



NR 29

# *Den planlösa planeringen*

---

JAN JÖRNMARK

**RATIO**

NR 29 | JAN JÖRNMARK

# *Den planlösa planeringen*

**RATIO**





**Jan Jörnmark** är docent i ekonomisk historia och ledamot av Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien. Han disputerade 1993 på en avhandling om integrationen och omvandlingen av den europeiska stålindustrin och kom därefter att specialisera på svensk bostadspolitik.

---

Rapport nr 29 – Den planlösa planeringen

© Författaren och Ratio 2024

Omslag & sättning: Magnus Frederiksen *Glafisk*

Tryck: Publit

ISBN: 978-91-8059-962-7

---

# RATIO

Ratio är ett fristående forskningsinstitut som forskar om företagandets villkor.

Mer information finns på [ratio.se](http://ratio.se)

## Innehåll

Förord av Lotta Stern .....	7
Det svenska plansystemet och Ronald Coase .....	9
Den historiska bakgrunden .....	13
Marknadsreformer och riksintressen 1968–1972.....	17
Branschkrise, kommunreformer och riksplanering .....	23
Reformvågen 1987–1994 .....	31
1990 tal. Förändrade transaktionskostnader .....	35
En ny struktur med gamla planer .....	43
Plansystemet i svaga områden.....	47
Avslutning och en tysk väg framåt.....	51
ISEK.....	55



## Förord av Lotta Stern

Sedan många år bedriver Ratio forskning om arbetsmarknadens utveckling utifrån näringslivets perspektiv. Arbetsmarknaden påverkas i hög grad av bostadsmarknaden, och bostadsmarknaden har stora problem. I föreliggande rapport tas ett helhetsgrepp om problematiken och genomgången visar hur en lång historia av politiska planer, regler och lagar bidragit till att det under lång tid byggts bostäder på platser där arbetsmarknaden är svag och vice versa. Sverige har som en följd en dåligt fungerande bostadsmarknad. Det spiller över till arbetsmarknaden, där kompetensförsörjningen hämmas av att det är svårt och dyrt att skaffa sig en bostad där jobben finns.

Jörnmarks rapport bidrar således med en mycket gedigen beskrivning av de skeenden som tog oss hit. Av beskrivningen kan vi lära oss mycket och slutsatsen är tydlig: Det är dags att på allvar ta tag i problemen och åstadkomma en långsiktig reform av bostadspolitikerna i Sverige.

**Lotta Stern,**  
professor i sociologi, vd Ratio





## Det svenska plansystemet och Ronald Coase<sup>1</sup>

Ett av de största problemen i det svenska samhällsbyggandet och bostadspolitiken är att någon övergripande långsiktig planering egentligen inte existerar, eftersom de översiktsplaner som finns idag oftast har ett mycket svagt innehåll. Att det blivit så beror på att bostadssektorn har blivit en hybrid mellan fria marknader och regleringar, vilket skapat mycket stora hål i den både institutionellt och kunskapsmässigt. En central motsättning är förhållandet mellan de allt större oreglerade delarna av marknaden och plansystemet. Den motsättningen finns både inom planeringen för nya bostadsområden, men också i hög grad för möjligheterna att förändra pågående markanvändningar för att på det sättet möjliggöra ett ökat bostadsbyggande.

En paradoxal del av utvecklingen är att konfliktytorna mellan de allt friare delen av marknaden och ett allt mer restriktivt plansystem inleddes just när marknaderna för bostäder började liberaliseras 1968–72. Plansystemet kom då att få en överordnad nationell nivå som tidigare inte existerat genom att det blev en del av den då pågående Fysiska Resursplaneringen. Inordningen i den då pågående Riksplaneringen och det nya instrumentet Kommunöversikter skapade de ransoneringsinstrument som under resten av sjuttioalet kunde användas för att styra produktionen i enhetligt med de mål som kommunerna såg som önskvärda. Kommunöversikterna fyllde också ett behov av mer

---

1) För det omfattande materialarbete som gjort rapporten möjlig ska det stödet från Jane och Dan Olssons Stiftelse för Vetenskapliga Ändamål framhållas.

övergripande planering när en ökad mobilitet och pendling blev möjlig i och med bilismens genombrott.

Inte minst för borgerliga politiker var dessutom ransoneringar mer acceptabla än marksocialiseringsambitioner, även om ransoneringarna ofta fått liknande rent praktiska effekter när den privata äganderätten begränsats. Den institutionella utvecklingen av byggsektorn blev därmed en del av det nationella planeringssystemet, snarare än i den nya Plan och Bygglag som det samtidigt pågick ett utdraget arbete med att utforma. Från sådana defensiva utgångspunkter gick sedan resursplaneringen över till att bli grunden för Naturresurslagen (NRL) och den miljölagstiftning och Miljöbalk (MB) som genomfördes under resten av 1900-talet.

Under tiden som plansystemet ändrade karaktär under 1970- och 1980-talen var byggandet starkt subventionerat, vilket ledde till en överproduktion av bostäder i Sverige. Resultatet blev att det under en tjugoförstid växte fram en svensk bostadssektor där samtliga bostäder som byggdes var starkt subventionerade. Mycket stora delar av landet fylldes med villor och flerfamiljshus som aldrig skulle producerats under marknadsmässiga villkor. Planeringssystemet var anpassat just till denna brist på marknadsmässighet.

De ständigt växande byggsbventionerna ifrågasattes kontinuerligt, och när den stora ekonomiska krisen bröt ut 1991-92 avskaffades de. Ett stort problem med avsubventioneringen var att den genomfördes utan flankerande reformer av det institutionella system som omger boendet. Såväl planlagstiftning som hyressättningsystem är idag i väsentliga drag detsamma som i slutet av 1980-talet. Det har under tre decennier skapat oavbrutna problem.

De avskaffade byggsubventionerna innebar att bostadsproduktionen i Sverige för första gången på ett halvsekel blev marknadsfinansierad. Det innebar under 1990- och början av 2000-talet att olika delar de svenska stadsrummen utvecklades helt olika värdemässigt. Det innebar också att det blev omöjligt för kommuner att styra bostadsproduktionen genom kommunöversiktens efterföljare Översiktsplaner. I stället kom byggandet i att inriktas på att kommersiellt verkande bostadsutvecklare sökte olika områden där de kunde genomföra detaljplaner, men i nästa steg har dessa detaljplaners förhållande till det övergripande nationella plansystemet från 1970- och 1980-talet blivit ett växande problem.

Plansystemets oförmåga att hantera förändring i olika delar av stadsrummet inskränker sig dock inte bara till mer privilegierade områden som har ett starkt exploateringsstryck. Oförmågan att analysera förändring och finna lösningar är lika stor i de större städernas utsatta områden och i glesbygdskommunernas behov av att omstrukturera bebyggelsen för att skapa mer attraktiva boendetyper. Oförmågan att hantera den här typen av förändringstryck utsätter både politiken och förvaltningarna för växande press

Ronald Coase menade att det är centralt att analysera hur lagstiftningen konstruerats för att förstå hur marknader fungerar. I det Coaseianska perspektivet är lagstiftningen situationell – lagar skapas vid en viss tid för att lösa existerande problem. Om ett regelsystem plötsligt börjar fungera sämre än tidigare beror det på att lagstiftningen är anpassad för att lösa andra mål än de som dominerar det nutida perspektivet. Det finns heller ingen ”objektiv” lagstiftning. Lagar produceras och anpassas för att man har konkreta problem som behöver lösas och olika grupper försöker sedan påverka regelsystemens användning. Lagsystem som domineras av oklarheter och kompromisser kan ge upphov till en närmast oändlig mängd lobbyarbete.

