

TIMBRO

ATT BLANDA BOSTÄDER

- EN STUDIE AV ETT MISSLYCKANDE

JAN JÖRNMARK
MAJ 2026

Timbro är Nordens främsta marknadsliberala tankesmedja. Sedan starten 1978 är uppdraget att långsiktigt bilda opinion för marknadsekonomi, fri företagsamhet, individuell frihet och ett öppet samhälle.

© Timbro

MAJ 2026

www.timbro.se

info@timbro.se

Sättning: Mikael Eisen

Omslag: Mikael Eisen

ATT BLANDA BOSTÄDER
– en studie av ett misslyckande

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	10
DEL 1: ATT BLANDA BOSTÄDER	14
DEL 2: BORLÄNGE OCH GÖTEBORG	50
FÖRDJUPNINGAR	88

Om författaren

Jan Jörnmark är docent i ekonomisk historia. Han är ledamot av Kungl Ingenjörsvetenskapsakademien och även författare och fotograf till de välkända Övergivna Platser böckerna.



Tidigare publikationer i urval

Två steg framåt , ett steg bakåt – En ESO rapport om bostadsmarknaden 1969-2024 (Stockholm 2026)

(Medverkar) Anarki, stad och utopi (Timbro Förlag, 2026)

(Redaktör) Kreativ förstörelse – Joseph Schumpeter i urval (Timbro Förlag, 2026)

Övergivna platser finalen (Timbro Förlag, 2022)

Fria eller reglerade hyror? Ett historiskt och jämförande perspektiv (Stockholm 2020)

Övergivna Platser (Lund 2007)

Globala förkastningar (Lund 2004)

Innovationer och institutionell omvandling : distributionssektorn som en del av den svenska modellen efter 1930 (Stockholm 1998)

Coal and steel in Western Europe 1945-1993: innovative change and institutional adaptation (Göteborg 1993)

© Timbro

MAJ 2026

www.timbro.se

info@timbro.se

Sättning: Mikael Eisen

Omslag: Mikael Eisen

Sammanfattning

När man analyserar den svenska stadsutvecklingen efter 1970 är det påtagligt att utredning efter utredning undviker att analysera betydelsen av skillnader i värdeutvecklingen i olika stadsområden, trots att den växande heterogenitet varit ett dominerande drag under de senaste sex decennierna. De kraftigt skilda förutsättningarna att utveckla olika delar av stadsrummet analyseras inte heller i de översiktsplaner som är avsedda att styra den långsiktiga utvecklingen av kommunerna. Effekterna av kunskapsbristerna har varit starkast i de stadsdelar som byggdes mellan åren 1968–75 och som går under namnet ”miljonprogrammet”. Under sex decennier har de i stället befunnit sig i en utdragen nedåtgående spiral som aldrig brutits.

Utvecklingen inleddes när småhusmarknaden ökade sin konkurrenskraft efter 1970, vilket parallellt fick effekten att de då helt nybyggda ”miljonprogramsområdena” förlorade den ekonomiskt och socialt starkaste befolkningen. Ägarmässigt dominerades de svagaste stadsdelarna av allmännyttan, vilket innebar att samma politiker som sedan under mer än ett halvsekel har tillsatt utredningar och skapat lagstiftning också varit ägarmässigt dominerande i de utsatta bestånden.

Under sjuttio- och åttiotalen försökte man lösa problemen med den bristande attraktiviteten i de svaga områdena genom massiva subventioner. Bruksvärdessystemet användes också som ett medel att förbättra miljonprogramsområdenas konkurrenskraft genom att jämna ut hyrorna i hela beståndet. Men det innebar också till att de lägesfördelar som fanns i innerstäderna undervärderades. Från och med mitten av sjuttioalet ledde det till en marknadsdriven övergång till bostadsrätter, vilket skapade resurser till en dynamisk utveckling av innerstäderna.

Den överblivna delen av stadsutvecklingen fortsatte att vara miljonprogramområdena. Strategierna för att lösa dessa problem blev att ständigt skapa nya subventioner till ombyggnader och olika sociala projekt. När de generella subventionerna försvann 1993, blev direkta stöd i form av olika ”blommanpengar” och ”storstads-satsningar” till olika svaga områden viktigare. Men oavsett former har målet fortsatt att vara att stötta den existerande strukturen, i stället för att genomföra verkliga systematiska förändringar. Subventions- och stödorienteringen har däremot ständigt lett till dåligt koordinerade strategier och upprepade misslyckanden.

Situationen förvärrades när den nya bostadsförsörjningslagen infördes 2001. Den innebar att kommunernas obegränsade ansvar för invånarnas boende fastslogs. Det ökade det kommunala risktagandet för nybyggnationer, eftersom byggsubventionerna var avskaffade. Så länge det fanns tomma lägenheter var det inget problem, men det förändrades när flyktingmottagandet lades om i mer liberal riktning vid millennieskiftet. Eftersom tomma lägenheter var drivande i flyktingmottagningen ledde det till att problem som tidigare bara fanns i storstadsregionerna spreds över hela landet.

De misslyckade försöken att genomföra områdesinriktade satsningar och projekt har ända sedan åren kring 2010 lett till en förändrad planeringsstrategi för att uppnå en ”blandad bebyggelse”. Målet har varit att både bygga ägda boendeformer i miljonprogramsområdena och att bygga hyresrätter i attraktiva områden som domineras av småhus. Tendensen slog igenom under 2010-talet, när den blev tydlig i översiktsplaneringen som är tänkt att styra den långsiktiga utvecklingen i kommunerna. Flera försök att ”blanda bebyggelse” har sedan dess gjorts i olika kommuner och under 2025 blev det också Socialdemokraternas officiella partilinje. Det som blivit tydligt i Borlänge, Göteborg,

Kalmar, Växjö och andra kommuner är att den strategin inte fungerar utan framför allt leder till stigande kostnader utan att den sociala situationen förbättras.

En central fråga är hur ett så långt och utdraget misslyckande har kunnat pågå. Svaret finns i att det byggande som pågick 1967–1975 skapade både ideologiska och affärsmässiga blockeringar. För olika yrkesgrupper har projekt, utredningar, ombyggnader och utvärderingar blivit centrala delar av deras professionella verksamheter. Allmännyttans politiska ägare har dessutom saknat förmågan att driva sammanhållna långsiktiga strategiska linjer. Strategin med att ”blanda bebyggelse” är det senaste i raden av sådana misslyckanden, och som exemplen i Borlänge, Göteborg och andra kommuner i den här studien visar riskerar det nu att både undergräva ekonomin i landets allmännyttiga företag samtidigt som den sociala situationen i de utsatta områdena fortsätter att försämrats.

Del 1:
Att blanda bostäder

Den 20 januari presenterade Borlänge kommunalråd Erik Nises en rapport som visade att de senaste decenniernas bostads- och flyktingpolitik lett till att kommunens allmännyttiga bostadsbolag stod inför en mycket allvarlig ekonomisk kris. I en anda av överoptimism hade bolaget i slutet av 2010-talet börjat nyproducera lägenheter, samtidigt som underhållet i de äldre hölls nere till ett absolut minimum. Orsaken till det var att de boende var så resurssvaga att det gjorts extremt låga hyror nödvändiga för att begränsa kommunens socialbidragskostnader. Kombinationen av höga nybyggnadskostnader och svaga intäkter ledde sedan till att bolagets skuldsättning snabbt steg till tre miljarder.

Det betydde i sin tur att det sexpunktsprogram som presenterades i januari 2025 för att med hjälp av hårdare uthyrningsregler, rivningar och bostadsrättsombildningar förvandla det rikskända utanförskapsområdet Tjärna Ångar till ett mönsterområde helt hade gått i stå. Allmännyttans svaga ekonomi, de resurssvaga hyresgästerna och det eftersatta underhållet gjorde att förändringen visade sig vara mycket svårare än någon hade föreställt sig.

Det förklarar också varför den modell för att "blanda bebyggelse" som Lawen Redar och den nya partistyrseledamoten Jonas Attenius presenterade på den socialdemokratiska partikongressen för mindre än ett år numera omges av största möjliga tystnad. I sitt första majtal 2025 gjorde Redar klart att Tjärna Ångar var själva modellen för den förändring som skulle genomföras:

De senaste två åren har jag [...] fått leda en politikutvecklingsgrupp, som fått i uppgift att ta fram en ny samhällsanalys över segregationen [och] hur vi bryter den... Jag fastnade förstås här i Borlänge. Erik Nises, berättade för mig om Tjärna Ångar... En plats där de boende fördrivits ut i arbetslöshet, sysslolöshet och förtvivlan. En plats som är språksvagt, där fastigheterna är nedgångna och där var tredje unge inte tar sig vidare till gymnasieskolan. Till Tjärna Ångar flyttar ingen in från majoritetssamhället - och ut flyttar den som integreras och får jobb... Medan vi promenerade runt i Tjärna Ångar sa Erik till mig att han tänker göra allt som krävs för att bryta segregationen... Göran Greider har kallat politiken för en New Deal... På vägen hem till Stockholm tänkte jag: tänk om den Nya Dealen för Tjärna Ångar kan skalas upp?... Om vi genomförde ett Sverigeprogram för att avskaffa alla utsatta

områden på polisens lista...? På partiets kongress [lanserar vi] en ny tillväxt- och industripolitik för fler jobb, bostadsbyggande och välfärdssatsningar.¹

Det allvarliga med det som hänt är inte bara att politiken för att ”blanda befolkning och bebyggelse” visade sig extremt impopulär när den presenterades vid partikongressen försommaren 2025. Det ännu allvarligare är att erfarenheterna från Borlänge visar att det inte finns någon tydlig väg framåt för de utanförskapsråden som ända sedan 1970-talet skapat grogrunden för en ständigt förvärrad socioekonomisk segregation.

Kollapsen i Borlänge visar också att även de allmännyttiga bostadsbolag som redan arbetar med att ”blanda bebyggelse” i storstäderna bedriver en riskfylld strategi som i praktiken inte kommer att leda till något annat än att deras ekonomi försämras och att segregationen fortsätter att öka. Erfarenheterna från Jonas Attenius hemkommun Göteborg är ett annat och lika tydligt exempel på just den utvecklingen.

ETT SAMHÄLLSTRAUMA SKAPAS

Man får en uppfattning om djupet i de utsatta områdenas problematik när man går tillbaka till de SOUer som genomfördes om miljonprogrammets problematik under 1979, 1989 och 1997.² Det mest påtagliga draget i utredningarna är att de problem som identifieras i dag varit exakt desamma ända sedan 1970-talet. I de två senare utredningarna analyserades dessutom vilka områden som hade de största problemen. Det visar sig då att de problemområden som identifierades redan på 1980-talet fortfarande återfinns bland de stadsdelar som polisen idag kategoriserar som utsatta³.

Likheterna stannar inte vid områdena som sådana. De tidigare utredningarna identifierar också vilka drag som definierar sådana svaga stadsdelar. De väsentligaste av dessa är resurs-svag befolkning med mycket låga inkomster, stor invandrandel, svag utbildningssituation och högt bidragsberoende. En förbättrad inkomstsituation leder sedan till snabb utflyttning. Det enda som skett under de senaste fyra decennierna är att dessa variabler försämrats. Det som på 1990-talet var

1. Lawen Redars 1 maj tal i Borlänge 2025. Återgivet i Dala Demokraten 20250502
2. SOU 1979:37 Aktivt boende, SOU 1989:67 Levnadsvillkor i storstadsregioner underlagsrapport från Storstads utredningen, SOU 1989:69 Storstadsregioner i förändring underlagsrapport från Storstadsutredningen SOU 1989:110 Storstadskriminalitet underlagsrapport SOU 1989:111 Invandrare i storstad underlagsrapport SOU 1997:61 Att växa bland betong och kjoor SOU 1997:118 Delade städer SOU 1998:25 Tre städer: en storstadspolitik för hela landet.
3. SOU 1989:67, s 70-84, SOU 1997:118, s 23-64

ett problem som bara existerade i landets tre största städer är idag dessutom spritt över hela landet. De strukturella dragen att områdena är helt dominerade av hyresrätter, ägs av allmännyttan och är byggda under det så kallade "miljonprogrammet" framhölls också i var och en av de tidigare utredningarna. Det dragen går också igen för samtliga de områden utanför storstäderna som tillkommit på problemlistan under 2000-talet.

Det som under de senaste tio åren kommit att kallas "särskilt utsatta områden" har alltså en mycket lång historia. En absolut avgörande faktor till de upprepade misslyckandena är oviljan att erkänna de fundamentala svagheter som karaktäriserar områdena: den grundläggande orsaken till utarmningen är att de ständigt valts bort av resursstarka hushåll. Det sambandet kan te sig självklart, men trots det berörs det aldrig på ett systematiskt sätt i den digra mängd av utredningar och avhandlingar som behandlar utanförskapsområdena. Den svaga attraktiviteten är elefanten i rummet som alla vet finns, men inte får nämnas.

Det sätt utanförskapsområdena behandlades i den andra stora utredningen om "miljonprogrammets" problem från 1997 är typiskt. Först beskriver man att det bara var "tillfäl-

ligheter" som gjorde att efterfrågan på bostäderna i de stora snabbt byggda hyreshusområdena blev svag. Sedan skriver man att befolkningsökningen minskade, för att sedan i nästa del av redogörelsen berätta att en kvarts miljon invandrare kom till landet och behövde någonstans att bo, vilket gjorde att de hamnade tillsammans med människor med svåra sociala problem: *Miljonprogrammets bostadsområden byggdes mellan 1965 och 1974. Ödet för dem kom att bestämmas av ett antal tillfälligheter. Allt började när husen var byggda och skulle ta emot hyresgäster. Det var inte bara det att miljonprogrammets områden för det mesta utgjordes av höga tätt byggda hus, i en "fattig miljö"... En annan omständighet var att inflyttningen i storstäderna avstannade och befolkningsökningen hejdades. Resultatet blev att det fanns gott om tomma lägenheter i de här områdena när den tredje händelsen som kom att bestämma ödet för dessa områden inträffade. Denna tredje händelse var en invandring av cirka 250 000 utländska arbetare och deras familjer. De här personerna behövde någonstans att bo och i stor utsträckning hamnade de i miljonprogramsområdena. Men samtidigt hänvisades också människor med s k social förtur dit, vilket resulterade i att det [snabbt] växte upp socialt och ekonomiskt utsatta områden i dessa betongförtorer⁴*

4. SOU 1997 118 Delade städer, s 53

Den osammanhängande historie-skrivningen fortsätter när man gör ett försök att analysera hur de 250 000 invandrarna valde bostad: *Förmögenhetsbildning, ålder och försörjningsbörda är andra faktorer som gör att inkomstkarriären inte är relevant för bedömning av invandrarnas bostadsförhållanden i samma mån som för svenskar. Invandrare som flyttat till Sverige har bara undantagsvis haft några ekonomiska tillgångar. Dessutom tar det tid att lära sig språket och de spelregler som gäller på bostadsmarknaden... Men oavsett detta visar en rapport från Statens invandrarverk att med växande inkomster ökar andelen invandrare som bor med äganderätt markant från knappt 20 procent för de utrikesfödda med låga inkomster till knappt 65 procent för de med höga inkomster. Äganderätten är också den upplåtelseform som en majoritet av invandrarna bor i*⁵

Citatet är praktfullt i sina självmotsägelser. Utredaren menar att invandrare sökte sig till "miljonprogrammet" för att de saknade tillgångar, och att ökade inkomster ("inkomstkarriären") inte har någon betydelse för hur de sedan kommer att bete sig. Ändå avslutar han sedan med att konstatera att dessa nya medborgare verkligen beter sig exakt som etniska

svenskar: när inkomsterna ökar köper även invandrare sitt boende i form av småhus eller bostadsrätter. De osammanhängande analyserna är betydelsefulla, för det leder till att de åtgärder som vidtas ständigt kommer att misslyckas.

På samma sätt finns en märklig bild av hur media skapat miljonprogramsområdenas problem genom att skriva negativt om utvecklingen. Den beskrivningen återkommer ofta i akademiska arbeten och andra skildringar. I Skärholmen – tio år efteråt gick K O Arnstberg igenom den tidiga mediala kritiken, i Förortens försvar gjorde Anders Törnberg samma sak för Göteborg och i Miljonprogram och media skriver Urban Ericsson, Irene Medina och Per-Markku Ristilampi en hel bok om medias förment negativa rapportering. Ämnet är ständigt återkommande och förmedlar en bild där media bara borde rapportera "goda nyheter". Det ger dessutom en starkt överdriven bild av medias betydelse, där människors val av boende antas bestämmas av vad man läser i tidningsartiklar. Snarare är det blundandet för problemen som varit det normala, som när Dalarnas högskolas rektor anklagades för rasism uppmanades be om ursäkt när hon berättade

5. Ibid, s 54.

att studenter kände oro för att bo i studentlägenheter på Tjärna Ängar 2016. Problemet var självklart att studenternas otrygghet var verklig, för oavsett all den kritik som akademiker och journalister fört fram om medias rapportering har utvecklingen i miljonprogramsområdena varit negativ i närmare sextio år.⁶

”MILJONPROGRAMMET” OCH VERKLIGHETEN

Eftersom oviljan att analysera hur problemen verkligen skapades och vad de beror på är så bedövande behöver man ställa sig frågan om varför det blivit så. Ett självklart konstaterande är att miljonprogrammet blivit så hårt förknippat med ett byggande som i den officiella historieskrivningen är så prestigefyllt att misslyckandena inte kan erkännas. Det omfattande byggandet finansierades dessutom av offentliga medel, där inte minst AP fonderna fick en central roll. Medlen styrdes sedan till kommunalt ägda allmännyttiga företag. Bostadsrättsmarknaden dominerades fram till 1970-talet också av de kooperativa företagen Riksbyggen och HSB, som hade liknande politiska bindningar.

Allt detta innebär att de politiker som tillsatt utredningar och kommissioner haft ett egenintresse av att tona ned det som varit områdenas grundläggande problem: att de aktivt valts bort när ett fritt marknadsväl varit möjligt. Tar man i stället det marknadsmässiga misslyckandet som utgångspunkt blir det självklara svaret att det krävs strukturella förändringar av beståndet, som absolut inte kan bestå av att det mer konkurrenskraftiga beståndet utvecklar sig i riktning att bli mer likt det bortvalda.

De politiska misslyckandena förklarar oviljan att genomföra analysen av hur problemen uppkommit och det utdragna beroendet av olika subventioner och projekt. Subventionerna och satsningarna har därför inriktats på ombyggnadsprojekt och diffusa sociala satsningar. Ombyggnadsprojekten har varit de överlägset viktigaste, vilket innebär att stödpengarna kanaliseras direkt till de kommunala bolagen. Men det har också skapat en ond cirkel, där nödvändiga strukturella beslut om rivningar och ägandeförändringar aldrig tagits. I stället har husen stått kvar och kommit att användas som medel för att kunna föra en aktiv

6. Temat är vanligt, men se t ex K O Arnstberg Skärholmen – tio år efteråt (Stockholm 1979), Anders Törnqvist "Till förortens försvar (Göteborg 2001) och Urban Ericsson, Irene Medina och Per-Markku Ristilammi Miljonprogram och media (Trelleborg 2000). För debatten kring Tjärna Ängar 2016, se Nya Ludvika Tidning 2016103, Dala Demokraten 20161014, Fatu Kuriren 20161014, SvT Nyheter 20161014, Mora Tidning 20161019.

migrationspolitik, vilket sedan fördjupat alla de problem man kände till redan under 1970- och 1980-talen.

För att lyckas måste man genomföra verkliga analyser av de misslyckanden som gjorts. För utanförskapsområdena är det uppenbara svaret att man i början av 1970-talet hade byggt en stor mängd nya bostadsområden där vakansgraderna i många fall låg mellan 15–25 procent, samtidigt som omflyttningsgraden var extremt hög. I det läget hade man byggt en mycket stor mängd bostäder som egentligen inte behövdes. Frågan har ända sedan varit hur man skulle förhålla sig till den förändringen.⁷

FÖRSVAGNINGENS GRUNDORSAKER

Orsakerna till försvagningen är egentligen mycket enkel. Redan när den negativa utvecklingen inleddes valdes områdena bort därför att småhusen gav de som köpte kontroll över sin egen sociala situation och ekonomi. Valet av ett egenägt boende är den tydligaste förändringsfaktor som karaktäriserar svensk bostadsmarknad under de senaste sextio åren. Alf Hermansson som var en ledande politikerna i Göteborg beskrev hur små-

husbyggandet och de nya förorterna redan på sextioalet skapade samma problem som dominerat Göteborg sedan dess: ”De bästa skattebetalarna flyttade ut ur stan i stor omfattning och stan förlorade en stor inkomst. Och dessutom fick Göteborg ta hand om en åldrande befolkning, medan de yngre flyttade ut sin skattekraft till villorna i förorten”. Exakt samtidigt började även Stockholm och Malmö förlora befolkning till kranskommunerna. Dagens problematik har alltså varit känd i mer än sextio år. Den sammanhållande faktorn var och är äganderätten och med det möjligheten till ett verkligt inflytande över det egna boendet.⁸

Samtidigt som småhusmarknaden snabbt växte fram skapades utanförskapsområdena i en parallell utvecklingsfas. Parallelliteten är av central betydelse, för den romantisering som karaktäriserat det byggande som fått namnet ”Miljonprogrammet” har gjort att de problem som karaktäriserade områdena redan från sjuttioalets första år aldrig erkänts. En bild av att områdena skapades för att ”bygga bort bostadsbristen” och att de utmärktes av högre kvaliteteter än tidigare områden har fortsatt att karaktärisera

7. En systematisk genomgång av uthyrningssituationen gjordes i SOU 1989:67, sid 70-85. Se även SOU 1979:37 sid 39-59 och Törnqvist (2001), sid 123, 133, 180-183, 190-195.

8. Fridolf I (red) Göteborgs förorter (Göteborg 1987), sid 83.

diskussionen om de utsatta stadsdelarna. De myterna har blivit en del av problematiken, därför att de hindrat en seriös diskussion om de svagheter som områden omedelbart karaktäriserades av.⁹

I verkligheten existerade aldrig något sammanhållet ”miljonprogram”. Det som fanns var löst hållna målsättningar att bygga ”en miljon bostäder på tio år”, medan politiken i realiteten var helt inriktad på att lösa de allvarliga problem som orsakades av den extrema byggtakt som karaktäriserade Sverige under hela 1950- och 1960-talen. Grundorsaken till det var den bristande rörlighet som skapades av regleringarna av bostadsmarknaden. Det skapade i sin tur ett behov av att reglera kapitalmarknaden, vilket sedan ledde till problem för finansieringen av industri-investeringarna.¹⁰

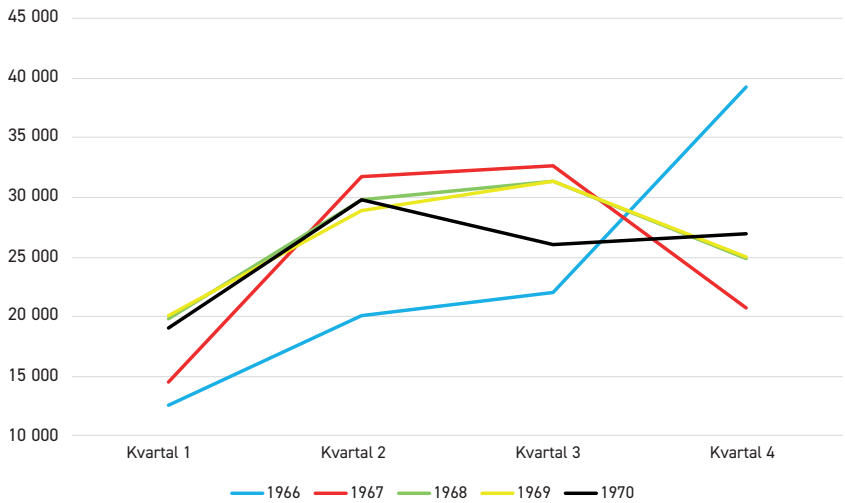
Därför arbetade under flera år en partssammansatt kommitté med att genomföra en omfattande omreglering av hela bostadsmarknaden. När den var klar våren 1966 lades det förslag till ny bostadspolitik som sedan

dess dominerat utvecklingen av den svenska bostadsmarknaden. Reformförslagen bestod i att den tidigare helreglerade marknaden delades i tre delar. Både småhus- och bostadsrättsmarknaderna skulle avregleras helt, medan bruksvärdessystemet skulle introduceras på hyresmarknaden. Liberaliseringarna genomfördes under 1968 och 1969, men bruksvärdesintroduktionen tog längre tid. Orsaken till det var att hela bostadsmarknaden under 1970–1975 gick in i en växande kris, som sedan dess haft avgörande betydelse för segregationen och utanförskapsområdena.

