

Två steg framåt, ett steg bak

– en ESO-rapport om bostadsmarknaden 1969–2024

Jan Jörnmark

Rapport till

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

2026:2



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapportserien finns på eso.expertgrupp.se.

Omslag: Multiply Solutions

Tryck: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1485-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1486-3 (pdf)

Förord

Få saker är så grundläggande i ett välfärdssamhälle som tillgången till rimligt prissatta bostäder med god standard. I Sverige beskrivs bostadsmarknaden inte sällan som dysfunktionell, trögrörlig och försvårande för unga. Trots dessa upplevda problem rankar väljarna inte bostadspolitiken ens bland sina tio viktigaste frågor.¹ När bostäder kommer på tal i politiska debatter handlar det ofta om hur marknadens problem ska ”byggas bort” – mer sällan om förslag som rör dess övergripande struktur och effektivitet.

I denna ESO-rapport djupdyker Jan Jörnmark i ett drygt halvsekel av bostadspolitisk historia i syfte att förbättra förståelsen av prisbildningen på bostäder. Genom ett omfattande och unikt data-material visar Jörnmark hur bostadspriser, hyror och byggande varierat med bostadspolitikens reformvågor sedan 1960-talet och fram till nutid.

Att tala om *en* marknad är fel, menar Jörnmark, eftersom bostadsmarknaden består av många geografiska delmarknader fördelade över tre huvudsakliga segment: småhus, bostadsrätter och hyresrätter. Delarna av marknaden hänger visserligen ihop men dras med vitt skilda förutsättningar. Bostadspolitikens villkor påverkar hur, var och i vilken omfattning bostäder byggs, och eftersom bostäder har lång livslängd är dagens bebyggelsestruktur i hög grad en funktion av de bostadspolitiska reformer som gjordes under 1900-talet.

Jörnmarks tes är att det inte går att förstå bostadsmarknadens prissättning, och därmed heller inte utforma relevanta lösningar på aktuella problem, om inte hänsyn tas till den segmentering av bostadsmarknaden som förstärkts under de senaste decennierna. Dessutom menar Jörnmark att bristen på helhetssyn i bostadsplaneringen gör det svårare att möta aktuella samhällsutmaningar

¹ novus.se/valjarforstaelse-arkiv/2025-11-viktigaste-politiska-fragan/.

såsom segregationen i utanförskapsområden och den generellt svaga utvecklingen på glesbygden.

Jag hoppas att den här rapporten kan öka kunskapen om utmaningarna på bostadsmarknaden och bidra till en informerad debatt. Framtagandet av rapporten skedde huvudsakligen under 2025, vilket var innan jag tillträdde som ordförande för ESO. Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i ämnet. Gruppen har letts av Jonas Eliasson, vice ordförande i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang svarar författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i mars 2026

Johan Almenberg
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	13
1 Syfte och viktigaste resultat	21
1.1 Undersökningens centrala resultat	21
2 Reformperioden 1967–70: behovet av avreglering och paritetsproblemet	35
2.1 Småhusmarknadens utveckling	41
2.2 Det omdefinierade bruksvärdet	43
2.3 Bruksvärdet, innerstäderna och bostadsrätternas genombrott.....	50
2.4 Den regionala dimensionen.....	62
3 Reformerna 1990–94 och utvecklingen som följde	69
3.1 Skattereformen.....	71
3.2 Avsubventioneringen.....	72
3.3 Produktionsfall och den nya bostadsrättsmarknaden	73
3.4 Bruksvärdets vattendelare.....	77
3.5 Bostadsrätterna	84
3.6 Utbudssidan: plansystemets ursprung – en subventionerad marknad	100
3.7 Ett ineffektivt lagsystem	105

3.8	Glesbygden och segregationen	111
3.9	Avslutande reflektioner.....	121
	Metod och litteratur.....	123
	Appendix.....	131

Faktarutor:

1	Den långsiktiga utvecklingen	27
2	Sammanfattning av de tre viktigaste reformperioderna	32
3	Hyressplittringen i perspektiv	39
4	Ronald Coase och transaktionskostnader.....	55
5	Befolkningens utveckling under hyresregleringens olika faser.....	57
6	Tobins q.....	76
7	Bostadsrätternas strukturomvandling efter 1995	92
8	Brukarkostnader	95
9	Gentrifiering och stadsomvandling	98

Sammanfattning

Den svenska bostadsmarknadens grundläggande struktur

Svensk bostadsmarknads grundstruktur går tillbaka till hyresregleringen 1942 och de två reformperioder som genomfördes 1967–70 och 1990–94 och som i tur och ordning skapade de villkor som idag gäller för de moderna småhus-, bostadsrätts- och bruksvärdesreglerade hyresmarknaderna. Dessa tre marknader har allt sedan reformerna genomfördes påverkat varandra på sätt som skapat nya politiska interventionsvågor. Eftersom förståelsen för interaktionen mellan de tre marknaderna är svag har dessa interventioner inte sällan förvärrat de problem de varit menade att lösa.

Under perioden 1942–68 rådde en total reglering av bostadsmarknaden. Hyresrätter, bostadsrätter och statligt belånade småhus var alla belagda med priskontroller. En försvårande faktor var också den så kallade hyressplittringen, som uppstod därför att nyproduktionskostnaderna varje år slog igenom i högre hyror. Avståndet till de lägre reglerade hyrorna ökade därmed kontinuerligt, vilket innebar att det saknades incitament att lämna äldre billigare hyreslägenheter. Regleringarna och hyressplittringen ledde till att rörligheten i det existerande fastighetsbeståndet blev mycket liten. Det framtvungade sedan extremt höga nyproduktionsnivåer, som bara var möjliga att upprätthålla genom en reglering av kreditmarknaden och subventioner.

Liberaliserade marknader och nya obalanser

Reformerna i slutet av 1960-talet syftade både till att avlägsna subventionerna till nyproduktionen och att öka rörligheten i beståndet. Marknaden för småhus och bostadsrätter liberaliserades därför samtidigt som hyresregleringen ersattes av bruksvärdes-

regleringen. Följden av reformerna blev att bostadsmarknaden aktiverades och förändrades. Framför allt växte småhusmarknaden, vilket ledde till ett mycket kraftigt fall i produktionen av flerfamiljshus. Pressen på aktörerna i flerfamiljshussektorn ledde från 1975 till en omfattande subventionering av hela bostadssektorn. Den flankerades av att bruksvärdesprincipen kom att användas till en sammanpressning av hyrorna i hela beståndet. Betydelsen av lägesfaktorn reducerades sedan både av subventionerna som gjorde det attraktivt att bygga med samma villkor i hela landet och bruksvärdesprincipen. De första tendenserna till en ökad heterogenitet på marknaden följde direkt efter liberaliseringen av kreditmarknaden 1985. Med friare kapitalflöden blev det möjligt för lägesfaktorn att slå igenom på ett starkare sätt än tidigare, vilket är tydligt både på småhus- och bostadsrättsmarknaderna.

Bostadsrättsmarknadens långsamma start och innerstädernas återhämtning

Bostadsrättsmarknaden liberaliserades samtidigt som småhusmarknaden 1969, men ett påtagligt drag under 1970-talet var den mycket långsammare utvecklingen av den marknaden. Inledningsvis var priserna starkt nedpressade, framför allt på grund av det utsatta tillstånd innerstäderna befann sig i efter den långa hyresregleringen. Underhållet hade systematiskt eftersatts i mer än tre decennier och den låga rörligheten hade både lett till att befolkningen åldrats och fallit med cirka femtio procent i storstädernas centrala delar. Under mitten av 1970-talet påverkades prisbildningen på bostäder i innerstadslägen också av flera lagstiftningsingrepp som syftade till att begränsa efterfrågan, samtidigt som såväl subventionerna som tillämpningen av bruksvärdet hade samma effekter.

På grund av den attraktivitet som ändå fanns i centrumlägena startade en långsam men kontinuerlig omvandling till bostadsrätter under 1970-talet. Den var helt koncentrerad till de mest attraktiva lägena i Stockholm och Göteborg, och från andra halvan av 1970-talet steg priserna brett i storstadsområdena. Vid den tidpunkten började också den yngre befolkningen i innerstäderna att växa. Detta var en återhämtning från ett svagt läge, där det under en lång tid var jämförelsevis billigare att köpa bostadsrätter. Sett till priset per

kvadratmeter låg bostadsrätterna länge betydligt under småhuspriserna.

Kreditavreglering, prisuppgång och kris

Kreditmarknadens avreglering 1985 förstärkte kraftigt uppgången i bostadsrättspriser. På samma sätt som skett på småhusmarknaden blev det möjligt för lägesfaktorn att slå igenom på ett tydligare sätt. Betydelsefullt var också att nya branscher som var koncentrerade till de större städerna började växa, vilket innebar att tillväxten i den yngre familjebildande befolkningsgruppen tilltog där. Växande befolkning, ökad servicenivå och tilltagande renoveringar innebar i det här läget att attraktiviteten i de tidigare eftersatta innerstads-lägena mycket snabbt återhämtade sig. När 1980-talets uppgång kulminerade var bostadsrättspriserna i landets större städer allmänt på väg att nå paritet med småhuspriserna. Utvecklingen var också anmärkningsvärd på det sättet att uppgången i bostadsrättspriser i de 15–20 största städerna i slutet av 1980-talet för första gången tydligt markerade den skillnad som senare skulle förstärkas mellan städer och glesbygd.

Fastighetskrisen i början av 1990-talet utlöste sedan ett kraftigt fall i såväl småhus som bostadsrättspriser. Fallet var dock proportionellt starkare i bostadsrättsmarknaden, vilket orsakades av den osäkerhet som fanns i sent bildade föreningars höga exponering mot subventionerade statliga lån. När lånen efter avsubventioneringen löpte ut slog den höga räntenivån mellan 1993-95 igenom, vilket ledde till avgiftshöjningar och i vissa fall konkurser. Situationen stabiliserades dock snabbt, och från 1995 inleddes en lång trendmässig uppgång i bostadsrättspriserna, fram till det att de under 2000-talets första decennium återigen nådde ungefärlig paritet med småhuspriserna. Eftersom bostadsrättspriserna steg från nivåer där de väsentligt understeg småhuspriserna uppfattades dock uppgången som en spekulativ bubbla. Sannolikt understöddes den tolkningen av den kraftiga nedgången i bostadsrättspriser under fastighetskrisen, som skapat uppfattningen att bostadsrättsmarknaderna var mer spekulativa än andra marknader.

Avsubventionering och ökade regionala skillnader

Från det tillgängliga prismaterialet framgår det entydigt att bostadsrättsprisernas utveckling från och med andra halvan av 1990-talet inte var resultatet av en spekulativ bubbla. Den starka uppgången var effekten av en lång nedpressning av priserna under hyresregleringen som hade gjort innerstäderna förfallna, glest befolkade och oattraktiva. Attraktiviteten i läget fortsatte dock att finnas, och återhämtningen av både det förfallna stadsrummet och de relativa priserna inleddes redan under andra halvan av sjuttioalet. Avsubventioneringen förstärkte den återhämtningen när transparensen i marknaden ökade kraftigt.

Subventionerna och den lagstiftning som introducerades under mitten av 1970-talet jämnade ut prisbilden i landet och begränsade investeringsverksamheten i innerstäderna. Reformerna i början av nittiotalet avlägsnade flera av dessa hinder. Utan subventioner slog lägesfaktorn igenom med full kraft, vilket innebar att nyproduktion direkt efter avsubventioneringen bara blev möjlig på ett fåtal platser i landet. Innerstädernas särställning i förhållande till ytterområden blev därmed uppenbar.

Heterogeniteten i marknaden slog därför igenom fullt ut efter 1995. Både för småhus- och bostadsrättspriser ökade skillnaderna mellan storstads- och glesbygdsmarknader kraftigt, och förändringarna gällde generellt i samtliga större svenska regioner. Värdena på fastigheter i regionernas respektive centrum ökade i förhållande till de mindre orterna, och tillväxten koncentrerades på samma sätt till dessa centralorter. Särskilt framträdande var det bland yngre befolkningsgrupper i familjebildande ålder.

Hyressättningens förändring efter reformerna var en väsentlig del i denna heterogenisering. Bruksvärdet hade mellan 1975-90 framför allt använts för en omfattande utjämning av hyrorna i hela landet och i samtliga bestånd. Redan i samband med skattereformen 1990 förändrades det, när de ökade kostnaderna för nyproduktion började slå igenom i hyresnivåerna. Efter avsubventioneringen förstärktes den utvecklingen. Med stegrade priser på bostadsrätter innebar det att markpriserna steg. När politiska hänsyn ledde till att hyreshöjningar inte kunde genomföras försvagades konkurrensituationen för hyresrättsproducenter under decenniet kring millennieskiftet. Bostadsrätter dominerade därför helt nyproduktionen,

parallellt med att de stigande lägenhetspriserna ledde till att hastigheten på ombildningen av hyresrätter till bostadsrätter drevs upp. I den allt övervägande graden var det privat ägda fastigheter som omvandlades.

Under 2000-talets första decennium skapade det en paradoxal utveckling: avsubventioneringen ledde till att det ägda beståndet rörde sig mot en paritet mellan småhus och bostadsrätter i samtliga större städer, samtidigt som skillnaderna mellan större stadsregioner och glesbygd ökade kraftigt. För hyresrätterna skedde den exakt motsatta utvecklingen. Efter den inledande politiska tveksamheten tilläts nyproduktionskostnader slå igenom i hyrorna vilket skapade ökade hyresskillnader inom samma stadsområden.

Det gamla problemet med hyressplittring återkom då, vilket minskade rörligheten i beståndet och skapade allt större efterfrågeöverskott/köer till det äldre billiga beståndet, vilket sedan i den allmänna debatten tolkades som en generell "bostadsbrist".

Avsubventioneringen skapade en ny byggsektor där varje projekt måste bära sina egna kostnader. Det innebar att utveckling av enstaka projekt sattes i centrum, vilket försköt fokus till detaljplaner snarare än helhetsplaneringen. De problem som fanns med planeringen som styr utbudssidan blev dock inte tydliga förrän åren runt 2010. Ett mycket stort problem i de stadsregioner som växt snabbast under de senaste decennierna är att utbudssidan reagerat svagt på de prisstegringarna som följt. En betydande orsak till det finns i det planeringssystem som etablerades under den subventionerade perioden. Trots att omfattande kritik länge förts fram mot det har problemen bestått, vilket inneburit att planprocesserna för särskilt småhus försvårats. Den höga prisbilden har därmed blivit bestående, vilket försvårat inträdet på bostadsmarknaden för yngre hushåll.

Den privata skuldökning som prisstegringarna i storstadsområden medfört har efter 2010 lett till att nyutlåningen till den ägda bostadsmarknaden begränsats genom bolånetak och amorteringskrav. Riskerna för det finansiella systemet har begränsats, men samtidigt har yngre hushålls inträde på bostadsmarknaden begränsats. Den efterfrågan på hyresrätter som på grund av det uppfattades som riskfri under slutet av 2010-talet ledde tillsammans med den nedpressade räntenivån därför till en ny topp för produktionen av hyresrätter. Likheter med de misstag som begicks i slutet av 1980-

talet är stora, och på samma sätt konfronteras nu ett mycket stort antal svenska kommuner med betydande tomma lägenhetsbestånd.

Lägenhetsöverskotten pekar också på den helt annorlunda situation som råder i glesbygden. Ända sedan hyresregleringen infördes hade den styrts av kvoter som fördelades av länsstyrelserna och länsbostadsnämnderna. Eftersom kvoter byggde på historiska förhållanden blev dessa konserverande och följde inte den struktur-omvandling som pågick under efterkrigsdecennierna. I de kommuner som utvecklats svagt ekonomiskt ser därför problembilden helt annorlunda ut. Där har det stora utbud som byggdes upp under den reglerade perioden lett till en långsam återhämtning i priserna.

I den grupp kommuner som i rapporten kategoriseras som svaga har den yngre befolkningsgruppen mellan 20–44 år som debuterar på arbetsmarknaden och efterfrågar nya hem fallit med en fjärdedel efter 1990. Samtidigt fortsätter gruppen över 65 år att växa. Eftersom det är den gruppen som under den närmaste tiden kommer att lämna sina småhus eller hyreslägenheter kommer bostadsmarknaderna i glesbygden att fortsatt vara svaga och i stort behov av omstrukturering. Kombinationen av billiga småhus, befolkningsminskning och relativt sett höga hyror har skapat vakanser och behov av rivningar. De överflödiga lägenheterna blev under en period ett medel för en generös migrationspolitik, men den utvecklingen skapade sedan ohanterlig integrationsproblematik vilket ledde till mycket mer restriktiva regler. Därmed har problemen med vikande efterfrågan och ökade vakanser återkommit under 2020-talet.

En delad bostadsmarknad

Sammantaget har två vågor av reformer förändrat den strukturella efterfrågan på bostäder i landet. Den generella bild som mycket länge kunde ges av bostadssektorn existerar därför inte längre. Att ta hänsyn till den ökade heterogeniteten på marknaderna är nödvändigt för att genomföra åtgärder som förbättrar situationen i de delar av bostadssektorn som haft störst problem under den marknadsdominerade perioden efter 1995. Framför allt gäller det de socioekonomiskt segregerade områdena i de större städerna samt glesbygden generellt.

Summary

The fundamental structure of the Swedish housing market

The basic structure of the Swedish housing market dates back to the rent regulation introduced in 1942 and the two reform periods carried out in 1967–70 and 1990–94. Taken together, these reforms created the conditions that today define the modern markets for single-family homes, tenant-owned apartments, and the rent-regulated sector. Ever since these reforms were implemented, the three markets have influenced one another in ways that have triggered new waves of political intervention. Because the understanding of the interaction between these three markets has been weak, such interventions have often exacerbated the very problems they were intended to solve.

During the period 1942–68, the housing market was fully regulated. Rental apartments, tenant-owned apartments, and state-financed single-family homes were all subject to price controls. A complicating factor was the so-called “rent split,” meaning the widening gap created because new production costs were reflected each year in higher rents while regulated rents for older units remained low. This continually increased the distance between the two, creating a lack of incentives for households to move out of older, cheaper rental units. The regulations and the rent split led to very low mobility within the existing housing stock. As a result, extremely high levels of new construction were required – production that could only be maintained through credit market regulation and subsidies.

Liberalized markets and new imbalances

The reforms of the late 1960s aimed both to eliminate subsidies for new construction and to increase mobility within the housing stock. As a result, the markets for single-family homes and tenant-owned apartments were liberalized, while rent regulation was replaced by the utility-value system (*bruksvärdesregleringen*). The reforms made the housing market more dynamic and transformative. Above all, the market for single-family homes expanded, leading to a sharp decline in the construction of multi-family housing. The pressure on actors in the multi-family housing sector resulted, from 1975 onward, in extensive subsidization of the entire housing sector. This was accompanied by the use of the utility-value principle to compress rents across the stock. The importance of location factors was subsequently reduced by both the subsidies – which made it attractive to build under the same conditions throughout the country – and the utility-value system. This rent compression can be seen in both Figure 1.1 and the appendix. The first signs of increasing heterogeneity in the market appeared immediately after the liberalization of the credit market in 1985. With freer capital flows, location factors were more strongly asserted than before, which is clearly visible in both the single-family home and tenant-owned markets.

The slow rise of the tenant-owned market and the revitalization of inner cities

The market for tenant-owned apartments was liberalized at the same time as the single-family home market in 1969, but a striking feature of the 1970s was the far slower development of that market. Initially, prices were strongly depressed, primarily due to the declining condition of the inner cities after the long period of rent regulation. Maintenance had been systematically neglected for more than three decades, and the low mobility had led both to an aging population and a population decline of roughly fifty percent in the central districts of the major cities. In the mid-1970s, housing prices in inner-city locations were also affected by several legislative measures

aimed at curbing demand, while both the subsidies and the application of the utility-value system had similar effects.

Because the central locations still held a certain level of attractiveness, a slow but steady conversion to tenant-owned units began during the 1970s. This development was concentrated entirely in the most desirable areas of Stockholm and Gothenburg, and from the latter half of the 1970s, prices began to rise broadly across the metropolitan regions. At this point, the younger share of the population in the inner cities also started to grow. As seen in Figure 1.2 and the appendix, this was a revitalization from a very weak starting point, during which it had long been comparatively cheaper to purchase a co op apartment. Measured in price per square meter, tenant-owned apartments remained significantly cheaper than single-family homes for an extended period.

Credit deregulation, price increases, and crisis

The deregulation of the credit market in 1985 greatly amplified the rise in tenant-owned housing prices (Figure 1.2). As had previously occurred in the single-family home market, location factors were now able to exert a clearer influence. It was also significant that new industries, concentrated in the larger cities, began to expand, which contributed to growing numbers of young households forming in those areas. Increasing population, higher service levels, and accelerating renovations meant that the attractiveness of the previously neglected inner-city areas recovered very quickly at this stage. When the upswing of the 1980s peaked, tenant-owned prices in the country's larger cities were generally approaching parity with single-family home prices. The development was also notable in that the rise in tenant-owned prices in the 15–20 largest cities in the late 1980s for the first time clearly marked the divide – later to deepen – between urban areas and sparsely populated regions (Figure 1.2 and the appendix).

The real estate crisis of the early 1990s then triggered a sharp decline in both single-family home prices and tenant-owned prices. However, the fall was proportionally greater in the tenant-owned market, caused by the uncertainty surrounding newly formed associations with high exposure to subsidized state loans. When

these loans matured following the removal of subsidies, the high interest rates of 1993–95 took effect, leading to increased monthly charges and, in some cases, bankruptcies. The situation stabilized quickly, though, and from 1995 a long trend of rising tenant-owned prices began, continuing until they again reached approximate parity with single-family homes during the first decade of the 2000s. Because tenant-owned prices had risen from levels far below those of single-family homes, the increase was perceived as a speculative bubble. This interpretation was likely reinforced by the sharp decline in tenant-owned prices during the real estate crisis, which had created the impression that tenant-owned markets were more speculative than other markets.

Desubsidization and growing regional differences

The available price data clearly shows that the development of tenant-owned housing prices from the second half of the 1990s onward was not the result of a speculative bubble. The strong increase was instead the effect of a long period of price suppression under rent regulation, which had left the inner cities deteriorated, sparsely populated, and unattractive. Yet the inherent locational attractiveness remained, and the recovery of both the deteriorated urban fabric and relative price levels had already begun in the latter half of the 1970s. Desubsidization reinforced this recovery as transparency in the market increased significantly.

The subsidies and the legislation introduced in the mid-1970s had evened out price formation across the country and limited investment activity in the inner cities. The reforms of the early 1990s removed many of these barriers. Without subsidies, location factors became fully reflected in the market, meaning that new construction immediately after desubsidization became feasible only in a limited number of places in the country. The special position of the inner cities relative to outer areas thus became evident.

Market heterogeneity therefore became fully apparent after 1995. For both single-family homes and tenant-owned housing, the differences between metropolitan and sparsely populated markets increased sharply (Figure 1.2), a pattern that generally applied across all major Swedish regions (see appendix). Property values in regional

centers rose relative to smaller towns, and population growth concentrated in these central localities. This trend was especially pronounced among younger households in the family-forming years.

Changes in rent setting after the reforms were a crucial part of this growing heterogeneity. Between 1975 and 1990, the utility-value system had primarily been used to compress rents across the country and across the housing stock. This began to change with the 1990 tax reform, when rising construction costs started to be reflected in rent levels. After desubsidization, this development intensified. With rising tenant-owned prices, land prices also increased. When political considerations prevented rent increases, the competitive position of rental-housing producers weakened during the decade around the turn of the millennium. Tenant-owned housing therefore came to dominate new construction, while rising apartment prices accelerated the conversion of rental units into tenant-owned units. The overwhelming majority of these conversions involved privately owned properties.

During the first decade of the 2000s, this created a paradoxical development: desubsidization led the owned housing stock toward price parity between single-family homes and tenant-owned apartments in all major cities, while at the same time the differences between large urban regions and sparsely populated areas widened significantly. For rental housing, the exact opposite development occurred. After initial political hesitation, construction costs were allowed to be reflected in rents, creating greater rent differentials even within the same urban areas.

The problem of rent splitting then re-emerged, reducing mobility within the housing stock and creating increasing excess demand/queues for the older, cheaper rental units – a situation that was subsequently interpreted in public debate as a general “housing shortage.”

Desubsidization created a new construction sector in which each project had to cover its own costs. This meant that the development of individual projects became the center of attention, shifting the focus toward detailed development plans rather than holistic planning. Problems on the supply side caused by the planning system did not become fully visible until around 2010. A major issue in the rapidly growing urban regions of recent decades is that the

supply side has responded weakly to rising prices. One significant explanation lies in the planning system established during the subsidized era. Despite longstanding criticism, the problems persisted, making planning processes – particularly for single-family homes – more difficult. As a result, high price levels have become entrenched, complicating market entry for younger households.

The growth in private debt generated by rising prices in metropolitan areas led, after 2010, to limitations on new lending to the owned housing market through loan-to-value caps and amortization requirements. These measures reduced risks to the financial system but also restricted younger households' ability to enter the housing market. The resulting increase in demand for rental housing – viewed as a low-risk asset class in the late 2010s – combined with low interest rates led to a new peak in rental-housing construction. The parallels with the mistakes of the late 1980s are substantial, and many Swedish municipalities are now confronted with large numbers of vacant rental units.

These surpluses also highlight the very different situation in sparsely populated regions. From the introduction of rent regulation onward, the system had been governed by allocation quotas managed by county administrative boards and housing committees. Because quotas were based on historical conditions, they became path-dependent and failed to reflect the ongoing structural transformation during the postwar decades. In municipalities with weak economic development, the resulting situation is therefore entirely different. The large stock built during the regulated period has led to a slow recovery in prices.

The municipalities illustrated in Figure 1.3 highlight this effect. In the weakest category, the population aged 20–44 – entering the labor market and forming new households – has fallen by a quarter since 1990. At the same time, the population over 65 continues to grow. As this group is soon expected to leave their single-family homes or rental apartments, the housing markets in sparsely populated regions will remain weak and in considerable need of restructuring. The combination of inexpensive single-family homes, population decline, and relatively high rents has produced vacancies and the need for demolitions. For a period, the surplus housing stock became a tool for generous migration policies, but this created severe integration challenges, leading to much more restrictive rules.

Consequently, the problems of declining demand and rising vacancies have reappeared during the 2020s.

A divided housing market

Taken together, two waves of reforms have reshaped the structural demand for housing in Sweden. The general structure that characterized the housing sector for a very long time no longer exists. Recognizing the increasing heterogeneity of the markets is therefore essential for implementing measures that can improve conditions in those parts of the housing sector that have experienced the greatest problems during the market-dominated period after 1995. Above all, this concerns the socioeconomically segregated areas of the larger cities, as well as sparsely populated regions more generally.

1 Syfte och viktigaste resultat

1.1 Undersökningens centrala resultat

Syftet med denna rapport – vad är problemet och vad kan den bidra till att lösa?

Rapportens syfte är att förstärka kunskapen om prisbildningen och den långsiktiga strukturomvandlingen på den svenska bostadsmarknaden. Bristerna har främst rört avsaknaden av systematisk statistik för bostadsrätter före år 2000, men även material som rör den regionala förändringen har saknats. Slutligen har även jämförelsematerialet mellan hyres- och bostadsrättsmarknaderna varit bristfälligt. Materialet som tagits fram för rapporten är unikt, och bristen på kunskap om den långsiktiga utvecklingen av de olika delmarknaderna och deras samspel har begränsat möjligheterna att analysera bostadsmarknadens långsiktiga utveckling och därmed också att genomföra reformer som skulle förbättra dess funktionssätt.²

Peter Englund beskrev vid ett tillfälle de begränsningar bristen på tillförlitlig statistik skapade: *De senaste 40 åren [skrivet 2010] är på vissa sätt speciella. Framför allt har avregleringen av kreditmarknaderna... gjort bostadsägande attraktivare i bredare grupper och kan ha medfört höjda prisnivåer som ett resultat av en övergång mellan två system snarare än som uttryck för en långsiktig trend. Av den orsaken är det motiverat att också anlägga ett längre tidsperspektiv, men sådana data finns [bara i begränsad omfattning].*³

² För det mycket tidskrävande arbetet med att skapa de omfattande databaser som använts för att analysera prisbildningen på både bostadsmarknadens olika delmarknader och den regionala strukturomvandlingen har det mycket generösa stöd jag de senaste fyra åren fått från Jane och Dan Olssons Stiftelse för Vetenskapliga Ändamål varit helt avgörande. I det sammanhanget ska också civilingenjör Patrik Sjöberg och Jack Jörnmarks insatser framhållas.

³ Peter Englund i Svenska huspriser i ett internationellt perspektiv i Riksbankens utredning om riskerna på den svenska bostadsmarknaden, Stockholm 2010, s. 26.

Behovet av kunskap om långsiktiga strukturella förändringar har ökat ännu mer under de senaste femton åren, eftersom utvecklingen både mellan olika boendeformer och olika regioner divergerat i allt högre grad. Utan kunskapsunderlag om hur olika marknader utvecklas och interagerar har det blivit allt svårare att både prognosticera bostadsbyggnadsbehov och formulera regionala utvecklingsstrategier. De stora skillnaderna i prisnivåer inom landet försvårar också den geografiska rörligheten eftersom den gör det relativt sett allt dyrare att köpa bostäder i attraktiva regioner. Även de allt större skillnader i hyresnivåer som uppkommit under 2000-talet har minskat rörligheten på bostadsmarknaden. Slutligen har bristen på kunskap om skillnaderna i hyresnivåer och bostadsrättskostnader minskat förståelsen för incitamenten till ombildningar, som i sin tur gör att tillgången till lågt prissatta hyresrätter minskar, vilket sedan både ökar kötider och begränsar tillgången till lägre prissatt boende för grupper med särskilda behov.

I detta kapitel görs en sammanfattande genomgång av rapportens centrala resultat. Sist i kapitlet är två faktarutor om bostadsmarknadens långsiktiga prisutveckling och de politiska reformer av bostadsmarknaden som är centrala för rapporten. Resten av rapporten är upplagd kronologiskt så att kapitel 2 behandlar reformvågen på bostadsmarknaden som inleddes på slutet av 1960-talet och kapitel 3 behandlar den efterföljande våg av reformer som ägde rum i början av 1990-talet.

Relativprisernas utveckling i olika delar av Sverige 1969–2024

De relativa prisnivåerna på olika bostäder har sedan avregleringarna av bostadsmarknaden inleddes 1969 förändrats kraftigt. Dels har skillnaderna mellan storstadsregionerna och övriga landet ökat (se figur 1.2), men skillnaderna har på samma sätt vidgats inom länen. Av appendix framgår att samtliga regioncentrum som Örebro, Västerås, Karlstad etc. uppvisar kontinuerligt ökade skillnader mot resten av sina respektive regioner.

Både inom landet som helhet och inom de olika regionerna har priserna gått från att vara sammanpressade till att ha en solfjädersliknande form. De ökade skillnaderna börjar visa sig när kreditmarknaden avregleras 1985, och vidgades sedan i en betydligt mer upp-

skruvad takt efter de ekonomiska reformerna och avsubventioneringen av bostadsbyggandet mellan 1990–1995.

Relativprisernas utveckling för olika upplåtelseformer 1969–2024

Bostadsmarknadens tydligaste förändring är det kraftigt stegrade relativpriset för bostadsrätter. Vid inledningen av reformperioden 1969 var dessa starkt nedpressade på grund av det eftersatta läge innerstäderna befann sig i på grund av den långa hyresregleringen. Återhämtningen inleddes under andra halvan av 1970-talet när bruksvärdesregleringens tillämpning gav incitament till bostadsrättsombildningar, samtidigt som inflyttningen till storstäderna återigen tog fart. Utvecklingen accelererade sedan ytterligare efter kreditmarknadens avreglering 1985. Bostadsrättspriserna föll sedan relativt sett mer än småhuspriserna under fastighetskrisen, men återhämtningen från och med andra halvan av 1990-talet var snabb. Vid 2010-talets början var priserna normaliserade och paritet med småhuspriserna hade uppnåtts. Pariteten mellan bostadsrätter och småhus råder sedan dess på i stort sett samtliga undersökta delmarknader (se figur 1.2).

De centrala reformerna och politikomläggningarna 1969–2024

Den första av de centrala politikomläggningarna var genomförandet av bruksvärdesreformen tillsammans med avregleringen av småhus- och bostadsrättspriserna 1968–1969. Den följdes sedan 1975 av införandet av massiva bostadssubventioner och omtolkningen av bruksvärdet för att använda det till en utjämning av hyrorna i hela beståndet.

Nästa reformperiod följde 1990–95 när skattereformen i oproportionell grad finansierades av bostadssektorn. Omedelbart efter det genomförs också en avsubventionering av produktionen, vilket ledde till en marknadsfinansiering av nyproduktion. Samtidigt reformeras också plansystemet. Det viktigaste inslaget i den reformen är att en nationell nivå infördes i planeringen samtidigt som miljöhänsyn ges större vikt. Slutligen följer de kvantitativa restriktioner som Riksbanken och Finansinspektionen gradvis inför under 2010-talet.

Reformerna och dess effekter på de olika regionala marknaderna 1969–2024

Den första reformperioden dominerades av att subventionerna jämnade ut produktionsvillkoren över hela landet, och eftersom de subventionerade räntorna dessutom låg under marknadsräntorna rådde i praktiken negativa realräntor. Båda dessa faktorer ledde till att incitamenten till bostadsbyggande var starka i hela landet, oavsett om näringslivs- och befolkningsutvecklingen var svag. Den tendensen förstärktes dessutom av att produktionen styrdes av nationellt bestämda kvoter som i nästa steg fördelades på länsnivå. För sysselsättningsmässigt svaga kommuner stärkte det ytterligare incitamenten att försöka öka bostadsproduktionen för att upprätthålla sysselsättningen.

Kreditmarknadens avreglering 1985, då räntereglering och lånetak avskaffades, fick paradoxala konsekvenser. Den fria kreditgivningen ledde till att lägesfaktorn uppvärderades och att priserna i centralt belägna och sysselsättningsmässigt starka kommuner därmed steg. Men samtidigt ökade incitamenten att efterfråga de subventionerade lånen, vilket gjorde att byggandet under fastighetskrisen i slutet av 1980-talet var relativt sett starkast i de svagaste kommunerna.

Avsubventioneringen gynnade sedan storstäderna och respektive läns centralkommun. I takt med att planeringssystemet blivit alltmer svårforcerat och lånereglerna försvårat finansieringen har exploateringen från och med 2010-talet återigen förskjutits mot förortskommuner. Glesbygdens situation har däremot försvårats. Den förändrade ekonomiska politiken har skruvat upp strukturomvandlingen i de äldre bruks- och industriregionerna. Det har lett till en utflyttning av yngre familjebildande hushåll, vilket tillsammans med det stora bostadsutbudet från de tidigare reglerade perioderna har fått de relativa priserna på bostäder i glesbygden att falla kraftigt jämfört med riket.

Reformerna och dess effekter för de olika upplåtelseformerna 1969–2024

Den första avregleringsperioden gynnade på ett kraftfullt sätt småhussektorn, dels för att regleringen släpptes men också därför

att subventionerna tillsammans med avdragsreglerna skapade en situation med negativa reala räntor där man fick ”Betalt för att bo”, som en debattbok uttryckte det. Den nybyggda hyressektorn drabbades av samma skäl av en drastiskt minskad efterfrågan, vilket direkt ledde till utjämningsstrategin för hyrorna. Det skapade i sin tur ett incitament till ombildningar till bostadsrätter i attraktiva lägen. Reformerna i början av 1990-talet förstärkte sedan de divergerande tendenserna mellan hyreslägenheter och bostadsrätter. Såväl skattereformen som avsubventioneringen hade effekten att göra det nödvändigt att höja hyrorna, framför allt i nyproduktionen. När det av politiska skäl visade sig omöjligt att genomföra, försämrades lönsamheten i hyressektorn kraftigt. Samtidigt hade de allmänna politiska reformerna lett till att urbaniseringen ökade. Resultatet blev en efterfrågeökning av bostäder i städer, och eftersom en stark osäkerhet och svag lönsamhet präglade hyresmarknaden kanaliserades den nya efterfrågan till bostadsrätter som steg mycket kraftigt i pris. De tendenser till ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter som redan fanns ökade i det skedet kraftigt. Under perioden 1995–2010 ombildades mer än 100 000 lägenheter i de större stadsregionerna. Den överlägset största delen av ombildningarna genomfördes i det enskilt ägda beståndet.

När sedan hyressättningen blev friare från och med 2006 tog produktionen av hyresrätter återigen fart, men då återkom det problem som fanns före 1970. Äldre centralt belägna hyresrätter har idag generellt sett de lägsta hyrorna, och blir sedan högre ju mer nybyggt beståndet är. Det innebär att den så kallade hyressplittningen som var orsaken till de första reformerna för mer än ett halvsekel sedan återkommit.⁴ Den har återigen medfört en försvagad rörlighet i beståndet och att betydande efterfrågeöverskott uppkommit och skapat ”brister” och ”köer” som sedan dominerat den politiska debatten om bostadspolitiken. De låga hyrorna i det äldre beståndet fortsätter dessutom att driva på bostadsrättsombildningar och renoveringar, vilket gör att tillgången till de mest attraktiva billiga lägenheterna fortsätter att minska. De som gynnas av utvecklingen är de insidergrupper som tidigt kommit in på mark-

⁴ ”Hyressplittning” är ett välanvänt begrepp i bostadspolitisk debatt och i utredningar. Det innebär att hyran för lägenheter som i stort sett kan betraktas som likvärdiga skiljer sig åt beroende på årgång.

naden, medan yngre hushåll möter allt svårare villkor för att nå fram till marknaden.⁵

Under 2000-talet har det inneburit att de fundamentala grunderna för den generella bostadspolitiken inte längre existerat: subventionerna är borta och det finns flera välfungerande och transparenta marknader. Det har också inneburit att det blivit svårare att producera prognoser, eftersom sådana måste ta hänsyn till hur de liberalt organiserade och reglerade marknaderna interagerar med varandra. Den regionala planeringen har försvårats eftersom den måste ta hänsyn till både den ekonomiska strukturomvandlingen, den demografiska förändringen och den tidigare överproduktionen av bostäder. Anpassningen till den förändrade efterfrågesituationen har inte heller underlättats av att utbudssidan styrs av ett planeringssystem som utmärks av oförutsägbarhet och långa ledtider.

Tydliga policyimplikationer av detta är att

- Fördjupad kunskap och hänsyn till prisbildningsprocessen och den fortgående heterogeniseringen av bostadsmarknaden är en nödvändighet för att förbättra den regionala planeringen och effektivisera plansystemet för att undvika konflikter mellan nationella, regionala och kommunala nivåer.
- Fördjupad kunskap om prisbildning är också nödvändigt för att på ett realistiskt sätt kunna bedöma hur bostadsbyggnadsbehovet ser ut.
- Kunskapen om prisbildning är också nödvändig för att på samma realistiska sätt kunna bedöma hur omstruktureringsbehovet av

⁵ I en debatt på Nationalekonomiska Föreningen hösten 2000 sammanfattade Peter Englund de problem den möter som försöker analysera prisbildningen på den svenska bostadsmarknaden: "I kallelsen till det här mötet talas det om prisbildningen på bostadsmarknaden, men som alla har klart för sig så är det missvisande för det rör sig om flera marknader. Det är prisbildningen på bostadsmarknaderna och deras samspel som vi borde intressera oss för. Vid sidan av småhusmarknaden, som ju är en egen marknad, så finns det åtminstone tre olika marknader för precis samma vara, nämligen marknaden för lägenheter som upplåts med hyresrätt, marknaden för lägenheter som säljs som bostadsrätter och marknaden för lägenheter där man får ha kontorsverksamhet. Kostnadsrelationen, om vi t.ex. går tvärs över gatan från Handelshögskolan, är väl ett till två till fyra, mellan att bo i en hyresrätt, en bostadsrätt eller att betala en lokalyra. Frågan är: kan vi leva med ett sådant system och vad har det för konsekvenser?" Citatet kommer från Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 20001130. "Prisbildningen på bostadsmarknaden", s. 152.

bebyggelsen ser ut i glesbygden och socialt segregerade områden samt för att kunna bedöma behovet och möjligheterna till boende för grupper med särskilda behov.