Coase nyckelbegrepp transaktionskostnader täcker alla kostnader för att använda marknaden. På byggmarknaden är marknaderna för mark, fastigheter, kapital, material och arbete centrala. Men med Coase synsätt blir det centrala inte att marknaderna finns, utan hur de kan användas. Transaktionskostnaderna handlar i hög grad om säkerheten på dessa marknader, och inte minst om processer kan upprepas på ett förutsägbart sätt. På de svenska mark- och byggmarknaderna är osäkerheten påtaglig, och plan-systemets utformning utgör en betydande del av den problematiken. Planväsendet som det fungerar i dag konstruerades i hög grad för cirka femtio år sedan och har utsatts för allt större press ända sedan avsubventioneringen på 1990-talet.

Den starka prisutvecklingen som karaktäriserat bostadsmarknaderna under de senaste två decennierna har inte mötts av en i närheten så stark ökning av utbudet. En betydande del av förklaringen till det finns i att transaktionskostnaderna för planering av nya bostäder stigit. Osäkerheten och ledtiderna i nyproduktionen har varit mycket långa, särskilt för småhusmarknaderna. Det finns all anledning att utgå från att den utvecklingen kommer att fortsätta när en återhämtning från dagens svaga byggsituation sker. Orsaken till det är att återhämtningen sannolikt kommer att komma i områden som idag är oförutsedda för expansion, vilket innebär att både den kommunala planeringen och lagsystemet är oförberett på förändringen. För att undvika att konfliktytorna växer ännu mer och ger upphov till än starkare blockeringar i byggandet är institutionella reformer nödvändiga.<sup>2</sup>

---

2) Den bästa samlingen av Coase' texter finns i Ronald H Coase "The Firm, the Market and the Law" (Chicago 1988). De mest relevanta texterna för det här arbetet är "The Economy of the Lighthouse" och "The Firm, the Market and the Law" som båda återfinns i det arbetet. De förstnämnda textens relevans kommer från den tydlighet som framgår där för förståelsen och betydelsen av lagstiftningens ursprung och motivbilder över tid. Jane och Dan Olssons Stiftelse för Vetenskapliga Ändamål ska också framhållas

## Den historiska bakgrunden

Den starka ekonomiska expansion som tog fart efter 1850 blev startpunkten för det kommunala monopolet för planproduktion. Den stadstillväxt som karaktäriserade de sex decennier som följde fram till första världskrigets utbrott 1914 innebar att det blev helt nödvändigt att utveckla institutionella lösningar som gjorde städernas rumsliga tillväxt möjlig. I Sverige utvecklades planinstrumentet i Stockholm under 1860- och 1870-talet och i den idealiska formen var planmonopolet ett effektivt sätt att underlätta expansionen. Städerna växte fram på områden som dominerats av jordbruk och var starkt ägandesplittrade, samtidigt som stora investeringar behövde göras för att snabbt bygga ut och utvidga gatunätet. Kollektiva lösningar som den kommunala planläggningen och expropriationsmöjligheten innebar att transaktionskostnaderna för expansionen kunde hållas under kontroll, när förhandlingarna om mark och ersättningar för tvångslösningar kunde begränsas i största möjliga grad.<sup>3</sup>

Genom planmonopolets utövning kunde kommunen dessutom styra värdebildningen både i teorin och praktiken. Det innebar också att kommunerna genom stora köp av mark kunde finansiera investeringskostnaderna för att bygga ut den kommunala infra-

---

för det stöd som gjorde det möjligt för mig och min assistent kulturgeografen Patrik Sjöberg att under de senaste åren ta fram ett mycket stort grundmaterial om svensk bostadssektor och planering.

3) Se Sellin G "Esplanadsystemet" (Stockholm 1970) och Jörnmark J "150 år med Stockholm" kapitel 1 (Stockholm 2020).

strukturen men också andra betydande delar av de gemensamma verksamheterna. Både i Stockholm och andra kommuner växte ett mönster fram där kommuner köpte in mark i stora volymer, vilken sedan ökade kraftigt i värde när planeringen genomfördes och gatunätet drogs fram. Det innebar att markinnehav och planering blev viktiga kommunala inkomstkällor.

Tekniken skapade med utvecklingen av först järnvägen och sedan spårvagnssystemet och de därmed ökade möjligheterna till pendling en första möjlighet att gå runt de begränsningar som fanns i enskilda kommuners plansystem. Förortsbildningar i självständiga kommuner – i Sverige blev Sundbyberg och Djursholm de första exemplen – gav möjligheter till utveckling i mindre kommuner som dominerades av privata markinnehav. Lägsta transaktionskostnaderna uppstod när det var möjligt att stycka av och utveckla större homogena gods, där förhandlingar kunde begränsas till uppgörelser med en säljare. Förortsbildningen blev ett förhållandevis snabbt fenomen som redan kring sekelskiftet 1900 ledde till att de större dominerande kommunerna inkorporerade sina mindre grannar. Standardverket om tendensen är Yngve Larssons Inkorporeringsproblemet som fortfarande kan läsas med mycket stor behållning.<sup>4</sup> Utvecklingen hade motsvarigheter i hela Europa och Nordamerika. En betydelsefull skillnad som fortfarande är viktig är att de europeiska större städerna redan omgavs av mindre samhällen. Som William Fischel påpekat gör det att amerikanska och europeiska städer skiljer sig genom att de amerikanska har en jämnare fördelning i sin utbredning, medan de europeiska generellt sett koncentreras mot äldre orter som förvandlats till centrum i kransar.<sup>5</sup>

---

4) Yngve Larsson "Inkorporeringsproblemet" (2 band, Stockholm 1912)

5) William G Fischel "Zoning Rules", s 20-22 (Cambridge, Mass. 2017)

Kommunerna fick under mellan- och efterkrigstiden en allt större betydelse för att bygga ut de kollektiva spårbundna trafiksystemen. Hyresregleringar och statlig finansiering av bostadsbyggandet både förstärkte systemet och gjorde det mer funktionellt. Expansionen av Stockholms tunnelbanetrafik är ett exempel på hur tunnelbanans utbyggnad kunde genomföras i riktning mot de kommunala markinnehav som fanns i Stockholms södra förortsdelar och i Vällingby. Kombinationen av 100-procentig statlig finansiering av byggandet och kommunalt planmonopol kombinerat med dominerande kommunala markinnehav sänkte transaktionskostnaderna i utbyggandet, samtidigt som det ökade de kommunala intäkterna. Det väckte självklart också missnöje bland privata aktörer, som runt om i landet drev fram uppgörelser för hur fördelningen av byggande och mark skulle se ut mellan enskilda och kommunala aktörer. Mest välkänd av dessa var den så kallade Sättra-uppgörelsen i Stockholm. Den innebar att privata och allmännyttiga byggherrar erhöi 45 procent var av de statliga byggkvoterna, medan bostadskooperation fick 10 procent. I andra kommuner skapades varianter av denna marknadsuppdelning.<sup>6</sup> Markinnehaven följde samma mönster. Planeringen och fördelningen av byggrättigheterna kan i väsentlig grad liknas vid en kartell under tiden mellan 1960-1970.

