RAPPORT

FASTIGHETSÄGARNA

Hyressplittringen

Hur Stockholms bostadsmarknad har förändrats från 1940-talet till idag



Innehåll

Förord 3

Sammanfattning och bakgrund 4

FAS 1 Hyressplittringens ursprung 8

FAS 2 Den nya pariteten och ”kvalitetssplittringen” 14

FAS 3 Avsubventioneringen och bruksvärdets vattendelare..... 19

AVSLUTNING Hyresmarknaden inför 2030-talet 37

Förord

Politiker har länge försökt bygga bort en bostadsbrist som de till stor del har missförstått. Långa köer till ett begränsat antal billiga hyresrätter i Stockholms attraktiva lägen har tolkats som uttryck för generell bostadsbrist. Följden har blivit statliga investeringsstöd och kommunala volymmål utan tillräcklig hänsyn till hushållens faktiska efterfrågan. I dag ser vi resultatet: tomma nybyggda lägenheter i mindre attraktiva lägen, samtidigt som köerna till innerstaden fortsätter att växa. Så lyder den övergripande slutsatsen i denna rapport som författats av ekonomhistorikern Jan Jörnmark.

Rapportens fokus ligger på hyressplittringen, det vill säga den samtida förekomsten av låga hyror i äldre centralt belägna bostäder och betydligt högre hyror i nybyggda lägenheter längre ut från stadens centrum. Splittringen har skapat en alltmer tudelad bostadsmarknad. Unga, nyinflyttade och andra som verkligen behöver en bostad är ofta hänvisade till dyr nyproduktion eller en osäker andrahandsmarknad. Bara etablerade hushåll med lång kötid och, ofta, en bostad att sälja kan förverkliga drömmen om den centrala billiga hyresrätten. För de som redan bor i dessa lägenheter finns möjligheten att vara med om hyresrätterna skulle ombildas till bostadsrätter. Det är en utveckling som nu åter tar fart.

Rapporten visar också hur historiskt låga hyror i ett krympande bestånd tenderar att sätta press på hyresnivåerna i andra fastigheter via bruksvärdesystemet. Därmed försvåras förutsättningarna för att förvalta, utveckla och bygga hyresrätter just där efterfrågan är stark. Låg rörlighet i det äldre centrala beståndet och svårigheter att tillföra nya bostäder på dessa platser bidrar också negativt till arbetsmarknadens funktion med höga samhällsekonomiska kostnader som följd.

Det behövs en bostadspolitik som utgår från hur hyresmarknaden faktiskt fungerar. Bostadens läge måste få större betydelse i hyressättningen, och kommunernas planering behöver grundas på hushållens efterfrågan och betalningsvilja. Samtidigt måste bostadspolitikens sociala ambitioner förverkligas genom träffsäkra stöd till hushåll som behöver hjälp, inte genom generella subventioner som riskerar att styra byggandet fel. Vår förhoppning är att rapporten ska bidra till ökad kunskap en därigenom en nödvändig omprövning av politikers syn på bostadsmarknadens funktion, såväl på nationell som kommunal nivå. Först när vi förstår vad som driver problemen kan vi skapa en bostadsmarknad som fungerar för både hushållen och samhällsekonomin.

Nathalie Brard, förhandlingschef, Fastighetsägarna
Tomas Ernhagen, chefekonom, Fastighetsägarna

Sammanfattning och bakgrund

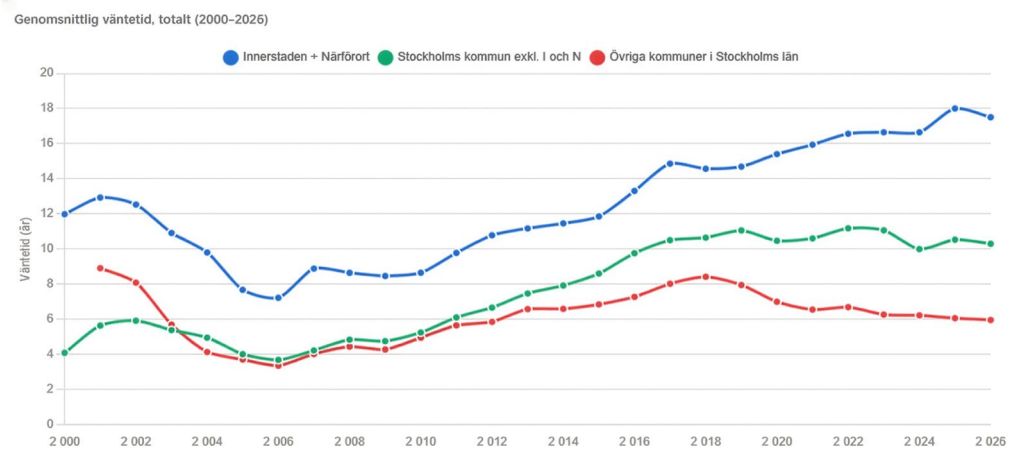
Hyressplittring uppstår när likvärdiga bostäder har starkt olikartade hyror, där de mest attraktiva lägenheterna i många fall har de lägsta priserna. I Stockholmsregionen är hyressplittring idag ett av bostadsmarknadens allra största problem. I de centrala delarna av huvudstaden har det lett till att köerna till de mest prisvärda bostäderna är mer än trettio år långa, samtidigt som det är svårt att hitta hyresgäster till nybyggda bostäder i de yttre delarna av regionen. Den allt större hyresspridningen bidrar också till att öka segregationen, genom att socioekonomiskt svagare hushåll koncentreras till de dyraste och därför minst attraktiva hyreslägenheterna.

Hyressplittringen har mycket gamla rötter i den svenska bostadsmarknaden. Den växte fram under den totalreglerade bostadsmarknaden tid mellan 1942-1970, och den förvärrades sedan i de centrala delarna av regionen när bruksvärdessystemet under 1970- och 1980-talen användes för att jämna ut alla hyror i hela beståndet. Underprissättningen av centrala bostäder ledde då till att incitamenten att ombilda de billiga centrala lägenheterna till fritt prissatta bostadsrätter blev mycket starka. Mytbildningen om ombildningsverksamheten var att ”allmännyttan såldes ut”, men i verkligheten har mer än tre fjärdedelar av de fastigheter som ombildats varit privatägda.

Möjligheterna att både bo i centrala lägen med låga hyror och sedan ombilda lägenheterna till bostadsrätter med stora vinster minskade rörligheten i beståndet och skapade efterhand en växande knapphet vilket ledde till att väntetiderna för nya hyreskontrakt ökade. Under 2000-talets första decennier kom väntetiderna att tolkas som att det rådde en generell bostadsbrist, vilket gjorde att det politiska trycket att bygga fler hyresrätter ökade. Reformer och nytolkningar av bruksvärdessystemet hade parallellt med detta också lett till att hyressättningssystemet luckrats upp och heterogeniserats. Tolkningen av att köerna var detsamma som en garanterad efterfrågan samtidigt som det var möjligt att ta ut högre hyror i nyproduktionen skapade också intresse för hyressektorn från nya privata aktörer. Produktionen av hyresrätter ökade därför snabbt under 2010-talet, främst i regionens ytterkanter.

Det som växte fram var ett helt nytt band av högt prissatt hyresbostäder i Stockholmsregionens mer perifera delar. Efter mitten av 2010-talet kom den nya hyresrättsproduktionen i kommuner som befinner sig på flera mils avstånd från regionens kärna inte bara att vara nästan dubbelt så dyr som den som finns på malmarna i centrala Stockholm. Det har under de senaste tio åren helt förändrat karaktären på köerna. I de centrala delarna fortsätter de att öka, och ombildningsverksamheten har de senaste åren tagit ny fart. I de yttre delarna av regionen underskattade man däremot konkurrensen från både bostadsrätts- och småhusmarknaderna, vilket gjort att resursstarka hushåll väljer bort de nya dyra hyreslägenheterna. Utvecklingen riskerar att leda till en ökade pendling genom att starkare hushåll söker sig till småhus allt längre ut i regionen, samtidigt som segregationen ökar när resurssvaga hushåll tvingas välja de dyraste

Figur 1. Kötider till lägenheter i olika delar av Stockholms län



objekten på marknaden. Som ett resultat av detta utvecklas bostadsköerna idag helt olikartat inom Stockholmsregionen *(figur 1).*

Den absolut grundläggande orsaken till utvecklingen är heterogeniseringen av bostadsmarknaden, där allt fler alternativ skapats. Det gör också att det skapas ett tryck att upprätta flera olika köer till ”billigare” lägenheter och att en ständig önskan om att ”bevara” de billigaste delarna av hyresmarknaden dominerar debatten. Men vare sig olika kösystem eller uppskjutna renoveringar kan lösa problem som skapats av ett drygt halvsekel av misslyckade regleringar. [1]

Bakgrund

Hyressplittringen uppstod efter att hyresregleringen tillsammans med en reglering av bostadsrätts- och delar av småhusmarknaden infördes 1942. Den hyressplittring som sedan skapades under de decennier som bostadsmarknaden var totalreglerad växte därefter fram efterhand som det etablerades flera olika hyresnivåer efterhand som inflationen ökade byggkostnaderna. Det begränsade flyttviljan och rörligheten på bostadsmarknaden, varefter efterfrågeöverskotten och ”köerna” skapade behov av produktionsvolymer som blev samhällsekonomiskt ohållbara.

Det ledde i sin tur till reformer mellan 1968-1970 som liberaliserade två delmarknader. När småhus- och bostadsrättsmarknaderna blev fria skapades en ny och annorlunda konkurrens för den fortfarande bruksvärdesreglerade hyresmarknaden. Den nya småhusmarknaden blev sedan snabbt en stark konkurrent framförallt för de nya dyra hyresrätter som samtidigt hade byggts. För att lösa hyressektorns problem introducerades därför olika former av subventioner och direkta stöd efter 1975. Subventionerna användes sedan för att minska splittringen i hyresnivåerna genom att hålla tillbaka hyrorna i nyproduktionen. Det minskade den traditionella hyressplittringen, men

[1] Länsstyrelsen i Stockholms senaste årsrapport om bostadsmarknaden i Stockholmsregionen har det man kallar ”bristen på prisvärda hyresbostäder” och de ökade kötiderna som genomgående tema för hela rapporten. En analys av orsakerna till att ”bristen” uppkommit saknas dock helt, framför allt därför att rapporten helt utlämnar bruksvärdessystemet i analysen av bostadsmarknaden. Bruksvärdessystemet nämns bara kort i en fotnot på sidan 34. *Läget i länet – Bostadsmarknaden i Stockholmsregionen* (Stockholm 2026).

skapade också allt starkare incitament att ombilda enskilt ägda hyresfastigheter till fritt prissatta bostadsrättsföreningar.

De växande kostnaderna för subventionerna ledde därefter till nästa våg av reformer 1993-94 när subventionerna avskaffades. Det ledde till att lägesfaktorn för första gången på ett halvsekel slog igenom i den svenska bostadssektorn. Följden blev den starkaste urbaniseringsprocessen på ett sekel. I Stockholm steg bostadsrättspriserna mellan 1995-2010 med 20 procent om året i fasta priser. Det innebar att gapet mellan bostadsrättspriser och hyror ökade kraftigt och att omvandlingsvinsterna stegrades i motsvarande takt. Men även hyresmarknaden förändrades. När subventionerna avlägsnades slog de stegrade byggkostnaderna igenom i dyrare nyproduktionshyror. Parallellt med det har också presumtionshyror, egensatta hyror och modifieringar av allbolagen lett till en växande heterogenisering av bostadsmarknaden.

Resultatet av förändringarna har blivit att hyresspridningen har återkommit men också helt ändrat karaktär. Vid 2000-talets början var hyresnivåerna i samtliga delar av Stockholmsregionen kraftigt sammanpressade. Det innebar att man verkligen kunde tala om en kö, där den helt avgörande skillnaden inskränkte sig till läget. På 2020-talet är den bilden helt förändrad. Den växande hyressplittringen har lett till att de tidigare sammanhållna köerna fallit sönder i en solfjäderform, där kötiderna varierar mellan noll och mer än trettio år.

Förändringarna har lett till att det idag är meningslöst att tala om ”en bostadskö”. Det som finns är olika bostadsköer i olika lägen, där kötiderna varierar mycket kraftigt. De olikartade kölängderna karaktäriserar samtliga lokala marknader i Stockholmsregionen, och ett tydligt drag är att deras tillväxt startar när nyproduktionen tar fart under andra halvan av 2000-talets första decennium. Det som gör de äldre lägenheterna mer attraktiva är alltså den högre hyran i de nya årgångarna. När det händer startar en annan tydlig tendens: de äldre och billigare lägenheterna blir efterhand en allt mindre del av de förmedlade lägenheterna. De dyrare nyproduktionshyrorna ökar alltså incitamenten för att stanna kvar eller på annat vis behålla sin äldre ”billiga” lägenhet.

De billigaste hyrorna med de längsta kötiderna kan direkt härledas till bruksvärdesprissättningens misslyckanden. Den långa perioden av sammanpressade hyror ledde till att ett brett band av lågt prissatta bostäder skapades i de inre och mest attraktiva delarna av Stockholmsregionen mellan 1975-1995. Hyresskillnaderna mellan dessa lågt prissatta bostäder och de dyrare nyproducerade bostäderna ökar sedan drygt tjugo år tillbaka oavbrutet. Det ökar också premien för att ombilda de lågt prissatta lägenheterna till bostadsrätter.

Den paradoxala effekten av det blir att dessa billiga bostäder blir allt mindre tillgängliga, samtidigt som de dominerar den politiska debatten om bostadsmarknaden. De billiga äldre bostäderna förvärrar därför problemen, när den förenklade analysen och debattklimatet koncentreras på den gränslösa efterfrågan som existerar till den mycket lilla del av bostadsmarknaden som har låga hyror i centrala lägen. Koncentrationen av uppmärksamheten till den allra minsta marknaden med de överlägset längsta köerna leder sedan till att efterfrågan på hyreslägenheter överskattas. Det riskerar då att leda till överoptimistiska bedömningar av marknaden, vilket sedan leder till att dyra och icke konkurrenskraftiga lägenheter blir en allt större del av marknaden. Bostadsdebatten får då en egenartad cyklicitet, där diskussionen om ”bostadsbrist” snabbt slår över

i en nytt tonläge när ”tomma lägenheter” och hyresförluster blir centrala frågor. Det förefaller också vara exakt det som hänt under de senaste åren.

Överoptimismen eldades också på av förenklade analyser från Boverket och länsstyrelserna om det framtida ”behovet ” av bostäder som inte alls tog hänsyn till prisets betydelse för efterfrågan. Prognoserna bidrog sedan till att det mellan 2015 och 2025 byggdes bostäder som det idag är svårt att finna hyresgäster till. Orsaken till det är att hyressplittringen kommit tillbaka med samma styrka som den hade i mitten av 1960-talet, och att den dessutom nu förvärras ytterligare genom konkurrens med småhus och ombildningar till bostadsrätter.

Det som hände visar med eftertryck att bostadsmarknadens problem är strukturella och därför omöjligen kan lösas genom enkla kvantitativa lösningar som består av produktionsökningar som inte tar hänsyn till att efterfrågan varierar kraftigt mellan olika bostadstyper och prisnivåer. Ett av de absolut största strukturella problemen har skapats av att hyressystemet under nästan två decennier användes för att jämna ut hyrorna i hela beståndet.