- Den tydligaste rekommendation som rapporten ger är att samspillet mellan marknader, planering och särskilda grupper och bostadsområden behöver analyseras som en strukturell omställning, snarare än att vara problem som kan lösas med ökat byggande.
- De senaste årens utveckling gör det därför tydligt att bostadsmarknaden behöver analyseras som en helhet, men där de olika delmarknaderna behöver olika lösningar. De absolut viktigaste byggstenarna för att genomföra sådana reformer är att utgå från en förståelse för de olika villkor som gäller för prisbildningen på delmarknaderna. Särskild uppmärksamhet behöver ägnas åt den tekniska utvecklingen, som de senaste årtiondena kraftigt sänkt sökkostnaderna för bostäder och därmed ökat rörligheten och flexibiliteten på marknaderna.
- Rapportens långsiktiga perspektiv ger för första gången en sammanhållen bild av utvecklingen som blottlägger vidden av de välfärdsförluster som den förda bostadspolitiken medfört.
- Bostadspolitiken har utmärkts av en ständig upprepning av tidigare misstag, med mycket höga kostnader och välfärdsförluster som följd. En orsak till det har varit bristen på systematisk kunskap om de olika delmarknadernas utveckling. Rapporten kan i bästa fall bidra till att sådana upprepade misstag undviks.

Fakturaruta 1: Den långsiktiga utvecklingen

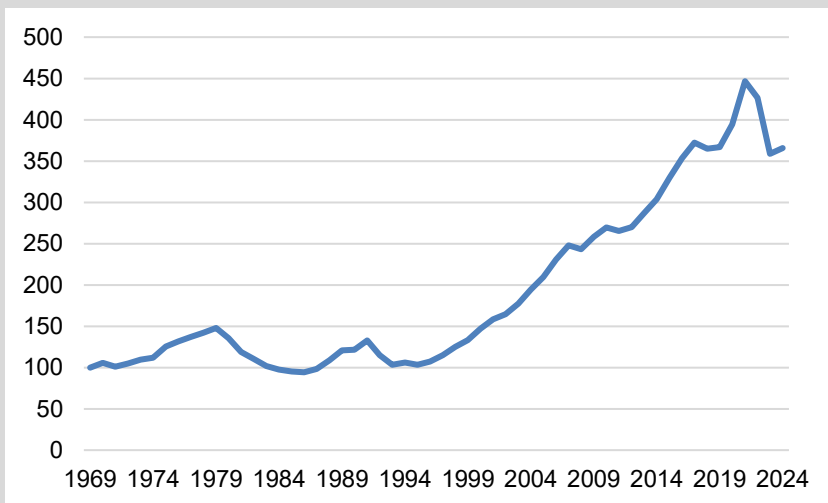
Figurerna 1.1 och 1.2 visar den långsiktiga utvecklingen av den svenska egenägda bostadsmarknaden sedan avregleringen av småhus och bostadsrättspriserna 1969. Figur 1.1 visar utvecklingen av de fasta småhuspriserna i riket, och figur 1.2 den relativa utvecklingen på olika delmarknader.

Figur 1.1 visar hur småhuspriserna efter avregleringen 1968 genomgick en period av relativt snabbt stegrade priser, vilket i mitten av 1970-talet ledde till en livlig debatt om de stigande bostadspriserna. Därefter höjdes fastighetsskatterna och efter en

skatteuppgörelse 1981 försämrades även möjligheterna att dra av räntekostnader vid beskattningen. En ny uppgång började efter avregleringen av kreditmarknaden 1985, men efter skattereformen och realräntechocken i början av 1990-talet var priserna åter nere på 1969 års nivå. Därefter följer den långa uppgång som startar 1995 och som pågick till det att räntorna åter steg efter 2020.

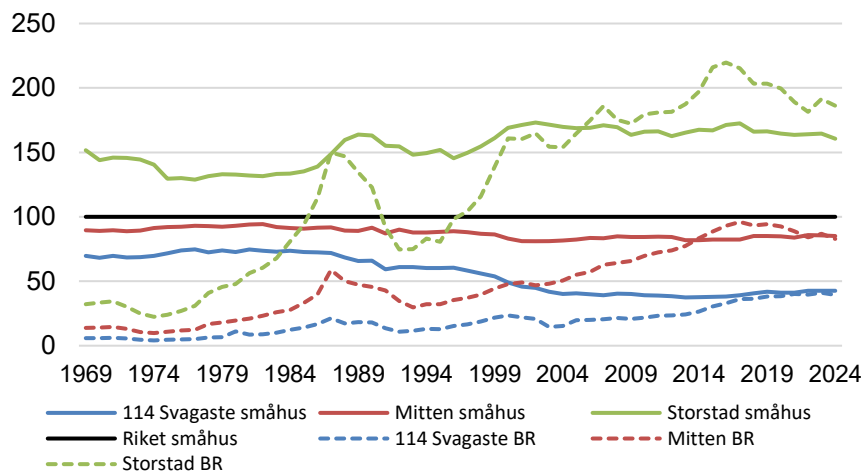
Figur 1.2 visar den långsiktiga relativa förändringen av de svenska bostadspriserna under perioden 1969-2023. Småhuspriserna i riket är där varje år indexerade som 100. Det ger en tydlig bild av den strukturella förändringen av marknaden under perioden.

Figur 1.1 Småhuspriser riket, 1969-2024



Källa: SCB.

Figur 1.2 Relativ utveckling på bostadspriser i olika delar av Sverige 1969-2024



Källa: SCB:s priser för bostäder i riket med start 1969. Bostadsrättspriser finns heltäckande för samtliga kommuner i riket hos Värderingsdata sedan 2002. Före det har data från Mäklarsamfundet och HSB använts tillsammans med det stora material som skapades för SOU 1981:74 Från hyresrätt till bostadsrätt och SOU 1992:8 Fastighetstaxering bostadsrätter. Se vidare metodavsnittet.

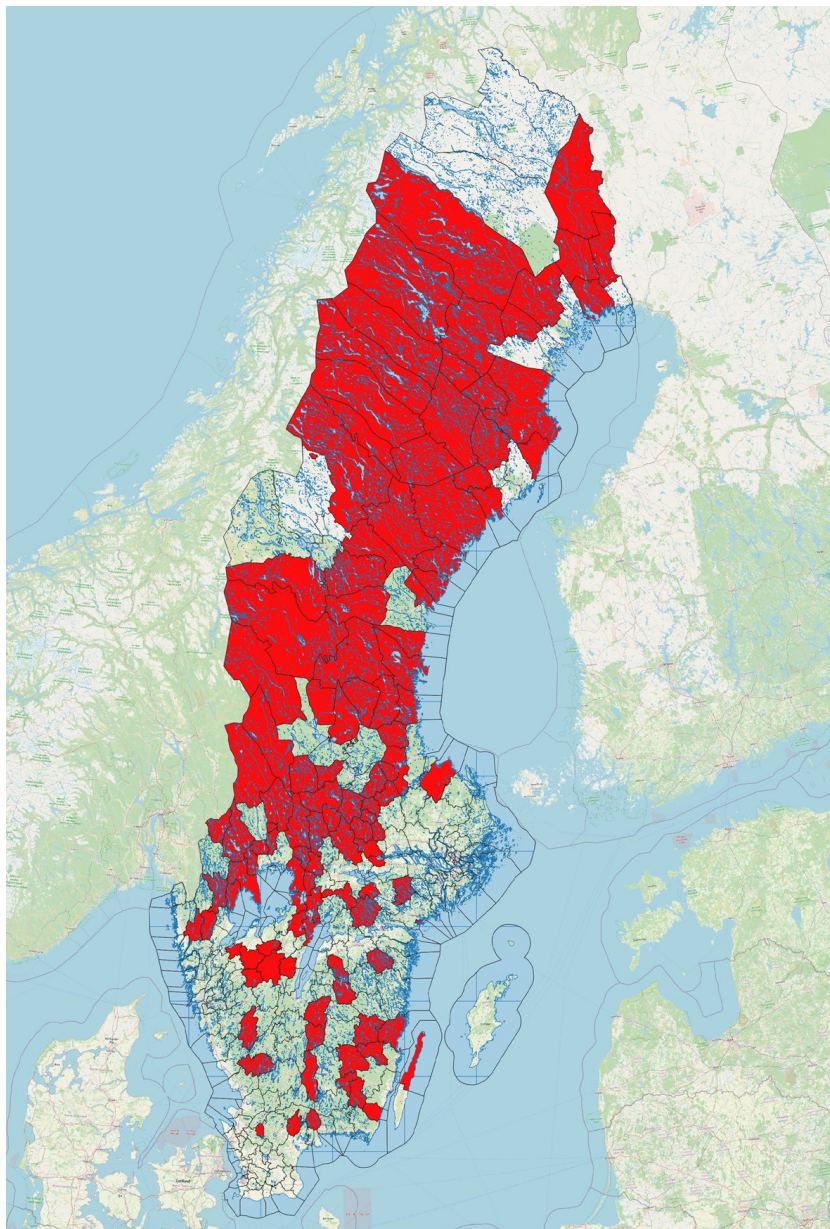
För småhusen ser man hur storstäderna ligger högst under hela perioden. Den svagaste kategorin representeras av de 114 kommuner som efter avsubventioneringen 1995 har byggt proportionellt minst i landet, se figur 1.3. I mellangruppen befinner sig övriga kommuner. Man ser hur storstadgruppen ligger högst under hela perioden, men också hur de direkta subventionerna efter 1975 leder till en sammanpressning av småhuspriserna över hela landet. De tre grupperna divergerar sedan på ett tydligt sätt efter kreditmarknadens avreglering 1985, och den utvecklingen förstärks sedan ytterligare efter avsubventioneringen 1993–94. Spannet mellan den starkaste och svagaste kommungruppen fördubblas nästan mellan 1995 och 2010-talets början.

Bostadsrättspriserna uppvisar en ännu mer dramatisk utveckling. Inledningsvis är de mycket låga, vilket reflekterar det starkt försvagade läge svenska innerstäder befann sig i under 1970-talet. Den långa hyresregleringsperioden hade lett till ett utbrett förfall, och strategierna för att återskapa de värden som existerade i lägena hade ännu inte utvecklats. Vid mitten av 1970-talet genomfördes dessutom lagstiftning som stegrade transaktionskostnadsstrukturen i

marknaden för lägenhetshus, vilket försvårade återutvecklingen av innerstäderna i än högre grad. Svårigheterna att utveckla hyresfastigheterna leder under 1970- och 1980-talen till en inledande övergång till bostadsrätter i storstädernas mest attraktiva lägen. Kreditmarknadens avreglering och expansionen i den stockholmska servicesektorn leder därefter till den första kraftiga prisuppgången på bostadsrätter efter 1985. Bostadsrättspriserna når då för första gången paritet med småhuspriserna, vilket alltså innebär att den låga värderingen av innerstäderna för första gången eliminerats.

Avsubventioneringen 1993–94 skapar därefter mycket stora svängningar i marknaderna, och bostadsrätterna som varit mest beroende av statliga lån drabbas hårdast av förändringen. Från och med 1996–97 sker dock sedan en dramatisk förändring, där bostadsrättspriserna börjar stiga med mer än 10 procent realt varje år. Under den mest dynamiska perioden förändrar det både nyproduktionsmarknaden, samtidigt som ombildningsverksamheten till bostadsrätter ökar drastiskt. I Stockholm uppnår bostadsrättspriserna åter paritet med småhuspriserna redan före millennieskiftet, och i de andra större städerna följer samma rörelse mot paritet under decenniet fram emot 2010.

Figur 1.3 Kartan markerar de 114 kommuner som ingår i den svagaste gruppen. De definierades som de som mellan 1995–2023 nyproducerat mindre än fem procent av bostadsbeståndet.



Källa: SCB.

Faktaruta 2: Sammanfattning av de tre viktigaste reformperioderna

1. År 1942 införs hyresregleringslagen. Den innebar att hyrorna fryses på den nivå de befann sig vid lagens införande. Erfarenheterna från den tidigare hyresregleringen ledde också till att en reglering av bostadsrättsmarknaden infördes samtidigt. Slutligen infördes också en kontroll av priserna på statligt belånade egna-hem, med syftet att värdet på de statliga lånen (se nedan) inte skulle kunna säljas vidare.

Eftersom det var oundvikligt att byggkostnaderna ökade varje år infördes samtidigt statliga lån med lägre räntesatser för att hålla ned det som kallades ”överkostnaderna”. Men lånen kunde inte fullt ut förhindra att de stigande kostnaderna slog igenom i stigande hyror. Det ledde sedan till att den så kallade hyres-splittringen (se faktaruta 3) fortsatte att öka.

Den låga rörligheten på marknaden tvingade därefter oavbrutet fram ett ökat byggande. Redan 1951 ledde det till en reglering av kreditmarknaden, där bostadsbyggandet fick ställning som prioriterad sektor. I och med att exportindustrin också växte snabbt under 1950- och 60-talen ökade trängseln på kreditmarknaderna kontinuerligt. Vid mitten av 1960-talet var liberaliserande reformer nödvändiga.

2. Utredningarna som syftade till att reformera bostadsmarknaden och bostadsfinansieringen pågick 1963–66 och avslutades med förslagen att helt liberalisera småhus- och bostadsrättsmarknaderna samt införa bruksvärdessystemet för hyresmarknaden. Samtidigt infördes de nya paritetslånen, en statlig låneform för att utjämna kostnader mellan nyproduktion och äldre bestånd, med syftet att vara subventionsfria. Marknadsreformerna genomfördes 1968–1969, och den huvudsakliga effekten blev en chockartad tillväxt på småhusmarknaden. Efterfrågan på nybyggda lägenheter i det så kallade miljonprogrammet föll samtidigt brant, vilket omedelbart ledde till växande uthyrningssvårigheter i nybyggda lägenheter.

Krisen i bygg- och fastighetsbranschen ledde till att de misslyckade paritetslånen ersattes med generella subventioner från 1975. Samtidigt började bruksvärdessystemet användas för att

jämna ut hyrorna i hela beståndet, oavsett läge och ålder. Det medförde att läget i stadskärnor underskattades, vilket ledde till att en efterhand växande trend att ombilda lågt hyressatta centrala lägenheter till fritt prissatta bostadsrätter inleddes.

Under 1980-talet ökade bostadssubventionerna snabbt, och den trenden intensifierades efter kreditmarknadens avreglering 1985.

Subventionerna till bostadsdelen av kreditmarknaden bidrog under andra halvan av 1980-talet både till de växande underskotten i de offentliga finanserna, samtidigt som den skenande prisutvecklingen på fastighetsmarknaden. Följden blev en destabilisering av hela fastighetsmarknaden, vilket blev en central del av den svenska ekonomiska krisen under första halvan av 1990-talet.

3. Under den genomgripande ekonomiska krisen 1992–94 blev det till sist möjligt att i stor politisk enighet avskaffa byggsubventionerna. Det ledde till ett 90 procentigt produktionsfall, och för återhämtningen blev sedan det så kallade *tobins q* (se faktaruta 6) avgörande. Det innebar att lägesfaktorn blev avgörande för produktionsmöjligheterna, vilket gjorde att ett helt nytt centrumorienterat byggande blev dominerande.

Avsubventioneringen förändrade därför konkurrenssituationen mellan hyres- och bostadsrättsutvecklare på ett fundamentalt sätt. Bruksvärdets tillämpning med låga hyror i centrum gjorde att hyresrättsutvecklare inte kunde konkurrera om centralt belägna tomter. De stigande bostadsrättspriserna innebar sedan att incitamenten för att ombilda hyresrätter till bostadsrätter ökade. Ombildningarna var mest omfattande i det privatägda beståndet och sammanlagt ombildades betydligt mer än 100 000 lägenheter mellan 1995 och 2010.

På samma sätt som reformperioden under åren kring 1970 hade stimulerat framväxten av den moderna småhusmarknaden ledde reformerna vid mitten av 1990-talet till framväxten av en väl fungerande bostadsrättsmarknad. Den totala andrahandsmarknaden för bostäder har under hela den perioden växt från cirka 40 000 enheter till 160 000. De båda marknaderna har ända sedan 1973–74 varit betydligt större än nyproduktionen. Efter avsubventioneringen har prisutvecklingen på andrahandsmarknaden

dessutom varit helt avgörande för möjligheterna att nyproducera. Trots det har andrahandsmarknaderna ägnats mycket liten uppmärksamhet när olika utredningar och myndigheter analyserat behovet av att eliminera olika former av brister på bostadmarknaderna. Följden av det har blivit kraftigt felslagna prognoser och tendenser till överproduktion i början av 2020-talet.

2 Reformperioden 1967–70: behovet av avreglering och paritetsproblemet

Tredelningen av bostadsmarknaden i helt fria marknader för småhus och bostadsrätter och en bruksvärdesreglerad hyresmarknad går tillbaka till vågen av bostadspolitiska reformer 1967–70. Effekterna av de förändringar som genomfördes då förstärktes sedan i nästa reformvåg under första halvan av 1990-talet när de allmänna byggsubventionerna avskaffades. Oförmågan att fullfölja dessa reformer har därefter lett till att många av de problem som existerat under hela det senaste halvsekleet fördjupats under de senaste 15 åren.

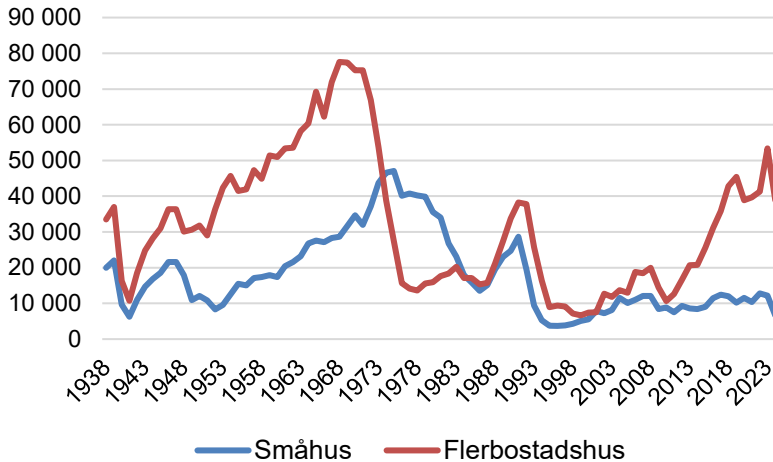
Reformerna 1967–70 syftade till att lösa upp den totalreglering av bostadsmarknaden som då rådde. Delarna av regleringen var hyreskontrollagen och bostadsrättskontrollagen⁶ som båda hade införts 1942 och som sedan kompletterats med en överlåtelsekontroll av priserna på statligt belånade egnahem.⁷ Hyresregleringen hade från början varit avsedd som en tillfällig kristidsreglering men avlägsnades inte efter krigsslutet. I stället ledde det fortsatta inflationstrycket till att de reala hyrorna i det äldre beståndet föll, vilket skapade allt större väljargrupper som hade ett intresse av att regleringen fanns kvar. Det medförde i sin tur att även rörligheten i hyresbeståndet minskade, samtidigt som efterfrågeöverskottet till de äldre bostäderna växte. Den enda politiskt möjliga lösningen blev att ständigt öka nyproduktionen (figur 2.1). De oavbrutet stegrade

⁶ Bostadsrättskontrollagen hade införts på grund av de erfarenheter som gjorts under den tidigare hyresregleringen mellan 1917–1923 när en omfattande övergång från prisreglerade hyresfastigheter till fritt prissatta bostadsrättsföreningar hade skett. Genom att reglera även bostadsrättsmarknaden undvek man att en sådan parallell marknad kunde uppkomma.

⁷ Den mest klassiska och mycket läsvärda analysen av regleringarna och tillståndet på den svenska bostadsmarknaden under 1960-talet är Ragner Bentzel, Ingemar Ståhl och Assar Lindbeck Bostadsbristen: en studie av prisbildningen på bostadsmarknaden (Stockholm 1963).

produktionsvolymerna tvingade redan 1951 fram en reglering av kreditmarknaden, där bostadsbyggandet fick ställningen som prioriterad sektor. I takt med exportindustrins högkonjunktur och därmed ökande investeringsbehov växte balansproblem i ekonomin under 1950- och 1960-talen.⁸

Figur 2.1 Bostadsproduktion 1938–2024



Källa: SCB.

Att släppa på regleringen av bostadsmarknaden var den enda möjligheten att lindra problemen och från och med början av 1960-talet arbetade flera statliga utredningar med frågan om hur en liberalisering skulle genomföras.⁹ Assar Lindbeck beskrev bakgrunden till den planerade avregleringen i sina memoarer: *Några tunga statsråd hade blivit övertygade om att hyresregleringen gjorde mer skada än nytta. Regeringen tillsatte därför under 1965 en arbetsgrupp med [den konkreta uppgiften] att skriva en proposition om avveckling*

⁸ Jan Wallander beskrev i sina memoarer hur brutal regleringen i praktiken var: "Jag tror ingen av de bankmän som var med om sammanträdena på Riksbanken under [Per] Åsbrinks tid minns dem med annat än den djupaste olust. Vi var som en samling förskrämda skolelever ständigt utsatta för magisters utskällningar och mycket kännbara straffmetoder. Det kan tyckas egendomligt att mäktiga storbankschefer lät hunsas med sig på det sättet. Förklaringen var enkel. Vi var helt i hans våld." I Jan Wallander Forskaren som blev bankdirektör (Stockholm 1998.), s. 83.

⁹ De viktigaste utredningarna var Hyreslagssakkunniga som producerade SOU 1966:14 Ny hyreslagstiftning och SOU 1966:15 Undersökning angående hyressplittringen och SOU 1966:44 Bostadspolitiskt kreditstöd. Se även Lars Jonung "Riksbankens politik 1945–1990" och Peter Englund "Bostadsfinansieringen och penningpolitiken", båda i Lars Werin (red.) Från räntereglering till inflationsnorm (Stockholm 1993).

av hyresregleringen. Gruppen bestod av Ove Rainer, Reidar Tilert och jag själv.¹⁰

I centrum för utredningarnas arbete stod problemet med den så kallade hyressplittringen. Trots att subventionerade lån hade införts redan vid regleringens start för att hålla tillbaka hyreshöjningar i nyproduktion var det aldrig något effektivt sätt att undvika effekterna av de stegrade byggkostnaderna. Fenomenet är fortfarande 60 år senare kärnan i de flesta av de blockeringar som råder på hyresmarknaden. Hyressplittring uppstår därför att inflationen leder till att nyproduktionskostnaden för bostäder ständigt ökar. Under hyresregleringseran på 1950- och 1960-talet innebar det att äldre hyror alltid fastnade på lägre nivåer, vilket gjorde att rörligheten i beståndet begränsades. Det ledde också till att nybyggda stadsdelar relativt snabbt åldrades, när framför allt barnkullar efterhand flyttade ut. Det ledde i sin tur till att investeringarna i social infrastruktur ökade. Den växande hyressplittringen förklarar den överordnade roll som begreppet paritet fick i de reformer som sedan följde. Frågan om hur långivningen till nyproduktionen skulle kunna göras subventionsfri samtidigt som man kunde nå paritet mellan det äldre och yngre bostadsbeståndet var därför de centrala frågorna för de utredningar som arbetade med att förändra villkoren i branschen (se faktaruta 3).

Hörnstenarna i de reformer som introducerades 1966–67 blev liberaliseringarna av priser på småhus och bostadsrätter tillsammans med bruksvärdesreformen för hyresmarknaden och introduktionen av paritelån, som var tänkt som en subventionsfri låneform. Hyrorerna i nyproduktionen skulle hållas nere genom att man ökade totalskulden, varefter den efterhand dyrare nyproduktionen efter fem till sex år skulle göra det möjligt att höja i hyrorerna och amortera ned skulderna i det något äldre beståndet. Introduktionen av paritelån motiverade dessutom beslutet att avlägsna överlåtelsekontrollen för småhus och bostadsrätter, eftersom ingen subvention längre skulle utgå: *Om de egentliga räntesubventionerna avvecklas torde motivet för att bibehålla kontrollen av köpeskillingen vid överlåtelse av egnahem bortfalla. Köparen måste vara medveten om att de årliga kapitalkostnaderna kommer att öka och kan förutsättas bedöma köpeskillingens skälighet med hänsyn härtill.*¹¹ Eftersom bruksvärdet

¹⁰ Lindbeck, A., *Ekonomi är att välja* s. 127. (Stockholm 2012).

¹¹ SOU 1966:44 *Bostadspolitiskt kreditstöd*, s. 202

var tänkt att bli marknadskonformt och inga subventionerade lån längre skulle utgå fanns det inte heller någon anledning att behålla regleringen av bostadsrättsmarknaden.¹²

Tolkningen av bruksvärdeshyran blev sedan avgörande för utvecklingen i hyresrättsmarknaden. Intentionerna för lagstiftningen var att införa marknadsmässiga hyror, men med bibehållet besittningsskydd i lägenheterna. För att detta besittningsskydd inte skulle bli meningslöst krävdes det ett skydd mot okontrollerade hyreshöjningar, vilket skulle medföra en prövningsrätt av bruksvärdet. I princip var det en kontroll av marknadshyror som lagen syftade till att uppnå: *Fastighetsägaren bör i ett marknadsläge när full balans råder mellan tillgång och efterfrågan på lägenheter vara berättigad att ta ut den hyra som han skulle kunna uppnå vid fri uthyrning till vem som helst. Saken kan också uttryckas så att hyresvärden bör få utnyttja lägenheternas fulla marknadsvärde. ... Däremot ger bruksvärdereglern inte någon anvisning om på vilken absolut nivå hyrorna kommer att ligga. Denna nivå kommer att bestämmas av marknadsläget, dvs. förhållandet mellan tillgång och efterfrågan.*¹³

I princip var det marknadshyror med en garanti mot extremhyror man syftade att uppnå och för att garantera hyresgästernas ställning skulle allmännyttans hyror få en särskilt stark ställning på landets bristorter. Men Assar Lindbeck – som befann sig mitt i utredningsarbetet – har beskrivit hur politisk taktik ledde till att det redan från början fanns ett betydande utrymme för hur bruksvärdeshyran skulle tolkas. Det var dessa oklarheter som sedan öppnade för starkt hoptryckta hyresnivåer och stora arbitragemöjligheter när hyresrätter kunde flyttas från hyres- till bostadsrättsmarknaden. Men även om lagen fungerat som den var tänkt skulle tillämpningen ha skapat problem, vilket Lindbeck påpekade redan 1972: [...] *hyresnämnderna ska eftersträva en hyressättning som motsvarar lägenheternas bruksvärde, varmed troligen åsyftas någon slags hopvägning av de enskilda lägenheternas egenskaper. Man ska i detta fall väga ihop egenskaper som läge i förhållande till arbetsplatser, butiker, fritidsområden etc, utrustningsstandard, takhöjd, miljö kring huset, bullerstörning respektive fågelsång osv. Uppenbarligen finns det inga objektiva kriterier för en sådan sammanvägning. Om man vill göra en*

¹² SOU 1966:44 Bostadspolitiskt kreditstöd samt Kungl. Maj:ts proposition nr 161 år 1968 och SOU 1969:4 Bostadsrätt.

¹³ Proposition 1968:91, Bihang A, s. 48 och 188. Se även Storm, E., Bruksvärdessystemet: igår, idag, i morgon – med visst beaktande av fastighetens geografiska läge. (Jönköping 2009).

*sammanvägning enligt genomsnittliga konsumentpreferenser, kan bruksvärdesprincipen i själva verket ses som ett försök att på administrativ väg få fram de hyresrelationer som tenderar att uppstå på en marknad med fri hyresbildning och jämviktspriser. Man kan ... hysa betydande skepsis beträffande hyresnämndernas förmåga till en så komplicerad och sofistikerad verksamhet, inte minst därför att svårigheterna att få relevant information inför besluten skulle vara enorma.*¹⁴ Men de problem Lindbeck beskrev förvärrades av den oförutsedda konkurrens som bruksvärdessystemet utsattes för när den helt fria småhusmarknaden växte fram. Det innebar att ett redan från början svagt definierat system omedelbart utsattes för stark press.¹⁵

Faktaruta 3: Hyressplittringen i perspektiv

Hyressplittringen började uppmärksammas under 1950-talet och ansågs därefter vara det absolut största problemet på bostadsmarknaden, eftersom den ledde till en ovilja att lämna äldre och billigare lägenheter och därför minskade rörligheten i beståndet till ett minimum. Det ledde sedan i sin tur till att en extremt hög nyproduktion framtvingades för att tillfredsställa efterfrågan från nyetablerade hushåll. Den ständiga rekordproduktionen ledde sedan i sin tur till en ständig press på kreditmarknaden och problemen att allokera material mellan bostadsbyggande och exportindustri.

Inför de bostadspolitiska reformerna genomfördes därför den dittills största undersökningen av hyresstrukturen på bostadsmarknaden. Cirka 17 000 lägenheter som bedömdes som moderna och jämförbara undersöktes i Stockholm, Göteborg, Malmö, Luleå, Östersund, Västerås, Norrköping, Borås, Jönköping, Växjö och Karlstad. Figur 2.2 nedan visar hyressplittringen i Stockholm. De billigaste lägenheterna var de som fanns i centrala lägen i inner-

¹⁴ Lindbeck, A., Hyreskontroll och bostadsmarknad (Stockholm 1972), s. 124–128, citatet på s. 127.

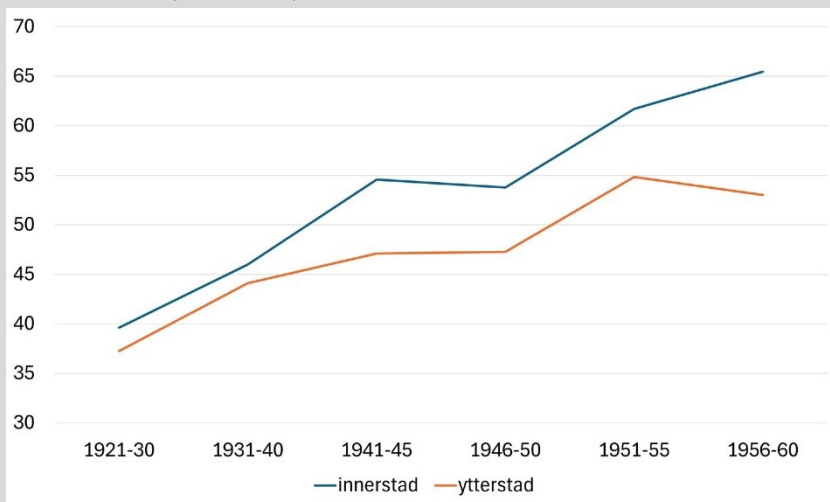
¹⁵ Bruksvärdet infördes 1969 i samband med den stora bostadspolitiska reformen. Syftet var att skapa ett marknadskonformt hyressystem med skydd mot snabba hyreshöjningar för existerande hyresgäster. Utformningen och oklarheterna i systemet var dock omedelbart tydliga, och de förvärrades av att slutliga avgöranden fattades av juridiska instanser. Redan efter något år blev sedan bruksvärdessystemet ett instrument för att jämna ut samtliga hyror i bestånden. Det fick då karaktären av att vara en ny hyresreglering. Vid mitten av 1990-talet drabbades bruksvärdesprissättningen av en anpassningskris i samband med avsubventioneringen. Hyresmarknadsinriktade aktörer kunde inte konkurrera i den nya marknadsorienterade omgivning som då blev dominerande. Det skapade under 2000-talets första decennier utrymme för flera reformer av hyreslagstiftningen och genomförandet av de nya presumtionshyrorna och rörelsen mot situationsbaserade bruksvärdeshyror (se not 71).

staden, varefter hyrorna sedan gradvis steg ju mer nybyggda de var. Likheter mellan de elva städerna var stora och hyresskillnaderna nådde upp till cirka 60–70 procents skillnad mellan äldre och nyare lägenheter. Tar man i beaktande att bostadsrättsmarknaden på den tiden var obefintlig och den totala andrahandsmarknaden för äldre småhus var cirka 15 000 försäljningar per år är det lätt att inse att både viljan och möjligheterna till rörelse på bostadsmarknaden var minimal. Hyressplittring är ett fenomen som under 2010- och 2020-talen åter blivit betydelsefullt på bostadsmarknaden. Figurerna 2.5 och 3.3 visar hur skillnaderna mellan olika årgångar av beståndet efter 1995 åter ökat. På samma sätt som för 60 år sedan skapar det en ovilja att lämna äldre billiga innerstadslägenheter. Det är också mot dessa billiga lägenheter de stora efterfrågeöverskotten ("köerna") riktar sig. Men dessa köer har en annan karaktär idag, jämfört med hur det såg ut på 1960-talet. Den tidens köer var inriktade mot en generell brist på bostäder. I motsats till då finns det idag väl fungerande småhus- och bostadsrättsmarknader som under 2024 totalt omsatte drygt 160 000 bostäder. Att "bygga bort bostadsbristen" och försöka uppnå rent kvantitativa mål är därför inte längre relevanta målsättningar. Trots det återkom koncentrationen på kvantitativa mål efter 2015 ändå i den bostadspolitiska debatten och olika utredningar, vilket idag gjort att vakanser i beståndet blivit ett växande problem (se kapitel 3).

Tvärtom består bostadsmarknaden idag av ett stort antal delmarknader med helt olika efterfrågesituation och prisförhållanden. Det är utvecklingen av de marknaderna och de politiska implikationerna av den förändringen den här rapporten fokuserar mot.

Figur 2.2 Hyror i olika årgångar av bostadsbeståndet och delar av Stockholm 1964

Hyra i kronor per kvadratmeter

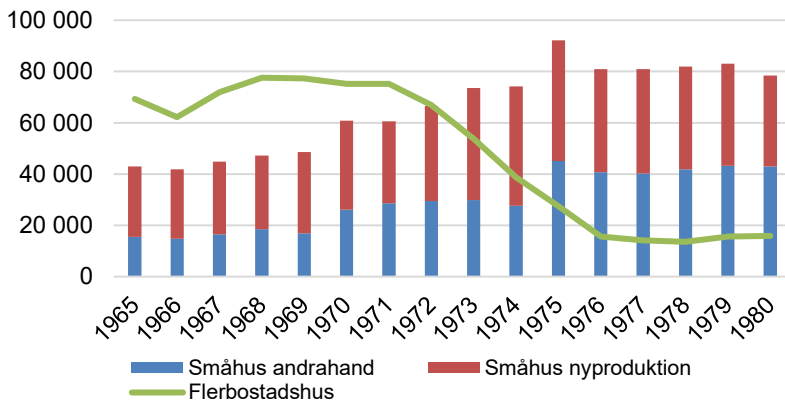


Källa: SOU 1966:15 Undersökning angående hyressplittringen, s. 101 och 111.

2.1 Småhusmarknadens utveckling

De båda liberaliseringarna av småhus- och bostadsrättsmarknaderna genomfördes den 1 januari 1968 och 1969. Den dramatiska utveckling som sedan följde var oförutsedd, och nödvändiggjorde därför ytterligare en ny bostadspolitisk reformperiod bara några år senare. Syftet var då att motverka de mest radikala förändringar som inletts i slutet av 1960-talet. Just rörelsen av två steg framåt och ett bakåt är sedan dess utmärkande för bostadsmarknadernas utveckling det senaste halvsekle.

Figur 2.3 Produktion av lägenheter i flerfamiljshus (grön linje) och produktion och andrahandsförsäljning av småhus 1965–80



Källa: SCB.

Småhusmarknaden fick en mycket hög tillväxthastighet från och med 1970 (figur 2.3). Småhusens genombrott var den viktigaste förändringen på svensk bostadsmarknad sedan hyresregleringen hade genomförts tre decennier tidigare. Den snabba utvecklingen på småhusmarknaden förklaras till en del av att andrahandsmarknaden öppnades, men också av att inflationen ledde till att marginalskatterna i början av 1970-talet steg till cirka 60 procent för medelinkomsttagare. Med statliga paritetslån och en avdragseffekt på mer än 60 procent av räntekostnaderna blev de reala räntekostnaderna negativa för medelinkomsttagarna.¹⁶ Inom bara ett par år var effekterna av liberaliseringen tydliga, när småhusens konkurrenskraft ledde till att nyproduktionen av flerfamiljshus föll snabbt. Svensk bostadsmarknad konfronterades därför redan 1972–1973 med problem som ingen hade kunnat föreställa sig. De nybyggda flerfamiljshusen hade tusentals tomma lägenheter, samtidigt som det fanns en stor efterfrågan på småhus. Småhusen byggdes dessutom i samtliga svenska kommuner oavsett marknadsläge, eftersom de statliga lånen och skatteavdragen gjorde all produktion attraktiv.¹⁷

¹⁶ Södersten B/Sandelin B *Betalat för att bo* (Stockholm 1978) var en mycket uppmärksam bok om utvecklingen. Den byggde i hög grad på Sandelins doktorsavhandling *Prisutveckling och kapitalvinster på bostadsfastigheter* (Göteborg 1977). Se även Sven-Olof Lodin *1970-talets skatteomläggningar – varför så många i Ekonomisk Debatt 8/1975*.

¹⁷ En stor samling debattböcker skrevs åren 1970–1974 om de omfattande problem som omedelbart hade uppstått i de nybyggda flerfamiljshusområdena. Nämnas kan Rapport Tensta

Konkurrensen från småhusen gjorde det dessutom omöjligt att efterhand höja hyrorna i de nya hyreshusen, vilket hade varit själva kärnpunkten i paritetslånen. Den enda möjliga lösningen var att räkna upp skulderna, samtidigt som stöd för tomma lägenheter och hyresförluster introducerades. Hyressektorn hade hamnat i ett kris-tillstånd, och det var därför redan efter tre–fyra år nödvändigt att genomföra en total förändring av den nya bostadspolitiken. Fundamenten för den förändrade politiken blev en omdefinition av det nyligen införda bruksvärdesbegreppet, tillsammans med att paritetslånen ersattes med allmänna byggsubventioner.¹⁸

2.2 Det omdefinierade bruksvärdet

På nationell nivå dominerades den politiska situationen av en oklar situation vilket påverkade bostadspolitiken. Under åren 1973–1976 hade landet en jämviktsriksdag, vilket följdes av sex borgerliga år. Den politiska situationen skapade en konsensusökande bostadspolitik som dominerades av omfattande stödformer. Det gjorde att de mest problematiska delarna av bruksvärdessystemets nya tillämpning på ett nödortfött sätt kunde döljas under nästan två decennier.

De omfattande marknadsförändringar under den första halvan av 1970-talet framtvungade snabbt ett generellt branschstöd till bygg- och bostadssektorn. Tillämpningen av bruksvärdet fick en central roll i stödsystemet. Av avgörande betydelse var att allmännyttan omedelbart fick en betydligt starkare roll för bruksvärdessättningen än vad som förutsetts. Den regel som hade gällt där allmännyttans roll skulle vara avgörande på ”bristorter” togs bort, för att i stället

Olle Bengtzon/Jan Delden/Jan Lundgren (Stockholm 1970), Fallet Rosengård Carin Flemström/Alf Ronnby (Stockholm 1972) och Hans Brattberg Olägenheter till tusen (Stockholm 1973).

¹⁸ Ordet paritet var viktigt för bostadspolitikens utformning från hyresregleringens införande 1942 fram till avsubventioneringen 1993. Men betydelsen av ordet förändrades under hela den perioden. Inledningsvis syftade strävan efter paritet helt enkelt till att genom subventioner undvika högre hyror i det nya beståndet. När det visade sig omöjligt och hyressplittringen (se faktaruta 3) ändå växte infördes 1968 paritetslånen, som skulle fasa ut hyreshöjningarna över flera år. När sedan konkurrensen på bostadsmarknaden ökade genom småhusmarknadens framväxt kom ordet paritet att stå för en utjämning av villkoren för alla bostadsformer över huvud taget. Det gällde både i den politiska retoriken och i de utredningar som genomfördes 1973–1974. Medlet för att uppnå det målet blev de generella byggsubventionerna som infördes 1975. Sista gången paritet nämns är därefter i SOU 1992:24 som ledde fram till avsubventioneringen av marknaden. Där konstateras att sökandet efter paritet främst lett till stigande kostnader och att den enda möjligheten att undvika att den utvecklingen inte fortsätter är att avlägsna stöden.

göra allmännyttans bestämmande ställning för bruksvärdet generell. Hyressättningen kom därefter att få rollen att jämna ut hyrorna i hela beståndet, för att undvika vakanser och pressade hyror i nyproduktionen.