---

6) Se Gråbacke C "Möten med marknaden", s 146-147 (Göteborg 2002).





## Marknadsreformer och riksintressen 1968–1972

När arbetet med att reformera plan- och bygglagen inleddes 1966–1967 var både fördröjningarna på grund av utdragna expropriationsprocesser och markinnehaven prioriterade frågor. Arbetet med den nya planlagstiftningen inriktades därför inledningsvis mot att genomföra starka begränsningar av de privata markinnehaven. För starka socialdemokratiskt anknutna intressegrupper var marksocialisering ända fram till valet 1979 en viktig programpunkt. En förstärkt plan och bygglag tillsammans med en monopolisering av markinnehaven skulle naturligtvis åtminstone teoretiskt ha minskat transaktionskostnaderna i byggsektorn i ett läge där akut trängsel rådde när produktionen av bostäder låg på mer än 100 000 enheter om året. I praktiken gjorde dock inte minst motsättningarna kring den kontroversiella marksocialiseringsfrågan att det skulle ta två decennier innan utredningarna om den nya bygglagstiftningen ledde fram till den nya PBL 1987.

Men parallellt pågick också ett arbete med att genomföra en nationell fysisk resursplanering, där landets resurser och behov skulle kartläggas för att skapa en Riksplan. De genomgripande planeringsambitionerna var typiska i Västeuropa under det sena sextiotalet. Tänkandet var influerat av det man uppfattade som en välfungerande sovjetisk planeringsmodell, men också det tryck som fanns från de slutna och reglerade kapitalmarknaderna. Det skapade föreställningar om att det existerade en optimal ekonomisk och regional resursfördelning som kunde utgå från

centraliserade riktlinjer i ett läge där den normala kapitalmarknaden satts ur spel. Allokeringen av resurser skulle i stället ske genom administrativa avvägningar. I Riksplaneutredningen 1971 betonades hur nära sambandet var mellan den planeringen och det samtidigt arbetet med en ny Plan- och bygglag: ”En samlad genomgång av gällande byggnads- och planlagstiftning som förberedelse till en reform av denna lagstiftning påbörjades inom kommunikationsdepartementet år 1965. Genomgången och de överväganden denna innefattade ledde till att bygglagutredningen tillkallades i mars 1968. Direktiven för utredningen tar sikte på en genomgripande förnyelse av främst planinstitutionen i gällande byggnadslagstiftning... [Under] 1969 fördes arbetet med den fysiska riksplaneringen över till det ombildade civildepartementet...”<sup>7</sup>

Men samtidigt som två ambitiösa utredningar arbetade med det övergripande målet att reglera och centralplanera den svenska mark- och resursanvändningen pågick en motsatt utveckling i bostadssektorn som oavbrutet fick allt större marknadsinslag under 1900-talets sista decennier. Startpunkten på den utvecklingen var de bostadspolitiska reformerna 1968-1970 som dessutom snabbt förändrade hela den gamla problembilden, när de gamla bostadsköerna försvann för att i stället ersättas med en ny villamarknad.

Orsaken till reformerna fanns i de ohanterliga köer och bristsituationer som hyresregleringen skapade på bostadsmarknaden och den lika reglerade kapitalmarknaden. Därför hade finansdepartementet initierat flera utredningar som arbetade med reformer

---

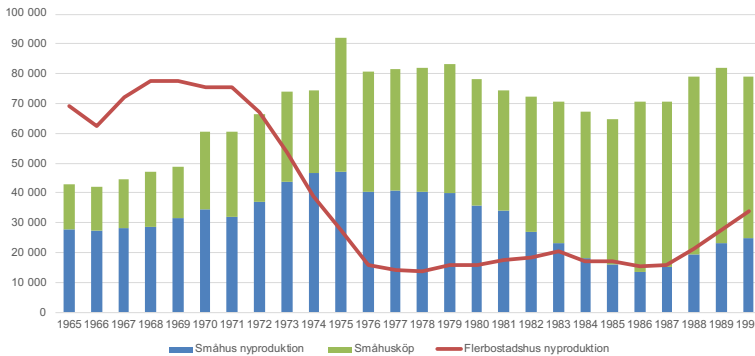
7) SOU 1971:75, Hushållning med mark och vatten inventeringar, planöverväganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering och lagstiftning, sid 31

för att luckra upp hyresregleringen från 1942, tillsammans med de regleringar av bostadsrätts- och småhusmarknaderna som flankerade den. Dessa utmynnade under 1960-talets sista år i att hyresregleringen ersattes med bruksvärdessystemet, parallellt med att de båda andra marknaderna avreglerades fullständigt. Eftersom villorna var gynnade av statliga lån som låg på ungefär hälften av marknadsräntorna, samtidigt som hela räntekostnaden var avdragsgill innebar det en kraftfull subvention av villabyggandet. Den som byggde hus och sedan omedelbart omsatte det på den nya fria marknaden sålde i praktiken värdet på det billiga statliga lånet.

Effekten blev att marknaden för villor exploderade i skiftet av sextio- och sjuttioalet. Volymen av sålda småhus hade legat stabilt vid 10 000 i mer än ett decennium, men den fyrdubblades under första halvan av sjuttioalet. Efterfrågan på lägenheter i flerfamiljshus föll med mer än 80 procent mellan 1972 och 1974 och efter det byggdes inte längre några perifera storhusområden av Tensta eller Angered's typ. Produktionsfallet innebar att sysselsättningen i branschen hotades, men det skapade också en svår situation för de allmännyttiga kommunala bolag som stod med en stor mängd nybyggda bostäder med svag efterfrågan. (se figur 1 s. 18)

Marknadsreformerna som gynnade villamarknaden kom dessutom samtidigt som bilismen hade fått sitt genombrott i Sverige. Under 1960-talet mer än fördubblades bilinnehaven i Sverige, och nådde 1970 över 300 bilar per 1000 invånare. Det innebar att i stort sett varje familj hade tillgång en bil. Bilismen ledde därmed till en potentiellt nästan okontrollerad utspridning av bebyggelsen. Jämfört med bundenheten till spår var bilismen ytterst flexibel, och möjliggjorde dessutom mycket snabbare förbindelser, särskilt innan ökningen av den gjorde att pendlingen

**Figur 1. Nyproduktion och försäljning 1965–1990**



Figuren visar hur den sammanlagda marknaden för småhus fördubblas från slutet av 1960- till mitten av 1970-talen. Den största tillväxten sker i andrahandsmarknaden, som ökar från drygt 10 000 enheter/år till närmare 40 000. Förändringen sker mycket snabbt efter liberaliseringen av villapriserna, och effekten på produktionen av flerbostadshus var som framgår av bilden dramatisk. Utvecklingen satte naturligtvis en mycket hård press på det institutionella system som omgav byggsektorn.