Orsaken till den akuta krisen var att den nya marknadsorienterade bostadspolitik genomfördes samtidigt som bostadsproduktionen gick in i en period av häftiga och oplanerade svängningar. Under vintern 1965/66 skar finansdepartementet ned krediterna till byggandet hårt, på grund av behovet att öka investeringarna i exportindustrin. Det ledde till att bostadsproduktionen föll kraftigt under första halvan 1966 som var ett

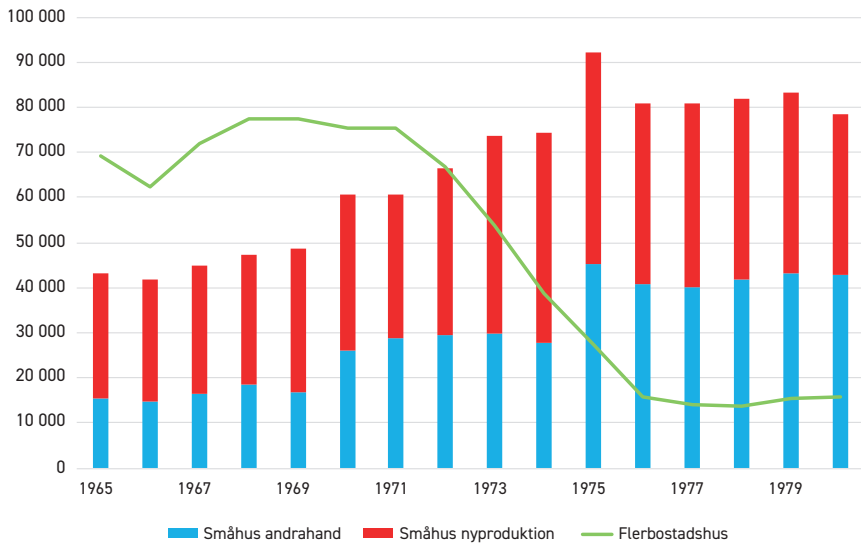
9. Ett av många exempel på hur livskraftiga dessa myter fortsätter att vara gav Erik Nises på presskonferensen om Tunabyggens kris i januari 2026. Han fördömde då decennier av socialdemokratisk bostadspolitik och menade att flyktingmottagandet på 2010-talet var grundat i önsketänkande. Men han menade ändå att byggandet av Tjärna Ångar mellan 1969-1974 gjordes för att invånarna inte längre skulle behöva leva i sina gamla hus med ”stampade jordgolv”. Se Borlänge Tidning 20260122
10. Totalregleringen av bostadsmarknaden bestod alltså av en kombination av en reglering av hyrorna, övertåtelsepriserna på bostadsrätter och en kontroll av priserna på statligt belånade egnahem. Den bästa och mest heltäckande analysen av tillståndet på den svenska bostadsmarknaden under 1960-talet är Ragner Bentzel, Ingemar Ståhl och Assar Lindbeck Bostadsbristen: en studie av prisbildningen på bostadsmarknaden (Stockholm 1963).

FIGUR 1 BOSTADSPRODUKTION, KVARTALSVIS, 1966-1970



Källa: SCB

FIGUR 2 PRODUKTION AV LÄGENHETER I FLERFAMILJSHUS (GRÖN LINJE) OCH PRODUKTION OCH ANDRAHANDSFÖRSÄLJNING AV SMÅHUS, 1965-1980



Källa: SCB

valår. Den panikartade situation det skapade beskrevs av Hjalmar Mehr i ett brev märkt ”Förtroligt” till Tage Erlander: *Jag förstod av vårt telefonsamtal att du är litet less på mig och mitt tjat, och det gör mig bedrövad.... Jag ber bara att du ska förstå mitt läge. Jag har under ett halvt års tid sett [försämringarna] av bostadsbyggandet, vår svåraste punkt. Jag har lämnat redovisningar till finansministern, bostadsministern, bostadsstyrelsen och Riksbanken. Men ingenting händer. Jag får inga svar på några brev, inga besked... Du kan ju ändå föreställa dig den ödeläggande effekten av att vårt bostadsprogram i år sjunker till hälften och kanske pågående byggen måste stoppas upp.... Att i det läget ligga sitta still, rulla tummarna och låta valnederlaget komma är fullständigt främmande för min natur.¹¹*

Hela valrörelsen domineras av det nedskurna byggandet, och Tage Erlanders intervju där han uppmanade unga par att inte flytta till Stockholm har blivit legendarisk. Socialdemokraterna gjorde sedan sitt sämsta valresultat på fyra decennier, och det ledde omedelbart efter valet till en politisk tvärvändning med mycket stora frisläpp av nya byggen från och med september 1966. Förändringarna var oerhörda: 40 procent av alla bygg-

starter under 1966 kom under det sista kvartalet, och starterna under de tre första kvartalen 1967 låg 50 procent över samma period 1966. Från redan höga nivåer accelererade det svenska byggandet till nivåer det senare aldrig varit i närheten av. Figur 1 visar de tvära kast som karaktäriserade produktionen under dessa avgörande år. Självklart innebar en sådan produktionsökning att kvaliteten påverkades negativt, både för själva bostäderna och de omgivande miljöerna.

De uppdrivna byggstarterna innebar sedan att produktionen av färdigställda bostäder ökade kraftigt under 1968–1970. Det var exakt samtidigt som liberaliseringen av småhusmarknaden genomfördes, samtidigt som marginalskatterna steg upp mot sextio procent för medelinkomsttagare. I det läget stod bostadskonsumenter som var på väg in på marknaden mellan valet att köpa ett småhus där det var möjligt att dra av hela räntekostnaden eller flytta in i ett nybyggt ”miljonprogram”, där husen var klara men alla följdinvesteringar i form av skolor och annan infrastruktur släpade efter kraftigt. Följden blev att marknaden tvärvände och redan 1972 var småhusmarknaden större än produktionen av flerfamiljshus (figur 2).

11. Breve tillgängligt i Hjalmar Mehrs arkiv, mapp F 16:13. Arkivet finns på Arbetarrörelsen Arkiv och Bibliotek (Flemingsberg).

De flerfamiljshus som byggdes 1967–1972 var alltså inte delar av ett planerat ”miljonprogram”. De var den allra sista resten av ett genomreglerat system som styrdes slumpmässigt och där den avgörande faktorn för den sista (ödesdigra) produktionstoppen var valförlusten 1966. Däremot fanns det ingen synkronisering mellan den produktionsökningen och de genomgripande liberaliseringar som genomfördes exakt samtidigt. I stället visade det sig att liberaliseringen omedelbart gjorde produktionsökningen överflödigt. I bakgrundsmaterialet till den utredning som tillsattes på grund av den snabbt fallande produktionen sammanfattades den nya situationen på ett koncist sätt: *Den nuvarande minskningen av nyproduktionen har blivit resultatet av... en under flera år konstaterad överflyttning av den ekonomiskt betingade efterfrågan från flerfamiljshus till småhus... Överflyttningen av en stor del av efterfrågan kan härledas till det köpmotstånd mot nyproducerade lägenheter som en hyressplitringskapar och till den starkt ökade betydelse skatteeffekterna fått.*¹²

Historieskrivningen kring det som hände är av central betydelse eftersom det pekar på det kaotiska tillstånd som utmärkte den svenska samhällsbyggnaden under de år som

utanförskapsområdena etablerades. Den klagör också varför de nybyggda flerfamiljsområden som färdigställdes 1968–1975 fått en särställning på bostadsmarknaden. Överflyttningen av den starkaste delen av bostadsefterfrågan till småhusen innebar att de sist byggda husen fick en social sammansättning som redan från början var mycket svag. Nyproduktionen från 1950-talet och första halvan av 1960-talet hade inte de problemen och listan av särskilt utsatta områden är därför helt dominerad av produktionen från den absolut sista delen av det hyresreglerade byggandet.

Outhyrda lägenheter blev omedelbart ett stabilt växande problem och under resten av sjuttio- och åttiotalen låg vakansnivåerna vid 10–20 procent eller mer i de nybyggda hyreshusområdena. Den första stora utredningen om de problematiska områdena initierades därför redan 1975. Den har sedan följts av rader av liknande utredningar, som alltid fokuserat på samma områden och problem.

En ytterligare effekt av den okoordinerade produktionsökningen 1967–1970 var att det är den som gjort hyressättningen slumpmässig och kaotisk. När de tomma lägenheterna blev ett problem infördes massiva subven-

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

tioner, samtidigt som bruksvärdessystemet helt omtolkades för att jämna ut hyrorna i hela beståndet. Principen för hyressättningen tydliggjordes i Stockholms kommuns riktlinjer för bostadsutvecklingen: Den bärande principen i den nya hyreslagstiftningen är att hyranska 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...¹³ Avsikten med det var att sänka hyrorna i det nybyggda beståndet som var dyrast och därmed minst konkurrenskraftigt. Som framgår av nästa avsnitt ledde det till att koncentrationen av resurssvaga hushåll till problemområdena än mer förstärktes efter millennieskiftet.

FLYKTINGVÅGOR OCH EN NY BOSTADSMARKNAD

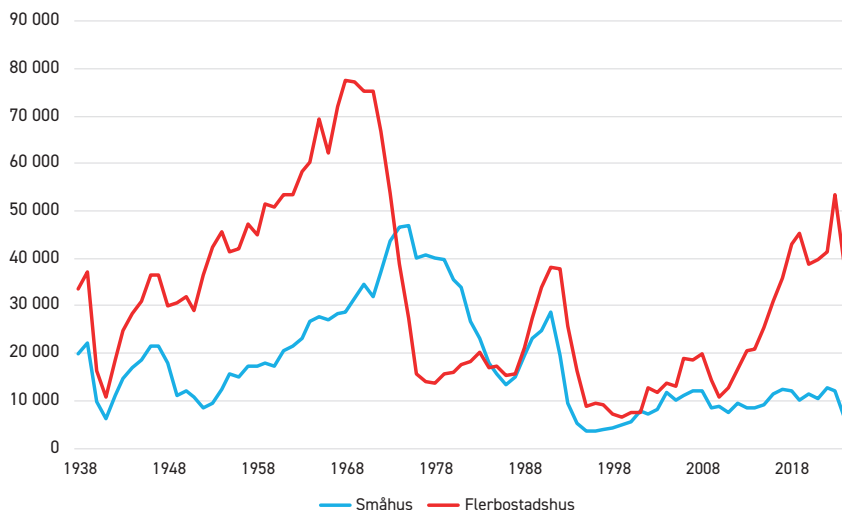
Nästa våg av bostadspolitiska reformer 1993–1994 dominerades av att byggsubventionerna avlägsnades. Det förvärrade ytterligare utanförskapsområdenas problem, när de värdemässiga skillnaderna mellan olika delar

av bostadsmarknaden blev ännu mer synliga. I de centrala städerna kom läget att värderas upp kraftigt och att innerstadsområden i Malmö är det enda av de områden som pekades ut i utredningarna från 1989 och 1997 som förbättrat sin sociala situation är typiskt.

Men på samma sätt innebar det att de problem som vid mitten av 1990-talet bara fanns i storstadsområdena spridits till resten av landet. Städer som Borlänge, Växjö, Örebro, Gävle eller Karlstad hade fått samma typ av nybyggda områden med svag uthyrningssituation som storstäderna i början av 1970-talet, men den stora skillnaden var att dessa områden efter millennieskiftet kom att fyllas med invandrare. Tillväxten för den etniska segregationen i den typen av områden gick mycket snabbt: från det att invandrardelen låg vid 20 procent i till exempel Borlänges problemområden i början av 1990-talet när den nu cirka 80–90 procent. Den bilden ser likadana ut i hela landet, och den ökande dominansen av invandrare dominerar alla de 66 utanförskapsområdena, och det var den som åren kring 2010 gav upphov till termen ”svenskglea” områden.¹⁴

13. *Kommunstyrelsens utlåtanden och memorial 1974, Bihang nr 25: Riktlinjer för det fortsatta förnyelsearbetet i de äldre bostadsområdena*, s. 8-9.
14. För situationen i mitten av 1990-talet, se SOU 1997:118 avsnitt 1.1.3 och 3. Om förändringen i Borlänge, se Trumberg A och Håkansson J *Socioekonomisk omvandling i Borlänge 1990-2008 med fokus på bostadsområdet Jakobsgårdarna* (Borlänge 2012).

FIGUR 3 BOSTADSPRODUKTION 1938-2024



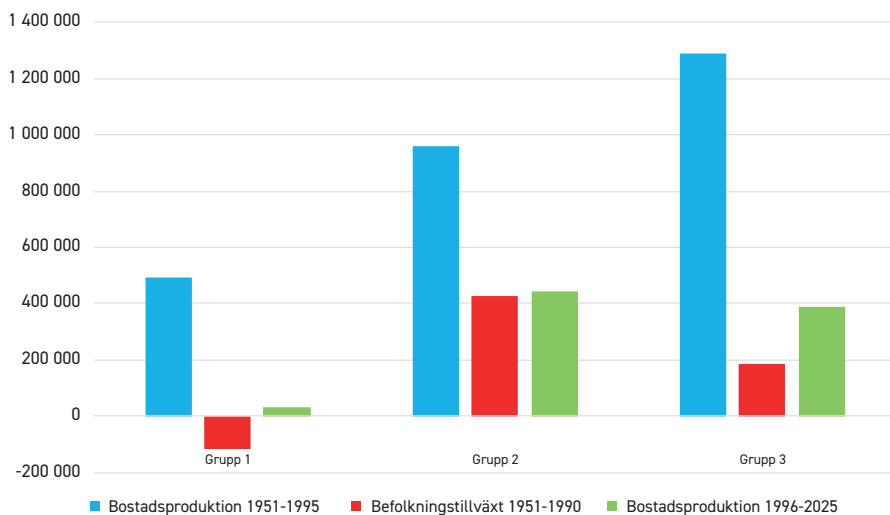
Källa: SCB

Tillväxten i utanförskapsområdena skedde alltså parallellt med att invandringspolitiken förändrades i liberal riktning, vilket ledde till en stark befolkningsökning samtidigt som byggandet föll (figur 3).

Mellan 1990–2024 ökade befolkningen i landet med två miljoner och andelen med utländsk bakgrund stod för hela ökningen. Hela den förändringen skedde samtidigt som alla värden förändrades på bostadsmarknaden på grund av avsubventioneringen. Slutresultatet av oförmågan att hantera den förändringen har blivit den förvärrade segregation som idag är en central del av den politiska debatten.

Invandringens dynamik följer bostadsmarknadens utveckling. När invandringen tog fart i början av 1990-talet fanns det fortfarande tiotusentals tomma lägenheter. Det antalet ökade sedan ytterligare när subventionerna togs bort. Verkliga preferenser slog då igenom i efterfrågan, vilket snabbt ledde till att antalet tomma lägenheter i framför allt glesbygdskommuner ökade. Det stora utbudsöverskottet av bostäder pressade priserna nedåt, och i mellan 150–200 kommuner innebar det att småhusboende för normalinkomsttagare blev billigare jämfört med hyreshusboende. Med tanke på hur mycket bostäder som producerats i landets svagaste delar mellan

FIGUR 4 BOSTADSPRODUKTION 1951-2023.



Figuren visar bostadsproduktionen i de svagaste 114 kommunerna (Grupp 1), storstäderna (Grupp 2) och övriga kommuner (Grupp 3) 1951-1995 respektive 1995-2023. Den mittersta stapeln visar befolkningsutvecklingen i åldersgruppen 20-44 mellan 1950-1990. Överproduktionen i förhållande till befolkningen i den svaga kommungruppen framträder tydligt. Den återhållna produktionen i storstadsgruppen är också tydlig. Ett strukturellt drag i de större städerna var dessutom att litet av nyproduktionen genomfördes i centrala lägen. Det utlöste sedan den uppdämda efterfrågan under åren mellan 1995-2010 när bostadsrättspriserna steg rekordartat. I glesbygden utlöstes en spegelvänd process med strukturell prissvaghet.

Källa: Folk och Bostadsräkningar 1960, 1990 och SCB

1950-1990 är det inte osannolikt att det strukturella överskottet över en 20 årsperiod var så stort som 100 000 bostäder.¹⁵ (figur 4).

De tomma flerfamiljshusen i glesbygden innebar så stora problem att både den så kallade ”bostadsakuten” och ”kommunakuten” byggdes upp. Några år in på 2000-talet skapade

det också incitament att använda de tomma lägenheterna för migrantmottagning. I många fall var det möjligt att få statliga bidrag för att lägenheter ”togs bort från den reguljära marknaden”, varefter man sedan också kunde få bidrag för att hyra ut lägenheterna till migrationsverket.

15. Temaplan *Efter Bostadsakuten – tomma lägenheter kostar på* (Stockholm 2000).
Se även Rönnberg M *Staten fick Svarte Petter* (Stockholm 2002)

Effekterna av att öka flyktingmottagningen och att sedan koncentrera det till de områden som hade stora bestånd av tomma lägenheter utredades aldrig, trots att problemen redan var väl kända. Råslätt i Jönköping var ett väldokumenterat exempel, där de vanliga sociala problemen uppstått vid färdigställandet i början av 1970-talet. Under åttiotalet visade sig sedan tecken på en stabilisering och Råslätt beskrevs då till och med som en ”modell” för hur miljonprogrammet kunde vändas. Men den positiva utvecklingen förändrades sedan snabbt: *Det allt överskuggande problemet var en ny och mycket komplex invandrarsituation. Enligt boendeintervjuerna började den bryta igenom 1990 och kulminerade sommaren 1993 med 600 flyktingar boende i området. Hela Råslätt var som ett enda stort flyktingläger. Folk flyttade härifrån i panik. Det var de stabila, de som bott länge som lämnade... Det var synd att det hände. För Råslätt var på väg att bli ett bra område.* Utvecklingen som beskrevs såg exakt likadan ut i Göteborgs problemområden under den första halvan av nittiotalet (se vidare Del 2 Göteborg).¹⁶

HYRESMARKNADEN, BOSTADSRÄTTER OCH ”BOSTADSBRIST”

Marknadsförändringarna var omfattande även i de större städerna. Bruksvärdet hade från mitten av 1970-talet använts som instrument för att utjämna hyrorna i hela bostadsbeståndet (figur 5).

Orsaken till det fanns i att hyrorna i de nybyggda ”miljonprogramsområdena” var högst, vilket förvärrade uthyrningsproblemen. Problemet med hyresutjämningen var att det uppstod en undervärdering av de centralt belägna bostäderna, vilket skapade ett tryck till att ombilda fastigheterna till fritt prissatta bostadsrätter.¹⁷

Tendensen mot ombildningar inleddes i de centrala delarna av Stockholm och Göteborg under sjuttio- och åttiotalen, men tempot accelererade efter avsubventioneringen 1993–94. Bruksvärdet slutade då under en period att fungera, vilket fick ombildningarna att öka kraftigt (figur 6).

De allra flesta ombildningarna genomfördes i det privatägda beståndet av de kommersiella fastighetsbolagen och i de mest attraktiva lägena där undervärderingen av hyrorna var störst. Det ledde till att koncentrationen av

16. Eva Öresjö *Lokalt arbete i socialt utsatta miljöer: exemplet Råslätt* i Denvall V m fl Valfärdens operatörer, sid 165-185. Citatet från s 166.

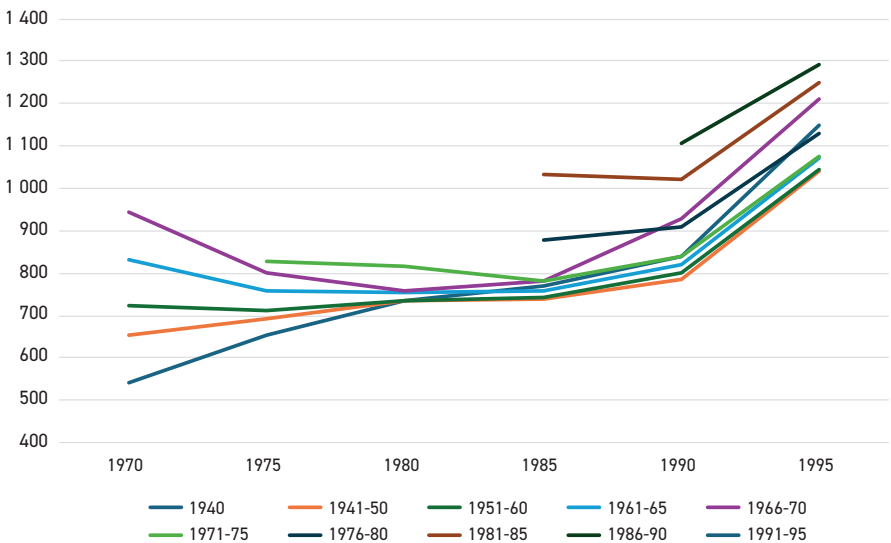
17. Jörnmark J *Två steg framåt, ett steg bak - en ESO-rapport om bostadsmarknaden 1969-2024* (Stockholm 2026), del 3.

hyresrätter till de socialt svaga problemområdena förstärktes.

Hyresmarknaden delades alltså på ett nytt sätt efter avsubventioneringen. De mest attraktiva områdena i innerstäderna omvandlades i stor utsträckning till bostadsrätter. I de delar som inte ombildades uppstod också en förväntan om ombildning, med de vinster för hyresgästerna som det innebär. Allt detta innebär att tillgången till attraktiva centrala lägen-

heter minskade. Med en minskad tillgång till centrala lägenheter skapades ett växande efterfrågeöverskott på hyresmarknaden, vilket allmänt tolkades i det sammanfattande ordet ”bostadsbrist”. ”Bristen” blev från och med 2010 ett allt vanligare ämne i Boverkets analyser och statliga utredningar och eftersom de skilda värdena i olika delar av marknaden aldrig analyserades blev slutsatsen alltid att det behövde byggas mer.¹⁸

FIGUR 5 HYRESUTVECKLING 1970-1995.



Figuren visar hyresutvecklingen per kvadratmeter/år i Stor Stockholm, 1970-1995 (2024 års prisnivå). I figurerna syns tydligt hur olika årgångar av produktionen trycks ihop under perioden när bruksvärdet används för pris- utjämning fram till 1985. Därefter syns också den snabba uppgången efter skattereformen 1990-1991.