Att ”bostadsbristen” var ett passerat tillstånd bekräftades av den centrala SOU 1974:17 *Solidarisk bostadspolitik*, som lade grunden för de nya branschstöden: *En grundläggande förutsättning för att uppnå en tillfredställande prisnivå och prisstruktur är att det råder balans mellan ökning i bostadsbehovet och ökning av bostadsbeståndet. Nyttillkommande hushåll skall kunna få en godtagbar bostad utan onormala väntetider... Denna förutsättning kan i fråga om antalet lägenheter i stort sett sägas föreligga för närvarande och det gäller att bevara den.*¹⁹

Problemet var alltså inte längre bostadsbrist utan att småhusmarknaden skapat en oförutsedd konkurrens som den dominerande allmännyttiga hyreshussektorn inte förmådde möta. Men det innebar att bruksvärdessystemet fick andra mål än det från början var avsett för. Från det att vara avsett som ett marknadskonformt system med garantier mot kraftiga hyreshöjningar blev det ett medel för att skapa en utjämning i hela hyresbeståndet, vilket innebar att de minst attraktiva nybyggda lägenheterna som samtidigt hade de högsta hyrorna kunde skyddas. Som ses av figur 2.5 blev det också en framgångsrik strategi, och utjämningen under 1980-talet var närmast fullständig. Men strategin krävde mycket stora subventioner, samtidigt som en oavsedd bieffekt blev att hyressektorn utsattes för ett växande tryck till att genomföra bostadsrättsombildningar.

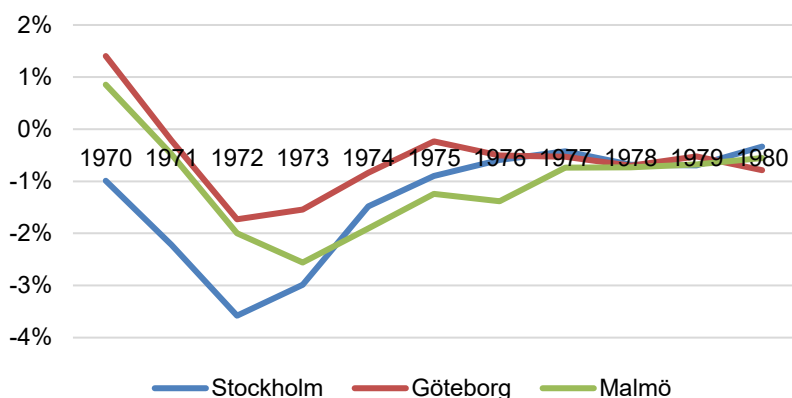
Det förändrade innehållet i bruksvärdet flankerades efter 1975 av de stödformer som blev grunden för bostadspolitikerna fram till början av 1990-talet. Målet var att skapa paritet mellan de olika boendeformerna genom en kombination av den nya tolkningen av bruksvärdet och subventioner. I utredningen *Solidarisk bostadspolitik* (SOU 1974:17–18) finns flera analyser av uthyrningssvårigheterna och i bakgrundsmaterialet sammanfattas den nya situationen på ett koncist sätt: *Den nuvarande minskningen av nyproduktionen har blivit resultatet av... en under flera år konstaterad överflyttning av den ekonomiskt betingade efterfrågan från flerfamiljshus till småhus [...]. Överflyttningen av en stor del av efterfrågan kan*

¹⁹ SOU 1974:17 *Solidarisk bostadspolitik*, s. 158–159.

härledas till det köpmotstånd mot nyproducerade lägenheter som en hyressplittring skapar och till den starkt ökade betydelse skatteeffekterna fått.²⁰

Problembilden för den politiskt dominerade allmännyttan hade förändrats, från att försöka lösa en ”bostadsbrist” till att i stället skapa en ekonomiskt hållbar situation när efterfrågan på nyproducerade hyreslägenheter vek. Småhusens andel av totalproduktionen hade inte varit mer än drygt 20 procent under 1960-talet, men när det gällde de större bostäderna såg proportionen annorlunda ut. Där dominerade småhusen redan under 1960-talet, och över hela decenniet var tre fjärdedelar av produktionen av större bostäder villor. Det innebar att landets större städer konfronterades med en situation där yngre familjer med god skattekraft lämnade centrumen och flyttade till nya villasamhällen. När den fria villamarknaden fick sitt genombrott förvärrades situationen drastiskt, och fallet i befolkning i landets tre största kommuner gick under 1970-talets första halva snabbt (figur 2.4).

Figur 2.4 Befolkningsutveckling i de tre storstadskommunerna 1970–80



Källa: SCB.

Den del av flerfamiljshusmarknaden som hade potentialen att vara konkurrenskraftig med småhusen var innerstadsmarknaderna. Men då behövde man bygga större lägenheter i de centrala lägen som var potentiellt mest attraktiva. Stockholms finansborgarråd beskrev hur

²⁰ PM nr 22: Ett diskussionsunderlag rörande frågekomplexet bostadsefterfrågan – betalningsförmåga – betalningsvilja. Yngre Kommittéarkivet 2810, volym 17, Riksarkivet.

situationen såg ut rent praktiskt: ”I de borgerligt styrda [krans]-kommunerna har man gett upp produktionen av flerfamiljshus”. I stället byggdes det småhus, vilket fick huvudstadens befolkning och skattekraft att undergrävas. Ett nytt centralt byggande var nödvändigt: *...jämsides med upprustningen [av större lägenheter] ska vi komplettera gamla samhällen med ny bebyggelse. ... i Ekensberg, i Norra Hammarbyhamnen, på bryggeritomterna, på Reimersholme, i Enskededalen.*²¹

Problemet var generellt för landets allmännyttiga företag. De hade byggts upp under efterkrigsdecennierna och det innebar att de var starkast i de bostadssegment som hade svagast efterfrågan. Ut-hyrningssvårigheterna drabbade dem därför oproportionellt starkt och att växa i de innerstadsområden som skulle nybyggas eller renoveras var nödvändigt. Det krävde dock en kontroll över prisbildningen, för att undvika ett prisfall i de nybyggda ”miljonprogramsområdena”. Det förklarar den utjämningsprincip som allmännyttan och hyresgästföreningen kom överens om, tillsammans med den annorlunda tolkning av paritet som blev dominerande.

Viktigast var huvudprincipen: om paritet slog igenom i hyresnivåerna kunde trycket nedåt på hyrorna i ytterområdena begränsas, samtidigt som allmännyttan också kunde bli marknadsledande i innerstadsområdena. I 1974 års utredning *Solidarisk Bostadspolitik* gjordes kopplingen till paritet direkt till införandet av de nya generella subventionerna. Men i efterhand är det också lätt att se att så vida mål som sattes för likvärdigheten i priser skulle bli statsfinansiellt oerhört kostsamma: *Likvärdighet i prissättningen skall föreligga inte bara mellan olika årgångar av bostäder och mellan hus med olika bostadslägen. Samma krav bör ställas i fråga om olika hus typer och upplåtelseformer. I det sistnämnda avseendet är det främst fråga om att från samhällets sida ge likvärdiga förutsättningar för prisbildningen på t.ex. hyreslägenheter och egna hem eller flerfamiljshus och småhus...*²²

I en skrivning konstaterade utredningen att paritet tidigare alltid definierats på ett förhållandevis enkelt sätt, men att konkurrensen från småhusen nu även hade förändrat och utvidgat det: *En förutsättning för att sådana balansproblem skall kunna lösas är att priserna*

²¹ Stockholms Kommunfullmäktiges Handlingar Protokoll jämte yttranden, ”Om riktlinjer för det fortsatta förnyelsearbetet i de äldre bostadsområdena...”, debatt 19741015, s. 1129.

²² SOU 1974:17 Solidarisk bostadspolitik, s.163.

bestäms av lägenheternas bostadsvärde. Detta är en gammal tanke i svensk bostadspolitik och kom till uttryck i utredningar redan tidigt på 1940-talet. Med likvärdighet, eller paritet som är ett ofta använt uttryck, har då avsetts att skillnader i priser bör bestämmas av skillnader i lägenheternas egenskaper, såsom storlek, kvalitet och dylikt. Under senare tid har också egenskaper utom själva lägenheten, läge, miljö- och servicekvaliteter, börjat tillmätas större betydelse.²³

Principen att subventionera hela beståndet för att uppnå en generellt god bostadsstandard för genomsnittshushåll var kostsamt jämfört med att ha selektiva stöd till grupper med särskilda behov, men blir förståelig i ljuset av att det framför allt var en viss typ av nybyggda bostäder man behövde garantera efterfrågan till.²⁴ Den praktiska utformningen av hyressättningen överläts sedan till en förhandling med kollektiv partssammansättning. Varje år bestämde parterna en ”hyrespott” som sedan olika bestämda kvalitetsaspekter avgjorde fördelningen av. Utrustning, produktionsår och liknande faktorer hade bestämda procenttal, där läge aldrig teoretiskt kunde innebära mer än cirka tio procents hyresskillnad. I praktiken användes ”potten” för att jämna ut det äldre och hålla ned hyrorna i det nybyggda beståndet, vilket blev nödvändigt när produktionskostnaderna ständigt steg mer än inflationen.²⁵

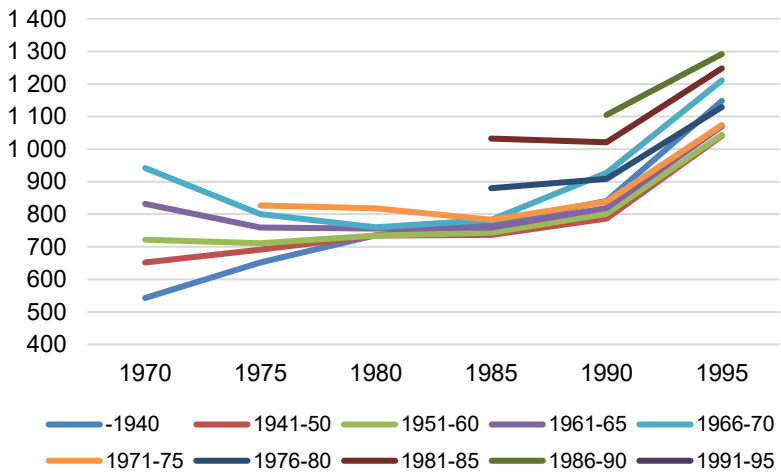
²³ SOU 1974:17 Solidarisk bostadspolitik, s. 159.

²⁴ Proposition 150:1974 angående riktlinjer för bostadspolitik s. 40.

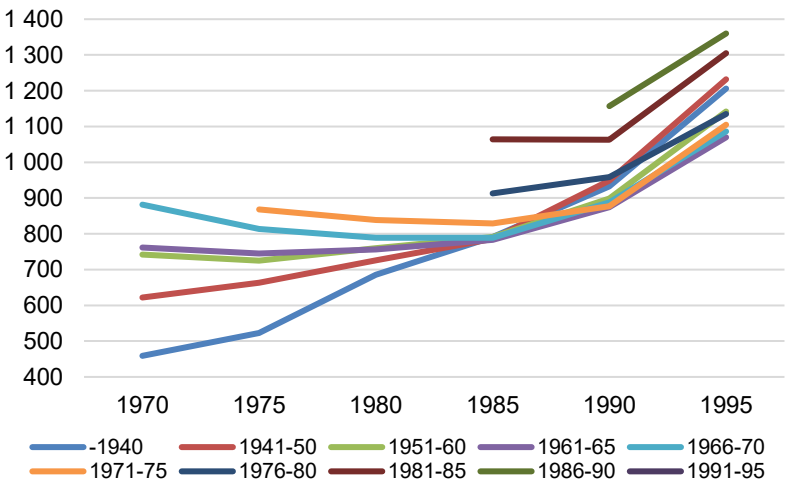
²⁵ SOU 1981:77 Hyresrätt 3 innehåller en redogörelse för rekommendationer för hyrespottens fördelning på s.122–125. Utjämnningen och ålderns avgörande betydelse framgår där tydligt. I samband med avslaget för en motion om större betydelse för läge vid hyressättningen gjorde Bostadsutskottet 1984 ett uttalande som tydligt visade den annorlunda tolkning som bruksvärdet fått jämfört med vad avsikterna varit 1968: ”Förslaget att bostädernas läge ska inverka på hyrorna i högre grad än nu är fallet strider mot bärande principer i bruksvärdessystemet... Ett mer marknadsanpassat system för hyressättning bör inte införas. Grundvalen bör alltjämt vara att en efterfrågan inte bör driva upp hyrorna utan att dessa bestäms av kostnadsutvecklingen inom de allmännyttiga företagen”. Citerat i Rittri B Bruksvärdeshyra: lagregler och praxis (Stockholm 1985) s. 167.

Figur 2.5 Hyresutveckling 1970–95

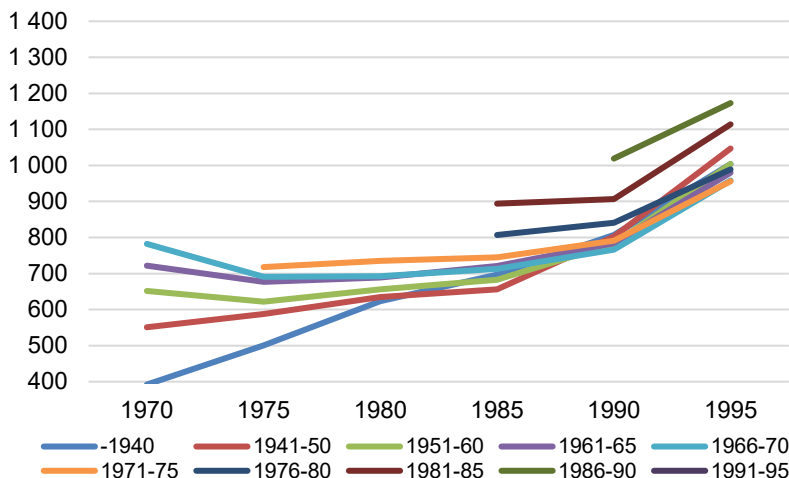
Stockholm



Göteborg



> 75 000 invånare



Not: Figurerna visar hyresutvecklingen per kvadratmeter/år i Storstockholm, Storgöteborg och kommuner med mer än 75 000 invånare 1970-1995 (2024 års prisnivå). I figurerna syns tydligt hur olika årgångar av produktionen trycks ihop under perioden när bruksvärdet används för prisutjämnning fram till 1985. Därefter syns också den snabba uppgången efter skattereformen 1990-91.

Källa: Statistiska meddelanden Serie B0:31 1971-96.

På figur 2.5 ses hur hyrorna utvecklades mellan 1975 och 1995. Där framgår också tydligt att hyresutjämningsstrategin var mycket effektiv under det första årtiondet efter subventionernas genomförande. Detsamma gällde också småhusmarknaden, där de regionala skillnaderna var minst vid samma tidpunkt. Men strategin var kostsam eftersom den innebar att möjligheten att bygga inte styrdes av marknadsvillkor och lägesattraktivitet utan av subventionernas storlek. Det uppmuntrade till ett fortsatt byggande även i strukturellt vikande regioner, trots att efterfrågan var svag.²⁶

Det innebar också att upprustningen av innerstäderna under perioden 1975–95 (när subventionerna fasades ut) kom att bli relativt sett långsammare än den annars skulle ha blivit. Genom de generella subventionerna och prisutjämnningen förhindrades innerstadslägenheterna att utnyttja den fördel de skulle kunnat ha vid en fri prisbildning. Å andra sidan skulle en sådan utveckling ha försvårat uthyrningssituationen i de problematiska miljonprogramsområdena. Allra störst är dock sannolikheten för att den fördröjda utvecklingen

²⁶ Om tillämpningen av bruksvärdet: Utvärdering av bruksvärdessystemet slutrapport, Finansdepartementet Ds 1992:73, Tommy Berger Hyresstrukturen och dess förklaring, Finansdepartementet Ds 1992:76 och Bengt Turner Hyressättning på bostadsmarknaden – från hyresreglering till bruksvärdesprövning (Uppsala 1979).

av innerstäderna gynnade småhusbyggandet under resten av 1970-talet. Dessa förhållanden demonstreras också av den relativt svaga befolkningsutveckling som de allra flesta av landets större stadsområden hade under tiden fram till mitten av 1980-talet.

De generella subventionerna innebar att kostnaderna för bostadspolitikerna dessutom visade en tydlig tendens att skena över tiden. En viss begränsning av kostnaderna inleddes genom skatteuppgörelsen 1981 som begränsade skatteavdragen till 50 procent. Därefter blev de gradvisa nedskärningarna på branschens olika subventionsformer ett allt viktigare inslag i svensk ekonomisk politik. Likheteten med den samtidiga nedskärningen av andra branschstöd, till exempelvis varv och textil är stor.

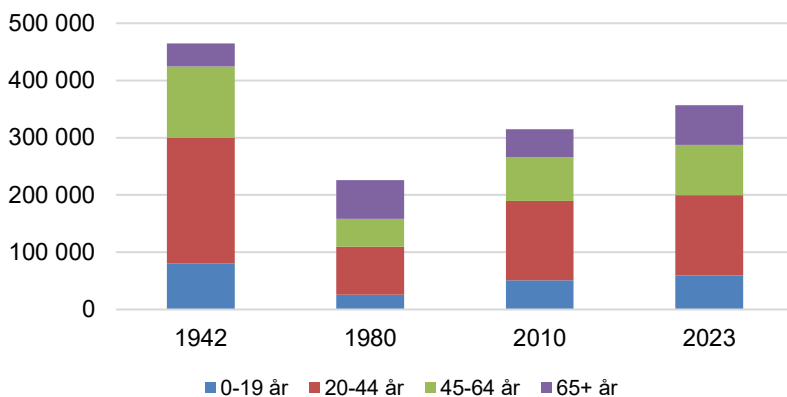
2.3 Bruksvärdet, innerstäderna och bostadsrätternas genombrott

Trycket mot att skapa ett praktiskt fungerande bruksvärdessystem var mycket stort i de större städerna, där befolkningen föll samtidigt som det både fanns outhyrda nybyggda lägenheter i ytterområdena och stora förfallande bestånd i innerstäderna. Redan under mellankrigstiden hade standardhöjningen i nyproduktionen och den större mobiliteten lett till en försvagning av marknaden för det stora bestånd som byggts för första världskriget. Den försvagningen följdes sedan av hyresregleringen, där de frysta hyrorna efterhand gjorde att lönsamheten i fastighetsförvaltningen i många fall blev obefintlig. I Stockholms och Göteborgs fall rörde det sig om mer än 100 000 äldre bostadslägenheter som i närmare hälften av fallen ägdes av enskilda personer eller dödsbon som saknade resurser att investera i fastigheterna.²⁷ Resultatet blev ett i många fall rent spektakulärt

²⁷ Av stor betydelse var zoneringsplaneringen av innerstaden från 1962 som frös användningsområden i olika stadsdelar, men även de modernistiskt inspirerade stadsplaner som antogs under 1930- och 1940-talen försvårade i många fall moderniseringar. Stadsplanerna krävde mycket stora ombyggnader, och med den pressade ekonomi som skapades av hyresregleringen blev resultatet oftast att förhållanden från 1940-talet frös tidsmässigt. Se Sture Balgård/Olev Nöu m.fl. Från hyreshus till bostadsrätt på Pipersgatan 4 och 6, (Stockholm 1979) s. 11–20. Den pressade ekonomin i hyreshusförvaltning analyserades i Tomas Berggren m.fl. Förvaltning och marknad för privatägda bostadsfastigheter – en analys av likviditet, lönsamhet och förmögenhetsbildning för bostadsfastigheter i Stockholms innerstad 1965–1979. KTH 1980.

förfall. Befolkningen i de centrala städerna minskade därför kontinuerligt. (figur 2.6 och 2.9).²⁸

Figur 2.6 Befolkning Stockholm innanför tullarna 1942–2023



Källa: Statistisk årsbok för Stockholm.

När sedan bruksvärdessystemet infördes i nyproduktionen var det redan från början öppet för stort tolkningsutrymme. Det innebar att de första rättsfall som överklagades till högre rätt blev viktiga för att utveckla praxis. Det var två nybyggda fastigheter på Södermalm som fick förstagångshyrorna prövade och i båda fallen blev tingsrättsutslaget att allmännyttans prissättning skulle vara avgörande för hyrorna, som sedan sänktes. Problemet med det var att allmännyttan hade betydande subventioner, främst genom möjligheten att bygga på tomträttsmark med låga kommunala avgälder. De båda prövade husen hade inte denna fördel, utan konfronterades med höga tomtpriser.²⁹ Domarna sänkte drastiskt lönsamheten i nyutvecklingen av hyresrätter och blev startpunkten på en mer än halvsekel lång period där bruksvärdet ständigt omdefinierats av olika juridiska och politiska tolkningar. Tillsammans med tillkomsten av andra

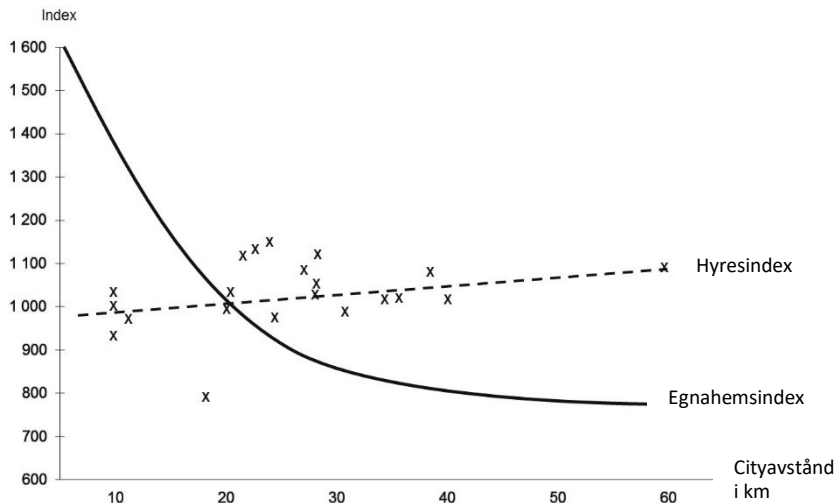
²⁸ Översikter av ägandeförhållandena i de större svenska städerna gjordes av Erik Carlegrim/Margareta Skoog Hyresfastigheter i Sverige En kartläggning av ägare-ålders- och storleksstruktur. Byggnadsforskningsrådet Rapport R21:1978, Stockholm 1978 och av Birger Ljung/Ulf Lundquist Enskilt ägande och förvaltning av hyresfastigheter, Stockholm 1986, se särskilt kapitel 3–5.

²⁹ Fallen finns beskrivna i två uppsatser i Svensk Juridisk Tidskrift 1972. Rittri, B., Bostadslägenheters bruksvärdeshyror och Lundh, L., Två rättsfall angående s.k. bruksvärdesprövning enligt hyreslagen.

varierande lagstiftningsmässiga ingrepp och stödformer har det lett till att stadsutvecklingen karaktäriserats av en periodvis mycket stor oförutsägbarhet om framtida investeringsvillkor och äganderättsförhållanden.

I samband med hyresprövningen på Södermalm gjorde Åke M Andersson även en analys av hur prissättningssystemen såg ut för småhus och för lägenheter i flerfamiljshus. Hans figur illustrerar de problem som de centrala hyreslägenheterna har mött under det senaste halvsekle. Av avgörande betydelse har varit att priserna på bostadsrätter och villor hade avreglerats. För dessa båda kategorier fanns det inga hinder att följa den logik man möter i figur 2.7, där priserna på villor varierade direkt med avståndet till centrum. För de reglerade hyrorna var däremot sambandet inverterat. Det innebar att den potentiellt mest attraktiva produkten var lägst prissatt, vilket skapar ett permanent efterfrågeöverskott (brist) på den. Eftersom priset på bostadsrätter varierade på samma sätt som villapriserna innebar det att det fanns stora arbitragevinster om hyresrätterna kunde flyttas över till bostadsrättsmarknaden.

Figur 2.7 Priser och hyror på olika avstånd från centrum för småhus och hyreslägenheter 1970



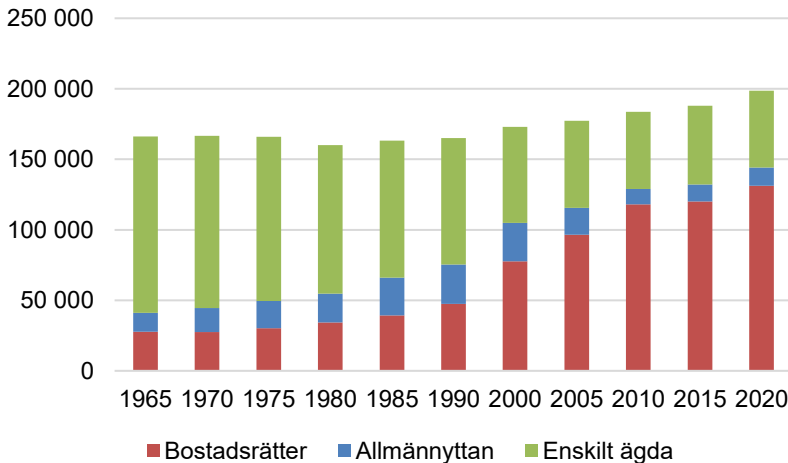
De låga hyrorna i centrala lägen berodde på den långa hyresregleringen. På samma vis berodde de högre i de mer ocentrala lägena på att nyproduktionen var betydligt dyrare. Det ledde sedan till den utjämningsstrategi som ses i figur 2.5. Men det ledde sedan under framförallt perioden 1995-2010 till en massiv ombildning till bostadsrätter när lägesfaktorn tilläts slå igenom fullt ut. Källa: Figur av Åke M Andersson, från Stockholms stads generalplaneberedning, återgiven i Byggnadsindustrin nr. 31, 1971.

I efterhand kan de låga priser som under sjuttioalet gällde för förvärv av äldre fastigheter i Stockholm eller Göteborg uppfattas som att centrala lägen var oattraktiva. Samtida källor bekräftar däremot att de verkligen var attraktiva och att de låga priserna var en reflektion av den osäkerhet som rådde kring hur de förfallna innerstäderna skulle nyexploateras. Innerstädernas största problem bestod i att det inte fanns någon stabil marknad som kunde tillfredsställa den latent efterfrågan som existerade. Det skapade också starka incitament för nya aktörer att söka efter fungerande strategier för att modernisera innerstäderna och kommersialisera de värden som låsts fast av den långa hyresregleringen.

Ett flertal nya och förhållandevis unga entreprenörer blev därför snabbt aktiva på den reformerade fastighetsmarknaden i början av 1970-talet. Adam Backström, som ägnade sig åt att förvandla hyreshus till kontor var den mest kände av dem. Andra välkända namn var Sten Mörtstedt och Jan Pehrsson, men de nya aktörerna arbetade med tydliga begränsningar. Inte minst innebar de första utslagen i bruksvärdesprocesserna att lönsamheten i både hyreshusförvaltning och nyproduktion begränsades. Flera av de nya aktörerna ägnade sig därför i stället åt att ombilda hus till bostadsrätter genom att skapa andelsföreningar, som en av de vanligaste ombildningsformerna under 1970-talet (figur 2.8). Utvecklingen i de mest attraktiva delarna av Stockholms innerstad är sedan relevant av det skälet att den därefter kom att bli mönsterbildande för förloppet i det övriga landet efterhand som lägesfaktorn och bruksvärdet fick samma effekter när urbaniseringen tilltog under årtiondena fram emot och kring millennieskiftet.³⁰

³⁰ Gustav Olivecronas bok *Spekulanterna* (Stockholm 1984) innehåller en översikt om olika aktörer på marknaden under den tiden. Ragnar Bjurfors bok *Knäpp och framgångsrik* (Stockholm 1992) är en fascinerande memoarliknande beskrivning av 1970-talets spekulativa innerstadsmarknad skriven av en av de mest aktiva deltagarna i den, se framförallt kapitlet *Det var på 70-talet det hände*, s. 140–166.

Figur 2.8 Lägenhetsbestånd i Stockholm innanför tullarna 1965–2013



Källa: Statistisk årsbok för Stockholm.

Men det växande kommersiella intresset för att utveckla de stora innerstadsbestånden hade starka politiska laddningar och valutgången 1973 blev viktig för den fortsatta utvecklingen. I Stockholm kom Socialdemokraterna i majoritetsställning och innerstadens bostadsutveckling skulle efter det cementeras som en absolut huvudfråga i huvudstadens politik under dussintals mandatperioder. Efter valet genomfördes en hård tolkning av bruksvärdesregleringen i Stockholm. I stadens saneringsutredning, som var vägledande för innerstadens modernisering under 1970- och 1980-talen, beskrevs de omfattande ambitioner man hade med hyressättningen: *Den bärande principen i den nya hyreslagstiftningen är att hyran ska bestämmas av lägenhetens bruksvärde. Skillnaden mellan olika objekt med avseende på produktions- kapital- eller driftskostnader ska inte tillmätas betydelse vid hyressättningen. Det tidigare sambandet mellan kostnad och hyra upphävs alltså med den nya lagen...*³¹ Redan Södermalmsdomarna hade gjort att flera större privata fastighets- och byggföretag sålt helt färdigprojekterade renoveringsprojekt till Stockholms stad, men den gradvist allt hårdare tolkningen av bruksvärdet begränsade ännu starkare möjligheterna för marknadsmässigt arbetande fastighetsföretag att delta i upprustningen av innerstaden.

³¹ Kommunstyrelsens utlåtanden och memorial 1974, Bihang nr 25: Riktlinjer för det fortsatta förnyelsearbetet i de äldre bostadsområdena, s. 8–9.

De svårigheterna förstärktes sedan av en tre–fyra år lång våg av lagstiftning som på olika sätt syftade till att begränsa efterfrågan och stegra transaktionskostnadsstrukturen i sektorn.³²

Faktaruta 4: Ronald Coase och transaktionskostnader

Ronald Coase menade att det är centralt att analysera hur lagstiftningen konstruerats för att förstå hur marknader fungerar. I det Coaseianska perspektivet är lagstiftningen situationell – lagar skapas vid en viss tid för att lösa existerande problem. Om ett regelsystem plötsligt börjar fungera sämre än tidigare beror det på att lagstiftningen är anpassad för att lösa andra mål än de som dominerar det nutida perspektivet. Det finns heller ingen ”objektiv” lagstiftning. Lagar produceras och anpassas för att man har konkreta problem som behöver lösas och olika grupper försöker sedan påverka regelsystemets användning. Coase nyckelbegrepp transaktionskostnader täcker alla kostnader för att använda marknaden.

Med Coase synsätt blir det centrala inte att marknaderna finns, utan hur de kan användas. Transaktionskostnaderna handlar i hög grad om säkerheten på dessa marknader, och inte minst om processer kan upprepas på ett förutsägbart sätt. På de svenska mark- och byggmarknaderna är osäkerheten påtaglig, och plansystemets utformning utgör en betydande del av den problematiken.

Den kommunala majoriteten beslutade dessutom att satsa 100 miljoner kronor om året på köp av äldre saneringsfärdiga hus. Med hjälp av förköpslagen kunde äldre hyresfastigheter köpas upp när de kom ut på marknaden, men eftersom lagen inte hade någon prisreglerande verkan var strategin dyr för kommunen. Det enda sättet att ta sig runt problemet var att begränsa antalet potentiella köparkategorier. Åren 1973–76 har förknippats med fenomenet

³² Bland de lagstiftningsmässiga förändringar som genomfördes mellan 1973–1976 och som bromsade marknadens framväxt kan förutom förköpslagen och det kommunala markvillkoret även förslag till förändrade beskattningsregler och slutligen även nivåerna på de subventionerade länen framhållas. Om renoveringarna i Stockholm, se Kommunstyrelsens utlåtanden och memorial 1974, Bihang nr 25: ”Riktlinjer för det fortsatta förnyelsearbetet i de äldre bostadsområdena. Som jämförelse också Byggnadsindustrin 9/1973: Stockholms saneringsmarknad – 24 000 lägenheter (skriven av P O Hanson som då var fastighetsborgarråd); nr. 21/1973: Saneringen bromsas; 32/1974: Stockholms kommun gör tvivelaktiga husaffärer. 19/1972: Därför sålde Diligentia till Svenska Bostäder.

”lidbommeri”.³³ Nya lagar stiftades i stor hastighet på uppdrag av politiskt anknutna intressegrupper. Bostadspolitiken påverkades i hög grad och de nya lagarnas inriktning var entydig: att göra förfoganderätten över hyresfastigheter så begränsad som möjligt. Två lagförändringar var centrala. Det ena var det kommunala markvillkoret, som infördes 1974, den andra var den så kallade ”lex Backström”. Det kommunala markvillkoret innebar att de subventionerade statliga lånen till ny- och ombyggnad bara skulle utgå till exploatörer som fått mark anvisad av kommun. För äldre byggnader fanns en generell rätt till statliga lån för den som var ägare den 1 november 1974, men den rätten överfördes inte vid köp. Rent praktiskt innebar förändringarna att handeln med hyresfastigheter avstannade.³⁴ Lex Backström begränsade ytterligare den potentiella köparkretsen. Lagen innebar att fastighetsnämnderna fick rätt att pröva olika köpare. I propositionstexten framkom i målen med denna tillståndsgivning: sedan 1968 hade lagarnas utformning lagt allt större maktmedel vid bostadsförsörjning och hyressättning i händerna på kommunerna. Alla dessa lagar var dock beroende av det som propositionen kallade för ”ett lojalt uppträdande från fastighetsägarnas sida”.³⁵

Lagstiftningen innebar att det skapades flera olika kategorier av köpare, och när andra aktörer tvingades arbeta inom bruksvärdes-systemets ram blev det bostadsrättsföreningar som fick flera avgörande fördelar.³⁶ Efterhand som lagstiftningen och bruksvärdet begränsade rent kommersiella företags utrymme på marknaden blev föreningarna den viktigaste köparkategorin i innerstäderna. Inte minst gynnade lånereglerna i många fall bostadsrättsföreningar som köpare, eftersom de kunde förhålla sig friare i finansieringen av

³³ En nedsättande benämning på den pragmatiska syn på lagstiftning som förknippades med statsrådet Carl Lidbom.

³⁴ Om Stockholm och ”lex John-Olle/Backström” se Byggnadsindustrin (3/1975:2), (6/1975:3–4), (23/1975:2), (25/1975:2), (26/1975:2), (9/1976:3–4) samt (12/1976:2).

³⁵ Regeringens proposition (1975/76:33) s. 27.

³⁶ Lex Backström - Lex Backström gick också under namnet Lex John Olle, efter det socialdemokratiska kommunalråd i Stockholm som drev fram lagändringen. Det verkliga namnet var Lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet. Lagen var en del av det större regleringskomplex som genomfördes mellan 1974–1976 som syftade till att begränsa kretsen av möjliga köpare av hyresfastigheter. Eftersom olika kommunala instanser i samtliga fall hade rätt att avgöra vilka de lämpliga köparna var samtidigt som de allmännyttiga kommunala bolagen hade de lägsta subventionerade räntorna rådde det ingen tvekan om vilka bolag som de nya lagarna syftade till att gynna. På ett grundläggande sätt handlade lagändringarna om vilka aktörer som skulle kunna dominera de nya innerstadsbaserade marknaderna. På ett sätt som absolut inte avsågs blev resultatet av de nystiftade lagarna att de underlättade bostadsrättsföreningarnas framväxt och dominans som köpare.

ombyggnaderna, genom möjligheten att dela lånen mellan lägenhetsinnehavare. Politiskt sett hade föreningarna också stora fördelar jämfört med andra köpare. Psykologiskt var det svårt att peka ut i många fall lågavlönade husinvånare, som sökt undvika effekterna av ”lyxrenoveringar” och lägenhetssammanslagningar som oseriösa köpare. Därför tog kritiken mot bostadsrättsformen annorlunda former. Olika alternativ till bostadsrätternas ”spekulative” karaktär lanserades, inte minst har kooperativa hyresrätter ofta framhållits som alternativ. Med den utformning bostadsrättsbegreppet fick mellan 1942–68 hade de två boendeformerna hamnat nära varandra. I och med bostadsrättskontrollagens upphävande fick bostadsrätterna en mycket tydligare individualiserad ställning.³⁷

Faktaruta 5: Befolkningens utveckling under hyresregleringens olika faser

De fyra kartorna i figur 2.9 illustrerar de infrastrukturella och stadsbyggnadsmässiga kostnaderna med hyresregleringen. Den första visar folkminskningen i centrum under de första två decennierna av den, och hur staden då byggs allt längre ut. Nästa karta visar sedan hur de två nybyggda stadsdelarna som byggdes i Stockholm under 50- och 60-talen upprepar exakt samma befolkningsutveckling som i centrum: Vällingby/Råcksta når sitt maximum 1959 med 17 000 invånare varefter befolkningen faller med 42 procent under de följande 25 åren.

Farsta når sitt maximum med 25 000 invånare 1965, varefter befolkningen där föll med 39 procent under samma tidsspänn. Andelen barn minskar i de båda stadsdelarna med 77 respektive 71 procent under samma perioder. Som jämförelse föll befolkningen i Stockholm innanför tullarna med 36 procent under de första 25 åren efter hyresregleringens införande.

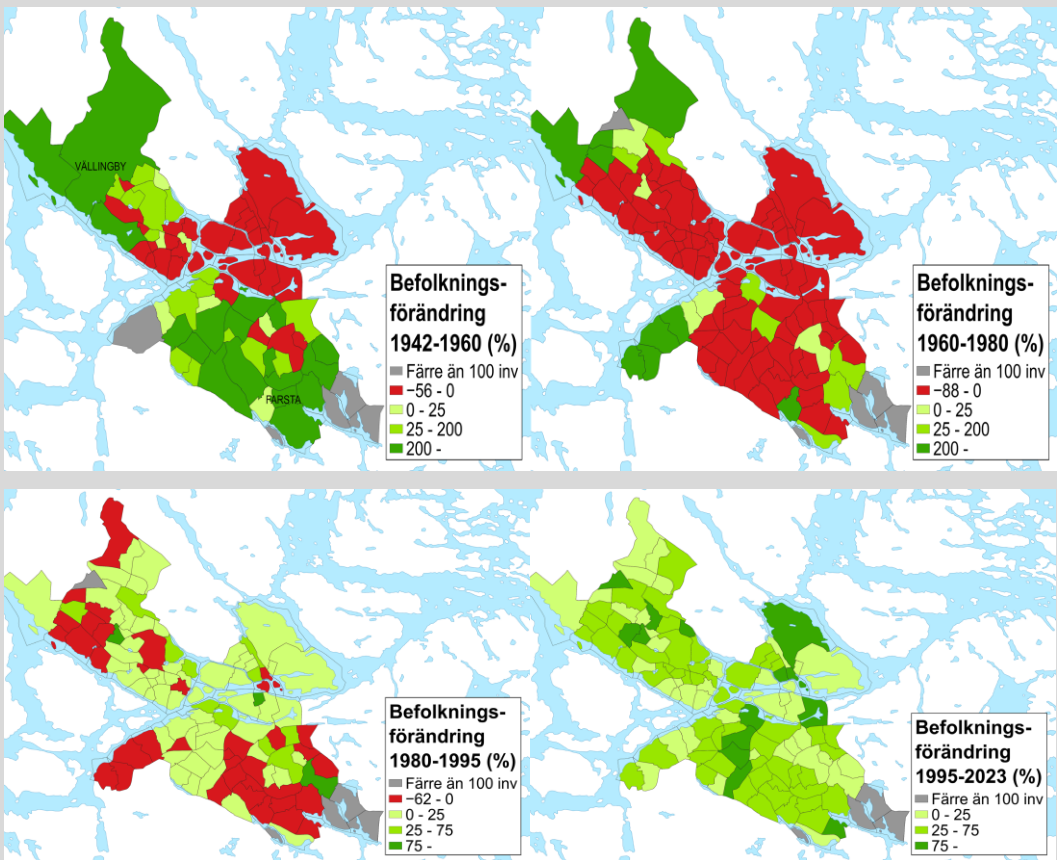
Frysningen av hyrorna fungerade alltså exakt likadant överallt: hyrorna i nyinflyttade områden föll relativt efterhand som inflationen höjde hyrorna i det helt nybyggda beståndet. Därmed ökade

³⁷ Det finns en intressant debatt om Hyreskontroll eller fri prisbildning på bostadsmarknaden i Nationalekonomiska föreningens förhandlingar (1962). Deltagare var bl.a. Assar Lindbeck, Ragnar Bentzel och Sven Wallander som ledde HSB 1923-1958. Wallanders syn på bostadsrätter närmade sig tydligt kooperativa hyresrätter: ”Men i princip tycker jag inte det är riktigt att schackra med bostäder. Bostäder och hem skall man äga, men de skall inte vara spekulationsobjekt... Låt dem – när de blir gamla, och lånen i husen är amorterade – ha glädje av att hyrorna är billiga. Det blir en extra liten pension på äldre dar...” Citatet från s. 104–105.

hyressplittringen, vilket begränsade rörligheten i beståndet. Självklart gjorde det dessutom att ny social infrastruktur (skolor, åldringsboenden, nya centrum etc.) ständigt behövde nybyggas.