Källa: SCB

täppte igen de vägsystem som byggdes ut snabbt under tiden efter andra världskriget. Det innebar en enorm utmaning mot de äldre spårbundna systemen för hur både bostäder och handel hade etablerats. Bilismens genombrott bidrog därför till en ny och lika stark dynamik som de gångdominerade innerstäderna och de spårberoende förstäderna hade inneburit.

Byggsektorns grundförutsättningar förändrades när femtio- och sextio-talens bostadsbrist övergick i en överskottssituation. Konfronterade med den allvarliga branschkras som utlöstes av den fallande produktionen av flerbostadshus och förskjutningen av efterfrågan mot småhus togs politiska beslut om omfattande statliga subventioner till byggandet. Från 1975 ledde det till att

all ny bostadsproduktion tillsammans med storskaliga renoveringar gynnades av subventionerade räntor som låg långt under både inflationen och marknadsräntorna. Fördelningen av de subventionerade lånen och besluten om hur mycket som skulle byggas blev en administrativ process där besluten framförallt tog i länsstyrelserna. Att såväl flerfamiljshus som småhusbyggande fick stöd var en politisk kompromiss i en situation där landet mellan 1973-1982 dominerades av en jämviktsriksdag och svaga borgerliga regeringar.

Att subventionera produktionen generellt blev snabbt mycket dyrare än förutsett. En viktig förklaring till det var att produktiviteten i byggsektorn stagnerade efter subventionernas införande. Efterfrågan på småhus fortsatte att vara stor, och renoveringarna av innerstadsfastigheterna skapade helt andra och svårare förutsättningar än seriebyggandet av flerfamiljshus i utkanterna av städerna. Under subventionernas sista tioårsperiod förstärktes dessutom den förmånliga effekten av dem ännu mer, när den övriga kapitalmarknaden avreglerades. I löpande priser tolvdubblades räntestöden mellan 1975 och 1992, och stödet till byggande och boende var då ungefär en tiondel av statsbudgeten.<sup>8</sup> De statliga lånen och den styrning som fanns i fördelningen av dem förklarar varför det nya plansystem som skapades under 1970-talet under en tid blev funktionellt, men också varför det blev lika dysfunktionellt när subventionerna sedan försvann 1993-94.

---

8) För en översikt, se Lars Werin (red) Från räntereglering till inflationsnorm (Stockholm 1993).



## **Branschkras, kommunreformer och riksplanering**

Bilismens genombrott och villabyggandet förändrade inte bara boendemönstren utan också handeln som försköts mot externa centrum som etablerades vid de framväxande kringlederna. Suburbaniseringen och det nya samhällsbyggandet slog dessutom igenom samtidigt som en ny inkorporeringsvåg tog fart och kulminerade med den stora kommunreformen 1970–1974, vilken reducerade antalet kommuner i landet från drygt 800 till knappt 300. De nya storkommunerna konfronterades sedan med hela detta nya samhällsbyggnadsmonster, vilket ställde stora krav på deras infrastruktur. För att klara den förändringen uppstod ett behov av nya institutionella ramar. PBL-utredningens första förslag som kom 1975 betonade i hög grad marknadsbegränsningar av olika slag, men i ett läge som politiskt dominerades av jämviktsriksdagen och sedan sex år av borgerliga regeringar 1976–1982 var sådana lösningar politiskt omöjliga.

Men ett helt nytt och annorlunda lagsystem som gjorde det möjligt för de nya storkommunerna att få kontroll över planläggningen och småhusexpansionen var ändå på väg att etableras. När PBL-lösningarna var blockerade blev det istället den fysiska riksplaneringen som fick en betydelsefull men i grunden oförutsedd roll. Den fysiska riksplaneringsutredningens arbete med att skapa en "Riksplan" kulminerade under 1969–72, när de riksintressen som fortfarande har en stor betydelse för landets byggande skapades av fjorton olika specialmyndigheter.



Meningen var sedan att den nationella planeringen skulle falla sönder i kommunöversikter, som sedan bröts ned till detaljnivå på platser där byggande var mest lämpligt rent administrativt. I ljuset av det som hände senare ska det betonas att avsikten med kommunöversikterna var att placera in kommunerna i de nationella planerna, inte att skapa en planering för kommunen som sådan.

Den fysiska riksplaneringen nådde sina första och viktigaste resultat i och med publiceringen av SOU 1971:75, "Hushållning med mark och vatten: Inventeringar." Det är i en i grunden kulturgeografisk genomgång av landets kuster, skogsbruk, jordbruk och industriella resurser, vilket sågs som en inledning till ett kontinuerligt arbete: "De i denna promemoria anförda Synpunkterna och förslagen avseende det fortsatta arbetet förutsätter att en fysisk riksplanering skall bedrivas i form av en rullande planering." Det kontinuerliga arbetet förutsågs sedan bli mycket omfattande: "I arbetet med den fortsatta fysiska riksplaneringen måste myndigheter och institutioner på flera nivåer engageras. När det gäller att ta fram underlagsmaterial... kommer liksom hittills medverkan av centrala verk och länsstyrelserna att få den största betydelsen... Centrala bedömningar skapar nödvändiga förutsättningar för en aktivare kommunal översiktlig planering..."<sup>9)</sup>

Två faktum är centrala för den fortsatta utvecklingen. Dels begränsades den fortsatta fysiska riksplaneringen, eftersom konjunkturen vek under sjuttioalet. De båda utredningar om den fysiska resursplaneringen som levererades i slutet av sjuttioalet och som bar namnet "Hushållning med mark och resurser", reflekterade det faktumet, och just "hushållning" var den mer

---

9) SOU 1971:75, s 439.

allmänna inriktning som det centrala arbetet på nationell nivå sedan fick. Sextiotalets starka tro på tillväxt och centralplanering hade försvunnit, för att ersättas med allmänna ideal om omsorg om miljö och ekologi.

När tillväxten vek blev den fysiska resursplaneringen i stället en defensiv process, som kom att handla om att skydda existerande strukturer och verksamheter. Åke Norling, som senare blev landshövding i Göteborg- och Bohus- län, beskrev redan 1974 hur annorlunda utvecklingen såg ut mot vad man hade trott bara några år tidigare: ”Riksplanen ser ut att bli något helt annat än vad vi tänkte oss. När den proklamerades räknade många med att den skulle bli en plan för stora och störande industrianläggningar. När nu andra rondan inventeringar och diskussioner mellan länsstyrelser och kommuner är klar, hittar man tusentals små riksintressanta detaljer som ska bli föremål för kommunal planläggning. Här i Bohuslän har man gått igenom alla gamla slott och kyrkor samt tänkt sig att länsstyrelsen skulle föreskriva utredning om riksplanläggning av några meter mark kring varje objekt i syfte att bibehålla kulturminnesmärkena i god miljö.”<sup>10</sup>

Men det innebar också att de bedömningar av vad som var av riksintresse som specialmyndigheterna gjort 1969–70 fick en helt annorlunda och mer statisk användning än vad som var planerat. Från att ha antagits vara utgångspunkter för en nationell planering blev de i stället bedömningsgrunder för kommunala detaljplaner. Den kommunala rollen föll därmed ut på ett helt annat sätt än man förutsett när riksplaneringen inleddes, när kommunerna var nedgraderade till en absolut andraplansroll. I verkligheten kom det att bli helt annorlunda, eftersom arbetet med den nationella planeringen helt stannade av i den ekono-

---

10) Krönika i Byggnadsindustrin 36/1974.

miska nedgången. Istället växte istället de nya planinstrumentens roll för kommunerna på ett omfattande oförutsett sätt.