Källa: Statistiska meddelanden Serie B0:31 1971-1996

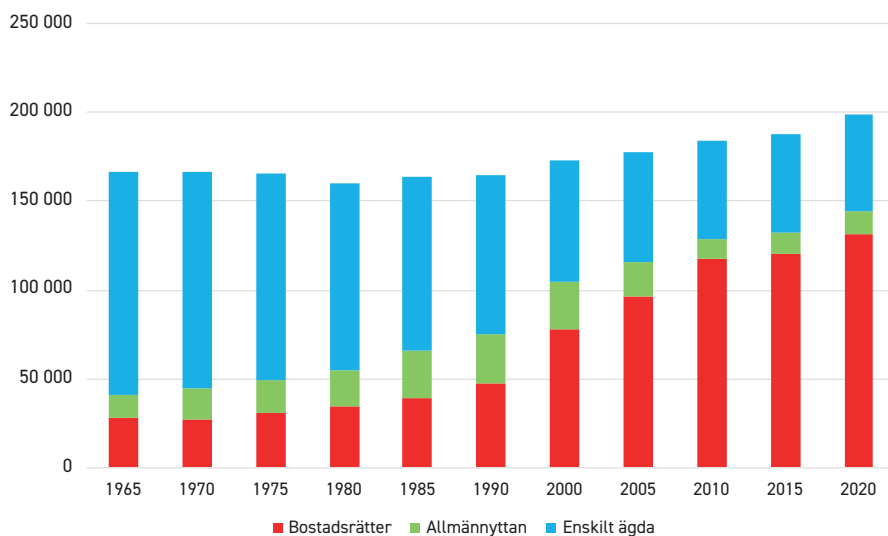
18. Ibid, sid.84-97.

Ett sammanhängande problem är att hyresnivåerna efter 2005 återigen började skilja sig kraftigt åt. Från att ha varit kraftigt sammanpressade på 1990-talet skiljer det under 2010- och 2020-talen uppemot hundra procent i hyror mellan nyproduktion och äldre bostäder. Till de billigaste centrala lägenheterna med äldre hyror kan därför köerna var mer än trettio år, samtidigt som nya dubbelt så dyra lägenheter är omedelbart tillgängliga.

Utvecklingen har en avgörande betydelse för debatten om ”blandade bostadsformer”. Den starkt ökade

migrationen startade samtidigt som effekterna av den förändrade bostadspolitik slog igenom, och koncentrationen av mottagande skedde i exakt de delar av marknaden där efterfrågan var svagast, alltså i glesbygden. Genom EBO lagen kom sedan migrationen från glesbygden till de större städerna att öka. Där pågick utbildningsverksamheten i innerstäderna intensivt mellan 1995–2010, medan det inledningsvis fortfarande fanns tomma lägenheter i miljonprogramsområdena. Det underlättade den inre migrationen, men resultatet blev också

FIGUR 6 LÄGENHETSBESTÅND I STOCKHOLM INNANFÖR TULLARNA 1965-2020.



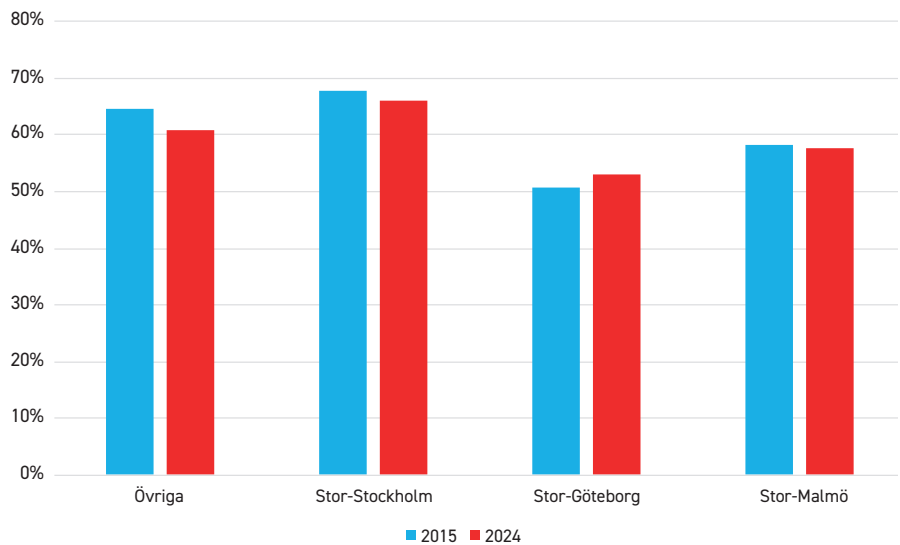
Källa: Statistisk årsbok för Stockholm

FIGUR 7A ANDEL UTLÄNDSK BAKGRUND I UTSATTA OMRÅDEN, 2010 OCH 2024



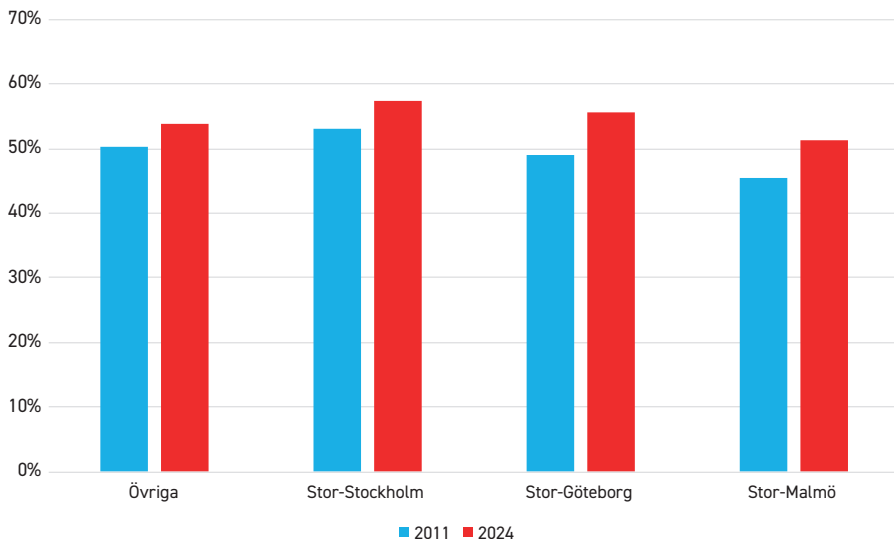
Källa: SCB

FIGUR 7B ANDEL EFTERGymNASIAL UTBILDNING I RELATION TILL HUVUDKOMMUNEN I UTSATTA OMRÅDEN (HUVUDKOMMUN=100), 2015 OCH 2024



Källa: SCB

FIGUR 7C NETTOINKOMST EXKL TRANSFERERINGAR I RELATION TILL HUVUDKOMMUNEN (HUVUDKOMMUN=100), 2011 OCH 2024



att andelen med utländsk bakgrund snabbt ökade i samtliga landets utanförskapsområden, så att den översteg 50 procent i samtliga de 66 riskområden som första gången identifierades av polisen 2015. Utvecklingen syns i figur 7a.

Den inre migrationen under 2000-talets första tio år ledde till att de problemområden som byggts under ”miljonprogramsåren” för första gången kom att sakna tomma lägenheter. Eftersom boende hos släktingar och bekanta ökade växte ett trångboddhetsproblem fram under 2000-talets första decennium. Det

innebar att karaktären på problemen i utanförskapsområdena förändrades.

Tidigare hade man konfronterats med sociala problem, hög rörlighet och tomma lägenheter. Under 2000-talets första decennier ökade sedan den etniska segregationen och trångboddheten på ett kraftigt sätt.

Det absolut enda medel som haft uthålliga förbättringseffekter på den sociala statusen i områden hade ständigt varit förändrade ägandeförhållanden, med bostadsrättsombildningar som huvudkomponent. Den möjligheten har också framhållits av många utredningar, men ändå aldrig

prövats på ett systematiskt sätt. I den första storstadsutredningen från 1989 konstaterade man att: *Vi kan också notera att det finns lika många miljöprogramsområden med flerfamiljshus i Malmöregionen som inte uppvisar några tecken på att tillhöra de minst attraktiva områdena. Gemensamt för praktiskt taget alla dessa områden är att lägenheterna är upplåtna med bostadsrätt. Av de miljöprogramsområden som återfinns bland regionens minst attraktiva är alla dominerade av hyreslägenheter. Detta antyder naturligtvis att skötseln och förvaltningen utgör viktiga förhållanden när det gäller.*¹⁹

Samma slutsats har dragits av flera andra forskare som analyserat förändringsarbetet i utsatta områden. Trots det har det alltså aldrig gjorts längre försök att kombinera bostadsrättsombildningar med fysiska förändringar i form av rivningar och nybyggnationer av små- och radhus. De holländska erfarenheter som blev viktiga i samband med storstadssatsningen i slutet av 1990- och början av 2000-talet var däremot fast förankrade i sådana lång-

siktiga strukturella delar (se vidare avsnitt Exemplet Gårdsten). Bristen på helhetssyn och långsiktighet har i stället varit utmärkande för försöken att förändra de svenska områdena.²⁰

Samma erfarenheter av att förbättringar bara blev kortvariga utan att förändringar av ägandet också genomfördes gjordes vid de storskaliga ombyggnader som pågick under 1980- och 1990-talen under ledning av det delvis allmännyttigt ägda bolaget Formator AB (se faktaruta).²¹ Slutligen förbättrades inte heller utvecklingen av de områdesorienterade insatser som startades i samband med olika ”storstadssatsningar” från mitten av 1990-talet och som bestod av ytterligare ombyggnationer tillsammans med åtgärder som syftade till att skapa fler arbetsplatser i problemområdena.²²

Bristen på helhetssyn och oförmågan att lösa problemen inom ramen för den existerande strukturen i utanförskapsområdena är den gemensamma nämnaren för alla dessa ”satsningar”. Samtidigt förklarar det också varför debatten under åren kring 2010

19. SOU 1997:67, sid 63.

20. Se t ex Carlen G/Cars G Förnyelse av storskaliga bostadsområden (Stockholm 1990), sid 62-75 och Ola Nylander/Lina Jonsdotter/Kaj Granath/Jan Paulsson/Johan Gren *Ombildning av hyresrätter till bostadsrätter i Göteborgs ytterstadsdelar* (Göteborg 2018).

21. Jensfelt C *Förbättringar av bostadsområden Formators omvandlingar i miljöprogrammet* (Stockholm 1990).

22. Roger Andersson, Jan Hedman, Jon Hogdal och Sara Johansson *Planering för minskad segregation* (Stockholm 2007), sid 36-43

började kantra mot att ”bostadsblandningen” också skulle innefatta att det byggdes flerfamiljshus i områden som hade en socioekonomiskt starkare befolkning.²³ Det innebar att bebyggelse i idealfallet borde ”blandas” i alla delar av en region: *Även om en gentrifiering av de utsatta områdena inte verkar sannolik, måste man hålla öppet för att problemen i de nu utvalda områdena kan minska, medan de ökar i andra områden... En anti-segregationsinriktad politik måste därför vara mycket långsiktig och flexibel. Om en bättre blandad befolkning är ett viktigt mål måste detta gälla stadens alla stadsdelar och inte bara några få. I Stockholmsregionen måste det gälla alla 26 kommuner och inte bara en dryg handfull av dem. Hur detta ska åstadkommas är självfallet en politisk och i grunden ideologisk fråga. Att goda föresatser riskerar att hamna i konflikt med andra värden i ett demokratiskt samhälle, som valfrihet i boendet, minskar inte komplikationerna...*²⁴

Att ”blanda bebyggelse” innebär med det synsättet att man strävar mot att skapa mer heterogena ägarmässiga bostadsbestånd i svaga områden,

samtidigt som samma heterogenitet skulle skapas i resursstarka områden genom att bygga hyresrätter där. Oförmågan att lösa problemen på områdesnivå gjorde alltså att perspektivet försköts mot en ”bostadsblandning” som innebar att man strävade efter att skapa samma ägarmässiga struktur överallt, för att på så vis fördela de problematiska befolkningskoncentrationerna jämnt i hela stadsrummet. Behovet av en sådan lösning med närmast magiska drag har sedan fortsatt att växa under 2010- och 20-talen i takt med att migrantmottagningen och segregationen växte över hela landet.²⁵

”Blandningen” var alltså under mer än tio år en strategi som förespråkades och drevs av akademiker och på tjänstemannanivå i kommunernas översiktsplaner. Den stora fördelen med att den till sist också blev en partipolitiskt driven linje när Socialdemokraterna lyfte fram den som sin egen strategi på partikongressen i maj 2025 var att dess omfattande svagheter blev synliga och började debatteras på allvar.

23. Roger Andersson m fl a innehåller en genomgång av den centrala diskussionen, begreppen och det dåvarande segregationspolitiska nuläget. Centralt för analysen i den rapporten är hur den snabbt ökade segregationen från och med 1990-talet lett till ett behov att gå från områdesinriktade åtgärder till att söka en mer generell landning av bebyggelse. Se även Roger Andersson Skapandet av svenskglea områden i Lena Magnusson Turner (red) Den delade staden (Umeå 2008), sid 119-160.
24. Citatet från Andersson R m fl (2007), sid 40. En intressant historisk genomgång av politiken för att möta segregationen i de så kallade miljöprogramsområdena ges i Karin Borevi Valfärdsstaten i det mångkulturella samhället Uppsala 2002, sid. 249-306.
25. För ett exempel på diskussionen, se Trumberg A och Håkansson J a a, sid. 49-50.

EN NY INSIKT

Den radikalt förändrade situation som uppstod i och med den ökade migrationsmottagningen analyserades i SOU 2015:59, där kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen behandlades. Problemet med den utredningen och andra bedömningar av ökade bostadsbehov och ”blandad bebyggelse” var det vanliga i svensk utredningsväsende: återigen undvek man att ta hänsyn till prisförhållandena på marknaden. Det gör att de utredningsprodukter som skapas inte bara saknar värde, ofta förvärrar de i stället situationen genom att uppmuntra till byggande på platser där efterfrågan är svag. Tendensen förvärras ytterligare när man argumenterar för att ”blanda bebyggelse” utan att ta hänsyn till att attraktiviteten varierar kraftigt mellan olika områden.

Utredningens utgångspunkter tydliggör dessa problem. Där konstaterade man att flera lagar som reglerade kommuners bostadsförsörjningsansvar togs bort i början av 1990-talet. Situationen förändrades samtidigt radikalt för kommunerna när byggsubventionerna försvann, vilket sänkte produktionen i hela landet med 85–90 procent och i många kommuner nästan raderade ut den. I en nyck-

elmening beskriver utredningen detta som att: *Efter en period av mycket lågt bostadsbyggande som en följd av bank- och fastighetskrisen under 1990-talet, infördes 2001 lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL.*²⁶

Förändringen beskrivs alltså endast som en effekt av bankkrisen, medan subventionernas helt avgörande roll inte nämndes. Det innebär att hela utredningens 563 sidor på ett grundläggande sätt blev meningslösa, för finns det ingen prismekanism kan man överhuvudtaget inte bygga. Bristen på hänsyn till prisbildningens betydelse är klagörande, genom att den förklarar varför alla försök att lösa den pressade bostadsförsörjningen misslyckats under det senaste decenniet.

Utredaren konstaterade att det efter avsubventioneringen (som ju inte nämndes, men det var den verkliga orsaken) och upphävandet av de lagar som hade reglerat kommunernas bostadsförsörjningsansvar rådde stor osäkerhet i kommunerna om vilket ansvar de hade för bostadssituationen. Dessutom byggdes det i mer än hundra kommuner nästan inga bostäder överhuvudtaget, trots att man menade att det fanns ”ett stort behov”. Eftersom behovet ansågs vara stort infördes därför den nya Bostadsförsörjningslagen

26. SOU 2015:59 En ny regional planering, - ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, del 1, sid. 89-90

år 2001, därför att: *Varje kommun, inte enbart i tillväxtregioner, behövde en väl genomtänkt strategi för hur bostadsbygandet och boendet i olika delar av kommunen skulle utvecklas.*²⁷

I den situation som då rådde menade man att *...det mål för bostadspolitiken som riksdagen hade lagt fast, gav uttryck för samma ambitioner. Bostaden skulle vara en social rättighet och bostadspolitiken ska skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader.* Man fortsatte sedan med att konstatera att kommunerna med stöd av länsstyrelsen, som skulle ge ”råd, information och

underlag för planeringen” – vilket gav länsstyrelsen ytterligare en möjlighet att påverka det kommunala självstyret – under varje mandatperiod skulle ta fram bostadsförsörjningsplaner av denna typ.²⁸

Hela detta ”förtydligande” av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret fastlades alltså under inledningen av 2000-talet, men utan att någon lösning på hur vare sig planeringen eller det diffusa ”behovet” av bostäder skulle finansieras. Det innebar att de generella mål för bostadsförsörjningen som existerat sedan 1940-talet återinfördes – men utan

FAKTARUTA TOBINS Q

Formulerades 1966 som en definition på om hur företag värderades på börser. Om till exempel ett investmentsbolags ingående delar sammanlagt hade ett värde 10 miljarder, och aktiemarknaden värderade bolaget till 10 miljarder blev värdet $10/10=1$, det vill säga marknaden värderade bolaget exakt till vad värdet skulle vara att återskapa det.

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

27. Ibid. sid 90.

28. Ibid. sid 33 och 91 samt sid 222-235.

att staten gav finansiella möjligheterna genom subventioner. Eftersom Tobins q (faktaruta) sedan 1994 varit helt avgörande för byggandet innebar det att man i mer än hundra kommuner bedrev en planering som det saknades möjligheter att förverkliga. Den praktiska utformningen av bostadspolitikerna blev därför under 2010- och 20-talen ett luftslott utan kontakt med verkligheten.

Så länge det fanns tomma lägenheter i glesbygden och medelstora kommuner av Borlänges typ kunde illusionen av att kommunerna klarade det ansvar som lagen från 2001 lade på dem hållas vid liv, samtidigt som det gick att bedriva en generös migrationspolitik. Men det innebar också att bostadssituationen i Sverige snabbt försämrades mellan 2005–2015, när glesbygdskommuner med stora bestånd av tomma lägenheter blev ledande i den aktiva migrationspolitiken.

Men när de tomma lägenheterna fyllts med flyktingar växte kraven på subventioner för att öka bostadsbyggandet i de mindre kommunerna. Därför tillsattes från 2013 flera utredningar, eftersom invandringen då lett till att bostadsbehovet växte mycket snabbt. Men eftersom dessa utredningar fortsatte att beskriva bostadsmarknaden utan att analysera prisets betydelse för

efterfrågan blåstes ”bostadsbehoven” ständigt upp. Det gjorde att utredningarna fastnade i olika definitionsproblem, som i sin tur ledde till att kommunerna själva blåste upp prognoser och planer på hur mycket som skulle byggas.

Formuleringarna från SOU 2018:35 är typiska för den totala förvirring som skapades av att man inte tog hänsyn till prisets betydelse för möjligheten att nyproducera. I stället sökte man på ett ofokuserat sätt efter en ny planekonomisk modell: *Att göra en analys av det slag som här förordas är inte okomplicerat. Bristen på ett säkert dataunderlag som beskriver den nuvarande bostadssituationen och hur omsättningen på bostadsmarknaden ser ut är besvärande. Bedömningen av det normativa behovet innehåller värderingsfrågor som kan och bör vara föremål för politiska överväganden. I den delen kan en myndighets bedömningar alltid korrigeras genom politiska ställningstaganden, men det är inte oförenligt med myndighetsrollen att göra även sådana antaganden. Slutligen saknas en etablerad form för att beskriva det framtida utbudet av bostäder. Boverket kommer med all sannolikhet att behöva samarbeta med andra myndigheter och med forskare för att ta fram den analysmodell som definierar bostadsbristen på nationell nivå.²⁹*

29. SOU 2018:35 *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* s. 144.

Som vi kommer att se i fallstudien om Borlänge ledde det till att förväntningarna på befolkningstillväxten i kommunerna blåstes upp till orimliga nivåer, samtidigt som kommunledningarna saknade insikter om vilka ekonomiska konsekvenser nyproduktionen av bostäder skulle få. För utvecklingen av Tjärna Ångar har det idag lett till att den optimistiska stämningen om omstruktureringen av området förbytts i en insikt om att överproduktionen av hyresrätter under åren kring 2020 ledde till att de ekonomiska riskerna ökat kraftigt. Att ständigt göra om samma fel har ett tydligt pris. *Där ligger också ett av de absolut största problemen med strategin av att "blanda bebyggelse".*

BEHOVSFIXERINGEN FILTRERAS TILL KOMMUNAL NIVÅ

Kraven på bostadsförsörjningsplaner och strategier som byggde på "blandad bebyggelse" fick tydligt genomslag i kommunernas översiktsplaner efter 2010, samtidigt som flyktingvågen ledde till uppskruvade prognoser om framtida befolkningstillväxt och stora överskattningar om det framtida "bostadsbyggnadsbehovet". Det översiktsplanerna däremot aldrig tog hänsyn var till det kraftigt skilda möjligheterna att genomföra byggplaner i olika delar av kommunerna.

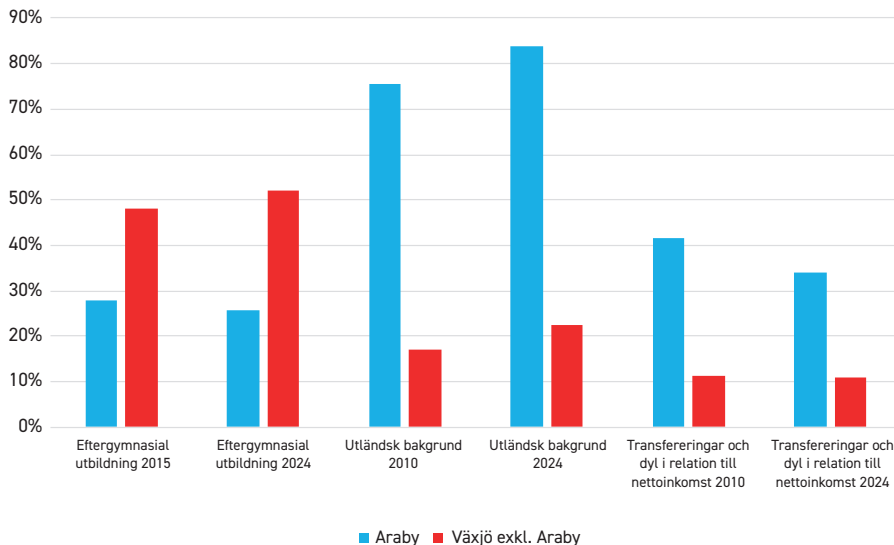
Formuleringarna om "blandning", "blandstad" och "förtätning" återupprepades ständigt på ett närmast standardiserat sätt i kommunala översiktsplaner efter 2010. Det framhölls att "blandningen" skulle bestå av att ytterligare flerfamiljshus i småhusområden, och att dessa också helst ska domineras av hyresrätter. Det skulle sedan skapa den sociala blandning som ansetts som önskvärd i områden som domineras av äganderätter. På motsvarande sätt framhålls byggande av bostadsrätter eller småhus som ett sätt att öka den sociala "blandningen" i utanförskapsområden. På figur 7a-7c man se att den är typen av "blandningar" inte fungerat under den senaste dryga tioårsperioden. Tvärtom förefaller segregationen vara konstant eller öka. Uppenbart är den enkla tolkning av social blandning som översiktsplanerna argumenterar för ineffektiv, vilket för till frågan om varför det blivit så.