Mönstret bröts med den lindrade regleringen, och under 1980-talet inleddes en återhämtning i delar av stadsrummet. Efter avsubventioneringen 1995 blev sedan den utvecklingen allmän, och efter hand som attraktiviteten i stadsrummet ökade spred sig sedan både befolkningsökningen och föryngningen från centrum utåt för att nå hela stadsrummet.

Figur 2.9 Befolkningsutveckling i basområden i Stockholm olika tidsperioder



Källa: Data från Statistisk Årsbok för Stockholm

Hur man ska förhålla sig till bostadsrättsföreningar som köpare av hus har därför blivit en av det senaste halvseklets mest partiskiljande frågor. Från och med 1974 inträffade flera uppmärksammade fall där fastighetsnämnder försökte vägra köp av bostadsrättsföreningar. Ett fall i Stockholm fick principiell betydelse. Hyresnämnden sökte neka till förvärv med hänvisning till att detta skulle göra bostaden till en "handelsvara", vilket sedan underkändes som skäl för att neka förvärvstillstånd av bostadsdomstolen. De omstridda bostadsrättsombildningarna fick stor medial uppmärksamhet och blev i kommunalvalet 1976 en av de största lokala frågorna i Stockholm.³⁸ Väsentligt är att ombildningarna fram till och med valet 1991 helt gällde hur man skulle förhålla sig till försäljningar av enskilt ägda fastigheter. Omvandlingar från det kommunala beståndet var fram till dess obetydliga. Den politiska striden handlade helt om hur man skulle förhålla sig till de kommersiella möjligheter som skapades av att bruksvärdesprissättningen kommit att fungera som en ny hyresreglering.

Ombildningarnas tidiga utveckling tydliggör utvecklingen. Under 1970- och 1980-talen skedde cirka 90 procent av samtliga svenska bostadsrättsombildningar i Stockholm, och av dessa inträffade den dominerande delen på Östermalm eller Norrmalm. Bruksvärdets avgörande roll var uppenbar för de analyser som gjordes av fenomenet i början av 1980-talet, och i flera studier gjordes försök att uppskatta arbitragevinsternas storlek. Av det existerande materialet är det tydligt att det redan vid dessa tidiga ombildningar var möjligt att få bättre priser vid försäljningar till bostadsrättsföreningar. Mönstret blev sedan allmänt, där fastigheter som såldes till bostadsrättsföreningar hamnade mitt emellan den nivå de hade som hyresrättsfastigheter och individualiserade lägenheter etablerades omedelbart. Förklaringen till de tre prisnivåerna är att hyran sätts av ett kontrollerat bruksvärde som sedan blir bestämmande för avkastningen (*yielden*). Vid försäljning till en förening kan fastighetsägaren och medlemmarna av bostadsrättsföreningen dela på det övervärde som skapats av läget.³⁹

³⁸ För viktiga prejudikat, se SOU 1981:74, s. 157–58 och 161–62.

³⁹ Tidiga studier av hur den värdetillväxten utvecklades i Stockholm gjordes av Håkan Johansson Försäljning av hyreslägenheter till de boende, KTH 1979 och Annette Gröjer/Birger Ljung Omedelbar förmögenhetstillväxt vid köp av bostadsrätt Företagsekonomisk institutionen Stockholms universitet 1984.

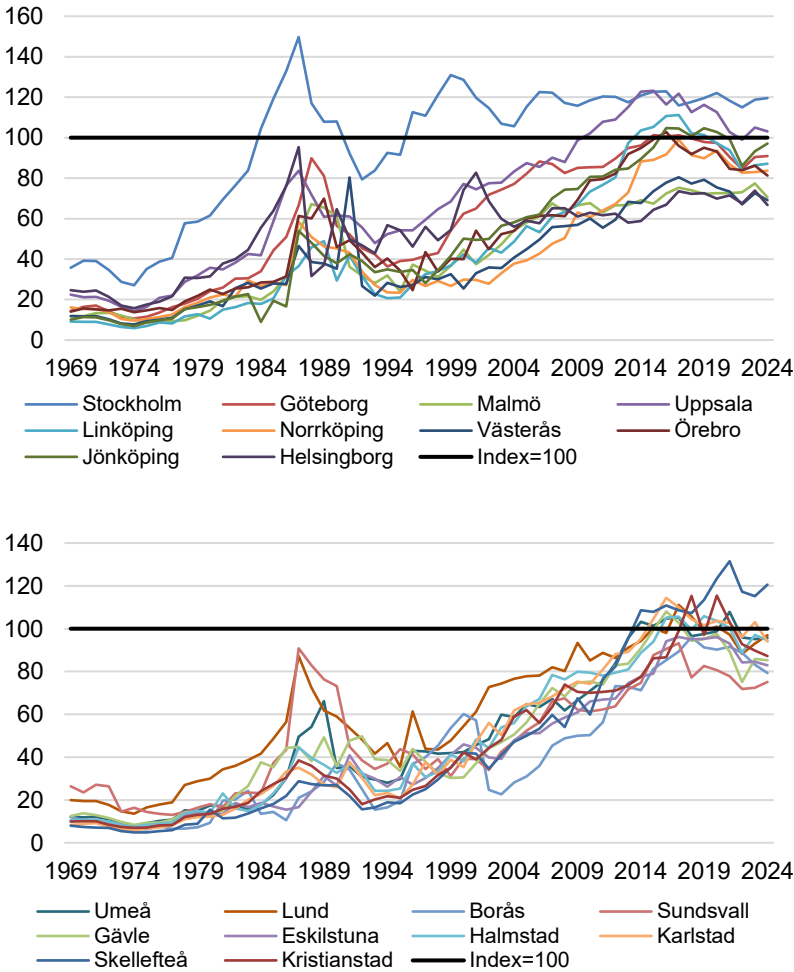
Incitamenten till omvandlingarna var därför tydliga, vilket fick utvecklingen att ta fart och redan i slutet av 1980-talet hade nästan en tredjedel av bostadsbeståndet i de mest attraktiva delarna av Stockholms innerstad omvandlats till bostadsrätter (figur 2.8). De motsättningar som uppstod när ombildningarna startade ledde också till att en utredning tillsattes under hösten 1978. Ytterligare två utredningar arbetade sedan under i stort sett hela 1980-talet med frågan. Utvecklingen reflekterar hur kontroversiell frågan var, samtidigt som bostadsrättsföreningarnas tillväxt var oundviklig på grund av det sätt som bruksvärdessystemet tillämpades och de begränsningar som fanns för rent kommersiella köpare.⁴⁰

Den första utredningen var sysselsatt med att hantera de problem som uppstod på grund av det intresse för ombildningar som fanns hos många fastighetsägare. Utvecklingen hade även lett till att den nya formen andelslägenheter uppstod. I korthet innebar övergångsformen att fastigheterna förvandlades till andelar, vilka såldes till de boende. I normalfallet behöll den ursprunglige ägaren ett stort antal lägenheter, som sedan såldes efterhand som hyresgäster flyttade. På det sättet var det möjligt att maximera den ursprunglige fastighetsägarens vinster, på de boendes bekostnad. Den andra typen av bostadsrättsombildning drevs av föreningar som bildades av de boende själva. Drivkraften var i de allra flesta fallen en rädsla för de ombyggnader och hyreshöjningar som skulle bli effekten av de storskaliga renoveringar som genomfördes med hjälp av de statliga subventionerna. Ett resultat av utredningens arbete blev att tydligare regler för omvandlingar genomfördes. En regel med krav på två tredjedels majoritet för ombildningar infördes. Dessutom infördes en förköpsrätt för de boende. Resultatet av dessa båda regler blev att fastighetsägarledda ombildningar till viss del begränsades till sin omfattning. Ändå var lagen mycket liberal, jämfört med de alternativ som drevs. I huvudstaden har frågan fortsatt att vara starkt partiskiljande ända sedan denna tidpunkt.⁴¹

⁴⁰ De tre utredningarna var SOU 1981:74, 1985:6 och 1988:14. Bakgrundsmaterialet till de tre utredningarna finns i Riksarkivet, Yngre Kommittéarkivet, arkivnummer 3376, 3708 och 3952. Dessa arkiv har alla använts för denna studie.

⁴¹ Se SOU 1981:74. För den särskilda undersökning som gjordes för utredningen om de olika typerna av ombildningar, se Konsekvenser för de boende vid övergång till bostadsrätt. Expertrapporter för 1978 års bostadsrättskommitté. Ds Bo 1981:4

Figur 2.10 Utvecklingen av bostadsrättspriser i de 20 största svenska kommunerna 1969–2023



Relativt i förhållande till småhuspriser. Varje kommuns småhuspris =100 respektive år.
Källa: Se figur 2.1.

I skiftet av 1970- och 1980-talet inleddes också den första stora prisuppgången på bostadsrätter. Stockholms ledande position i den utvecklingen är tydlig, men uppgången som ses från figurerna 2.10 och i appendixdelen är generell, och pekar på att det över hela landet fanns en uppdämd efterfrågan på centrala bostäder som aldrig hade kunnat tillfredsställas i det hårt reglerade tillståndet. Uppgången

förstärktes efter kreditmarknadens avreglering 1985, när bankerna aktivt sökte efter nya marknader och centrumbostäder var en underutvecklad nisch.⁴² Men den ökade utlåningen förklarar inte den sociala dynamiken och ökade attraktiviteten i centrumboendet. Både befolkningen och inkomsterna i de delar av staden som omvandlades ökade från och med 1980-talet vilket både indikerar en växande social skiktning ("gentrifiering") men också en kvalitetshöjning av stadsrummet. 1900-talets sista decennier markerar där en brytpunkt i de svenska större städernas utveckling. Från att befolkningstillväxten fram till dess skett i perifera lägen återhämtar sig centrumdelarna starkt. Värden som tidigare varit kraftigt nedpressade blev under loppet av ett par decennier de högsta i stadsrummen. Betydelsen av växande och täta städer har sedan dess hamnat i förgrunden för både den politiska och forskningsmässiga diskussionen (se vidare faktaruta Gentrifiering och stadsomvandling).⁴³

2.4 Den regionala dimensionen

Situationen såg helt annorlunda ut i de delar av landet som gick in i en lång struktursvighet under efterkrigstiden. I stora delar av glesbygden inleddes den långa försvagningen redan under 1950- och 1960-talen. Rötterna fanns i beroendet av skogs- och jordbruket som gick in i en moderniseringsperiod med ökad mekanisering, vilket gjorde att både sysselsättning och befolkning vek redan under de första efterkrigsdecennierna. Särskilt stark var tillbakagången i de yngre befolkningsgrupperna mellan 20–44 år som är de som i första hand efterfrågar bostäder. Trots det var det just i dessa delar av landet som bostadsproduktionen var relativt sett störst både under

⁴² Bengt Turner Housing Cooperatives in Sweden: The effects of financial deregulation i *The Journal of Real Estate finance and economics* 1997, s. 193–217.

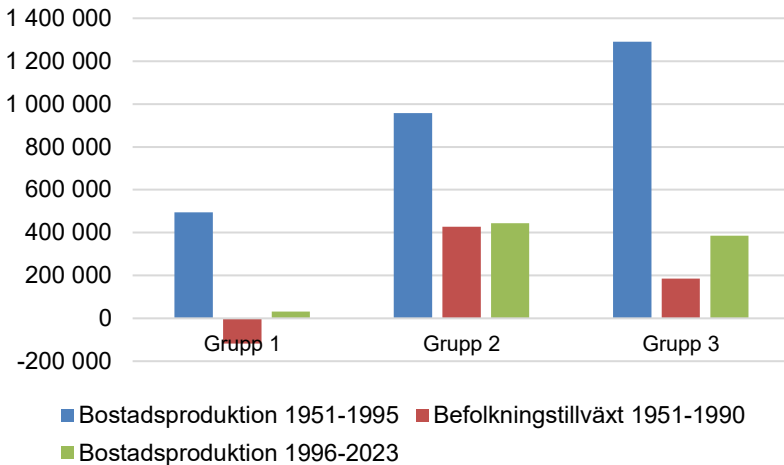
⁴³ Bostadsrättsombildningarna inleddes spontant under 1970-talets första år, vilket också innebar att det inledningsvis inte fanns någon etablerad form för övergången från hyres- till bostadsrättsfastighet. De två huvudvägarna under 1970-talet var hyresgästledda ombildningar och fastighetsägareledda. De senare använde oftast handelsbolag för ombildningarna tillsammans med andelsägarformer. Efter SOU 1981:74 skapades sedan en tydlig lagstiftningsmässig ordning för ombildningarna. Bostadsrättsföreningar fick därefter förköpsrätt i samband med försäljningar av hela fastigheter och kommersiellt drivna andelsformer försvårades. Eftersom bruksvärdeshyrorna samtidigt höll nere lönsamheten i hyreshusförvaltning gjorde det bostadsrättsföreningarna till den lagstiftningsmässigt gynnade gruppen av fastighetsköpare i landets större städer. Efter den stora fastighetskrisen och den följande avsubventioneringen 1990–1994 blev bostadsrättsföreningarnas dominans som köpare under en period i det närmaste hundra procentig.

tiden fram till 1970 och sedan även under den period som dominerades av småhusbyggande (se figur 2.11).

Orsaken var att villkoren för bostadsproduktion jämnades ut i hela landet under den långa reglerade och subventionerade perioden. Samtidigt var byggandet relativt sett mindre i landets tillväxtdelar. Byggandet bestämdes av de ramar som sattes av riksdagen och de kommunala kvoter som därefter fastställdes av länsbostadsnämnden. Att kvoterna följde den existerande befolkningen snarare än den strukturomvandling som pågick i landet var oundvikligt och de problem det skapade var tydliga redan i mitten av 1960-talet. I SOU 1965:32 *Höjd bostadsstandard* analyserades den geografiska och tillväxtmässigt sneda fördelning av byggandet som redan då var tydlig. Framför allt var det redan då storstadsregionerna som underförsörjdes med bostäder, och det problemet var allra tydligast i Stockholmsregionen. Fenomenet syns i figur 2.11, som visar hur byggandet fortsatte i hög takt i de glesare delarna av Sverige, trots att befolkningen i nästan tre fjärdedelar av de svagaste kommunerna redan börjat minska vid mitten av 1960-talet.⁴⁴ Den under en lång tid försvagade prismekanismen har fortfarande stor betydelse för utbudssidan på den svenska bostadsmarknaden.

⁴⁴ SOU 1965:32 *Höjd bostadsstandard*, s. 186–198.

Figur 2.11 Bostadsproduktion 1951–2023



Not: Figuren visar bostadsproduktionen i de svagaste 114 kommunerna (Grupp 1), storstäderna (Grupp 2) och övriga kommuner (Grupp 3) 1951–1995 respektive 1995–2023. Den mittersta stapeln visar befolkningsutvecklingen i åldersgruppen 20–44 mellan 1950–1990.

Överproduktionen i förhållande till befolkningen i den svaga kommungruppen framträder tydligt. Den återhållna produktionen i storstadsgruppen är också tydlig. Ett strukturellt drag i de större städerna var dessutom att litet av nyproduktionen genomfördes i centrala lägen. Det utlöste sedan den uppdämda efterfrågan under åren mellan 1995–2010 när bostadsrättspriserna steg rekordartat. I glesbygden utlöstes en spegelvänd process med strukturell prissvaghets.

Källa: Folk och Bostadsräkningar 1960, 1990 och SCB.

När sedan länsplaneringen inleddes i skiftet av 1960- och 1970-talet blev tendensen ännu tydligare. Länskvoterna fördelades av beredningsgrupper vid länsstyrelsen, och det arbetet utmärktes av snedvridna processer. I en utredning beskrev Peter Gorpe de arbetsformer som förekom: *Det fanns ett starkt styrande inslag i systemet, nämligen att de befolkningsstal som länsstyrelsen fastställde på basis av bland annat prognoserna skulle tjäna som utgångspunkt för beslut om bostadslåneramar, vilka i sin tur var styrande för det kommunala bostadsbyggandet. Det kommunala intresset för länsprogrammets befolkningsmål var därför mycket stort. Det förekom omröstningar i länsstyrelsens styrelse om befolkningsstal för olika kommuner. De flesta sådana ledde till att befolkningsprognoserna uppjusterades... Högre befolkningsstal ledde ju till mer pengar för bostadsbyggande.*⁴⁵ Snedfördelningen fortsatte, och när byggandet föll i slutet av 1970-talet togs

⁴⁵ Peter Gorpe Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik, delbetänkande Rapport 7, Regionalpolitiken i praktiken: ett länsperspektiv. (Stockholm 1999), s. 34–35.

dessutom kvoterna bort. Det innebar att kommuner själva fick möjlighet att stimulera byggandet.

Eftersom den ekonomiska utvecklingen samtidigt försvagades i bruks- och glesbygden på grund av den omfattande omstrukturen av basindustrin blev stimulanser via byggandet attraktiva för att upprätthålla sysselsättningen. I början av 1980-talet fortsatte kommuner i glesare landsdelar att bygga hyreslägenheter trots att de hade gott om tomma bostäder.⁴⁶

Överproduktionen i glesbygden kulminerade sedan från och med det att kreditmarknaden avreglerades i november 1985. Regleringen var fram till dess den viktigaste komponenten för att behålla kontroll över byggandet, men den släpptes med liberaliseringen. Det öppnade för en paradoxal process, när en första anpassning av marknaderna för både småhus och bostadsrätter inleddes. Med friare kreditgivning slog den verkliga attraktiviteten i läge igenom på ett mycket starkare sätt än tidigare. Men avregleringen fick inte bara genomgripande effekter för prisbildningen på attraktivt belägna bostäder. Den ledde också till en generellt ökad efterfrågan på subventionerade lån till nybyggnad. Både bostadsinstitutet och bankerna släpptes fria och under 1986–87 följde en utlåningsexplosion, där bostadsinstitutet ökade sin utlåning med cirka 20 procent årligen fram till 1990. De statliga länereglerna baserades dessutom på produktionskostnader, utan bedömning av marknadsrisk. Effekterna analyserades av Mats Rönnberg i ESO-rapporten *Staten fick Svarte Petter*. Rönnberg hade 1995 blivit generaldirektör för Statens Bostadskreditnämnd, som i slutet av 1990-talet fick i uppgift att sanera de enorma kreditförluster som orsakats av den subventionerade utlåningen. I rapporten analyserades hur byggandet vid skiftet av 1980- och 1990-talen blev mer koncentrerat till struktursvaga områden av Sverige än någonsin tidigare. Rönnberg beräknade att de statliga kostnaderna för den misslyckade långivningen belöpte sig till 100 miljarder kronor. Hela förlusten kunde skyllas på att det inte funnits någon kunskap om marknadens verkliga struktur under de kritiska åren mellan 1985–93. Allra mest anmärkningsvärt är dock att den okunskapen bestått, vilket gör att både analyserna av ”byggbehov” och byggande under de senaste rekordåren under 2010-talet

⁴⁶ Bo Malmsten Bostadsbyggandet i plan och verklighet: planering och genomförande av kommunal bostadsförsörjning (Stockholm 1984) är en översikt av situationen i mindre kommuner vid den tiden.

är anmärkningsvärt lika Rönnerbergs analys av vad som hände under 1980-talet (se avsnitt 3.8).

Rönnerberg beskrev en kreditgivnings- och byggprocess som befann sig i ett upplöst läge. *Den geografiska snedfördelningen av bostadsbyggandet åren 1985–93 och de förluster som senare uppstod visar att det fanns tydliga systemfel i den ordning som då gällde. Långivarna, staten och kreditinstituten, prövade inte själva riskerna i långivningen. Det fanns ingen prövning av marknadsrisker och återbetalningsförmåga. Långsiktiga finansieringskalkeyler existerade inte. Långivningen anknöt inte till marknadsvärden utan till produktionskostnader.*⁴⁷

En grundläggande orsak till utvecklingen var att större fastighetsföretag började jaga projekt, därför att de billiga krediterna hade blivit ett mål i sig. Det skapade också incitament att överdriva kostnader.⁴⁸ Små kommuner blev extra attraktiva eftersom kommunledningarna där på alla vis var positiva till ett ökat byggande. Det ledde sedan till att hyresrätter i glesbygden som var den minst efterfrågade produkten byggdes i allra störst omfattning. Rönnerberg beskrev utvecklingen på ett lakoniskt sätt: *Man skulle kunna betrakta bostadsbyggandet åren 1985–93 som ett samhällsexperiment. Experimentet visar oss hur stort byggande man kan få till stånd utan egentliga krav på egna insatser, utan hänsyn till marknadsrisker och ränterisker och med en så gott som fri tillgång på kapital. Det är därför intressant att se var byggandet skedde.*⁴⁹

Det som kulminerade under åren 1985–93 var ett system där subventionerna innebar att marknadsmekanismen var möjlig att negligera, vilket Rönnerberg sammanfattade: *Ett tydligt systemfel var att man inte tog hänsyn till marknadsrisker. Man hade sedan 1940-talet prioriterat bostadsbyggandet i hela riket av bostadspolitiska och arbetsmarknadspolitiska skäl. Med det stora bostadsbyggande som skedde på*

⁴⁷ Mats Rönnerberg Staten fick Svarte Petter: en ESO rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993 (Stockholm 2002), s. 12.

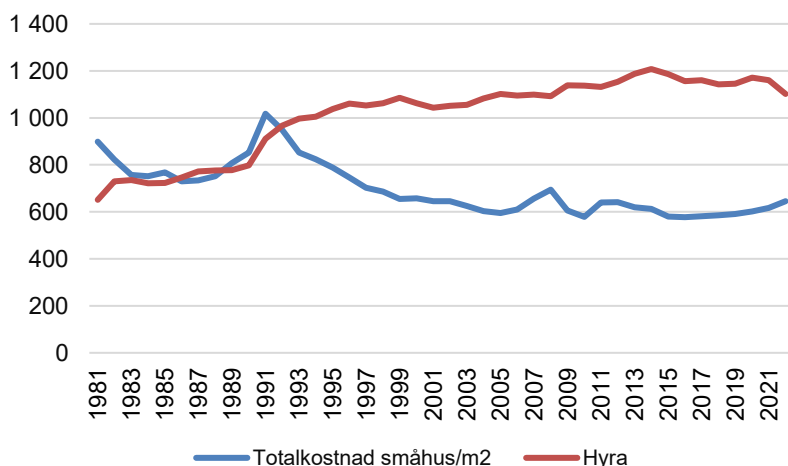
⁴⁸ Leif Nordqvist var ägare till Allhus som när det gick i konkurs blev utlösande för hela den svenska fastighetskrisen 1990–1991. Han beskrev senare i sina memoarer *De va' väl allt*, hälsar Leif (nätpublicering 2014) hur subventionerna ledde till extremt spekulativa beteenden: "Vi byggde om nedgångna hus i Stockholms innerstad... Vi sanerade, som det hette, genom att dra in centralvärme och bygga moderna badrum, kök /och vindslägenheter/. På den tiden fick vi förmånliga lån för dessa åtgärder. Den av staten garanterade räntan var drygt 2 procent då marknadsräntorna var över 10. Det mesta av ombyggnadskostnaderna kunde dessutom rubriceras som underhåll och dras av i bolagets deklARATIONER. Lite väl förmånligt kan man tycka nu efteråt."

⁴⁹ Mats Rönnerberg Staten fick Svarte Petter: en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993 (Stockholm 2002), s. 71.

orter med liten eller negativ befolkningsökning borde man redan åren 1987 och 1988 ha kunnat inse marknadsriskerna eftersom belåningsgraden var så hög. Det är anmärkningsvärt att dessa risker inte beaktades även efter beslutet om skattereformen år 1989.⁵⁰ När sedan subventionerna försvann ledde det till oproportionerliga prisfall i glesbygden, och återhämtningen tog mycket lång tid. Men de kraftiga fallen i småhuspriser ledde också till att hyresrätternas konkurrenssituation försämrades. Från och med 1995 blev det i glesbygdsdelarna av landet billigare att bo i ett småhus än i en jämförbar hyresrätt (se figur 2.12), vilket snabbt ledde till att tiotusentals hyreslägenheter blev stående tomma.⁵¹

Figur 2.12 Kostnader för att bo i egenägt småhus respektive hyresrätt i glesbygdsgruppen 1981–2022

(2024 års prisnivå)



Kostnaden i småhus beräknat som det vägda småhuspriset för de 114 kommunerna varje år med 80 procents belåning och med 50 respektive 30 procent skattereduktion. Driftskostnader beräknade till 50 000 kronor/år för hela perioden.

Källa: SCB.

Dysfunktionaliteten i en bostadssektor som under en lång tid varit fast i en slentrianmässig centralplanering som kombinerats med en helt fri kreditgivning kulminerade efter 1985. De eskalerande

⁵⁰ Ibid s. 70.

⁵¹ På uppdrag av SABO gjorde Temaplan 2001 rapporten Efter Bostadsakuten – tomma bostäder kostar på (Stockholm 2001) som är den bästa genomgången av det strukturella överskottet på bostäder efter avsubventioneringen.

kostnaderna för subventionerna drev på inflationen, vilket var ett starkt bidrag till den kris Sverige gick in i vid början av 1990-talet. Den omfattande bristen på kunskap var mer framträdande än någonsin, vilket gjorde behovet av en reformerad planering som byggde på systematisk analys tydlig. Rönnerberg sammanfattade det med *För att ge kommunerna och kreditgivare goda förutsättningar för att pröva marknadsriskerna behövs vidare ett samordnat planeringsunderlag i, de regionala bostadsmarknaderna och inte bara i de enskilda kommunerna.*⁵²

Men precis som de stora reformerna i slutet av 1960-talet i hög grad ledde till oförutsedda konsekvenser som man saknade strategier att hantera blev situationen densamma i början av 2000-talet: effekterna av avsubventioneringen och den följande byggkrisen var omfattande, men några systematiska åtgärder i form av ett mer kunskapsbaserat planeringssystem eller konstruktiva stödåtgärder för att möta de starkt olika marknadsbilder som konfronterade olika regioner och bostadsformer genomfördes aldrig. Det innebar också att flera SOU:er under 2010-talet beskriver exakt samma brister som Rönnerberg hade analyserat 15 år tidigare. I början av 2020-talet gjorde det att en byggboom som på många sätt hade samma svagheter som den som pågått mellan 1985–93 återigen genomfördes.

⁵² Mats Rönnerberg Staten fick Svarte Petter: en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993 (Stockholm 2002), s. 74.

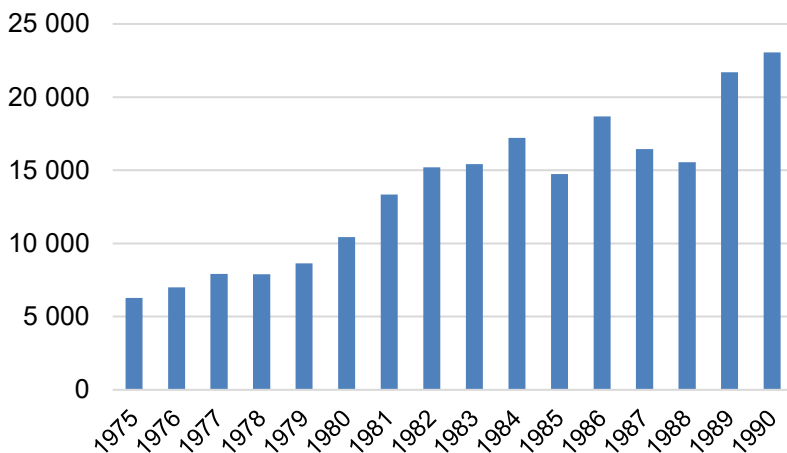
3 Reformerna 1990–94 och utvecklingen som följde

I början av 1990-talet befann sig den svenska ekonomin i ett kritiskt läge. För att klara en serie branschkriser hade man vid mitten av 1970-talet i politisk enighet valt en modell där direkta subventioner och förstatliganden upprätthöll status quo i olika branscher. Vägvalet ledde till stora offentliga underskott och en nödvändighet att genomföra en serie devalveringar som försök att upprätthålla konkurrenskraften. Trycket från den fortsatta internationaliseringen framtvängde dock efterhand anpassningar genom utfasningar av branschstöden och olika liberaliseringar, där den mest centrala var avregleringen av kreditmarknaden 1985. När kreditmarknaden avreglerades var subventionerna till bostadsbyggandet det sista av de kvarvarande branschstöden. I ett läge med kraftigt stigande marknadsräntor fick stöden effekten att både öka i värde, samtidigt som kostnaderna ökade drastiskt (figur 3.1). De bidrog då till den eskalerande inflationen och den allmänt sett kraftigt försämrade ekonomiska situationen.

Under 1990–94 genomfördes därför återigen en serie reformer i betydande politisk enighet. Gemensamt för flera av dem var att bostadspolitikerna och därmed prisbildningen på bostadsmarknaden hamnade i centrum. Det krisliknande läget tvingade dock fram ett så högt tempo att reformerna kom att genomföras på ett oplanerat sätt. På bostadsmarknaden hade redan marknader med tydligt olikartade villkor växt fram, och de skillnaderna kom att förstärkas av 1990-talsreformerna. Den utvecklingen var oförutsedd, och har inte blivit föremål för någon heltäckande analys eller politiska lösningsförsök under 2000-talets första decennier, trots att konflikterna och de starkt olika förutsättningar som finns mellan de olika marknadsdelarna oavbrutet blivit tydligare.

Figur 3.1 Kostnad för byggsubventioner 1995–1990

Miljoner kronor, 2024 års priser



Källa: Från Peter Englund Den gynnade bostadssektor i Werin Lars m.fl. (red.) *Från räntereglering till inflationsnorm*, s 168.

Däremot kan de problem som efterhand blivit alltmer synliga under 2010- och 2020-talen spåras till det ofullständiga sätt som reformerna genomfördes på. Det gäller både de kraftigt stigande priserna på småhus och bostadsrätter i större och mellanstora stadsregioner och de växande regionala skillnader som också präglar marknaderna. Samtidigt har ett tilltagande segregationsproblem växt fram i hyresrättssektorn. Samtliga dessa problem blev tydliga nästan direkt efter reformerna på 1990-talet, men de lösningar som sedan genomfördes hade karaktären av att vara improviserade lapptäckeslösningar som löste omedelbara symptom, samtidigt som de underliggande problemen fortsatte att växa. Efterhand försvårade i stället de improviserade lösningarna problemen och i början av 2010-talet var de flesta av de strukturella svagheter som karakteriserade bostadssektorn vid de två tidigare krissituationerna i slutet av 1960-talet och i början av 1990-talet åter synliga. Ett flertal myndigheter och statliga utredningskommissioner genomförde därför analyser och utredningar av de problem som finns på bostadsmarknaden, men utan att ta hänsyn till hur de prissystem som karakteriserar sektorns olika marknader skiljer sig åt och interagerar med varandra. Problemen drabbade både de utredningar som prognosticerade framtida bostadsbyggnadsbehov, tillsammans med dem som ägnade

uppmärksamhet åt olika svaga grupper på marknaden. Utan att ta hänsyn till de olika marknaderna och de divergerande strukturella tendenser som dominerat den regionala utvecklingen fastnade både prognoser och utredningar i analyser som bidrog till det tidiga 2020-talets överproduktion av bostäder och den situation som 2025 återigen utmärktes av växande inslag av vakanser i hyresrättssektorn.

Slutligen har planeringssystemet drabbats av liknande problem. Planlagstiftningen utvecklades under perioden av subventionerad produktion under 1970- och 1980-talen, vilket innebar att mycket liten hänsyn togs till prisbildningen och hur de olika marknaderna fungerade. Det kommunala och nationella plansystemet har därför saknat medel att möta den förändrade efterfrågebild som dominerat tiden efter 1995. Följden har blivit att utbudet stagnerat trots starka reala prisstegringar.

3.1 Skattereformen

Kjell-Olof Feldt inledde sänkningen av räntebidragen från och med mitten av 1980-talet och förändringarna fortsatte sedan ända fram till att den borgerliga regeringen 1991–1994 helt lade om bostadspolitik. Kring huvudinriktningen att minska bidragen till bostadssektorn var den politiska enigheten stark, eftersom de generella subventionerna skapade växande statsfinansiella problem. Det var den stora skattereformen 1991 som blev inledningen till en genomgripande omvärdering av hela bostadssektorn. De förändringarna förstärktes sedan både av den avsubventionering av nyproduktionen som genomfördes ett par år senare, samt av den omfattande omläggningen av den ekonomiska politiken som också genomfördes i början av 1990-talet. Den sammantagna effekten av förändringarna blev att efterfrågestrukturen på den svenska bostadsmarknaden förändrades i grunden. Skattereformen innebar inte bara en drastisk sänkning av marginalsatserna. Inkomstbortfallet finansierades i hög grad av bostadssektorn, som var en icke-rörlig och säker skattebas. För den tjänsteintensiva hyressektorn var momsbeläggningen av servicesektorn och uppvärmningen av central betydelse genom att höja hyresnivåerna i det befintliga beståndet med mer än 15 procent. Dessutom stegrade momsbeläggningen av nyproduktionen nyproduktionshyrorna på ett ännu starkare sätt (figur 2.5). För att skapa

likställdhet sänktes samtidigt ränteavdragen för småhus och bostadsrättsägare från 50 till 30 procent, vilket var betydelsefullt i ett samhälle där hög inflation och hög belåning hade blivit naturligt.⁵³

Effekterna förstärktes av den allmänna ekonomiska politikomläggning som inleddes samtidigt och sedan fortsatte till mitten av det årtiondet. Den innebar att statsutgifterna skars ned kraftigt samtidigt som realräntorna nådde rekordnivåer. Arbetslösheten steg och i återhämtningen som sedan skedde blev tillväxten i de urbana ekonomierna drivande. Det ledde till en klyvning av landet demografiskt och ekonomiskt, där drygt hälften av landets kommuner sedan dess präglats av en vikande demografi. Påtagligt i dessa kommuner är att befolkningen minskar och att födelsetalen är negativa. För bostadsmarknaderna har det lett till en strukturellt försvagad efterfrågan. I de större städerna har motsatsen rått, men där har omvandlingen också lett till en starkare segregation. Utvecklingen på bostadsmarknaden har haft en nyckelroll i dessa sammanhang, men utan att någon systematisk bostadspolitik utvecklats för att möta förändringarna.

3.2 Avsubventioneringen

Samtidigt som skattereformen ökade trycket mot hela bostadssektorn genomfördes de så kallade Danellreformerna 1992–93 vilket innebar att byggsbventionerna på kort tid eliminerades. De utredningar som var vägledande för avsubventioneringen (SOU 1992:24 och 1992:47) lämnade mycket litet uppmärksamhet åt hyressättningen efter det att subventionerna försvunnit. På samma sätt var det utrymme som ägnades åt plansystemet som styr utbudssidan sparsamt. I efterhand kan man fråga sig varför, men på samma vis som marknadsrisken helt negligerades i samband med kreditgivning under 1980-talet var erfarenheten av hur en fri bygg- och bostadsmarknad fungerade obefintlig i början av 1990-talet. Utredningarna genomfördes dessutom på rekordtid, och reformerna genomfördes sedan i hög hastighet under de ekonomiska krisåren mellan 1992–1995. I förarbetena till lagstiftningen som fasade ut

⁵³ Se Peter Englund, Patric Hendershott och Bengt Turner The tax reform and the housing market, Uppsala 1995.

subventionerna lyftes betydelsen som paritetstänkandet dittills alltid haft i bostadspolitik: *Vid utformningen av nuvarande bidragssystem har det så kallade paritetsmålet, dvs. målet att åstadkomma en ordning där kapitalutgifterna skulle vara lika oavsett byggnadsår, också getts stor betydelse. En förutsättning för att en sådan ordning skall kunna åstadkommas är dock en låg inflation, små eller inga produktionskostnadsökningar samt ett lågt ränteläge. Under den tid som bidragssystemet varit i kraft har inte dessa förutsättningar varit uppfyllda. Brister i detta avseende har man försökt kompensera genom omfattande bidrag och på senare år även med fastighetskatt för de årgångar som inte erhåller räntebidrag. Erfarenheterna av nuvarande ordning visar att det inte varit möjligt att korrigera brister i den ekonomiska politiken med bidragsgivning. Det finns till och med grund för misstanken att en generös bidragsgivning som driver upp produktionskostnaderna, i sig motverkar möjligheten att uppnå detta paritetsmål. Därmed torde det kunna fastslås att en stram finanspolitik som leder till låg inflation och lågt ränteläge är den enda möjligheten att uppnå paritetsmålet.*⁵⁴

Den nya politiken innebar alltså att försöken att uppnå paritet genom subventioner avslutades. Det fanns också en tydlig förhoppning att den konkurrens man förväntade sig på den nya avsubventionerade och avreglerade bygg- och bostadsmarknaden skulle skapa utrymme för produktivitetsökningar och pressade priser på bostäder. Som vi vet kom det inte att bli fallet. Reformernas resultat blev i stället en snabb ökning av både hyrorna och priserna på bostäder i landets tillväxtkommuner. I de strukturellt svagare delarna av landet försköts också prisförhållandet mellan hyrda och ägda lägenheter kraftigt. Men det allra mest påtagliga är att ingen sammanhållen politik utvecklats för att möta dessa betydelsefulla förändringar.

