

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

124:3 • 2004

Hur skall huset betalas?

Lars Fälting, *Småhusfinansiering. En studie av kommunens, statens och enskilda aktörers riskhantering i Nyköping 1904–1948*, Acta Universitatis Upsaliensis, Diss, Uppsala 2001. 202 s.

I samband med en undersökning av arbetarnas levnadsförhållanden i Stockholm under 1890-talet skrev Gustaf von Geijerstam, en av många socialt engagerade journalister vid 1800-talets slut, att ”man kan döda någon med en bostad likaväl som med en yxa”. De undermåliga levnadsvillkoren och usla hygienförhållandena, trångboddheten och den sociala och ekonomiska misären, tillsammans med bostädernas låga standard och höga hyresnivåer, var centrala socialpolitiska frågor som började formuleras parallellt med industrialiseringens fortskridande kring sekelskiftet 1900.¹

När vi diskuterar bostadsförhållandena under den första halvan av 1900-talet är det ofta de politiska åtgärder som vidtogs för att förbättra situationen som vi först tänker på; i första hand egnahemsfrågan samt 1930-talets statliga socialpolitiska satsningar på barnfamiljerna. I anslutning till denna historiska process lyfter Lars Fälting i sin avhandling, *Småhusfinansiering. En studie av kommunens, statens och enskilda aktörers riskhantering i Nyköping 1904–1948*, fram en annan viktig tråd – nämligen frågan om småhusbyggande och finansieringen av småhus i städerna under 1900-talets första hälft. Fälting diskuterar utvecklingen av den statliga bostadsfinansieringen. I centrum står frågan om byggandets riskhantering – det vill säga hur olika aktörer mellan sig fördelade de ekonomiska risker som var förknippade med finansieringen av småhusbyggandet. Småhus används här som benämning på en eller tvåfamiljshus där ägaren bor i en av lägenheterna.

Undersökningen startar 1904, när egnahemslånefonden uppläts för byggande i icke-stadsplanlagt område i städerna, och avslutas 1948, startåret för den moderna bostadspolitiken. Nyköping får här tjäna som utgångspunkt för mer princi-

1. Att bostadsfrågan var ett viktigt problem illustreras också av bostadsräkningarna. I bostadsräkningen från 1912/1914 visade det sig att andelen lägenheter om högst ett rum i städerna var nära 53 procent, Stockholm och Göteborg borträknade. Där var siffrorna ännu högre. Detta fick till följd att drygt en tredjedel av befolkningen bodde i överbefolkade lägenheter, dvs där fler än två personer bodde i varje rum. Värst ansågs läget vara i de norrländska bruksorterna och de små industristäderna i Mellansverige samt på landsbygden, se SOU. Vid bostadsräkningen 1939 hade förhållandena inte förändrats mycket i städerna och de administrativa tätorterna. Andelen lägenheter på högst ett rum var 49 procent. Av samtliga hushåll med minst tre personer bodde 42 procent i överbefolkade lägenheter. Till detta kommer det faktum att ännu 1939 saknade 20 procent av lägenheterna i städerna vatten och avlopp, 53 procent centralvärme och 60 procent WC. Eget badrum saknades i 77 procent av lägenheterna. Däremot hade bostadsytan per lägenhet ökat. Trångboddheten som 1912/1914 varit 16 procent var 1939 5 procent. Se SOU 1945:63, Bostadssociala utredningens slutbetänkande, del I.

piella resonemang om problemen med småhusfinansiering, främst kreditgivarnas riskhantering och hur den kan relateras till de statliga åtgärderna. Fokus ligger på samspelet mellan politik och marknad på lokal nivå, vilket diskuteras utifrån ett generellt institutionellt och kontraktsteoretiskt synsätt, där rättigheter och skyldigheter för långivare och låntagare fastställs i avtal, kontrakt och överenskommelser.

Avhandlingens utgångspunkter

I kapitel 2 presenteras verktygen för avhandlingen. Först ges en kort översikt av den statliga bostadspolitiken till 1948, där fokus ligger på hur de statliga bostadslånen och en del andra åtgärder organiseras. Fastighetsmarknadens juridiska begrepp utreds därefter på ett mycket pedagogiskt och klagörande sätt. Särskilt ingående behandlas de olika risker som är förknippade med byggandet: De ekonomiska riskerna delas in i produktionsrisk, inkomstrisk och förvaltningsrisk. Dessa risker försöker aktörerna hantera med ekonomisk, teknisk eller förvaltningskontroll. Fördelningen av riskerna och ansvaret för kontrollåtgärderna är viktiga för analysen av aktörernas riskhantering.