Av central betydelse var också att begreppet utomplansbebyggelse försvann 1972. Förändringen var en logisk följd av riksplaneringen och bilismen. När hela landet skulle riksplaneras och kommunerna tre-fyrdubblades storleksmässigt, samtidigt som bilismen gjorde att allt större områden förvandlades till städernas kransområden blev begreppet "utomplansområde" en anakronism. Bilismens avgörande betydelse både för bostadsutvecklingen och handeln framhölls i motiven för lagändringen: "Det kan med fog hävdas att bebyggelse i allmänhet kan väntas inom ett område åtminstone någon kilometer från varje tätort av betydelse. Inom mer expansiva tätorter gäller naturligtvis detsamma även på större avstånd... inom sådana randzoner bör i princip all bebyggelse där betraktas som tätbebyggelse oavsett om marken är bebyggd eller inte när fråga uppkommer om nybebyggelse".<sup>11</sup>

Med lagändringen utvidgades planläggningen till hela kommunerna. Eftersom de flesta svenska kommuner till den övervägande delen består av glesbebyggd och skogs- och jordbruksmark innebar det att mycket stora arealer behövde planeras. Hur det skulle genomföras i praktiken blev sedan lösbart med hjälp av de nya kommunöversikterna, som sedan fick en helt annan roll än de var avsedda för. Kommunöversiktens framväxt och struktur under åren 1974–1978 har i överraskande liten grad analyserats, men det avgörande sammanhang de togs fram under, när storkommunerna infördes exakt samtidigt som riksplaneringen pågick, förklarar den stora betydelse de sedan fick. Riksplaneringen blev då det perfekta instrumentet att genomföra

---

11) Proposition 1971:118, förslag till lag om ändring i byggnadslagen, s 24.

denna schematiserade planering som var möjlig att göra. Det innebar att kommuner i mitten av 1970-talet indelades i olika zoner, där D stod för område med detaljplan, F för område med särskilt förordnade av statlig myndighet, O för område med områdesplan, R för område med särskilda riktlinjer och U för område där fortsatt utredning krävdes. För att göra det utgick översikterna oftast från de svagt definierade "riksintressen" som specialmyndigheterna formulerat 1969-1970.

Trots att den industriella utvecklingen hade stannat upp fortsatte ändå subventioneringen av byggandet, vilket gjorde att bostadsproduktionen – framförallt i form av gruppbyggda småhus – fortsatte. För kommunerna var den expansionen attraktiv, och kommunöversikterna skapade den praktiska möjligheten att styra den fortsatt starka efterfrågan på mark för nya villaområden. Men det innebar också att den planering som var tänkt att styra landets framtida industrialisering i stället blev ett redskap för att hantera en boendemässig och infrastrukturell omvandling på kommunnivå. Lidköpings kommunöversikt är typisk i sitt angreppssätt: "Byggnadslagen skiljer på tätbebyggelse och glesbebyggelse. Nästan all ny bebyggelse inom områden med bebyggelsestryck kan numera anses innebära tätbebyggelse".<sup>12</sup> Samtidigt som stora delar av kommunerna genom zonerings och riksintressen stängdes för fortsatt bebyggelse kunde de ansvariga planerarna och politikerna på ett tydligt sätt anvisa var bebyggelse skulle ske.

Rent praktiskt togs kommunöversikterna fram i en dialog där kommunerna drev planerna och sedan stämde av dem med tjänstemän på Planverket, som den ansvariga statliga myndigheten hette. Verkets generaldirektör, den legendariske Lennart

---

12) Citerat ur Lidköpings Kommunöversikt (Lidköping 1975) s 21.

Holm, kallade utbytet mellan de kommunala och statliga tjänstemännen för en ”plan-orm”. Men det innebar också att riksplaneringen förlorade sitt ursprungliga ändamål att styra stora investeringar för att uppnå någon form av regional utjämning. I stället blev de ett praktiskt sätt att lösa planeringen av de tidigare utomplanmässiga områdena, samtidigt som kommunerna kunde styra lokaliseringen av de statliga byggsubventionerna inom de egna kommunerna.

Den tidens kommunöversikter innehåller därför tydliga utpekanden för de områden som stod på tur för var de gruppbyggda småhus som var typiska för 1970-talets samhällsexpansion kunde byggas. Genom att byggandet sedan finansierades av statliga subventioner där räntan låg på knappt hälften av marknadsräntorna var den ekonomiska risken minimal för de entreprenadföretag som producerade områdena. Detsamma gällde för de aktörer som byggde flerfamiljshus, där länge allmännyttan var den dominerande aktören. Kommunöversikterna fungerade därför effektivt med den tidens subventionerade bostadspolitik, vilket gjorde att transaktionskostnaderna för den fortsatta bebyggelseplaneringen kunde hållas förhållandevis låga.

I den borgerliga regeringens förslag till ny bygglag 1979 konstaterade man att ”Ökade krav på översiktlig planering ställdes i anslutning till den fysiska riksplaneringen. Mot bakgrund härav utvecklades kommunöversikten som ett informellt instrument att påverka lokaliseringen av ny bebyggelse utanför tätorterna.” Samtidigt konstaterade man att Riksplaneringen helt hade förskjutits till den lokala nivån: ”Huvuddelen av det arbete som har bedrivits under planeringsskedet har utförts av kommunerna. Arbetet har huvudsakligen bestått i att utarbeta underlag för ställningstaganden till den framtida markanvändningen och till frågor om hur fortsatt planläggning och tillståndsgivning

för bebyggelse bör ske.” ... ”Arbetet har medfört att alla landets kommuner nu har en heltäckande redovisning av hur kommunen i stora drag ser på markanvändnings- och bebyggelsefrågor i kommunens olika delar. [De flesta myndigheter] konstaterar att arbetet har inneburit ett genombrott för översiktlig kommunal markanvändningsplanering. Även kommunerna ser mycket positivt på den ökade överblick över och medvetenhet om markanvändnings- och resurshushållningsfrågor som de översiktliga planerna har gett.”<sup>13</sup>

Kommunöversikterna fick alltså under sjuttioalet en betydelse som inte tidigare existerat i planväsendet. Översikterna var sakliga och uppenbart inriktade på att lösa det praktiska problemet om var framför allt den nya villabebyggelsen skulle hamna. Det fungerade väl när bostadspriserna avgjordes av subventionerna som gjorde att det fanns ett intresse av att bygga nästan var som helst. Men det innebar också att den övergripande planeringen i hög grad blev negativt formulerad, och inte tog sin utgångspunkt i var efterfrågetrycket var starkast eller hur prishöjningen utvecklats. Avvägningar mellan olika intressen blev därför schematiska och gjorde på godtyckliga grunder. Behandlingen av jordbrukets intressen är typisk, och de svagheter som beskrevs i en proposition 1976 är i grunden mer än fyrtio år senare bestående:

*Totalt ca 230 kommuner tar i sina program upp frågor med anknytning till jordbruket. Behandlingen utmynnar i flertalet program i generella uttalanden om att hänsyn skall tas till jordbrukets intressen i den fortsatta planeringen. I programmen tas åtskilliga konflikter mellan jordbruket och andra samhällsintressen upp. Redovisningen i programmen*

---

13) Proposition 1978/79:213, med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen, s 7.