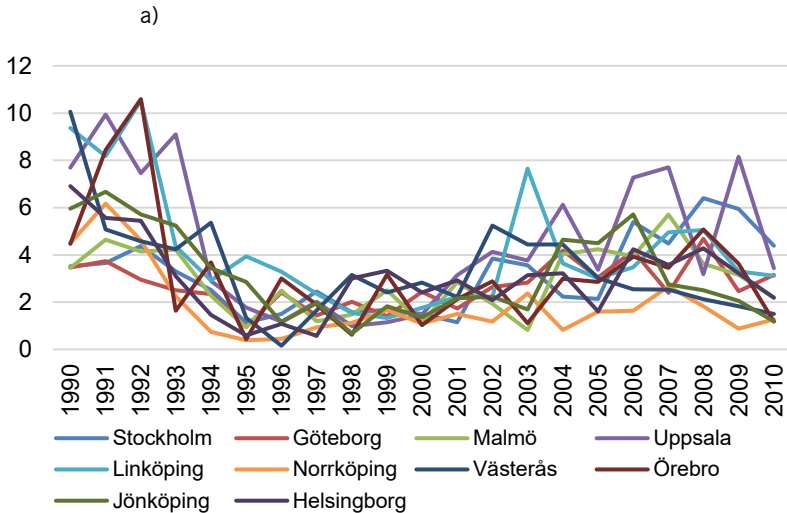
3.3 Produktionsfall och den nya bostadsrättsmarknaden

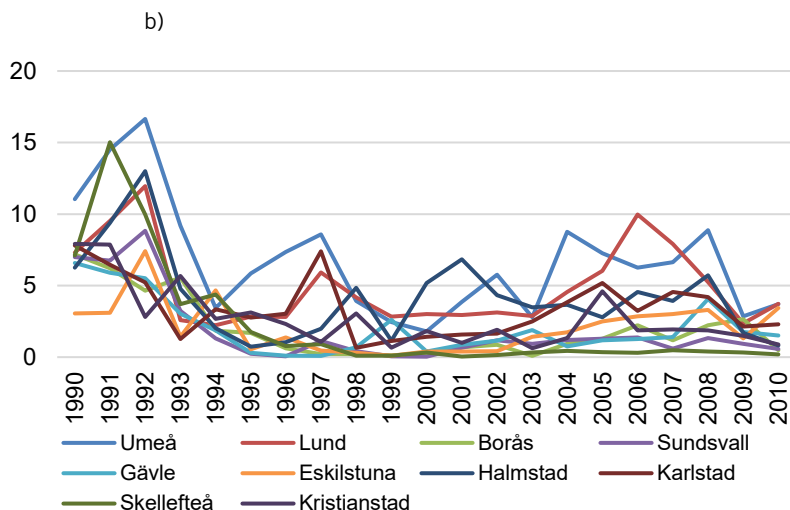
Det kraftiga produktionsfall som utlöstes av avsubventioneringen var lika oförutsett som det som skett drygt 20 år tidigare. Det som skapades efter skattereformen och avsubventioneringen blev sedan

⁵⁴ SOU 1992:24, s. 19.

en helt ny byggsektor, där den förändrade nyproduktionen också blev avgörande för prisbildningen i det äldre beståndet. Fallet i produktionen med mer än 80 procent var dessutom inte heller regionalt jämnt fördelat, tvärtom var det en nästan total spegelbild av det som pågått under den tidigare perioden (figur 2.11). I Stockholm återhämtade sig byggandet snabbt och i de inre delarna ökade till och med nyproduktionen (figur 3.2). Det som växte fram var en annorlunda projektbaserad bransch, där varje projekt behövde bära sina egna kostnader och finna sin egen marknad. I närmare 200 kommuner producerades därefter nästan inga bostäder under de följande två decennierna.

Figur 3.2 Bostadsproduktion per 1 000 invånare i de 20 största kommunerna 1990–2010





Källa: SCB.

Avgörande för beslutet om att starta produktion blev det så kallade tobins q , där priset på begagnade bostäder fick en avgörande roll för beslutet att bygga (se faktaruta 6). Eftersom nyproduktion prissätts högre än begagnat hamnade i allmänhet relationstalet på cirka 0,7, vilket innebar att nyproduktion blev möjlig i ett fåtal svenska innerstäder och nära attraktiva villaområden. Det som växte fram var en försiktig marknad, där ett fåtal aktörer sökte efter innerstadsnära tomter som var möjliga att exploatera. I Stockholm blev projekt som S:t Eriksområdet och norra Hammarbyhamnen viktiga i mitten av 1990-talet.

Men projektutvecklingsföretag började också driva större stadsutvecklingsprojekt i egen regi. Framgångarna för den modellen gjorde att fler aktörer gav sig in på den nya marknaden, vilket efterhand fick exploateringarna att sprida sig till vidare delar av Stockholmsregionen och till allt fler medelstora städer (se figur 3.2). Det som växte fram var en ny marknadsorienterad bostadsrättssektor som var helt skild från den som tidigare existerat. För första gången på 60 år drevs en systematisk stadsutveckling direkt i anslutning till de äldre stadskärnorna. Men med det uppstod också problem som inte hade förutsetts när avsubventioneringen genomfördes 1993–94.

Planmässigt försköt den nya utvecklingen hela byggprocessen till detaljplaneringen. Det skapade sedan relativt snabbt växande pro-

blem, eftersom planprocessen lämnats utanför reformarbetet under första halvan av 1990-talet. Sannolikt berodde det på att en ny Plan- och bygglag hade antagits så sent som 1987. Det innebar att den bara tillämpats under knappt fem år när arbetet med avsubventioneringen pågick. Därmed var det också omöjligt att förutse de hinder som under 2000-talets första decennier skulle bli tydliga i lagstiftningen och som kommit att begränsa nyproduktionen och därmed utbudsidan av bostadsmarknaden (se avsnitt 3.7).⁵⁵

Faktaruta 6: Tobins q

Tobins q formulerades 1966 som en definition av företags värdering på börsen. Om till exempel ett investeringsbolags ingående delar sammanlagt hade ett värde på 10 miljarder, och aktiemarknaden värderade bolaget till 10 miljarder blev värdet $10/10=1$, det vill säga marknaden värderade bolaget exakt till vad värdet skulle vara att återskapa det.

På samma sätt kan man värdera fastigheter. Om priset på begagnade småhus är 2 miljoner och det kostar 2 miljoner att bygga nytt blir värdet $2/2=1$. Om priset på begagnade småhus är 1,5 miljoner blir värdet $1,5/2=0,75$ vilket skulle innebära att det aldrig skulle löna sig att bygga nytt. Att värdet på tobins q blir 1 eller åtminstone nära 1 blir alltså helt avgörande för om nybyggnation är möjlig. Inte minst gäller det eftersom bankerna inte kan finansiera nyproduktion där värdet på lånet inte kan säkerställas av att fastigheten (panten) kan säljas på den existerande marknaden.

Det andra problemet uppstod i de olikartade villkor som kom att råda för produktionen av bostadsrätter och hyresrätter. Den systematiska produktionen av bostäder i de mest attraktiva delarna av stadsrummen innebar att markpriserna i nyexploateringsområden steg från mitten av 1990-talet. Det påverkade i nästa steg både förutsättningarna för nyproduktionen och det befintliga beståndet av hyreslägenheter och bostadsrätter. För hyresproducenterna skapade den utvecklingen en oklarhet om hur bruksvärdet skulle fungera i en marknad utan subventioner. Både bland allmännyttiga och traditionellt kommersiella företag fanns en förväntan om att

⁵⁵ Riskerna påtalades dock i Boverkets rapport PBL – erfarenhetsprojekt Djupstudie i 20 kommuner (Stockholm 1992) som ingick i bakgrundsmaterialet till SOU 1992:47.

hyressättningen skulle bli friare och i de första projekt som genomfördes under 1995-96 reflekterades det tydligt. Av avgörande betydelse blev utvecklingen på S:t Eriksområdet på Kungsholmen, som var det första större sammanhållna bostadsområde som byggdes efter avsubventioneringen.

3.4 Bruksvärdets vattendelare

Avsubventioneringen innebar att förutsättningarna för det paritets-tänkande som skapats 1973–74 inte längre fanns kvar, men utan att det fanns någon genomtänkt lösning på vad som skulle ersätta det. Det innebar att heterogeniteten i pris- och hyressättning behövde öka, för utan subventioner till renoveringar och nyproduktion var det oundvikligt att hyresnivåerna i centrala lägen skulle stiga. I det nya läget blev det bara möjligt att bygga bostadsrätter om inte de centrala hyrorna marknadsanpassades. De olika trenderna i marknadsanpassningen öppnade för snabbt ökande prisskillnader mellan de båda produkterna, vilket också utgör den viktigaste förklaringen till den stegrade takten i övergången till bostadsrätter efter 1995 (se avsnitt 3.5).

Hyresmarknaden var dessutom redan pressad eftersom skattereformen 1990 i så hög grad finansierades av bostadssektorn. Mellan 1990 och 1995 steg de reala hyrorna med mer än 20 procent (se figur 3.3) och de rekordstora hyreshöjningarna hotade därmed den uppgörelse som funnits mellan hyresgästföreningen och allmännyttan om att jämna ut hyrorna i nyproduktionen och det gamla beståndet. Eftersom trycket från ökade byggkostnader var starkast i Stockholm var det hyresgästföreningen där som först började driva kravet att produktionskostnaderna skulle slå igenom för hyrorna i nya bostäder: *Hyresgästerna i äldre bostäder i Stockholm skall inte längre behöva subventionera hyrorna i nya bostäder. Den snabba kostnadsutvecklingen inom byggbranschen har gjort att bostadsfinansieringssystemet helt enkelt kollapsat. Med de hyreshöjningar vi står inför nästa år är det inte längre rimligt att hyresgästerna i äldre bostäder skall vara med och bära kostnaderna i nyproduktionen.*⁵⁶

⁵⁶ Solveig Waidelich, förste ombudsman i Hyresgästförening i Stockholm, citerat av TT 19900926.

Behovet av ett nytt sätt att hantera bruksvärdet gjorde att det i mitten av 1990-talet verkade som att acceptansen för marknadsanpassade hyror i nyproduktionen slagit igenom i Stockholm, där efterfrågeökningen (inflyttningen) och kostnadsstegringen var starkast i landet. Orsaken till attitydförändringen förklarades av Esbjörn Olsson, som var vd på landets viktigaste allmännyttiga företag Svenska Bostäder: *Dagens system på bostadsmarknaden är skevt. Det är ju ingen som ifrågasätter att oxfilén kostar mer än köttfärsen. Konsekvensen av det nuvarande systemet är svarthandel och stagnation på bostadsmarknaden. Utvecklingen har lett till en hyressättning som dåligt återspeglar hyresgästernas preferenser. Men förändringarna kommer att ta tid. Om vi över en natt höjer innerstadshyror med 75–80 procent så är det omöjligt och orealistiskt. Jag tror på de små stegens reformer. Men förändringarna måste börja nu.*⁵⁷

Omsvängningen i Stockholm ledde till ett femårigt hyresavtal, som öppnade för en större flexibilitet i hyressättningen i nybyggda områden. Den nya kantringen mot innerstadsbyggande var tydlig, när de sänkta ränteavdragen och avskaffade räntebidragen för småhus även gjorde att den subvention som funnits för villabyggande försvann. Det innebar att markpriserna i centrala lägen steg och hyreshusproduktionen måste bedrivas i konkurrens med bostadsrätterna. Innerstadsmarknaderna stod inför den marknadsanpassning som hade skjutits två decennier framåt i tiden av subventionerna.⁵⁸

Det område som fick avgörande betydelse för fortsättningen var S:t Eriks före detta sjukhusområde, där flera större aktörer delade på exploateringen. I det centrala läget på Kungsholmen satte Svenska Bostäder under hösten 1996 nyproduktionshyror till 1 500 kr per kvadratmeter och år, vilket accepterades av hyresgästföreningen. I det läget föreföll det som att marknadsanpassningen hade startat, men eftersom det skett utan förändringar i vare sig lagsystemet eller accepterad praxis visade sig svagheter i ”de små stegens utveckling” omedelbart. Den nya hyresnivån uppmärksammades omedelbart av Dagens Nyheter som skrev om utvecklingen i en stort upp-

⁵⁷ Citerat i SvD 19950925. Se även SvD 19950926.

⁵⁸ En viktig aspekt av denna utveckling är att kostnader som tidigare bars av stat eller enskilda fastighetsförvaltare sedan mitten av 1990-talet i stället bars av enskilda bostadsrättsägare. Självklart förklarar detta också en stor del av den ökade privata skuldökningen under 2000-talet. Det innebär naturligtvis också att om byggandet nu skulle inriktas på någon form av hyresrätter skulle dessa kostnader i stället uppträda någon annanstans. Kostnader kan flyttas, men inte försvinna.

slagen artikel. Där lyfte man också att den nya hyresnivån i nästa steg skulle påverka samtliga äldre lägenheter eftersom de skulle utgöra allmännyttans nya jämförelsenivåer. Artikeln utlöste en mycket livlig debatt om den nya bostadsmarknaden och att något som liknade marknadshyror var på väg att genomföras. Liknande hyror planerades redan i kommande innerstadsområden och politikerna i stadshuset tvingades snabbt tillsätta en arbetsgrupp med syfte att få ned hyrorna och byggkostnaderna med mellan 25 och 40 procent.⁵⁹

Att sänka byggkostnaderna utan subventioner var omöjligt, men däremot var det möjligt att på politiska grunder ensidigt sänka allmännyttans hyror i S:t Erik med 27 procent. Beslutet om sänkningen togs i Svenska Bostäders styrelse i april 1997 och det fungerade som en katalysator för hela marknaden på grund av allmännyttans ledande ställning. Omedelbart efter beslutet tog flera byggföretag beslutet att ändra sina byggplaner i centrala Stockholm och Göteborg från hyresrätter till bostadsrätter. Av störst principiell betydelse blev några nästan färdigställda hyresrättshus vid Oxtorget. Där hade Einar Mattsson AB byggt med samma uppgörelse som allmännyttan haft med Hyresgästföreningen, men efter hyressänkningen på S:t Erik överklagades de hyrorna. Den processen löpte sedan genom samtliga juridiska instanser och fick därför en liknande betydelse som domarna om Södermalmshyrorna i början av 70-talet. Det blev till sist Hovrätten som i juni 1999 fastställde att hyrorna i S:t Eriksområdet inte kunde användas som jämförelseobjekt. Domen byggde på protokoll från Svenska Bostäders styrelse och vittnesmål från Esbjörn Olsson som hade lämnat som vd i protest mot hyressänkningarna. Det framgick tydligt att sänkningen på S:t Erik *inte motiverades med avvikande beräkning av möjligheterna till kostnadstäckning eller i övrigt av fastighetsekonomiska skäl. Sänkningen har mera skett från bostadspolitiska ambitioner.* Men domen innebar ändå att hyrorna i Oxtorget sänktes med sju procent, eftersom det ansågs som ”skäligt” av hovrätten.⁶⁰

Bristen på entydig praxis om läge löstes därför inte av utfallet. I ett annat beslut hösten 2005 fastställde hovrätten ett beslut från hyresnämnden där man menade att många *värderar ett boende i centrala delar av Stockholms innerstad mycket högt. Detta kan bland annat bero på det kommersiella och kulturella utbud som finns där, men*

⁵⁹ DN 19961118.

⁶⁰ Om Oxtorgsmålet, se SOU 2004:91Reformerad hyressättning, s. 44–45.

även på den särskilda atmosfär och miljö som ofta präglar en storstad.⁶¹ Men, fortsatte man i utslaget: *Man kan dock inte bortse från att många hyresgäster inte värderar ett boende i de centrala delarna på samma sätt. Det kan t.ex. gälla barnfamiljer och äldre som har särskilda krav på närmiljön, inte minst vad gäller trafik och buller.*⁶² Det påtagliga med beslutet är dels den osäkerhet som finns inbyggd i systemet, dels den omöjlighet för hyresnämnderna att bedöma alla de faktorer som Assar Lindbeck beskrev redan 1972. Ledande fastighetsekonomer sammanfattade det dilemma som rådde kring hyressättningen under inledningen av 2000-talet: *Osäkerheten om hyressättningen är för stor. För att hyresrätten ska vara attraktiv i nyproduktion krävs möjligheter att skriva längre kontrakt där förutsättningarna inte kan kullkastas av politiska beslut.*⁶³ Det innebar att oklarheten kring hyressättningen kvarstod, vilket tryckte över hela den nya snabbväxande storstadsmarknaden till bostadsrättsproducenterna. Den nästan obefintliga produktionen av hyresrätter som blev följden fick inrikesministern att uttrycka en uppgivenhet över situationen: *...det byggs bara bostadsrätter i Stockholm [men det är att göra det enkelt för sig att skylla allt på beslutet att sänka hyrorna i S:t Erik].*⁶⁴

Den stora fördelen med diskussionen som följde på hyressänkningen var att de renodlade argumenten kring bruksvärdet gjorde tydligt vilka förväntningar man kunde ha på den prissättningsmodellen. Det fanns (och finns) en opinion som önskade använda bostäderna till mer generella politiska mål. Samtidigt har den svenska bostadssektorn ända sedan 1969 förskjutits mot ett marknadsmissigt sätt att fungera. De allmänna subventionerna gjorde bruksvärdessystemet till ett undantag från det, vilket inneburit att de som önskat sig en mer social bostadspolitik kommit att använda det som medel för att även uppnå allmänna välfärdspolitiska målsättningar. I den diskussionen har bruksvärdessystemet fått närmast magiska egenskaper – det skulle vara ett medel för en generell välfärdspolitik, samtidigt som det garanterade billiga hyresrätter i centrum och var en garanti för besittningsskyddet genom att hålla låga hyror i nyproduktionen.

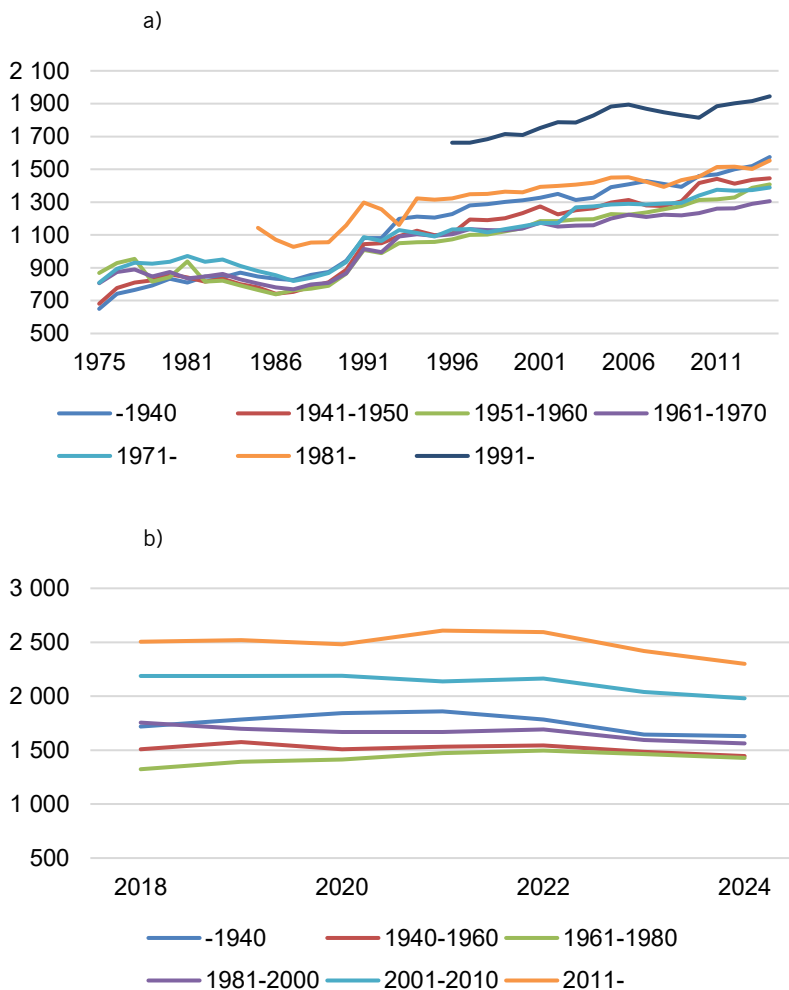
⁶¹ Citerat i SOU 2012:88 Bruksvärdessystemet och utrymmet för hyresspridning i bestånd och utbud, s. 76.

⁶² Ibid.

⁶³ Diskussion om lägets betydelse, se SOU 2008:38 EU, allmännyttan och hyrorna, s. 142. Citerat i DN 2000224.

⁶⁴ Citerat i Expressen 19980730, SvD 19980730.

Figur 3.3 Hyresutveckling (kronor per m²) för olika bostadsårgångar i Stockholms kommun 1975–2014 (a) och Hyresutveckling för olika bostadsårgångar i Stockholms kommun 2018–24 (b), 2024 års priser



Not: Det mest påtagliga draget är den ständigt ökade hyran i nyproduktionen och att utjämningen av hyror efter 1995 inte längre kunde genomföras. Däremot består utjämningen i de äldre årgångarna. Med den utvecklingen har också "hyressplittringen" och långa köer till äldre välbelägna årgångar återkommit. Förändringen efter 1995 framträder ännu tydligare vid en jämförelse med figur 2.5 a-c.

Källa: Statistisk årsbok för Stockholm.

Det som blev uppenbart under åren kring millennieskiftet var att det inte längre fanns några möjligheter att driva bruksvärdessystemet på det sätt det gjorts efter 1975. Hyressänkningarna på S:t Erik

demonstrerades att det tidiga 1970-talets subventionsdominerade hyressystem hade nått vägs ände. Därför blev de motsättningar som utkristalliserades avgörande för den fortsatta utvecklingen, genom att driva på både omvandlingen till och byggandet av bostadsrätter. Den påtagliga försvagning som oklarheten kring prissättningen innebar för hela hyresrättssektorn gjorde att Hyresgästföreningen, SABO och Fastighetsägarna hade ett gemensamt intresse att driva förändringar av hyressättningssystemet. Hösten 2001 tillsatte därför de tre parterna en gemensam arbetsgrupp för att finna utvägar ur blockeringarna. Flera SABO-företag hade också varit kritiska till hyressänkningarna som försvårade nyproduktionen överallt. Särskilt i Malmö var den interna kritiken mycket stark mot det som hände i huvudstaden.⁶⁵

I januari 2003 presenterade arbetsgruppen förslag på hur hyrorna i nybyggen skulle kunna luckras upp samt hur de lokala försök som gjorts lokalt av olika allmännyttiga företag att förändra hyror vid nyinflyttningar skulle kunna bli del av lagstiftningen. Samma vår tillsattes därför en ny utredning med uppgift att förändra hyressättningssystemet i mer heterogen riktning. Resultatet av den blev att de lokala modellerna som byggde på olika hyror vid inflyttningar blev en del av bruksvärdesmodellen. Dessutom introducerades från och med 2006 presumtionshyrorna, där hyressättningen helt kunde frigöras från bruksvärdesystemet under en tioårsperiod.⁶⁶

Det som hade startat var den ”små stegens förändring” som Esbjörn Olsson talat om redan tio år tidigare. Nästa steg i förändringen blev tillsättandet av ytterligare en utredning 2008, med utgångspunkt i om allmännyttans särställning som prissättande aktör utan konventionella avkastningskrav var i strid med EU rätten. Utredningens resultat blev att allbolagen (Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag) infördes i januari 2011. Därmed upphävdes allmännyttans hyresledande roll samtidigt som affärsmissighet på företagsnivå blivit krav på de allmännyttiga bolagen.⁶⁷

⁶⁵ ”Jag är helt övertygad om att hyressänkningarna medverkar till att försämrå över hälften av SABO-företagens ekonomi i framtiden”, menade Ivan Halvarsson, förhandlingschef i SABO. VD:n för Malmös kommunala bostadsbolag MKB, var ännu tydligare: ”Politikerna i Malmö låter oss agera affärsmässigt och långsiktigt, som vilken ägare som helst. De inser att om man inte tar ut de hyror som krävs så blir det ingen nybyggnation. I Malmö ha vi därför sluppit den debatt som är i Stockholm. För oss är det självklart att vill man bo i attraktiva lägenheter så ska man också få betala för att bo”. DI 19971208 och 19971210.

⁶⁶ SOU 2004:91 Reformerad hyressättning.

⁶⁷ SOU 2008:38 EU, allmännyttan och hyrorna.

Hyressättningsmodellerna har i praktiken utvecklats på olikartade sätt under de första 25 åren av 2000-talet. Allmännyttan i Malmö var tidiga med att genomföra den egna ”Malmömodellen” som blev starten på den så kallade systematiska prissättningen, som är den metod som i små steg rört sig mot marknadshyror. Men den större genomlysning som gjordes av SOU 2021:58 *Läge och kvalitet i hyressättningen om hyressättningen under 2021* pekar mot att skillnaderna i landet är stora. I många kommuner är den åldersbaserade klassiska hyressättningen från 1970- och 1980-talen fortfarande kvar, vilket resulterar i långa köer till de mest attraktiva lägenheterna. Ett av bruksvärdets stora problem, som uttrycktes i hovrättsdomen som vägde olika hushålls preferenser mot varandra, är att det ska ta hänsyn till någon form av ”genomsnittshushåll” som kan tänkas aktivt välja bort ett innerstadsläge, vilket gör bedömningen av bruksvärdet synnerligen subjektivt. Av utredningen från 2021 framgår den problematiken tydligt när olika allmännyttor förklarar varför man inte genomfört situationsbaserade hyror. Värderingarna mellan parternas intressen har helt enkelt ansetts som omöjlig att genomföra.⁶⁸

De undersökningar som samtidigt gjordes av Evidens och Ramböll och som refererades i utredningen använde dessutom prisskillnaderna på bostadsrätter som jämförelsematerial. Sammanpressningen av hyror och det fortsatta underskattandet av lägets roll framstår då på ett tydligt sätt.⁶⁹ Jämför man med Bengt Turners undersökningar från 1992 och 2000 som var de första som använde prisskillnader mellan bostadsrätter och hyresrätter som jämförelsematerial har skillnaderna vidgats sedan dess.⁷⁰

Reformerna och utredningarna av bruksvärdessystemet som genomförts sedan millennieskiftet har ändå alla haft gemensamt att röra sig i riktning mot de mer marknadsorienterade intentioner som fanns hos lagstiftarna i slutet av 1960-talet. Stegen som genomförts

⁶⁸ SOU 2021:58 *Läge och kvalitet i hyressättningen*, s. 121–164.

⁶⁹ *Ibid* s. 70–71, 129–164 och 173–211 och Evidens (2021), *Hushållens värderingar av läges- och bostadskvaliteter på bostadsmarknaden i Stockholm* (2021). Ramböll Nio stycken scenarionalyser av Eskilstuna, Göteborg, Halmstad, Linköping, Luleå, Malmö, Stockholm, Uddevalla, Uppsala (2021). Samtliga tillgängliga på <https://www.hyresgastforeningen.se/varpolitik/rapporter/marknadshyresrapporter2021/>.

⁷⁰ Turner B *Hyrornas marknadsanpassning – en jämförelse med bostadsrättssektorn* Ds 1992:74 och Turner B *Lägeshyror på hyresmarknaden – en jämförelse med bostadsrättsmarknaden* Bilaga 2 till SOU 2000:33 *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering*, samt Bengt Turner *Varför byggs det så lite där efterfrågan är som störst?* i *Ekonomisk Debatt* 2001, s. 117–127.

är därför logiska, men har inte kunnat lösa hyressättningens absoluta grundproblem. Det emanerar i stället från att den två decennier långa slentrianmässiga tillämpningen av bruksvärdet skapade en hoptryckt prissättning som är mycket svår att rubba. Det innebär att de nybyggda lägenheterna inte sällan kommer att vara bortemot dubbelt så dyra som de gamla 1940- eller 1970-tals fastigheterna, och att skillnaderna dessutom fortsätter att öka. Därmed växer åter den så kallade hyressplitringen, och ju större den blir desto längre blir köerna till de äldre ”billiga” lägenheterna, helt oavsett hur stor nyproduktionen är.⁷¹

Det var de problemen som skapade förutsättningarna för de subventioner som utgjorde grunden för utjämningen av hyrorna. I sak har ingenting förändrats i detta problemkomplex på mer än 60 år. Det som skett är i stället att problemen förvärrats, eftersom förekomsten av en fri bostadsrättsmarknad gjort det möjligt att flytta hyresrätterna till den marknaden. Det öppnar sedan för stora arbitragevinster, vilket i ännu högre grad minskar flyttviljan från de äldre hyreslägenheterna.

3.5 Bostadsrätterna

Osäkerheten kring utvecklingen av hyresnivåerna under nästan tio år från och med 1990-talets sista år fick en avgörande betydelse både för inriktningen av bostadsproduktionen och omvandlingen av det existerande fastighetsbeståndet till bostadsrätter. I landets tiofemton största städer är det ingen överdrift att en ny typ av stads-

⁷¹ *Presumtionshyra* infördes 2006 som den första hyresform som placerades utanför bruksvärdessystemet. Formen öppnade för högre hyror där produktionskostnaderna kunde antas vara högre än i den normala produktionen. Presumtionshyrorna avtalades för en tioårsperiod (senare ökat till 15 år) mellan fastighetsägaren och Hyresgästföreningen. Presumtionshyrorna kan inte användas som jämförelsehyror för bruksvärdesprissättning. Efter 15 år ska de presumtionssatta hyrorna i steg fasas in i det vanliga bruksvärdesbaserade beståndet. Efter ett domstolsutslag 2022 ska det göras genom att hyreshöjningarna i det presumtionssatta beståndet bara ska vara hälften mot det bruksvärdesprissatta. *Egensatt* hyra förhandlas direkt mellan fastighetsägaren och hyresgästerna. Efter sex månader kan den dock överklagas av hyresgästen enligt den vanliga bruksvärdesprincipen. Risken för fastighetsägarna är med egensatta hyror är därmed betydande. *Systematisk hyressättning* introducerades i mitten av 1990-talet av allmännyttan i Malmö som en reaktion på avsubventioneringen. Den bygger på att större hänsyn tas till bostadens läge, kvalitet, moderniseringsstandard med mera. Den innebär att varje fastighet kan bedömas från sina egna förutsättningar, men att likvärdiga fastigheter ändå ska ha samma bruksvärdeshyra. Efter introduktionen av det som först kallades ”Malmömodellen” har alltfler allmännyttor valt att gradvis genomföra systematisk hyressättning. Att den ändå fått ett begränsat genomslag beror på att värderingen mellan olika hushålls preferenser och intressen har ansetts som mycket svår genomförd.

utveckling slog igenom. Exakt vid samma tid tog strukturomvandlingen av ekonomin fart, och tillväxten i städerna nådde nivåer som inte existerat sedan före andra världskriget. Allra mest växte intresset för att bo i innerstäderna, vilket försköt efterfrågekurvorna utåt. Resultatet blev att den uppdämda efterfrågan på bostadsrätter som existerat åtminstone sedan 1970-talet släpptes helt fri (figur 2.8).

Marknadsutvecklingen efter nedgången i samband med fastighetskrisen 1992–1993 är anmärkningsvärd. Påtagligt är att fallet var relativt mildt i småhussektorn, som hade haft flera decennier att stabilisera både marknaderna och de enskilda hushållens belånings-situation. Bostadsrättsmarknaderna uppvisade en mycket kraftigare uppgång i slutet av 1980-talet och sedan en lika stark nedgång under första halvan av 1990-talet. Förklaringen kan sökas i bostadsrättssektorns större exponering mot statliga lån, där villkoren snabbt försämrades av Danellreformerna. Det ledde till en våg av konkurser, främst i sådana föreningar som byggts under problemåren 1985–93.⁷² Under återstoden av 1990-talet kom sedan bostadsrättsföreningarna att konvertera de statliga lånen till normala kommersiella banklån vilket normaliserade deras kostnader.⁷³

Betydelsefullt var också att de politiska motsättningarna om bostadsrättsföreningar pressade de borgerliga partierna mot mer liberala positioner. En tydlig förändring var att den borgerliga regering som satt 1991–94 förändrade majoritetsreglerna för ombildning. Enkel majoritet (51 procent) blev från och med 1992 tillräckligt för ombildande. I den förändring av marknaden som inträffade under decenniet kring millennieskiftet blev det viktigt för att underlätta den omfattande omvandling till bostadsrätter som då skedde i det äldre beståndet.⁷⁴

När stabiliseringen av räntorna skett blev återhämtningen för bostadsrättsmarknaden mycket stark och från bottenpunkten 1995 steg lägenhetspriserna i Stockholm med 15–25 procent i reala termer

⁷² SOU 1995:98 1990-talets bostadsmarknad en första utvärdering, s. 61–90, särskilt s. 83–84. SOU 1999:72 Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner – bostadsrättsföreningar och egnahem.

⁷³ Man ska heller inte bortse från den brist på standardisering som vid den tiden fanns i bostadsrättsföreningars årsredovisningar. För att kunna jämföra strukturen på föreningars balansräkningar krävdes alltid tillgång till analoga pappersdokument. Förmågan för köpare att jämföra föreningarnas ekonomiska kvalitet var därmed mycket liten, vilket medförde att hela marknaden under några år tilldelades en krisstämpel.

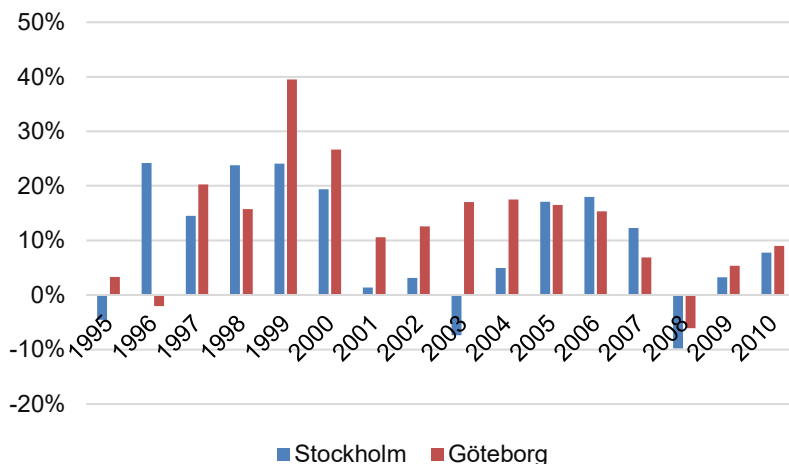
⁷⁴ För en översikt, se Boverket Ombildning av hyresrätt till bostadsrätt 1990–2001. (Karlskrona 2002) samt Jörnmark J. Bostadsrätterna, allmännyttan och lagarna (Stockholm 2007).

varje år fram till 2010. I Göteborg var uppgången lika stark, och med några års eftersläpning såg uppgångarna i landsortsstäder som Jönköping, Västerås, Linköping, Örebro eller Karlstad närmast exakt likartade ut. De större städernas kranskommuner visade samma mönster, där kranskommuner som Solna, Sundbyberg och Mölndal med några års eftersläpning genomgick samma utveckling vilket gjorde nyproduktion möjlig i växande delar av storstadsregionerna.

Som är tydligt från figur 1.2 och i appendix var uppgången i stor utsträckning en förändring av relativa priser, där en tidigare eftersläpning mot småhuspriser återhämtades, ända fram till det att en ungefärlig paritet nåddes mellan de båda bostadstyperna. Samtidigt vidgades också de regionala skillnaderna. Förutsättningarna för att utvecklingen skulle ske var att subventionerna till nyproduktionen och de storskaliga renoveringarna försvann. Utvecklingen på bostadsrättsmarknaden förstärktes dessutom av den starka osäkerhet som rådde om hyressättningen, både i nyproduktionen och i det existerande beståndet. Det innebar att både entreprenöriella resurser och kapital allokerades till bostadsrättssektorn på ett sätt som inte skett tidigare.

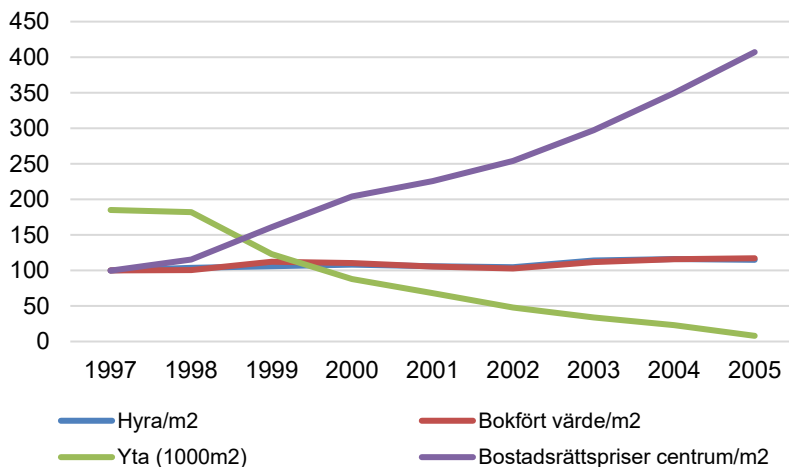
Uppgången i bostadsrättspriser startade exakt samtidigt som striden kring de sänkta hyrorna i S:t Erik inleddes, vilket innebar att det från våren 1997 fanns två marknader med helt olika prissättning för flerfamiljshus. På bostadsrättsmarknaden steg priserna med mer än tio procent realt varje år, medan hyresmarknaden präglades av den osäkerhet som rådde kring hyressättningen. När priserna på bostadsrätter steg snabbare än hyrorna (figur 3.4 och 3.5) påverkade det därför inte bara nyproduktionen. För de börsnoterade fastighetsbolagen uppstod fenomenet att de därmed hade en tillgång som steg i värde. Men för kommersiella företag var värdena dolda eftersom deras innehav var bruksvärdesreglerade – och de stigande priserna kunde bara realiseras i form av bostadsrätter.

Figur 3.4 Årlig utveckling av bostadsrättspriser i Stockholm och Göteborg 1995–2010 (fasta priser)



Källa: Värderingsdata.

Figur 3.5 Hyresutveckling, Bokförda värden och Bostadsrättspriser i Göteborg 1997–2005 (fasta priser index 1997=100). Bostadsbestånd varje år i 1 000-tal kvadratmeter.



Källa: Castellum AB, Årsredovisningar 1995-2005 och Värderingsdata.

Exempelvis Drott och Castellum hade ett mycket stort antal hyresfastigheter i centrala Stockholm och Göteborg som i årsredovisningarna vid i slutet av 1990-talet i genomsnitt hade ett värde på

mindre än 10 000 respektive 5 000 kr/m² i balansräkningen. I slutet av 1990-talet passerade bostadsrättspriserna i sådana områden av de båda städerna 25 000 respektive 15 000 kr/m², och för fastighetsbolagen nödvändiggjorde det att man utvecklade ett mer aktivt förhållningssätt till fastigheterna. Resultatet blev mycket stora försäljningar av fastigheter till de boende. Andra börsnoterade företag som aktivt drev ombildningarna till bostadsrätter i sina äldre bruksvärdesreglerade fastigheter var Wallenstam, FastPartner och Diligentia. Akelius köpte också större bestånd som man systematiskt konverterade till bostadsrätter. Mönstret för försäljningarna var alltid att priset hamnade mitt emellan priset som hyresfastighet och priset i form av enstaka lägenheter.⁷⁵

Ombildningarna från hyres- till bostadsrätt har oftast beskrivits som försäljningar till underpriser av allmännyttiga bestånd till hyresgäster. Men de allmännyttiga försäljningarna var länge den minsta delen av marknaden. I Stockholm som varit den största marknaden var ombildningarna fram till 1998 till mer än 95 procent övergångar från privat ägda hyresfastigheter till hyresgäster, och den marknaden fortsatte även att dominera efter att ombildningarna i Stockholms allmännytta tog fart mellan 1998–2002. Mellan 1995 och 2002 ombildades inte mindre än närmare en femtedel av Stockholms enskilt ägda bostäder. I Göteborg och andra större städer var dominansen för enskilt ägda ombildningar hundraprocentig.⁷⁶

Figur 3.5 tydliggör utvecklingen. Data är hämtade från Castellums årsredovisningar 1997–2005 och visar bokförda värden, hyresintäkter och bostadsrättsprisernas utveckling under perioden. De bokförda värdena och hyresintäkterna följer exakt de avtalade hyresförändringar som görs i de årens förhandlingar, samtidigt som bostadsrättspriserna stiger med närmare 20 procent varje år. Som

⁷⁵ Några systematiska studier av prisskillnader vid olika köpare är Kimari H/Pettersson F Priserabatter vid ombildningar i Stockholms innerstad (MSc thesis KTH 2016), Linde P/Nyberg R Privata bostadsrättsföreningar och andelshus i Stockholms innerstad – en studie i av marknaden och överlåtelseprocessen (Examensarbete KTH 1980), Gröjer S/Ljung B Omedelbar förmögenhetstillväxt vid köp av bostadsrätt (Företagsekonomisk institutionen Stockholms universitet 1984). Trots att det är ett stort tidsspänn mellan studierna pekar de mot samma ”rabatt” på cirka 30–40 procent vid försäljning till bostadsrättsföreningar. ”Rabatten” uppkommer alltså oavsett om husen säljs av privata säljare eller allmännyttan. Bostadsrätter och hyresrätter är helt enkelt artskilda produkter. Se även Svenska Dagbladet 19980703.

