01-29.
41. Börje Berglund, fastighetsdirektör, intervju, maj 1991.
42. Margareta Olofsson (v), ledamot i fastighetsnämnden, intervju, januari 1991.
43. Uttryck som flera av de intervjuade använt.
44. Rickard Gineman, AB Svenska Bostäder, intervju, juni 1990.
45. Lindberg, G. & Karlberg, B.: Den nya allmännyttan. SABO utveckling. Rapport 7. Stockholm 1988.
46. Gunnar Söderholm (s), borgarrådssekreterare, intervju, juni 1991
47. Carl-Erik Skårman, intervju, juni 1991
48. Monica Andersson, seminarium, kulturgeografiska inst. 1990-02-14 och i Dagens Nyheter 1990-11-08.
49. Karin Wiklund, seminarium Stockholms stadsbyggnadskontor, "Stadsbyggnadsakademien, 1992-01-29.
50. Som föregående not.
51. Jan Inghe, seminarium, Stockholms stadsbyggnadskontor 1992-01-29.
52. Det framtida Stockholm (1947). Program inför arbetet med generalplan 1952 för Stockholm.
53. Om anvisningsmotiven till projekten, se kapitel 11 och 13.
54. Sättra och Bredäng, se kapitel 8, Enskededalen, se kapitel 9 och 12.
55. Hyran för en bostad bestäms enligt hyreslagen av bruksvärdet. Det bestäms i praktiken i förhandlingar mellan hyresgästförening och allmännyttiga företag. Privata hyresvärdars hyra får inte påtagligt överstiga hyran för motsvarande lägenheter som ägs av ett allmännyttigt bostadsföretag.
56. Strukturplan för Hammarbyhöjden och Skärmarbrink, rapport nr 3 från stadsförnyelsegruppen, Stockholms stad, februari 1985.
57. Sättraegendomen - se kapitel 4.

58. Johan Rådberg, KTH, samtal, februari 1990
59. Bengt Kvist, Stockholmshem, intervju, juni 1990.
60. Olle Engkvist i "Utlåtande om 'Det framtida Stockholm' från offentliga organ och enskilda. Stockholm 1946.
61. Johan Rådberg, samtal, mars 1991.
62. Markvillkoret - kommunalt förmedlad mark som villkor för statliga lån, infört fr o m 1975. Se kapitel 4.
63. Företagen skulle ha varit verksamma de senaste fem åren.
64. Hans Henecke, seminarium, kulturgeografiska institutionen 1990-02-14.
65. Gunnar Söderholm (s), politisk borgarrådssekreterare på fastighetsroteln, intervju, juni 1991.
66. Lars Almström (m) intervju, december 1990.
67. Gunnar Söderholm (s), se not 69 ovan.
68. Ingela Lind (s), politisk borgarrådssekreterare på fastighetsroteln, intervju, juni 1991.
69. En ny återhållsamhet har märkts i många dokument från kommunen det senaste året - en viss omprövning, antagligen förstärkt av konjunkturen. Nummer 3-1993 av tidskriften PLAN ger också uttryck för detta.
70. Statistik från SABO.
71. Petersson, Anna: Markanvisningar i Malmö. Förberedelser för icke fullföljt uppsatsarbete. Intervjuerna utförda 1987 och uppgifterna här återgivna med författarens tillstånd.
72. Främst Börje Johansson, Malmö fastighetskontor, intervju, maj 1993.
73. Oscar Stenberg är den som samfällt nämnts i detta sammanhang. Ur intervjuer utförda av Anna Pettersson och undertecknad.
74. Såväl Stockholm som Malmö har f n dessutom varsitt allmännyttigt men icke-kommunalt bolag, AB Stockholmsbyggen respektive AB Bunkeflobyggen, båda dotterföretag till Riksbyggen och båda med betydligt mindre antal lägenheter än de övriga allmännyttiga i respektive stad.
75. Börje Johansson, Malmö fastighetskontor, intervjuer 1987 och 1993 och PM 1989-05-10 från Malmö fastighetskontor.
76. Samma som föregående not och dessutom intervjuer med vissa politiker 1987.
77. Anders Bergström, Göteborgs fastighetskontor, intervju, december 1992.
78. Göteborgs fastighetskontor, tjänsteutlåtande 1989-03-13 dnr 745/88 med bilaga PM från 1976-03-26.
79. Göteborgs fastighetskontor, PM 1976-03-26 som bilaga till tjänsteutlåtande 1989-03-13 dnr 745/88.
80. Robert Dijckmeester, Amsterdams kommun, föreläsningar om "Land Policy and Public Housing", stencil, Amsterdam 1992.
81. Ineke Teijmant, Faculty of Political and Socio-Cultural Sciences, University of Amsterdam, korrespondens, juli 1993.
82. Skiss till regionplan 1966 för Stockholmstrakten.
83. I planeringssammanhang används ofta begreppet Storstockholm som då avser länets kommuner utom de tre yttre och i många avseenden självständigare Södertälje, Nynäshamn och Norrtälje.

## Kapitel 15. Avslutning

1. Leif Hjärpe, intervju, januari 1991.
2. F&N prot 1992-11-03.



# KÄLLOR

## 1. Litteratur

- Anton, Thomas J. (1975): *Governing Greater Stockholm*. Univ. of California Press. Berkeley.
- Aronson, Albert (1974): *Bostadspolitik*. Ur "Ytterstad", utgiven av Stockholms kommun.
- Bengs Ch. & Loikkanen H.A. (1991): *The Finnish Housing Market: Structure, Institutions and Policy Issues*. Ur Hårsman & Quigley 1991. Se Hårsman.
- Bengs, Crister (1993): *Spekulation, plats, tid samt tolkning*. Publications 113, Tampere University of Technology.
- Bengtson, O. & Delden, J. & Lundgren, J. (1970): *Rapport Tensta*. PAN/Norstedts.
- Bengtson, Olle (1962): *Vem bär ansvar för bostadskrisen? Verdandidebatt*.
- Bengtson, Olle (1985): *Einar Mattsson, byggmästaren*. Byggförlaget. Stockholm.
- Benton, Lil (1983): *Kommunerna, byggintressenterna och bostadsmarken*. Kommun 5 - Malmö. Stencil från Statens institut för byggnadsforskning.
- Benton, Lil (1988): *From market competition to monopoly and from monopoly to market competition. Impact of the Land and Competition Stipulations*. Uppsala University. Department of Business Studies.
- Benton, Lil (1989): *Kompendium i fastighetsvärdering*. Högskolan Gävle/Sandviken.
- Bodström, Kerstin (1976): *Koloniträdgårdar, en stadsplaneringens restpost*. Ur Ymer 1976.
- Bodström, Kerstin (1979): *Bostad - arbete - samhälle. Möjligheter och restriktioner vid samlokalisering*. Statens råd för byggnadsforskning, Rapport R 77:1979. Stockholm.
- Bodström, Kerstin (1990): *Stadsexkursionsguide*. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Boverket (1991): *Studiet av markvillkoret och dess tillämpning*. Stencil. Boverket. Karlskrona.
- Boverket (1993): *Svensk bostadsmarknad i internationell belysning*. Rapport 1993:2.
- Brunfelter, Ulf (1984): *Svensk planlagstiftning i historiskt perspektiv. Rättsliga metoder i markpolitiken*. Byggnadsforskningsrådet. Rapport R37:1984. Stockholm.
- Cars, G. & Snickars, F. (1990): *Förhandlingsplanering*. KTH. Avd för regional planering, 1990-08-31. Stockholm.
- Cars, Göran (1992): *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*. KTH. Avd för regional planering. Stockholm.
- Clark, Eric (1987): *The Rent Gap and Urban Change. Case Studies in Malmö 1860-1985*. Meddel. från Lunds universitets geografiska institutioner, avhandlingar 101. Lund.
- Danermark, B. & Vintheimer, S. (1991): *Housing provision in european growth regions*. Statens råd för byggnadsforskning. Document D14:1991. Stockholm.
- Darin-Drabkin, Haim (1977): *Land Policy and Urban Growth*. Pergamon Press. Oxford.
- Det framtida Stockholm (1945). *Riktlinjer för Stockholms generalplan*. Stockholms stadsplanekontor.
- Det framtida Stockholm. *Utlåtanden (1946) från offentliga organ och enskilda*. Stockholms stadsplanekontor.
- Dufva, Arne (1985): *Trafik, broar, tunnelbanor, gator*. Stockholms tekniska historia. Stockholmsmonografier 62:1. Stockholms kommun.
- Duncan, Simon (1989): *Development gains and housing provision in Britain and Sweden*. Transactions. Institute of British Geographers. Vol 14, nr 2.
- Duncan, S. & Barlow, J. (1991): *Marketisation or regulation in housing production? Sweden and the Stockholm-Arlanda growth region in european perspective*. Statens råd för byggnadsforskning. Document D13:1991. Stockholm.
- Duncan, S. & Barlow, J. & Danermark, B. (1992): *Stat, marknad och bostadsförsörjning*. Stockholm-Arlandaregionen i ett europeiskt perspektiv. Statens råd för byggnadsforskning, R16:1992. Stockholm.