Allmänt sett domineras ju utanförskapsområdena av en socialt utsatt befolkning, som också tenderar att flytta när inkomsterna ökar. Att skapa efterfrågan på småhus i sådana områden har i de fall som ingår i den här rapporten i viss utsträckning visat sig möjligt. I motsats till småhusen fanns dock inte den starka efterfrågan som gör det möjligt att producera bostads-



De nybyggda bostäderna i Araby skulle bestå både av hyresrätter i höghus och äganderätter och bostadsrätter i sexvåningshus. Slutresultatet blev en ännu starkaredominans av hyresrätter än tidigare.

FIGUR 8 OLIKA SOCIALA INDIKATORER, ARABY I FÖRHÅLLANDE TILL VÄXJÖ



Källa: SCB

rätter, vilket inneburit att planerna på att bygga sådana gång efter annan läggs om för att i stället exploateras som hyresrätter. Efter det förstärks sedan segregationen ännu mer i de utsatta områdena.

Växjö är ett av flera exempel på både den svaga planeringen och misslyckandet att skapa ”blandade” bostadsförhållanden. I Översiktsplanen analyseras olika bostadsområden inte överhuvudtaget, trots att de socioekonomiskt svaga områdena och den tilltagande segregationen varit växande problem sedan 1980-talet. I stället nämner bara översiktsplanen att man ska efter sträva en blandning

av olika ägandeförhållanden i kommunen. Strategin för det svagaste utanförskapsområdet Araby formuleras därför i Planprogrammet för Araby från 2009 och den Strategiska stadsdelsplanen för Araby från 2022. De vanliga svepande formuleringarna om ”blandade bostadsformer” är rikligt förekommande, men någon analys av vare sig flyttmönster, attraktivitet eller prisbildning finns i dokumenten:

För att bryta segregationen krävs mer blandade boendeformer i alla stadsdelar. I Araby behövs bostadsrätter och nya markbostäder för att komplettera utbudet. En förtätning av stadsdelen ger även möjlighet att skapa en

tryggare och mer attraktiv offentlig miljö i stadsdelen.... I Växjö finns ett stort behov av nya bostäder och fortsatt förtätning är i linje med översiktsplanens utbyggnadsstrategi om en sammanhållen stad. Arabys centrala läge gör det naturligt att se över om det går att skapa nya bostäder och det finns även ett stort behov av mer blandade boendeformer i området. Marklägenheter eller radhus skulle ge ett mer differentierat bostadsutbud och öppna upp för människor att göra boendekarriär inom stadsdelen. Detta skulle möjliggöra en minskad utflyttning bland de Arabybor som kan och vill köpa sig en bostad. Nya bostäder som orienterar sig ut mot de viktiga stråken ger även en tryggare stadsmiljö med färre undanskymda miljöer.³⁰ Att minska boendesegregationen genom att andra upplåtelseformer än hyresrätter skapas i Araby.³¹

Bristen på analys fick sedan konsekvenser när det allmännyttiga bostadsbolaget 2020 lanserade planer på att bygga både bostads- och äganderättslägenheter i Araby. När sedan dessa skulle säljas under 2022–2024 visade det sig att någon marknad för den ”blandade bebyggelsen” inte existerade, vilket gjorde att samtliga lägenheter med annorlunda ägandeform i stället hamnade på hyresmark-

naden. I Vidingehems årsredovisning 2024 konstaterades lakoniskt att: ”Totalt färdigställdes 46 lägenheter i kv. Alabastern under året. Utifrån rådande marknadsläge togs ett beslut om ändrad inriktning för de ägarlägenheterna som erbjudits som hyrköp, de erbjuds nu som hyresrätter vilket har medfört högre uthyrningsgrad.” Övervikten av hyreslägenheter blev därmed än starkare i Araby, som inte sett någon egentlig förbättring av de sociala indikatorerna under de senaste femton åren (figur 8).³²

I Kalmar finns ett annat exempel på hur det uppdrivna byggandet under åren 2018–22 skapat liknande problem. Befolkningsutvecklingen var under decennierna kring millennieskiftet stabil, men ökade sedan snabbt under migrationskrisen. Det skapade snabbt både en stämning av att det rädde bostadsbrist och att befolkningen skulle växa i samma uppdrivna takt. I utkanten av staden fanns dessutom ett industriområde där KF:s före detta chokladfabrik lagts ned 1998. Några år senare hade kinesiska affärsmän presenterat planer på att bygga en ny stadsdel i området för mer än 10 000 människor. Innan planerna lades ned tog kommunen fram

30. Citaten från *Planprogram Araby* (Växjö Stad 2009)

31. Citatet från *Strategisk stadsdelsplan Araby Hållbara Araby 2030* (Växjö Stad 2022)

32. Citat från *Vidingehems årsredovisning 2024*, sid.48.



Bilder från Snurrom i Kalmar. Bilden till vänster det som var kvar av den kinesiska visionsstaden när jag gjorde ett besök våren 2009.



Till höger den nya variant av "miljonprogrammet" som sedan byggdes 2019-2023.

en detaljplan, som var färdig 2010. Det innebar att det existerade möjligheter att bygga omedelbart som de uppskruvade tillväxtförhoppningarna var som starkast 2015–16. Kommunrådet Johan Persson kommenterade förra året den uppdrivna stämning som rådde: ”Men på den tiden fick jag interpellationer på i princip varje fullmäktige där folk sade: ”Du pratar bara detaljplaner, men folk kan inte bo i en detaljplan.” Här hade vi en färdig detaljplan, och det kom ett investeringsstöd som möjliggjorde att man fick ner hyrorna.”³³

Det nya område som byggdes fick namnet Snurrom. Avsikten var att det skulle byggas med blandade upplåtelseformer, men den stora hastighet som hölls i projektet gjorde i stället att Kalmar blev landets största mottagare av investeringsstöd till hyreslägenheter. Det innebar att de 1000 lägenheter som byggdes blev hyresrätter, vilket omedelbart skapade problem. Kriminaliteten i området blev tidigt ett problem och sommaren 2023 rapporterade Barometern att ”Den relativt nya stadsdelen Snurrom har snabbt fått ett dåligt rykte efter en skjutning mot ett av husen, samt problem med stölder, narkotikabrott och våldsbrott. – Man

hade svårt att fylla alla lägenheterna och hyrde ut till personer som vållade problem.”³⁴ Våren 2025 var cirka en tredjedel av beståndet vakant.

Redan vid starten på byggandet fanns det tveksamma röster. I mars 2018 skrev Barometern att ”Kritiker har dragit paralleller till miljonprogrammen på 60- och 70-talet och varnat för att snabbt bygga stora hyreshus på en liten yta. Farhågan är att det ska leda till segregation och ogenomtänkta lösningar. Samhällsbyggnadsnämndens ordförande kommenterade att ”Jag är inte orolig för det. Vi har ett uppdrag som bygger på att det här ska vara en blandad stadsdel. Nu har vi mättat området på hyresrätter, resten kommer att vara andra boendeformer.”³⁵

De planerna fanns verkligen, men byggde på en stark överskattning av hur enkelt det skulle vara att i efterhand bygga bostads- och äganderätter. I det Planprogram för Snurrom som är avsett att vara vägledande för den framtida utvecklingen av stadsdelen nämns ”blandning” av upplåtelseformer, bebyggelse, funktioner med mera cirka tjugo gånger, men i praktiken har det visat sig svårt att i efterhand skapa variation av bebyggelsen. Problemet med strategin är att priserna

33. Citat från *Barometern* 20250320.

34. *Barometern* 20230605

35. *Barometern* 20180330.

på bostadsrätter på andrahandsmarknaden i närheten av Snurrom ligger på cirka 20 000 kronor per kvadratmeter, vilket gör nyproduktion svår att starta.³⁶ Man kan därför konstatera att Snurrom blev ett exempel på att om de förhållandena som skapade överproduktionen av bostäderna 1967–1970 upprepades skulle man få exakt samma konsekvenser och utfall som man hade fått sex decennier senare.

På figurerna 7a-7c ser vi att det som hände i Växjö och Kalmar minst av allt är isolerade exempel. Orsaken till problemen att schematiskt ”blanda” bostäder är att prisnivån i utanförskapsområden är låg, vilket gör det näst intill omöjligt att bygga de bostäder man eftersträvar i översiktsplanerna. I stället blir följderna att det byggs fler hyresrätter i hyresrättsdominerade områden. Ett exempel på att det finns en medvetenhet om att den önskade bebyggelsen i form av flerfamiljshus kan vara svår att genomföra fanns i Helsingborgs översiktsplan: *En av anledningarna till att orterna inte har vuxit så mycket som de har potential att göra är att bostadspriserna i vissa av orterna är förhållandevis låga. Detta innebär att det är svårt för exploatörer att finansiera nya utbyggnader i några av*

*orterna... Utmaningen är dessutom större i de fall där det finns ett behov av andra boendeformer än friliggande villor, då de har visat sig vara svårare att finansiera. För att kunna få till den önskade utbyggnaden i dessa orter behöver vi jobba med att öka attraktiviteten i samarbete med de boende och andra aktörer. Här kan invånarnas erfarenheter och berättelser bli en tillgång för att skapa andra typer av mening till platser som kanske präglas av förutfattade meningar. Det kan också innebära att just dessa platser kan bli föremål för nya och mer innovativa tänkanden kring hur platser skulle kunna användas och gestaltas.*³⁷

Exemplet är typiskt för att det framhålls att det inte är småhus som ska byggas. Flerfamiljshus är genomgående den boendeform som prioriteras i planerna. Hur sedan olika ”berättelser” ska höja attraktiviteten är bara ett exempel på hur den kommunala översiktsplaneringen förlorat kontakten med verkligheten, för att i stället tona ut i mer eller mindre meningslösa visioner.

Trots de bakslag som blir allt tydligare är fortfarande genomslaget för ”blandningsstrategin” massivt. I Stockholm är blandningsstrategin fastlagd i framför allt två olika doku-

36. Planprogram för Snurrom Samrådshandling (Kalmar 2022).

37. Helsingborg Översiktsplan 2021, sid 64.

ment, där ”blandning” definieras som att fördelningen mellan hyresrätt och ägande aldrig ska avvika från en 60–40 balans åt endera håll. I en intervju i höstas menade Stockholms bostadsborgarrådet Deniz Butros att ... *blanda upplåtelseformer betyder inte att det bara är de som bor i hyresrätter som ska anpassa sig. Det handlar även om att de som bor i villor ska kunna anpassa sig och förstå att det finns människor som bor i hyresrätter. Det här är en jätteviktig fråga som vi behöver ta tag i. Jag har förståelse för att vissa tycker att det är kontroversiellt, men om vi ska bygga ett Sverige som håller ihop, och ett Stockholm som håller ihop, så måste vi också bygga fler hyresrätter i villaområden.*³⁸

Problemet som visionerna om homogeniserad blandstad i alla delar av varje kommun har är att olika stadsdelar har olika förutsättningar beroende på den sociala sammansättningen av invånarna, befintlig bebyggelse och attraktivitet/markpriser. Dessa faktorer reflekteras i önskemålen om ”blandad bebyggelse” som något som inte är önskvärt. Men eftersom bostadsbygandet sedan länge styrs av tillgång och efterfrågan innebär det i praktiken att den kommunala planeringen får rollen av ett önsketänkande som förvärrar segregationen. Det mest konkreta

resultatet av ”blandningsstrategin” blir i stället att utvecklingen i framför allt problemområdena fortsätter att försummas, vilket framgår av exemplet från Jonas Attenius hemstad Göteborg i del 2 av rapporten.

LÄNSSTYRELSEARNAS BIDRAG TILL KAOS

Den system av bostadsförsörjningsplaner som etablerades i början av 2000-talet gav dessutom länsstyrelsernas möjlighet att intervensera i översiktsplanerna. Det ledde till att ett redan illa fungerande plansystem blev ännu mer svårhanterat när det oklara målet ”blandning av bostäder” blev centralt för länsstyrelsernas yttranden.

I Landskronas översiktsplan kan man notera hur motsättningar mellan kommunen och Länsstyrelsen riskerade att leda till att den de socioekonomiska problemen och segregationen på bostadsmarknaden riskerade att försämrades. Länsstyrelsens granskningsyttrande innehöll inte bara de vanliga försöken att utvidga Riksin-tressenas roll på ett sätt som saknar stöd i lagstiftningen och som kritiserades av riksrevisionens i en granskning från 2013. Men länsstyrelsen gick i Landskrona fallet längre än så, genom att till och med peka ut vilken bebyg-

38. Intervju i Bostadspolitik.se 2015107. Dokumenten, se Stockholms stads plan för bostadsförsörjning (Stockholm 2025) och Stockholms stads plan för bostadsförsörjning, bilaga lokala behov (Stockholm 2025).

gelse man anser är lämplig att bygga i kommunen: *Kommunen har idag krav på sig att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen anser att dessa utgör förutsättning för att visa kommunens behov av nya bostäder och att det utgör grunden för de markanspråk som pekas ut i kommunens översiktsplan. Det behöver byggas fler bostäder och det finns framför allt ett regionalt behov av fler bostäder som kan vara möjliga att efterfråga för hushåll med små ekonomiska resurser. Av planhandlingarna framgår ett utökat behov av diversifierat bostadsutbud samt ökat behov av flerbostadshus för bl.a. äldre samt yngre i behov av en förstagångsbostad. Utanför centralorten är hyresrätterna i stort sett obefintliga. Länsstyrelsen kan konstatera att det i planförslaget endast finns ett fåtal utpekade platser som pekas ut som lämpligt för t.ex. flerbostadshus och det framgår inte hur kommunen avser att arbeta för fler hyresrätter inom befintligt och kommande bostadsbestånd. Detta är enligt Länsstyrelsen är en brist.*³⁹

Det länsstyrelsen gör är att på ett detaljerat sätt försöka fastställa vilken inriktning den kommunala planeringen ska ha. På ett sätt som blivit det normala i länsstyrelse yttranden under 2010-talet argumenterar man för att det bör planeras för mer flerbostadshus med hyresrätter, vilket

man menar är mer ”blandad” än annan bebyggelse. Kravet är extra uppseendeväckande i Landskrona fallet, eftersom kommunen jämfört med resten av landet har en hög andel hyresbostäder och dessutom en social profil med relativt låga inkomster och förvärvsfrekvens. Att länsstyrelsen i det fallet befinner sig långt från lagstiftarnas intentioner råder det ingen tvekan om.

Dessutom försvårar krav av den här typen planeringen. Att bygga fler hyresrätter i det redan socialt utsatta bestånd av hyresrätter som då fanns i Landskrona hade utifrån normala ekonomiska kalkyler varit omöjligt. Planeringen hade blivit därför blivit mycket resurskrävande och krävt någon form av kommunal subvention av byggandet. Den hade därmed ställt ännu mer betungande krav på kommunens ekonomi.

Landskrona hör till de kommuner som de senaste två decennierna faktiskt använt planeringen för att öka blandningen i kommunens bostadsbestånd. Man har med det fått en resursstarkare och mer balanserad befolkningssammansättning och blivit en starkare del av den sydsvenska stadsregionen. Men kan konstatera att det varit en framgångsrik utvecklingsväg som länsstyrelsen på inget sätt ansett vara önskvärd. Den av länsstyrelsen

39. Landskrona Översiktsplan 2016. Länsstyrelsen yttrande på sid 234.

förespråkade utbyggnaden hade i stället förstärkt den sociala obalans som tidigare karaktäriserade Landskrona.

Samtliga exempel som berörs pekar på samma avgörande svagheter för strategin med ”blandad bebyggelse”. I den form den genomförs i Sverige under de senaste 10–15 åren har den byggts på en svag eller obefintlig analys av marknadsförhållanden, vilket lett till systematiska över-skattningar av behovet av framför allt

hyresrätter. Det har lett till att allmännyttan eller andra byggherrar tagit för stora risker och sedan stått med antingen tomma lägenheter eller konfronterats med problem i nya bostadsområden som är snarlika de som drabbade de snabbt byggda flerfamiljshusen under början av 1970-talet. Dessa systematiska svagheter framstår än tydligare i rapportens två huvudexempel från Borlänge och Göteborg.

Del 2:
Borlänge och Göteborg

De problem i Borlänge som avslöjades i januari 2026 är representativa för den bild som idag finns i svenska glesbygds- eller mellanstora kommuner. NAI Svefas rapport visade att allmännyttan i kommunen behöver ett kapitaltillskott för att hantera en snabbt växande låneskuld, vilket också innebär att målet om att ”blanda bebyggelse” i det svåra ekonomiska läge som råder i dag är omöjligt. Den omedelbara krisen är en följd av det snabba flyktingmottagandet efter 2005. I Borlänge och andra svenska kommuner ledde den till en uppdriven optimism, där man utan underbyggnad prognosticerade för att 1950- och 1960-talens rekordår skulle komma tillbaka. Över hela Sverige ledde liknande orealistiska antaganden till att prognoserna för befolkningstillväxten extrapolerades, vilket i nästa steg skulle kräva en kraftig ökning av byggandet.

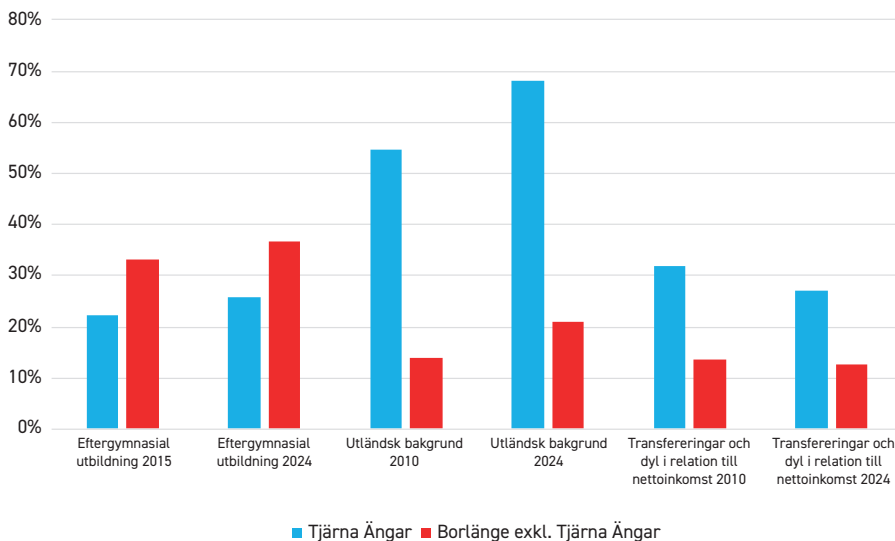
Överoptimismen dolde tillfälligt det systemfel som är resultatet av den mer än femtio år långa oförmågan att hantera överproduktionen av hyresbostäder från åren mellan 1965–1975. Borlänge producerade under den reglerade bostadspolitiska epoken år cirka 1000 lägenheter per år, och

eftersom befolkningen efter 1965 bara växte långsamt och sedan i stort sett stagnerade mellan 1975 och 2005 innebär det att bostadsförsörjningen var mycket god. Efter 1970 skedde dessutom den vanliga förskjutningen till att producera småhus, vilket gjorde att andrahandsmarknaden snabbt blev mer betydelsefull än nyproduktionsmarknaden.

Allt detta innebär att de tre sist byggda flerfamiljshusområdena Tjärna Ängar, Jakobsgårdarna och Bullermyren drogs in i de vanliga negativa spiralerna redan under 1970-talet. Tjärna Ängar som alltid varit det mest uppmärksammade av områdena byggdes under den kritiska perioden 1969–1974 och drabbades omedelbart av outhyrda lägenheter och ett svag socioekonomisk status hos hyresgästerna. De första stöden till ombyggnader betalades ut 1982 och utvärderingen var typisk i sitt negativa utlåtande: ”Lägenheterna blev inte mer attraktiva troligen av trygghetsskäl. Ombyggnaden har enligt områdesförvaltaren på inget sätt förbättrat den sociala miljön. Det är dåliga kontakter mellan kontaktkommittén och hyresgästerna.”⁴⁰

40. Schlyter T Utemiljöförbättringar en studie av 1980-talets miljöförbättringar (Lund 1994), sid 139

FIGUR 9 OLIKA SOCIALA INDIKATORER, TJÄRNA ÄNGAR I FÖRHÅLLANDE TILL BORLÄNGE



Källa: SCB

När sedan de stora flyktingvågorna startade under Bosnienkriget och inbördeskrigen i Somalia förstärktes den socioekonomiska svagheten av en allt starkare etnisk segregation. Från en andel med utländsk bakgrund på cirka 20 procent 1990 med finländare som dominerande grupp, växte andelen till 60 procent år 2010, med somalier som dominerande befolknings-element. I den analys som Högskolan i Dalarna gjorde 2012 konstaterade man att: ”Den ekonomiska segregationen blir genom åren djupare i Bor-

länge, där de tre områdena som karakteriseras av en inflyttning av individer med utländsk bakgrund också relativt sett blir ekonomiskt svagare. [Den inflyttade befolkningen är dessutom yngre och har en mycket svag ställning vad gäller utbildning, språk och inkomster]. Vi kan också konstatera att de områden vars invånares ekonomiska ställning försvagas över tiden både är Borlänges befolkningstätaste områden tillika områden med det allmännyttiga bostadsföretaget som dominerande hyresvärd.”⁴¹

41, Trumberg/Håkansson a a, sid 35

Den försvagade socioekonomiska situationen i Tjärna Ängar och andra allmännyttiga bostadsområden var alltså välkänd 2012, men kunskapen om det nådde inte fram till de politiskt ansvariga i kommunen. Det är betecknande att Borlänges socialdemokratiska kommunalråd Erik Nivas i samband med presskonferensen när NAI Svefa rapporten presenterades kritiserade arbetet med översiktsplaneringen 2014. Precis som översiktsplanen i Växjö berörde inte heller Borlänge/Faluns kombinerade översiktsplan effekterna av den snabba invandringen, utflyttningen av etniska svenskar eller den specifika situationen i Tjärna Ängar. Den kritiken är egentligen generell, eftersom svenska översiktsplaner aldrig innehåller den typen av relevanta analyser. I stället prioriteras som vi redan sett meningslösa formuleringar om ”blandad bebyggelse”.⁴²

Men på tjänstemannanivå fanns insikt om att situationen förändrades snabbt, och resonemangen om de snabba befolkningsförändringarna finns därför i kommunens dåvarande boendeutvecklingsprogram. Tar man del av sådana mer lågprofilerade doku-

ment blir både de enorma bristerna i planeringssystemet tydliga, tillsammans med hur den stora migrationen mellan 2010–2015 drev orealistiska utbyggnadsmål och sköt nödvändiga strukturförändringar framåt. Under perioden 1970–2005 låg befolkningen i kommunen relativt stabilt i närheten av 46 000. De viktigaste förändringarna var att inflyttningen från utlandet ökade påtagligt efter 1990, samtidigt som flyttningarna till andra delar av Sverige ökade. Andelen med utländsk bakgrund ökade alltså, och koncentrationen av den nya befolkningen kom till tre områden: Jakobsgårdarna, Bullermyren och Tjärna Ängar. Samtliga tre var allmännyttigt ägda, och hade ända sedan de byggdes under 1960- och 70-talen haft alla de svaga drag som karaktäriserar den tidens byggande. De hade således en socioekonomiskt utsatt befolkning, hög omflyttningen och en betydande andel tomma lägenheter.⁴³

Den snabba förändringen i Borlänge har många motsvarigheter runt om i landet, och mekanismerna ska ses i förhållande till den nya bostadspolitik som genomfördes i och med avsubventioneringen 1993–1994.