⁷⁶ Om övergångar i Stockholm under de åren, se Magnusson Turner L/Andersson R Socioekonomiska och demografiska konsekvenser av ombildningen av hyresrätter till bostadsrätter i Stockholms stad 1995–2004 (Uppsala 2008), särskilt s. 15. För de enskilda bolagen, se respektive företags årsredovisningar, framförallt under åren mellan 1998 och 2005.

reaktion på det sålde företaget samtliga hyresfastigheter till bostadsrättsföreningar, vilket fick till följd att innehavet av bostadsytor under loppet av åtta år minskade med cirka 95 procent. Försäljningarna gjordes till nivåer som låg mitt emellan de priser fastigheterna skulle betingat som fortsatta hyresrätter eller som enstaka bostadsrätter.⁷⁷

Det innebar att det under åren 1995-2010 omvandlades mycket stora mängder till bostadsrätter i attraktiva orter som Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg med flera. För börsnoterade bolag som tvekade att genomföra försäljningar innebar det att de stod med stora icke realiserade dolda värden i sina balansräkningar, vilket innebar att de blev föremål för uppköp av andra fientliga aktörer som sedan sålde fastigheterna styckvis till bostadsrättsföreningar.⁷⁸ Som ses i figur 2.8 var övergångsdynamiken under dessa år exempelöst stark, och samtidigt fortsatte också prisuppgången. Ser man på effekterna av utvecklingen innebar de 15 åren mellan 1995 och 2010 också en snabb återhämtning i innerstädernas befolkning. I Stockholm innanför tullarna ökade befolkningen med 20 procent och tendensen var att tillväxttakten ökade, samtidigt som förnyringen gick ännu snabbare (figur 2.6 och 2.9). Liknande återförtätnings- och förnyringprocesser pågick även i de delar av Göteborg där ombildningarna var mest frekventa.

Andra svenska städer såg liknande förändringar, och det är slående (se figur 2.10 samt appendix) hur likartad utvecklingen såg ut i samtliga de 20 största svenska kommunerna: från ett läge där bostadsrätter under 1970-talet var mycket lågt värderade i förhållande till småhuspriser sker en tydlig uppgång efter kreditmarknadens avreglering. Fallet efter den dubbla chocken av skattereformen, avsubventioneringen och den höga realränteperioden är sedan också likadant. Men allra mest påtagligt är sedan återhämtningen efter 1995, som ser identisk ut överallt. I var och en av dessa städer startade också specialiserade bostadsrättsproducenter från och med slutet av 1990-talet som producerade bostäder direkt mot marknadens efterfrågan.

⁷⁷ GP 20001008, GP20010719, GT 20010829.

⁷⁸ Om dynamiken i börsbolagen, se t.ex. Affärsvärlden 20040608, Affärsvärlden 20040309, Svenska Dagbladet 20030605, Affärsvärlden 20021113. Forsell H Söder (Stockholm 2025) innehåller en bra beskrivning av utveckling i Stockholm. Se framförallt kapitel 8, men hela delen som behandlar tiden efter 1950 är intressant i sammanhanget.

Utvecklingen mellan åren 1997–2010 var den mest dynamiska perioden i bostadsrättsmarknadens utveckling. Mönstret av att marknaden för flerfamiljshus styrs av transaktionskostnadsstrukturen är också tydligt. Den osäkerhet som dominerade under 1970- och 1980-talen beträffande lagstiftning och äganderättsvillkor höll i det skedet tillbaka bostadsrättsutvecklingen. Från och med slutet av 1990-talet vände det förhållandet, så att den största osäkerheten i stället fanns på hyresrättsmarknaden. Där var villkoren för hyres-sättningen oklara fram till det att presumtionshyrorna skapade möjligheten att genomföra hyresrättsprojekt i konkurrens med bostadsrätter. För kommersiella aktörer betydde det att den naturliga strategin blev att flytta sin verksamhet från bruksvärdesprissatta hyresrätter till kontorsutveckling. Dessutom förekom många fall där detaljplaner som projekterats som hyresrätter såldes till projektutvecklingsföretag och i stället genomfördes som bostadsrätter. Flera traditionella hyresrättsutvecklare övergick också till att utveckla bostadsrätter (se faktaruta 7).

Under 2000-talets första decennium blev effekterna av de förändrade relativa priserna alltmer tydliga på bostadsmarknaden. Särskild uppmärksamhet i den offentliga diskussionen fick de starkt stigande priserna på bostadsrätter. På grund av bristen på statistik överskattades uppgången, eftersom den inte tog hänsyn till den mycket låga värderingen av centralt boende som fanns vid uppgångens inledning. Men även sett till hela bostadsmarknaden var prisuppgången uppseendeväckande stark. De reala småhusprisernas stegring med drygt 400 procent i de större städerna från 1995 till början av 2020-talet saknade tidigare motsvarigheter, och i båda fallen med bostadsrätter och småhus var dessutom reaktionen på utbudssidan svag. Orsaken till det var att plansystemet inte var anpassat till ett osubventionerat byggande, och att trögheterna och ledtiderna tvärtom växte när efterfrågetrycket på bygg- och planerbar mark ökade. De växande ledtiderna och därmed de ökade riskerna och kapitalkostnaderna bidrog också till en försvagad konkurrens i branschen (se avsnitt 3.7).

De stegrade bostadspriserna och förskjutningen i finansieringen av byggandet innebar därmed oundvikligen att den privata skuldsättningen oavbrutet steg. De ökade risker det enligt Finansinspektionen och Riksbanken ledde till gjorde att olika regleringar av utlåningen till bostadsköp introducerades från och

med 2010 när bolånetaket på 85 procent genomfördes. Under 2016 och 2018 följde sedan genomförandet av amorteringskrav för nya bolåntagare. Förändringarna ledde både till att utlåningsökningen begränsades och till att tillväxten i framför allt Stockholmsregionen bromsade in. Överflyttningen av efterfrågan på nya bostäder till hyresmarknaden ledde sedan till en stark produktionsökning av hyresrätter i början av 2020-talet. Den höga produktionsstakten under de inledande åren av tjugotalet antyder att risknivån underskattades, och under de senaste åren har vakanserna i det hyrda beståndet återigen ökat.⁷⁹

Den inbromsade utvecklingen har också lett till att de positiva delarna av den dynamiska utveckling som präglade perioden 1995–2010 försvagats. Utbudet av bostäder i de centrala delarna av Stockholm och Göteborg som stagnerat under ett halvsekel efter hyresregleringens genomförande ökade till sist återigen efter 1995. Befolkningarna ökade kraftigt i de centrala delarna, både för att den existerande bostadsstocken utnyttjades mer effektivt och tack vare nybyggnationerna. Ett påtagligt drag var föryngringen (figur 2.5 och 2.9). Från de inre delarna av Stockholm spreds utvecklingen mot kranskommunerna Solna, Sundbyberg, Nacka och Sollentuna, vilka både såg samma ökning i bostadsrättstillväxten och en stegring av nyproduktionen. De fem kommunerna har sedan dess varit ett av landets tillväxtcentrum, med en befolkningsökning på 49 procent mellan 1990–2024. Det kan jämföras med att deras befolkning minskade med 4 procent mellan 1970–90. Samma utveckling var svagare men ändå tydlig i de två andra storstadsregionerna. Det som skymts av att den allmänna debatten i så hög grad koncentrerats mot att prisuppgången och huruvida den var någon form av ”bubbla” är att de tre senaste decennierna sett en återbildning av stadsrummet i de svenska städerna. För första gången på ett halvsekel började de åter växa från centrumen och ut, i stället för breda ut sig i allt vidare cirklar. Attraktiviteten i de centrala städerna fanns tidigare, men den ogenomskinliga transaktionskostnadsstrukturen förhindrade framväxten. Avsubventioneringen och den starka tillväxten i bostadsrättssektorn förändrade hela det förhållandet. Det gjorde sedan att den existerande infrastrukturen kunde användas effektivare sam-

⁷⁹ Se SOU 2024:72 Reglering av hushållens skulder samt Evidens Effekterna av kreditbegränsningar för unga bostadsköpare (Stockholm 2020).

tidigare som det skapade förutsättningar för en ny tillväxtdynamik som koncentrerades mot de inre stadsregionerna (figur 2.9).

Den intensiva bostadsrättsombildningsfasen mellan 1995–2010 har stora likheter med småhusmarknadens genombrott 1968–75. Den första reformperioden innebar att andrahandsmarknaden för småhus växte från knappt 15 000 om året till drygt 40 000, vilket innebar att en ny och mycket större marknad skapades. På samma sätt innebar ombildningarna av mer än 150 000 lägenheter i landets större städer en mycket omfattande utvidgning av marknaden. Eftersom statistik för omsättningen på bostadsrättsmarknaden saknas före år 2000 är det omöjligt att exakt fastställa hur stor den tillväxten var, men i Storstockholm ombildades cirka 130 000 lägenheter 1990 och 2010. Givet att omsättningshastighet var oförändrad innebar det att marknaden i det närmaste fördubblades under perioden. På samma sätt utgjorde de stora lämnade industri- och infrastrukturuområden som fanns i centrumläge en underutnyttjad resurs i samtliga större svenska stadsområden. Förändringarna möjliggjorde mycket omfattande förändringar i landets boendemönster (se faktaruta 7).

Faktaruta 7: Bostadsrätternas strukturuomvandling efter 1995

Figur 3.6 visar hela bostadsmarknadens tillväxt och förändring efter 1969. Efter avsubventioneringen växte till att börja med småhusmarknaden kraftigt för hushåll i familjebildande ålder (jämför även figur 2.3). Efter avsubventioneringen 1993–94 förändras sedan bostadsrättsmarknadens karaktär på ett genomgripande sätt. Under tidigare perioder hade bostadsrätter producerats med samma regionala kvoter och subventioner som alla andra bostäder. De hade därför spritts relativt jämnt över landet, där de skillnader som fanns i hög grad reflekterade lokala politiska styrkeförhållanden. Det innebar att bostadsrätterna inte var ett likvärdigt alternativ för de flesta hushåll, eftersom de var storleksmässigt mindre och belägna i ytterområden.

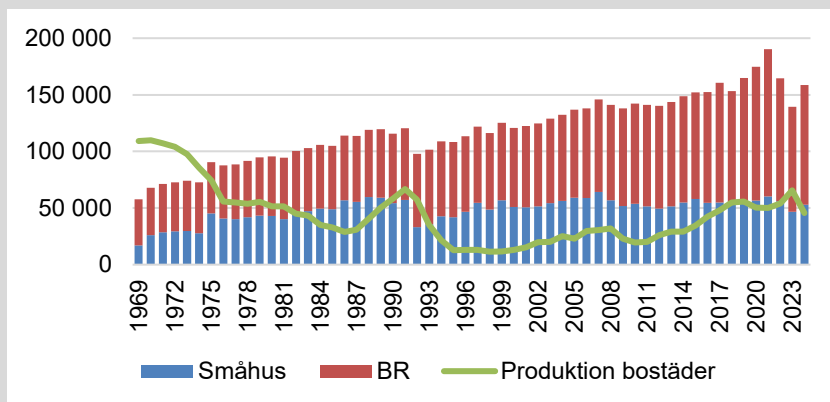
Efter 1995 förändrades det, på så sätt att både nyproduktionen och ombildningarna av bostadsrätter helt koncentrerades mot de kommuner som haft den starkaste marknadsutvecklingen. Förändringen syns både på riksnivå och i de olika länen. På riksnivå har det gjorts att Stockholms andel av bostadsrättsbeståndet ökat kraftigt.

Den inre delen av Storstockholmsområdet (Stockholm, Solna, Sundbyberg, Lidingö, Nacka, Danderyd och Täby) har sedan 1995 stått för 43 procent av hela landets ökning av bostadsrätter. Förändringen syns även på länsnivå, där residensstäder som Jönköping, Karlskrona, Växjö, Örebro, Karlstad, Gävle, Luleå och Umeå stått för 80 procent eller mer av ökningen av bostadsrättsbeståndet efter 1995 i sina respektive län.

På samma sätt som småhusmarknaden på ett grundläggande sätt förändrade villkoren på bostadsmarknaden innebar den helt marknadsdrivna bostadsrättsmarknaden efter 1995 en lika stor förändring. Bostadsrättsexpansionen skapade ett nytt centralt beläget och attraktivt marknadssegment. Det vidgade bostadsmarknaderna i storstäderna och de regionala centrumen och möjliggjorde på så sätt en snabbare regional koncentration. Men det har också inneburit att bostadsrättsföreningarnas struktur förändrats. Det är den värdemässigt starkaste marknadsdelen som stått för hela tillväxten, samtidigt som de relativa värdena på bostadsrätter också stigit. Det innebär att kravbilderna på föreningarna och styrelsernas arbete ser helt annorlunda ut än före avsubventioneringen.

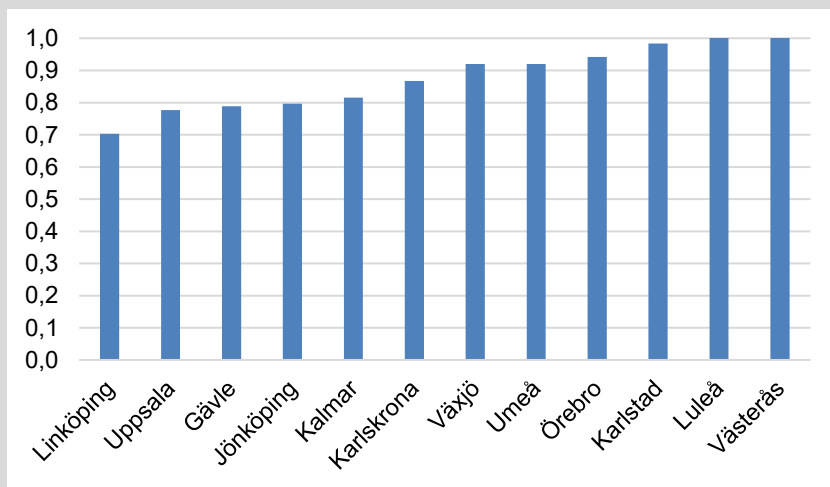
De nya marknaderna som öppnades 1969 innebar också att andrahandsmarknaden för bostäder mycket snabbt blev större än nyproduktionen. Det innebär också att konsumenternas valmöjligheter på bostadsmarknaden oavbrutet vidgats. Trots det har olika utredningar nästan utan undantag inriktats på att analysera nyproduktionsbehovet av bostäder.

Figur 3.6 Bostadsmarknadens långsiktiga förändring 1969–2024
Andrahandsmarknader för småhus och bostadsrätter respektive nyproduktionen av bostäder (grön linje)



Källa: SCB, Folk och Bostadsräkningarna 1970, 1975, 1980, 1985 och 1990 Anm. Antalet försålda bostadsrätter finns i säkerställd statistik efter 2015. Före det har en omsättning av nio procent av beståndet skattats för respektive år.

Figur 3.7 Residensstädernas del av respektive läns tillväxt av bostadsrättsmarknaden 1995–2024



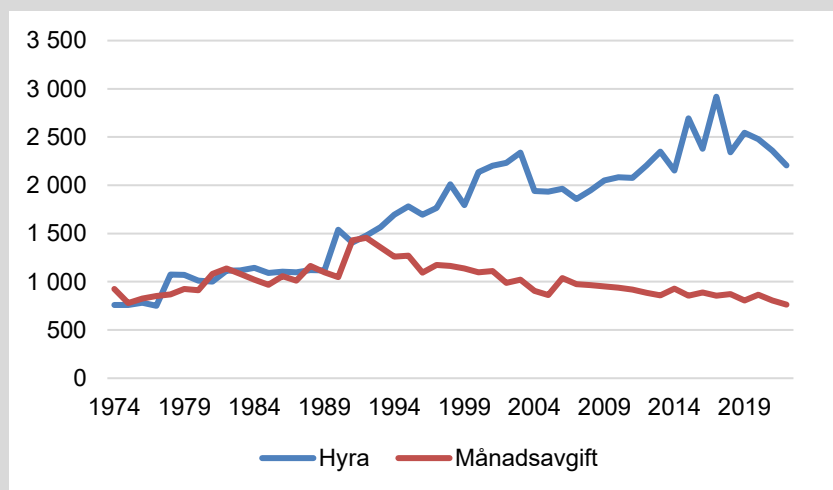
Källa: SCB.

Men när marknaderna hade frigjorts efter liberaliseringarna stabiliserades de. Respektive expansionsfas var en engångsföreteelse, när underutnyttjade resurser frigjordes. När den dynamiska fasen passerats ökar knappheten, vilket innebär att prisnivån kommer att stiga om befolkningen fortsätter att växa. Det innebär i sin tur både

att segregationen i de inre stadsområdena efterhand ökar, och att befolkningstillväxten mattas av. Den avmattningen blir särskilt tydlig i yngre befolkningsgrupper i familjebildande ålder som har mest begränsade ekonomiska resurser.⁸⁰

Faktaruta 8: Brukarkostnader

Figur 3.8 Utveckling av hyra respektive månadsavgifter i nyproduktion i allmännyttan respektive bostadsrätter 1974–2022, 2024 års priser



Källa: Statistisk årsbok för Stockholm.

Brukarkostnader för olika boendeformer i olika delar av landet är på grund av bristen på statistik mycket svårberäknade. För småhus (figur 2.12) i glesbygden har en jämförelse gjorts baserad på SCB:s driftskostnader för småhus samt ett antagande om rörlig ränta och 80-procentig belåning. För bostadsrätter är jämförelser ännu svårare

⁸⁰ Det nya tryck mot centralt boende som blev resultatet av avsubventioneringen och som sedan möjliggjordes av det nya projektbaserade bostadsutvecklingsmönstret och ombildningarna var helt oförutsett. Den svaga förståelsen för prismekanismens betydelse gjorde till exempel att man i Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen 2001 (RUF 2001) underskattade tillväxten för regionen med cirka 300 000 personer fram till 2030. Men eftersom den starkaste ökningen efter avsubventioneringen skedde i centrum var underskattningen i de centrala delarna av regionen i det närmaste 200 000 personer. När sedan priserna på boende i centrum steg kraftigt förändrades felutslagen i prognoserna åt andra håller. När översiktsplan för Stockholm 2018 gjordes hade tillväxten i centrum varit stark i cirka 15 år. Man räknade därför där på en fortsatt stigande och förnygrad befolkning, men nästan exakt när planen antogs hade priserna på boende stigit så mycket att tillväxten bromsade in och till och med minskade i de yngre familjebildande åldrarna. Prognosen i RUF 2001, s. 108.

att genomföra, eftersom systematisk statistik för månadsavgifter i landet inte existerar. Den bästa statistik som existerar över längre tidsperioder finns i Statistisk årsbok för Stockholm, och täcker månadsavgifter och hyror i nybyggda bostäder i Stockholm.

Det som är tydligt i den statistiken är att hyror och månadsavgifter följde varandra fram till avsubventioneringen 1993–94. Efter avsubventioneringen blev det nödvändigt att ta ut hela kostnaden för skattehöjningar och stigande byggkostnader genom stigande hyror, medan samma kostnader för bostadsrätter kunde läggas på bostadsköparen. I den meningen ersattes offentlig skuldsättning med privat. Det växande gapet bidrar alltså starkt till att förklara de stigande priserna på bostadsrätter.

För äldre bostadsrätter är statistiken ännu mer sporadisk och det senaste året som statistik för äldre bostadsrätter presenterades i Stockholm var 2000. Den statistiken pekade då på att de äldsta bostadsrätterna hade en ungefär hälften så hög nivå på avgifterna som de nybildade. Den statistik som SCB producerat för nybyggda föreningar i hela landet mellan 1997–2022 visade samma mönster. Den nationella statistik som producerades av SCB för enstaka år visar också samma mönster av lägre avgifter i äldre föreningar.

Brukarkostnaderna för de boende i föreningarna blir sedan en funktion av månadsavgiften, räntekostnaderna för de egna lånen och kostnaderna för det inre underhållet av lägenheterna. För äldre hushåll som bott i bostadsrättslägenheter under lång tid innebär det med all sannolikhet att brukarkostnaderna är mycket låga, eftersom det yttre underhållet täcks av månadsavgifterna. För yngre hushåll innebär självklart de stigande priserna motsatsen.

Den nya urbana dynamiken var dessutom helt oförutsedd, vilket innebar att det inte fanns någon politisk beredskap att möta den. Det mest uppenbara reformbehovet fanns i att förändra planeringssystemet i en mer elastisk riktning, vilket innebar att de oklarheter som dominerade det hade behövt åtgärdas på ett systematiskt sätt (avsnitt 3.7). Men behovet var lika starkt att möta de regionala olikheter som öppnade sig efter 1995, när den tidigare överproduktionen i landets svagare delar blev uppenbar. På samma sätt innebar den ökade heterogeniteten i marknaden att segregationen ökade, men inte heller där skapades politiska öppningar för systematiska förbättringar. I stället kom utredningsväsendet under

2010-talet att fastna i frågor om rent kvantitativa tillväxtfrågor, där ”bygga bort bostadsbristen” kom i centrum.

Det som det skymde var både att utvecklingen efter avsubventioneringen blivit alltmer heterogen, inte minst på grund av bostadskonsumenternas större möjligheter att göra kvalitativt orienterade val på en allt bredare och mer heterogen marknad. De förändringarna har också lett till omfattande strukturella förändringar i olika delar av marknaden. Det var den utvecklingen som från och med 2010 tvingade fram regleringar av skuldsättningen för förstagångsköpare på marknaden. Men även om det löser det mest synliga problemet i form av en mer riskfylld utlåning till unga bostadsköpare löser det inget av de underliggande strukturella problemen.

Efter 60 år behöver framför allt medlen att hantera diversiteten i marknaden utvecklas. Att förändra plansystemet för att öka elasticiteten på utbudssidan är fundamentalt för den utvecklingen. På samma sätt behöver redskapen för att aktivt stärka både segregerade områden och glesbygden utvecklas. Det var just de två delarna av det existerande beståndet som påverkades negativt av avsubventioneringen och som därför föll i värde. Som exempel på att sådana reformer är möjliga kan den tyska utvecklingen efter 1990 framhållas. Där har en mer flexibel översiktlig planering och genomförandet av det helhetsorienterade ISEK-konceptet (*Integrierte Stadt Entwicklungs Konzept*) gjort det möjligt att genomföra strukturerade stadsutvecklingsprocesser med mål att åstadkomma systematiska värdehöjande (*aufwertung*) processer i det mest problematiska beståndet.⁸¹

Så länge liknande förändringarna inte genomförs i Sverige kommer utredningar som behandlar de problem som finns i storstäderna och glesbygden gång efter annan att hamna i samma återvändsgränder som bostadspolitiken redan mött under mer än ett halvsekel. På samma sätt är förhållandet när man ser till ”svagare grupper” behov. Behandlas marknaden som en generell helhet i olika utredningar är det omöjligt att nå lösningar. Den växande heterogeniteten i beståndet och de ständigt pågående omvandlingarna av de billigaste hyresrätterna till bostadsrätter gör att även nya

⁸¹ Se Pfeiffer U/Simons H/Porsch L. *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern* (Berlin 2000); Hannes Müller *Baugemeinschaften als städtebuliche entwicklungsinstrumet* (Wiesbaden 2015) samt *Bausteine des ISEK* https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Praxis/Arbeitshilfen/Leitfaeden/ISEK/2_Bausteine/bausteine_node.html.

lösningar på sådana frågeställningar som *affordable housing* är omöjliga att undvika även i den svenska politiska debatten.⁸²

Faktaruta 9: Gentrifiering och stadsomvandling

Utvecklingen i Stockholm och de andra svenska större städerna är en del av en internationell trend som inleddes redan under 1960-talen. Bland de allra första som analyserade den var den amerikanska stadsplaneringsexperten Jane Jacobs och den brittiska ekonomen Ruth Glass. Glass mycket tidiga skildring av hur omvandlingen såg ut i London 1964 har blivit berömd, inte minst för att hon där skapade termen ”gentrifiering” som sedan dess blivit ett nyckelbegrepp i diskussionen om omvandlingen.⁸³

Glass knöt inledningen på ”gentrifieringen” till de första liberaliseringarna av fastighetsmarknaden som från och med mitten av 1950-talet återställde incitamenten för privat fastighetsutveckling. Det släppte loss en återuppväckt marknad, där nya entreprenörer hade stora möjligheter att omvandla bortglömda delar av det äldre stadsrummet. Termen gentrifiering använde hon som en beskrivning av de yngre medelklasshushåll som sökte sig in mot de förfallna innerstadsområdena. Det gemensamma för de stadsdelar Glass lyfte fram var att de byggts före 1914, och att de därefter under ett halvsekel försvagats genom olika typer av regleringar, samtidigt som nya innovationer som pendeltåg och bilism hade gjort förortsutflyttning möjlig. Innerstäderna blev därmed kroniskt underinvesterade och förföll långsamt innan liberaliseringarna inleddes.

Men som både Sharon Zukin och Chris Hamnett har analyserat utbröt redan under 1960- och 70-talen en period av intensifierad strukturomvandling i storstäder som New York och London. Internationaliseringen, konkurrensen och containerhanteringen slog mot industrier och andra verksamheter som fanns långt inne i stadsrummen. Det fick till följd att befolkningen med arbetarbakgrund minskade, samtidigt som innerstadsmiljöerna blev attraktiva, när buller- och miljöstörningar minskade. Zukin och Hamnett

⁸² Den senaste svenska utredningen om billigare bostäder för så kallade svaga grupper var SOU 2022:14 Sänk tröskeln till en god bostad.

⁸³ Glass R Aspects of Change i London aspects of change, s. xviii.

beskriver båda hur omstruktureringen av stadsrummen blev en naturlig del av den ekonomiska förändringen.⁸⁴

New York och London blev centrum för de nya globala kapitalmarknader och kulturformer som definierade resten av 1900-talet, där omstruktureringen av stadsrummet var en självklar del av den förändringen, på samma sätt som Stockholms innerstad byggdes om av motsvarande framgångsrika unga branscher och subkulturer under 1980- och 1990-talen. I inledningen av utvecklingen hade de nya och växande branscherna dessutom fördelen att ha tillgång till stora mängder lågt prissatta fastigheter. Det gjorde att det var enkelt att hitta billiga lokaler för att utveckla verksamheter, samtidigt som det gick att bo mitt i den kreativa utvecklingen. Det innebär att de starka omvandlingstendenser som under mer än ett halvsekel dominerat västvärldens urbana centrum har två sidor. Dels finns en efterfrågesida, som härrör från den strukturella omvandlingen från industri- till finans-, kultur- och serviceekonomier. Det har förändrat städernas inkomstnivåer och sociala sammansättning. Dels finns en utbudssida, som utgörs av äldre bestånd som inledningsvis var lågt värderade. Det gjorde de eftersatta centrumområdena idealiska för de nya yrkesgrupper som växte fram under 1900-talets sista och 2000-talets första decennier.

Men processen av starkt stigande priser på centrala bostäder och mark leder också till segregation. I Stockholm ledde bostadsrättsombildningarna till att yngre hushåll inledningsvis flyttade in till centrumen, och att hushåll med lägre inkomster lämnade. Stadsrummet förtätades och föryngrades, men samtidigt skedde en påtaglig segregation. En annan effekt av ombildningarna var att det var just äldre centralt belägna lägenheter med låg hyra som försvann. Det innebar att efterfrågeöverskottet till det som var de mest eftertraktade återstående billiga hyresrätterna blev större. Men den urbana tillväxten från och med mitten av 1980-talet har också gjort de ökande regionala skillnaderna synliga på ett allt starkare sätt.

⁸⁴ Zukins, Loft Living: Culture and Capital in Urban Change (Baltimore 1982) och Hamnett, C Gentrification and the Middle-class Remaking of Inner London, 1961–2001 Urban studies (Edinburgh), Vol.40, s.2401–2426; Hamnett, C Spatially Displaced Demand and the Changing Geography of House Prices in London, 1995–2006 Housing studies, Vol.24 s.301–320; Hamnett, C City Centre Gentrification: Loft Conversions in London's City Fringe Urban policy and research, Vol.27 s.277–287; Hamnett, C The changing social class structure of London, 2001–2021: Continued professionalisation or asymmetric polarisation? Urban studies (Edinburgh), 2024-07, Vol.61, s.1666–1685; Butler, T/Hamnett C/Ramsden Mark Inward and Upward: Marking Out Social Class Change in London, 1981–2001 Urban studies (Edinburgh), Vol.45 s.67–88.

Samtliga dessa förändringar aktualiserade behovet av reformer på utbudssidan relativt tidigt under 2000-talet. Försöken att förenkla byggprocessen och förändra plansystemet har dock mött mycket stora problem och har snarast förvärrats under de senaste två decennierna. De misslyckandena har gjort att framför allt de svagaste delarna av marknaden konfronteras med ständigt växande problem.

3.6 Utbudssidan: plansystemets ursprung – en subventionerad marknad

I och med det nya sättet att systematiskt exploatera centrumnära tomter och småhusområden förändrades hela planeringsmodellen för bostäder. I likhet med de förändringar som skedde i relativa priser och möjligheterna att bygga hyresrätter var även den förskjutna planeringen helt oförutsedd. Det har sedan lett till allt värre problem på utbudssidan, när urbaniseringen fortsatt och priserna stigit. Effekterna av oklarheterna i planeringen blev allt mer tydliga efterhand som byggandet återhämtade sig, vilket vid ett tillfälle fick plandirektören i Stockholms län att beskriva konflikterna i plansystemet på ett pregnant vis: *Sambällsbyggnaden styrs av ett regelverk som inte går att förstå sig på. Lösningen är inte att ständigt tillsätta nya utredningar. Det behövs en haverikommission... lagstiftningen är så snarig och svåröverskådlig att inte ens vi som jobbar med den finner den förutsägbar och genomskinlig. Och när besluten inte kan göras begripliga, då har vi ett demokratiskt problem.*⁸⁵ Orsakerna till problemen fanns i att den strukturella förändring av marknaden som präglades av småhusens genombrott skedde parallellt med att en långdragen utredning för att förenkla av plan- och bygglagstiftningen pågick. Det innebar att någon lösning på den hotande överproduktionen av småhus inte kunde sökas i den existerande lagstiftningen. Det som akut behövdes vid mitten av 1970-talet var en nationell styrning som kunde reglera hur mycket det byggdes i kommunerna. I de nya storkommuner som bildats exakt samtidigt fanns motsvarande behov, eftersom efterfrågan på de subventionerade småhusen var stor. Kommunerna var tvungna att ta fram småhusområden för att behålla den skattekraft som riskerade att försvinna till grannkommuner, samtidigt som man behövde styra

⁸⁵ Plandirektör Inger Holmqvist, citerad i intervju i Byggvärlden 20080919.

efterfrågan till i förväg bestämda områden för att behålla kontrollen av de kommunala infrastrukturinvesteringarna.

Det instrument som löste situationen var den fysiska riksplanering som hade startat 1969. Riksplaneringen inleddes med att uppdra åt olika statliga myndigheter att definiera vad som var riksintressanta tillgångar. Det första resultatet var den katalogliknande SOU 1971:75 *Hushållning med mark och vatten*. Med utgångspunkt från den var tanken att gå vidare med en heltäckande riksplanering för att styra större industriinvesteringar. Men i exakt det läget startade den största lågkonjunkturen sedan andra världskriget. Den nya internationella konkurrensen gjorde att de stora investeringar man förväntat sig aldrig genomfördes.

När den industriella expansionen stannade av fick Riksplaneringen en helt annan betydelse än man hade förutsett. I stället kom en så kallad ”planorm” att etableras mellan landets kommuner och Planverket (senare ombildat till Boverket). Genom att skapa det nya instrumentet Kommunöversikter kunde riksintressena brytas ned till kommunal nivå för att genomföra en schematiserad zonplanering av de nya storkommunerna. I zoneringen utgick kommunerna regelmässigt från de riksintressen som specialmyndigheterna formulerat 1969–70. Det gjorde kommunöversikterna till ransoneringsinstrument, där kommunerna kunde peka ut var det var lämpligt att bygga de efterfrågade småhusen. Villkoret för att kunna genomföra den schematiska zoneringen var att prismekanismen var svag, men fram till 1993 styrdes ju prisbildningen av att de stora subventionerna och generösa skatteavdragen, vilket gjorde småhusbyggande attraktivt oavsett läge. En självklar effekt av det var att prisets betydelse för efterfrågan på olika boendetyper föll bort från kommunöversikterna.

Vid mitten av 1980-talet hade en planeringspraxis etablerats mellan landets kommuner och de centrala myndigheterna och när den utdragna utredningsprocessen kring den nya Plan- och Bygglagstiftningen till sist var klar 1985 återstod bara problemet hur PBL formellt skulle knytas samman med riksintressena. Lösningen blev att kommunöversikterna ersattes med obligatoriska översiktsplaner, varefter den kommunala plannivån skulle knytas samman med de nationella intressena genom den nya Naturresurslagen NRL. I den knytningen skapades de problem som sedan sett likadana ut under alla de fyra decennier som gått sedan 1985. Kärnan i den frågan

handlar om hur hårt den kommunala planeringen skulle knytas till det som definieras som riksintressen och som i många fall blivit mycket vagt formulerade. Särskilt kan Lagrådets omfattande invändningar framhållas: *Avvägningsreglerna ger stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Företräde skall ges åt 'sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning' och det skyddsvärda intresset skall 'så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada intresset. De skyddsvärda intressena anges stundom med begagnande av begrepp och termer som inte är entydiga, såsom 'natur- eller kulturmiljön' ... Även om detta är en lagstiftningsteknik som numera ofta används, bör man ställa det kravet att de som berörs av lagen skall av lagtexten kunna bilda sig en någorlunda säker uppfattning om lagens innehåll och dess rättsverkningar. För den enskilde har lagen betydelse med avseende på hans möjligheter att använda sina mark- och vattenområden... Med hänsyn till dessa och andra rättsverkningar kan en alltför stor spänning mellan lagtext och motiv inte godtas. Enligt lagrådets mening balanserar förslaget på gränsen för vad som i detta hänseende är förenligt med god lagstiftning.*⁸⁶ Kritiken ledde till att alla formella juridiska bindningar mellan översiktsplanen och den kommunala detaljplaneringen avlägsnades. Man fick alltså en överordnad nationell lagstiftning som inte formellt band kommunerna, men som ändå skulle formuleras i översiktsplaner. Konstruktionen kan te sig motsägelsefull och det påverkade också de slutliga skrivningarna i lagen. Där betonades att den översiktliga planeringen ska vara effektiv, överskådlig och flexibel och dessutom vägledande för detaljplanerna, men utan att vara tvingande. Skrivningarna som blev grunden för lagstiftningen är tydliga om att man var medveten om problematiken, men utan att ha en verklig lösning på den: *PBL-utredningen föreslår att de olika planformerna skall vara knutna till varandra på så sätt att de översiktliga planerna skall tjäna till ledning för de mera detaljerade. Flera remissinstanser har påtalat denna bundenhet som olämplig och hävdat att den leder till ett stelt och omständligt system... Jag anser att det finns fog för kritiken. Plansystemet måste både ha framåtsyftande offensiva inslag och snabbt [kunna] behandla uppkommande nya situationer.... Plansystemet måste i denna situation fungera som hjälpmedel och inte som ett svårforcerat hinder [som är] byggt på felaktiga eller tidigare okända*

⁸⁶ Citerat i Proposition 1985:86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m, s. 22. (Stockholm 1986).

förutsättningar. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att några tvingande bindningar mellan planerna inte bör finnas.⁸⁷

Dessutom var lagstiftaren väl medveten om de problem de snabbt utarbetade riksintressena från 1969–70 innebar i praktiken. Särskilt framhölls bristerna vad gällde riksintressena för friluftslivet och kulturmiljövården: *Som jag anförde tidigare behöver de områden som... har redovisats som riksintressanta för friluftslivet samt de s.k. större områdena av betydelse för kulturminnesvården ses över och begränsas... Jag anser att den tidigare redovisningen inom ramen för den fysiska riksplaneringen i vissa fall närmast får ses som en översiktlig och allmänt hållen erinran från ansvariga myndigheter om att vissa stora områden i landet som helhet har ett särskilt stort värde för kulturminnesvården eller friluftslivet.*

Lagstiftaren beskrev alltså här de stora områden som hade pekats ut som riksintressanta för kulturminnesvården och friluftslivet som en ”översiktlig och allmänt hållen erinran” om att vissa områden hade särskilt stora värden. Vad en sådan ”erinran” skulle ha för betydelse vid tolkningen av lagen var däremot oklart. I ljuset av alla dessa brister påpekades det också i skrivningarna i lagpropositionen att myndigheterna skulle vara försiktiga i sina bedömningar och inte i onödan utvidga riksintressen eller för den delen skapa säkerhetszoner som ytterligare utökade begränsningarna som skapades av riksintressena.

Med tanke på att lagstiftaren insåg hur otydligt riksintressena var formulerade och vilka tolkningsmöjligheter det inbjöd till är det anmärkningsvärt att han i en skrivning menade att det inte skulle behöva tillföras några resurser i uttolkningen och tillämpningen av lagen. Rimligen berodde det på att arbetet med kommunöversiktterna flutit så smidigt som det gjort. Men just att processen fram till 1985 nästan helt sköts mellan kommuner och planverket är centralt i sammanhanget. När den förändrades under 2000-talet har det visat sig att det oklara lagsystemet skapat oerhörda resurskrav både hos kommuner och länsstyrelser.⁸⁸

Den långa diskussionen i lagstiftningstexten mynnade ut i en förhoppning om att de kommunala och nationella intressenterna skulle hitta vägar att uppnå praxis och samförstånd när det uppstod

⁸⁷ Proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, s. 71.

⁸⁸ Samtliga citat från prop. 1985:86:3. I tur och ordning s. 117 (erinran), s. 117 (säkerhetszoner), s. 119 (resurser).

konflikter om markanvändning. Som vi kommer att se blev resultatet snarare att de farhågor som remissinstanserna som kritiserat lagstiftningen hade gett uttryck för besannades. De stora strukturella förändringar som den svenska samhällsekonomin gick in ifrån och med början av 1990-talet förstärkte dessutom de konflikttendenserna på ett kraftfullt sätt. Oklarheterna i den i grunden improviserade lagstiftningen blev så stora att en ledande professor i juridik beskrev förhållandet mellan Plan- och Bygglagen och Naturresurslagen på ett pregnant sätt: *NRL är en mycket besvärlig lag. I förhållande till dess tillmätta betydelse är den kanske landets sämst konstruerade. De mest elementära funktionerna hos en lag har man missat. Sålunda saknas det bemyndigande som behövs för att centrala myndigheters utpekande av bestämda områden som 'riksintresse' ska ha rättsverkan. Inte ens frågan om huruvida det är lagens krav som gäller, eller först de krav som någon myndighet sedan ställer, har lagskrivarna tänkt igenom. En annan fråga är huruvida det är rimligt att uppehålla sig vid lagens olika felkonstruktioner - det kan tyckas som en drift med en amatörprodukt. En av NRL:s upphovsmän (ej jurist) invände en gång mot min kritik av lagen på ett seminarium att man inte ska lägga så mycket juridiska aspekter på NRL. Men man inte lämna en sådan lag åt sidan, bara för att en av dess upphovsmän anser att den inte ska behandlas som en riktig lag...*⁸⁹

Vid arbetet med att ta fram miljöbalken på 1990-talet hade NRL funnits i drygt tio år. I förarbetena till miljöbalken var återigen att många remissinstanser – med Lagrådet i spetsen – tveksamma till de oprecisa skrivningarna och oklarheterna kring riksintressena. Regeringen höll i propositionen med om mycket av kritiken men menade ändå att reglerna hade "...gällt sedan 1987 och under dessa år tillämpats av ett stort antal myndigheter i mål och ärenden och i kommunernas planering." Man menade därmed att en ändring riskerade att försämra situationen ytterligare genom att göra tillämpningen av reglerna ännu mer oprecis. Därmed fördes NRL:s andra kapitel över till miljöbalken utan ändringar, vilket innebar att de vaga riksintresseskrivningarna fortsatte att vara vägledande för den kommunala planeringen.