- Egerö, Bertil (1979): En mönsterstad granskas. Bostadsplanering i Örebro 1945-75. Statens råd för byggnadsforskning, T26:1979. Stockholm.
- Elander, Ingemar (1991): Socialdemokratien och samhällsplaneringen. Ur "Perspektiv på planering" (red. Hall, Th.). HSRF. Uppsala.
- Elander, Ingemar m fl (1991): Locality research and comparative analysis. The case of local housing policy in Sweden. Environment and Planning, A 23, sid 179-196.
- Engkvist, Olle (1949) utg: Olle Engkvist Byggmästare. Stockholm.
- Falk, Klas (1989): Markpolitik och markanvisning för bostäder i Södertälje. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet.
- Flodéus, Åsel (1981): Kan kommunerna styra bebyggelseutvecklingen? Statens råd för byggnadsforskning T16:1981. Stockholm.
- FN-rapport - se United Nation
- Folkesdotter, Gärd (1992): Planeraren - välgörare, förförare eller evangelisk byråkrat? (ur Plan 1992:5)
- Gabrielsson, M. & Möller, J. (1990): Kan Skanska påverka kommunala beslut? Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet.
- Generalplan för Stockholm 1952. Utarbetad av Stockholms stads generalplanekontor.
- Gruppen för stadsmiljöforskning vid högskolan i Örebro (1991): Samhälle, Natur och Byggt miljö. En programskrift. Högskolan Örebro.
- Guinchard, Johan (1903): Af styrelsen öfver Stockholms stadsasylor för husvilla föranstaltad statistisk undersökning angående bostadsförhållandena i Stockholm åren 1900 och 1902. stockholm
- Hall, Peter (1988): Cities of Tomorrow. Basil Blackwell. Oxford.
- Hall, Thomas (1983): City under Lex Norrmalm. Bebyggelsehistorisk tidskrift nr 6, 1983.
- Hall, Thomas (1991 a): Den svenska stadens planeringshistoria. Ur "Perspektiv på planering" (red. Hall, Th.). HSRF. Uppsala.
- Hall, Thomas (1991 b) ed.: Planning and Urban Growth in the Nordic Countries. Chapman & Hall. London.
- Hallett, Graham ed.(1988): Land and Housing Policies in Europe and the USA: A Comparative Analysis. Routledge. London.
- Hallsténsson, Lotta (1990): Markanvisning för bostadsbyggande i Huddinge kommun. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet.
- Harvey, David (1969): Explanation in Geography. Edward Arnold. London.
- Harvey, David (1973): Social Justice and the city. Edward Arnold. London
- Harvey, David (1985): Consciousness and Urban Experience. Basil Blackwell. Oxford.
- Harvey, David (1989): The Urban Experience. Basil Blackwell. Oxford.
- Haste, Hans red. (1984): Staden vi byggde. Svenska Bostäder under 40 år. Utg. av Svenska Bostäder. Stockholm.
- Haste, Hans (1986): Barnrikehus. Ett kapitel i svensk bostadspolitik. Utg. av Familjebostäder. Stockholm.
- Headey, Bruce (1978): Housing Policy in the Developed Economy. The United Kingdom, Sweden and the United States. Croom Helm. London.
- Heimbürger, Peter (1973): The Use of Municipal Land Ownership as an Instrument in Influencing the Structure of Urban Development: Sweden's Experience. OECD, Environment Direktorat. Stencil från konferens.
- Heimbürger, Peter (1976): Land Policy in Sweden. Ministry of Housing and Physical Planning. Stockholm.
- Heimbürger, Peter (1979): Markägande - vad är det? PLAN 1979 nr 4-5. p 364-379. Stockholm.
- Heimbürger, Peter (1992): Mark och planer före 1900. Föredrag Stockholms kommun. Stadsbyggnadsakademiens seminarium 1992-11-26. Stencil. Stockholm.
- Holm, Lennart (1981): Bostadspolitikens styrmedel. Ur Bostadsfrågan under 80-talet. Liber 1981.
- Holm, Lennart (1991) red.: Från bostadsnöd till önskehem. Stockholms kooperativa bostadsförening 1916-1991. Stockholmsmonografier, nr 104. Stockholms stad.
- Holmström, Barry (1985): Rationalitet, rättvisa och demokrati - tre problem i svensk markpolitik. Ur Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad. Statens råd för byggnadsforskning, T6:1985.
- Holmström, Barry (1988): Rätten till markvärdstegringen. Förslag och åtgärder under 1900-talet. Statens råd för byggnadsforskning, R21:1988.
- Howard, Ebenezer (1898) (1970): Garden Cities of To-Morrow. Faber & Faber Ltd. London.

- Huque, K. Ashraf (1987): Land Use Planning. Swedish Experiences and the Third World. Swedish council for Building Research. D13:1987.
- Håård, Bertil (1992): Skilj byggnadsrätten från markägandet. Teknisk tidskrift. Årg 102, nr 7, sid 4.
- Hårsman, B. & Quigley, J.M. (1991) ed: Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison. Kluwer Acad. Publ. Boston.
- Hägerstrand, Torsten (1970): Tidsanvändning och omgivningsstruktur. Ur SOU 1970:14, Urbaniseringen i Sverige.
- Häggglund, Sam (1987): Stockholmsproblemet dess uppkomst, politisering och lösning. KTH, A-sektionen, Avd. för samhällsplaneringens historia.
- Häggqvist, Anna (1987): Markanvisning för bostadsbyggande. Hökarängen, Stockholms kommun. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Jerger, Tibor (1987): Markpolitik och markanvisning (i Stockholms kommun - stadsdelarna Årsta, Skarpnäck och Abrahamsberg). Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Johansson, Ingemar (1974): Den stadslösa storstaden. KTH. Stockholm.
- Johansson, Ingemar (1987): Stor-Stockholms bebyggelsehistoria. Gidlunds.
- Johansson, Torun (1989): Markpolitik och markanvisning för bostäder i Solna kommun. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Kalbro, Thomas (1992): Markexploatering. LMV-rapport 1992:4. Lantmäteriverket.
- Key-Åberg, Karl (1897): Af stadsfullmäktige beslutad undesökning af arbetarnes bostadsförhållanden i Stockholm. Stockholms stadsfullmäktige. Bihang nr 40 till beredningsutskottets utlåtande och memorial för år 1897.
- Kivell, Philip (1993): Land and the City. Patterns and Processes of Urban Change. Routledge. London.
- Khakee, A. & Dahlgren, L. (1990): Värderingar i samhällsplaneringen. Statens råd för byggnadsforskning. T16:1990.
- Klarqvist, Björn (1977): Hur man lyckas i markpolitiken. Ur Arkitektur 1977:9, s 31.
- Kommunalt bostadsbyggande i Stockholm (1966). Utg. av de allmännyttiga bostadsföretagen med text av T. Andersson. Stockholm.
- Kristensson, Stefan (1988): Vem får bygga bostäder på stadens mark? Markanvisningar i Stockholm med tonvikt på HSB:s andelar 1967-1987. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Kubu, Mert (1968): Det politiska spelet i stadshuset. Almqvist & Wiksell. Stockholm
- Kubu, Mert (1971): Bostadspamparna. Bonniers. Stockholm.
- Larsson, Yngve (1963): Kommunal markpolitik. Ur Plan 1963:2, s 48.
- Larsson, Yngve (1977): Mitt liv i Stadshuset. Del I och II. Monografier utgivna av Stockholms kommunalförvaltning, nr 22:IV 3.
- Lindell, Annika (1989): Mark- och konkurrensvillkoren. Tillämpningen i den kommunala markpolitiken. Statens råd för byggnadsforskning, rapport R99:1989. Stockholm.
- Lindencrona, Tomas (1979): Marken - resurs får några eller för många? Ur Plan 1979:3-4, s 246
- Lindgren, M. & Thor, T. (1987): Södra Stationsområdet - en tät förtätning i innerstaden. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Lindhagen, Anna (1904): Om koloniträdgårdar. Stockholm 1904.
- Lindhagen, Carl (1936-39): Memoarer del I-III. Stockholm.
- Lindskog, Rolf (1988): Oslomarka. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Lindström, S. & Remmare, P-O. (1984): Egna Hem. Egnahemsrörelsen. Projektarbete. Kulturgeografiska institutionen. Stockholms universitet.
- Lundén, Thomas (1977): Land use decisions in a time-space framework. Some Stockholm examples. Geogr. Annaler 59 B nr 1, 1977.
- Lundén, Thomas (1979): Stockholm - a Hundred Years of Suburban Growth. Agents, Flows and Decisions. Ur Growth and Transformation of the Modern City. ed. Th. Hall. Swedish Council for Building Research, D17:1979. Stockholm.
- Lundén, Thomas (1983): Om Stockholm. En skiss till en stads geografi. Kulturgeografiskt seminarium nr 4/83. Kulturgeografiska institutionen. Stockholms Universitet.
- Lundevall, Owe (1984): Bostadskooperationens idé och arbetsformer. HSB. HSB:s riksförbund. Stockholm.