Därefter tas de teoretiska resonemang rörande transaktionskostnader, äganderättsteori och institutionella ansatser som ligger till grund för avhandlingen upp. Fälting studerar här främst hur de formella institutionerna på den lokala marknaden för småhusfinansiering tar form. I denna process fokuserar han på hur kontrakten mellan olika parter konstrueras för att öka överblickbarheten och minska riskerna för de inblandade. Fälting poängterar att informella institutioner, det vill säga normer, och praxis som aktörerna handlar efter, också bidrar till att osäkerheten reduceras. Detta är dock inget som närmare skall undersökas.

I analysen av marknadens utbudssida, långivningen, används en transaktionskostnadsansats, där aktörernas sätt att omvandla osäkerhet till kalkylerbar risk är utgångspunkten. Efterfrågesidan representeras av de presumtiva husbyggarna som organiserar sig i en förening för att minska kreditgivarens osäkerhet. Var för sig skulle individerna ha blivit utan lån; organiserade som en enhet ökar deras möjligheter på kreditmarknaden. Detta tolkas utifrån ett *property rights*-resonemang byggt på Elinor Ostroms analysram för hur gemensamma resurser kan nyttjas och kontrolleras.

Från lokalt till nationellt risktagande – ett system för småhusfinansiering etableras

I kapitel 3 beskriver Fälting hur Nyköpings stad kliver in på arenan och lägger grunden för kommunens ansvarstagande för småhusbyggandet under perioden 1904–1908. Kommunen gjorde ett strategiskt val som blev avgörande för det fortsatta engagemanget: Genom stadsplanläggning, byggnadsordning och begränsad bygggrätt i tiden skapades tydliga institutionella förutsättningar, där villkoren för ägande- och nyttjanderätt klargjordes för aktörerna.

I resten av kapitlet diskuteras och analyseras bostadsmarknaden i Nyköping mellan 1904 och 1948 från bestånd, utbud och efterfrågan av nyproducerade hus. Småhusbyggandet i Nyköping mellan 1908 och 1948 omfattade 334 hus uppförda under tre perioder: 1908–1914, 1920–1931 och efter 1941 (eller egentligen 1938/1939). Skillnaden mellan en stark efterfrågan och dåliga utbudsförutsättningar var störst vid inledningen av 1920-talet respektive 1940-talet, men trots det byggdes en hel del just då. Jämförelsen av efterfråge- och utbudsfaktorer ger således vid handen att byggandets faktiska omfattning inte kan förklaras utan att också de institutionella förhållandena – här den offentliga utlåningen till bostadsbyggande – tas med i analysen. Kapitlet slutar med en indelning av undersökningsperioden i två delperioder, 1904–1919 och 1920–1948, där den institutionella förändring som statens beslut att börja låna ut pengar till småhusbyggande i städerna innebär, utgör motivet till indelningen.

Utifrån periodiseringen ovan, beskrivs i kapitel 4 hur ett lokalt bostadsfinansieringssystem växte fram i Nyköping till 1919. Vi får på ett levande och mycket ingående sätt följa hur olika lokala aktörer – företag, kommunalpolitiker och arbetare – organiserade sig och agerade i frågan. Genom politiska beslut, formella avtal och kontrakt fördelades ansvar, risker och rättigheter mellan de olika parterna som var involverade i småhusbyggandet. På ett grundligt och förtjänstfullt sätt skildrar Fälting hur riskpanoramats, som inledningsvis beskrevs, fördelades mellan parterna, och hur transaktionskostnaderna, det vill säga kontrollen av riskerna, också delades upp. Här är det också uppenbart att egnahemsföreningen fungerade som ett säkerhetsfilter mellan långgivare och de individuella husbyggarna – utan föreningen hade inte de enskilda lånen kommit till. Föreningen hade också en disciplinerande roll för arbetarna och bidrog till att standardisera byggandet.