42. Det bör understrykas att de bristerna i översiktsplaneringen är ett systemfel. Om översiktsplaner har mer realistiska analyser av hur efterfrågan verkligen ser ut kritiserar det också direkt av länsstyrelserna, vilket är tydligt i Landskronafallet i den här rapporten.

43. *Borlänge boendeutvecklingsprogram 2015-2018* (Borlänge 2015) *Borlänge Tidning* 20170520 innehöll också en översikt av utvecklingen.

Den innebar både att den geografiska mobiliteten inom landet ökade, när sysselsättningen växte snabbare i storstadsregionerna och att rörligheten på de lokala bostadsmarknaderna ökade när fallande räntor gjorde begagnade småhus tillgängliga för en större del av befolkningen. Den oerhört snabba förändringen under 1990-talet pekar tydligt på att en radikal omstrukturering av bostadsbeståndet var nödvändig.

När inte det hände startade samma negativa utveckling i Borlänge som också utspelade sig i Råslätt, Hjällbo och olika Stockholmsområden under första halvan av 1990-talet. Utan att omstruktureringen av beståndet genomfördes blev följden i stället att invandring och flyktingmottagning koncentrerades till de flerfamiljshusområden som byggts under tiden 1968–75, samtidigt som den socialt och ekonomiskt starkare befolkningen flyttade till småhusområden eller kranskommuner.⁴⁴ Det innebar att situationen redan var allvarlig under åren kring 2005, när den tidigare stabila befolkningen började växa snabbt. Fram till 2015 ökade Borlänges befolkning med totalt 4000 personer, och hela den ökningen kunde förklaras av migrationsinvandring. I kommunens bostadsplanerings-

dokument konstaterade man att det var den snabbaste ökningen sedan 1950-talet, och att prognoserna fram till 2025 pekade på en fortsatt lika snabb ökning med ytterligare drygt 4000 personer. Man konstaterade utifrån det att ”Den kommande förväntade befolkningstillväxten skapar en ökad efterfrågan på bostäder som innebär stora utmaningar för den kommunala bostadsmarknaden i Borlänge.”⁴⁵

Att befolkningstillväxten inte var helt okomplicerad var också uppenbart. Att invandringen ledde till en koncentration av befolkningen till det svagaste bostadsbeståndet var väl känt, och i kommunens Boendeutvecklingsprogram konstaterade man att: ”En stor andel av de nyanlända flyktingarna har flyttat till Jakobsgårdarna, Bullermyren eller Tjärna Ängar. En stor anledning till detta är en hög koncentration av kommunala hyresrättslägenheter i dessa tre stadsdelar. Det har tidigare varit tämligen enkelt att få en bostad i dessa områden, och hyresnivåerna är förhållandevis låga. Det stora antalet nyanlända som flyttat till dessa områden kan således till stor del förklaras att kommunens befolkningstillväxt är så ojämnt fördelad till dessa tre områden.”⁴⁶

44. Andersson R m fl (2007), sid 36ff.

45. *Borlänge boendeutvecklingsprogram 2015-2018*, sid. 8

46. *Ibid*, sid 19



Tjärna Ängar

Trots de uppenbara problemen blev det politiska beslutet att allmännyttan skulle föra en mer offensiv nybyggnadsstrategi. Samtidigt hölls hyreshöjningar tillbaka av sociala skäl, eftersom den nya befolkning som flyttade in hade mycket låg sysselsättningsgrad. Beslutet att börja bygga igen ledde omedelbart till ökade kostnader och behov att ta upp lån. Med höga bokförda värden på det äldre beståndet och de låga räntor som rådde under åren fram till 2020–21 föreföll det var en offensiv strategi som kunde dra det snabbt växande Borlänge mot framtiden. När problemen i Tunabyggen till sist blev uppenbara uttryckte Erik Nises det som att "...man hade en bild av Tunabyggen som loket som skulle dra utvecklingen med "vagnar" som efter hand skulle "hakas av". Det var en strategi som tryckte upp lånen i Tunabyggen och det måste ägaren ta ansvar för nu."⁴⁷

Produktionsökningen startade samtidigt som migrationen skapade en så pressad situation över hela landet att flyktinginvandringen kraftigt begränsades med start 2016. Det har sedan följts av en intern omflyttning inom landet, där migranter efterhand flyttat till större städer. Det har lett till

att Borlänges befolkning efter 2019 i motsats till de optimistiska prognoserna återigen började minska. Kombinationen av nyproduktion, låga hyreshöjningar och minskande befolkning har de senaste fem-sex åren lett till att Tunabyggens ekonomi blivit alltmer ansträngd, och skuldsättningen ökade snabbt under 2020-talet.

Allmännyttans expansiva strategi har därför nu lett fram till en situation där företagets existens är hotad. Erik Nises kommenterade situationen på presskonferensen i januari han nu såg "en paradox i att både säga 'jippie vad Borlänge växer!' samtidigt som man begär statliga insatser mot en alltmer ohållbar kommunekonomi." Nises menade att det på tiden fanns en föreställning om "ett ekonomiskt värde i den förra flyktingpolitiken", som han nu menade borde lagts om mycket tidigare.⁴⁸ Nises fortsatte sedan med att kritisera en annan hörnsten i den klassiska socialdemokratiska hanteringen av allmännyttan, genom att kalla det "dumheter" att hålla låga hyror för att inte den extremt resursvaga befolkningen i de utsatta områdena skulle belasta socialbudgeten i allt för hög grad.

47. Citerat från *Borlänge Tidning* 20260122

48. Projektet som Nises främst pekade på var de seminarier som anordnades i Almedalen med rubriken "Vem fan tar ansvar". Initiativtagare var kommunerna i Borlänge, Falköping, Lindsberg, Nässjö, Boden, Botkyrka och Södertälje. Ett huvudtema var ett nationellt ansvar för socialbidrag. Se SR20131012.



Uvberget är ett av de nya småhusområden som växer utanför Borlänges alltmer segregerade stadskärna.

I NAI Svefas utredning blev det tydligt att kommunen bedrev socialpolitik genom att sätta låga hyror i Tjärna Ängar. För nästan 500 lägenheter var hyrorna mindre än 5000 kronor i månaden, och drygt 250 låg i intervallet 5000–7000. Men det har både lett till ett enormt underhållsbehov och att personer med mycket låga inkomster koncentrerats till de svagaste allmännyttiga områdena: ”Tunabyggen har mycket länge tillämpat en ”lappa-och-laga-strategi” som steg för steg fördyrats eftersom akuta skador, som vattenläckor, numera avlöser varandra. Tunabyggen har skjutit upp åtgärder av tak, fönster, stambyten, värmesystem och ventilation vilket skapat en underhålls- och investeringsskuld på 700–800 Mkr.”⁴⁹

Den växande underhållsskuld och den dyra nyproduktionen har nu tillsammans skapat en situation i allmännyttan som gör det nödvändigt för ägarna, d v s kommunen att ta ansvar genom ett kapitaltillskott, vilket även skapat en kritisk situation som gör planerna på att ”blanda bebyggelse” mycket svår genomförda. NAI Svefa rapporten förordar ett alternativ som över en längre tidsperiod innebär avyttring av delar av Tunabyggens bestånd samt en gradvis rivning och ombildning. Rapporten betonar också att renoveringarna

måste ta hänsyn till den begränsade betalningsförmågan hos hyresgästerna. Framför allt betonar också rapporten att det behövs en långsiktig 20-årig strategi för att möta problem som byggts upp under mer än sextio år.

Möjligheten till försäljning av fastigheterna som bostadsrätter i det skick de är idag är mycket begränsade. Försäljningar i av välskötta bostadsrätter i liknande områden från 1960- och 70-talen i Borlänge betingar ett pris på cirka 10 000 kronor kvadratmeter, och nyproduktionsobjekt för bostadsrätter har nyligen lagts om till att bli hyresrätter som hyrs ut med rabatter. Den svaga marknaden begränsar självklart Tunabyggens möjligheter att sälja delar av beståndet. Risken för social dumpning behöver också vägas in vid försäljningar: *Möjligheterna att avyttra fastigheter är för närvarande mycket begränsade under rådande marknadsförutsättningar. Något som tidigare beskrivits i denna rapport. I stället kan en utveckling av Tjärna Ängar och en uppdelning av fastigheten skapa förutsättningar att framgent sälja hela eller delar av området. Då rivning kan ge upphov till nya bygggrätter och då ombildning varit på tal för delar av beståndet. Aktieägartillskott kan lämnas för att t.ex. undvika en situation med kapitalbrist...*⁵⁰

49. Förstudie Stadsdelsutveckling Tjärna Ängar Slutrapport NAI Svefa (Borlänge 2026), sid. 44-47.

50. A a, sid 84.

Efter presskonferensen i januari sammanfattade Borlänge Tidning den uppgivna stämningen: ”På fråga om vad han känner efter att ha läst Svefas fakta om Tjärna Ängar säger Nises att han ”blir ledsen”. Ekonomin i uppdateringen av stadsdelen är ännu oklar men börjar ta plats i de kommunala budgetarna från och med i vår. Klart står redan att upp emot 200 Mkr ska läggas på rivningar de kommande åren. Den handlingsförklaring som uppenbart präglat S social-, integrations- och bostadspolitik för Borlänge i decennier kommer vara en het valfråga i september.”⁵¹

EN STRATEGIS SAMMANBROTT

Den väsentligaste slutsatsen av sammanbrottet för strategin att omstrukturera Tjärna Ängar i Borlänge är att den migrationspolitik som bedrevs mellan 2000–2015 kraftigt försvårat förändringen av utanförskapsområdena. Den har lett till att antalet tomma lägenheter som kan användas för omflyttningar minskat, samtidigt som trångboddheten ökat. När sedan befolkningsökningen lett till beslut om nybyggnation av bostäder har allmännyttans kassaflöde påverkas negativt, vilket ytterligare minskar omstruktureringens utrymme.

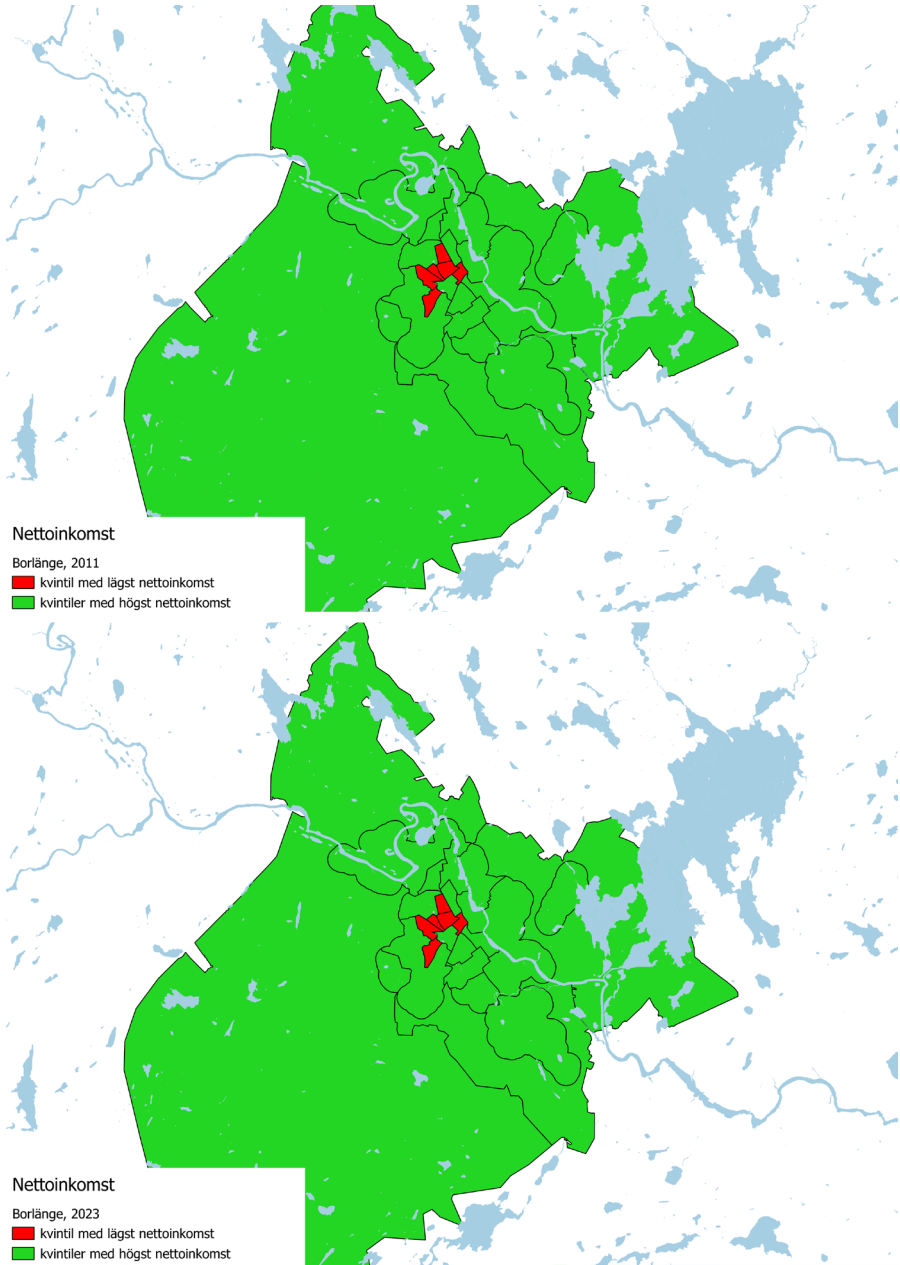
Precis som i de andra fall som beskrivits i rapporten har svårigheterna i begreppet ”blandning av bostäder” underskattats. Att bygga bostadsrätter eller ägda bostäder har uppfattats som en enkel process, där efterfrågan är garanterad. Det draget är också generellt i de översiktsplaner och liknande kommunala dokument som behandlar blandning av upplåtelseformer. De teoretiska diskussioner som förts om upplåtelseformer av olika forskare kännetecknas av samma svaghet.

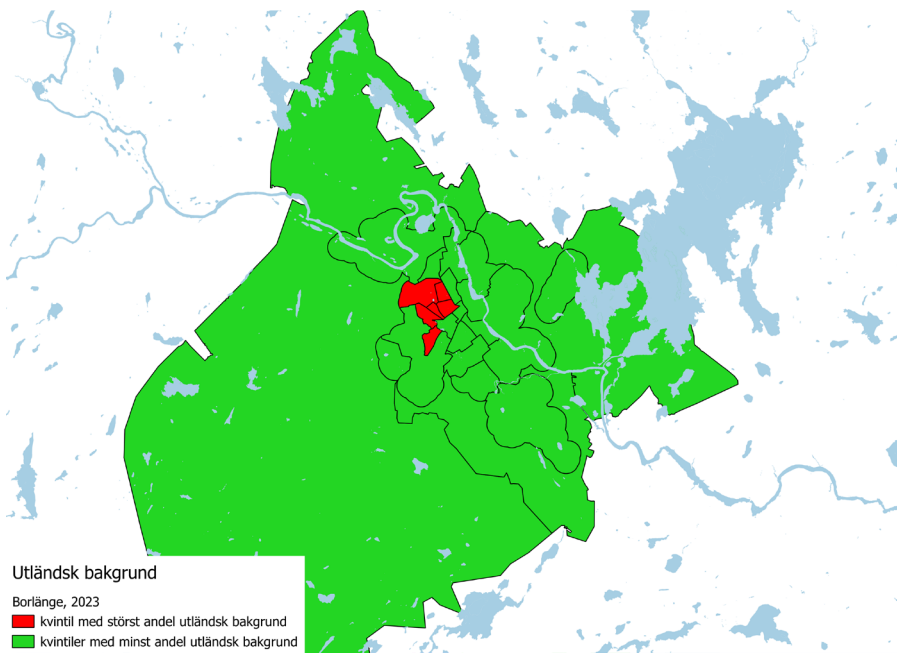
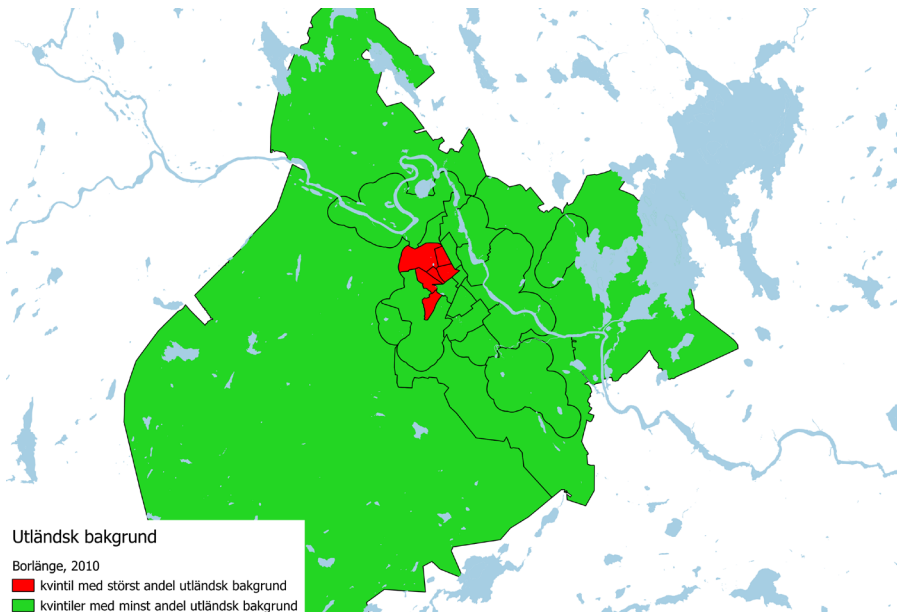
”Blandningsstrategin” lider av avgörande problem både därför att den syftar till att bygga hyresrätter i områden med höga markpriser och att den på motsvarande sätt har som mål att bygga antingen bostadsrätter eller äganderätter i områden med svag efterfrågan. Den saknar därför förankring i de förhållanden som rått på bostadsmarknaden sedan 1995. Det har redan lett till upprepade misslyckanden (vilket är ännu tydligare i fallstudien från Göteborg i nästa avsnitt) och har därför redan både försämrat ekonomin för enskilda allmännyttiga bostadsföretag och haft tendenser att skapa nya utanförskapsområden som i Snurrom fallet.

Flera faktorer bidrar till misslyckandena. De stigande marknadsvär-

51. Borlänge Tidning 20260122.

FIGUR 10 A-D SEGREGATIONEN I BORLÄNGE





Figurerna 10 a till och med 10 d visar på de stora problem den bristfälliga planeringen skapat i Borlänge tätort. De socialt utsatta områdena har koncentrerats mot Tjärna Ångar, Jakobsgården och Bullermyren, som alla uppfördes under perioden 1965-1975. Problemets vidd antyds av att Borlänge de senaste trettio åren oavbrutet haft en kraftig utflyttning till den övriga pendlingsregionen, samtidigt som flyktinginvandringen varit mycket hög. Oförmågan att skapa ett plansystem som klarar de förändringarna framhölls nu i januari 2026 av den socialdemokratiska kommunstyrelseordföranden Erik Nises som avgörande för att förändringen av Tjärna Ångar under decennier skjutits på framtiden.

På kartorna framgår också tydligt att inga förbättringar skett under perioden 2010-2023. Den planering som genomfördes negligerade i grunden det som pågick, och den medvetenhet som existerade om den negativa utvecklingen redovisades bara i mindre uppmärksammade kommunala planeringsdokument. Precis som Erik Nises framhöll vid presentationen av NAI Svefa rapporten ledde det till en omotiverad optimism, som sedan ledde till de nybyggen som underminerade ekonomin i Tunabyggen.

dena på fastigheter efter 1995 har lett till att de bokförda värdena på allmännyttornas bestånd ökat. Det har gjort ökad skuldsättning och nyproduktion möjlig. När det sedan visat sig att marknaderna varit betydligt svagare än förväntat försämras kassaflödet snabbt samtidigt som nedskrivningar blir nödvändiga. Ytterligare ett problem finns i hyressättningen: om investeringsstöd används som i Kalmarfallet leder det till att inflyttningen koncentreras till resurssvaga hushåll. Om man å andra sidan bygger hyresrätter på rena marknadsvillkor som Tunabyggen gjorde i Borlänge blir hyrorna nästan exakt det dubbla mot vad de är i det äldre beståndet. Det leder till att kraftigt skilda hyror uppstår i olika delar av kommu-

nerna, och att rörligheten i de äldre billigare hyreslägenheterna minskar. Därmed återkommer den så kallade ”hyressplitringen” som varit ett klassiskt problem i svensk bostadspolitik sedan 1950-talet.

Flyktingkrisen är en viktig del av den problembilden eftersom det var den snabba folkökningen som gav illusionen om att det fanns en obegränsad efterfrågan på lägenheter. När Bostadsförsörjningslagen dessutom tvingade kommunerna att garantera utbudet av bostäder kombinerades uppskrivade befolkningsprognoser med lika höga förväntningar om det framtida bostadsbehovet. På bara några enstaka år mellan 2015–2018 blev den bristande realismen i befolk-

ningsprognoserna tydlig, när integrationsproblematiken tvingade fram begränsningar av migrationen. Trots att efterfrågan på bostäder då snabbt vek hade bostadsproduktionen redan ökat i många kommuner. Resultatet av det blev att problemen från miljonprogrammet under 2020-talet återupptogs i många kommuner.

Slutsatserna är att prismekanismens utlämnande i svenskt planeringsväsende gång efter annan skapar liknande problem. Den leder också till att en verklig omstrukturering av områdena försvåras. I en sådan måste förändrade äganderätter få en mycket större betydelse, vilket också var och är en del av strategin för att på medellång sikt förändra Tjärna Ängar. Bostadsrättsombildningar är en självklar del i ett sådant arbete, men den delen av förändringen måste ses som en del av ett helhetsarbete. När den gjorts i delar av ett område har den verkligen lett till ytterligare försvagningar i omgivningen, vilket gör att man behöver arbeta med hela stadsdelar. I sådana arbeten behöver ombildningar kombineras med rivningar och reservationer för affordable housing efterhand som den sociala situationen stabiliseras. I det sammanhanget var Erik Nises mycket tydlig när de nya

planerna för Tjärna Ängar presenterades: *Vi kommer att behöva riva. Vi har för mycket hyreslägenheter i Borlänge. Vi kan inte heller ha ett område där de billigaste hyreslägenheterna finns om vi vill ha en bättre social utveckling. Men det är ingen som kommer att skrika tvångsblandning och fjanta sig i Borlänge. Det handlar om att ta bort lägenheter när efterfrågan minskar.*⁵²

Den förändring som skett i områden som organiskt ombildats till bostadsrätter visar att en sådan utveckling är möjlig. Innerstadsområdet var för 40–50 år sedan i en mycket utsatt position. Efter det att ägandeförhållandena sedan förändrades steg priserna snabbt och nyproduktion av bostäder blev snabbt möjlig. Södra innerstaden i Malmö som är det enda område som fanns med som utsatt i de första SOUerna från 1980- och 1990-talet som försvunnit från listorna är ett exempel på det. Området karaktäriseras av en relativt heterogen ägarstruktur, en hög andel bostadsrätter och är dessutom utformat som en klassisk tät kvartersstad. Den stora ombildning som genomfördes i Göteborgs utanförskapsområde Tynnered under 2006 pekade också länge på liknande förbättringar.⁵³

52. Borlänge Tidning 20260121.

53. Ola Nylander/Lina Jonsdotter/Kaj Granath/Jan Paulsson/Johan Gren *Ombildning av hyresrätter till bostadsrätter i Göteborgs ytterstadsdelar* (Göteborg 2018).