- Lundewall, Ove (1985): HSB genom sex decennier. HSB Riksförbund. Stockholm.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (1989). Fler bostäder, färre kontor? Rapport nr 10/1989.
- Malmsten, Bo (1984): Bostadsbyggandet i plan och verklighet. Statens råd för byggnadsforskning. R69:1984.
- Markpolitiska medel för kommunerna (1988). Del 1 och 2. LMV-meddelande 1988:4. Bostadsstyrelsen/Lantmäteriverket.
- Mattsson, Hans (1992): Urban Land Policy in Sweden. International Federation for Housing and Planning (IFHP). Seminarierapport. Seminarium, Polen 1991. Utg i Nederländerna.
- Meyerson, P-M. & Ståhl, I. & Wickman K. (1990): Makten över bostaden. SNS förlag.
- Murray, Richard (1991): Makt och vanmakt. Ur Hall, T. ed.: Perspektiv på planering. HSFR. Uppsala.
- Myrdal, Alva och Gunnar (1934): Kris i befolkningsfrågan. Bonniers 1934.
- Needham, Barrie (1988): The Netherlands. Ur Hallett, G. ed.: Land and Housing Policies in Europe and the USA. se Hallett.
- Nesslein, Thomas S. (1988): Urban Decay and the Premature Obsolescence of Housing: A Cross-country Examination of the Basic Economic Determinants. Scandinavian Housing & Planning Research, Vol 5. Nr 4/1988. Stockholm. (s.209-223)
- Neutze, Max (1989): A Tale of Two Cities: Public Land Ownership in Canberra and Stockholm to the early 1980s. Scandinavian Housing and Planning Research, Vol 6. Nr 4/1989. Stockholm. s. 189-199.
- Niva, Matti (1982): Det offentliga och det privata i svensk bostadsproduktion. Nordplan. Meddel. 1982:12. Stockholm.
- Niva, Matti (1989): Bostad, politik och marknad. En jämförande studie av bostadspolitiken i efterkrigstidens Sverige och Finland. Nordplan. Stockholm.
- Nuder, A. & Strömberg, A. (1968): Privat, kooperativt eller allmännyttigt bostadsbyggande. Byggnadsindustrin 13.68. p 37-40. 1968. Stockholm.
- Nuder, Ants (1971): Byggnadsrättens fördelning. Statens råd för byggnadsforskning. Rapport R11:1971. Stockholm.
- Nuder, Ants (1985): Äganderättens innehåll - en fördelningsspolitisk fråga. Ur Plan nr 4:1985.
- Nyström, Jan (1990): Stockholms stadsland. Kulturgeografiska institutionen Stockholms universitet. Meddelanden serie B 72.
- Ottander, Sverker (1988): Besluten kring Globen-projektet. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Ottander, Sverker (1989): Förhandlingsplanering och markpolitik - exemplet Globen i Stockholm. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen. Stockholms Universitet.
- Park, Heon-Joo (1990): Housing Land in Government Intervention. Dpt of Human Geography, University of Stockholm. Meddel Serie B 76. Stockholm.
- Pass, David (1969): Vällingby and Farsta - from Idea to Reality. Doktorsavhandling, KTH Stockholm.
- Pass, David (1973): Vällingby and Farsta - from Idea to Reality. MIT Press. USA. (Något annorlunda version av föregående).
- Pettersson, Ronny (1983): Laga skifte i Hallands län 1827-1876. Almqvist & Wiksell. Stockholm.
- Prosser, M. & Weinestedt-Törning, A. (1986): Ett bostadsområde blir till. Sättraområdet. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Ratzka, Adolf, D. (1979): Sixty years of municipal leasehold in Stockholm: An economic and cost-revenue analysis. Statens råd för byggnadsforskning, D2:1980. Stockholm.
- Rudberg, Eva (1981): Uno Åhrén. Statens råd för byggnadsforskning. T11: 1981. Stockholm.
- Rudberg, Eva (1985): Från mönsterplan till kommunöversikt. Statens råd för byggnadsforskning G7:1985.
- Rådberg, Johan (1980): Doktrin och täthet i svenskt stadsbyggande. Statens råd för byggnadsforskning. Rapport R11:1988. Stockholm.
- Sannel, Bertil (1984): Region-kommun-sektor. Ingår i Sannel, B. red: Den nordiska storstaden: Samordning eller fragmentering. Kulturgeografiskt seminarium rapport 3/84. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Sidenblad, Göran (1981): Planering för Stockholm 1923-1958. A & W.

- Skiss 1966 till regionplan för stockholmstrakten. Stockholms regionplanekontor.
- SOU 1945:63. Slutbetänkanden avgivna av bostadssociala utredningen. Del I. SOU 1964:42. Kommunal markpolitik. Markpolitiska utredningens betänkande I. Stockholm.
- SOU 1966:23 och 24. Markfrågan I och II. Stockholm.
- SOU 1972:40. Konkurrens i bostadsbyggandet. Betänkande avgivna av byggkonkurrensutredningen. Stockholm.
- SOU 1984:49. Tomträtt. Betänkande av tomträttskommittén. Stockholm
- SOU 1990:23. Tomträttsavgäld. Betänkande av 1988 års tomträttsutredning. Stockholm.
- SOU 1990:62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. Delbetänkande av konkurrenskommittén inkl bilaga. Stockholm.
- SOU 1991:59. Konkurrens inom bygg/bosektorn, Huvudbetänkande.
- Stockholm bygger (1986): Om 1980-talets byggande i Stockholm. Stockholmsmonografier utgivna av Stockholms stad nr 70. Liber.
- Stockholms historia 1863-1963 (1963): Stadskollegiets reklamkommitté. Stockholm.
- Stockholms stads fastighetsnämnd (1969): Stockholm under femtio år. Stockholms stads fastighetsnämnd 1919-1969.
- Stockholms stads fastighetskontor (1989): Bostad i Stockholm.
- Stockholms stads statistiska kontor (1939): Stockholm just nu. Stockholm 1939.
- Stockholmshem 1937-1987 (1987): Byggförlaget. Stockholm.
- Strömberg, Thord (1980): Markvärdestegring som politiskt problem. Tomträtten i Örebro 1948-70. Högskolan i Örebro. Skriftserien 1980:5.
- Strömberg, Thord (1981): Vilka byggde vad i Örebro 1940-1964. Högskolan i Örebro. Skriftserien 15.
- Strömberg, Thord (1984): Kommunsocialismen och verkligheten. Örebro Studies 2. Department of Humanities. Örebro.
- Strömberg, Thord (1989): Mönsterstaden. Mark- och bostadspolitik i efterkrigstidens Örebro. Gruppen för stadsmiljöforsknings skriftserie, Högskolan i Örebro.
- Svensson, Ronny (1975): Analys av prisutvecklingen på bostadsmark i västkustregionen. Statens råd för byggnadsforskning, R46:1975. Stockholm.
- Tikkanen, Anja (1992): Gamla Enskede - milstolpe för markpolitik och bostadsplanering i Stockholm. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Thornley, Andy (1991): Urban Planning under Thatcherism. Routledge. London.
- Tonell, Lennart (1989): Den nya innerstaden. Stencil. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Tonell, Lennart (1991): 1980-talet - förhandlingsplaneringens och de stora projektens decennium. Ur "Perspektiv på planering" (red. Hall: Th.). HSNR. Uppsala.
- Trozelli, C. & Österman, E. (1976): Barnrikehusen i Stockholm 1936-1948. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- United Nations (1977). Report. Land for Human Settlement. NY.
- Vance, J.E.Jr (1976): Institutional Forces that Shape the City. Chapt. 3. Social Areas in cities, Vol 1: Spatial Processes and Form. ed. Herbert & Johnston. John Wiley & Sons. London.
- Vedung, Evert (1993): Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi. SNS förlag. Stockholm.
- Werin, Lars (1982): Ekonomi och rättssystem. Liber.
- Wickbom, Sten (1973a): Marken markägaren och samhället. Tiden nr 6/1973.
- Wickbom, Sten (1973b): Samhällsutvecklingen och markägandet. Svensk Lantmäteritidskrift, årg 65, nr 3, 1973, sid. 165-177.
- Wickbom, Sten (1976): Enskilda och allmänna intressen i markanvändningen. Svensk lantmäteritidskrift årg.68, nr 6/1976, sid N 18-N 24.
- Wickbom, Sten (1981): Marken och bostadspolitiken. Ur Bostadsfrågan under 80-talet. Liber. Stockholm.
- Viktorin, Lars (1988): Stockholms stads trädgårdsstäder i Bromma. Uppsats. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Widgren, M. & Sporrang, U (1986): Ägande och disposition av mark som förklaringsfaktorer till kulturlandskapets utveckling. Stencil. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Wicklund, Karin (1991): Se Holm (red).

William-Olsson, William (1937): Huvuddragen av Stockholms geografiska utveckling 1850-1930. Stockholm 1937 (äv. bihang nr 11 1937 i Stadskollegiets utlåtande och memorial. Utg. 1984 Stockholmsmonografi nr 1, Stockholms kommun.)

van Wissen, L. & Nijkamp, P. & Rima, A. (1991): The Functioning of the Housing Market in Amsterdam. Ingår i Hårsman & Quigley 1991. Se Hårsman.

## 2. Övriga källor

### A. HANDLINGAR, STATISTISKT MATERIAL ETC

Stockholms kommun:

1. Fastighetsnämndens, kommunfullmäktiges och byggnadsnämndens protokoll och tillhörande handlingar.
2. De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen (KBP).
3. Rapporter om kommunens verksamhet - verksamhetsberättelser, budgetsammanställningar, interna meddelandeserier etc.
4. Översiktsplaner och detaljplaner med tillhörande handlingar.
5. Statistisk årsbok för Stockholms kommun och specialbeställda uppgifter från Stockholms Utrednings- och Statistikkontor.

Övrigt:

5. Motsvarande material (1 - 4) ovan från Malmö och Göteborg.
6. Visst motsvarande material från övriga kommuner inom Stockholms län.
7. Visst motsvarande material från Köpenhamn och Amsterdam.
8. Planer och utredningsmaterial för regionen (Länsstyrelsen och Stockholms läns landstings regionplanekontor, samt de organisationer som föregick regionplanekontoret).
8. Statistik - årsböcker etc för berörda kommuner.
9. De politiska partiernas material inför 1988 och 1991 års val.
10. Årsberättelser och andra handlingar från byggherreföretagen/organisationerna
11. Övriga udda handlingar löpande angivet i notförteckningen bl a från Stockholms byggmästareförening, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO).

### B. UPPSATSER, KULTURGEOGRAFISKA INSTITUTIONEN, PÅ TEMAT "MARK - MARKANVISNING"

Förteckning över uppsatsförfattare och deras respektive uppsatser, vilka på olika nivåer i utbildningen utförts på kulturgeografiska institutionen (KI) vid Stockholms Universitet och som med olika infallsvinklar skrivits under temat "markpolitik och markanvisning och som därför direkt bidragit med material även till denna studie.

Falk, Klas (1987): Markpolitik i Ski kommune, Osloregionen. KI.

Falk, Klas (1989): Markpolitik och markanvisning för bostäder i Södertälje. KI.

Gabrielsson, M. & Möller, J. (1990): Kan Skanska påverka kommunala beslut? KI.

Hallstensson, Lotta (1990): Markanvisning för bostadsbyggande i Huddinge kommun. KI.

Häggkvist, Anna (1987): Markanvisning för bostadsbyggande. En studie av stadsförnyelsen i Hökarängen. KI.

Jerger, Tibor (1987): Markpolitik och markanvisning i Stockholms kommun - stadsdelarna Årsta, Skarpnäck och Abrahamsberg. KI.

Johansson, Torun (1989): Markpolitik och markanvisning för bostäder i Solna kommun. KI.

Kristensson, Stefan (1988): Vem får bygga bostäder på stadens mark? Markanvisningar i Stockholm med tonvikt på HSB:s andelar 1967-1987. KI.

Lindgren, M. & Thor, T. (1987): Södra Stationsområdet - en tät förtätning av innerstaden. KI.