I kapitel 5 diskuteras Fälting den statliga kreditgivningen till bostäder mellan 1920 och 1948. Först görs en utförligare kronologisk översikt än i kap 2, därefter analyseras det statliga stödets omfattning och principiella inriktning samt hur staten hanterade riskpanoramats. Utgångspunkt för analysen är fyra centrala politiska beslut som ändrar villkoren för bostadslånen och som tas åren 1920, 1933, 1942 och 1948. På samma metodiska sätt som i analysen av den lokala nivån, går Fälting igenom hur riskerna fördelats mellan olika aktörer, och hur kontrollen av denna riskfördelning reglerades. Med undantag av förordningen 1933, när staten tog hela risken, fördelades den finansiella risken mycket formellt mellan stat och låneförmedlaren, det vill säga kommunen. Detaljregleringen av kontrollen ökade kraftigt under perioden, och byggde på att kommunen var engagerad. Detta tolkas i den teoretiska ramen som att staten lade över transaktionskostnaderna på kommunerna.

Utformningen av dessa institutionella arrangemang utgjorde så den ram inom vilken det lokala småhusbyggandet skedde. I kapitel 6 får vi följa småhusbyggandet i Nyköping mellan 1920 och 1948, och hur de lokala aktörerna reagerade och

agerade under de olika faserna i den statliga bostadspolitikens utveckling. De statliga lånen för småhus fanns tillgängliga mellan 1920 och 1930, och från 1941 och framåt. Nyköpings kommun var tidigt aktiv inom bostadsbyggandet. Redan 1917 startade kommunen tillsammans med ett ledande företag på orten ett halv-kommunalt bostadsföretag som byggde flerfamiljshus. 1923 infördes också kommunala byggnadslån, eftersom omfattningen av de statliga lånen var osäker. Lånen fungerade som förskott för de statliga lånen. 1931 beslutade Nyköping att garantera borgen istället för lån, eftersom de statliga småhuslånen då upphörde. Från 1934 fungerade staden också som förmedlare av statliga lån till HSB. Samarbetet med HSB utökades vid decenniets slut, när kommunen också gick i borgen för egnahemsbyggande i HSB:s regi. Efter 1941 stödde staden också byggandet genom upplåtandet av tomter med ränte- och amorteringsfrihet under 10 år, samtidigt som man förmedlade statens tertiärlån.

Fälting visar att finansieringen försköts från kreditmarknaden till staten under perioden. Samtidigt som kommun och stat klev in som finansärer, minskade bankernas andel av utlåningen från 75 procent före 1919 till 44 procent mellan 1920 och 1948. Den offentliga risken ökade således. Intressant är också att egnahemsföreningen försvann som aktör under den senare perioden. Efter 1920 uppfördes inte några hus i dess regi; tydligt är att de presumtiva husägarna nu kunde agera som individer mot långivarna.

Detta kapitel kan läsas i ljuset av de institutionella utgångspunkterna för avhandlingen; vi får följa hur ett institutionellt förhållande, manifesterat i ett kontraktsförhållande mellan lokala aktörer, förändras till en institutionell relation där staten skapar ett regelverk som påverkar den lokala finansieringens villkor. Förändringarna av finansieringen kopplar Fälting därför till den statliga bostadspolitikens olika regelsystem under respektive decennium. Till skillnad från den tidigare perioden spelade egnahemsföreningen ingen roll. Kommunen intog istället den roll föreningen haft som filter mellan låntagare och krediter.

Slutligen, i kapitel 7, sammanfattas avhandlingens huvudresultat som främst bygger på avhandlingens tunga empiriska kapitel, 3, 4 och 6 för Nyköping och 5 för den statliga politiken. Fälting menar att statens agerande varit styrt av behovet att dels hantera ekonomiska kriser, dels uppfylla bostadspolitiska mål. Dessa mål menar han inte alltid var viktiga för kommunen – det gäller exempelvis arbetsmarknadsskålen under 1930-talskrisen – men målen invercade trots det på kommunens agerande som låneförmedlare.

Man kan tolka utvecklingen som ett skifte från en tidig lokal modell, där egnahemsföreningen blev den organisatoriska lösningen mellan kommun, kreditgivare och individuella husbyggare, till ett läge efter 1930 när kommunen intar den roll egnahemsföreningen tidigare har spelat, det vill säga som förmedlare av lån mellan staten och husbyggarna. Nyköping drev under hela perioden en slags näringspolitik, vilken formats av möjligheterna till statligt bostadsfinansierings-

stöd. Tilliten till staten färgade här de kommunala aktörernas bild av finansieringens risker. Fältning påpekar också att kommunens försiktiga risktagning försvann när staten inrättade en alltmer aktiv bostadspolitik; staten och kommunen stod för risken i inomvärden från 50–60 procent och upp till 80–85, efterhand 90 procent.

