

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 innerstadslägena 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.

Hyressättningsens 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 konkurrenssituationen 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 strukturomvandling 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.