Lindskog, Rolf (1987): Oslomarka. KI.  
 Petersson, Anna (1987): Markanvisningar i Malmö. KI (1987) Ej färdigställd.  
 Tikkanen, Anja (1992): Gamla Enskede - milstolpe för markpolitik och bostadsplanering i Stockholm. KI 1992.  
 Victorin, Lars (1988): Stockholm stads trädgårdsstäder i Bromma. KI.

## C. INTERVJUER, SVAR, INFORMATION I ANNAN FORM

Förteckning över personer som lämnat uppgifter - vid intervjuer, samtal, speciellt ställda frågor, seminarier m m.

STOCKHOLMS FASTIGHETSKONTOR	Tidpunkt för svar
Projektledare:	
Jan Hallgren	april 1990
Hans Hennecke	febr 1990 m fl tillf
Ulf Hofstedt	maj 1990
Peter Jacobsson	april 1990
Lennart Ohlsson (samordnare av anvisningar)	1989-93 kontinuerligt
Inger Sandberg	april 1990
Maj Simonson-Cyrus	aug 1990 m fl tillf
Sven Törehed	april 1990

Övriga:	
Börje Berglund (fastighetsdirektör)	maj 1991
Jan Lind	febr 1993
Torsten Samuelsson	nov 1990
Sven Hansson (f d fastighetsdirektör)	febr 1993

STOCKHOLMS STADSBYGGNADSKONTOR	
Bo Lanesjö	april 1990 m fl tillf
Stig Jacobsson	mars 1991

BYGGHERREFÖRETRÄDARE (BYGGHERRE)	
Anders Bodin (Anders Bodin)	febr 1993
Gunnar Boström (H & N)	jan 1991
Jan-Eric Carlsson (BGB)	aug 1990
Håkan Falk (HSB)	maj 1990
Rickard Gineman (Svenska Bostäder)	juni 1990
Gunnar Hedéen (Besgab)	mars 1990
Bengt Kvist (Stockholmshem)	maj 1990
Sune Linder (Familjebostäder)	juni 1990
Olov Lindgren (Olov Lindgren)	aug 1990
Rolf Lund (Riksbyggen)	juni 1990
Einar Mattsson (Einar Mattsson)	juni 1990
Anders Nylander (LjungbergGruppen)	aug 1990
Karin Wiklund (SKB)	juni 1990
Bengt Mattsson (Reinholds)	aug 1990
Staffan Lidström (JM)	juni 1990
Henrik Bromé (Diös)	febr 1991
Ivar Stenport (SBC Bo)	juni 1990

POLITIKER (partisymbol angiven) Övriga upplysningar avser förhållandet vid intervjutillfället. Posterna etc har för flera växlat såväl före som efter intervjuerna.

Stockholms fastighetsnämnd: (vid intervjutillfället)	
Lars Almström (m)	dec 1990
Sven-Erik Asplund (sp)	dec 1990
Leif Hjärpe (s)	jan 1991
Barbro Noreson (m)	dec 1990
Margareta Olofsson (v)	jan 1991
Samuel Strandberg (fp)	dec 1990

Övriga politiker:	
Carl Erik Skärman (m) (stadsbyggn.borgarråd)	juni 1991
Mats Hulth (s) (finansborgarråd)	okt 1992

Politiska sekreterare, fastighetsroteln		
Gunnar Söderholm (s)	juni 1991	
Ingela Lindh (s)	juni 1991	
Inbjuden vid seminarium		
Monica Andersson (s) fastighetsborgarråd	febr 1990	
Tidigare aktiv politiker:		
Albert Aronson (s)	febr 1992	
ÖVRIGA		
Peter Heimbürger (tid fd Statens Planv)	febr 1990	m fl tillf
Christer Salén (Stockholms Byggmästareför)	febr 1992	
Johan Rådberg (KTH)	1990-1991	
Anders Bergström (fastighetskontoret, Gbg)	dec 1991	
Börje Johansson (fastighetskontoret, Malmö)	jan 1993	
Klaus Bonderup Pedersen (Köpenhamns kommun)	nov 1990	
Inderi Tejndmak (Amsterdams Univ)	juni 1993	
Margareta Granström (SABO)	1990-1993	
Mats Husén (Regionplanekontoret)	1990-1993	



# Bilagor

Bilaga 1      Journal över bostadsprojekt

Bilaga 2      Företagsförteckning m.m.



# Journal över bostads- projektens markanvisningar

## Förkortningar:

### Byggherrekategorier

a=allmännyttig  
k=kooperativ  
e=enskild

### Politiska partier

m =moderaterna  
fp =folkpartiet  
c =centern  
s =socialdemokraterna  
v =vänsterpartiet, tidigare  
vpk=vänsterpartiet kommunisterna  
sp =stockholmspartiet  
borg = borgerlig majoritet  
soc = socialistisk majoritet

"status" anger anvisningens karaktär av förvaltningens förslag respektive fastighetsnämndens beslut

lgh=lägenheter  
kv=kvarter

### Byggherrenamnen förkortade:

Sv B=AB Svenska Bostäder  
Fam=AB Familjebostäder  
Sthem=AB Stockholmshem  
Stby=AB Stockholmsbyggen  
HSB=HSB Stockholm  
Riksb=Riksbyggen Stockholm  
SKB=Stockholms koop. bostadsfören.  
SBC Bo=SBC Bo  
Borätt=Borätt AB  
EM=Einar Mattsson AB  
OL=Olov Lindgren AB  
JM= JM Byggnads och Fastighets AB  
Reinh=Reinholds AB  
BGB=BGB AB  
LjbGr=LjungbergGruppen AB

Fsk=fastighetskontoret  
FsN=fastighetsnämnden  
Kf= kommunfullmäktige

Senast angivna uppgifter avser augusti 1993. Projekten finns på karta sist i kapitel 9. Numren hänvisar till kartans projektnummering. En katalogmässig karaktär och sparsamt med källhänvisningar motiveras med att alla projekt också behandlas i texten i olika sammanhang.

## RUDDAMMEN (1)

Projektet initierades i april 1984. Större delen av området var då landsingsägt medan en mindre tomt tillhörde staden. Landstingsdelen har hyst Roslagstulls infektionssjukhus, som var under avveckling. Ett markbyte mellan staden och landstinget förutsattes och trädde i kraft april 1989. 1984 avsåg man att bygga 200 lägenheter och därjämte landstinget en långvårdsenhet. Stadsplan beställdes 1984.

datum	fördelning	ant		
		lgh	status	majoritet
1. 1984-10-23	Sthem(a)	200	förslag	soc
2. 1984-11-23	Sthem(a)	200	beslut	soc
3. 1986-12-	Anvisningen återtagen		beslut	soc
4. 1986-12-	Sv B(a), SKB(k)		förslag	soc
5. 1987-02-03	Återremittering		beslut	borg
6. 1987-12-09	EM(e) 82 OL(e) 106 Reinh(e) 146 SKB(k) 125	460	förslag	borg
8. 1988-12-09	Samma som förslaget EM,OL, Reinh, SKB	460	beslut	borg

- Kommentarer: 1. Anvisningen till det allmännyttiga AB Stockholmshem hade som motiv att bolaget förvaltade ett stort lägenhetsbestånd intill.
2. Inget kontroversiellt för den socialistiskt dominerade fastighetsnämnden
  3. Vid valet 1985 fick landstinget borgerlig majoritet (men inte staden). Långvårdssjukhuset blev inaktuell och projektet vilade. "Nypptäckt" bostadsbrist på hösten 1986, men AB Stockholmshem nu mindre intresserat - hade just påbörjat planläggningen av det stora projektet Starrbäcksången - se senare - i närheten, varför anvisningen återtog.
  4. Fastighetskontoret föreslog ny anvisning, nu till Svenska Bostäder och SKB, med motivet att kompensera dem för utelivna anvisad bebyggelse i Rålambshov (Rålambshov ingick med uttalat antal lägenheter i det stora beslutet 1985-08-27, se avsnitt 9.4).
  5. När detta beslut skulle tas av fastighetsnämnden i början av 1987 hade denna fått borgerlig majoritet. Anvisningsförslaget avvisades och man beslutade återremittering. Man uttalade klart att man inte såg någon anledning att "kompensera" för beslutet 1985 och att man ville ha företaget ur enskilda sektorn.
  6. I fastighetskontorets nya förslag fanns fyra byggherrar angivna med motiv att få mångfald. P g a det stora inslaget bostadsrätter i Stockholms innerstad, höll man dock fast vid hyresrätten som upplåtelseform. Byggherrar ur enskilda sektorn var i enlighet med nämndens direktiv, medan SKB föreslogs av fastighetskontoret trots direktiven.
  7. Enigt beslut kring Ruddammen.

Markbytesaffären blev en komplicerad uppgörelse som drog ut på tiden. Landstinget gick 1984 med på att staden gav markreservation till byggherren innan uppgörelsen var klar (inte alls ovanligt). Marken överläts till staden i april 1989. Staden erbjöd sedan de fyra byggherrarna att köpa marken - ett fullmäktigebeslut med såväl finansiell som politisk bakgrund. Två av byggherrarna köpte mark, Reinholds och Olov Lindgren. De två övriga valde i princip upplåtelse med tomträtt (Einar Mattsson köpte dock en mindre del av sitt område, som redan innehöll en byggnad). Detaljplanen vann laga kraft 1988-08-23.

Läget nu: Bebyggelsen är i princip färdigställd. Reinholds AB ansökte om att få återförsälja sin mark till staden pga finansiella svårigheter, vilket beviljades. Reinholds har också begärt att få bygga bostadsrätter istället för hyresrätter av samma skäl. Detta har också beviljats. Slutligen har Reinholds, som sedan gått i konkurs erbjudit HSB att köpa den ännu inte färdigställda bebyggelsen, varför HSB erbjöd den till sina medlemmar men sedan gick ur affären p g a priset och projektet har övertagits av Riksbyggen, som haft svårigheter att få lägenheterna sålda.