Det skapade sedan ett permanent underprissatt segment av hyreslägenheter som sedan framstår som allt ”billigare” för varje år som hyrorna i nyproduktionen stiger. Det gör också att efterfrågan på det segmentet alltid ökar. Ironiskt nog betyder det att försök att ”bygga bort bostadskön” inte bara är omöjliga att förverkliga – de kommer tvärtom att öka köerna till de lägst prissatta lägenheterna eftersom den dyra nyproduktionen får de äldre att framstå som ännu billigare. Det är också exakt det som hänt de senaste femton åren, när produktionen av hyresrätter ökat kraftigt i Stockholmsregionen, parallellt med att registreringarna i bostadskön växt från cirka 300 000 till drygt 900 000 mellan 2010 och 2025.

Påståendet att de ”billiga lägenheterna” kan lösa de problem som finns är därför meningslöst på flera sätt. För det första krävs det mycket omfattande lagändringar för att permanenta dessa lägenheter. Sådana lagändringar skulle både behöva innehålla förbud mot ombildningar till bostadsrätter och inskränkningar i rätten att renovera lägenheterna. Men eftersom en slumpmässig fördelning efter kötid inte skulle lösa några av de problem som finns med trångboddhet och resurssvaga hushålls tillgång till bostäder måste det sedan också skapas mycket detaljerade regler för fördelningen av de extremt attraktiva och i så fall sannolikt förstatligade ”billiga lägenheterna”. Förändringar av den omfattningen skulle vara så långtgående att möjligheterna att få politisk majoritet för dem är obefintlig. [2]

[2] Länsstyrelsen har börjat uppmärksamma de olikartade förutsättningar som prisnivåerna innebär för hyresmarknaden. Trots det var det alltså en del som inte analyserades överhuvudtaget i deras senaste årsrapport om läget på regionens bostadsmarknad. På hemsidan skriver Nanny Andersson Sahlin och Henrik Weston som är deras experter i bostadsfrågor: ”Vår utgångspunkt är att det behöver finnas bostäder för alla inkomstnivåer i huvudstadsregionen. Vi ser att efterfrågan på hyresrätter minskar kraftigt när hyran för en normalstor trea passerar 10 000 kronor i månaden. Samtidigt växer köerna till de bostäder som många faktiskt har råd med, medan nyproducerade lägenheter med höga hyror kan stå tomma betydligt längre.... Vi kan inte lösa Stockholms bostadsutmaningar genom att bara bygga fler bostäder. Det behövs en blandning av bostäder i olika storlekar, upplåtelseformer och prisklasser. Eftersom nyproduktionen ofta ligger på nivåer som många hushåll inte har råd med är det viktigt att ta till vara det befintliga bostadsbeståndet, där många av de mer överkomliga bostäderna finns.” https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/om-lansstyrelsen-stockholm/nyheter/nyheter---stockholm/2026-06-12-bostadsbyggandet-i-stockholms-lan-moter-inte-hushallens-behov.html

FAS 1

Hyressplittringens ursprung

I april 1967 skrev statssekreterare Rune Tilert en promemoria till inrikesminister Rune Johansson som sammanfattade de problem regeringen stod inför när den var i färd med att lägga fram två propositioner som skulle avreglera hela bostadsmarknaden. För en nutida läsare är det slående att hans text lika gärna kan läsas som en analys av hur situationen på bostadsmarknaden ser ut hösten 2026: Ett bibehållande av regleringssystemet skulle medföra olägenheter i olika avseenden. Hyrans fixering vid 1942 års nivå eller för senare byggda hus den produktionskostnad som gällde då huset byggdes bidrar till uppkomsten av en hyressplittring. Hyrorna för äldre lägenheter jämförda med hyrorna för nyare byggda lägenheter har i många fall blivit lägre än vad som är motiverat i skillnaderna i bruksvärde. Den lägre hyran i äldre lägenheter blir en slags subvention som inte bestäms av den boendes behov utan utgår i stort sett slumpmässigt. Det medför en orättvisa... som särskilt drabbar de unga familjerna och som leder till en bristande rörlighet på bostadsmarknaden.[3]

Hyressplittring hade snabbt blivit ett problem efter det att hyresregleringen infördes 1942. Regleringen hade varit avsedd som en tillfällig kristidsreglering, men när den inte avlägsnades efter krigsslutet ledde det fortsatta inflationstrycket till att produktionskostnaderna för nya bostäder steg kontinuerligt. I nästa steg gjorde det att ett årsringssystem med ständigt stegrade hyror blev ett dominerande drag på bostadsmarknaden. De fallande reala hyrorna i det äldre beståndet ledde sedan till att växande väljargrupper fick ett allt starkare intresse av att regleringen fanns kvar.

De allt lägre hyrorna i det äldre beståndet ledde till att incitamenten att flytta blev allt mindre. Det gjorde att rörligheten i hyresbeståndet minskade, samtidigt som efterfrågeöverskotten (köerna) till de äldre bostäderna växte. Den enda politiskt möjliga lösningen blev att ständigt öka nyproduktionen för att göra det möjligt för unga hushåll att komma in på bostadsmarknaden *(figur 2 a)*. Den svaga rörligheten ledde också till att nybyggda stadsdelar åldrades snabbt. Det gjorde i sin tur till att investeringarna i social infrastruktur ökade. De oavbrutet stegrade produktionsvolymerna tvingade redan 1951 fram en reglering av kreditmarknaden. I takt med exportindustrins högkonjunktur och därmed starka investeringsbehov blev den situationen alltmer ohållbar under 1950- och 1960-talen.[4]

Regeringen tillsatte därför under 1963 en utredning för att avveckla regleringen. Hyressplittringen stod i absolut centrum för kommissionens arbete, som under 1967-69 resulterade i lagförändringar som löste upp den totalreglering av bostadsmarknaden som då rådde. Totalregleringen bestod av hyreskontrollagen tillsammans med

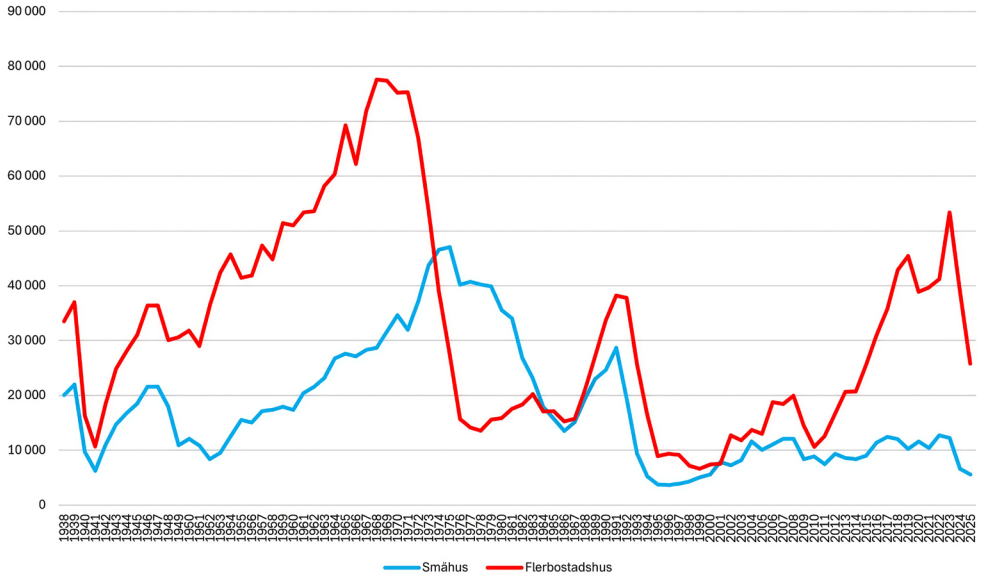
[3] Intern arbetspromemoria med titeln ”Bostadspolitiska paketet. Efterkrigstidens bostadspolitik”. Från Reidar Tilert till Rune Johansson, daterat 19670407. Rune Johanssons arkiv, låda 16, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek.

[4] 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 Åsbrinks tid minns dem med annat än den djupaste olust. Vi var som en samling förskrämda skolelever ständigt utsatta för magisterns utskällningar och mycket kännbara straffmetoder. Det kan tyckas egendomligt att mäktiga storbankschefer lät hunsa med sig på det sättet. Förklaringen var enkel. Vi var helt i hans våld.” I Jan Wallander *Forskaren som blev bankdirektör* (Stockholm 1998.), sid 83.

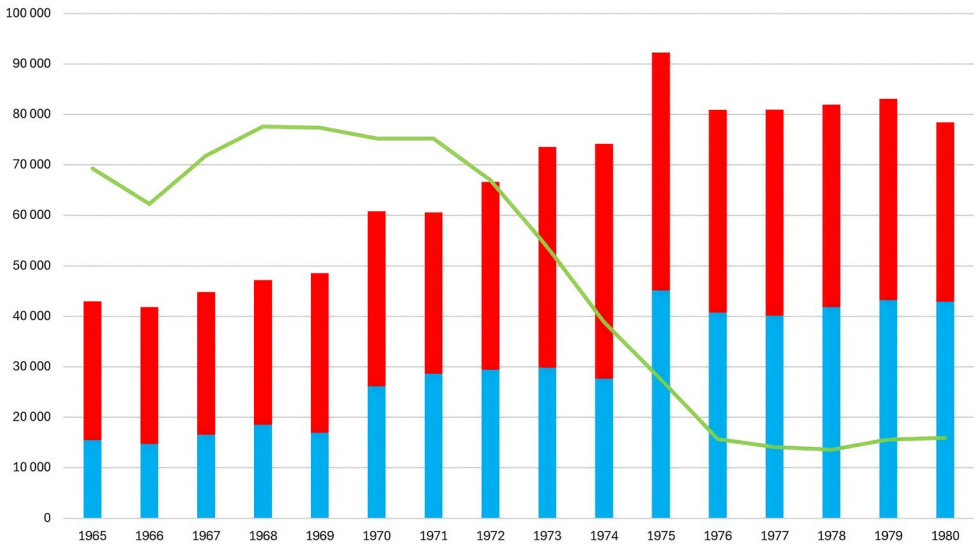
8

bostadsrättskontrollagen, vilket sedan hade kompletterats med en överlåtelsekontroll av priserna på statligt belånade egnahem.[5] Den totalkontroll av bostadsmarknaden som rådde fram till slutet av 1960-talet är också den centrala faktor som skiljer dagens situation mot den som rådde då. På den tiden existerade bara en liten restmarknad med småhus utan statliga lån. Den marknadens storlek var relativt stabil med volymer på drygt 15 000 enheter varje år. *(figur 2 b).*

Figur 2a. Bostadsproduktion 1938–2024 KÄLLA: SCB



Figur 2b. Produktion av lägenheter i flerfamiljshus (grön linje),produktion och andrahands-försäljning av småhus 1965–80 KÄLLA: SCB



[5] Den mest klassiska och mycket läsvärda analysen av regleringarna och det dåvarande tillståndet på den svenska bostadsmarknaden är Ragner Bentzel/Ingemar Ståhl/Assar Lindbeck *Bostadsbristen: en studie av prisbildningen på bostadsmarknaden* (Stockholm 1963). 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.

FÖRDJUPNING – Hyressplittringen på 1960-talet

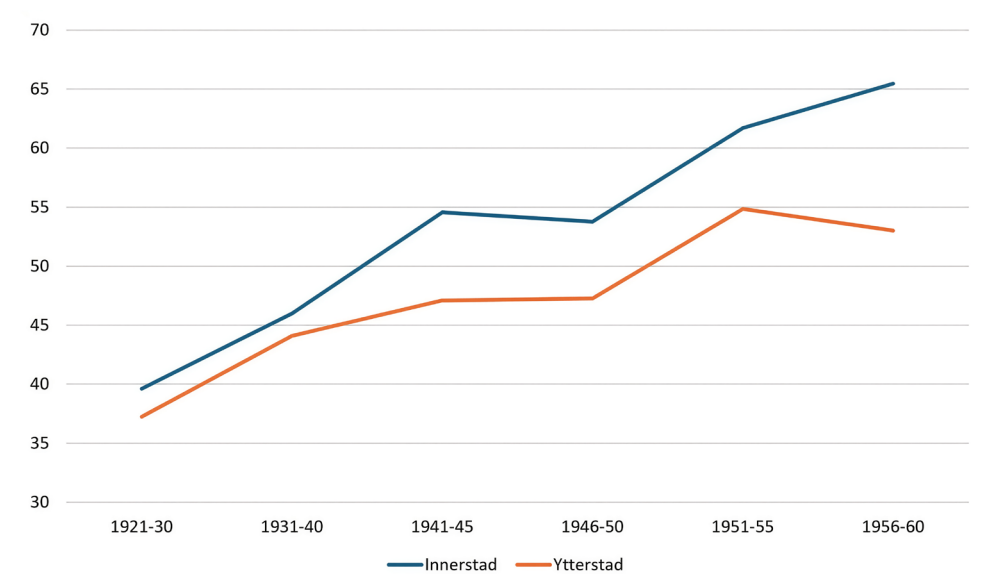
Som en särskild del av den utredning som ledde fram till avregleringen genomfördes en undersökning av hyresmarknaden i tio större svenska städer. Motivet för det angavs som: ”Hyresregleringen [har] inte hindrat uppkomsten av betydande nivåskillnader mellan hyror... En följd av regleringen är att de skillnader i lägenheternas bruksvärde som föreligger mellan centralt och perifert belägna hus endast i ringa grad återspeglas i hyrorna. Det är av intresse att få en närmare kännedom om hur omfattande den påtalade hyressplittringen är [och] i vad mån en lägenhets mer eller mindre förmånliga läge för närvarande återverkar på hyresnivån... I den mån det visar sig, att den gällande lagstiftningen motverkar en erforderlig anpassning av hyrorna till lägenheternas bruksvärde, bör undersökas, vilka ändrade regler som kan komma i fråga.”

Undersökningen är den mest omfattande jämförelsen av hyresnivåer på bostadsmarknaden som genomfördes under hela andra halvan av 1900-talet. Den visade på systematiska undervärderingar av centralt belägna lägenheter i samtliga de tio städer som ingick och den utgör fortfarande en relevant jämförelse för den situation som råder vid mitten av 2020-talet. Skillnaderna mellan välbelägna lägenheter i centrala Stockholm och nybyggda lägenheter var då drygt 60 procent *(se figur 3)*.

Det är samma typ av skillnader som karaktäriserar det nutida tillståndet i Stockholmsregionen från och med det första decenniet av 2000-talet. Det var också efter den tidpunkten som kötiderna kraftigt började skilja sig för lägenheter inom samma områden (se vidare avsnitt 3). Parallellerna mellan 1960-talets utveckling och den utveckling som tog fart under 2010-talet är mycket stora.