Men exemplen i Göteborg pekar också på de politiska blockeringar som förhindrar en positiv utveckling, tillsammans med den brist på konsistens som kännetecknar politiskt handlade. Det gör att de 20-åriga strategiska horisonter som NAI Svefa rapporten menar är nödvändig hittills visat sig omöjliga att genomföra.

GÖTEBORG – NÄREN STRATEGISK LÖSNING BLEV KAMELFARM

När Lawen Redar presenterade Tjärna Ängar som modell för den nya blandningsstrategin i maj 2025 hade hon sällskap med Jonas Attenius, som precis hade fått en ny post i partistyrelsen. Attenius var om möjligt ännu mer entusiastisk över den nya linjen. På kongressen uttryckte han sig dramatiskt att "Förlåt säger jag till de som vi i 30 år placerat i ett och samma område, förlåt", och i en intervju med Aftonbladet utvecklade han sina tankar ännu mer: "Nu är det dags för att hela samhällets kraft ska ta vid. Om det flyttar in en flyktingfamilj i en lägenhet där det bor människor som bott hela livet i Sverige och fem kvarter bort flyttar det in en annan nyanländ familj – det tror jag inte är några som helst problem"⁵⁴ Efter den massiva stormen som sedan följde under

sommaren intervjuades han i DN. Vid det laget koncentrerades hans tankar om hur "blandningen" skulle uppnås till att man skulle stoppa resurssvaga invandrarhushåll att bosätta sig i de traditionellt utsatta områdena och i stället bygga fler hyreshus i områden med stor andel äganderätter.⁵⁵

När man följer den göteborgska erfarenheten av försöken att "blanda bebyggelse och befolkning" är Attenius otydlighet förståelig. I Göteborg har nämligen blandningsstrategin rötter som går tillbaka till början av 1990-talet. Det man kan följa där är några försök som kunde ha lyckats men avbröts, men framför allt ett stort antal misslyckanden. Det gör att någon verklig strategi för att angripa utanförskapsområdenas problem inte längre existerar i Göteborg. Tvärtom gjorde Socialdemokraterna med Attenius i spetsen granithårt motstånd mot alla försök att bryta upp homogeniteten i ägande i "miljonprogramsområdena" mellan 2018–2022. När man nu befinner sig i maktposition driver man just den linje som Attenius redan förespråkade: "blandning" består i praktiken bara av att försöka spränga in fler hyresrätter i socialt starkare områden, medan planerna för de svaga områdena är ytterst otydliga. En viktig orsak till det

54. Aftonbladet 20250601

55. Dagens Nyheter 20250629

är att försöken att bygga med blandade ägarformer i de utsatta områdena redan misslyckats under 2010-talet.

Att bygga hyresrätter i starkare områden innebär dock en ökad risk för allmännyttan, eftersom markpriserna där är högre och hyresnivåerna kommer att vara så höga att bostäderna vänder sig till en helt annan marknad än den som finns i de utsatta områdena. Det innebär att allmännyttan även i orter med starkare marknad som Göteborg utsätts för samma risker som redan försvagat Tunabyggen i Borlänge. Därmed demonstreras tydligt de svagheter som finns i de ”blandningsstrategier” som introducerades under åren kring 2010: de lämnar de utsatta områdena i ett mer försvagat tillstånd än tidigare, samtidigt som allmännyttorna utsätts för nya risker.

DEN LÅNGA SEGREGATIONEN I GÖTEBORG

Attenius bör alltså ha goda kunskaper om den debatt som Socialdemokraterna nu helst undviker, för Göteborg tillhör sedan mycket länge de städer som framstår som hårdast segregerade. Segregationen har dessutom växt under mer än ett halvsekel, både inom själva kommunen och i hela storstads-

området, där utflyttningen till småhus inleddes redan i början av 1960-talet. Den utvecklingen sköt sedan fart efter småhusmarknadens avreglering och 1970- och 80-talen såg en rekordstark utflyttning till Kungsbacka, Lerum och andra delar av storstadsområdet. Det startade den utarmningstendens i Angereds- Biskopsgårdsområdena, som inneburit att Göteborg ända sedan de allra tidigaste storstadsutredningarna haft en framskjuten plats vad gäller problemstadsdelar.

Eftersom problemen var så stora och det dessutom var tydligt att subventionerna var på väg att reduceras tillsattes 1990 en tvärpolitisk grupp för att arbeta med en uthållig strategi för de allmännyttiga bostadsbolagen i Göteborg. Ledande politiker från samtliga partier deltog i arbetet som leddes av chefstjänstemän från stadsledningskontoret. Strategin de våren 1992 gemensamt presenterade i utredningen ”Utveckling av det allmännyttiga boendet i Göteborg” drog upp tydliga riktlinjer för ett långsiktigt sätt att arbeta med problemområdena. Hade de genomförts på ett systematiskt och uthålligt sätt hade situationen idag tveklöst varit kraftigt förbättrad i de utsatta områdena.⁵⁶

56. En sammanfattning av programmet finns i Sören Olsson m fl Framtidens stadsdels utveckling 1993-2004 (Göteborg 2005) sid. 20-28. Se även Göteborgs stads kommunfullmäktiges handlingar nr 254 1992 (Göteborg 1992)

Blandad bebyggelse i form av ombildningar till bostadsrätter var en hörnsten i programmet. Orsaken var dels de goda erfarenheter som tidigare gjorts av ombildningar i Bergsjön och Biskopsgården, så att man på det viset kunde öppna boendekarriärer så att hushåll som fick stabilare inkomster kunde stanna i områdena. Men programmet innehöll också tydligare riktlinjer för underhållet och för att skapa en nedbrytning av kostnaderna till de olika områdena. För att stärka ledningen av företagen föreslogs också att moderbolaget Förvaltnings AB Framtiden skulle få ett helhetsgrepp över investerings- och strategibeslut. Det innebar alltså att det under 1992–1993 skapades både en strategi och en struktur för att genomföra en hållbar utveckling av hela det stora beståndet på mer än 70 000 lägenheter, varav drygt hälften var belägna i områden med en redan då försvagad social utveckling.

Eftersom politiker styrde bolaget innebar det också att en koordinering med besluten i Stadsbyggnadsnämnden var möjlig. I inledningsskedet föreföll det också som att en samordning av strategierna för att stärka utanförskapsområdena verkligen existerade, och då byggdes verkligen flera småhusområden i direkt anslutning till problemområdena. Det politiskt

uttalade målet var att minska beståndet av hyreslägenheter i Angered samt att öka andelen av egenägt boende från 20 till 30 procent. Det som kom att utmärka decenniet som följde var att flera beslut i den riktningen genomfördes, men att de saknade koordination och uthållighet. Det som också blev tydligt var att ett stort antal nya både nationella och EU reglerade stödformer som kunde användas för olika ombyggnadsprojekt i de utsatta områdena blev tillgängliga. I konkreta valsituationer mellan att fortsätta att genomföra strukturella förändringar valdes sedan konsekvent stödformerna, i stället för de ombildningar och rivningar som hade inletts. På samma sätt försvagades de försök som hade inletts att bygga fler äganderätter i närheten av de utsatta områdena efterhand.

Det ledde sedan till att de positiva tendenser som kunde skönjas ebbade ut under åren kring 2010, varefter situation i de utsatta områdena efterhand åter förvärrades. Under de senaste tio åren har dessa negativa tendenser förstärkts och Socialdemokraterna har utmärkt sig i sin absoluta ovilja till förändring. Förklaringen till det kan med all sannolikhet sökas i att de utsatta områdena utgör själva grunden för deras maktbas i kommunen.

OMSTRUKTURERINGEN INLEDS

Trycket på förändringar ökade omedelbart mer än man förväntat sig när utredningen gjordes. Två förändringar var avgörande för det. Dels försvann byggsubventionerna 1993–94, vilket gjorde att det blev omöjligt att korssubventionera mellan områdena som tidigare. Kurt Eliasson som blev Framtidskoncernens första vd kommenterade förändringen: *Det var först när avregleringen kom som det blev tydligt hur bolagen hanterade finanserna... Med facit i hand kan jag nog säga att vi inte förstod vidden av krisen. Men i Göteborg hade vi en bred politisk enighet om vad som behövde göras...* På samma sätt betonade även Göran Johansson nödvändigheten av att skapa en hållfast ekonomi och social situation i de olika områdena.⁵⁷

Den andra delen stora förändringen var att Bosnienkrisen inträffade 1991–1993, och att den ökade tillströmningen av migranter då snabbt skapade en ny och mer prekär situation i bostadsområdena. I både Hjällbo och Hammarkullen ledde det till att de fortfarande helt självständiga bolagen aktivt agerade för att värva hyresgäster direkt på flyktförläggningar runt om i landet:

Det ökande antalet tomma lägenheter ledde till att Bostadsbolaget släppte på kraven på dem som ville flytta till området med påföljd att en stor mängd bosnier som fortfarande befann sig på invandrarverkets förläggningar fick kontrakt. Denna inflyttning, som alltså inte ingick i det kommunala flyktmottagandet, innebar en mycket stor påfrestning på stadsdelsnämnden. Skola, barnomsorg och socialtjänst fick en anstormning av människor som inte talade svenska, som saknade arbete och sysselsättning men som självklart hade rätt till att få sina behov tillgodosedda. Segregationen slog igenom på ett uppseendeväckande sätt. Det fanns skolklasser utan någon som talade svenska, antalet socialbidragstagare fördubblades osv.⁵⁸

Utvecklingen fyllde lägenheterna, men ökade andelen med utländsk bakgrund till mer än 50 procent i de utsatta områdena. De delar av befolkningen som hade stabilare socioekonomisk status lämnade under första halvan av 1990-talet i växande utsträckning. Både Hjällbo och Hammarkullen genomgick en rekordstor socioekonomisk försvagning. Den migrationsmottagningen ledde alltså till en liknande destabilisering som

57. Olsson (2005) sid. 15-17.

58. Anders Törnquist *Till förortens försvar* (Göteborg 2001), sid 189.

samtidigt skedde i Råslätt och som något senare inträffade i Borlänge.⁵⁹

Det innebar att mycket stora förändringar skedde i flera av de utsatta områdena mellan 1995–2000. Rivningarna som genomfördes i Hammarkullen och Lövgärdet 1995–1998 var tydliga exempel på det, tillsammans med den nybyggnadsstrategi som pågick. Vid den tidpunkten fanns det fortfarande 2000 tomma lägenheter, och demonteringen kan ses som ett sätt att begränsa den destabiliserande ökningen av flyktingar. *Beslutet grundades dels på önskemål från Göteborgs kommunledning och dels på en egen bedömning. Kommunen har sett att en minskning av antalet lägenheter i svåruthyrda områden kan bidra till att minska segregeringen i boendet.... Andersson menar att beslutet om att riva initierades av dåvarande kortvariga VD:n i Bostadsbolaget, tillika koncernchef i moderbolaget Förvaltnings-AB Framtiden, Kurt Eliasson. Enligt Andersson ville Eliasson kunna presentera resultat och tyckte att det hittillsvarande arbetet i stadsdelen gått för långsamt. Kommunfullmäktige hade också givit*

Förvaltnings-AB Framtiden i uppdrag att se över bostadsbeståndet i ytterområdena utifrån segregationsaspekten, vilket var den grundläggande legitimeringen av åtgärder som rivning av lägenheter.⁶⁰ Höghuset i Hammarkullen ersattes sedan med 20 radhus i bostadsrättsform, men någon sammanhållen plan för hela stadsdelen existerade aldrig.

Osäkerheten inför fortsättningen var typisk, och under andra halvan av 1990-talet stod fortsättningen av omstruktureringen och vägde. Men det var också då som Storstadsutredningen genomfördes, med de omfattande direkta statliga stödmöjligheter som sedan introducerades. För den göteborgska allmännyttan blev i det läget en serie utredningar viktiga som genomfördes 1996–1999 av Evald Malm, som hade en bakgrund som socialdemokratiskt kommunalråd i Ale. Malm ledde i det läget tre utredningar med namnen ”Framtidens Gårdsten”, ”Framtidens Hjällbo” och ”Bergsjöns Framtid”.⁶¹

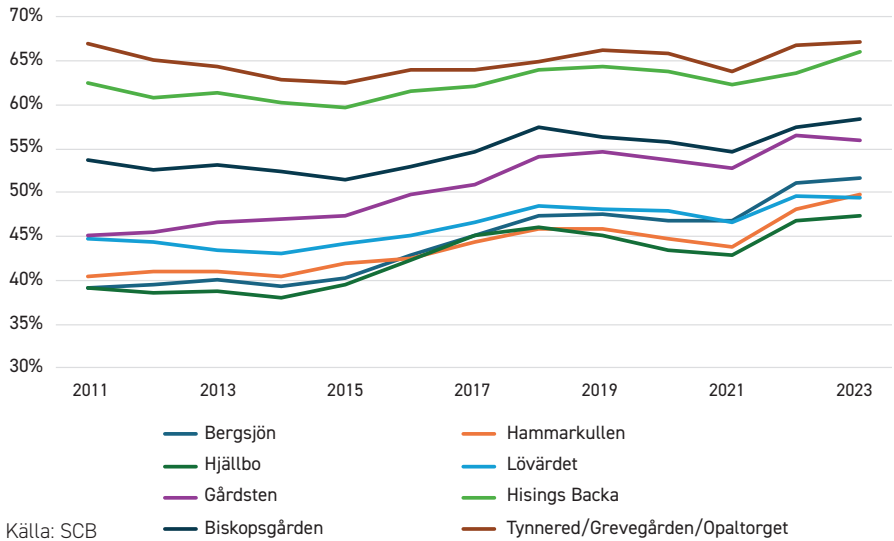
De tre utredningarna bestod tillsammans med tillhörande underutredningar, remisser och intervjuer av

59. Utvecklingen under 1992-1993 har fortfarande betydelse, för någon återhämtning från den hann inte genomföras innan nästa snabba flyktingvåg kom under 2000-talet. Attenius skylldes den i DN intervjun sommaren 2025 på EBO lagen som infördes efter det att bolagen aktivt sökt flyktingar. EBO lagen påverkade självklart fortsättningen, men det var inte den som utlöste den akuta situationen i Göteborg i början av 1990-talet.

60. Axel Demker *Skärvor av en svit* (Göteborg 2011), sid 38 och 41

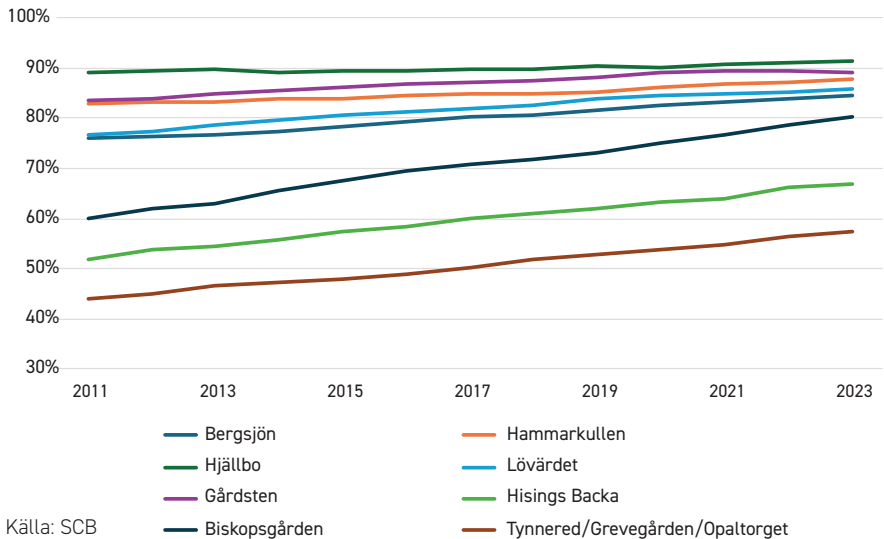
61. De tre utredningarna finns tillgängliga i Förvaltnings ABB Framtidens arkiv. De består av fem stora a4 pärmar, med en dokumentation på totalt cirka 2000 sidor. Pärm 1 innehåller Framtidens Gårdsten 1 1996-06-05 och 2 1999-12-30. Pärm 2 innehåller Framtiden Hjällbo 1997-06-25. Pärm 3 innehåller Framtidens Hjällbo 1997-12-15. Pärm 4 innehåller Bergsjöns Framtid 1999-02-24. Pärm 5 innehåller Bergsjöns Framtid 1999-09-21.

FIGUR 11A INKOMST EXKL TRANSFERERINGAR GÅRDSTEN OCH ÖVRIGA UTSATTA OMRÅDEN I RELATION TILL HUVUDKOMMUNEN (HUVUDKOMMUN=100)



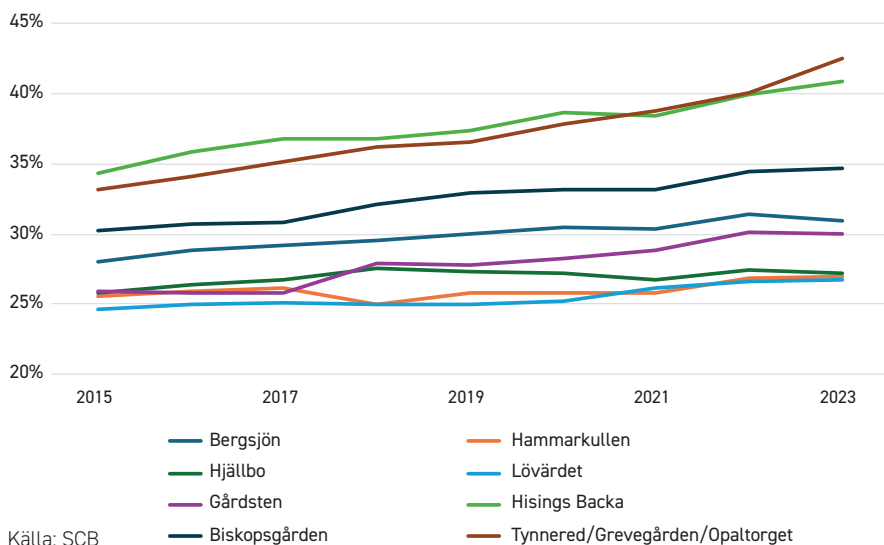
Källa: SCB

FIGUR 11B ANDEL UTLÄNDSK BAKGRUND GÅRDSTEN OCH ÖVRIGA UTSATTA OMRÅDEN



Källa: SCB

FIGUR 11C EFTERGYMNASIAL UTBILDNING GÅRDSTEN OCH ÖVRIGA UTSATTA OMRÅDEN I RELATION TILL HUVUDKOMMUNEN (HUVUDKOMMUN=100)



ett mycket omfattande material. De svagheter som dominerade områdena i form av hög arbetslöshet, social svaghet och stor omflyttning tydliggörs och utvecklas i materialet. Men påtagligt blir sedan att alla tre utredningarna genomsyras av en mycket stark tro att områdena kan förbättras av interna processer där allmännyttan fortsätter att vara ledande. Bostadsrättsombildningar berördes inte och tyngden läggs i stället vid förändringar av förvaltningen, samtidigt som förekomsten av nya statliga stödåtgärder i form av "Blommansatsningen" och "Storstadssatsningen" framhålls. Olika typer av nya "folkrörelser" i områdena

framhölls också som exempel på att en inre social mobilisering redan var på väg att lyfta områdena. Man återkommer också i utredningarna till hur den interna mobiliseringen skulle kunna stärkas genom att skapa olika folkvalda råd eller till och med borgmästare i stadsdelarna. Konkret mynnade dessa planer ut i mycket svaga resultat, och i efterhand är det lätt att se att det egentligen fanns mycket litet i de digra utredningarna som underbyggde optimismen. På många ställen tydliggör även utredarna just det faktumet, och påpekar att risken för fortsatt negativa utvecklingsspiraler är stora.

Men tron på att lösningarna kunde sökas inom de existerande strukturerna ifrågasattes egentligen aldrig på allvar i det stora materialet. Det resulterade i ett önsketänkande som sammanfattades i den vision som inledde den sista utredningen: *Jag vågar idag, den 21 september 1999, påstå att stadsdelen Bergsjöns negativa utveckling har brutits. Min bild är att många starka och goda krafter från gräsrotsnivå till högsta beslutande nivå i landet, bestämt sig för att dra sitt strå till stacken. Bland befolkningen i Bergsjön syns många tecken på att nya engagemang och rörelser börjar spira.*⁶² Sammanfattningsvis kan sägas att utredningarna präglades av visionära argument om förbättrade förvaltningsmodeller som skulle kombineras med folkrörelseliknande inre mobiliseringsprocesser. Tillsammans skulle det på ett odefinierat sätt lyfta utanförskapsområdena, när det kombinerades med fortsatta yttre stöd. Resultatet av utredningarna blev därför beslutet att starta nya allmännyttiga dotterbolag för Gårdsten och Hjällbo, samt att söka alla de bidrag som fanns från både staten och EU.