## STARRBÄCKSÄNGEN (2)

Området aktuellt för bebyggelse sedan 1960-talet. Området utnyttjades av Sveriges Radio. Stockholms stad köpte marken av staten 1963, men köpet gick tillbaka 1968 i ett markbytesavtal, vilket hade samband med exploateringen av kvarteret Fältöversten intill. Området angavs som utredningsområde i zonplan 1970 för Stockholm. Sveriges Radio hade verksamhet kvar i kvarteret till 1971. Marken överläts med två markbytesavtal från staten till kommunen, 1981 respektive 1984 (avtal 1981-10-28 och 1984-05-07) och ett kompletterande avtal 1986. Enligt uppgift (Ks utlåtande 1987:243 RIII med

kammarkontorets tjänsteutlåtande refererat) var försäljningspriset 90 miljoner kronor och grundat på områdets användning till kontor. "Användningen huvudsakligen för bostäder - med lägre markvärde - medför att exploateringen ger ett betydande underskott. Detta var känt redan vid markförvärven". Kommunen blev ägare till marken fr o m 1984-10-01, men tillträdde den först 1987-01-01. Det är främst markbytena med staten som fördröjt projektet i drygt tio år. Stadsplanen antogs 1987-06-15 och är mycket speciell, utformad av stadsbyggnadskontoret.

Marken såldes 1987 (Ks Utl 1987:243, RIII) till byggherren AB Stockholms-hem p g a att kommunen behövde pengar. Överlåtelse och tillträde skedde 1987-12-01 och för 51,3 miljoner kronor. Priset sattes med hänsyn taget till "dåliga grundförhållanden och stadsplanens speciella utformning".

Köpeavtalet innehåller en klausul om att upplåtelseformen till lägenheterna skall vara hyresrätt och att de skall följas av kommunal anvisningsrätt till bostäderna. Till slut har Stockholms-hem uppfört 560 lgh. Området är färdigställt. AB Stockholms-hem sålde kontorsmarken till Kommunbygg i Stockholm AB.

datum	fördelning	ant lgh	status	majoritet
1. 1976-04-06	Sthem(a)	200	förslag	socialistisk
2. 1987-06-15	Förutom Sthem(a) viss del till Stiftelsen Stockholms Studentbost. i samband med stadsplanens behandling.			

- Kommentarer:
- Motivet för just Stockholms-hem okänt - möjligen var skälet att bolaget fövaltade sköterskebostäder i närheten eller möjligen också förknippat med det servicehus med vårdcentral som ingick i det ursprungliga projektet vilket dock utgick ur projektet efter maktskifte i lands-tinget.
  - Stadsplan från 1987-06-15. Fastställd 1987-11-13. De 650 lägenheterna uppfördes 1989-91 varav 565 av Stockholms-hem och 84 av SSSB. 15.000 kvm kontorsyta ingick i stadsplaneförslaget, men ersattes av 10.000 kvm kontor och 5.000 kvm studentbostäder. Bild kap.

### S:T ERIKS SJUKHUSOMRÅDE (kv Tegelbruket) (3)

Sjukhusverksamheten upphörde 1986-01-01. På hösten 1986 aktualiserades frågan om bostadsbebyggelse och området infördes som projekt i bostadsförsörjningsprogrammet för 1987-91 med 1000 lägenheter.

datum	fördelning	ant lgh	status	majoritet
1. 1987-12-09	Sv B(a) 150 SKB(k) 150 resten oanvisat	700/ /etp 1	förslag	borg
2. 1988-02-16	Riksb(k) 150 Stbygg(a) 150 HSB(k) 200		beslut	borg
3. 1989-07-31	Riksb(k) 120 Stbygg(a) 110 HSB(k) 230 SKB(k) 160 Arcona(e) 60 Fam(a) 70	750	förslag	jämn
4. 1990-01-26	Samma som ovan men med något andra proportioner	750	förslag	jämn
5. 1990-05-08	Samma som ovan	750	beslut	jämn

- Kommentarer: 1. Den första anvisningsförslaget kom enligt projektledaren alltför tidigt.
2. Även denna för tidig. Förändringarna svåra att få förklarade i intervjuerna, vilket gäller många projekt i det stora beslutet 1988-02-16 (se avsnitt 9.4). Kommpromisser redan på förhand är del av förklaringen. För detta talar att m+fp:s förslag till beslut för S:t Eriksområdet och s-förslaget var identiska - men annorlunda än fastighetskontorets förslag. HSB:s plats trots en uttalad princip att prioritera hyresrätter i innerstaden har bl a förklarats med deras intresse för ett "äldrecentrum".
- 3-5. Ännu ett förslag från fastighetskontoret har kvar de redan anvisade, men kompletterades med tre ytterligare. Beslutet gäller ännu.

Projektet har, liksom t ex Ruddammen och Långbro sjukhus, inneburit problem i samband med marköverlåtelsen. Bl a försvårades förhandlingarna våren 1990 när de borgerliga ledamöterna stödda av vågmästaren - stockholmspartiet - anvisade en del av området till det privata Praktikertjänst medan man tidigare tänkt sig en kommunal vårdinrättning i området.

Ett planförslag presenterades officiellt på hösten 1990 och följdes av samrådsmöte i november. Kraftiga protester mot planen bl a mot den höga exploateringsgraden. Även inom fastighetsnämnden hade såväl vpk som stockholmspartiet ställt sig skeptiska till så stor utbyggnad av området.

Läget nu: Detaljplanen har ännu inte vunnit laga kraft, men antogs av Kf 1992-12-14. Byggherrarna är desamma som tidigare.

#### N:A HAMMARBYHAMNEN (Kv Mjården) (4)

Beläget på södra Södermalm invid Hammarbykanalen i innerstaden. Gammalt hamn- och verksamhetsområde. Intilliggande kvarter (kv Hamnvakten) exploaterades för bostäder på 1970-talet. Projektet har kommit att utgöra en etapp av den stora exploatering man nu planerar för hela området kring Hammarby sjö med omkring 8.000 lägenheter med nästa etapp också belägen på Norra sidan Hammarby sjö och med detaljplan på samrådsstadiet.

datum	fördelning	ant lgh	status	majoritet
1. 1985-05-25	Ingen uppgiven	400	förslag	soc
2. 1985-08-27	Fam/SKB	"	prel beslut	"
3. 1989-01-31	Fam/SKB	500	beslut	borg
4. 1990-05-08	Markanvisningsavtal till FsN, sedan till Kf.			
5. 1992	SKB:s del (den östra) av projektet uppdelad på JM SKB (152 resp 150 lgh)	550	beslut	borg

Kommentarer: 1-2. Förslaget för bebyggelse redan 1983 i riktlinjer för hela N:a Hammarbyhamnen. Socialistisk majoritet i FsN föreslog 1985 anvisning till byggherrar även av projekt som fastighetskontoret bedömt för tidigt att anvisa (se kap 9). Dit hörde N:a Hammarbyhamnen. Anvisningen var preliminär och gällde båda bolagen tillsammans.

3. Anvisningen fastställd 1989-01-31 av FsN. Nu utökad antal lägenheter och uppdelat geografiskt på de två byggherrarna.

4. Särskilt markanvisningsavtal som även passerat kommunfullmäktige p g a speciell ekonomisk ersättningsklausul.
5. SKB avträdde hälften av sin anvisning till JM. Skälet uppges vara bedömning av lämplig starttid för bygget och allmän "konjunkturförsiktighet" (uppgifter Carl-Erik Augustsson i september 1993). JM bygger för bostadsrättsförening, varför 150 lägenheter nu upplåts med bostadsrätt istället för, som avsikten var, med kooperativ hyresrätt. Överlåtelsen har koppling till stadens uppgörelse om evakuering i den östra delen av hamnen (Fsk tjutl. 1992-05-06).

Läget nu: Exploateringen har påbörjats under 1993 och inflyttning blir aktuell 1994.

## ÄRVINGEFÄLTET (5)

Ärvingefältet utgör del av Järvafältet som enligt en överenskommelse 1966 upphörde som militärområde och förvärvades av bl a Stockholms stad, och sedan bebyggdes med stadsdelarna Södra respektive Norra Järvafältet. En motion (s) 1983:6 i fullmäktige 1983-05-02 om kompletteringsbebyggelse på Norra Järvafältet utpekade Ärvingefältet, tidigare reserverat för en idrottsanläggning, som ett av flera tänkbara lägen. I en remiss från fastighetsnämnden föreslogs här "ett hundratal lägenheter". Beslut om exploatering i kf 1985-02-04.

datum	fördelning	ant lgh	status	majoritet
1. 1987-12-09	Tävling	300	förslag	borg
2. 1988-02-16	Ej tävling. LjbGr(e)	300	beslut	borg
	Antalet lgh ökat successivt till	625		

En handfull byggherrar hade ansökt om mark, officiellt dock inte LjungbergGruppen, som till sist fick anvisningen. Detta företag hade dock gjort ett förslag till tävlingsprogram.

- Kommentarer:
1. Tävling föreslogs från fastighetskontoret främst som svar på förslag från de borgerliga (fp,m) och med stöd av (sp) 1987.
  2. Beslutet gick ifrån förslaget om tävling och man föreslog enigt från s,fp,m och sp direktanvisning till enskilt bolag. Ingen motivering finns i protokollet. Enligt uppgift frångick man tävling p g a brådska. Skälen för just en enda byggherre och ur enskilda sektorn delvis oklara, medan valet av just LjungbergGruppen ur enskilda sektorn enhälligt motiverats med företagets kapacitet och kvaliteten i deras förslag till plan, bl a med fler lägenheter än vad som tidigare hade föreslagits.
  3. Antalet lägenheter blev till slut hela 625. Ökningen förklaras med minskad kontorsyta, större antal smålägenheter, tätare mellan kontor och bostäder - allt uppmuntrat av den s k bostadsdelegationens och fastighetsnämndens press för fler bostäder.

Läget nu: Detaljplanen antogs av kf 1990-03-06 föregånget och följt av många protester. Planbeslutet överklagades. Det vann dock laga kraft i september 1990. Byggnationen påbörjad hösten 1990. Området är i stort sett just nu färdigbyggt och inflyttning har pågått halvtannat år.