Figur 3. Hyra i kronor per kvadratmeter i olika årgångar av bostadsbeståndet och delar av Stockholm 1964

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



Eftersom hyressplittringen och den bristande rörlighet det skapade var det huvudproblem som kommissionen skulle lösa blev det viktigaste målet för reformerna att skapa paritet mellan de olika bostadsformerna på marknaden. Medlen blev en avreglering av småhus och bostadsrättsmarknaderna, tillsammans med att bruksvärdessystemet infördes på hyresmarknaden. Bruksvärdet var avsett att skapa ett marknadskonformt system, med garantier för exceptionella situationer där mycket höga hyror kunde göra besittningsskyddet meningslöst: 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... Däremot ger bruksvärderegeln 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.[6]

Assar Lindbeck, som tillsammans med Tilert ledde utredningsarbetet, har beskrivit hur en kombination av politisk taktik och juridisk oklarhet sedan ledde till att det omedelbart skapades ett betydande utrymme för hur bruksvärdeshyran skulle tolkas. Redan 1972 beskrev Lindbeck att även om lagen fungerat som den var tänkt skulle tillämpningen ha skapat problem: [...] 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 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. [7]

När sedan bruksvärdessystemet infördes i nyproduktionen fanns det därför redan från början ett mycket stort tolkningsutrymme, och de första rättsfall som överklagades till högre rätt blev viktiga för att utveckla praxis. Det var två nybyggda fastigheter på Södermalm som vintern 1971 fick förstagångshyrorna prövade. 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 genom möjligheten att bygga på tomträttsmark med låga kommunala avgälder. De båda prövade husen hade inte denna fördel, utan konfronterades med höga tomtpriser.[8]

---

[6] 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)

[7] Lindbeck, A., *Hyreskontroll och bostadsmarknad* (Stockholm 1972), s 124–128, citatet på s 127.

[8] 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.*



Stockholms innerstad. Skillnaderna mellan reglerade hyror och marknadspriser har präglat bostadsmarknaden och stadsutvecklingen sedan 1970-talet.

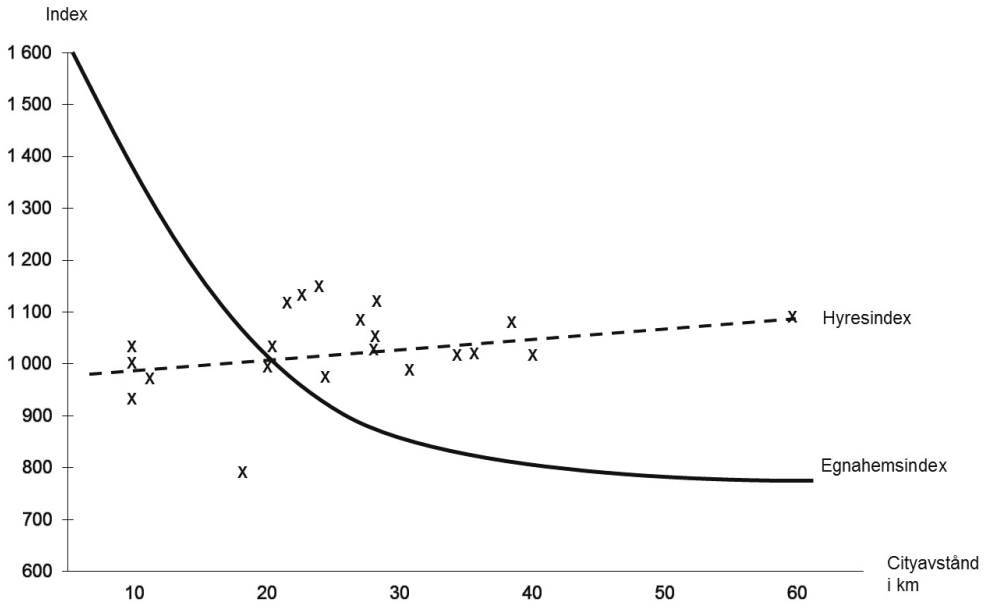
Domarna sänkte lönsamheten i nyutvecklingen av hyresrätter och blev startpunkten på en nu nästan sex decennier lång period där bruksvärdet ständigt omdefinierats av olika juridiska och politiska tolkningar. Tillsammans med andra lagstiftningsmässiga ingrepp och stöd har det lett till att hyressplittringens karaktär förändrats samtidigt som stadsutvecklingen karaktäriserats av en stor oförutsägbarhet.

Den problematik som skapades av låga reglerade hyror var tidigt kända, och 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 halvseklet. 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 figuren, där priserna på villor varierade direkt med avståndet till centrum *(figur 4)*. För de reglerade hyrorna var däremot sambandet inverterat. Det innebar att den mest attraktiva produkten var lägst prissatt, vilket skapar ett permanent efterfrågeöverskott (brist) på den. När det senare under 1970- och 1980-talen visade sig att priset på bostadsrätter varierade på samma sätt som villapriserna innebar det att det fanns betydande arbitragevinster om hyresrätterna kunde flyttas över till bostadsrättsmarknaden. Det har sedan fortsatt att vara en absolut huvudfaktor för utvecklingen av bostadsmarknaden i Stockholm och andra större städer under de senaste femtio åren. Marknadsreformerna innebar därför det att den ”enkla” hyressplittring som rått fram till dess komplicerades genom att det också uppstod en marknadssplittring, där en växande mängd bostäder prissattes fritt samtidigt som det fanns en politiskt och juridiskt reglerad marknad för hyresrätter parallellt med den. Fenomenet har paradoxala delar, eftersom den fria marknad för småhus och bostadsrätter som snabbt växte fram efter 1968 *(figur 5)* gjorde det mycket enklare för den övervägande delen av hushållen att tillfredsställa sin bostadsefterfrågan. De nya avreglerade marknaderna har

ända sedan dess utövat ett ökande tryck den fortfarande reglerade hyresmarknaden på flera sätt. Det trycket har ända sedan 1970-talet haft en central betydelse för den svenska bostadspolitiken och samhällsutvecklingen. Vid mitten av 2020-talen kan man bara konstatera att de fem decennier som gått sedan dess utmärks av en häpnadsväckande oförmåga att lösa dessa problem.

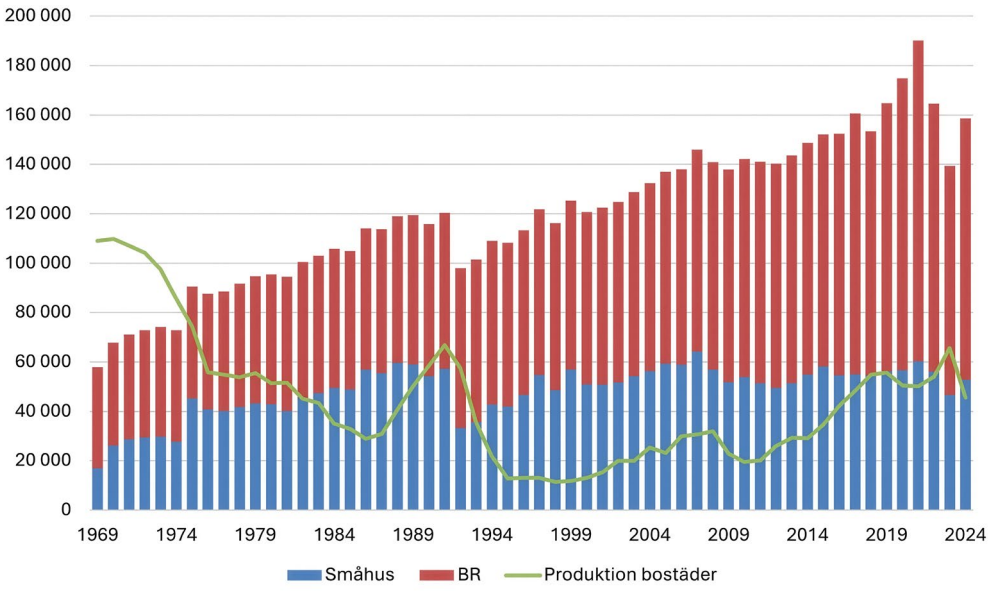
Figur 4. Priser och hyror på olika avstånd från centrum för småhus och hyreslägenheter 1970

KÄLLA: Figur av Åke M Andersson, från Stockholms stads generalplaneberedning, återgiven i Byggnadsindustrin nr. 31, 1971



Figur 5. 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.



FAS 2

Den nya pariteten och ”kvalitetssplittringen”

Reformerna ledde alltså till att hyressplittringen fick en annorlunda innebörd än den hade före avregleringarna. Från ett utgångsläge där den reflekterade skillnaderna mellan olika hyrda bestånd, har den sedan 1970 i ständigt växande grad också reflekterat skillnaderna både mellan hyrda bestånd och de två egenägda bestånden.

Parallellt med att de juridiska definitionsproblemen av bruksvärdet började bli tydliga växte också en ny småhusmarknad fram i mycket hög takt *(figur 2 b och 5)*. Småhusens genombrott var den största förändringen av svensk bostadsmarknad sedan hyresregleringen hade genomförts. Den snabba utvecklingen förklarades av att andrahandsmarknaden öppnades, men också av den tidens höga marginalskatter. Med statliga lån och en avdragseffekt på mer än 60 procent blev de reala räntekostnaderna negativa för medelinkomsttagarna.[9] De jämförelser som gjordes kom fram till att kostnaden för att bo i ett egenägt småhus var lägre än hyran för en motsvarande nybyggd lägenhet. Paritetsproblemet som de statliga utredningarna hade ägnat så stor uppmärksamhet hade alltså utvecklats från att var en enkel fråga om hyressplittring i ett homogent bestånd av hyreslägenheter, till att bestå av en brist på paritet mellan ägt och hyrt boende.

Småhusens överlägsna konkurrenskraft ledde till att nyproduktionen av flerfamiljshus föll snabbt och bostadsmarknaden konfronterades därför redan 1972-73 med problem som ingen hade föreställt sig. De nybyggda flerfamiljshusen hade tusentals tomma lägenheter, samtidigt som det fanns en mycket stor efterfrågan på subventionerade småhus.[10] Hyressektorn hade hamnat i ett kristillstånd, och bara några enstaka år efter reformernas genomförande blev det därför nödvändigt att genomföra en total förändring av bostadspolitiken. Fundamenten för den förändrade politiken blev en omdefinition av det nyligen införda bruksvärdesbegreppet, samtidigt som allmänna byggsubventioner introducerades.[11]

---

[9] Södersten B/Sandelin B *Betalt for att bo* (Stockholm 1978) var en mycket uppmärksammad 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.

[10] En stor samling debattböcker skrevs åren 1970-1974 om de omfattande problem som omedelbart hade uppstått i de nybyggda flerfamiljshusområdena. Nämnas kan *Rapport Tensta* Olle Bengtzon/Jan Delden/Jan Lundgren (Stockholm 1970), *Fallet Rosengård* Carin Flemström/Alf Ronnby (Stockholm 1972) och Hans Brattberg *Olägenheter till tusen* (Stockholm 1973)

[11] Paritet – 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 ändå ökade 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 1973-74. 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.

Problemet var inte längre bostadsbrist utan att småhusmarknaden skapat en 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 blev det ett medel för att skapa en utjämning i hela det hyrda bostadsbeståndet. Orsaken till det var att det var de helt nybyggda lägenheterna i ”miljonprogrammet” hade de högsta hyrorna och därför behövde skyddas från konkurrens. Som ses av *figur 6 a-c* blev det också en framgångsrik strategi, och utjämningen under 1980-talet var i det närmaste fullständig. Men strategin krävde mycket stora subventioner, samtidigt som en oavsedd bieffekt blev att hyressektorn utsattes för ett växande tryck att genomföra bostadsrättsombildningar.

Det förändrade innehållet i bruksvärdet flankerades efter 1975 av de stödformer som blev grunden för bostadspolitiken fram till början av 1990-talet. Målet var att skapa paritet mellan de olika boendeformerna genom den nya tolkningen av bruksvärdet och subventioner. Utredningen *Solidarisk bostadspolitik* (SOU 1974:17-18) lade grunden för stödpolitiken, och i dess förarbete sammanfattades den nya situationen koncist: *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 härledas till det köpmotstånd mot nyproducerade lägenheter som en hyressplittring skapar och till den starkt ökade betydelse skatteeffekterna fått.*[12]

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. 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. För att undvika ett prisfall i de nybyggda ”miljonprogramsområdena” krävdes att man fick kontroll över prisbildningen. Hyrorna behövde därför anpassas till kostnaderna i nyproduktionen: *Priserna i nyproduktionen kommer på sikt att styra prisutvecklingen i det äldre bostadsbeståndet... Prisnivån för nya lägenheter får därför särskild betydelse den närmaste tiden, eftersom det är angeläget att utjämna prisskillnader och få en jämnare spridning av lediga lägenheter över hela beståndet.*[13]

Den samtidiga konkurrens som de nybyggda miljonprogramslägenheterna utsattes för från både de utvecklingsbara innerstadslägena och de nybyggda småhusen gjorde att utjämningsmålen blev mycket omfattande. I den helt centrala utredningen Solidarisk Bostadspolitik konstaterade man att: *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 hustyper 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...*[14]

---

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

[13] Proposition 150:1974 angående riktlinjer för bostadspolitiken s 40.

[14] SOU 1974:17 *Solidarisk bostadspolitik,* s 163.

I Stockholms kommuns saneringsutredning, som var vägledande för moderniseringen av innerstaden under 1970- och 80-talet, beskrevs den nya inriktning som bruksvärdesprincipen skulle få på ett koncist sätt: *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.*[15]

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 kunde innebär mer än cirka tio procents hyresskillnad. I praktiken användes ”potten” för att hålla ned hyrorna i det nybyggda beståndet.[16]

På *figur 6* (nästa sida) ses hur hyrorna utvecklades i Stockholm och andra delar av landet mellan 1975 och 1995. Där framgår tydligt att hyresutjämningsstrategin var effektiv under det första årtiondet efter subventionernas genomförande. Men strategin var kostsam eftersom den innebar att byggandet inte styrdes av marknadsvillkor och attraktivitet utan av subventionernas storlek.[17] Det innebar också att upprustningen av innerstäderna under perioden 1975-1995 (när subventionerna fasades ut) kom att bli relativt sett långsammare än den annars skulle ha blivit. Genom de generella subventionerna och prisutjämningen förhindrades innerstadslägenheterna att utnyttja den fördel de skulle kunnat ha vid en fri prisbildning. Den fördröjda utvecklingen av innerstäderna gynnade i stället småhusbyggandet under 1970- och 80-talen. Dessa förhållanden demonstreras också av den relativt svaga befolkningsutveckling som de allra flesta av landets större stadsområden hade under tiden fram till mitten av åttiotalet.[18]

Samtidigt innebar besluten om att införa generella subventioner och den modifierade tolkningen av bruksvärdet att det skapades stabila villkor för utvecklingen i innerstäderna från och med 1975. I samtliga större svenska städer ser man att det blev startpunkten för uppgången i bostadsrättspriserna. Uppgången innebar självklart att

---

[15] Kommunstyrelsens utlåtanden och memorial 1974, Bihang nr 25: ”Riktlinjer för det fortsatta förnyelsearbetet i de äldre bostadsområdena”, s. 8-9.