Det innebar också att Göteborgs problematiska stadsdelar blev delar av en strategi som drevs under ledning av Göran Johansson från och med mitten

av 1990-talet. Av avgörande betydelse var starten av GKF (Göteborgs kommunala förvaltning AB) som kommunalt holdingbolag år 1995. I det sammanlades samtliga kommunala bolag av skattetekniska skäl. Vinsterna i Göteborgs hamn AB och Göteborg Energi AB kunde kvittas mot förluster i verksamheter som gick med förlust. GKF växte sedan till en enorm verksamhet, fram till det att en revision 2011 uppskattade antalet kommunala bolag till cirka 140 stycken. Både strategiskt och praktiskt kom stadsutvecklingen i problemstadsdelarna att inriktas på olika stödformer som sedan kanaliseras genom aktiebolag för att passa in i den Göteborgska koncernformen.⁶³

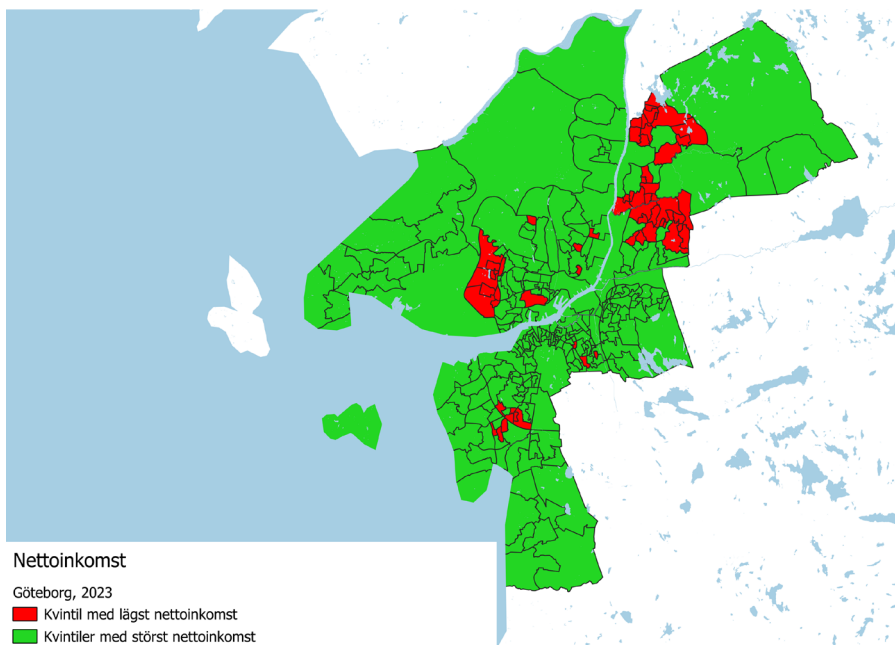
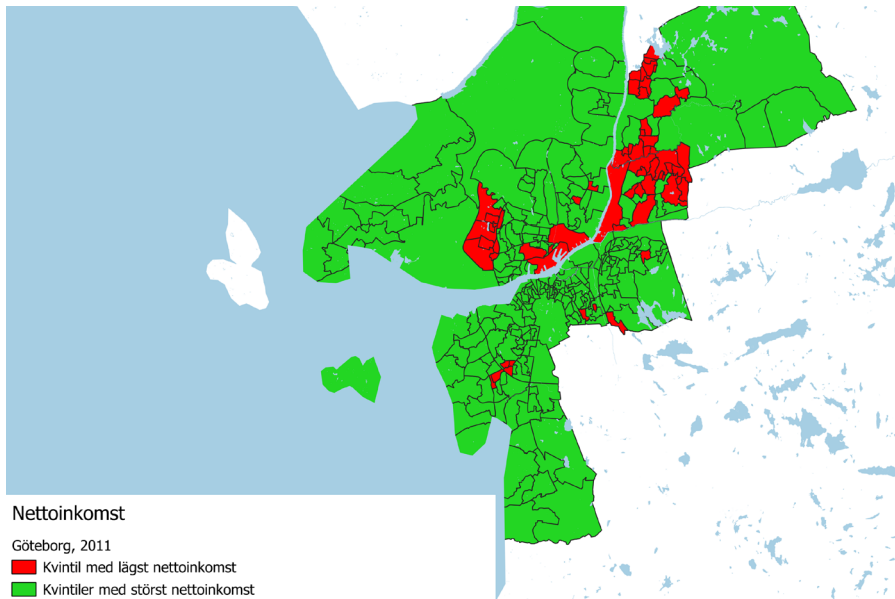
EXEMPLET GÅRDSTEN

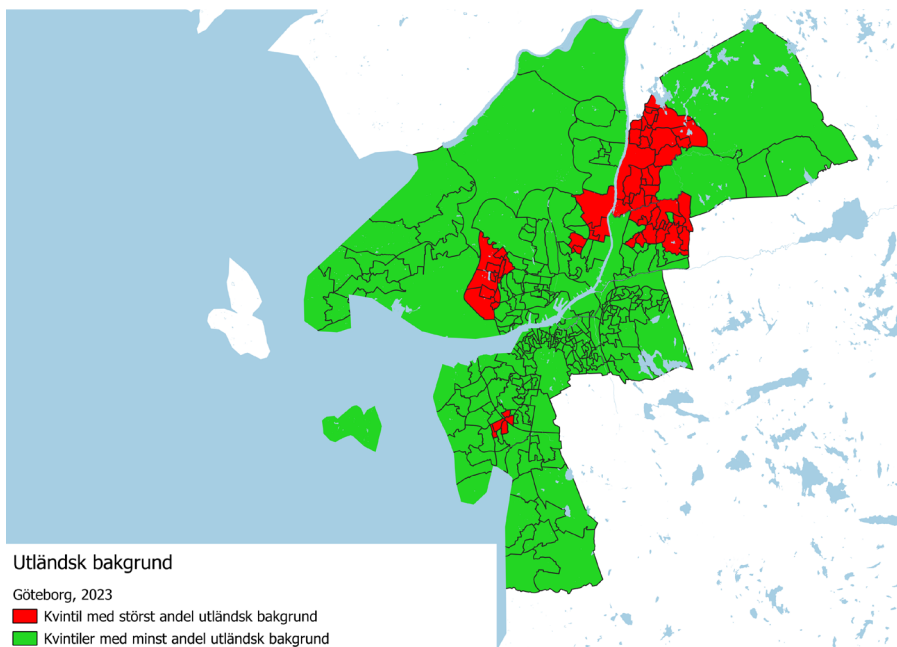
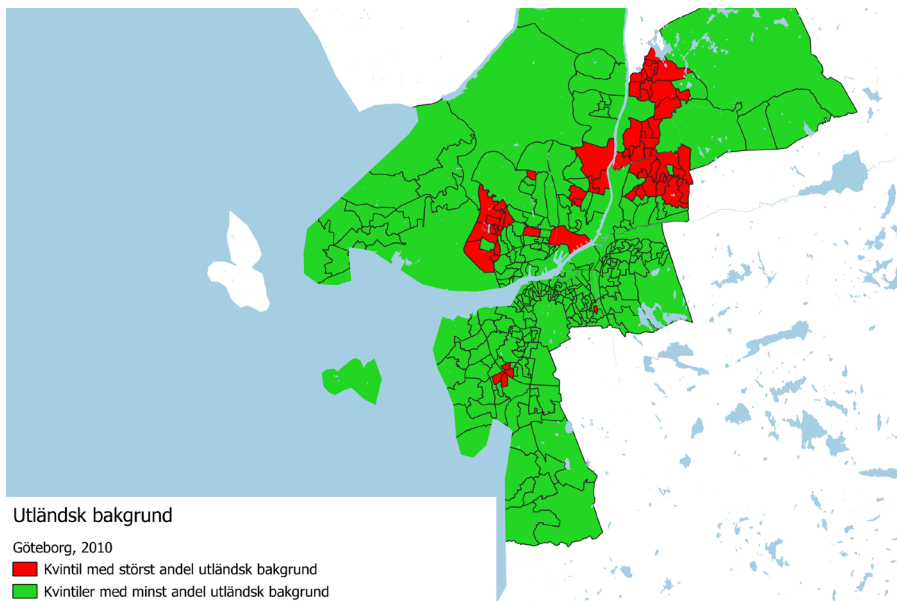
Gårdsten har framhållits som det mest lyckade exemplet på förändringsarbetet som startade på 1990-talet. Den stadsdelen utmärktes tillsammans med Hjällbo av de absolut sämsta nyckeltalen och under 1996–1997 övervägdes en rivning av hela området som i så fall skulle ersatts av radhus. Men i samband med Ewalds utredningar förändrades Framtidens ABs strategi, så att ytterligare ett dotterbolag skapades. Gårdstensbostäder

62. Se Pärm 5 enligt ovan. Citerat även i Göteborgs Posten 20160922.

63. Jan Jörnmark *Göteborg – Staden som blev en räknescen* (Stockholm 2018), sid 27-34.

FIGUR 12 A-D SEGREGATIONEN I GÖTEBORG





Figureerna 12 a till 12 d visar på samma brist på utveckling i Göteborg som figureerna 10 a till d visade för Borlänge. På kartorna framgår tydligt att förändringarna under perioden 2010-2023 är mycket små. De klassiska "miljonprogramsområdena i Nordost har till och med försvagats och blivit än mer markerade jämfört med övriga Göteborg. På Hisingen ses samma tendenser. Biskopsgården fotsätter att försvagas och Backa genomgår en liknande utveckling. I sydväst har de förbättringstendenser som var på väg att skönjas i Tynnered försvagats, och där ökar nu också dominansen av hyresrätter när det precis som i Gårdsten har visat sig att nybyggnation av bostadsrätter inte varit möjlig.

Det kan tilläggas att SCBs Deso statistik inte går att föra tillbaka längre än till 2010, men hade det varit möjligt att föra statistiken tillbaka hade kartor för 1980 och 1995 sett praktiskt taget likadana ut.

har ända sedan dess profilerats mycket hårt som ett framgångsrikt exempel.

Av stor betydelse var inledningsvis att det existerade ett EU projekt med namnet Shine, som innebar att bidrag skulle ges för att montera solceller på taken på ungefär en fjärdedel av husen. Beslutet var i linje med den strategi som dominerade i Göteborgs kommun: att söka stöd genom alla tillgängliga nationella eller europeiska projekt. Gemensamt för dessa var sedan att de krävde betydande kommunal medfinansiering vilket i nästa steg ledde till stora framtida kostnader, samtidigt som resultaten av projekten oftast varit så små att de inte varit mätbara.

Någon fullständig strategisk lösning för områdena skapades däremot inte. Några sådana helhetsbilder finns inte heller i Malms omfattande utredningsmaterial. I Storstadsutredningen ingick däremot en bilaga som genomfördes av riksrevisionsverket. Den innehöll en verkligen en tydlig

analys av hur situationen uppkommit och vilka risker som fanns om inte problembilden åtgärdades på ett grundläggande sätt: *I sin yttersta förlängning handlar dessa storstadsproblem om välfärdsstatens förmåga att finansiera sig. Därmed handlar frågeställningen automatiskt om välfärdsstatens överlevnadsförmåga. Vi kan se hur en allt större del av de boende drar sig undan från det offentliga ljuset och hur andelen skattebetalare sjunker.*⁶⁴

I både utredningen och Riksrevisionens bilaga framhölls sedan det omstruktureringsarbete som pågick i Amsterdam och Nederländerna som exempel på den strukturella helhetslösning man arbetade med där: *Den första delen i programmet för renovering och förnyelse av stadsdelen inleddes med ett beslut att riva 25 procent av husen i området, samtidigt som man började planera nya delar... Nya typer av radhus anläggs i stadsdelen där man har ansträngt sig för att bibehålla holländarnas byggnads-*

64. Se SOU 1998:25 *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet*, Bilaga 2. Staffan Ivarsson *Förortsområden med sociala problem*. Bilagan är tyvärr opaginerad, men kommer efter avsnittet "Mötesplatser i förorter"

*traditioner och varit måna om att skapa områden som uppfattas som trevliga och attraktiva. I några fall har man gjort mer djärva ingrepp och... planterat in några mycket arkitektoniskt avancerade hus för boende med god ekonomi. Ambitionen med de fysiska insatserna är att uppnå en socialekonomisk balans.*⁶⁵

Skillnaderna mellan hur man arbetade i Holland och Sverige var tydliga och framhölls i själva huvudutredningen, där man beskrev det som att Holland låg ”steget före”. Samtidigt som man därefter tydligt påverkades av det holländska sättet att skapa kontrakt mellan staten och de kommuner som fick bidrag i storstadssatsningen, undvek man att genomföra de strukturella förändringar av själva bebyggelsen som genomfördes i Holland. Det som hände tydliggör också hur man i Sverige har fortsatt att arbeta inom den existerande struktur som etablerades när ”miljonprogrammet” anlades 1968–1974. En delegation från Nederländerna fanns också på besök i Gårdsten 1998, och i samband med det var holländarna förvånade av att de svenska åtgärderna inte alls berörde den grundläggande strukturen.

Gårdstensprojektet passade däremot mycket väl in i både den nationella

strategin som syftade till att uppehålla områdenas grundläggande struktur och i den kommunala bolagsstrategi som utmärkte Göteborg mellan 1995–2015. Sannolikt uppmuntrades man också i det valet av de initiala framgångar som man föreföll uppnå i Gårdsten när man belönades med olika priser under inledningsperioden föreföll att förbättras. Det innebar att Gårdstenssatsningarna blev en förebild för den bidragskultur som sedan länge existerat i de nordöstra stadsdelarna. När sedan Gårdstensstrategin kritiserades för att den aktivt diskriminerade svaga hyresgäster, vilket ledde till att den inflyttningen hamnade i de omgivande problemområdena, tonades de delarna ned. En effekt av det var att de positiva resultat som verkade uppnås under 2000-talets första decennium späckades ut och till sist inte längre var synliga (ändra till 10 fig 9a-9c).⁶⁶

Ett utmärkande drag har varit satsningar på småskalig produktion och jordbrukslotter, för en ledande tanke har alltid varit att områdenas problem består i att de inte byggdes nog ”kompleta”. En återkommande tanke har varit att sysselsättning kan skapas genom att sluta ekonomierna i Nordost: husen kan underhållas av lokal

65. SOU 1998:25 *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet*, sid 132

66. Den mest omfattande skildringen av Gårdstens utveckling finns hos Tapio Salonen *Samhällsbygget Gårdsten: Allmännyttans framtid?* (Göteborg 2021). Se även Olsson S (2005), sid 29-48 och Olsson S m fl *Utvärdering av de nationella exemplen 1999* (Göteborg 2000), sid 21-27.

arbetskraft och odling kan öka självförsörjningsgraden. I projektet i Gårdsten levde de traditionella tankarna om att skapa sysselsättning genom ett lokalt nollsummespel upp. Grundidén var att det fanns undersysselsatt arbetskraft, hus som behövde underhållas och oanvänd jord i de vidsträckta områdena. Allt detta kunde kombineras med EU projekt som gav ekonomiskt stöd och uppmärksamhet, tillsammans med stora koncernbidrag. Trots uppmärksamheten har dock resultaten varit i förhållande till insatserna varit modesta (se figur 11a-11c och 12 a-d).

Den överdrivna bilden av de framgångar man trodde sig uppnått i Gårdsten bidrog också till det slutliga sammanbrottet för de konstruktiva delar som fanns i 1990-tals strategin. Från och med åren kring 2010 skedde i stället en total återgång till mönstret av kostsamma projekt utan några positiva resultat överhuvudtaget.

SMÅHUSEN

Den andra delen av den förändrade utvecklingen som startades i mitten av 1990-talet var planeringen av nya småhusområden i direkt anslutning till de problematiska områdena. Där fanns också en koordination mellan den nya strategin för utvecklingen av allmännyttan och kommunens översiktspla-

nering. I båda de första översiktsplanerna från 1993 och 1999 var blandad bebyggelse och småhus i utanförskapsområden tydliga teman. Det förankrades också i den fördjupad översiktsplan för stadsdelarna i Angered/Lärjedalen som genomfördes 1994. Där konstaterade man att de storskaliga förortsområden som byggdes under miljonprogrammets blivit kommunens mest svårlösta problem. Många försök hade redan då gjorts för att förbättra miljön, men man tvingades konstatera att "... trots i många fall stora ekonomiska satsningar på teknisk och visuell upprustning har oftast de sociala problem som är förknippade med lågstatusområden bestått". Den fördjupade översiktsplanen analyserade därför annorlunda alternativ för att lösa problemen. Nyckeln menade man var att öka variationen i bebyggelsen genom att skapa fler småhusområden.

Det politiskt uttalade målet sattes till att öka andelen egenägt boende i de utsatta stadsdelarna från 20 till 30 procent. Formuleringen från det lokala programmet för Angered är typiskt: *I stadsdelen måste det finnas attraktiva bostäder som stimulerar till inflyttning och kvarboende. Detta kan tillskapas genom ytterligare kompletteringsbebyggelse i form av småhus, villor, ungdomsbostäder och andra boendeformer.*⁶⁷ Kring

67. Fördjupad översiktsplan för Angered (Göteborg 1994), sid. 14

millennieskiftet var planer på att genomföra förändringar verkligen i gång i flera miljonprogramsområden. I Angered byggdes det småhus i flera områden, i Hammarkullen ersattes det rivna jättehuset med radhus och i Kortedala förvandlades några fotbollsplaner till småhusområde. Samma förändring inleddes i Gårdsten, där ett mindre flerfamiljshusområde revs och ersattes av bostadsrättsradhus. I den stadsdelen fortsatte sedan utbyggnaden med ett småhusområde som kallades Kryddhyllan. I början av 2010-talet fanns det därför fyra–fem småhusområden som kunde användas som exempel på att det faktiskt gick att ”bygga blandat” i närheten av miljonprogramsområden.

Men åren kring 2010 ökade populariteten för förtätningstrenden, vilket blev tydligt i Göteborg från och med att en ny översiktsplan antogs 2008. Den innebar att den betoning som hade funnits av småhus som medel att uppnå ägandemässig variation försvagades. Dessutom ökade de rent kvantitativa kraven på fler bostäder, när migrationen ledde till betydligt snabbare befolkningsökningstakt. Det ledde till att utvecklingen av småhusområden avbröts och ersattes av planer på att bygga flerfamiljshus med bostadsrätter insprängda i miljonprogrammet. Det innebar att planerna för

ett ytterligare småhusområde i Rösered mellan Gårdsten och Angereds centrum avslutades och att planer för storskalig bostadsrättsutveckling i Gårdsten i stället prioriterades. Det första försöket gjordes i Gårdsten 2014, men det visade sig snabbt att det inte existerade någon marknad som efterfrågade nybyggda flerfamiljshus med bostadsrätter. Följden blev att projektet avbröts och i stället uppfördes som hyreslägenheter.

Sannolikt bidrog också den överdrivna bilden av Gårdstens starka utveckling till tron att det skulle vara möjligt att bygga stora volymer bostadsrätter där. När stadsdelens centrum skulle kompletteras med nästan tusen nya lägenheter i framför allt flerfamiljshus var planen därför att närmare hälften skulle bli bostadsrätter. Men i början av 2020-talet visade det sig återigen att marknaden för nyproducerade bostadsrätter i de utsatta områdena inte fanns. Det mest profilerade projektet bestod av ett 15 våningar högt bostadsrättshus i Gårdstens nya centrum, men den svaga efterfrågan gjorde att tre våningar kapades redan innan byggstarten. När väl bygget startade tvingades allmännyttan stödsköpa dussintals lägenheter. Fortfarande hösten 2025 lyste de orangea till salu-skyltarna överallt i huset.



Den UFO liknande spårvagnshållplatsen och Stråket i Angered finns fortfarande kvar. Mer tveksamt är om de bidragit till "minskad segregation och utanförskap".



Orsaken till att ”blandade bostäder” ständigt misslyckats ligger i attraktiviteten i utanförskapsområdena är för svag för att täcka byggkostnaderna. Resultatet blir att bostadsrätter får ställas om till ännu fler hyresrätter. Misslyckandena med att skapa den marknaden har lett till att förändringarna under de senaste tre decennierna är obefintliga. Under hela perioden från 1995 fram till 2024 nyproducerades det 250 småhus i Angeredsområdena, och tillsammans med den omöjliga nyutvecklingen av bostadsrätter betydde det att andelen egenägt boende i den mest miljonprogramsdominerade stadsdelen minskade med en knapp procentenhet mellan 1995 och 2024. Eftersom produktionen av hyresrätter nu överstiger nyproduktionen av egenägt boende fortsätter minskningen. Den enda som ökar i områdena är trångboddheten. Antalet boende per lägenhet i Angered, Bergsjön och Kortedala har de senaste decennierna ökat med drygt tjugo procent.

Bostadsrättsombildningar var också en del av den gemensamma överenskommelsen från 1993 men i det fallet hände mycket litet fram till inledningen av 2000-talet. Men då inleddes till sist ett större försök att som ledde till ombildningen av cirka 600 bostäder i de tre miljonprogramsområdena Löv-

gärdet, Eriksbo och Tynnered. Intern opposition i den styrande S/V-majoriteten gjorde sedan att försöket omedelbart avbröts med skenargumentet att det behövdes en utvärdering av effekterna av ombildningarna. I verkligheten begravdes hela försöket i total glömska fram till det att jag själv skrev om det i ett par ledarkrönikor i Göteborgs Posten 2016. Efter det genomfördes verkligen en utvärdering som pekade på tydligt positiva sociala effekter och en stabilisering av befolkningen i Tynnered, där den största ombildningen gjorts. Det ledde till att allianspartierna började driva frågan igen, men alla försök att genomföra ytterligare ombildningar har sedan stoppats på grund av Socialdemokraternas synnerligen stenhårda motstånd. I såväl Tynnered och Lövgärdet byggs sedan några år tillbaka i stället ännu fler hyresrätter, vilket leder till att andelen egenägt boende åter minskar i de områdena.⁶⁸

UNO OCH KAMELERNÄ

Det strategiska sammanbrottet för försöken att omstrukturera Göteborgs problemstadsdelar markerades på ett närmast övertydligt sätt med ett projekt som startades 2011 och i mediakommunikationen kallades det för ”det största EU-projektet i stadsutveckling i Sverige någonsin”

68. Utvärderingen genomfördes under 2018. Se Ola Nylander m fl (2018).

men verkligheten var som vanligt mer komplicerad än så. Bakgrunden var att EU:s strukturfonder fördelas på regioner, vilket gjort att Västsverige hade vilande sådana medel liggande hos Tillväxtverket. Det blev därför nödvändigt att skapa ett nytt projekt för att få tillgång till pengarna, vilket utvecklades i underlaget till kommunstyrelsen: *Västsveriges regionala strukturfondsprogram har ett insatsområde för hållbar stadsutveckling. Insatsområdet syftar till att minska socioekonomiska skillnader mellan olika bostadsområden och befolkningsgrupper i Göteborg. EU-medlen är i första hand riktade till stadsdelarna Angered, Bergsjön och Biskopsgården där de ska bidra till ökad attraktivitet, nya arbetstillfällen och företag. Av de 90 miljoner kronor som finns öronmärkta för ändamålet är det idag cirka 60 miljoner som inte tagits i anspråk... Då strukturfondsprogrammet avslutas 2013 och alla insatser då ska vara genomförda börjar det nu bli ont om tid.* Kravet på kommunal medfinansiering var 60 procent, vilket tvingade kommunen att skjuta till 75 miljoner. Lösningen på det fanns som vanligt inom den kommunala bolagssfären. Utveckling i Nordost AB (UNO AB) startades därför som en del av GKF-

koncernen. På det sättet kunde de 75 miljonerna frigöras i form av koncernbidrag. Handlingssättet demonstrerar hur den kommunala strukturen drivs av tillgången till olika nationella eller europeiska stödmedel som varit möjliga att söka.⁶⁹

Femton år senare är de stadsmiljömässiga delarna av projektet fortfarande synliga med blotta ögat. De består av utvecklingen av den underjordiska spårvagnshållplatsen i Hammarkullen till ”en konsthall”, anläggningen av ett halvdussin bord i Hammarkulleparken och ett nybyggt ”stråk” vid Angeredens centrum, samt ombyggnaden av en spårvagnshållplats i Bergsjön. Den UFO liknande byggnaden som idag står bortglömd vid hållplatsen är en talande symbol för alla de projekt som misslyckats med att förändra ”miljonprogrammet”. De kamelfarmer som blev nationellt uppmärksammade i mitten av 2010-talet finansierades också inom UNO-sfären.

DEN STRATEGISKA UTSPÄDNINGEN

Det bestående intryck som den göteborgska satsningen inleddes 1993–1995 är att det innehöll alla de delar

69. Citatet och bakgrund till projektet finns i Göteborgs stads kommunfullmäktige Handling 2010 nr 312 Ansökan om projekt Stadsutveckling i Nordost med genomförande och medfinansiering via Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB (Göteborg 2010).

som var nödvändiga för att förbättra situationen. Ägarmässig blandning genom ombildningar sågs som en nyckelvariabel, tillsammans med ett förbättrat och tydligare ansvar i stadsdelarna. Det skulle dessutom kombineras med att beståndet minskades genom rivningar samtidigt som fler småhus med äganderätter uppfördes i anslutning till problemområdena. Men när omvandlingen startade på allvar fanns inga uthålliga strategiska mål och inte heller någon strukturell lösning för att genomföra det. Skapandet av ett aktivt moderbolag för de okoordinerade allmännyttiga bolagen var ett sådant strukturellt grepp, men någon uthållighet i strategin existerade inte.