⁸⁹ Staffan Westerlund PBL, NRL och MKB – Grunderna i miljölagstiftningen, s. 115 (Stockholm 1992).

3.7 Ett ineffektivt lagsystem

Det oklart utformade lagsystemet bäddade för ökade problem när den nya marknadsstyrda bostadssektorn slog igenom med full kraft efter millennieskiftet. Grundproblemet fanns i att projektplaneringen koncentrerades mot detaljplanestadiet som helt styrdes av tobins q och därmed hur de ekonomiska förutsättningarna att bygga kunde bedömas. De detaljplanelagda områdena behövde sedan anpassas mot hur översiktsplanerna hade behandlat det område som höll på att planläggas. Något förenklat kan man säga att planläggningen vändes från att tidigare ha gått från en subventionsstyrd översiktlig kommunplanering till att bli en marknadsstyrd planering av enskilda stadsområden. Det innebar i nästa steg att projektörerna tillsammans med kommunerna utvecklade planer för olika områden, men att dessa sedan skulle tolkas mot den översiktliga planeringen och riksintressena av länsstyrelserna.

Av dessa skäl blev kritiken mot samspelet mellan PBL och miljöbalken omedelbart stark när bostadsproduktionen sköt fart under 2000-talets första decennium. I Riksrevisionens granskning 2005 menade både länsstyrelserna och kommunerna att det dubbla plansystemet hade skapat en resurskrävande och ineffektiv hantering av bostadsproduktionen. Att de mest nöjda kommunerna vid den tidpunkten fortfarande var storstäderna beror sannolikt på att det enbart var i de kommunerna som man nådde upp till tobins q som möjliggjorde ny bostadsproduktion i de flesta delar av kommunområdena. I den helt övervägande delen av kommunerna hade i stället den svaga prisutvecklingen på bostadsmarknaden gjort att översiktsplaneringen blev meningslös. I många kommuner kan man se hur områden som i de första översiktsplanerna från 1990 bedöms som lämpliga för fortsatt utveckling i dag fortfarande ligger obebyggda, helt enkelt därför att marknadsförutsättningarna att bygga där aldrig fanns.⁹⁰

⁹⁰ Rent praktiskt kan man i många kommunöversikter från 1980-talet se hur mindre kommuner pekade ut områden där småhus bör byggas. I deras första översiktsplan från början av 1990-talet återkommer sedan samma områden som önskvärda för utbyggnad. När sedan den nya marknaden etableras efter 1995 försvinner allt exploateringsstryck i kommunen vilket gör att de områden som utpekades på 1980-talet fortfarande ligger obebyggda. I brist på möjligheter att bygga har sedan översiktsplaneringen i mindre kommuner mer gått över till att beskriva rent visionära möjligheter vilket lett till kritik för bristande verklighetsförankring (Riksrevisionen 2005:12 s. 28).

Efter att Riksrevisionen genomfört granskningen 2005 tilltog urbaniseringen i Sverige ytterligare, vilket gjorde att den oklara lagstiftningen skapade allt fler konflikter. När ett flertal uppmärksammade byggprojekt stoppades eller krymptes kraftigt blev lagstiftningen och riksintressena växande ämnen i debatten om bostadsbristen, vilket gjorde att kraven på en förändrad lagstiftning tog fart. Riksrevisionen genomförde därför ytterligare en granskning av hur lagsystemet användes och i den nya rapporten från 2013 var kritiken betydligt hårdare än åtta år tidigare. Det som också var uppenbart från Riksrevisionens kritik var att den i stort sett bekräftade alla de farhågor som Lagrådet och andra kritiska instanser hade haft redan på 1980-talet: *Riksrevisionen [visar] att statens hantering av riksintressen hindrar och försvårar för kommunerna att planera för bostäder. Det är framför allt riksintressena för kultur- miljövärd, kommunikationer och naturvård som hindrar bostadsplaner. Länsstyrelserna... ger inte kommunerna tydliga underlag om var och hur de får bygga bostäder i anslutning till riksintressen... En anledning till att länsstyrelserna inte ger kommunerna tydliga besked är att underlagen om riksintressena ofta är bristfälliga och inaktuella. Boverket ansvarar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag om riksintressen, men har inte gjort det... Länsstyrelserna invänder ofta mot kommunernas hantering av riksintressen i översiktsplanerna. En stor andel av kommunerna anser att länsstyrelsernas bedömning av påtaglig skada är oförutsägbar... Länsstyrelsernas hantering av riksintresseunderlagen och processen att bedöma påtaglig skada tenderar att förlänga, fördyra och försvåra byggandet av bostäder.*⁹¹

Som ett resultat av den omfattande kritiken från Riksrevisionen och andra aktörer tillsatte regeringen vintern 2013 en utredning med uppdraget att göra en översyn av lagstiftningen. Utredarens uppdrag var att föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet ska vara rättssäkert, enkelt, över-

⁹¹ Riksrevisionen 2013:21 Statens hantering av riksintressen– ett hinder för bostadsbyggande s. 52.

*skådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.*⁹²

Utredningen arbetade sedan i två år med att ta fram SOU 2015:99 Planering och beslut för en hållbar utveckling. Svårigheterna med att reformera det existerande systemet blev i den utredningen tydliga. Ett huvudproblem var att någon klarhet vare sig skapades av begreppet eller definitionen av vad ett riksintresse var. Att definiera riksintressena hänsköts i stället till fortsatta utredningar, vilket var samma lösning som föreslagits redan 1985. Utredningen föreslog dessutom att de så kallade "allmänna intressena" skulle definieras om till "väsentliga allmänna intressen" samtidigt som den föreslog att ett flertal ytterligare områden skulle definieras som just väsentliga allmänna intressen. Som ett flertal remissinstanser påpekade riskerade det att göra lagsystemet ännu mer svårhanterligt och trögarbetat än det redan var. Sveriges kommuner och landsting som var den absolut tyngsta remissinstansen i sammanhanget tillhörde de allra tydligast i kritiken: *[Det utvidgade systemet med väsentliga allmänna intressen] kommer att medföra en stor risk att besluts- och tillämpningsprocesser i systemet blir ineffektivt och mer komplicerat än idag. Det kommer... att medföra ett regelverk som är tvärt emot utredningsuppdraget att förtydliga och förenkla systemet.*⁹³

I ljuset av remisskritiken är det inte förvånande att riksintresse-systemet blev kvar i sin oförändrade form, och den bästa sammanfattning och översyn av det som finns idag är därför Boverkets rapport *Översyn kriterier av riksintressen från 2020*. Det är en sammanfattning som i allt väsentligt pekar på samma osäkerheter som existerat sedan 1985 och som därför pekar på ett fortsatt behov av utredande och arbete mellan den stora mängden berörda myndigheter. Rakt genom hela översikten av utredningar, översyner och utvärderingar som gjorts av lagsystemet kan man konstatera att de brister i tillämpningen av lagsystemet som iaktogs redan i de första utvärderingarna kvarstår i om möjligt förvärrat skick fram till idag.⁹⁴

⁹² För uppdragets direktiv, se SOU 2015:99 Planering och beslut för en hållbar utveckling s. 35.

⁹³ Sveriges kommuner och Landsting Yttrande över SOU 2015:99, s. 3.

⁹⁴ Den förnyade Plan och Bygglagen (PBL) infördes 1987 och för att samspela med det improviserade sätt som riksintressena blivit en del av planeringen fr.o.m. 1975 infördes samtidigt Naturresurslagen (NRL). Eftersom en alltför stark underordning av PBL skulle gjort den kommunala planeringen och självstyret meningslöst kritiserades bindningarna av en

Den utredning av riksintressena och lagsystemet som gjordes av Riksrevisionen 2013 framstår som den bästa av de utvärderingar som gjorts. I den ställer man också frågan om varför samarbetet mellan de statliga instanserna och kommunerna gick bättre före 1985 än det gjort efter att lagstiftningen sedan kom på plats. Riksrevisionen ger där svaret att det berodde på att det då fanns tjänstemän som kunde systemet om riksintressen och förmådde hantera det mellan varandra, men att den kunskapen sedan gått förlorad. Men förutom att tjänstepersoner flyttar till nya arbeten eller pensioneras inträffade också den förskjutning mot aktiva marknader som lagsystemet visade sig helt oförmöget att hantera. Kommunöversikternas utpekande av områden som var lämpliga för bebyggelse förlorade sin relevans i och med att byggsektorn avsubventionerades 1993–94. Därefter befann sig planeringen i en helt ny situation där man övergick från en ett subventionsstyrt och kvotbaserat byggande till en marknadsorienterad process.

Det blev då ett snabbt växande problem att prisbildning helt lämnades utanför översiktsplaneringen när den genomfördes. Att välja att inte ta hänsyn till prisbildningen var rationellt när lagsystemet skapades under det subventionerade 1970- och 1980-talen, men det har under 2000-talet lett till att den praktiska nyttan med planeringen blivit allt mindre, eftersom värdeförändringar och rent praktiska möjligheter att bygga bara i mycket sällsynta undantagsfall analyseras i översiktsplaneringen. Det marknadsorienterade sättet att arbeta är mer elastiskt och oförutsägbart än tidigare. Det innebar att diskussionerna mellan kommunala tjänstemän och Planverket om var man kunde placera ut subventionsberoende småhusområden blev irrelevanta. De nya intressenterna blev i stället marknadsdrivna företag som JM, Peab, NCC och de andra bostadsrättsorienterade exploatörer som uppträdde på marknaden under 2000-talets första decennier. Gemensamt för dem var att de letade exploateringsobjekt i de centrala stadskärnorna. Där stötte de i och för sig på motstånd i

mängd remissinstanser. Lösningen var att avlägsna bindningarna, men på bekostnad av att man då också skapa ett oklart och vagt lagsystem. De oklarheterna har sedan dess fortsatt och förvärrats av genomförandet av kravet på Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Idag är miljölagarna och gamla NRL samlade i Miljöbalken.

Översiktsplanen ska både lägga ut långsiktiga linjer för kommuners utveckling och redogöra för hanteringen av riksintressena. Den är alltså orienterad mot de nationella intressena och blev vid införandet av NRL icke juridiskt bindande. Detaljplanen är däremot juridiskt bindande för utbyggnaden av ett givet område. Det oklara förhållandet mellan de olika plannivåerna leder till att avgörandet av stadsbyggnadsfrågor i praktiken ofta hamnar i de olika miljödomstolarna.

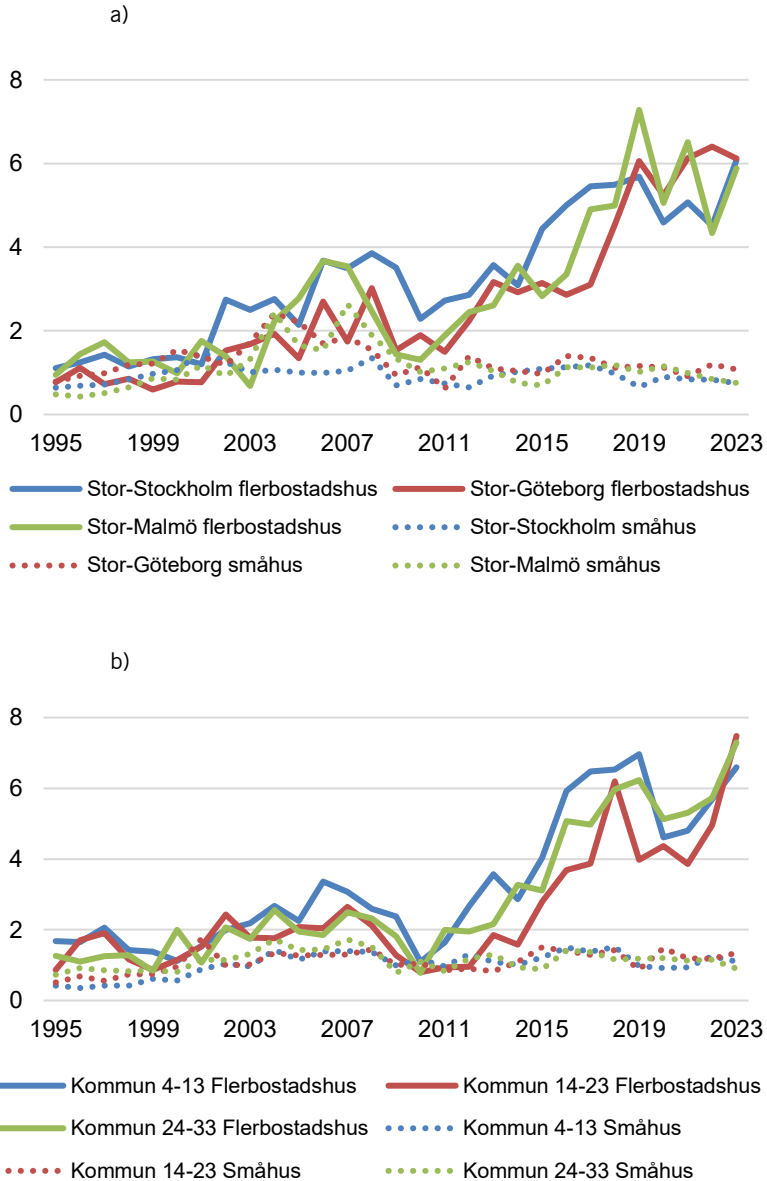
form av riksintressen för kulturmiljövården, men projekten de drev var å andra sidan i samklang med den nya förtätning svågen, vilket ändå underlättade deras genomförande.

Helt annorlunda såg det ut i ekonomiskt svagare områden som utanförskapsområden eller i glesbygden. Där saknade planeringssystemet medel att hantera den svaga efterfrågan som man mötte från kommersiella aktörer. Resultatet av det blev att de problem som redan existerade har fördjupats. Effekten av dessa brister har efterhand blivit stora, för det innebär att både områden med växande sociala problem eller områden med drastiska förändringar av den socioekonomiska strukturen inte analyseras i den grundläggande kommunala planeringen.

En ytterligare effekt av den bristen – som dessutom är kopplad till möjligheten att förnya både utanförskapsområdena och glesbygden – är att planeringen av småhusområden uppvisar de största problemen. Den praktiska utvecklingen i kommunerna är tydlig (figur 3.9 a-b) och ser likadan ut i samtliga större kommuner i landet: trots att prisuppgången på småhus varit exempelöst stark sedan 1995 har produktionen av dem inte visat några tecken på att reagera på efterfrågeökningen. Den svaga responsen på utbudssidan kan bara förklaras av att behovet av småhus eftersätts i plansystemet. Den anmärkningsvärda utvecklingen ledde 2024 till att regeringen tillsatte en särskild småhuskommissionär för att undersöka möjligheter att stimulera småhusbyggandet.⁹⁵

⁹⁵ En delredovisning av det arbetet gjorde i november 2024. Se Delredovisning av Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse (LI2024:C).

Figur 3.9 Produktion per 1000 invånare av bostäder i flerfamiljshus respektive småhus i landets 20 största kommuner



Källa: SCB.

Problemet som uppmärksammas är att relativt billiga så kallade trädgårdsstäder inte planeras. Erfarenhetsmässigt skulle sådana dess-

utom kunna byggas där mark är förhållandevis billig, i anslutning till exempel till så kallade miljonprogramsområden. Det har i sin tur lett till att systematiska åtgärder för att åstadkomma positiva stadsutvecklingstendenser i svagare kommundelar försvårats. En ytterligare tendens som uppmärksammats i liten grad är att den bristfälliga planeringen kan leda till uppkomsten av längre pendlingsvägar. I amerikansk forskning går fenomenet under namnet *exurbs*, vilket står för förorter som anläggs på ett längre pendlingsavstånd än de traditionella som finns i kanten av det gamla stadsområdet. Undersökningar av tobins q i olika kommundelar pekar mot att fenomenet blir vanligare även i Sverige.⁹⁶

De länge uppmärksammade bristerna i plansystemet slår dessutom olika i olika delar av landet. I glesbygden ledde den chock som avsubventioneringen av byggandet var till att nyproduktionen av bostäder näst intill upphörde i mer än hälften av landets kommuner (figur 2.1 och 2.11). Efterhand har det gjort att beredskapen för nyproduktion blivit allt mindre. Men den bristfälliga analysen har också gjort att det förändringsbehov som finns i olika delar av stadsrummet inte analyseras. Det ökar efterhand risken för att rent förfall och utarmningstendenser blir synliga i betydande delar av kommunerna. Under de senaste åren har problemen blivit akuta i många kommuner, när vakanserna i framför allt de stora bestånden av flerfamiljshus byggda mellan 1950–75 återigen ökat. Flera offentliga utredningar pekade under 2010-talet på att det var den bristfälliga analysen av den verkliga bostadsefterfrågan som omöjliggjorde att det skapades konstruktiva medel att möta dessa regionala problem.

3.8 Glesbygden och segregationen

Eftersom bostäder har en mycket lång livslängd påverkas situationen i landets svagaste delar fortfarande på ett fundamentalt sätt av den stora produktion av bostäder som pågick under den långa reglerade och subventionerade tiden. De problem som återkommit de senaste åren med ett växande antal tomma lägenheter är ett strukturellt problem som varit periodiskt synligt i minst tre decennier, men där

⁹⁶ Se Jörnmark J. Den planerade bostadsbristen. (Stockholm) 2024.

de lösningar som användes under de första 15 åren av 2000-talet förvärrade situationen.

Den växande heterogeniteten mellan olika delar av landet gjorde dessutom att de statliga utredningskommissioner som under 2010-talet arbetade med att skapa en mer välfungerande regional planering och en bättre bostadsförsörjning konfronterades med problem som de saknade förutsättningar att finna lösningar på. En orsak till det var att de prognoser som Boverket utarbetade för bostadsbyggnadsbehov inte tog hänsyn till de heterogena förutsättningar som fanns för prisbildning och efterfrågan i olika regioner. Som en direkt effekt av det presenterade sedan ett flertal kommuner under slutet av 2010-talet överoptimistiska bostads- och befolkningsmål som snabbt visade sig omöjliga att uppnå. I stället har betydande vakanser i hyreslägenhetsbestånden åter blivit ett problem vid 2020-talets mitt.

Det strukturella överskottet av bostäder byggdes upp under den subventionerade perioden 1950–95. Av de 114 svagaste kommunerna som definierats i den här studien hade befolkningen i drygt 70 procent passerat sitt maximum redan 1970. Ser man till åldersgruppen 20–44 år som är den som i största grad efterfrågar nya bostäder hade nästan 90 procent passerat maximum redan 1960. Trots det fortsatte man att bygga i hög takt i dessa kommuner. Som Rönnberg konstaterade 2002 i sin ESO-rapport nåddes maximum i bostadsproduktion i många av de svagaste kommunerna så sent som 1985–1993, trots att de studier som gjorts pekar på att tobins q där sedan länge låg under 1.⁹⁷

Det stora utbudet av bostäder innebar inte bara att nyproduktionen stannade upp, utan det ledde också till att marknaden i glesbygdskommunerna blev mycket svag efter avsubventioneringen. Det var effekterna av den strukturella felproduktionen av bostäder som pågått i fyra decennier som till sist blev tydlig. Prisfallet på småhus blev betydligt större i glesbygdskommunerna jämfört med småhusen i storstäderna, men förändringarna i relativa priser mellan olika boendeformer var ännu mer extrema. Ett ytterlighetsfall illustrerar utvecklingen och förklarar också de växande förmögen-

⁹⁷ Meyerson P M/Ståhl I/Wickman K Makten över bostaden (Stockholm 1990), s. 53–59. I analysen av tobins q och det höga byggandet i svaga kommuner under 1980-talet konstaterade man att: ”Ytterligare en effekt av subventioneringen är att utbudet av bostäder på orter med tobins $q < 1$ ökar och ger en allmän pris- och hyrespress.... Det ökade utbudet ger en tendens till kapitalförluster för ägarna av det befintliga beståndet...” (s. 57). Konstaterandet blev sedan en närmast exakt förutsägelse för den utveckling som sedan skedde efter avsubventioneringen i glesbygden.

hetsklyftor som idag finns i Sverige. Ser man till priset på en bostadsrätt i Stockholm och ett småhus i en glesbygdskommun som till exempel Hällefors, Filipstad eller Sollefteå har prisskillnaderna sedan 1995 förändrats på ett dramatiskt sätt. Bostadsrätten i Stockholm har sedan dess stigit i pris från cirka 15 000 kr/m² till 85 000kr/m². Snittvillan i de tre glesbygdskommunerna har samtidigt stigit från 4 000 till 6 500 kr/m² (alla siffror 2024 års priser). Skillnaderna påverkar inte bara de minskade möjligheterna till geografisk rörlighet mellan olika delar av landet. Bostadens belägenhet och vilken boendeform ett hushåll valde under 1970- och 1990-talen har också blivit den viktigaste förklaringen till hur förmögenhetsbildningen blivit alltmer heterogen i det svenska samhället.

Den relativt sett svagare utvecklingen av småhuspriserna i glesbygdskommunerna har lett till en närmast exakt spegelbild av den problemsituation som råder i de större städerna. Ser man till de reala kostnaderna för ett småhus i kommuner av den här typen har medelpriset utvecklats enligt figur 2.12. Samtidigt har räntorna fallit, vilket gjort kostnaden för att bo i husen fallit med cirka en tredjedel. För hyresbeståndet i glesbygden har det skapat en konkurrens som varit omöjlig att möta. Av den halva miljon bostäder som byggdes i de 114 svagaste kommunerna byggdes den övervägande delen som flerfamiljshus. Det innebär att hyresbeståndet i sådana kommuner domineras av fastigheter byggda mellan 1950–90 som idag har en svag konkurrenssituation, samtidigt som det finns ett mycket betydande underhållsbehov.

Problemet har varit känt länge, och den ökande konkurrensen mellan olika boendeformer ledde till att tomma lägenheter omedelbart blev ett problem i glesbygden under andra halvan av 1990-talet. Vid millennieskiftet togs därför cirka 50 000 överflödiga lägenheter bort och stöd för rivningar gavs av framför allt Bostadsdelegationen (den så kallade ”bostadsakuten”). Under åren 1995–2005 revs totalt 30 000 lägenheter och de prognoser som gjordes pekade mot att rivningarna skulle fortsätta.⁹⁸ Men från och med 2003–04 fick de tomma lägenheterna i stället ett nytt användningsområde som medel för en omfattande asylopolitik. Under åren 2005–15 ökade flykting-

⁹⁸ Den mest genomarbetade analysen av överskottens orsaker och omfattning gjordes i SABO rapporten Efter bostadsakuten – tomma bostäder kostar på. Den utfördes av Ulf Strömquist och Niclas Johansson vid Temaplan AB. Bostadsdelegationens fullständiga namn var Delegationen för stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005. Statens bostadsnämnd (2005).

strömmarna kraftigt, och för kommunplaceringarna dominerade de tomma lägenheterna i glesbygden. Till en början möttes den utvecklingen av optimism, när befolkningskurvor som länge varit negativa vändes. Det som dock blev uppenbart vid mitten av 2010-talet var att volymerna på mottagningen av flyktingar sprängde alla prognoser och skapade oförutsedda integrationsproblem. Inte minst gällde det skolsituationen, när demografin i glesbygdskommunerna förändrades på ett grundläggande sätt. Det ledde till en snabb och kraftig omläggning av asylpolitiken, vilket fick volymerna av flyktingmottagning att falla drastiskt.

Problemen med dessa tvära och oförutsedda kast är uppenbara när man analyserar de tre utredningar som under åren 2013–18 arbetade med den regionala planeringen och den framtida bostadsförsörjningssituationen. Den första av utredningarna tillsattes efter det att en förnyad plan och bygglag hade antagits 2010, men den mötte sedan exakt samma problem som existerat sedan 1985: *Behovet av [uppdraget] uppkommer av att bostadsmarknaden och arbetsmarknaden inte längre är begränsade till kommungränsen. En hållbar samhällsplanering innebär att ökad hänsyn också behöver tas till demografiska faktorer samt nationella och regionala mål, planer och program.*⁹⁹ Men samtidigt som bostadsmarknaderna kontinuerligt blivit all mer regionala ända sedan bilismens genombrott under andra halvan av 1960-talet har planeringsinstrument saknats att möta detta, eftersom den nationella/regionala delen av planlagstiftningen främst är inriktad på att skydda ett antal svagt definierade riksintressen (se avsnitt 3.7). De andra och tredje utredningarna tillsattes under 2017–18 när den snabba befolkningsökningen lett till att *Utredningens direktiv formulerades mot bakgrund av att bostadsbyggandet i Sverige under lång tid inte har hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen alltså möta det starkt stegrade bostadsbyggnadsbehov som bedömdes existera efter de stora flyktingströmmarna.*¹⁰⁰

I både dessa fall visade det sig omöjligt att bedöma hur stor omfattningen av de regionala bostadsbyggnadsbehoven verkligen var om man inte tog hänsyn till de förändrade villkor som gällde för prisbildningen på bostadsmarknaden efter 1995. Utan att ta hänsyn till den starka heterogenitet som definierat villkoren på olika

⁹⁹ SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, s. 79.

¹⁰⁰ SOU 2017:73 En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, s. 31.

regionala bostadsmarknader sedan dess existerade inte redskapen för att genomföra de analyser som efterfrågades. I hela det materialet som omfattar SOU 2017:73 *En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet* och SOU 2018:35 *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* går bristen på systematiska data som en röd tråd genom materialet.

På ett grundläggande sätt konfronterades utredningarna med det problem som Mats Rönnberg beskrev i ESO-rapporten från 2002: *För att ge kommunerna och kreditgivare goda förutsättningar för att pröva marknadsriskerna behövs vidare ett samordnat planeringsunderlag i, de regionala bostadsmarknaderna och inte bara i de enskilda kommunerna.*¹⁰¹ Det samordnade underlag som Rönnbäck efterlyste hade behövt innehålla data över prisutveckling på olika delmarknader tillsammans med den demografiska utvecklingen. Det hade i så fall kunnat ge redskapen att realistiskt bedöma hur bostadsförsörjningen på medellång sikt kunde utvecklas. Men någon sådan systematisk kunskap byggdes aldrig upp, vilket gjorde att utredningarnas arbete under 2010-talet åter konfronterades med det som de själva beskrev som en närmast oändlig brist på kunskap, vilket återigen gör behovet av en reformerad planering som bygger på systematisk analys av hur bostadsmarknadens olika delmarknader fungerar tydligt.

De bostadsbyggnadsprognoser från Boverket som de sista två utredningarna hade som utgångspunkt för sina arbeten utgick regelmässigt från den snabba befolkningsökningen mellan 2005–15. Prognoserna förutsatte att ökningen skulle fortsätta i relativt oförändrad takt, varefter bostadsbehovet beräknades som en kvot av antalet boende i hushåll. När sedan dessa prognoser användes för att beräkna regionala bostadsbyggnadsbehov och koordineringsåtgärder mötte utredningarna samma problem, när det inte existerade några metoder för att beräkna vare sig bostadsprisernas betydelse eller effekterna av bruksvärdet och konkurrensen med ägt boende såg ut i olika delar av landet. Problemläget summerades i SOU 2018:35: *Den nuvarande [bostadsförsörjnings]lagen infördes 2001 som en reaktion på utvecklingen efter de stora bostadspolitiska reformerna i början av 1990-talet. Regeringen såg ett behov för riksdagen att genom lag påminna kommunerna om att de hade ett ansvar för bostadsförsörjningen. Någon närmare beskrivning av vad detta ansvar bestod*

¹⁰¹ Mats Rönnberg Staten fick Svarte Petter: en ESO rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993 (Stockholm 2002), s. 74.

i ansågs inte behövas.... Efter snart tjugo år har det som vid tiden för lagens tillkomst stod klart för såväl riksdagen som kommunerna kommit att förbytas i oklarhet.¹⁰² Det som hänt efter avsubventioneringen var alltså att inga flankerande åtgärder vidtagits, men att kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen fanns kvar. Under mer än tio år var det ett litet problem, eftersom den tidigare överproduktionen av bostäder gjorde att ett stort antal lägenheter stod tomma. Men med ökade flyktingströmmar återkom bostadsförsörjningsproblemet under 2010-talet, samtidigt som de regionala pendlingsmarknaderna fortsatte att växa. Men då existerade vare sig några analytiska eller finansiella instrument för att möta dessa förändringar.

I SOU 2018:35, som arbetade med att försöka fördela prognoserna på region- och kommunnivå, beskrev flera gånger problemen som uppstod när man arbetade med så bristande kunskap om hur marknaden och hyressystemet fungerade. När man genomförde en mer detaljerad undersökning av hur bostadsbristen och byggbehoven såg ut för kommunerna i Östergötland upptäckte man att det egentligen existerade ett överskott av bostäder, när man räknade på de standardiserade normerna för hur många personer som borde bo i lägenheterna: *En förutsättning för att kunna göra beräkningar och prognoser är en god kännedom om nuläget, i det här fallet om läget på bostadsmarknaden i kommunen. Den offentliga statistikens brukbarhet visar sig ha stora begränsningar som källa till kunskap. Inför utredningens besök i Östergötland jämfördes den offentliga statistiken från SCB om antalet lägenheter och antalet hushåll för respektive kommun. Differenserna varierade mellan ett "bostadsöverskott" på 7,4 procent (3 465 bostäder) i Norrköping och 25,4 procent (125) i Ydre. Inte i någon kommun redovisades det vid utredningens besök att det finns några tomma lägenheter i flerbostadshus, vilket är det statistiken indikerar. Kunskaperna om vad det kostar att bo i kommunen är inte heller tillgänglig i offentlig statistik... En kommun som vill skaffa sig ett grepp om framtida behov och utbud av bostäder måste, mot bakgrund av vad dessa exempel visar om den offentliga statistiken, skaffa sig kunskap om den faktiska bostadssituationen från kompletterande källor.¹⁰³*

¹⁰² SOU 2018:35 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar, s. 150.

¹⁰³ Ibid s. 123.

Det man beskrev var en omfattande brist på kunskap om den regionala befolkningsutvecklingen, tillsammans med en lika bristfällig kunskap om hur efterfrågan såg ut på olika typer av bostäder. Själva grunden av den problematiken emanerade i en total okunskap om prisnivåns betydelse för en ekonomiskt effektiv efterfrågan på bostäder: *Att göra en analys av det slag som här förordas är inte okomplicerat. Bristen på ett säkert dataunderlag som beskriver den nuvarande bostadssituationen och hur omsättningen på bostadsmarknaden ser ut är besvärande. Bedömningen av det normativa behovet innehåller värderingsfrågor som kan och bör vara föremål för politiska överväganden. I den delen kan en myndighets bedömningar alltid korrigeras genom politiska ställningstaganden, men det är inte oförenligt med myndighetsrollen att göra även sådana antaganden. Slutligen saknas en etablerad form för att beskriva det framtida utbudet av bostäder. Boverket kommer med all sannolikhet att behöva samarbeta med andra myndigheter och med forskare för att ta fram den analysmodell som definierar bostadsbristen på nationell nivå.*¹⁰⁴

I SOU 2017:73 återkom man vid upprepade tillfällen till den påtagliga brist på systematiserad kunskap som försvårade planeringen: *Boverket återkommer vid flera tillfällen till behovet av en sammanhållen analys som komplement till modellberäkningarna. Något faktiskt förslag till hur denna analys ska utföras och vad den ska tillföra lämnas inte. Boverket ger dock relativt många exempel som kan grupperas enligt följande. Alternativa modellantaganden där hushållskvoter eller avgångar av lägenheter varierar med hänsyn till någon potentiell omvärldsförändring eller för att belysa olika scenarier... [Särskilt behövs] fördjupningar kring vissa gruppers bostadssituation. Efter kontakt med Boverket står det klart att det som avses inte är ett systematiskt arbetssätt som tillämpas lika över hela landet varje år. Det ska snarare uppfattas som en markering av att det behövs ytterligare underlag och bearbetning om det beräknade resultatet ska användas i någon tillämpning.*¹⁰⁵

Utredningen beskrev hur det fanns en utbredd misstro ute i många kommuner mot Boverkets högt satta bostadsbyggnadsprognoser och att efterfrågan på bättre kunskapsunderlag var mycket stort: *Det finns en efterfrågan på data som möjliggör egna kalkyler och att få hjälp i form av metodstöd och möjligen tematiska*

¹⁰⁴ ibid s. 144.

¹⁰⁵ SOU 2017:73 En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, s. 39.

analyser, men rena siffersatta resultat kommer inte att få en tillämpning, åtminstone inte i hela landet. Om syftet med Boverkets underlag är att det ska påverka den kommunala planeringen måste det kombineras med andra uppgifter för att upplevas som legitimt... Uppgifter om olika hushålls behov, förväntningar på ekonomisk utveckling och det lokala näringslivets framtid, liksom bedömningar av sannolikheten för kommande infrastrukturinvesteringar, är sådant som behöver adderas till den demografiska beräkningsmodellen.¹⁰⁶

Utan kunskap om prisutveckling på olika bostadstyper och demografi är det helt omöjligt att skapa det analytiska material som både kommunerna och utredningarna efterlyste. Det skapade också en fundamental oklarheteten i vad uppdraget att skapa ett underlag för regional planering och prognostisering egentligen innebar, framför allt av det grundläggande skälet att landet inte kan ses som en homogen enhet med exakt samma efterfrågan och behov utan att man tar hänsyn till prisbildningen.

Den svårigheten framgår tydligt från skrivningarna i SOU 2017:73: *Kärnan i utredningens uppdrag är att föreslå hur Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska fördelas på kommuner. Formuleringen har ställt utredningen inför betydande utmaningar. För det första är det svårt att tänka sig vad fördelning av en bedömning innebär. En bedömning är ingen fritt hanterbar materia, utan är direkt kopplad till den som gör bedömningen. Andra kan välja att dela en bedömning eller att använda den som utgångspunkt för egna bedömningar. För det andra har utredningens arbete gjort det tydligt att Boverket knappast kan göra en bedömning av bostadsbyggnadsbehovet med tillräcklig noggrannhet för att vara relevant för planering på kommunal nivå. Boverkets bedömning behöver kompletteras med uppgifter som varierar mellan kommunerna. Det kan t.ex. röra detaljplaneläget eller förändringar på den lokala arbetsmarknaden. Det är då inte längre fråga om en fördelning, utan om en lokal komplettering av en nationell bedömning... Att i den situationen fördela en konkurrerande bedömning på kommunerna reser frågan om de olika bedömningarnas inbördes status. Utredningen har av direktivens formulering om "bibehållen ansvarsfördelning mellan befintliga aktörer" dragit slutsatsen att regeringen inte önskar förslag som innebär att staten genom Boverket övertar kommunernas roll och ansvar. Det innebär att*

¹⁰⁶ Ibid s. 54.

*de nationella och kommunala bedömningarna på något sätt måste kunna samspela och influera varandra.*¹⁰⁷

Det som beskrivs är en fundamental osäkerhet om vad såväl Boverket som kommunerna och regionerna egentligen skulle göra. Men framför allt beskrivs den omöjliga situation som uppstod när man försökte bygga analyser och prognoser på ett underlag där det saknades kunskap om prisbildningens villkor i olika regioner och kommuner.

Summerar man situationen hade den stora reformvågen på 1990-talet betytt att den statliga subventioneringen av bostadsbyggandet helt hade eliminerats. Kommunerna i glesbygden stod sedan med ett stort strukturellt överskott av bostäder, som först eliminerades genom subventionerade rivningar, och därefter användes som medel för en aktiv migrationspolitik. När den nådde en sådan nivå att de tomma lägenheterna fyllts, hade alltså kommunerna ”påmint” om att de ändå skulle fortsätta att ha ett ansvar för planering och bostadsförsörjning. När det arbetet drygt tio år senare återupptogs och utvidgades blev uppdraget att försöka skapa en regional planering, vilket kom att tolkas som försöka definiera det kommunala bostadsbyggnadsbehovet i kvantitativa termer. Men eftersom villkoren på de olika regionala marknaderna under 2010 och 2020-talet dominerades av starkt heterogena efterfrågevillkor och prisbildningsprocesser var det då omöjligt att uppnå svagt definierade förhoppningar om att målen skulle ”samspela och influera varandra”. För att göra det utredningen hade som huvudmål, det vill säga att bryta ned och anpassa en nationell bedömning av bostadsbyggnadsbehovet till mindre enheter krävs framför allt en analys av befolkningsutveckling och prisbildning. Resultatet av oklarheterna blev att de utredningar som genomfördes mellan 2013 och 2018 mynnade ut i osäkerhet och sökande efter konsensus. När sedan prognoserna nådde de regionala nivåerna blev effekten i allmänhet att de beräknade befolkningsökningarna fördelades ut i vad som ansågs vara ”rättvisa” kommunala kvoter. Åren mellan 2015–20 utmärks därför av överoptimistiska byggprognoser som också ofta understöddes av de planerande organen på länsstyrelserna. Utvecklingen där olika regioner och kommuner staplade prognoser på varandra påminner starkt om situationen under 1970-talet när befolkningsframskrivningar senast fick en stor roll i

¹⁰⁷ Ibid s. 68.

byggsektorn, vilket beskrevs av Peter Gorpe i sitt bidrag till den regionalpolitiska utredningen år 2000 (se avsnitt 2.4).

Vid mitten av 2020-talet har risken med prognoser som underlåter att ta hänsyn till den underliggande efterfrågesidan åter blivit tydlig. Under de senaste åren har alla de problem som var uppenbara framför allt i de stora bestånden av allmännyttigt ägda lägenheter i glesbygden återkommit och vakansgraden i sådana kommuner uppskattades under hösten 2024 närma sig 10 procent och dessutom vara stigande. Analysföretaget Evidens gjorde under hösten 2024 en rapport på uppdrag av Sveriges allmännytta för att belysa de ökade vakanserna i ett brett urval av kommuner. I rapporten blev priskänsligheten i beståndet tydlig, och särskilt framträdde effekten av en minskad efterfrågan på lägenheter i perifera lägen som höjts kraftigt i hyra efter större renoveringar. Den stora nyproduktionen under åren efter 2018–2019 har skapat en konkurrens i det segmentet som uppenbart varit oförutsedd. Sveriges allmännyttas vd Cathrine Holgersson summerade i februari 2025 den mycket utsatta situation som råder i många kommuner idag: *I vissa små bolag står 20 procent av lägenheterna tomma. Då går det snabbt utför. Fastighetsvärdena sjunker och skapar behov av nedskrivningar. Att sälja till en privatvärd är en möjlighet. Men man ska inte vara naiv, de har ju i grunden samma förutsättningar med hyror och befolkning. Någon enkel lösning finns inte, i så fall hade den redan genomförts. Jag tror också att det finns orter där man behöver riva, men en del kanske inte ens har råd med det.*¹⁰⁸

Som Holgersson kommenterar är försäljningar till privata aktörer ofta mycket problemfyllt på grund av den så kallade sociala dumpningen som efter 2015 blivit ett alltmer uppmärksammat fenomen. Den innebär att framför allt mindre privata värdar aktivt söker efter socialt tungt belastade människor som hyresgäster till områden som i övrigt helt förlorat sin attraktivitet. I mindre kommuner i Bergslagen och Norrland kan sådana familjer sedan bli en oerhörd belastning för redan svaga sociala förvaltningar och skolsystem. Det enda alternativ som då återstår är rivningar, men eftersom husen ofta är upptagna till relativt höga värden i företagens balansräkningar är det en lösning som är förenad med stora kostnader.

¹⁰⁸ Intervju i Fastighetsnytt 20250221.

3.9 Avslutande reflektioner

Hela det stora problemkomplexet pekar på behovet av att olika myndigheter och offentliga kommissioner utgår från en realistisk bild av hur efterfrågan och relativa prisnivåer ser ut i olika regioner och olika bestånd i landet. Ända sedan reformerna 1968–69 har heterogeniteten på marknaden ständigt ökat, och efter 1995 har den utvecklingen förstärkts kraftigt. De problem som sedan uppstått har haft sitt rotsystem i att den marknadsorienterade utvecklingen har varit spontan, men utan att vare sig planeringssystemet eller sättet att bedöma efterfrågan på olika typer av bostäder anpassats till det.