Sammanfattande synpunkter

Lars Fältings avhandling ger viktig kunskap om småhusbyggandets, och främst småhusfinansieringens, villkor i städerna före 1948. Avhandlingen tar så att säga upp den andra sidan av den betydligt mer omskrivna egnahemsfrågan, och ger en intressant beskrivning av småhusfinansieringsfrågorna under den tid som den moderna bostadspolitikerna växte fram.

Författarens syfte är att undersöka hur aktörerna hanterade de finansiella riskerna kring småhusbyggandet, vilket också formar texten och gör det lätt att följa analysen. Denna tydliga ambition är både avhandlingens svaghet och styrka. Svagheten ligger i att utgångspunkten emellanåt blir något snäv, och att alla frågor utom den finansiella riskhanteringen konsekvent skalas bort. Beskrivningen av forskningsläget skulle med fördel kunnat vidgas. Det finns möjligheter att utgå från en bredare diskussion av villkoren för resursallokering under den här perioden och ändå studera riskhanteringen, särskilt vid en läsning av den internationella diskussion som handlar om *building and loan societies*. Något allvarigare är avsaknaden av en genomgång och analys av kredit- och finansmarknadernas utveckling i Sverige. När inte heller de avgörande förändringarna av kommunernas roll i det ekonomisk-politiska systemet behandlas, leder det till att avhandlingens teoretiska utgångspunkter inte heller utnyttjas till fullo. Trots den nära kopplingen mellan empiri och syfte bildas något av ett vakuum när analysen inte kopplas till det omgivande samhället och förändringarna inom bostadssektorn.

Således blir det en avhandling som mer handlar om hur än om varför. Detta ger en tidvis onödigt statisk bild, där aktörernas preferenser och handlingar inte värderas i relation till hur alternativa handlingsmöjligheter uppstår och förändras. Framförallt lämnas läsaren i sticket när det gäller vilken dignitet frågan om den finansiella riskhanteringen för småhus i städerna hade i relation till andra bostadspolitiska frågor under denna period. Både i Nyköpings fall och när det gäller den statliga bostadspolitikerna tycks motiven bakom finansieringsinsatserna i hög grad ha grundat sig på bostadsbristen, som varken antalsmässigt eller standardmässigt löstes under perioden. En tydligare koppling mellan olika finansieringsvägar och riksvärdering för olika insatser hade varit önskvärd. De intressanta skeenden som beskrivs skildras i förbigående, medan kontraktsförhållandena som sådana lyfts fram, utan djupare koppling till aktörernas motiv och mål vilket jag ändå menar att avhandlingens resultat ger underlag för. En något öppnare frågeställning hade här gjort det lättare att sätta in resultatet i ett

ekonomiskt, politiskt och socialt sammanhang på både lokal och nationell nivå.

Styrkan i avhandlingens snäva utgångspunkt ligger som jag ser det i två förhållanden. För det första i den konsekvent genomförda analysen av själva fördelningen av risker och kontrollåtgärder. Jag menar att den analysen är metodiskt mycket konsekvent och väl genomförd, och att resultatet i sig rymmer möjligheter till en ännu utförligare diskussion om transaktionskostnadernas betydelse för olika aktörers handlande än den som explicit förs i texten. För det andra menar jag att de genomförda analyserna av fallstudien i Nyköping är värdefulla och ger viktiga kunskaper om småhusbyggandet under den moderna bostadspolitikens förberedelsefas. Diskussionen av den statliga politikens utveckling efter 1920 är metodiskt och noggrant genomförd utifrån de inledande utgångspunkterna, och knyter väl an till avhandlingens syfte. Men det är i diskussionen av den lokala utvecklingen fram till 1919 som man kan se att författarens hjärta ligger. Skildringen av den lokala marknadens formering, de olika aktörernas åtgärder under denna process är väl utförd. Utan att avvika från frågan om riskhanteringen, diskuteras den här i en vidare samhällelig och institutionell kontext, där de olika aktörernas åtgärder belyses från olika utgångspunkter.

Denna del i avhandlingen anser jag klart visar att den inledande frågeställningen är både relevant, intressant och fruktbar att diskutera i en institutionell kontext. Analysen av den lokala finansieringen och riskhanteringen i Nyköping anser jag vara avhandlingens värdefullaste ekonomisk historiska bidrag. Lars Fältning har här genom att konsekvent hålla sig till sin frågeställning också lyckats begripliggöra de lokala utvecklingsprocesserna i den nationella kontext som utgörs av de institutionella villkoren för småhusfinansieringen.

*Lena Andersson-Skog**

* Fakultetsopponent