När sedan tre större utredningar om den framtida utvecklingen av Angered och Bergsjön genomfördes 1997–1999 blev det avgörande för att bidrags- och ombyggnadsstrategier prioriterades. Det innebar då också att alla traditionella strukturer bibehölls. Stadsdelar som Gårdsten och Hjällbo byggdes om, men utan att den sociala sammansättningen förändrades. I stället överdrevs de positiva indikatorer som man tyckte sig se. Bidragsstrategin fördjupades på 2010-talet, samtidigt som dessutom planeringen av fler småhusområden i anslutning till de klassiska problemområdena

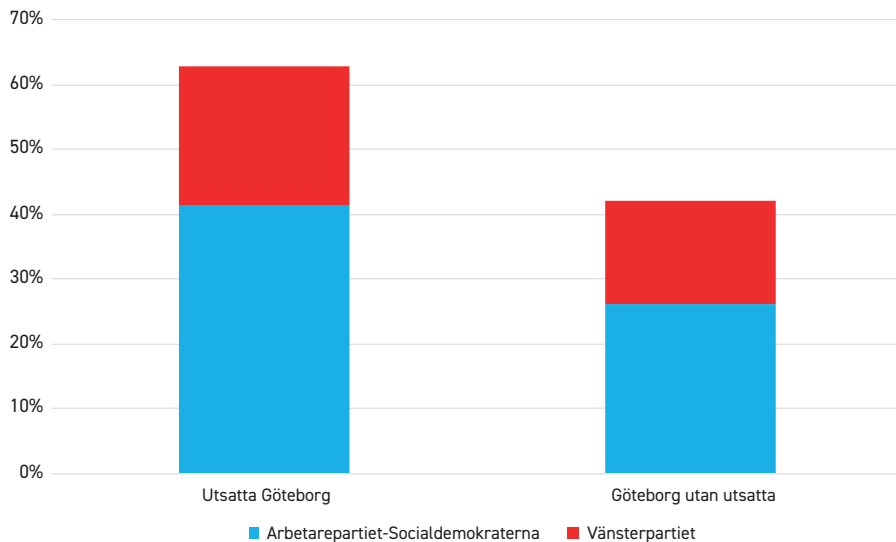
avbröts. De sociala indikatorerna har sedan fortsatt att utvecklas negativt.

Under 2020-talet finns det därför inte längre någon egentlig strategi för att förändra utvecklingen av områdena i Nordost. Under den period när alliansen styrde kommunen i minoritet mellan 2018–2022 gjordes försök att genomföra bostadsrättsombildningar i de utsatta områdena, men dessa föll helt på det socialdemokratiska motståndet. Motståndet var dessutom så intensivt att det både innebar löftesbrott och en genomdriven förhållningstaktik i styrelsearbetet.

Utvecklingen pekar på att kommuner är oförmögna att bedriva ett sådant långsiktigt arbete som behövs för att förändra själva grundstrukturen av de utsatta områdena. Den här rapporten visar entydigt på att den oförmågan är en central del av förklaringen till att samtliga de miljonprogramsområden som identifierades som problemtyngda redan under 1970-, 1980- och 1990-talen fortfarande befinner sig i lika utsatta lägen. Initiativ tas ständigt för att förändra situationen i dem och i många fall som i den strategi som antogs i Göteborg 1992 är det till och med program som långsiktigt skulle kunna förbättra situationen.

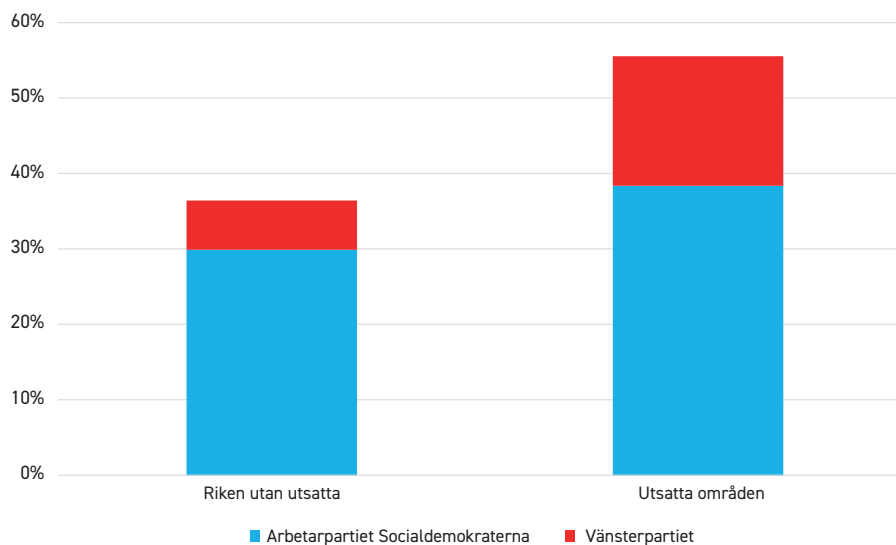
Men politik har en kort horisont, och politiska ledningar har mycket omfattande områden att ägna upp-

FIGUR 13A VALRESULTAT 2022, KOMMUN, GÖTEBORG



Källa: Valmyndigheten

FIGUR 13B AVALRESULTAT 2022, RIKSDAG, RIKETSKOMMUNEN I UTSATTA OMRÅDEN (HUVUDKOMMUN=100), 2015 OCH 2024



Källa: Valmyndigheten

märksamhet. Det innebär att strategierna på den lägre nivån -alltså inom själva bostadsbolagen- mister helhetssynen och inriktas på kortsiktiga mål. Åtgärderna får på det sättet en karaktär av att skapa enklaver. Om sedan den övergripande kommunala inriktningen förändras sätt som den gjorde i från halvan av 1990-talet förvärras den situationen ännu mer. Göteborg rörde sig då mot en strategi där olika former av EU- eller statliga medel blev allt viktigare för den kommunala verksamheten. Eftersom dessa krävde kommunal medfinansiering skedde den expansionen till största delen inom ramen för de kommunala holdingbolagen. Utvecklingen förlorade då både i fasthet och tydlighet och blev i stället helt projektstyrd, där tillgången till olika medel och tillfälliga satsningar var helt avgörande för verksamhetens inriktning. Efter att satsningarna regelmässigt misslyckats genomförs sedan mycket få eller inga utvärderingar. Utvecklingen inom både Gårdstensbostäder AB och UNO AB var exempel på de tendenserna.

DEN POLITISKA DIMENSIONEN

Angeredsområdena byggdes under åren 1965–1976. Det var år när Göteborg styrdes av en politisk samlingskoalition, men ser man till mandat-

fördelningen i fullmäktige var majoriteten borgerlig under 14 av de 18 åren mellan 1958–1976. Under de sista tio åren var den borgerliga majoriteten obruten. Ser man till hur tydliga de borgerliga majoriteterna var vid valen 1970 och 1973 borde valresultatet 1976 ha lett till en mycket stark borgerlig majoritet i staden. Utfallet blev i stället det motsatta, vilket gjorde att kommunen gick emot valvinden i hela övriga Sverige. Den stora skillnaden var att Angered under den tiden hade färdigbyggt och ökat befolkningen till drygt 30 000 invånare, samtidigt som förortsutflyttningen från Göteborg nådde rekordnivåer under 1970-talet. Under de decennier som dominerades av tomma lägenheter förlorade Göteborg utom de nya områdena i Nordost närmare 60 000 invånare, samtidigt som förortskommunerna växte med nästan 100 000 invånare. Allra mest av dessa växte Kungsbacka som mer än fördubblades befolkningsmässigt från det att småhusmarknaden släpptes fri 1968 till avsubventioneringen 1995. Göteborgs befolkningsförluster dominerades helt av yngre hushåll i familjebildande ålder som flyttade till egenägt boende.

Hela den här utvecklingen visar hur strukturellt fast i de otillfredsställande bostadsmönstren Göteborg var. Det som saknades i Göteborg var egenägt

boende, både i form av småhus och bostadsrätter. Småhus kom efter 1975 att byggas i något större utsträckning, men jämfört med de omgivande kommuner var utbyggnaden långsam. Allra tydligast var den långsamma utvecklingen i de områden som hade inkorporerats mellan 1967–1973 och som dominerades av egenägt boende. Det rörde sig främst om Torslanda och Askim, där särskilt den senare kommunen genomgick en stark period av villabyggnad och suburbanisering fram till inkorporeringen. Efter inkorporeringarna bromsades båda områdena upp kraftigt fram till mitten av 1990-talet.

Under hela denna period kom staden att domineras av socialdemokratiskt styre, vilket nådde sin absolut starkaste majoritet när man tog tillbaka makten efter det svaga borgerliga minoritetsstyret under tre år i början av nittio-talet. I valet 1994 kulminerade vänstersidan med 51 av 81 mandat, vilket var exakt samtidigt som problemen var så starka att en omstrukturering av de alltmer problemfyllda delarna av Nordost inleddes. Men det var också perioden när bostadspolitiken avsubventionerades, vilket ledde till en radikal förändring av byggandet i Göteborg. Inledningsvis föll det med cirka 50 procent, och återhämtningen skedde sedan i form av småhus med äganderätt och bostadsrätter.

I slutet av 1990-talet accentuerades den utvecklingen när omfattande ombildningar av bostadsrätter inleddes i de privatägda bestånden. Framför allt börsnoterade fastighetsbolag började omvandla välbelägna fastigheter till bostadsrätter. Den utvecklingen fick en spegelbild i den politiska sammansättningen i kommunen, och 2010 var vänstermajoriteten reducerad till ett enda mandat. Vid valet fyra år senare var majoriteten borta, och enda skälet till (s) fortsatta maktinnehav då var en uppgörelse med den borgerliga sidan. Men det ledde till en synnerligen svag politik, och vid valet 2018 var den borgerliga majoriteten egentligen mycket stark. Politisk taktik ledde dock till att även den möjligheten mynnade ut i ett svagt styre och 2022 återvände återigen ett socialdemokratiskt minoritetsstyre när centern ställde sig mitt emellan blocken.

Men utvecklingen visar också hur beroende Socialdemokraterna varit av de problematiska områdena för sin politiska dominans. Det motstånd de under en mycket lång tid utvecklat mot olika typer av egenägda bostadsformer har därför också en strukturell förklaring. Det som sedan hände efter 1995 var en grundläggande förändring, när den ägarmässiga sammansättningen av bostäder kom att styras mycket starkare av rena mark-

nadsförutsättningar. Det innebar att privata fastighetsägare ombildade till bostadsrätter, samtidigt som de större nybyggnadsprojekt som genomfördes skedde i form av ägande- eller bostadsrätter. Allmännyttan kunde däremot under åren fram till 2010 bygga mycket litet på grund av de förändrade ekonomiska förutsättningarna.

Den linje som Socialdemokraterna nu prioriterar består däremot i att allmännyttan återtar en roll som ledande i nyproduktionen, som samtidigt inriktas på områden som tidigare haft ett stort bestånd av ägda bostäder. Det innebär – i linje med vad Attenius också sade i DN intervjun i juli 2025 – att man fortsätter en ”blandningsstrategi” i meningen att nyanlända ska fördelas i sådana delar av staden. Risktagningen i detta är hög, både i form av sociala effekter, men även för allmännyttan, som nu har stora negativa kassaflöden. Den upplåning det innebär betyder att Göteborg på sikt

utsätts för samma risker som Borlänge redan befinner sig i. Parallellt med det sker inte heller längre några försök att strukturellt förbättra situationen i de utsatta områdena.

Man ser samma socialdemokratiska beroende av de utsatta områdena även i många andra kommuner. Det innebär en självklar gräns för hur stor förändringsvilja det politiskt är möjligt att driva. Det utdragna och mycket hårda politiska motstånd som karakteriserat partiet under det senaste halvsekle är en tydlig indikation på att verklig entusiasm för ”blandad bebyggelse” är liten. I den mån den kan uppåtdas kommer det rimligen alltid vara Jonas Attenius linjen, alltså den som kraftigt förespråkar prioriteringen av att bygga hyresrätter i områden med stark socioekonomisk status, samtidigt som någon verklig förändringsstrategi för utsatta områden inte existerar.

Fördjupningar

DEN TYSKA

PLANERINGSMODELLEN

Situationen i utanförskapsområdena är mycket lik den som uppmärksammades i den utredning som gjordes i Tyskland under år 2000, och som sedan ledde till att man systematiskt drev stadsombyggnad genom olika värdehöjande (Aufwertung) strategier. I sådana processer var storskaliga rivningar och återuppbyggande med blandade ägandeformer absoluta nyckeldelar. Men framför allt gjordes dessa stadsombyggnader från ett tillfredsställande kunskapsunderlag, snarare än från förhoppningar att man skulle kunna skapa attraktivitet på olika diffusa sätt.

Det före detta DDR hade då på kort tid integrerats med Västtyskland, vilket ledde till en mycket snabb omstrukturering av bostäderna. Fram till Die Wende 1990 dominerades de östtyska städerna av förfallande bostäder i innerstäderna som byggts före andra världskriget, vilket följdes av ringar av snabbt producerade modernistiska flerfamiljshusområden som starkt påminde om det svenska "miljonprogrammet". I DDR gick dessa under namnet Plattenbauten. Under nittioalet följde sedan en snabb utflyttning till den västra delen av landet, samtidigt som omfattande subventioner gjorde att

cirka 800 000 nya bostäder uppfördes i det före detta DDR. I hög grad byggdes dessa som privatägda småhus. Den massiva omstruktureringen av bostadsbeståndet och befolkningen har är närmast identiska med den som skett i de svenska miljonprogramsområdena, skillnaden är bara att det som tog femtio år i Sverige genomfördes på tio år där.

I Tyskland insåg man att utvecklingen hotade både den sociala och rent fysiska infrastrukturen. Segregationen växte hastigt när de socialt stabila familjerna lämnade *Plattenbauten* för att flytta till småhusområden. Såväl infrastrukturen som skolsystemet riskerade att undergrävas när skattekraften försämrades. På samma sätt påverkades näringslivssituationen när möjligheterna att upprätthålla en tillfredsställande handelsförsörjning i de allt tommare stadsområdena försvagades. Handeln spreds istället till stora externa centrum som lades mellan de gamla centrumen, flerfamiljshusområdena och de nya villorna. Hela stadsrummet befann sig i ett försvagningstillstånd.

Vid millennieskiftet var det tydligt att en helhetslösning på problematiken behövdes vilket ledde till att en expertgrupp tillsattes i februari 2000. Gruppen genomförde ett snabbt och effektivt arbete som sedan fick genom-

gripande konsekvenser. Gruppens sammansättning förklarar sannolikt effektiviteten i arbetet: det fanns med representanter för de problemtyngda allmännyttorna, banker, stadsplanerare, akademiker och hyresgästföreningen. Redan efter nio månader producerade de en utredning med namnet Fastighetsekonomisk strukturförändring i de nya förbundsländerna (*Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*).

Rapporten var mycket tydlig i sina slutsatser. Man konstaterade att man under DDR tiden konstruerat ”dubbelstäder”, som bestod av dels en traditionell stad som byggts före 1938, vilket följdes av den modernistisk förorterna från 1960-, 70- och 80-talen. När det sedan fanns ett fritt bostadsval valde konsumenterna bort de modernistiska områdena. Det skapade sedan ett utbrett stadsförfall. Utredningen konstaterade: ”Många städer håller på att brytas sönder. De förfaller i fragment, där stora tomma sekelskiftesfastigheter följs av jättelika moderna men halvtomma flerfamiljshusområden. I nästa steg följer sedan helt nybyggda stora villaområden. Utvecklingen kommer att fortsätta, eftersom DDR-tidens lägenhetsbestånd blev så ensidigt sammansatt. Alldeles för många bostäder byggdes utifrån centrala planeringsdirektiv, istället för vad

som verkligen efterfrågades.” Från det följde också snabbt ökade sociala risker: ”Tomma lägenheter i oattraktiva områden leder snabbt till segregation. Den första vågen av flyttare var framförallt de ekonomiskt stabila hushållen som till övervägande delen skaffat egenägda hem. Följden har blivit en ensidig befolkningsstruktur. Kvar i de oattraktiva områdena blir äldre och ekonomiskt svagare hushåll. Bland de kvarvarande sprider sig en känsla av att vara lämnade.”

Med en stabilt ökande preferens för ägt boende och en långsamt åldrande befolkning förutsåg kommissionen att uppemot en tredjedel av de befintliga lägenheterna kunde bli överflödiga på medellång sikt. Eftersom befolkningen fortsatte att minska tillsammans med förfallet var snabbhet av största vikt: ”Utan en koncentration av invånarna till de attraktiva delarna i centrum kommer både den sociala och fysiska infrastrukturen att förfalla. Därför är rivning av hela områden nödvändig. Eftersom befolkningen dessutom kommer att fortsätta att åldras och efterfrågan falla är en kontinuerlig stadsombyggnads- och rivningsprocess nödvändig.” ”För att skapa förutsättningar för starkare innerstäder gäller det därför att riva nu!... Mot rivningarna finns ofta en sentimental känsla av att det här var

platser som en generation växte upp i. Men de känslorna måste hanteras, för alternativet till rivningar är ett allt starkare förfallszonerna breder ut sig över allt större delar av städerna”.

Rapporten konstaterade att långsiktighet i villkoren för rivningarna och stadsombyggnadsprogrammet var nödvändig, både för att förhindra överhettningstendenser. För att attrahera även privata investerare och var en tidshorisont på minst 10–20 år lämplig, inte minst därför att det var lätt att se att efterfrågan skulle minska i det medellånga perspektivet på grund av den skeva åldersfördelningen av befolkningen. Stöd med offentliga medel var nödvändig av samma skäl.

En viktig rekommendation från expertgruppen var att skapa Integrerade Utvecklingskoncept (*Integrierte Stadtentwicklungskonzepte*). Dessa skulle skapas av samtliga kommuner för att ge en vägledning för hur städerna kunde krympas samtidigt som olika områden ”omstrukturerades” eller ”uppgraderades”. Betoningen har varit att man i en krympningsprocess måste vara konkret i vilka områden som skulle tas bort, men också se till helheten i form av bebyggelsestruktur, trafik och den sociala utvecklingen. Planerna har sedan utformats gemensamt av fastighetsföretag och kommunernas stadsplanerare. Konceptet har

under de följande årtiondena fått ett betydande genomslag i hela Europa.

Den innovativa nya planeringsmodellen som infördes fick namnet Integrerade Stadsutvecklingskoncept (*ISEK, Integrierte Stadtentwicklungskonzept*). Den bröt det tabu som funnits kring att krympa städer på ett kontrollerat sätt. Grundläggande var att eftersom utbudet av bostäder ökat kraftigt samtidigt som befolkningen minskat var det nödvändigt att skapa väl definierade tyngdpunkter för satsningarna. Annars riskerade de medel som investerades att försvinna i den okontrollerade folkminskningen och stadsfragmenteringen.

Den omedelbara styrkan med de detaljerade planerna var både att det ledde till organiserat samarbete och kraftsamlingar mellan olika kommunala förvaltningsdelar, samtidigt som planerade och omfattande rivningar i de svagaste områdena snabbt kunde starta. Den politiska enigheten kring programmet gjorde också att det fanns en säkerhet om långsiktigheten och transparensen i planerna. En av pionjärerna i utvecklingen av ISEK-instrumentet har beskrivit hur dessa ska fungera: ”De integrerade stadsutvecklingsplanerna är grunden för ett framgångsrikt och helhetshetsinriktat handlande i våra städer. De hanterar de krav som alla inblandade intressenter

har på stadsutveckling: bostadsbranschen, näringslivet, trafiken, miljön, skolor och kultur, den sociala utvecklingen och de kommunala finanserna". De tyska planerna är hårt förankrade i befolkningsstatistik vilket sedan används för att göra realistiska prognoser för att skapa förutsägbarhet och beräkningsbarhet för efterfrågan på bostäder i olika delar av stadsrummet. Eftersom målen är tydliga och mätbara är det också möjligt att kontinuerligt följa och utvärdera planerna. Det här är precis de beståndsdelar som saknats i svenska översiktsplaner.

För en ISEK krävs en genomarbetad metodik, där den egna kommunens befolkningsutveckling fördjupas på ett stort antal sätt. Centrala data är andelen skolbarn, pensionärer och nettot av döda och födda. Datan bryts dessutom ned för de olika stadsdelarna, så att det framgår tydligt hur för-

ändringstrycket ser ut i olika delar av stadsrummet. I datamaterialet framgår det då tydligt var de största mängderna tomma lägenheterna fanns, tillsammans med segregationens utveckling i stadsrummet, vilket gör att den sociala dimensionen av stadsutvecklingen framstår tydligt. Det innebär också att försörjningen av förskolor, skolor och äldreboenden kan planeras, tillsammans med att rivningar och renoweringar kan sättas in med största möjliga träffsäkerhet. Därtill kommer att arbetsmarknadens utveckling analyseras. Dessutom krävs att det genomförs realistiska analyser av de olika kommunernas styrkor och utvecklingsmöjligheter. ISEK-arna uppdateras ungefär vart tionde år och har mycket litet utrymme för förslag med svag genomförbarhet och dålig verklighetsförankring.⁷⁰

70. Kommissionens rapport finns tillgänglig på nätet. Hinrich Lehmann-Grube m fl *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern* (Stuttgart 2001).

FORMATOR

Ett av många exempel på hur ombyggnadsverksamhet helt anpassats till bidrags- och långivning är Formators verksamhet under 1980- och 90-talen. Det är också typiskt genom hur det som kallades för en ”modell för att ge miljonprogrammet en ny chans” först hyllades, för att sedan falla samman när statliga finansieringsregler förändrades. De exempel som hyllades hade också egentligen begränsade positiva effekter, för framförallt ledde de till att problemen flyttades till andra områden.


Företaget startades 1981, och var specialiserat på att med hjälp av de förmånliga statliga ombyggnadslånen rusta upp de då endast tio år gamla ”miljonprogramshusen”. Att ombyggnadslån så snabbt var möjliga att få visar förstås både på den bristfälliga kvaliteten i det ursprungliga byggandet, men också på att dessa områden inte karaktäriserats av ”resursbrist” och det aldrig satsats på dem. Tvärtom har satsningarna följt på varandra, men ständigt med samma negativa resultat. De satsningar på ”blandad bebyggelse” som redan genomförts under det senaste decenniet det senaste exemplet på dessa misslyckanden.

Formator uppmärksammades tidigt och 1984 blev SABO 30 procentiga delägare i företaget. Affärsidén var båda att köpa områden för egen förvaltning, men också att ta över allmännyttiga områden under en 3–5 årsperiod för att sedan genom ombyggnader och kraftigt förbättrad förvaltning och service-nivå förbättra områdenas rykte och sociala sammansättning. Formators ombyggnadskoncept innefattade större tillval, terrasserade lägenheter och olika former av tematiserade boenden. På kort sikt uppnådde man också förbättringar, men bara genom att andra närliggande områden i stället förslummades genom en negativ omflyttning. De statligt belånade ombyggnaderna fördyrades dessutom kraftigt, och slutet för hela affärsidén kom i samband med de skandalartade fördyringar som uppstod vid ombyggnaderna i Brandbergen under 1990-talet. De ledde sedan till att Haninge kommun skuldsattes hårt och att staten fick gå in och köpa kommunens allmännytta.

Formators misslyckande är symptomatiskt på de serier av misslyckanden som genomförts under 1990- och 2000-talet. Det som gjorts är enstaka satsningar på punktförbättrad standard, spridda rivningar och

enstaka bostadsrättsombildningar. Till detta har oerhörda mängder ”satsningar” på olika sociala aktiviteter, festivaler, utökade biblioteks- och fritidssatsningar och så vidare genomförts.⁷¹

71. Formator analyserades av Cecilia Jensfelt i *Förbättring av bostadsområden – Formators omvandlingar i miljonprogrammet* (Stockholm 1991)



FRIA MARKNADER
PERSONLIG FRIHET
ÖPPNA SAMHÄLLEN