är dock inte enhetlig. Endast vissa kommuner avgränsar konfliktområden på karta. Den dominerande typen av konflikter rör förhållandet till tätorternas utbyggnad... Flertalet av dessa konfliktområden finns i Skåne och på Östgötaslätten. Konflikter redovisas också med industri, försvar, grustäkt-sverksamhet, fritidsbebyggelse, naturvård, kulturminnesvård och flygplatser. Kommunerna längs norrlandskusten, i älvdalarna och i Bohuslän framhåller jordbrukets betydelse för landskapsbilden och efterlyser i en del fall statliga stödåtgärder...

Jordbrukets intressen avses i regel bli tillgodosedda genom riktlinjer för bebyggelseutvecklingen i kommunöversikten... Många kommuner uttrycker önskemål om att lantbruk-snämnderna skall utföra inventeringar för att precisera jordbrukets intresseområden... I kommuner som behöver ta jordbruksmark för tätortsutbyggnad önskar man ofta få en fördjupad avkastningsgradering utförd kring tätorterna.<sup>14</sup>

Inte heller innehöll kommunöversikterna instrument som analyserade vare sig den demografiska, sociala eller värdemässiga förändringen i olika kommunområden. Utgångspunkten blev i stället de Riksintressen som hastigt hade formulerats under 1960-talets sista år. Efter det att den nya Plan och Bygglagen etablerats 1987 omskapades Kommunöversikterna till kommunala Översiktsplaner, som kom att innehålla exakt samma svagheter. Dessa svagheter har sedan förstärkts av de oklara statliga interventionsmöjligheterna som kritikerna av den nya Plan- och Bygglagen förutsåg skulle bli verklighet.

---

14) Proposition 1975/76:1, s 19 Regeringens proposition med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen

## Reformvågen 1987–1994

Efter ett mycket långt arbete blev till sist den nya Plan- och Bygglagen klar i mitten av 1980-talet. Den hade då blivit en mycket mer marknadsorienterad lag, jämfört med de förslag som funnits under 1970-talet, men det gjorde på inget vis problemkomplexet med hur den skulle samordnas med resultaten från den fysiska riksplaneringen mindre. Tvärtom hade ju översiktsplaneringens roll för att styra subventionerna blivit mycket betydelsefull i praktiken, men om de nationella riksintressena skulle bli helt styrande för den kommunala planeringen innebar det både mycket omfattande ingrepp i det kommunala självstyret och i äganderätten. Lösningen blev att lägga riksintressena i den fyra sidor långa Naturresurslagen (NRL) men utan absoluta bindningar mellan NRL och PBL. Oklarheterna i den improviserade utvecklingen blev så stora att en ledande professor i juridik beskrev förhållandet så här:

*”NRL är en mycket besvärlig lag. I förhållande till dess tillmätta betydelse är den kanske landets sämst konstruerade. De mest elementära funktionerna hos en lag har man missat. Sålunda saknas det bemyndigande som behövs för att centrala myndigheters utpekande av bestämda områden som ’riksintresse’ ska ha rättsverkan. Inte ens frågan om huruvida det är lagens krav som gäller, eller först de krav som någon myndighet sedan ställer, har lagskrivarna tänkt igenom. En annan fråga är huruvida det är rimligt att uppehålla sig vid lagens olika felkonstruktioner – det kan tyckas som en drift*



*med en amatörprodukt. En av NRL:s upphovsmän (ej jurist) invände en gång mot min kritik av lagen på ett seminarium att man inte ska lägga så mycket juridiska aspekter på NRL. Men man inte lämna en sådan lag åt sidan, bara för att en av dess upphovsmän anser att den inte ska behandlas som en riktig lag...”<sup>15</sup>*

Kritiken mot konstruktionerna mellan NRL och PBL var en av orsakerna till att arbete med lagen tog så lång tid även under 1980-talet, vilket också reflekterades i själva skrivningarna om lagen. Gång efter annan betonas där att den översiktliga planeringen ska vara effektiv, överskådlig och flexibel. Därtill ska den vara vägledande för detaljplanerna. Men den ska däremot inte var tvingande. Skrivningarna i den utredning som till sist blev grunden för lagstiftningen är så tydliga om att man var medveten om problematiken att de är värda att återges. Men lika tydligt är också att lagstiftaren saknar en verklig lösning på den problematik som redan var uppenbar.<sup>16</sup>

*För att kraven på kvalitet och effektivitet skall kunna tillgodoses måste en starkt ökad vikt läggas vid den översiktliga planeringen. I princip bör – till skillnad mot gällande rätt – alla övergripande bedömningar göras... mot bakgrund av en [översiktlig planering]. En grundläggande regel måste därför bli att varje kommun skall vara skyldig att bedriva fysisk planering inom hela sitt område... Genom det valda namnet betonas den översiktliga karaktären [och] effektivi-*

---

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

16) SOU 1979:65, Ny plan- och bygglag, Betänkande Del 1 sid 200, samt Proposition 1985/86:1 Förslag till ny plan- och bygglag, s 71. Se även Andreaz Strömberg "Samordning, hyfs och reda" (Uppsala 2007), kapitel 5 och 6.

teten kräver att översiktlig planering inte tyngs med detaljer. Översiktlig plan bör inte ges rättsverkan mot enskild. Där rättsverkan anses böra komma till stånd, bör kommunen anta en detaljplan...

Enligt förslaget till PBL skall alla kommuner i framtiden ha en aktuell marköversikt, som bl.a. skall visa både långsiktiga kommunala intentioner för markanvändningen och planerade förändringar på kort sikt... Ett viktigt delmotiv för den fysiska riksplaneringen... tas därmed helt över av den nya [kommunala] lagstiftningen. Den snabba tekniska utvecklingen [har medfört] svårigheter att... samhällsdebatten allt mer kommit att inriktas på frågor om sambanden i naturen... Miljö- och naturresursdebatten har redan satt spår i lagstiftningen på skilda områden. Också i PBL bör hushållningsintressena beaktas. Det finns emellertid ingen klar definition av vad begreppet ekologi skall anses innebära i praktiken.