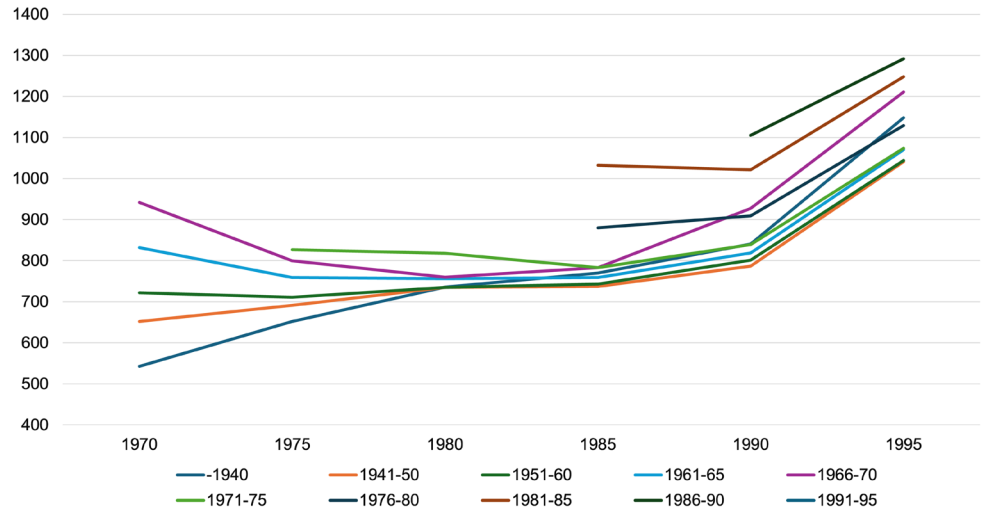
[16] SOU 1981:77 *Hyresrätt 3* innehåller en redogörelse för rekommendationer för hyrespottens fördelning på s 122-125. I samband med avslaget för en motion om större betydelse för lägesfaktorn gjorde Bostadsutskottet 1984 ett uttalande som tydligt visade den annorlunda tolkning som bruksvärdet fått 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 s Rittri B *Bruksvärdeshyra: lagregler och praxis* (Stockholm 1985) s 167.

[17] 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).

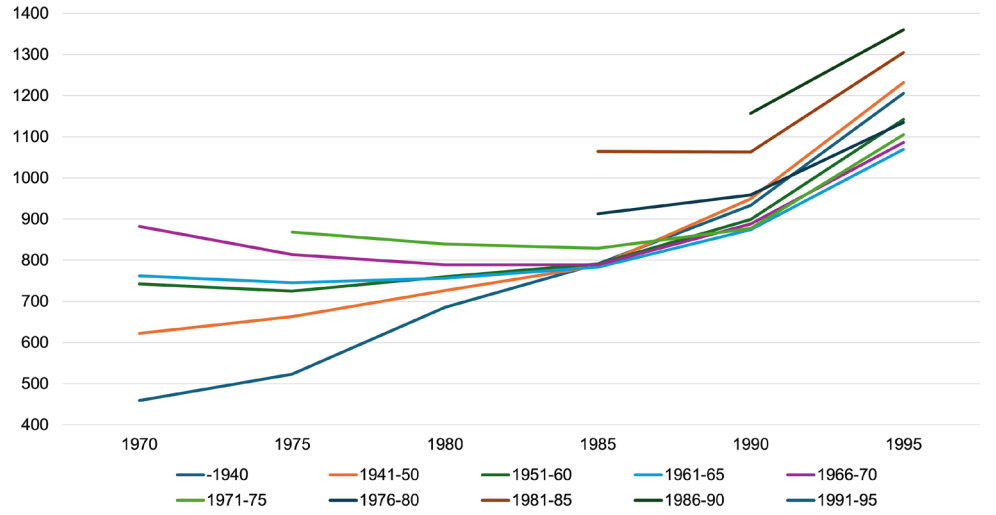
[18] I efterhand kan de låga priser som under sjuttiotalet gällde för förvärv av äldre fastigheter i Stockholm eller Göteborg uppfattas som att centrala lägen var oattraktiva. Samtida källor bekräftar däremot att de verkligen var attraktiva och att de låga priserna var en reflektion av den osäkerhet 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 latenta efterfrågan som existerade.

Figur 6a. Hyresutveckling 1970–95. Stockholm

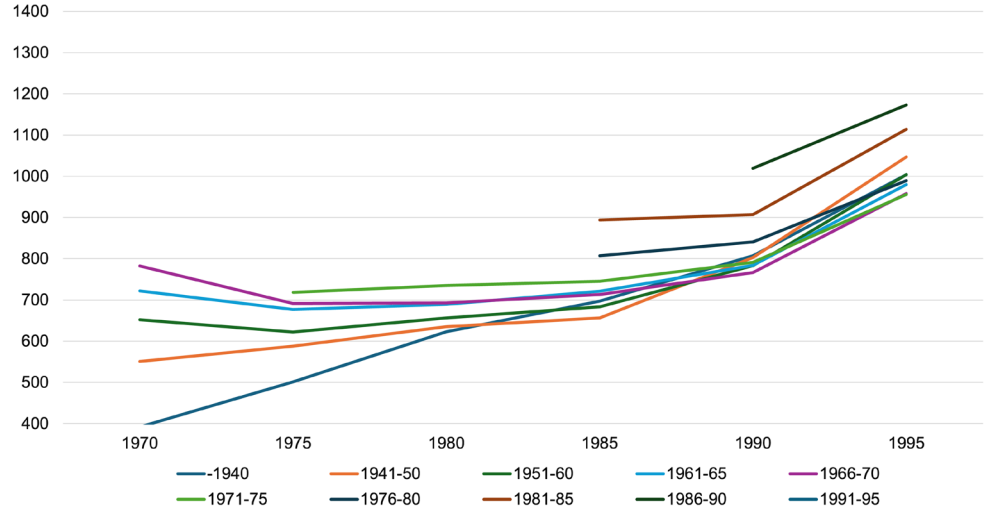
KÄLLA: Statistiska meddelanden Serie BO:31 1971-96



6b Göteborg



6c Malmö

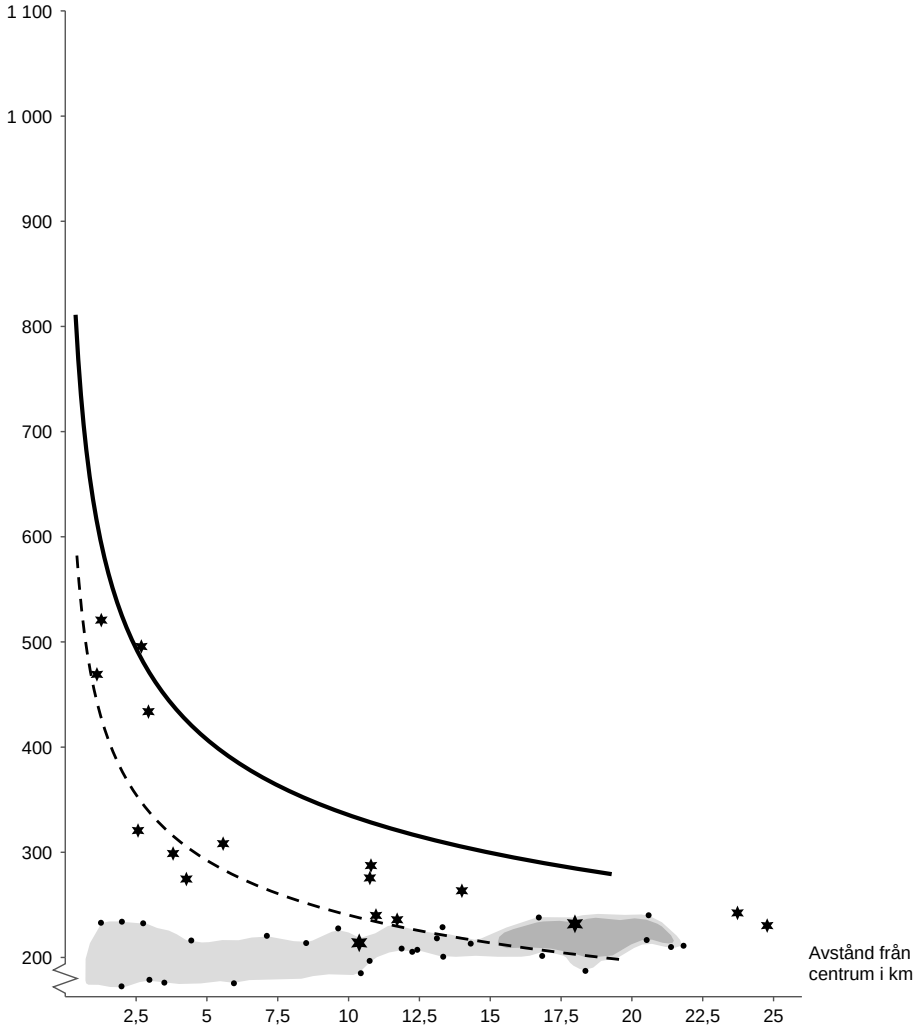


bostadsrättspriserna och hyrorna i centrala lägen kom att skilja sig åt i växande grad, vilket skapade växande övervärden för ombildningar. De första större mediedebatterna och politiska motsättningarna om ombildningarna startade också under slutet av sjuttiotalet. Fenomenet existerade i flera större städer, men Stockholm var under hela perioden mellan 1975–1990 dominerande med minst 80 procent av samtliga bostadsrättsombildningar.[19] De undersökningar som gjorde pekade också på att de fenomen som demonstrerades redan vid den första prövningen av bruksvärdet fortsatte att se

[19] 2026:2 Jörnmark J *Två steg framåt, ett steg bak – en ESO-rapport om bostadsmarknaden* 1969–2024

Figur 7
Relation mellan betalningsbenägenhet och avstånd till stadskärnan för hyres- och bostadsrätter (heldragen linje – äldre bostadsrätter, streckad linje – nybyggda bostadsrätter. Grå punktsvärm – hyresrätter).

KÄLLA: Bostadsbyggande i Stor Stockholm under 80- och 90-talet (BOSS) 981)



FAS 3

Avsubventioneringen och bruksvärdets vattendelare

likadana ut *(figur 4 och 7)*.
Men de generella subventionerna skapade också andra problem. Subventionerna var en del av en samhällsmodell där man under 1970-talet i politisk enighet valt att försöka upprätthålla status quo genom olika branschstöd och devalveringar. Trycket från den fortsatta internationaliseringen framtvingade dock efterhand anpassningar genom utfasningar av branschstöden och olika liberaliseringar. Inte minst visade kostnaderna för bostadspolitiken en tydlig tendens att skena över tiden. Under första halvan av nittiotalet kulminerade marknadsreformerna och bostadspolitiken hamnade i centrum för förändringarna. För hyresmarknaden var utvidgningen av momsen till servicesektorn och nyproduktionen tillsammans med utfasningen av alla byggsubventioner av avgörande betydelse genom att kraftigt både höja kostnaderna i det äldre beståndet samtidigt som nyproduktionen fördyrades kraftigt.

Avsubventioneringen som genomfördes 1993-1994 innebar att förutsättningarna för det paritetstänkande som skapats i mitten av sjuttiotalet inte längre fanns kvar, men utan någon lösning på hur ersättningen skulle se ut. Det innebar att heterogeniteten i pris- och hyressättning behövde öka, för utan subventioner var det oundvikligt att hyresnivåerna i centrala lägen skulle stiga. I det nya läget blev det bara möjligt att bygga bostadsrätter om inte 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 figur 8)*.

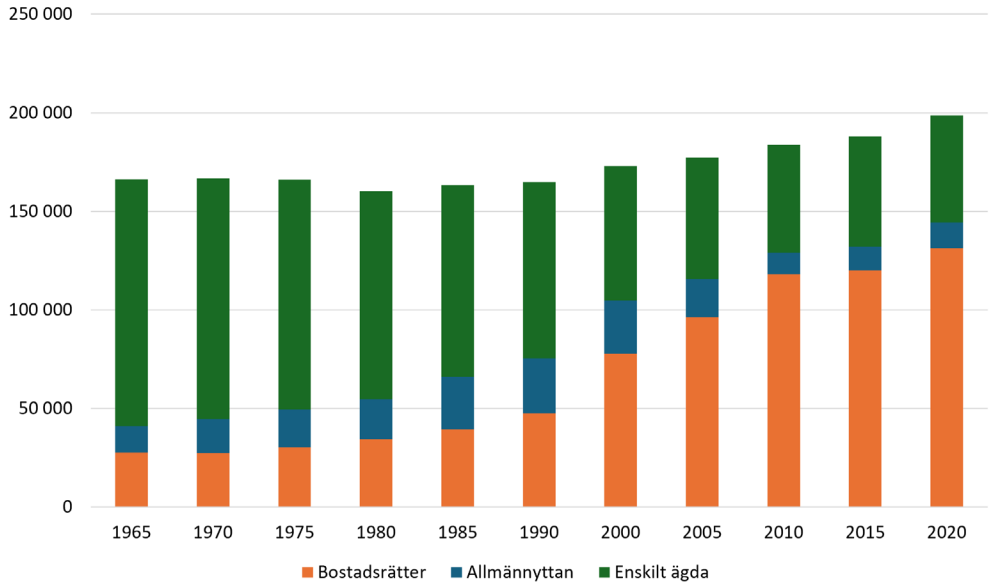
Eftersom trycket från ökade byggkostnader var starkast i Stockholm var det hyresgästföreningen där som först började driva kravet att de nya höga produktionskostnaderna skulle slå igenom för hyrorna i nya bostäder: Hyresgästerna i äldre bostäder i Stockholm skall inte längre behöva subventionera hyrorna 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.*[20]

Direkt efter avsubventioneringen 1994-95 föreföll det som att acceptansen för marknadsanpassade hyror i nyproduktionen var på väg att slå igenom i Stockholm, där inflyttningen och efterfrågeökningen drev på kostnadsstegringarna kraftigast i landet. Förändringen förklarades av Esbjörn Olsson, som var vd på 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 innerstadshyrorna med 75-80 procent så är det omöjligt och*

[20] Solveig Waidelich, förste ombudsman i Hyresgästförening i Stockholm, citerat av TT 19900926.

Figur 8. Lägenhetsbestånd i Stockholm innanför tullarna 1965-2020

KÄLLA: Statistisk årsbok för Stockholm



orealistiskt. Jag tror på de små stegens reformer. Men förändringarna måste börja nu.[21] 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. Innerstadsmarknaderna föreföll att stå inför den marknadsanpassning som hade skjutits två decennier framåt i tiden av subventionerna.[22]

Nyexploateringen av S:t Eriks sjukhusområde fick en avgörande roll i förändringen. I det centrala läget på Kungsholmen satte Svenska Bostäder hösten 1996 nyproduktionshyrorna 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 praxis visade sig ”de små stegens utveckling” omedelbart oframkomlig. Den mycket högre hyrorna uppmärksammades av Dagens Nyheter, som i en uppmärksammad artikel skrev om hur den nya hyresnivån även skulle påverka äldre lägenheter, genom att utgöra allmännyttans nya jämförelsenivåer. Artikeln utlöste en livlig diskussion om den nya bostadsmarknaden och att något som liknade marknadshyror var på väg att genomföras.[23]

Debatten tydliggjorde de orealistiska förväntningar som den långa perioden med subventioner skapat på bruksvärdessystemet. I en programmatisk debattartikel klargjorde

[21] Citerat i SvD 19950925. Se även SvD 19950926.

[22] 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 istället uppträda någon annanstans. Kostnader kan flyttas, men inte försvinna.