## LÅNGBRO SJUKHUS (6)

Marken köptes av staden 1902, för ett sinnessjukhus. Sjukhuset med marken övergick 1971 till landstinget och ska nu åter förvärfvas av staden sedan sjukhusverksamheten avvecklats och området ska bebyggas med bostäder. Det ingick i ett "områdesprogram" för stadsdelarna Fruängen, Västertorp och Långbro, daterat 1988 och antaget av kf 1990. Det studerade ärendet avser endast första etappen av totala antalet lägenheter på omkring 600.

datum	fördelning	ant lgh	status	majoritet
1. 1989-05-29	Riksb/Stby(k,a) + SKB(k)	200	förslag	soc/borg
2. 1989-06-20	Borätt(e) + HSB(k)	200	beslut	"
3. 1989-08-15	beslut om omprövning	200	beslut	"
4. 1989-09-05	Riksb/Stby(k,a) + SKB(k)	200	beslut	"

Sex byggherrar hade ansökt om mark i denna etapp - dock varken Borätt eller HSB.

- Kommentarer:
1. Riksbyggen/Stockholmsbyggen och SKB hade tillsammans sänt in ett utarbetat förslag. Detta är också motivet till anvisningsförslaget, att det var ett bra förslag.
  2. Direkt vid nämndsammanträdet lade fp + m fram ett annat förslag, som blev beslutet genom att man också fick vågmästarpartiet sp:s röst. Sp företrädde vid tillfället av en suppleant. Detta beslut kom alltså att gälla över sommaren. Ingen av de två byggherrarna hade ansökt om mark här. HSB förklarade sig inte vilja ha anvisningen.
  3. På initiativ av sp:s ordinarie ledamot beslutade fastighetsnämnden att på nästa sammanträde ta upp ärendet på nytt.
  4. Fastighetsnämnden beslutade anvisa enligt det ursprungliga förslaget - sp röstade med s + v. M och fp lät till protokollet föra sin förbittring över dels HSB dels stockholmspartiets agerande.

Läget nu: Detaljplanen har ännu inte vunnit laga kraft, men har antagits av kf i december 1990. Ingen exploatering är alltså påbörjad. Markaffären mellan staden och landstinget är inte avslutad. Projektet vilar i avvaktan på markuppgörelse och gällande plan. Ingen av byggherrarna SKB och Riksbyggen har just nu anledning att forcera byggstarten (uppgifter Staffan Eriksson, stadsbyggnadskontoret sept. 1993).

## L:A KATRINEBERG (7)

Beläget på en liten bergsklack omgiven av trafikleder omedelbart sydväst om innerstaden. Staden förvärvade marken på 1920-talet och Brännkyrka församlingshus byggdes här. Brännkyrka var egen landskommun fram till 1913 då den inkorporerades med Stockholm. Trakten präglas nu av kontor och industrier, men var också "kåkförstad" fram till c:a 1950. Så gott som all tidigare bostadsbebyggelse är rivet. Folkskolan vid bergsfoten är enda vittnesbörden om tidigare bostäder. Projektet ingick med 200 lgh i en "områdesplan" för Liljeholmen från 1987 (där även Nybodahöjden och Nybohöv innefattades). En kontorsdel ingick ursprungligen i projektet, men har slopats till förmån för bostäder - nu 263 till antal.



datum	fördelning	ant lgh	status	majoritet
1. 1987-10-07	Riksb(k)	200	förslag	borg
2. 1987-11-17	SBC Bo(e)	200	beslut	borg

Ansökt om mark enligt de registrerade ansökningarna hade Riksbyggen och JM (som nu bygger på entreprenad åt SBC Bo).

- Kommentarer:
1. Riksbyggen föreslogs av fastighetskontoret bl a för att företaget bedömdes ha resurser och kompetens att bemästra svårigheter förknippade med projektets känsliga läge i komplicerad terräng och för att det ur produktionssynpunkt var en bra tidpunkt för Riksbyggen, som just då hade en mycket liten verksamhet på stadens mark. Riksbyggen hade också tidigt engagerat sig i projektet.
  2. Fastighetsnämnden anvisade istället på förslag av m och fp och med borgerlig majoritet området till SBC Bo - här räknat som tillhörande den enskilda sektorn. SBC Bo bygger för bostadsrätt vilket alltså innebar oförändrad upplåtelseform av bostäderna jämfört med förslaget (Riksbyggen). Från fastighetskontorets sida har man uppgivit sig inte veta orsaken till ändringen av förslaget.

Läget nu: Detaljplanen vann laga kraft i april 1991. Byggnadsarbeten pågår och området är i det närmaste inflyttningsklart, men som i många andra bostadsrättsprojekt med svårsålda lägenheter.

## NYBOHOV (8)

Beläget på ett berg något söder om det föregående. Detta berg är bebyggt med 1.200 lägenheter, förvaltade av AB Svenska bostäder (a) och ingår tillsammans med Nybodahöjden och Lilla Katrineberg i den nämnda "områdesplanen" för Liljeholmen från 1987. Nybohovsberget beräknades där rymma ytterligare 350 lägenheter som komplement.

datum	fördelning	ant lgh	status	majoritet
1. 1987-10-07	Sv Bostäder (a)	350	förslag	borgerlig
2. 1987-11-03	Sv Bostäder (a)	350	beslut	borgerlig

Ansökan om mark hade inkommit från bl a HSB.

- Kommentarer:
1. Förslaget att anvisa marken till Svenska Bostäder har har motiverats med förvaltningsskäl - Svenska Bostäder förvaltar redan hela området. Detta kunde dock även ha föranlett förslag om annan byggherrekategori - något HSB hade räknat med.

Läget nu: Starka protester från de redan boende kulminerade våren 1988. Den nya bebyggelsen skärmar av utsikten mot sjön Trekanten och mot innerstaden. Området är redan nu oerhört hårt exploaterat med en massiv och för 1960-talet typisk bebyggelse, vilket också påpekats i protesterna.

Staden lämnade 1989 över initiativet till Svenska Bostäder att dels med nu 275 lägenheter göra upp nytt detaljplane förslag dels därvid samråda med befolkningen i området. Stadsbyggnadskontoret underkände det förslag Svenska Bostäder presenterade. Området, med stark nordsluttning är svårplanerat och svårbebyggt. Politiska motsättningar när folkpartiet såväl i FSN (90-02-13) som genom motion i kf krävde att planen skulle genomdrivas. M och s föreslog återremittering och fick stöd av v och sp. Ärendet vilar nu. Förslag på helt annat bebyggelseläge har också aktualiserats.

## LILJEHOLMSTORGET

Detta projekt fanns ursprungligen med i mitt urval, men visade sig snart med all sannolikhet inte inom de närmaste åren nå markanvisningsstadiet p g a komplicerande beslut om spåröverdäckning, bussterminal etc. Liljeholmstorget ingår därför nu inte i rapporten.

## NYBODAHÖJDEN (tidigare Nybodahemmet) (9)

Detta projekt är använt som illustrationsexempel i kapitel 2 och där mer detaljerat framställt.

Marken med ett barnhem ägdes av staden sedan 1930-talet och överfördes till landstinget 1971 och har senast använts inom landstingets omsorgsnämnds verksamhet. Marken överläts genom bytesaffär åter till staden 1992-01-01. Projektet först föreslaget i "områdesplan" för Liljeholmen 1987 med 500 lägenheter.

datum	fördelning	ant lgh	status	majoritet
1. 1987-12-09	SvB(a), Fam(a), SKB(k)	500	förslag	soc
2. 1988-02-16	Tävling	800	beslut	borg
3. 1990-03-20	Sthem(a), HSB(k), BGB(e)	800	förslag	borg
4. 1990-05-08	Fam,(a), HSB(k), BGB(e), Riksb(k)	700	beslut	borg

Kommentarer: 1-2 Skäl till att beslut i nämnden gick emot förslaget var a) majoritetsskifte och b) i samband med detta ett klart uttalat stöd för tävlingar som fördelningsmetod.

3. Förslag att upphäva beslutet om tävling till förmån för direktanvisning. Skäl - tidsbrist. Kompenserat med s k parallella arkitektuppdrag efter anvisningsbeslutet.
4. Förslaget ändrat i fastighetsnämnden på initiativ av s + sp - ett bland många ändrade vid detta tillfälle. Uppgifterna om motiven till ändringar delvis motstridiga.

Läget nu: Markaffären med landstinget är avslutad. Detaljplaneprocessen har inte fullföljts. Den komplicerade trafikfrågan är inte löst (del av den s k Dennis-överenskommelsen). De fyra anvisningsdelarna är geografiskt bestämda inom området men företaget BGB har gått i konkurs. Hela planärendet vilar (Ulla-Britt Wickström, stadsbyggnadskontoret, sept 1993).

(Nybodahöjden har använts som exempel i kap 2 med utförlig journal).

## ÅRSTAFÄLTET (10)

Årstafältet ingick i köpet av Årsta och Valla gårdar 1905 men har fortfarande en stor obebyggd/obegagnad del - något överraskande med tanke på att avståndet till innerstaden endast är någon km. Fältet har ingått i visioner i många omgångar under lång tid där endast vissa inslag - t ex partihallarna från 1960-talet - kommit till stånd. Bl a avsågs fältet enligt 1952 års generalplan för Stockholm bli "landningsplats för skruvflygplan". En i princip ännu gällande fastställd generalplan för fältet från 1976 där den kvarvarande ytan i huvudsak presenterades som park- och rekreationsområde har inte realiserats. Hösten 1989 presenterades en vision av Årstafältet som en del av en exploatering i ett stråk mellan trafikplatserna Gullmarsplan och Liljeholmen. Den innehöll för Årstafältets del flyttad och överdäckad billed, spårvägslinje, kontor, industrier och minst ett tusental nya bostäder och dessutom rekreationsytor och utökad partihandel. Proportionerna mellan dessa verksamheter liksom andra avgörande förutsättningar för exploatering har sedan dess utretts. Flera byggherrar har lämnat ackvisitionsskisser till staden, med lägenheter i växlande antal men av storleks-

ordningen 1.000-2.000. Området har också nu kommit att starkt beröras - utgöra del av - den stora trafikuppgörelsen för Stockholm, det s k Dennis-paktet. Ändrade konjunkturbetingelser och allt som hänger samman med detta har också fördröjt exploateringen. Viktigast för mitt vidkommande är att området inte har nått markanvisningsstadiet under min aktuella tid med projekten. Ingen som helst markanvisningsjournal kan alltså presenteras.