PBL-utredningen föreslår att de olika planformerna skall vara knutna till varandra på så sätt att de översiktliga planerna skall tjäna till ledning för de mera detaljerade. Flera remissinstanser har påtalat denna bundenhet som olämplig och hävdat att den leder till ett stelt och omständligt system... Jag anser att det finns fog för kritiken. Plansystemet måste både ha framåtsyftande offensiva inslag och snabbt [kunna] behandla uppkommande nya situationer. Vid ställningstaganden till nya projekt används normalt tillgängliga planer på alla nivåer tillsammans med andra kunskaper om fysiska, ekonomiska och sociala förhållanden som underlag för att bedöma lämpligheten och nå bästa möjliga helhetslösning. Plansystemet måste i denna situation fungera som hjälpmedel och inte som ett svårforcerat hinder [som är]

*byggt på felaktiga eller tidigare okända förutsättningar. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att några tvingande bindningar mellan planerna inte bör finnas.*

Den långa diskussionen i lagstiftningstexten mynnade sedan ut i en förhoppning om att de kommunala och nationella intressenter skulle hitta vägar att uppnå praxis och samförståndslösningar när det uppstod konflikter om markanvändning. Som vi kommer att se i de följande avsnitten blev resultatet snarare att de farhågor som remissinstanserna som kritiserat den oklara lagstiftningen hade gett uttryck för besannades. De stora strukturella förändringar som den svenska samhällsekonomin gick in i under början av 1990-talet förstärkte dessutom de konflikttendenserna på ett kraftfullt sätt.

## 1990 tal. Förändrade transaktionskostnader

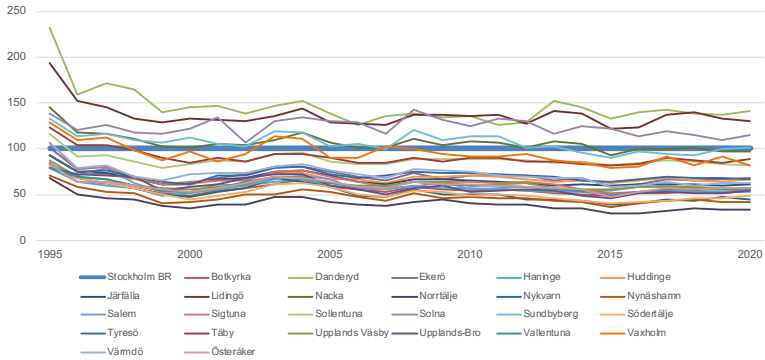
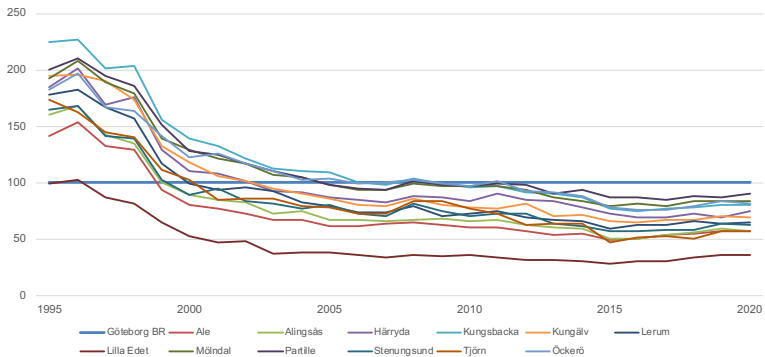
Det som ingen förutsåg under 1980-talet var den omfattande strukturomvandling som Sverige gick in bara några år senare. Efter serier av devalveringar slog till sist de stora kostnadsökningarna och den eftersläpande produktiviteten igenom, med resultat att närmare 300 000 industriarbeten försvann på mycket kort tid. Men omställningen var lika stor i de offentliga stöd- och styrsystemen. Redan innan krisen bröt ut på allvar genomfördes en omfattande skattereform. Den följdes sedan av serier av reformer som inriktades både på att sanera det hårt pressade banksystemet och för att få kontroll över de jättelika underskotten i statsfinanserna. Under den borgerliga regering som satt mellan 1991–1994 fullföljdes övergången till normpolitik med låg inflation och kontrollerade statliga underskott. Att ta bort de oerhört dyra byggsubventionerna blev en självklar del av den saneringen. Direkt det gjorts visade det sig hur viktiga subventionerna varit: fallet i bostadsproduktionen blev mer än åttio procent. I betydande delar av landet tvärdog byggandet helt.

Det innebar att subventionssystemet efter 1995 hade förlorat all betydelse och att bostadsbyggandet för första gången sedan 1942 blev helt marknadsfinansierat. Eftersom det hade gått mer än ett halvsekel sedan dess innebar det att ingen visste vilka förändringar som kunde förväntas. Förskjutningarna i efterfrågan som följde kan bara beskrivas som enorma, och som vi kommer att se påverkade de plansystemet på ett helt oväntat sätt. De

problem som fanns med den oklara lagstiftningen blev ett tydligt huvudproblem när återhämtningen i byggsektorn kom från och med mitten av 1990-talet.

Byggandet föll alltså inledningsvis på ett massivt sätt, men nedgången var inte homogen över landet. När marknadsstyrd efterfrågan istället för subventioner slog igenom i prissystemet blev den första förändringen en mycket kraftig uppgång i priserna på centralt belägna bostadsrätter, vilka steg kraftigt i pris jämfört med städernas kransar (figur 2a-b.) Det ökade från och med andra halvan av 1990-talet efterhand exploateringsintresse i stadskärnorna. Även strukturen på aktörerna förändrades, där framför allt allmännyttans roll minskade. Inte minst berodde det på att bruksvärdessystemets tillämpning gjorde det omöjligt för traditionella hyresrättsproducenter att konkurrera med ett nytt skikt av bostadsrättsbyggare som uppträdde på marknaden efter 1994–1995.

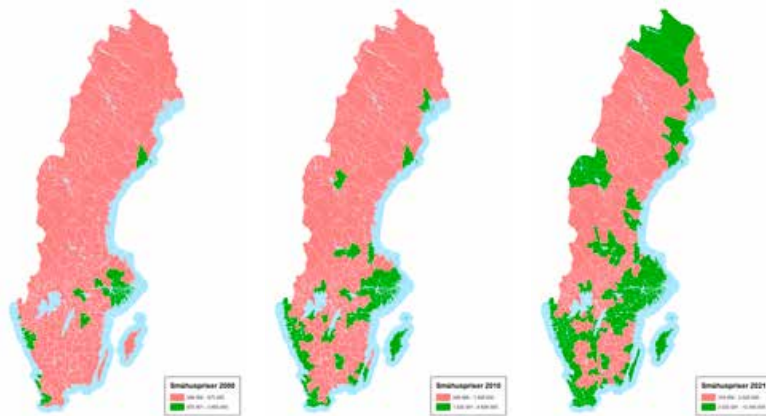
Förskjutningen mot en ny typ av kommersiella aktörer var en reflektion av att hela planerings- och produktionssystemet förändrades i byggbranschen. Från att tidigare i mycket hög grad ha varit ett administrativt allokeringsproblem, där kommuner fördelade områden för exploatering, blev branschen ett sökande efter områden där det så kallade Tobins Q överskreds. Mycket kort sammanfattat uttrycker Tobins Q i det här sammanhanget att priset på nyproducerade bostäder är detsamma som eller överstiger priset på andrahandsmarknaden för äldre småhus eller bostadsrätter. På figur 3 a–c kan man få en uppfattning om hur den relationen såg ut i Sverige som helhet vid millennieskiftet. I ungefär 70–80 procent av landets kommuner blev nybebyggelse i stort sett omöjlig på grund av det stora utbudet och de låga priserna på äldre småhus och bostadsrätter.