[23] DN 19961118

det socialdemokratiska fastighetsborgarrådet i Stockholm vilka mål som hon menade att bruksvärdessystemet skulle ha och vilka förändringar ett avsubventionerat prissystem innebar: *Utrymmet för fastighetsägare att diskriminera invandrare, barnfamiljer, ungdomar eller andra, som bedöms innebära ett stort slitage på fastigheten, ökar… Att avreglera bostadsmarknaden kommer att innebära slutet för kommunernas möjlighet att bedriva en generell, välfärdsinriktad bostadspolitik… Att en socialdemokratisk kommunledning skulle tillåta ett successivt införande – smygvägen – av marknadshyror är det inte tal om. Hon menade också att det eventuellt innebar att man borde undvika att bygga i stadens centrum: Jag tror att vi kan bygga billigare än så här i centrala staden", men i valet mellan att acceptera kraftigt höjda hyror i city och att inte bygga bostäder i city skulle hon välja det senare: Generellt sett accepterar vi inte sådana hyror i Stockholm. Efterfrågan får inte helt och hållet styra var vi skall bygga.*[24]

Med målet att bruksvärdet skulle vara ett medel att bedriva en "generell, välfärdsinriktad bostadspolitik" hade bruksvärdet förflyttat sig mycket långt från grundtankarna om en fri marknadsbildning med spärr för överhyror. Men bristen på riktade stöd gjorde också att det inte heller fanns några medel att driva linjen om billigt byggande och låga hyror. I stället blev man då tvingad att förlita sig på att beslut om tvångsmässigt sänkta hyror skulle få uppfostrande effekter på marknaden: *Jag är övertygad om att man kan producera bra lägenheter till rimliga kostnader. Det här är en ohyggligt viktig fråga med tanke på att de privata värdarna följer de kommunala bostadsföretagens hyressättning enligt bruksvärdesprincipen. Detta kommer att gynna alla hyresgäster…* Men förhoppningarna om allmänt pressade priser hade ingen effekt utan subventioner och de beslut om ensidigt sänkta hyror i allmännyttans produktion som debatten till sist mynnade ut i fick därför i nästa steg exakt motsatta effekten till de som avsetts.[25]

Slutresultatet av debatten blev att politikerna under våren 1997 ensidigt sänkte allmännyttans hyror på St Erik med 27 procent. Sänkningen blev en katalysator för den fortsatta utvecklingen på grund av allmännyttans ledande ställning. Flera byggföretag tog omedelbart beslutet att ändra sina byggplaner i Stockholm från hyresrätter till bostadsrätter. Av stor principiell betydelse blev också några nästan färdigställda hyresrättshus vid Oxtorget. Där hade Einar Mattsson AB byggt med samma uppgörelse som allmännyttan haft med Hyresgästföreningen, men efter hyressänkningen på St Erik överklagades hyrorna. Efter två år av rättsförhandlingar och överklaganden fastställde till sist Hovrätten att hyrorna på St Eriksområden inte kunde användas som jämförelseobjekt, eftersom sänkningen *"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.[26] På samma sätt som de två domarna på Södermalm hade varit tre decennier tidigare var det ett principiellt mycket viktigt beslut inför den framtida utvecklingen.

Men beslutet innebar också begränsningar, för även om hovrättsdomen slog fast

[24] AB 19970127, DI 19970527 och SvD 19970618.

[25] Citatet från SvD 19970221.

[26] Om Oxtorgsmålet, se SOU 2004:91 Reformerad hyressättning, s 44-45.

att bruksvärdet inte kunde sättas på politiska grunder skapade den ingen ny praxis för lägets betydelse. Där fortsatte osäkerheten att hänga kvar och i ett annat beslut hösten 2005 fastställde hovrätten ett hyressänkningsbeslut 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 även på den särskilda atmosfär och miljö som ofta präglar en storstad.” 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.”

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.*” [27] Så länge oklarheterna kring hyressättningen kvarstod trycktes istället 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 St Erik].* [28]

Fördelen med diskussionen som följde på hyressänkningen var att den renodlade argumenten kring bruksvärdet och gjorde tydligt vilka förväntningar man kunde ha på den hyressättningsmodellen. Det finns sedan länge en opinion som önskat använda bostäderna till generella politiska mål. Samtidigt har den svenska bostadssektorn ända sedan 1969 förskjutits mot ett marknadsmässigt 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 ska vara ett medel för en generell välfärdspolitik, samtidigt som det garanterar billiga hyresrätter i centrum och var en garanti för besittningsskyddet genom att hålla låga hyror i nyproduktionen. I mycket hör grad är det synsättet som hänger kvar i dagens diskussion om det numera starkt splittrade hyressystemet i de ständigt återkommande åsikterna och önskemålen om att man måste ”värna de billiga hyresrätterna”.

Det som blev uppenbart under decenniet efter millennieskiftet var att det inte längre fanns några möjligheter att driva bruksvärdessystemet på det sätt det gjorts efter 1975. Därför blev de motsättningar som utkristalliserades efter St Erik avgörande för den fortsatta utvecklingen, genom att driva på både omvandlingen till och byggandet av

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

[28] Citerat i Expressen 19980730, SvD 19980730.

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 vägar ur blockeringarna.[29]

Under 2003 presenterade de 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 dels 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 bruksvärdessystemet under en femtonårsperiod.[30]

Därmed startade till sist de ”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 var i strid med EU rätten. Utredningens resultat blev att den modifierade Allbolagen infördes i januari 2011. Därmed upphävdes även allmännyttans prisledande roll samtidigt som affärsmässighet på företagsnivå blivit krav på de allmännyttiga bolagen.[31]

Hyressättningsmodellerna har i praktiken utvecklats på olikartade sätt under de första tjugofem åren av 2000-talet. Allmännyttan i Malmö var tidiga med att genomföra den modell som blev starten på den så kallade systematiska prissättningen 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 växande 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.[32]

---

[29] Ett flertal SABOföretag var nycket kritiska till hyressänkningarna som försvårade nyproduktionen överallt: ”Jag är helt övertygad om att hyressänkningarna medverkar till att försämra 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. De inser att om man inte tar ut de hyror som krävs så blir det ingen nybyggnation. 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.

[30] SOU 2004:91 *Reformerad hyressättning.*

[31] SOU 2008:38 *EU, allmännyttan och hyrorna.*

[32] SOU 2021:58 *Läge och kvalitet i hyressättningen,* sid 121-164.

De undersökningar som samtidigt gjordes av Evidens och Ramböll och som refererades i utredningen använde dessutom prisskillnaderna på bostadsrätter som jämförelsematerial. Sammanpressningen av hyrorna och det fortsatta underskattandet av lägets roll framstår då på ett tydligt sätt.[33] 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.[34]

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 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 det är förenat med mycket stora svårigheter att rubba. Det innebär att de nybyggda lägenheterna alltid kommer att vara mellan 50-70 procent dyrare som de gamla 1940- eller 1970-tals fastigheterna, och att skillnaderna snarast ökar. Därmed växer åter den så kallade hyressplittringen och ju större den blir desto längre blir köerna till de äldre ”billiga” lägenheterna. Nyproduktionen kan aldrig lösa detta problem. Tvärtom tydliggör den här undersökningen att den ökar köerna till det äldre billiga beståndet, efterhand som hyresskillnaderna ökar.

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 sextio 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 mycket betydande arbitragevinsterna, vilket i ännu högre grad minskar flyttviljan från de äldre lägenheterna.

BOSTADSRÄTTSOMBILDNINGARNA

En oförutsedd men absolut grundläggande del av utvecklingen var alltså att bristen på reformer av hyresmarknaden ledde till att ombildningshastigheten stegrades mycket kraftigt under decenniet kring millennieskiftet. Ombildningarna var som kraftigast mellan 1995-2010 när samtliga större börsnoterade fastighetsbolag sålde sina äldre bruksvärdesvärderade lägenheter till bostadsrättsföreningar. Utvecklingen har fortsatt kontinuerligt sedan dess och under de senaste åren har ombildningstakten åter ökat.

---

[33] SOU 2021:58 *Läge och kvalitet i hyressättningen*, s 70-71, 129-164 och173-211 och Evidens (2021), *Hushållens värderingar av läges- och bostadskvaliteter på bostadsmarknaden i Stockholm* (2021). Ramböll nio stycken scenarioanalyser av Eskilstuna, Göteborg, Halmstad, Linköping, Luleå, Malmö, Stockholm, Uddevalla, Uppsala (2021). Samtliga till gängliga på https://www.hyresgastforeningen.se/varpolitik/rapporter/marknadshyresrapporter2021/

[34] 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, sid 117-127.

En mycket väsentlig förklaring till att de ostrukturerade önskemålen om att ”bevara de billiga hyreslägenheterna” fortsätter att vara ett så starkt inslag i debatten om hyressättningen är att mekanismerna bakom ombildningarna är så lite förstådda. I retoriken om ombildningarna är ständigt argumentet att de dominerades av en ”utförsäljning av allmännyttan”. Det har gjort att bruksvärdessystemets helt avgörande roll för ombildningarna aldrig trängt igenom i debatten och kritiken av det som hänt.[35] Den förklarar också varför förhoppningarna om att ”bevara de billiga hyreslägenheterna” är orealistisk om inte den totalkontroll av bostadsmarknaden som rådde före 1968 återinförs.

I verkligheten har den sammanpressning av hyrorna som genomfördes under perioden 1975-1990 lett till en stark undervärdering av främst centrala lägenheter som bara kunnat realiseras genom ombildningar. För kommersiella fastighetsägare har de starka prisstegringarna på bostadsrätter och tillsammans med de mycket lägre hyresjusteringarna lett till att avkastningen (yielden) fallit kraftigt. Det enda sättet att realisera värdeökningarna har sedan varit att ombilda fastigheterna. Därför började kommersiella fastighetsägare ombilda under 1970-talet och det har sedan fortsatt kontinuerligt fram till idag. Totalt sett har mer än tre fjärdedelar av ombildningarna i Stockholm genomförts av kommersiella fastighetsägare. Allmännyttan har stått för en mindre del, men genom att den haft så starka politiska laddningar har de verkliga orsakerna till att de lågt prissatta hyresrätterna fortsätter att ombildas skymts.

Utvecklingen har pågått i samtliga större svenska städer, men Stockholm är det tydligaste exemplet på dynamiken. Under 1990-talet accelererade befolkningstillväxten i de inre delarna av städerna som inletts redan tidigare. Med den stegrade efterfrågan ökade priserna på bostadsrätter med 10-20 procent varje år i fasta priser. Eftersom de bruksvärdesreglerade hyrorna inte steg med mer än 2-3 procent om året medförde det att *de fastighetsbolag som förvaltade hyresfastigheter stod med en tillgång som snabbt ökade i värde om den konverterades till bostadsrätter.*

Helt avgörande var att värdeökningen bara kunde realiseras genom ombildningar. Därför dominerade bostadsrättsföreningarna marknaden för bostadsfastigheter i Stockholm från och med mitten av 1990-talet. Föreningarna gynnades både av förköpslagen och av den starka prisökningen, som pressade ned direktavkastningen i den bruksvärdesprissatta hyresförvaltningen.[36] Konventionella fastighetsföretag kunde inte konkurrera med de olikartade marknadsvillkoren och materialet som presenterades i Wallenstams årsredovisning 2002 är fortfarande klargörande.[37]

Figur 9 visar samtliga de fastigheter i Stockholm som Wallenstam vid den tidpunkten hade ombildat till bostadsrätter. Den konventionella värderingen som sattes utifrån de

[35] En förklaring till det är naturligtvis också att samma personer som önskar att ”de billigaste lägenheterna” ska bevaras också är anhängare av bruksvärdessystemet. Men de två ståndpunkterna är egentligen inte logiskt förenliga. Med det bruksvärdessystem vi har idag kommer ”de billigaste lägenheterna” alltid att ha de längsta kötiderna för att sedan oundvikligen omvandlas till bostadsrätter.

36 Förköpslagen infördes 1981 och innebär att hyresgästerna alltid ska ha förköpsrätt i samband med försäljningarna av bostadsfastigheter. Se SOU 1981:74 *Från Hyresrätt till bostadsrätt.*

37 Wallenstam årsredovisning 2002, s 22.

Figur 9. Wallenstams försäljningar av bostadsrättsfastigheter i Stockholm 2000-2002, värderingar som hyresfastigheter och bostadsrätter (m^2)

KÄLLA: Wallenstam årsredovisning 2002, s 22

Adress	År för ombildning	Värdering som hyresfastighet	Försäljningspris vid ombildning	Marknadspris för bostadsrätter i området	Hyresgästernas "ombildningsrabatt"
Hantverkaregatan 37	2000	9 425	13 931	28 000	50%
Sysslomansgatan 22	2000	9 662	13 851	28 000	51%
Kammakaregatan 14	2000	8 775	13 453	28 000	52%
Völundsgata 9	2000	7 899	14 513	28 000	48%
Lindvallsplan 6	2000	11 141	16 833	28 000	40%
Brännkyrkagatan 42	2000	7 133	15 113	28 000	46%
Torkel Knutssonsgata 25	2001	10 483	16 185	30 751	47%
Hälsingegatan 18	2001	9 860	16 068	30 751	48%
Kronobergsgatan 7	2001	8 140	15 315	30 751	50%
Bondegatan 8	2001	10 940	16 480	30 751	46%
Vanadisvägen 28	2002	9 783	15 433	34 019	55%
Norrtullsgatan 61	2002	8 529	12 222	34 019	64%
Norrtullsgatan 63	2002	9 351	10 306	34 019	70%
Folkungagatan 69-71	2002	8 574	13 881	32 333	57%
Wollmar Yxkullsgatan 52	2002	18 544	20 666	32 333	36%

reglerade bruksvärdeshyrorna låg i genomsnitt cirka 50 procent under den värdering som gick att göra om fastigheterna i stället värderades som bostadsrätter. Till de priserna kunde företaget sedan sälja fastigheterna till de boende. Slutligen ser man också de marknadspriser som rådde när de före detta hyresgästerna kunde sälja sina nyombildade bostadsrätter som enstaka objekt. *Avsubventioneringen gjorde klyvningen av marknaden i tre delar mycket tydligare. Tredelningen hade skett redan på 1970-talet, men subventionernas försvinnande gjorde att rent kommersiellt orienterade aktörer på hyresmarknaden förlorade sin konkurrenskraft.*

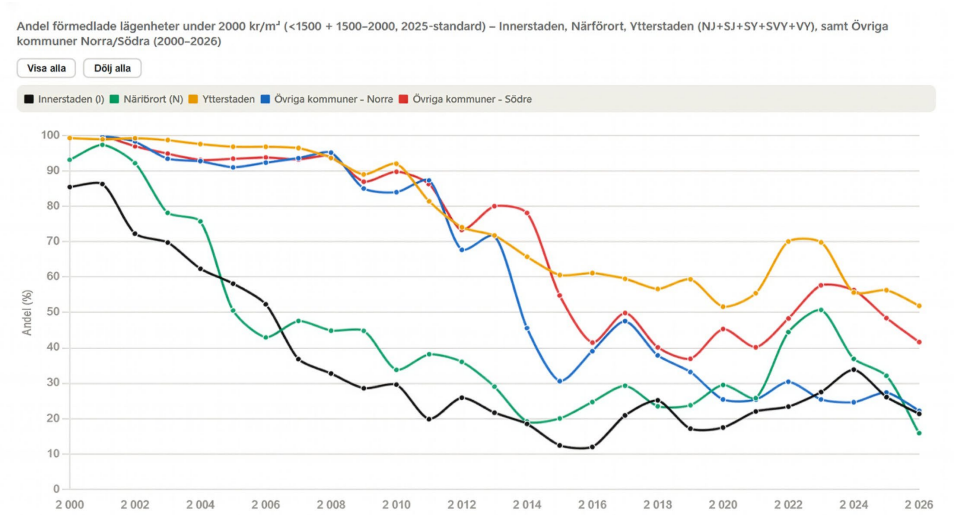
Av Wallenstams redovisning framgår också hur övervärdena delas mellan föreningarna och fastighetsföretagen. Fördelningen har i allmänhet varit cirka 50-50, vilket är den bild som redovisas av andra undersökningar som gjorts av ombildningsmarknaden. Eftersom köparna också kan lägga mellan en tredjedel och en fjärdedel av köpesumman på de egna föreningarna kan enskilda medlemmars övervärden bli ännu större. De mycket stora vinsterna som hyresgäster kan göra vid ombildningar har därför ända sedan åren kring millennieskiftet skapat ett stort intresse för att ombilda fastigheter. Det har självklart också lett till att incitamenten att lämna denna typ av undervärderade lägenheter starkt minskat, vilket reflekteras i den allt mindre del av hyresmarknaden som består av sådana billiga lägenheter *(figur 10)*.