(Källor: PM "Från Årstafältet till Henriksdalsberget" från stadsbyggnads- och fastighetskontoren 1989-08-29 inklusive idéskisser från byggherrar, Pressinformation 1989-10-18, Preliminärt utredningsprogram för Årstafältet juni 1990.)

## HÖKARÄNGEN (11)

Stadsdel från 1940-talets slut med huvudsakligen flerfamiljshus. Stadsdelen skall enligt planer från 1980-talets början förtätas med mellan 500 och 1000 lägenheter. Området kan, vilket jag kommenterat avsnitt 6.3, betraktas som ett projekt, vilket är vad jag gör, eller som ett 20-tal - vilket är sättet att presentera det i t ex bostadsförörjningsprogrammet.

datum	fördelning	ant lgh	status	majoritet
1. 1985-08-27	HSB/Riksb(k) mest, Sv B(a)	500	beslut	soc
2. 1987-03-30	HSB/Riksb(k) mest, Sthem(a), Borätt(e)	700	beslut	borg
3. 1987-09-24	HSB/Riksb(k) mest, Sthem(a), Borätt(e)	885	förslag	borg
4. 1987-11-17	HSB/Riksb(k), 200 Sthem(a) 150(250) Borätt(e) 300 SBC(e) 60 + återremiss 130 lgh för förslag på privata byggherrar	845/ (945)	beslut	borg
5. 1987-12-15	HSB/Riksb(k) 230 Sthem(a) 250 Borätt(e) 300 SBC(e) 60 JM(e) 60 BGB(e) 90 EM(e) 40	1.030	beslut	borg
6. 1990	Utökat antal till Sthem (a)			

- 
- Kommentarer:
1. Denna fördelning gjordes direkt i fastighetsnämnden av ett antal projekt som bara hade antytts i fastighetskontorets förslag (Ett av de stora besluten beskrivna i avsnitt 9.4). Fastighetsnämnden hade 1985 socialistisk majoritet. Nämnden var enig om ett stort nytt inslag av bostadsrätter, p g a den tidigare dominansen av allmännyttiga hyresrätter.
  2. De två allmännyttiga bolagen Svenska Bostäder och Stockholmshem bad själva att få byta projekt p g a att Stockholmshem är stor förvaltare i Hökarängen.
  3. 1987 ny majoritet i fastighetsnämnden och direktiv om privata byggherrar i Hökarängen. Därför nytt förslag från fastighetskontoret med en enskild byggherre - AB Borätt - som tillskott.
  4. Vid fastighetsnämndens sammanträde yrkade den borgerliga majoriteten på större inslag av privata byggherrar, och föreslog själva och beslöt SBC Bo. Återremitterade 130

lägenheter för att få förslag på ytterligare privata byggherrar.

5. Fastighetsnämnden beslöt utvidga antalet byggherrar med ytterligare tre privata och Hökarängsprojektet hade nu en majoritet av byggherrar ur den enskilda sektorn och dessa representerade en majoritet av lägenheterna.
6. Det allmännyttiga Stockholmsshems andel utökades efter önskemål från den lokala opinionen, som visade sig vara nöjda med den sedan tidigare dominerande förvaltaren i Hökarängen.

Uppsättningen delprojekt har förändrats. Några har slopats och flera har tillkommit. Antalet lägenheter har gått från 500 till drygt 1000 och såväl antalet delprojekt som byggherrar har ökat. 1990-03-05 fälldes av miljöskäl det största delprojektet med 350 lägenheter som detaljplane-ärende i kommunfullmäktige. Det drabbade fr a det enskilda AB Borätt, som där skulle ha byggt 300 lägenheter. Sammanfattningsvis har alltså antalet byggherrar ökat med nya ur den enskilda sektorn i samband med ändrad politisk majoritet i fastighetsnämnden och antalet lägenheter har ökat medan det fortfarande är en stor andel bostadsrätter som föreslås. Andelarna har förändrats från den kooperativa och allmännyttiga sektorns 100 % 1987 till den kooperativas 1990 22 %, den allmännyttigas 24 % och den enskilda sektorns 53 % - allt mycket ungefärligt.

En lägesredovisning (tju 1990-10-10) för situationen i Hökarängen summerade alla problem som uppstått: Det största delprojektet hade förkastats, många övriga delprojekt hade visat sig ej vara genomförbara, några behövde av olika skäl minskas och så gott som alla var ur produktionsynpunkt i minsta laget. Man föreslog för att kunna genomföra förtätningen - samverkan mellan byggherrarna, sökande efter nya delprojekt, nya samråd med befolkningen samtidigt som intervjuer med många inblandade från såväl byggherrar som stad lät ana viss uppgivenhet inför svårigheterna.

Läget nu: Av de 1990 angivna sexton delprojekten med bostäder är två genomförda med 65 respektive 30 lägenheter (Sthem(a), Riksb(k)), fem projekt är helt nedlagda, ett är nedlagt tills vidare, fem är osäkra och för två pågår detaljplanearbete med 30 respektive 50 lägenheter. Ett av företagen, BGB, har gått i konkurs, ytterligare två av de enskilda företagen är inte företrädna längre eftersom deras respektive projekt har lagts ned eller är osäkert.

## STORA SKÖNDAL (12)

Marken är belägen c:a 5 km söder om Stockholms innerstad. Marken ägs dels av staden (45 ha) dels av Stiftelsen Stora Sköndal (70 ha), som är en ideell stiftelse inom svenska kyrkan och har anläggningar intill det tänkta utbyggnadsområdet med diakoniutbildning, ålderdomshem, servicelägenheter, kyrka, sjukhus, personalbostäder mm. Den gamla herrgården från 1690 är stiftelsens huvudbyggnad. Den, liksom marken, köpte diakonisällskapet 1905. Den mark Stockholm äger avträdde diakonisällskapet till staden som parkmark på 1960-talet utan ekonomisk ersättning - detta som ett villkor för att stiftelsen skulle få bygga bostäder på sin mark. I planen från 1964 är stadens område avsatt som parkmark. Stadens del av den nu aktuella marken har bättre förutsättningarna för bebyggelse avseende grundförhållanden m m än stiftelsens. Hela projektområdet ligger intill den på 1940-talet utbyggda förorten Sköndal. Stockholms stad annonserade på 1980-talet en ev utbyggnad av sin mark i Sköndal - d v s det område man på 1960-talet hade övertagit för parkändamål - utan att meddela stiftelsen, vilket större förhandlingsläget med stiftelsen. Stiftelsen har ansökt om markanvisning på stadens mark och är byggherren på den egna delen. Staden hade redan fått in ansökningar om markanvisning från andra byggherrar. Planutredning initierades 1988. Kommunens initiativ och förslag ogillades av stiftelsen som ritade ett eget. Marken är ännu ej anvisad, men projektet fanns fortfarande med i bostadsförsörjningsprogrammet 1993-97, med aviserad

byggstart 1994. Detaljplanearbetet har inte påbörjats. Ett tiotal byggherrar har vid olika tidpunkter ansökt om markanvisning i projektet. Beroendet av stiftelsen Stora Sköndal och stiftelsens nu svaga intresse att bebygga sin del av marken, liksom det allmänna byggkonjunkturläget är förklaringar till att ärendet vilar (Staffan Eriksson, stadsbyggnadskontoret, september 1993).

## ÖVRIGA PROJEKT

Följande bostadsbyggnadsprojekt ingår indirekt i denna studie. De har behandlats i de studentuppsatser som jag som handledare initierat tidigare och som är redovisade i källförteckningen. Dessa bostadsbyggnadsprojekt har inte här givits lika detaljerad journal, utan nämns bara med tidpunkt för anvisning. Numren hänför sig till kartan över projekten sist i kapitel 9.

	Anvisning Fsn -----	Antal byggherrar -----
Södra Stationsområdet (13)	1984-05-22	9
Skarpnäcksfältet (14)	1979-	5
	1980-09-09	4 av de tidigare
	1989 anvisn + tävling	1 av de tidigare 6 nya
Årsta (förtätning, flera delprojekt) (15)	1982-	
Abrahamsberg (förtätning, flera delprojekt) (16)	1985-	
Trädskolan (17)	(1981) 1985	2 (tävling tidigare)
Tranebergsstrand (18)	1987	1

# Företagsförteckning m.m

## A. Samtliga företag och markanvisningar

Företagsförteckningen redovisar samtliga byggherrar som under perioden 1987-1992 har ansökt om markanvisning. De av dessa som under perioden 1987-1992 fått markanvisning är till höger markerade med ett kryss. Perioden 1991-92 redovisas sist i listan.