Under 1970-talet var småhusmarknadens tillväxt oförutsedd, och under 1990- och början av 2000-talet var bostadsrättsmarknadens expansion lika oförutsedd. Då båda marknadernas framväxt har löst både den akuta bostadsbristen och det utbredda innerstadsförfallet, men trots det har de ofta analyserats i termer av att vara problem. Orsaken till det är att de lett till omstruktureringsbehov i andra delar av bostadssektorn, samtidigt som de skapat en prisutveckling som uppfattats som riskfylld. Bruksvärdessystemets anpassningssvårigheter till den nya marknadsdominerade omgivningen har på samma sätt sällan analyserats systematiskt. Slutligen har de stora regionala förändringar som skett inte heller behandlats som strukturella förskjutningar som behöver långsiktigt hållbara och uthålliga lösningar.

Förändringarna innebär att bostadsmarknaden under det senaste halvsekleet fallit sönder i olika delmarknader, där mer än 60 procent av befolkningen idag har valt att orientera sig till den egenägda marknaden. Av den återstående delen befinner sig den överlägset största delen i bruksvärdesreglerade hyreslägenheter som de sannolikt är nöjda med. För de människor som rör sig mellan olika geografiska lägen eller mellan olika marknader finns därför idag mycket stora marknader både för köp av bostäder och för byten av hyreslägenheter. Samtidigt påverkas viljan till rörlighet i hyresbeståndet av hur stora skillnaderna mellan nyproducerade hyreslägenheter och äldre är, och de stigande hyrorna i nyproduktionen de senaste 15 åren har återigen ökat den så kallade hyressplittningen.¹⁰⁹ Allt detta samverkar till att prognoser för den framtida bostadsförsörjningen som inte tar hänsyn till den växande hetero-

¹⁰⁹ Evidens Vakanser i allmännyttan – förändringar och bakomliggande drivkrafter (Stockholm 2024).

geniteten i marknaden kommer att överdriva bostadsbyggnadsbehovet, eftersom de allra flesta bostadssökande kan lösa sina problem inom den stora bostadsmarknad som existerar idag. De som egentligen är i behov av tydliga bostadspolitiska åtgärder är grupper med lägre inkomster eller av andra orsaker har en svag social position och därför befinner sig utanför den reguljära bostadsmarknaden. Men eftersom Sverige inte har någon variant av *affordable housing* fortsätter analyserna att ha generella mål, vilket gör att frågeställningarna och analyserna blir vaga och ofokuserade. Det problemet framträdde tydligt i SOU 2017:73.¹¹⁰

Bristen på helhetssyn gör sedan att de problem som följt bostadsmarknaden i mer än ett halvsekel ständigt återkommer. Det gör också att den stora produktionsökning som skedde 2018–22 fick mycket stora likheter med den ökning som skedde under åren 1986–1993. Under både perioderna producerades övervägande hyresrätter, som sedan fick betydligt högre hyresnivåer än det äldre beståndet. Vi ser nu också att det förorsakat uthyrningsproblem som är närmast identiska med det som fanns under andra halvan av 1990-talet. Att det inte går att lösa den svenska bostadsmarknadens problem enbart genom att öka bostadsbyggandet har med det blivit uppenbart ytterligare en gång. Det enda rimliga viset att göra det är att fördjupa kunskapen om marknadsbildningen och att skapa effektiva medel att lösa det strukturella överskott som dominerar vissa delmarknader, samtidigt som det även genomförs planeringsmässiga reformer som stimulerar utbudet på de underförsörjda marknaderna.

¹¹⁰ SOU 2017:73 En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, s. 39.

Metod och litteratur

Figur 1.1 är konstruerad från SCB:s priser för bostäder i riket med start 1969. Småhuspriserna anges av SCB för kommuner med start 1976. Åren innan det anger SCB priser för A-regioner. För att skatta värden för kommuner har deras prisförhållande till respektive A-region för åren 1976-78 använts för att skatta åren 1969-75.

Bostadsrättspriser finns heltäckande för samtliga kommuner i riket hos Valueguard sedan 2002. Före det har data från Mäklarsamfundet och HSB använts tillsammans med det stora material som skapades för SOU 1981:74 *Från hyresrätt till bostadsrätt* och SOU 1992:8 *Fastighetstaxering bostadsrätter*. Dessa material finns tillgängliga i Gavlefors U och Roos H LMV Rapport 1992:6 *Prisbildning på bostadsrätter* (Gävle 1992) och Ds Bo 1981:2 *Priser och omsättning bostadsrättslägenheter* Expertrapport för 1978 års bostadsrättskommitté (Stockholm 1981). En genomarbetad undersökning gjordes 1981 även av Åke Sahlin *Överlåtelsevärde - utvecklingen under 70-talet* (Stockholm 1981). Från dessa material har så långt möjligt prisserier tillbaka till avregleringen 1969 skapats för samtliga kommuner med tillgängliga data. För att därefter kunna beräkna indexen har de första tre åren som verklig data existerar i förhållande till Stockholm använts för skattningen. Samtliga de magisteruppsatser och examensarbeten som genomfördes och varit tillgängliga under 1970- och 1980-talen har också använts för att öka säkerheten i materialet. För att öka tillförlitligheten i Stockholmspriserna mellan 1969-86 har dessutom en kombinerad manuell och maskinläsning av bostadsannonser i Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet gjorts för de år som det varit möjligt. De arbeten som använts är i källförteckningen markerade med en parentes (indexjämförelse). Data finns också tillgänglig för riket i form av en enkätundersökning som genomfördes av SCB *Statistiska Meddelanden Bostads och Hyresundersökningen* från 1982, 1985,

1987, 1989, 1991, 1993 och 1995. Med hjälp av den har vi också återskapat ett riksinde som uppvisar en stark korrelation med de siffror vi skapat i figur 1.1.

Biografi

Tidskrifter och tidningar

Affärsvärlden
Byggnadsindustrin
Byggvärlden
Dagens Industri
Dagens Nyheter
Expressen
Fastighets Nytt
Göteborgs Tidningen
Göteborgs Posten
Svenska Dagbladet
Tidningarnas Telegrambyrå

Tryck

Proposition 1968:91, Bihang A, s. 41. Kungl. Maj:ts proposition nr 161 år 1968.

Proposition 1985:86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m, (Stockholm 1986).

Proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag.

Kommunstyrelsens utlåtanden och memorial 1974, Bihang nr 25:
”Riktlinjer för det fortsatta förnyelsearbetet i de äldre bostadsområdena.

Stockholms Kommunfullmäktiges Handlingar Protokoll jämte yttranden, ”Om riktlinjer för det fortsatta förnyelsearbetet i de äldre bostadsområdena...”

Kommunstyrelsens utlåtanden och memorial 1974, Bihang nr 25:
Riktlinjer för det fortsatta förnyelsearbetet i de äldre bostadsområdena.

- Riksdagens protokoll (1975:41) Regeringens proposition (1975/76:33).
- Proposition 150:1974 angående riktlinjer för bostadspolitiken Castellum årsredovisningar.
- Drott årsredovisningar JM årsredovisningar.
- Yngre Kommittéarkivet 2810, volym 17, Riksarkivet.

Litteratur

- Balgård, S., Nöu, O. m.fl. Från hyreshus till bostadsrätt på Pipersgatan 4 och 6, (Stockholm 1979).
- Bengtson O., Delden, J. och Lundgren, J. Rapport Tensta (Stockholm 1970).
- Bentzel R., Ståhl, I. och Lindbeck, A. Bostadsbristen: en studie av prisbildningen på bostadsmarknaden (Stockholm 1963).
- Berger, T. Hyresstrukturen och dess förklaring, Finansdepartementet Ds 1992:76.
- Berggren, T. m.fl. Förvaltning och marknad för privatägda bostadsfastigheter -en analys av likviditet, lönsamhet och förmögenhetsbildning för bostadsfastigheter i Stockholms innerstad 1965-1979. KTH 1980.
- Bjurfors, R. Knäpp och framgångsrik (Stockholm 1992).
- Bundesministerium für wohnen, stadtentwicklung und bauwesen Bausteine des ISEK.
- Boverket PBL – erfarenhetsprojekt Djupstudie i 20 kommuner (Stockholm 1992) Boverket Ombildning av hyresrätt till bostadsrätt 1990–2001. (Karlskrona 2002) Brattberg H Olägenheter till tusen (Stockholm 1973).
- Butler, T., Hamnett, C. och Ramsden, M. Inward and Upward: Marking Out Social Class Change in London, 1981-2001 Urban studies (Edinburgh), Vol.45.
- Carlegrim, E. och Skoog, M. Hyresfastigheter i Sverige En kartläggning av ägare- ålders- och storleksstruktur. Byggforskningsrådet Rapport R21:1978, Stockholm 1978.

- Englund, P. Bostadsfinansieringen och penningpolitiken i Lars Werin (red) Från räntereglering till inflationsnorm (Stockholm 1993).
- Englund, P. i Svenska huspriser i ett internationellt perspektiv i Riksbankens utredning om riskerna på den svenska bostadsmarknaden, Stockholm 2010.
- Englund, P., Hendershott, P. och Turner, B. The tax reform and the housing market Uppsala 1995.
- Evidens Hushållens värderingar av läges- och bostadskvaliteter på bostadsmarknaden i (Stockholm 2021).
- Evidens Effekterna av kreditbegränsningar för unga bostadsköpare (Stockholm 2020).
- Evidens Vakanser i allmännyttan – förändringar och bakomliggande drivkrafter (Stockholm 2024).
- Flemström C och Ronnby, A. Fallet Rosengård (Stockholm 1972).
- Florida, R. The rise of the creative class (New York 2002).
- Forsell, H. Söder: Drömmar och förvandling i en svensk stadsdel (Stockholm 2025).
- Glaeser E The triumph of the city (New York 2011).
- Glass, R. Aspects of Change i London: aspects of change, s xviii.
- Gorpe, P. Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik delbetänkande Rapport 7, Regionalpolitiken i praktiken: ett läns-perspektiv. (Stockholm 1999).
- Gröjer, A. och Ljung, B. Omedelbar förmögenhetstillväxt vid köp av bostadsrätt Företagsekonomisk institutionen Stockholms universitet 1984.
- Hamnett, C. Gentrification and the Middleclass Remaking of Inner London, 1961–2001 Urban studies (Edinburgh), Vol.40, Hamnett, C Spatially Displaced Demand and the Changing Geography of House Prices in London, 1995-2006 Housing studies, Vol.24.
- Hamnett, C. City Centre Gentrification: Loft Conversions in London's City Fringe Urban policy and research, Vol.27.

- Hamnett, C. The changing social class structure of London, 2001–2021: Continued professionalisation or asymmetric polarisation? *Urban studies* (Edinburgh), 2024-07, Vol.61
- Jacobs J. *The economy of cities* (New York 1970).
- Jacobs, J. *Cities and the wealth of nations* (New York 1984).
- Jonung, L. Riksbankens politik 1945-1990 i Lars Werin (red) *Från rättereglering till inflationsnorm* (Stockholm 1993).
- Johansson, H. *Försäljning av hyreslägenheter till de boende*, KTH 1979.
- Jörnmark, J. *Bostadsrätterna, allmännyttan och lagarna* (Stockholm 2007).
- Jörnmark J. *Den planerade bostadsbristen*. (Stockholm 2024).
- Konsekvenser för de boende vid övergång till bostadsrätt. Expertrapporter för 1978års bostadsrättskommitte. Ds Bo 1981:4 (Stockholm 1981).
- Kimari, H. och Pettersson F. *Prisrabatter vid ombildningar i Stockholms innerstad* (MSc thesis KTH 2016).
- Lindbeck A. *Ekonomi är att välja* (Stockholm 2012).
- Lindbeck, A. *Hyreskontroll och bostadsmarknad* (Stockholm 1972).
- Linde, P. och Nyberg R. *Privata bostadsrättsföreningar och andelshus i Stockholms innerstad – en studie i av marknaden och överlåtelseprocessen* (Examensarbete KTH 1980).
- Ljung, B. och Lundquist, U. *Enskilt ägande och förvaltning av hyresfastigheter*, Stockholm 1986.
- Lodin, S-O. 1970-talets skatteomläggningar – varför så många i *Ekonomisk Debatt* 8/1975. Lucas R *On the Mechanics of economic development*, *Journal of Monetary Economics* 1988.
- Lundh, L., *Två rättsfall angående s.k. bruksvärdesprövning enligt hyreslagen*. *Svensk Juridisk Tidskrift* 1972.
- Magnusson Turner, L. och Andersson R. *Socioekonomiska och demografiska konsekvenser av ombildningen av hyresrätter till bostadsrätter i Stockholms stad 1995-2004* (Uppsala 2008).
- Malmsten, B. *Bostadsbyggandet i plan och verklighet: planering och genomförande av kommunal bostadsförsörjning* (Stockholm 1984).

- Meyerson, P. M., Ståhl I och Wickman K. Makten över bostaden (Stockholm 1990).
- Müller, H. Baugemeinschaften als städtebuliche entwicklungsinstrumet (Wiesbaden 2015).
- Nationalekonomiska föreningens förhandlingar Hyreskontroll eller fri prisbildning på bostadsmarknaden i (1962). National-ekonomiska föreningens förhandlingar 20001130. ”Prisbildningen på bostadsmarknaden”.
- Nordqvist, L. De va’ väl allt, hälsar Leif (nätpublicering 2014).
- Olivecrona, G. Spekulanterna (Stockholm 1984).
- Pfeiffer, U./Simons H. Porsch L. Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern (Berlin 2000).
- Ramböll scenarioanalyser av Eskilstuna, Göteborg, Halmstad, Linköping, Luleå, Malmö, Stockholm, Uddevalla, Uppsala (2021). Samtliga tillgängliga på <https://www.hyresgastforeningen.se/varpolitik/rapporter/marknadshyresrapporter2021/>.
- Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen 2001 (Stockholm 2001) Riksrevisionsverket 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik.
- Riksrevisionsverket 2013:21 Statens hantering av riksintressen– ett hinder för bostadsbyggande Rittri, B., Bostadslägenheters bruksvärdeshyror Svensk Juridisk Tidskrift 1972.
- Rittri, B. Bruksvärdeshyra: lagregler och praxis (Stockholm 1985) s. 167.
- Rönnerberg, M. Staten fick Svarte Petter: en ESO rapport om bostadsfinansieringen 1985 1993 (Stockholm 2002).
- Sahlin, Å. Överlåtelsevärden - utvecklingen under 70-talet (Stockholm 1981) Sandelin B Prisutveckling och kapitalvinster på bostadsfastigheter (Göteborg 1977) Schumpeter J. The theory of economic development, (New York 1951 edition) Schumpeter J. Business Cycles I (New York 1939).
- SOU 1965:32 Höjd bostadsstandard.
- SOU 1966:44 Bostadspolitiskt kreditstöd, SOU 1966:14 Ny hyreslagstiftning.

- SOU 1966:15 Undersökning angående hyressplittringen. SOU 1969:4 Bostadsrätt.
- SOU 1974:17 Solidarisk bostadspolitik SOU 1981:74 Från hyresrätt till bostadsrätt SOU 1981:77 Hyresrätt 3.
- SOU 1992:8 Fastighetstaxering m.m. - bostadsrätter betänkande.
- SOU 1992:24 Avreglerad bostadsmarknad del 1.
- SOU 1992:47 Avreglerad bostadsmarknad del 2.
- SOU 1995:98 1990-talets bostadsmarknad en första utvärdering.
- SOU 1999:72 Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner - bostadsrättsföreningar och egnahem. SOU 2004:91 Reformerad hyressättning.
- SOU 2008:38 EU, allmännyttan och hyrorna.
- SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning SOU 2015:99 Planering och beslut för en hållbar utveckling.
- SOU 2017:73 En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet.
- SOU 2018:35 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar SOU 2021:58 Läge och kvalitet i hyressättningen.
- SOU 2022:14 Sänk tröskeln till en god bostad. SOU 2024:72 Reglering av hushållens skulder.
- SOU 1981:74, 1985:6 och 1988:14. Bakgrundsmaterialet till de tre utredningarna finns i Riksarkivet, Yngre Kommittéarkivet, arkivnummer 3376, 3708 och 3952.
- Statens bostadsnämnd Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005 (Stockholm 2005).
- Storm, E., Bruksvärdessystemet: igår, idag, i morgon – med visst beaktande av fastighetens geografiska läge. (Jönköping 2009) Sveriges kommuner och Landsting Yttrande över SOU 2015:99.
- Södersten, B. och Sandelin, B. Betalt för att bo (Stockholm 1978).
- Temaplan 2001 Efter Bostadsakuten – tomma bostäder kostar på (Stockholm 2001) utförd av Ulf Strömqvist och Niclas Johansson.
- Turner, B. Hyressättning på bostadsmarknaden – från hyresreglering till bruksvärdesprövning (Uppsala 1979).

- Turner, B. Housing Cooperatives in Sweden: The effects of financial deregulation i *The Journal of Real Estate finance and economics* 1997.
- Turner, B. Hyrornas marknadsanpassning – en jämförelse med bostadsrättssektorn Ds 1992:74.
- Turner, B. Lägeshyror på hyresmarknaden – en jämförelse med bostadsrättsmarknaden Bilaga 2 till SOU 2000:33 Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering.
- Turner, B. Varför byggs det så lite där efterfrågan är som störst? i *Ekonomisk Debatt* 2001 Utvärdering av bruksvärdessystemet slutrapport, Finansdepartementet Ds 1992:73 Wallander J. Forskaren som blev bankdirektör (Stockholm 1998).
- Westerlund, S. PBL, NRL och MKB – Grunderna i miljölagstiftningen, s 115 (Stockholm 1992).
- Zukin, S. *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change* (Baltimore 1982).

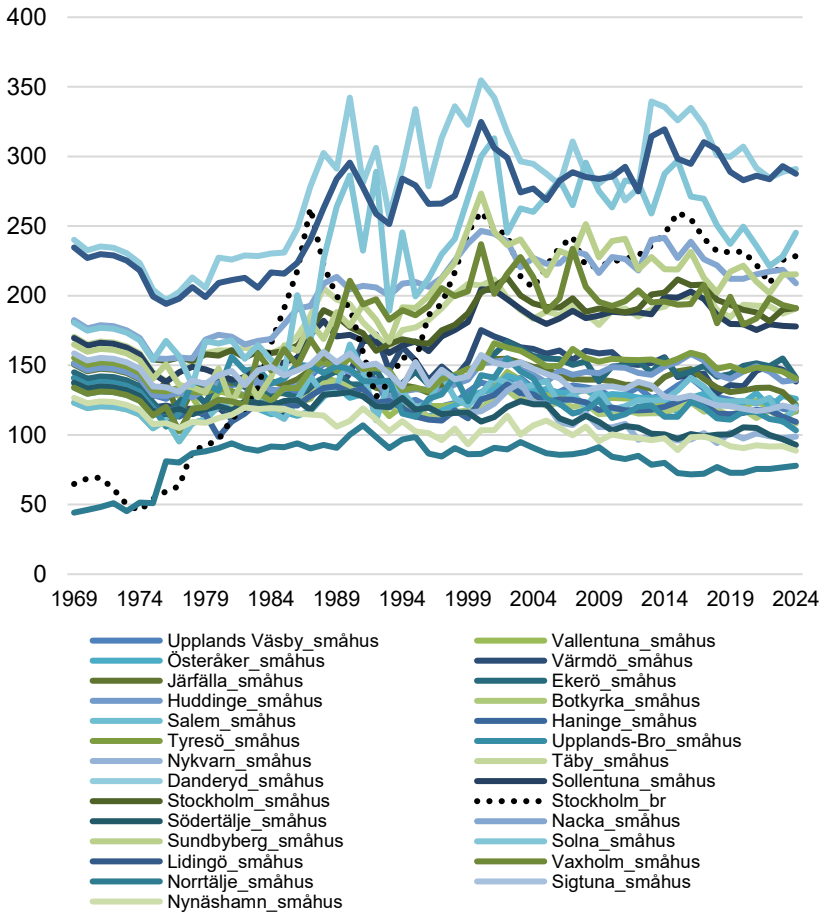
Appendix

De sju länen i appendix är valda för att visa den utveckling som pågått i hela Sverige sedan de båda reformvågorna under slutet av 1960- och inledningen av 1990-talet. Några systematiska avvikelser från de mönster som ses i de sju länen finns inte i någon region i Sverige. I samtliga figurer är priset för småhus i riket respektive år = 100.

Stockholm

Stockholms län visar den utveckling av stadigt större skillnader mellan kommunerna som karaktäriserar hela riket. Priserna är som mest sammanpressade och nedpressade mot riksgenomsnittet från och med 1975 när de generella subventionerna genomförs. Från kreditmarknadens avreglering 1985 slår lägesprissättningen igenom tydligare, vilket får de relativa priserna i Djursholm och Lidingö som är de mest attraktiva kommunerna att stiga kraftigt. Det traditionella mönstret av att de norra kranskommunerna är mest attraktiva syns också i stigande och konsistent höga priser i Täby, Vaxholm och Solna. I söder är Nacka den kommun som visar en liknande utveckling. Stockholm som har mycket mindre småhus och dessutom många belägna i den södra delen av storstadsområdet ligger bland de högst prissatta kommunerna i länet.

Figur A.1 Stockholm



Den allra tydligaste utvecklingen är dock bostadsrättspriserna i Stockholms kommun (svart streckad linje). Från en mycket låg prinsnivå i början av 1970-talet startar en mycket snabb återhämtning under andra halvan av det decenniet. Den accentueras av kreditmarknadens avreglering, och i slutet av 1980-talet snuddar priserna vid Danderyds prinsnivåer (sett till de högst prissatta delarna i den norra delen av innerstaden ligger bostadsrätterna i Stockholm då högst i länet). Fallet i fastighetskrisen är sedan brant, men återhämtningen fram till millennieskiftet lika stark. Därefter ligger bostadsrättspriserna stabilt, sett mot utvecklingen i hela Stockholms län.

Sammanfattningsvis uppvisar Stockholms län en betydligt starkare utveckling än övriga Sverige generellt sett. Efter kapitalmarknadens avreglering 1985 växer spridningen snabbt, där tre delar av storstadsrummet efterhand blir tydliga. Danderyd och Lidingö bildar en absolut toppnivå, strax under den finns Stockholm tillsammans med de mest välbelägna och högprofilerade inre förortskommunerna. Under det skiktet finns de yttre förortskommunerna, som nu rimligen har de bästa förutsättningarna att växa om planeringssituationen anpassas efter efterfrågan. Bostadsrätterna ligger i det övre skiktet generellt, och skiljs områdena innanför tullarna ut ligger de i den allra översta prisgruppen.¹¹¹

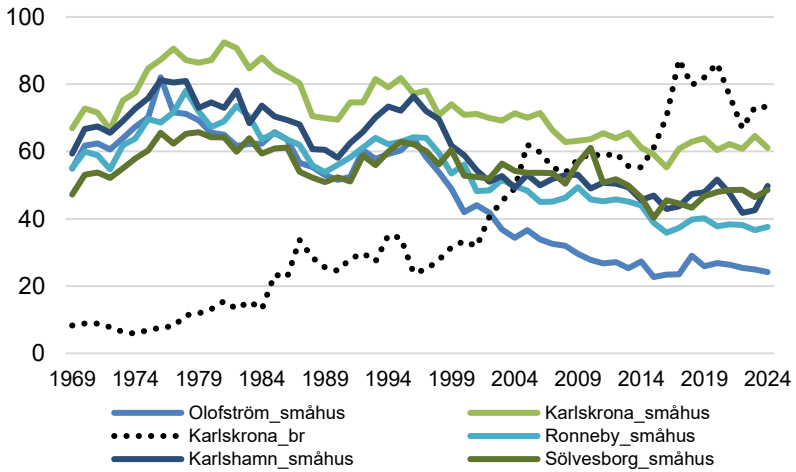
Götaland

Blekinge hör till de län som uppvisar den svagaste sysselsättningsutvecklingen efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Det reflekteras tydligt av den svaga utvecklingen generellt i länet. Samtidigt ökar avståndet mellan Karlskrona, som har den relativt sett bästa utvecklingen bland kommunerna. Länet uppvisar också det vanliga mönstret där de divergerande tendenserna startar 1985 och sedan ökar efter de ekonomiska reformerna i början av 1990-talet.

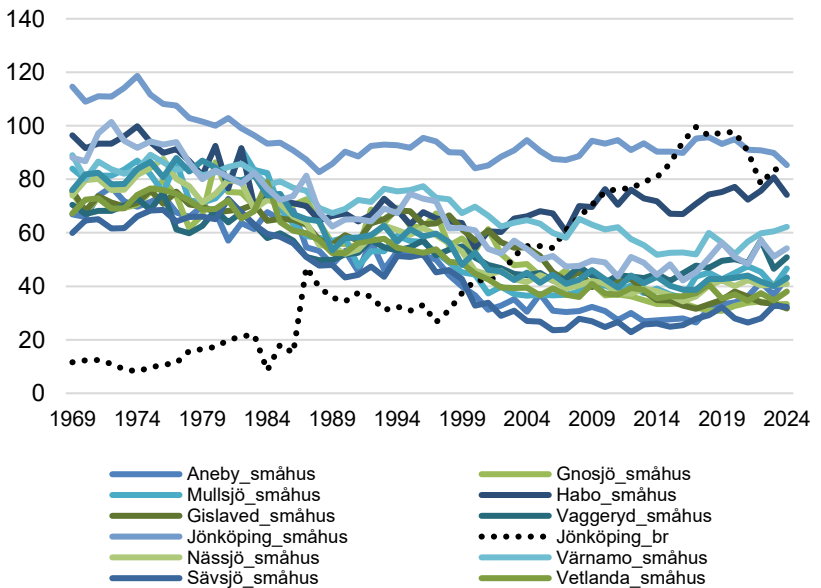
¹¹¹ Orsaken till kommunerna följer samma kurvor 1969-1975 är att de skattats från SCB:s prisstatistik för A regioner. Samtliga kommuner i Stockholms län tillhör Stockholms A region, vilket gör att de följer samma utveckling. De individuella kommunvärdena för 1969-1975 har skattats från respektive kommuns snittvärde mot Stockholms A region under åren 1976-78, när individuell statistik existerar. Har exempelvis Danderyd ett snittvärde mot regionen på 1,2 under åren 1976-78 har samma värde beräknats för åren 1969-1975. Undantaget från detta är Norrtälje, som utgör en egen A region i SCB:s statistik och därför har ett eget "verkligt" värde för 1969-1975. Allt detta innebär också att SCB måste haft de verkliga värdena för åren 1969-1975, men när jag ställt frågan finns det ingen personal som haft vetskap om var dessa data finns, om den (mot förmodan) fortfarande skulle existera.
https://www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/a-region_karta.pdf.

Figur A.2 Blekinge och Jönköping

Blekinge



Jönköping



Bostadsrätterna i Karlskrona uppvisar samma utveckling som i andra kommuner i Sverige. Efter ett mycket svagt utgångsläge växer kärnans attraktivitet och under 2010-talet uppnås en ungefärlig paritet mellan småhus- och bostadsrättspriser.

Jönköpings län har en starkare arbetsmarknadsutveckling än Blekinge under de senaste årtiondena, och Jönköpings priser är sedan 1990 stabila i förhållande till resten av riket. Priserna inom länet börjar divergera 1985 och den utvecklingen tilltar sedan vid mitten av 1990-talet. Habos starka utveckling under de senaste 15 åren är också typisk för den typen av pendlingskommuner som befinner sig i omedelbar närhet till regionens huvudort.

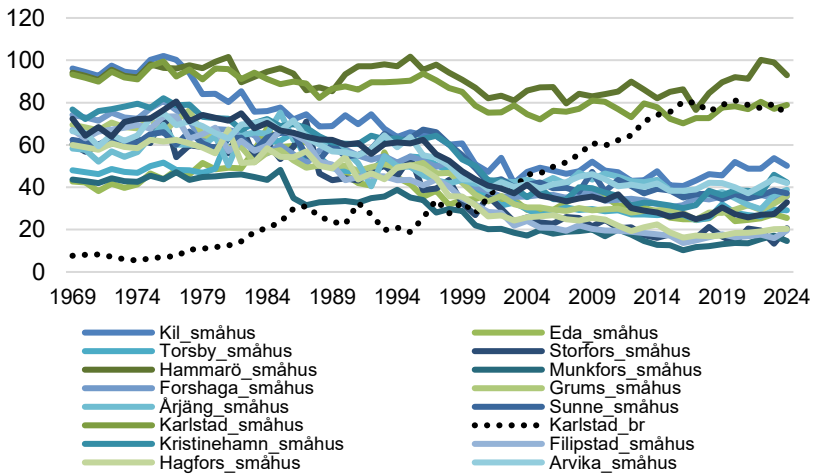
Lika typisk är utvecklingen av bostadsrättspriserna i Jönköping, som börjar från det vanliga mycket nedtryckta läget, ökar starkt efter kreditmarknadens avreglering vilket sedan följs av den lika vanliga försvagningen. Den relativa ökningen tar sedan fart från millennieskiftet, varefter paritet uppnås på 2010-talet. Vid den punkten skiljer priserna i Jönköping och Habo ut sig tydligt från resten av länet.

Svealand

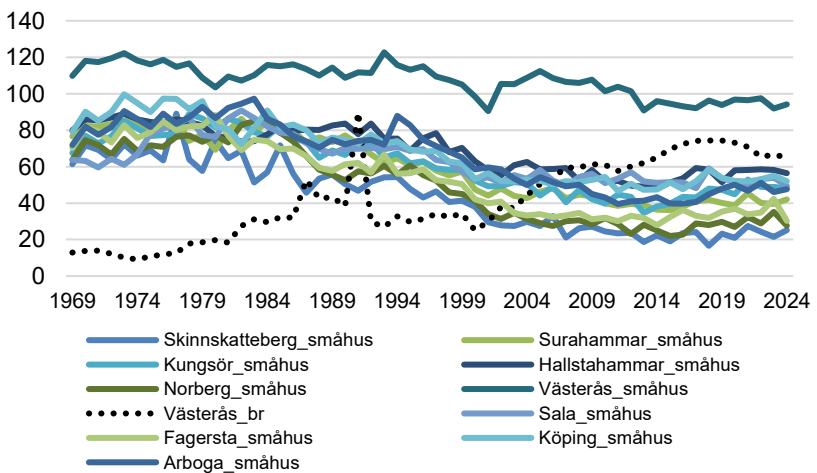
Värmland har en svag arbetsmarknadsutveckling efter den ekonomiska krisen på 1990-talet. Mönstret påminner om Jönköpings län i den meningen att huvudorten Karlstad utvecklas relativt starkt, tillsammans med den viktigaste pendlingskommunen Hammarö. Bostadsrättspriserna i Karlstad utvecklas i linje med de man känner igen från Karlskrona och Jönköping.

Figur A.3 Värmland och Västmanland

Värmland



Västmanland



Man ser också ett skikt med mycket svaga kommuner i Värmland. Munkfors, Hagfors och Filipstad är typiska för de industriorter som försvagats arbetsmarknadsmässigt sedan åtminstone 1970, men trots det hade en relativt hög bostadsproduktion fram till 1990. Kommuner av den typen har idag ett stort strukturellt överskott av bostäder. Västmanland visar i allt väsentligt det förväntade mönstret. Bostadsrättspriserna i Västerås ligger något under vad man kunde

förvänta sig, men huvudortens särställning är sedan krisen på 1990-talet tydlig. De mindre kommunerna är i stort sett prissatta efter sin närhet och därmed pendlingsmöjligheter till Västerås. Bergslagskommunerna skiljer ut sig med den allra svagaste utvecklingen och Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg uppvisar därför samma negativa trend som motsvarande kommuner i Värmland.

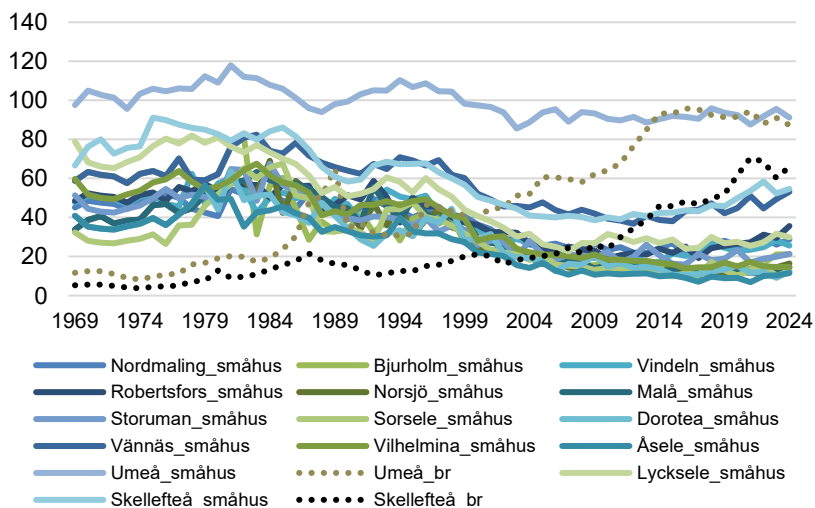
Norrland

Jämtland visar på det förväntade mönstret där centralorten Östersund stärks relativt sett mot det övriga länet. Bostadsrättspriserna visar samma rörelse som i de andra centralorterna.

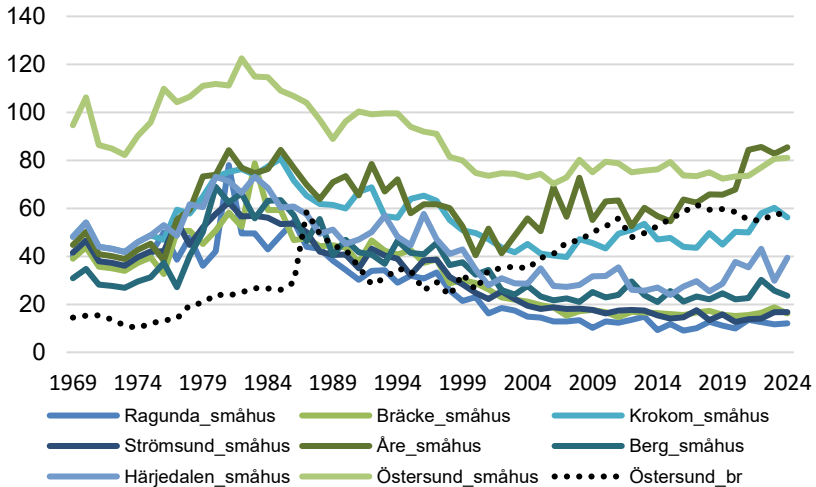
Åre är dessutom ett exempel på ytterligare en trend som blivit tydlig efter 1995. Turistkommuner som Åre, Malung-Sälén, Strömstad, Borgholm och Visby har stigit kraftigt i pris när de blivit centrum för vintersport eller semesterboende. I vissa kommuner är skillnaden i prisnivå även synlig inom kommunen, beroende på om fastigheterna finns vid kusten eller inlandsläge.

Figur A.4 Västerbotten och Jämtland

Västerbotten



Jämtland



I Västerbotten blev Umeås särställning alltmer tydlig efter kreditmarknadens avreglering 1985 och omläggningen av den ekonomiska politiken i början av 1990-talet. Vännäs återhämtning de senaste tio åren reflekterar också närheten till Umeå.

Skellefteå inledde en återhämtning från det att de första satsningarna kring den nya industrialiseringen inleddes under 2020-talet. Den relativt sett starka prisstegringen var kraftigast på bostadsrättsmarknaden. Efter det att produktionen på batterifabriken drogs ned och stängde föll priserna återigen starkt tillbaka. Fallet har under det senaste året varit kraftigast i bostadsrättspriser. De små inlandskommunerna karaktäriseras idag av åldrande befolkningar, stort utbud av bostäder och låga priser. Situationen är snarlik den som råder i de andra mindre kommuner som finns med i appendixet.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2026

- Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning.

2025

- Minsta möjliga motstånd – en ESO-rapport om acceptans för klimatpolitiska styrmedel.
- Algoritmer för allmän nytta: en ESO-rapport om AI, produktivitet och arbetskraftsbehovet i offentlig sektor.
- Raka rör – en ESO-rapport om prisbildning, ägarstrukturer och policyutmaningar på fjärrvärmemarknaden.
- Särskilt utsatta – en ESO-rapport om sambandet mellan etnisk segregation och brottslighet.
- När Sverige säljer – en ESO-rapport om ekonomiska effekter av utländska företagsuppköp.
- Lika barn leka bäst – en ESO-rapport om politisering av kommunchefsposten.
- Innan det är för sent – en ESO-antologi om brottsförebyggande arbete för barn och ung.
- De fattiga och de rika – en ESO-rapport om inkomstjämlighet och inkomströrlighet i Sverige 1991–2021.

2024

- Talande tystnad? En ESO-rapport om självcensur i Sverige.

- I samhällets tjänst? En ESO-rapport om villkoren för forskning och samverkan.
- Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integration.
- Krona på rätt kurs? En ESO-rapport om den svenska valutans utveckling 1993–2024.
- På upplyst grund – en ESO-rapport om myndigheternas remissarbete

2023

- Stability in the Balance – a Report on the Roles of Fiscal and Monetary Policy to the Expert Group on Public Economics.
- Vem bor här? En ESO-rapport om gamla och nya folkräkningar.
- Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi.
- Handel med stor effekt – en ESO-rapport om utrikeshandeln med el.
- Pandemin och pengarna – en ESO-rapport om inkomster, skatter, fördelning och stödåtgärder under covid-19.
- Fritt valt arbete? ESO-rapport om könssegregering i utbildning och yrke.
- Temperaturhöjning i klimatpolitiken – en ESO-rapport om EU:s nya lagstiftning i svensk kontext.
- Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund.
- Tuffa tag och tillit – en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till slutna ungdomsvård.
- Bruk och straff – en ESO-rapport om kriminaliseringen av narkotikakonsumtion

2022

- Bakåtblick på vägen fram – en ESO-rapport om etableringsprocessen på svensk arbetsmarknad.
- Tryggare kan ingen vara? En ESO-rapport om socialförsäkringar och välfärdssystem.
- Samspel för stabilitet – en ESO-rapport om rollfördelningen mellan finans- och penningpolitik.

2021

- I en tid av pandemi – en ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner.
- En beklaglig förlust? En ESO-rapport om erfarenheter och lärdomar av arvsskatt.
- Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation.
- Upp till bevis – en ESO-rapport om experiment som underlag för politik.
- Med gemensamma krafter – en ESO-rapport om kommunal avtalsamverkan.
- Ekonomiska krisers dynamik – en ESO-rapport om företagsomställning och strukturomvandling.
- Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

2020

- Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar.
- Jämställdhet räknas – en ESO-rapport om kvinnors förändrade position i arbetslivet.
- Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet.
- Spänning på hög nivå – en ESO-rapport om elnätets roll för säkra elleveranser.
- Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering.
- Avgörande mål – en ESO-rapport om sysselsättningspolitiska målformuleringar.
- Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform.

2019

- Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet.
- Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel.
- Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning.

- Rätt på EU:s sätt – en ESO-rapport om EU-rättens inverkan på svensk skattelagstiftning.
- Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken.
- Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete.
- Pang för pengarna – en ESO-rapport om Sveriges militära materielförsörjning.
- Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv.

2018

- Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen.
- Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända.
- Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.
- Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar.
- Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser.
- Operation digitalisering – en ESO rapport om hälso- och sjukvården.
- Data i egna händer – en ESO-rapport om personliga hälsokonton.

2017

- Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.
- Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
- Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.
- Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning.
- Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden.
- Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner.

- Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder.
- Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum.

2016

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om struktur-omvandlingen i svenskt näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.
- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.

- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korrupcion på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.

- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomin på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen.
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning.
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande.

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning.
- Välgval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden.
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.

- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? Implications of an expanded EU.

- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan

- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – ett ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.

- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetmått.
- Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.

- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislister för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980.

- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.

- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner. Perspektiv på besparingspolitiken.