Utvecklingen drivs helt av tillämpningen av bruksvärdeshyrorna och det innebär att den helt övervägande delen av försäljningar till föreningar alltid genomförts av kommersiella fastighetsbolag. Som siffrorna i figur 9 visar var kommersiell drift av fastigheter inte möjlig att motivera för börsnoterade företag. Samtliga börsnoterade fastighetsbolag har därför sålt sina äldre centralt belägna hyresfastigheter till föreningar, för att sedan använda sin frigjorde resurser till att utveckla kontor med dubbelt så hög direktavkastning eller nybyggda hyresfastigheter med presumtionshyror.[38] En ytterligare möjlighet var att själva utveckla fastigheter på bra lägen direkt för bostadsrättsmarknaden.[39]

[38] Systematiska studier av prisskillnader vid olika köpare är Kimari H/Pettersson F *Prisrabatter 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 tidsspannet pekar samtliga studier på en ”rabatt” på cirka 30-40 procent vid försäljning till bostadsrättsföreningar, oavsett om husen säljs av privata säljare eller allmännyttan. Bostadsrätter och hyresrätter är helt enkelt artskilda produkter. Se även Svenska Dagbladet 19980703.

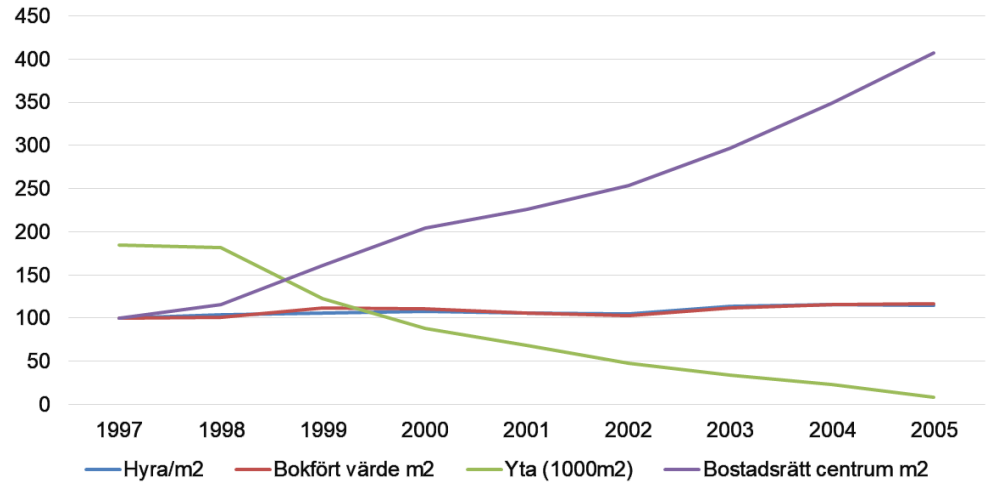
[39] Den bilden blir ännu tydligare när man ser hur samma utveckling redovisades i Castellums årsredovisningar. I figuren ser man hur de bokförda värderingarna följer de begränsade hyreshöjningarna under samma period som bostadsrättspriserna steg med mer än tio procent om året. Effekten blev att företaget under en knapp tioårsperiod avyttrade samtliga sina fastigheter till bostadsrättsföreningar (figur 17).

Figur 10. Andel förmedlade lägenheter under 2000 kr/m² i olika delar av Stockholms-regionen.2000–2026.(2025 års fasta priser) KÄLLA: Bostadsförmedlingen



Figur 17. 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



Allra tydligast demonstrerades ombildningstrycket genom styckningen av Drott, som var börsens största fastighetsbolag. Under 2000-talets första halva skrev affärspressen återkommande om de affärsmöjligheter som skapades av prisskillnaderna mellan hyres- och bostadsrättsmarknaderna. Det blev då också uppenbart att Drott var avvikaren bland de börsnoterade fastighetsbolagen, genom att välja att behålla sina innerstadsfastigheten. Kritiken var massiv och Dagens Industri beskrev strategin som spekulativ och farlig för aktieägarna: *Enda större undantaget är börsens ledande fastighetsbolag Drott. Det är svårt att motivera varför vinstmaximerande företag ska äga bostadsfastigheter i Stockholms innerstad. Bostadshyrorna är hårt reglerade och samtidigt råder en fri marknad för bostadsrätter vilket gör att bostadsrättsföreningar har en väsentligt högre betalningsförmåga än någon annan kategori köpare. När hyrorna inte kan motivera priset så återstår bara förhoppningar om framtida värdestegring.*

Det är vad Drott hoppas på. Logiken har en doft av sent 1980-tal över sig. Investeringar som inte kan motiveras av välunderbyggda kassaflödesprognoser är ju att betrakta som ren spekulation. Ungefär som att köpa en tavla av Zorn eller Liljefors och hoppas att den går att sälja för dubbla priset några år senare.[40]

Trycket mot Drotts företagsledning ökade när Affärsvärlden och Dagens Industri publicerade artiklar om hur företagsledningar fördelat bruksvärdesreglerade lägenheter till styrelsemedlemmar och släktingar. Det var inte en ny företeelse, men i och med de snabba prisstegringarna för bostadsrätter förändrades preferenserna kring ägande av lägenheter. Den växande marknaden gjorde det mer attraktivt att köpa lägenheterna än att fortsätta bo i dem med låga hyror.

I det läget köpte flera av landets aktivistiska investerargrupper stora poster Drottaktier varefter ledningen byttes ut. Det omfattande beståndet av innerstadslägenheter såldes sedan snabbt till bostadsrättsföreningar. Mats Qviberg som tillhörde de ledande aktivisterna sammanfattade logiken i det som hade hänt på ett lakoniskt sätt: ”Jag och Sven Hagströmer vill alltid köpa 1 krona för 60 öre och kan vi göra det så gör vi det…” Han kunde också ha tillagt att de hyresgäster som köpte lägenhetsytan för 1 krona sedan omedelbart kunde sälja den vidare för 2 kronor. [41]

Exakt den logiken har sedan fortsatta att gälla och försäljningarna till bostadsrättsföreningar fortsätter därför kontinuerligt. Under de senaste åren har mer än 1000 hyreslägenheter ombildats i Stockholm i innerstads- eller närförortslägen och takten ökar återigen. Ser man till försäljningspriserna har ombildades fastigheter på Östermalm under 2025 för mellan 70 000–80 000 kronor per kvadratmeter. Ombildningar i närförorter som Hägersten och Johanneshov har under samma tid gjorts i prisnivåer mellan 40 000–50 000 per kvadratmeter. ”Rabatterna” har från dessa priser varierat mellan 20–40 procent.

KÖERNA OCH NYPRODUKTIONEN

Intensifieringen av ombildningarna under 2000-talets första decennium skedde samtidigt som hyresmarknaden befann sig i en avgörande förändringsfas. Effekterna av avsubventioneringen hade ju 1996-1998 möts av mycket stort politiskt motstånd, men den dyrare nyproduktion som genomfördes hade fördelen att den genom att ha betydligt kortare väntetider lätta trycket på köerna. Men det ledde också till att det nygamla fenomenet hyressplittring återkom. När nyproduktionen av hyresrätter åter tog fart visade det sig i ett spann av väntetider som inte hade existerat bara några år tidigare *(figur 11 a-d).* Bostadsköerna gick från relativt enkla linjära samband till att karaktäriseras av en solfjäderform som helt förklarades av de olika hyresnivåerna.
I media och den politiska debatten fick de skilda hyrorna och kötiderna effekten att en diskussion startade om hur de ”billiga lägenheterna” skulle bevaras. Trots att kötiden

[40] Dagens Industri 20011130.

[41] Dagens Industri 20021113 och citat från Affärsvärlden 20030206. Det andra större börsnoterade företag som togs över av aktivistiska investerare var Tornet som hösten 2003 köptes av Lehman Brothers och Ratos. Även där såldes det mesta av de attraktivt belägna fastigheterna av bostadsrättsföreningar.

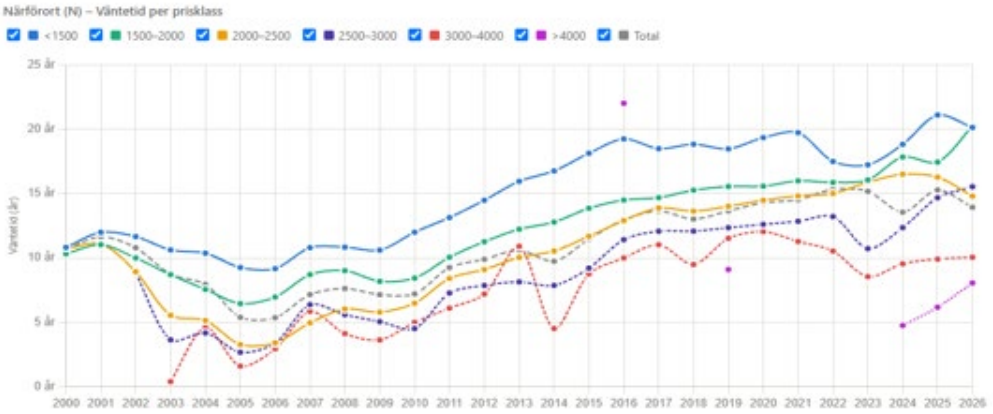
till de dyraste lägenheterna inte ökade på ett signifikant sätt växte själva kön från drygt 20 000 registrerade till cirka 300 000 mellan 1998 och 2010.[42] Den har vid mitten av 2020-talet växt vidare till mer än 700 000 registrerade användare. Det som utmärkte perioden var att köerna till de lågt prissatta lägenheterna mer än fördubblades, och att spridningen mellan hyror och kötider växte på motsvarande sätt *(figur 11 a-d)*. Dessutom skapade ombildningarna en kunskap om de vinster som gick att göra om man köade sig fram till en av de billiga lägenheterna.

I media har det ända sedan dess rapporterats kontinuerligt om tillväxten i kön och att det framför är allt mer sällsynta ”billiga lägenheter” som efterfrågas. De växande köerna och medias rapportering om utvecklingen har ändå skapat en bild av att det finns en generell ”bostadsbrist” och en självklar efterfrågan på hyreslägenheter. Förståelsen för att bostadskön ända sedan den började växa lavinartat under 2000-talets första decennium egentligen har bestått av flera marknader har därför varit mycket begränsad. Den politiska sprängkraften som fanns i en kö med mer än en halv miljon

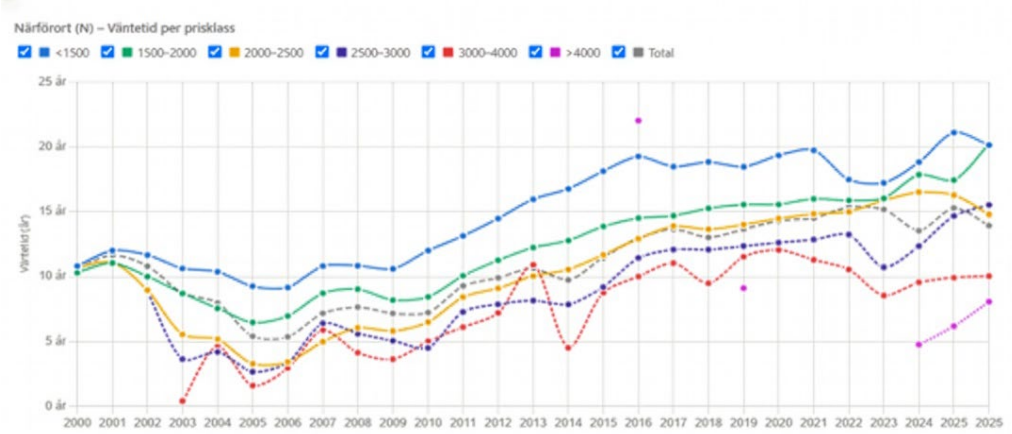
[42] En översikt över bostadsköns tillväxt finns i DN 20050728. Paradoxalt nog har helsidan om bostäder två artiklar. Den ena med titeln *”Bostadskön växer drastiskt”*. Den andra artikeln med titeln *”Svårt hyra ut nyproducerade bostäder”.*

Figur 11a. Innerstaden. Väntetid för olika prisklasser i olika delar av Stockholmsregionen

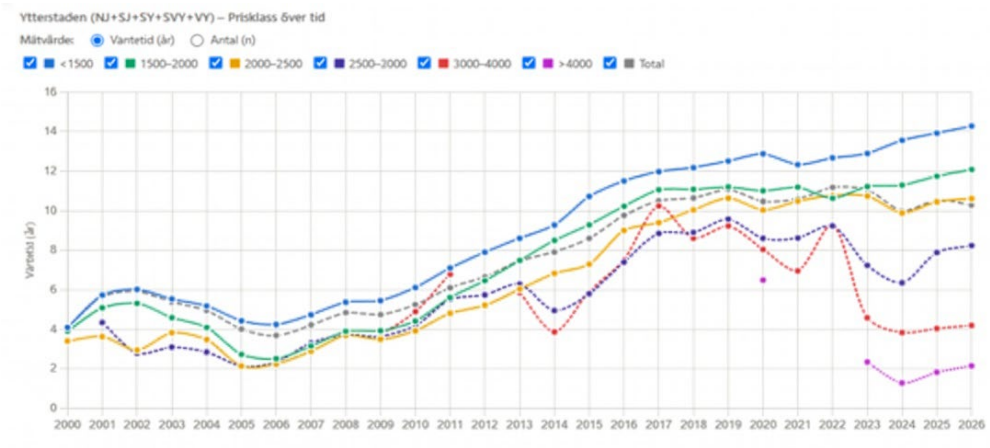
KÄLLA: Bostadsförmedlingen



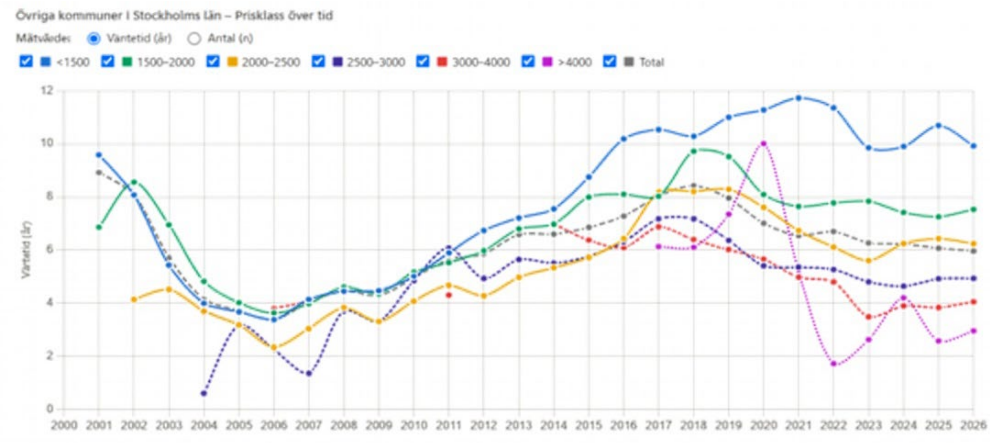
11b Närförort



11c. Ytterstaden



11d. Övriga kommuner



registrerade användare var och är däremot mycket stark och löften om kvantitativa mål för bostadsbyggandet har varit frekventa i alla valrörelser de senaste decennierna. Ända var det mycket tidigt uppenbart att efterfrågan skilde sig mellan olika hyresnivåer och att uthyrning av nyproduktion som var 50 procent dyrare än beståndet till och med inom tullarna flera gånger blev problematisk.[43]