### Byggherrar som skriftligt har ansökt om markanvisning 1987-1990

### Byggherrar som fått markanvisning 1987-1990

AB Borätt	x
AB Familjebostäder	x
AB Stadsfjärden	
AB Stadsskeppet	
AB Stockholmsbyggen	x
AB Stockholmshem	x
AB Svenska Bostäder	x
ABV	
Advokatf: a Wesslau & Lindskog	
Alfort Properties	
Allhus AB	x
Anders Bergkrantz	
Anders Bodin	x
Anders Dunder Byggnads Ab	
Anderssons Fastigheter	
Ankarstocken Hus AB	x
Arbetsarbostadsfonden	
Arcona Länsfastigheter HB	x
Bengt Schött	
Berggren & Holmgren AB	x
Bergkrantz Arkitekter AB	
Besqab Projekt och Fastighets AB	x
BGB i Stockholm AB	x
BPA	x
Bostadsrättsföreningen Ängslyckan	
Burman & Thunell Byggnads AB	x
Byggeriet L. Lindgren	
Byggnadsbolaget Bengt Johansson AB	
Byggnadsutveckling AB	
Diös Bygg AB	x
(Diösfastigheter AB)	
Constructa	
EFIB AB	
Einar Mattsson AB	x
Erik Wallin Byggnadsfirma	
FABEGE AB	
Fastighets AB Beväringen	
Fastighets AB Coronado	
Fastighets AB Hammarbystaden	x
Fastighets AB Ragnfrid	
Fastighets AB Residentia	x
Fastighetsbolaget Södermalm KB	x
Fastighetsbolaget Ekkronan	
Folke Ericsson Byggnads AB	x
Folkhem Bygg och Fastighets AB	
Forss & Son	
Förebyggare N & B Fastighets AB	
Första Sparbanken/Ekkronan	

**Byggherrar som har ansökt  
om markanvisning 1987-1990**

**Byggherrar som fått  
markanvisning 1987-1990.**

Gunnar Gustavsson	x
Hallström & Nisses Bygg AB	x
HB Farsta Centrum	x
HEBA Byggnads AB	
HEFAB	x
HSB	x
Inco Machine Brokers	x
Ingenjörbyrå Combinator AB	
Intressegruppen för ekologiskt byggande	
JCC	
Jan Dufva	x
JM	x
JM + White Arkitekter	
JM + Seniorsgården AB	
JPB Alt intern Housing/SP	
Järntorget Byggnads AB	x
K-Bygg	
K-Bygg + K-konsult	
K-A.Swedérus AB	
K-A, Swedérus mfl fastighetsägare	
K-A. Westerlund Byggn AB/G. Rosenlind	
KF	
KG Lövfors	
Konsortiet Arkaden	x
Kullenberg/Ljungberggruppen	x
Konsortiet Blixtlåset	
Konsortiet Årstalunden AB	x
Konsumentföreningen Stockholm	
Kullenbergbyggen Atockholm AB	
L E Lundberg	
Lepec Electronic	
LjungbergGruppen/Malmegård	x
Malmegårds Fastighets AB	
Målarfastigheter	
Ohlsson & Skarne	x
Olov Lindgren AB	x
Platzer Bygg AB	
Pauvres Hontoux	x
Pressens pensionärskassa	
Privata Företagare	x
Pronator Fastigheter	
Påhlman & Jarefeldt	x
Rederiet Tuskana AB	x
Reinholds Fastighets o Byggnads AB	x
Reinhold i Öst AB	
Reinhold Stadsmuren AB	
RG Husvård	
Riksbyggen	x
Riksbyggen/Stockholmsbyggen	
Riquma Bostäder AB	
Rune Pettersson	
SBC Bo	x
Schömer & Co	
Senior Prospect Konsult AB	
Seniorsgården AB	x
Skandia	
Skanska	x
SKB	x
SKB/Riksbyggen	x
SLI	x
SMÅA	x
SMÅA/SKARNE	x
Sten Wiberg	
SSSB (Stiftelsen Stokcholms Studentbost)	x
Stiftelsen Förebyggarna	x
Stiftelsen Stora Sköndal	

**Byggherrar som har ansökt  
om markanvisning 1987-1990**

Stockholms byggmästarförening  
Stockholmshus AB  
Stockholms sjukhem  
Sven Sjölund  
Sven Torstensson  
Sveriges Pensionärsförbund  
Swederus, K-A  
Tage Ljungberg  
Torsten Innerstedt  
Trygg Hansa  
Wasa Försäkring  
Vasahem  
VBB arkitekter  
Vega måleri AB  
Wiberg Stig  
Viktor Hansson Byggn.firma  
Wählin Byggare AB  
Åke Larsson Byggare AAB  
Ångpanneföreningen  
Örjan Svane

**Byggherrar som fått  
markanvisning 1987-1990.**

x

x

x

x

x

**Nya byggherrar som har ansökt  
om markanvisning 1991-1992**

Brandberg Rosenlind Byggn o Fast AB  
Intressefören. för koop. äldreboende  
NCC Stockholm  
Nessen  
Göran Stenudd (Hedenhös utvecklingsbolag)  
Intresseföreningen för kooperativt äldreboende  
Oscarseniörernas brf  
Svenska Hus  
BK-projekt

x

## **B. Vissa företag aktuella i de studerade projekten**

Följande företag finns representerade som byggherrar i de projekt jag haft som urval till rapporten. Vissa av dem som ansökt om anvisning till dessa projekt men inte erhållit någon. Ett antal företag förekommer dessutom i de uppsatser jag inom studien handlett tidigare. Av dessa är endast de upptagna som behandlats i texten.

Namnen på företagen är de namn företagen hade vid den tidpunkt då studier-  
na/intervjuerna var aktuella. Förteckningen innehåller också (för vissa  
företag endast) uppgifter om antalet förvaltade lägenheter i Stockholms  
kommun och företagets startår. S anger att företaget huvudsakligen är verk-  
samt inom Stockholms stad, S1 att verksamheten är begränsad till delar av  
eller hela Stockholms län. De övriga företagen har vidare geografiska verk-  
samsområden.



Företagskategori/företag	Antal förvaltade lägenheter i Stockholms stad	Startår
<u>Allmännyttiga kommunala företag</u>		
AB Svenska Bostäder	50.000	1947 *
AB Familjebostäder	30.000	1937
AB Stockholmshem	30.000	1936
<u>Allmännyttigt företag</u>		
AB Stockholmsbyggen (dotterbolag till Riksbyggen)	6.500	1947
<u>Kooperativa företag</u>		
HSB Stockholm	20.000	1923 (HSB)
Riksbyggen Stockholm	8.000	1941 (Svenska Rb)
SKB (Stockholms Koop. Bostadsfören.)	6.000	1916

(SBC Bo) Se nedan  
(AB Borätt) "

#### Enskilda företag

BGB i Stockholm AB		
JM Byggnads och Fastighets AB		
Einar Mattson Byggnads AB		1930-talet
Olov Lindgren, Byggnadsfirma AB		1930-talet
Reinhold Fastighets- och Byggnads AB		
Besgab Projekt & Fastigheter AB		
Anders Bodin		
SBC Bo		1987
AB Borätt		1989
Hallström & Nisses AB		
Diös AB (SIAB)**		
Arcona/Länsfastigheter AB		
Stiftelsen Stora Sköndal		
LjungbergGruppen AB		

Fusioner, uppdelningar etc gör det svårt att utan många förbehåll ange årtal för många av företagen, varför jag helt enkelt avstår. Flera av företagen har rötter långt tillbaka i tiden. Det gäller JM, Diös, Skanska, Reinholds, BGB, LjungbergGruppen och flera. Även om SBC Bo t ex är angivet till 1987, så har SBC (Sveriges bostadsrättsföreningars centralorganisation) funnits ända sedan 1921.

Noter: \* Som allmännyttigt företag - annars 1944.  
\*\* Förändring av ägarsituationen vid tidpunkten för intervjun

## Företagsformerna: definifion/förklaring

Allmännyttigt bostadsföretag: Företag som ägs av kommunen helt eller (enligt äldre bestämmelser) delvis och som förvaltar bostadsfastigheter utan vinstsyfte. De kan drivas i stiftelse- eller bolagsform. För de allmännyttiga bolagen har tillämpats delvis andra skatte- och räntebidragsregler än för andra bostadsföretag. Länsbostadsnämnden har prövat om företag kan godkännas som allmännyttigt. Allmännyttiga bostäder står öppna för alla kategorier boende oberoende av inkomst eller förmögenhet och är alltså inte som i många andra länder förbehållna hushåll med begränsade ekonomiska resurser. (Källa: nationalencyklopedin)

De allmännyttiga bolagens ställning är stadd i förändring för närvarande i och med att bostadspolitiken fått nya och kommer att ges nya villkor och riktlinjer.

SABO eller "Sveriges allmännyttiga bostadsföretag" är de allmännyttiga bostadsföretagens samarbetsorganisation, bildad 1950.

Kooperativa bostadsföretag: Företag för anskaffning och förvaltning av bostäder för medlemmar i en kooperativ sammanslutning. Bostäderna upplåts med bostadsrätt (med vissa undantag, se nedan). De kooperativa bostadsföretag som tillhör riksorganisationerna HSB och Svenska Riksbyggen benämns ibland rikskooperativa eller folkrörelsekooperativa (eller "reguljärt kooperativa" som de benämndes på 1950-talet. Kooperativa bostadsföretag under kommunal tillsyn har haft förmånligare lånevillkor än enskilda företag, men något mindre förmånliga än de allmännyttiga bolagen. Se ovan.

Stockholms kooperativa bostadsförening (SKB), som alltså varit verksam om organisation ända sedan 1916, hyr som ekonomisk förening ut lägenheterna till sina föreningsmedlemmar genom dispens från bostadsrättslagen. Kooperativ hyresrätt har även ingått i en försöksverksamhet i större skala mellan 1989 och 1993, men är nu avbruten, och har av olika skäl (behandlat i texten) misslyckats. SKB är dock kvar med oförändrad organisation.

Såväl de båda rikskooperativa HSB och Svenska Riksbyggen (här dess stockholmsavdelningar) som det stockholmska SKB har en viss kommunal representation i styrelsen. De är också som organisationer principiellt "icke-vinstdrivande". De har också lånemässigt av staten behandlats på andra villkor än andra bostadsföretag. De bildar i texten den kooperativa sektorn.

Övriga företag räknas till enskilda sektorn. Det kan vara såväl kooperativa bostadsrättsföreningar eller organisationer av bostadsrättsföreningar som företag mm vilka tillämpar hyresrätt.

Rapporten handlar om markanvisning för bostäder med betoning på Stockholms stad med sitt stora kommunala markinnehav och tiden efter 1980. Markanvisningarna har analyserats mot bakgrund av de hundraåriga traditionella målen i ideologin bakom samhälleligt markinnehav. Översiktligt vidgas också perspektivet geografiskt mot andra urbana områden och historiskt mot sekelskiftet.

**R3:1994**  
ISBN 91-540-5614-4  
Bygghälsö, Stockholm

Art.nr: 6814003  
Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering

Distribution:  
Svensk Byggtjänst  
171 88 Solna

Cirka pris: 188 kr inkl moms