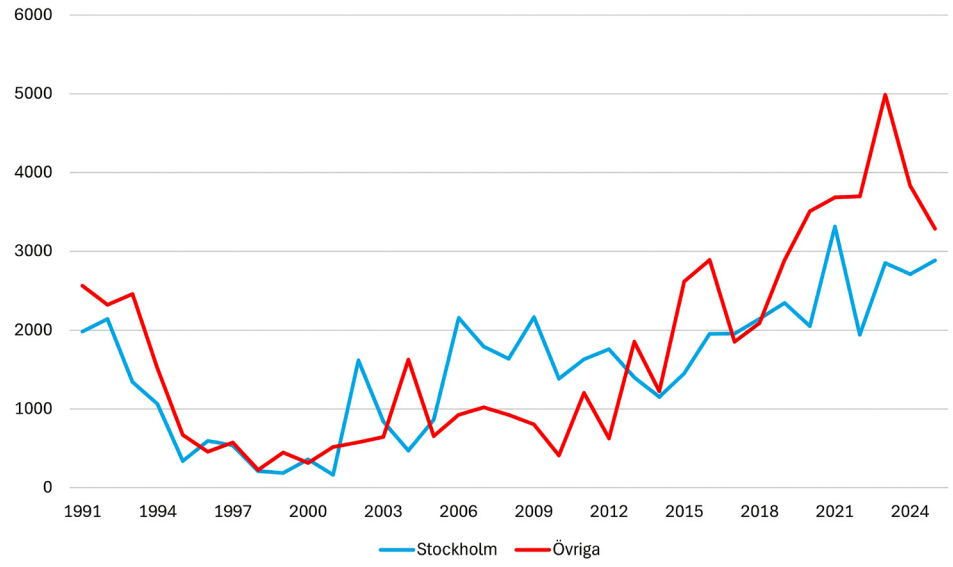
Ser man på produktionen av hyresrätter i Stockholmsregionen sedan 1990-talets början *(figur 12 b)* framträder det kraftiga produktionsfallet efter avsubventioneringen tydligt. Återhämtningen inleds sedan precis som man kan förvänta sig i Stockholm, som hade den starkaste folkökningen och marknaden. Stockholm dominerade sedan nyproduktionen under mer än ett decennium. Efter 1999 kan man också se var i Stockholm det byggs *(figur 12 a)* och fram till cirka 2010 dominerar innerstaden där den starka efterfrågan gjorde det möjligt att ta ut högre hyror. Närförorterna ökar efter 2005 och något senare växer också produktionen av hyresrätter i de mer klassiska ”miljonprogramsdelarna” av Stockholms kommun. Hyrorna i nyproduktionen har ända sedan 2000-talets början varit höga, vilket framgår av deungefär 60-procentiga skillnaderna mellan successionen

[43] Signifikant nog började de motsägelsefulla artiklarna om växande köer tillsammans med varierande kötider publiceras när hyresnivåerna blev mer varierade några år in på 2000-talet. Det har sedan fortsatt att vara ett vanligt tema. DN 20020922, DN 20021115, DN 20030404, DN20030619, DN20041212, DN20050112.

12a

Produktion av hyresrätter, i olika delar av Stockholms kommun.

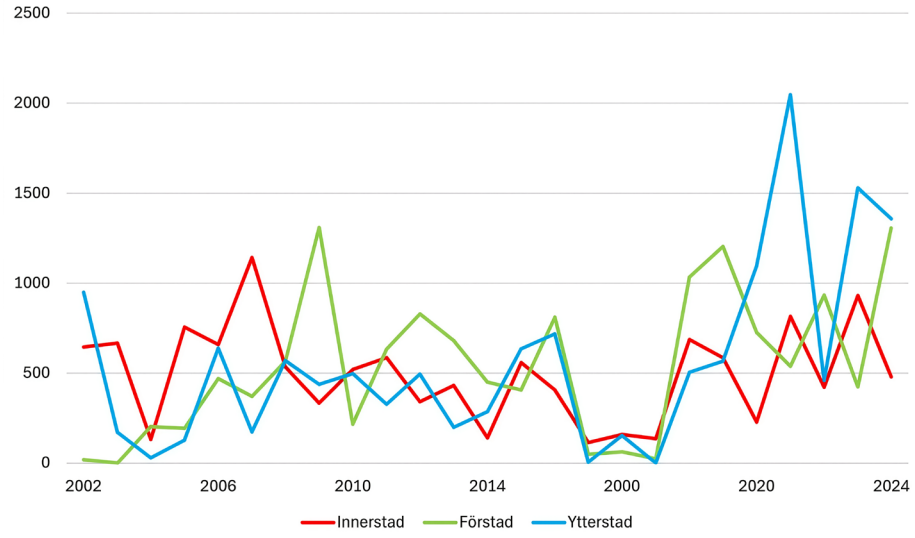
KÄLLA: Statistisk årsbok för Stockholm



12 b

Produktion av hyresrätter, Stockholms län, 1991-2025

KÄLLA: SCB



och nyproduktionen för de förmedlade lägenheterna *(figur 13)*. Kötiderna har också skilt sig åt på ett allt mer markant sätt (figur 11 a-d).

Under 2000-talets första decennium gjorde den låga nyproduktionen att beståndet av hyresrätter minskade i kommunerna i Stockholmsregionen när ombildningarna även spred sig till kranskommunerna. Ombildningarna och de ökade incitamenten att stanna i lägenheter som kunde skapa miljonvinster ledde också till att andelen av de billigare prisklasserna av de förmedlade lägenheterna minskade (figur 10). Man ser sedan att de allt större variationerna i hyrorna ledde till en generell tillväxt i bostadsköerna i hela regionen (figur 1 och 11 a-d).

Ett trendbrott i produktionskurvorna skedde till sist under 2010-talet. Produktionsökningen från och med 2010 har flera orsaker. Efterhand som hyressystemet luckrades upp med presumtionshyror och förändringarna i allbolagen ökade frihetsgraderna och därmed möjligheterna till lönsamhet i hyresförvaltning. Men det skedde också flera andra förändringar som präglade det politiska och planeringsmässiga klimatet.

En grundläggande orsak till det fanns i den oväntat snabba tillväxt som präglat Stockholmsregionen med start under 1990-talet. Länet växte på de tjugo åren mellan 1990 till 2010 med 400 000 invånare, vilket både ökade trycket på infrastrukturen och ledde till en ökad debatt om den växande bostadsbristen och de växande köerna. När infrastruktursatsningarna startade under 2010-talet knöts dessa fenomen ihop, i form av överenskommelser där de berörda kommunerna åtog sig att bygga en viss mängd bostäder. Överenskommelsernas planekonomiska drag är tydliga, och bristen på hänsyn till de begränsningar som fanns i marknadens priskänslighet går som en röd tråd genom den utbyggnad av hyresrättsmarknaden som kom att karaktärisera de yttre kommunerna i regionen under hela 2010-talet.

En ytterligare viktig förändring inträffade när flyktingmottagningen ökade starkt under 2010-talet. Trenden kulminerade under 2015-2016 när folkökningen var rekordstark. Det följdes sedan av prognoser från olika myndigheter som pekade mot ett mycket stort behov att bygga. Boverket skruvade gång efter annan upp sina beräkningar av det man kallade ”bostadsbyggnadsbehovet”. Den reviderade prognos man släppte sommaren 2016 pekade på ett behov att bygga inte mindre än 700 000 nya bostäder på tio år. De närmaste femåren 2017-2021 menade man att behovet var inte mindre än 88 000 bostäder om året. I rapporten gjorde Boverket direkta jämförelser med det byggande som pågått under 1960-talet: ”Några av de viktigaste slutsatserna som kan dras utifrån dagens läge och det som idag kan prognostiseras om framtiden är följande: Behovet av nya bostäder framöver är mycket stort, inte minst under de allra närmaste åren. De närmaste fem åren behöver ett nytt Stockholm eller alternativt ett nytt Stor-Göteborg uppföras. Det handlar om volymer som inte varit aktuella i Sverige sedan miljonprogrammets dagar. Även om behoven är som allra störst de närmaste åren, handlar det om stora behov under lång tid varför en uthållig produktion som präglas av långsiktighet fordras.” Prognosen fick ett stort medialt genomslag, och analogierna med ”miljonprogrammet” återkom i pressen. I Dagens Nyheter som publicerade en stort uppslagen artikel med rubriken Miljonprogram 2.0 där flera av de intervjuade personerna menade att det var lönsamt för fastighetsbranschen att skapa bristsituationer för att hålla uppe lönsamheten.[44]

Det som däremot helt saknade både i Boverkets prognoser och i den mediala uppmärksamheten var analyser av bruksvärdets betydelse för efterfrågan. Prognoserna byggde helt på hushållsbildning och folkökning utan att någon som helst hänsyn tog till prisets betydelse för efterfrågan. När Boverket dessutom räknade på effekterna av det låga byggandet under tiden mellan 1995-2015 analyserade man inte varför den existerande bostadsstocken kommit att användas betydligt mer effektivt. Sammantaget gjorde det att hela den bild som skapades under andra halvan av 2010-talet var en kraftig förenkling av en marknad där pris och hyra inte föreföll att utgöra några begränsningar.

[44] Citatet från *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025* (Karlskrona 2016), sid. 19. DN artikeln publicerad Dagens Nyheter 20160705

Samma vagheter präglade också kommunernas översiktsplanering, vilket skapade mycket stora felslut i exempelvis Stockholms planering för tiden mellan 2015-2025.[45]

Kombinationen av mycket låga räntor och en förenklad bild av en bransch som helt dominerades av ett jättelikt ”bostadsbyggnadsbehov” utan någon form av begränsande priskänslighet, drog sedan till sig stora mängder kapital. De nya aktörer som drogs till bostadsbyggnadssektorn hade i många fall dessutom en liten erfarenhet av branschen och saknade helt minnen och erfarenheter från de tidigare perioder när det existerat stora uthyrningsproblem och tomma lägenheter.

Hela den situation som sedan skapades mellan 2015 och inledningen av 2020-talet pekar därför på det stora behovet av att bostadsmarknaden analyseras i flera dimensioner. Särskilt den konkurrens som skapas mellan bruksvärdesprissättningen och de fria marknaderna för småhus och bostadsrätter borde vara standardiserade delar av prognoser för hur framtida efterfrågan på bostäder och byggbehov ser ut. Alternativet till det är att byggandet fortsätter att bestå av uppdrivna cykler, där den ökade produktionen i de optimistiska faserna dessutom driver upp både nyproduktionshyror och andrahandspriserna på småhus och bostadsrätter.

Kombinationen av alla dessa faktorer gjorde att produktionen av flerfamiljshus tog fart och började växa mycket snabbt under 2010-talet. Den allra största förändringen karaktäriserade de yttre delarna av regionen. Där passerade hyresrättsproduktionen vid mitten av det decenniet de nivåer man legat på före avsubventioneringen. Men hyresnivåerna låg mellan 60-80 procent över de äldre lägenheterna vilket snabbt ledde till att marknaden präglades av en växande osäkerhet och fallande kötider *(figur 1, 11 c-d)*.

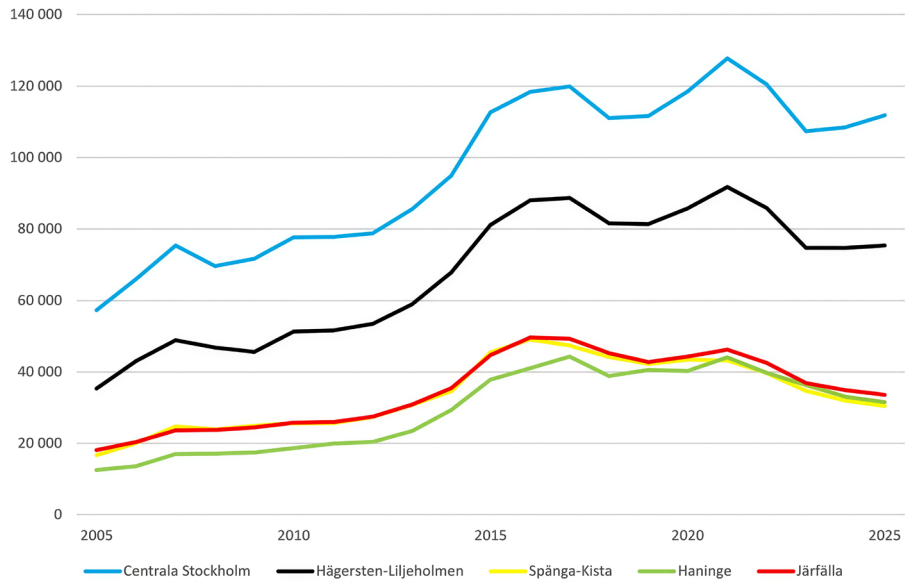
Ett av resultaten av dessa brister blev att det i stora delar av Stockholmsregionen överproducerades hyresrätter med mycket hög prisnivå. Det har sedan lett fram till dagens ytterst splittrade situation, där Stockholms innerstads och närförorternas exceptionella ställning förstärkts, medan de yttre kommunerna och miljonprogramsområdena har en försvagad uthyrningssituation på nyproduktionssidan *(figurerna 1 och 11 c-d)*.

Bostadsbyggandet kom även i de mer perifera delarna av regionen att domineras av flerfamiljshus (figur 14). Den utvecklingen skedde trots att den starkaste delen av marknaden i de kommunerna länge varit småhussegmentet. Oavsett det var det produktionen av flerfamiljshus som dominerade i 22 av länets 26 kommuner mellan 2005-2025. Den produktionstillväxten har de senaste tio åren resulterat i mycket betydande marknadsförändringar i regionens kranskommuner. Från och med 2017-2018 faller kötiderna i de yttre kommunerna i regionen generellt, och samma sak gäller även de förorter i Stockholm som byggdes under 1950-, 60- och 70-talet, under det så kallade ”miljonprogrammet” *(figur 1 och 11 c-d)*. Den enda delen av marknaden som avviker är innerstaden och närförorterna.
Kötiderna minskar överlag under de senaste tio åren och inskränker sig framförallt till de billigaste lägenheterna i innerstan och närförorterna. Den utvecklingen har också en direkt motsvarighet i bostadsrättsprisutvecklingen, där det sker ett trendbrott

[45] Se Jörnmark J *Förtätningens pris* (Stockholm 2025), särskilt sid 16-17 och 54-55.

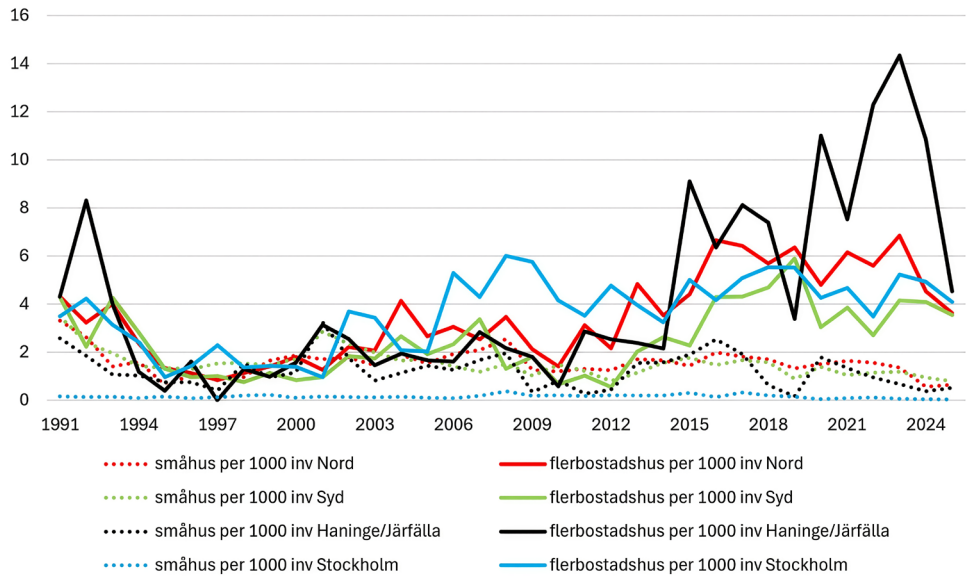
15a. Bostadsrättspriser i valda delar av Stockholm med omnejd, 2005-2025

KÄLLA: Svensk Mäklarstatistik AB



15b. Bostadsproduktion i relation till befolkning, Stockholm, de norra kranskommunerna, de södra kranskommunerna samt i Haninge och Järfälla.

KÄLLA: SCB

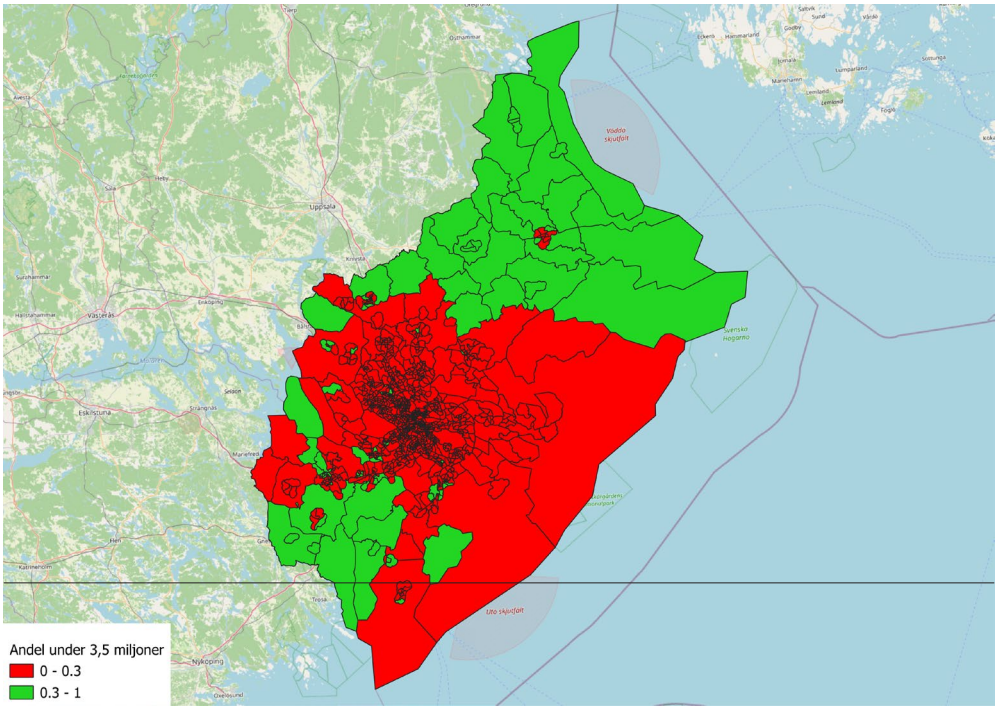


mellan innerstaden och närförorterna jämfört med den övriga marknaden *(figur 15)*. De högre priserna på de delmarknaderna gör självklart också att allt färre av de billiga lägenheterna kommer tillbaka till marknaden *(figur 10 a-d)*. Andelen med hyror under 2000 kronor per kvadratmeter är nu nere under 20 procent i de mest attraktiva av dessa områden.

I kranskommunerna faller kötiderna generellt *(figur 11 c-d),* och även kötiderna till billiga lägenheter har stagnerat eller faller i många kommuner. Att tala om en generell bostadsbrist är inte längre relevant. Vid mitten av 2020-talet är det i stället tydligt att Stockholmsregionens bostadsmarknad kluvits. I de mest centrala delarna av Stockholm har den växande hyressplittringen lett till att kötiderna oavbrutet växer till äldre

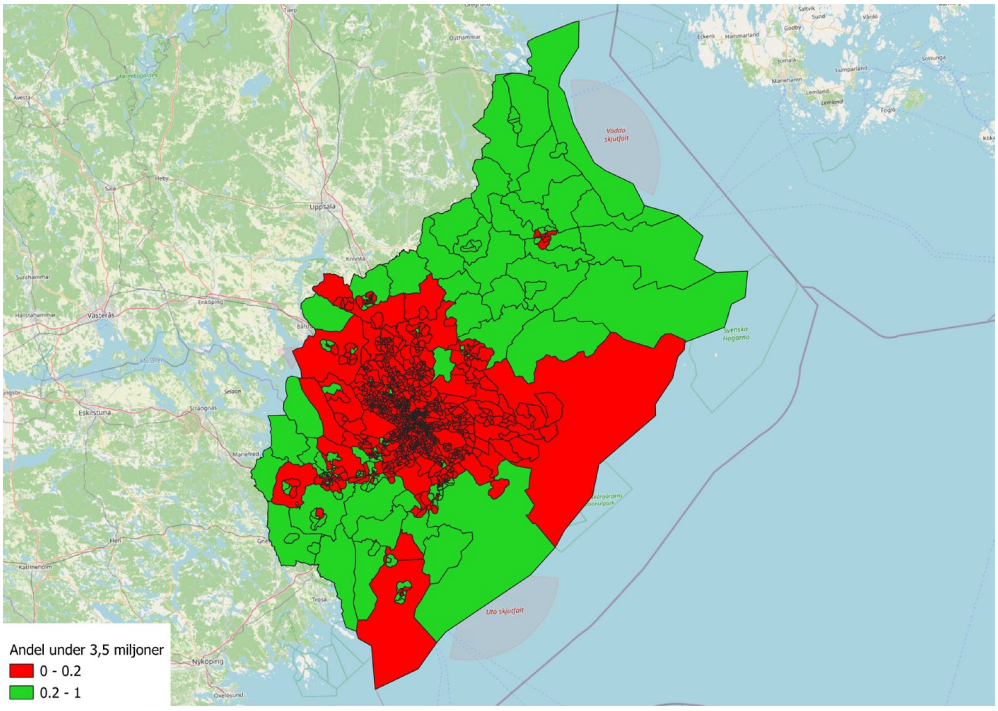
16a. Andel småhustransaktioner 30 procent under 3,5 miljoner, 2023–2025.

KÄLLA: Värderingsdata



16b. Andel småhustransaktioner 20 procent under 3,5 miljoner, 2023–2025

KÄLLA: Värderingsdata



bostäder, vilket både ökat attraktiviteten i det äldre beståndet och driver på priserna på den konkurrerande bostadsrättsmarknaden. Att ombilda till bostadsrätter är attraktivt och lönsamt och ökar återigen. Det gör också att allt färre äldre billiga lägenheter kommer tillbaka till bostadsförmedlingen, och att köerna framförallt domineras av nyare och dyrare lägenheter. Situationen påminner om den som rådde under 1960-talet när bristerna var generella och selektionen inom köerna var liten.

I de yttre delarna av Stockholms kommun och förortskommunerna ser situationen annorlunda ut. Fram till åren kring 2010 ökade kötiderna generellt även där, men under det senaste decenniet har situationen förändrats på ett tydligt sätt. Brytpunkten nås generellt sett 2017-2018 och efter det ses tydliga tendenser att kötiderna minskar. Det sker först i de dyraste delarna av nyproduktion, men blir sedan under 2020-talet en mer allmän tendens i nästan hela utbudet av bostäder. Undantaget som finns är i de allra billigaste delarna av marknaden, men i priser över 2000 kronor per kvadratmeter och år bromsas efterfrågan tydligt i den allra största delen av regionen. Tendensen är synligare ju längre ut från centrum man kommer. Det har under de senaste två-tre åren lett till att fenomenet tomma lägenheter återkommit och att lägenheter faktiskt inte kan hyras ut av bostadsförmedlingen, trots förekomsten av en ”kö” på 700 000 registrerade personer.

I kommuner med den typen av svag efterfrågan visar även bostadsrättspriserna tecken att försvagas, och konkurrensen från begagnade småhus är också stark. I de ytterdelarna av regionen finns ett det betydande utbud av förhållandevis billiga villor från 1970- och 80-talen. *Figur 16 a-b* visar hur andelen småhus som såldes för mindre än 3,5 miljoner i regionen under 2024 och 2025. Vid en belåning på tre miljoner, en ränta på fyra procent och normalt skatteavdrag är den marknaden ett mycket prisvärt alternativ jämfört med en nybyggd hyresrätt med en hyra på mer än 2500 kronor per kvaratmeter. I den yttre delen av marknaden påminner därför situationen mer om den som rådde under 1970-talet, när överproduktion av hyreslägenheter hade lett till att konkurrensen mellan olika boendeformer ökade och resulterade i uthyrningssvårigheter.

Man kan konstatera att det under åren från mitten av 2010-talet rådde en generell överskattning av efterfrågan på högt prissatta hyresrätter i Stockholmsregionen utanför Stockholms innerstad. Bostadsproduktion i kranskommunerna inriktades till mer än 80 procent på produktionen av flerfamiljshus (14), vilket uppenbart var en felbedömning av hur den effektiva efterfrågan såg ut. Följden av det har blivit att köstrukturen i kranskommunerna helt har förändrats från och med åren kring 2017 *(figur 1 och 11 a-d)*. Bilden man ser är generell. I samtliga kommuner utanför Stockholms absoluta närhet har strukturen på köerna förändrats under de senaste tio åren. Kötiderna har minskat för samtliga prisklasser utom de absolut lägsta, och i Haninge och Järfälla som byggt allra mest har uthyrningssvårigheterna varit betydande. Bilden av en mättad marknad i kranskommunerna blir ännu tydligare när en jämförelse görs med bostadsrättspriserna i hela storstadsområdet. Stockholms innerstad och närförorterna är då de marknadsdelar som framstår som unika. De har båda en stark efterfrågan och höga stabila priser. Köerna till hyresrätter i de områdena är också annorlunda, genom att öka i samtliga prisklasser upp till 3000 kronor per kvadratmeter och år.

AVSLUTNING

Hyresmarknaden inför 2030-talet

Den extrema sammanpressningen av hyror kulminerade i början av 1990-talet. Men sedan inträffade de politiska reformer som förändrade förutsättningarna för bostadsmarknaden. De köer vi idag ser i Stockholm är resultatet av den brist på helhetssyn som karaktäriserade reformerna. När de problem som inte löstes av reformerna började bli tydliga i början av 2010-talet genomfördes i stället flera utredningar som resulterade i förslag och lagstiftning som förvärrade problemen.

Problemen som inte löstes genom reformerna består av flera delar. Den viktigaste delen var att hyressystemet inte förändrades. Under de två decennier bruksvärdessystemet dittills tillämpats hade det lett till en utjämning av hyrorna där centrala lägen undervärderades. När sedan subventionerna avlägsnades blev det nödvändigt att täcka de stegrade byggkostnaderna med högre hyror. Det innebar sedan att fenomenet med olika hyresnivåer för olika årgångarna av nyproduktionen återkom. Förändringarna ses i figur 11 a-d och 13, och likheterna i hur skillnader mellan olika årgångar uppstod är en i det närmaste exakt parallell till hur utvecklingen hade sett ut på 1960-talet.

Samtidigt ökade incitamenten att omvandla hyresrätter till bostadsrätter när läget tilläts slå igenom fullt ut i priserna. Det ledde sedan till att knappheten på hyresrätter i de mest centrala lägena ökade när ombildningarna tog fart. När det sedan ökade kötiderna för de mest attraktiva hyresrätterna ledde det till att köerna tolkats som en generell ”brist på bostäder”. Definitionen av det som egentligen är olika priser på olika bostäder som en generell ”bostadsbrist” har sedan lett till att olika statliga utredningar och myndigheter tagit fram förslag för att förändra bostadsmarknaden utan att ta hänsyn till prismekanismen. Generellt har det lett till en överproduktion av hyresrätter i mindre attraktiva lägen som nu har en mycket svag efterfrågan – samtidigt som köerna till de billigaste och mest välbelägna hyresrätterna fortsätter att växa.

Utredningarna och de lagförändringar det lett fram till har systematiskt undvikit att analysera och ta hänsyn till att bostadsmarknaden under senaste tre decennierna fallit sönder i flera segment med helt olika problembilder. Hyresmarknaden är idag utsatt från konkurrens från både bostadsrätts- och småhusmarknader där ca 50 000 transaktioner genomförs varje år bara i Stockholmsregionen, vilket kan jämföras med de mycket små volymer som fanns före 1970.

Samtidigt som de båda nya bostadsmarknaderna både växt och blivit mer transparanta har hyresmarknaden under de senaste decennierna återigen kommit att präglas av mycket stora prisskillnader mellan olika årgångar av hyresrätter. Att analysera ”behov” utan att ta hänsyn till de stora prisskillnaderna har sedan lett till mycket stora misstag. Att på samma sätt gång efter annan betona nödvändigheten att ”behålla de billiga lägenheterna” är meningslöst om inte den lagstiftnings- och konkurrensmässigt unika position just de lägenheterna befinner sig i förklaras.

Bostadsmarknaden karaktäriseras på 2020-talet av en mycket stor heterogenitet och olika delar av Stockholmsregionen har helt olika förutsättningar. I de inre delarna finns

en unik miljö, där betalningsviljan för både hyres- och bostadsrätter är synnerligen hög. Men längre ut i regionen ser villkoren annorlunda ut, vilket har gjort småhusboende till en mycket konkurrenskraftig del av marknaden. Att behandla samtliga delar av denna marknad som en enhet där alla utmärks av ”brist på billiga hyreslägenheter” kommer oundvikligen att leda till stora misstag. En effekt av sådana misstag är också att de segregationsproblem som redan existerade när reformerna genomfördes på 1990-talet fortsätter att förvärras.

För att förändra situationen är förändringar av tillämpningen av bruksvärdessystemet nödvändiga. Om ombildningarna ska bromsas måste läget få större betydelse i hyressättningen. I samband med bruksvärdesprövningar borde det också vägas in att de äldre lågt prissatta delarna nu är en så liten del av den förmedlade marknaden att deras relevans dom jämförelseobjekt har reducerats. För offentliga myndigheter som genomför prognoser eller bedömer hur kommuners bostadsförsörjningsbehov ser ut borde det vara självklart att ta större hänsyn till prismekanismens betydelse för efterfrågan. De extremt olika kötiderna till lägenheter i olika prisklasser och olika lägen skapar dessutom större möjligheter att göra sådana bedömningar.[46]

[46] En översikt av utvecklingen finns i SOU 2021:58 *Läge och kvalitet i hyressättningen.*