**Figur 2a. Bostadsrätter och småhus Stockholmsområdet****Figur 2b. Bostadsrätter och småhus Göteborgsområdet**

Figurerna visar den relativa prisutvecklingen på bostadsrätter i förhållande till småhus i Stor-Stockholm respektive Göteborg. Bostadsrättspriset i Stockholm varje år är satt till 100, och index över 100 indikerar att småhusen är högre prissatta än bostadsrätterna. I Stockholm är de kommuner som idag ligger ovanför bostadsrätter Danderyd, Lidingö och Solna. Figuren visar tydligt hur närhet till centrum ökar i värde under perioden, vilket också bidrar till att förklara den förändring som syns i figur 5a-e..

Källa: SCB och Värderingsdata

**Figur 3 a–c. Småhuspriser och nybyggnadsmöjligheter 2000, 2010, 2021**

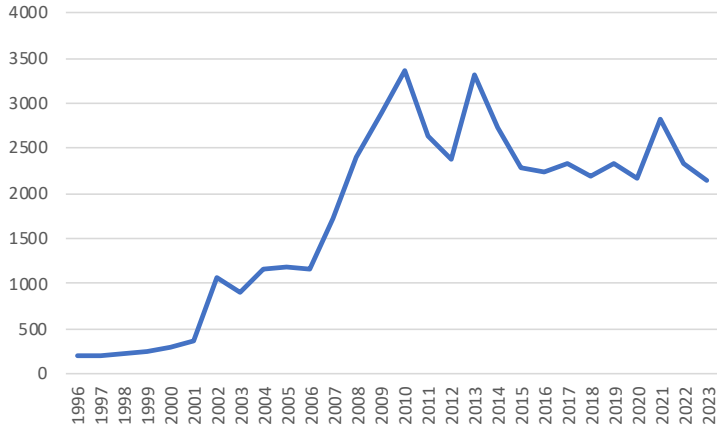


Figurerna indikerar hur Tobins Q sett ut i landet år 2000, 2010 och 2021. Nybyggnadspriserna är tagna från SCBs data, och om priserna på andrahands småhus når 75 procent av detta värde blir kommunen grön på kartan. Att 75 i stället för 100 procent valts beror på bedömningen att produktion i attraktiva lägen motiverar ett högre pris än snittet. Kartan markerar tydligt att de stigande priserna på andrahandsmarknaden bör ha gjort småhusproduktion möjlig i större delen av landet i början av 2020-talet, såvida inte plansystemet skapade oöverkomliga transaktionskostnader.

Källa: SCB

Men relationen såg inte heller likadan ut inom kommunerna. I storstadsområdena fanns nyproduktionsmöjligheter redan från det att reformerna genomfördes, men de såg helt annorlunda ut mot vad de gjort tidigare. Med start i Stockholm började i stället priserna på bostadsrätter att stiga i förhållande till utbudet i kranskommunerna (figur 2 a–b). Det innebar att sökandet efter byggbar mark där det var möjligt att utveckla detaljplaner sköts in mot centrumerna och allra helst vattennära områden, vilket med den nya betydelsen för prismekanismen fick en helt avgörande betydelse. Förändringen var så stor att det byggande

**Figur 4. Förekomst av ordet "gräddhylla" i svensk media 1995–2010**



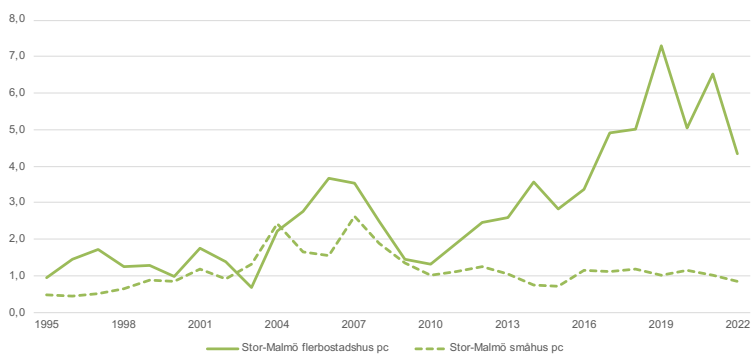
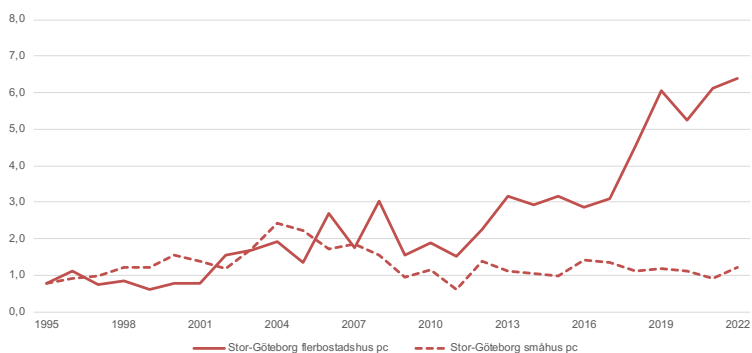
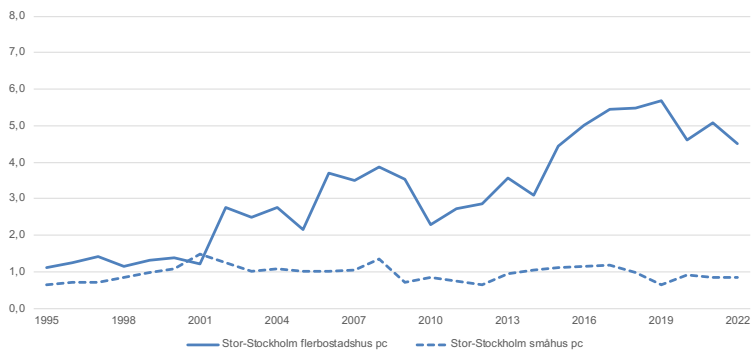
Källa: Mediearkivet

som genomfördes i enstaka attraktiva områden till och med fick det nya namnet "gräddhylla". Figur 4 på hur namnet "Gräddhylla" förekommit i svensk media är talande: ordet förekommer under 1990-talet, men när städernas tillväxt tar ordentlig fart och priserna stiger blir byggande i högre prisklasser möjligt på allt fler håll i landet. Med det intensifierade byggandet i dessa attraktiva bostäder accelererar användandet av ordet starkt från och med millennieskiftet.

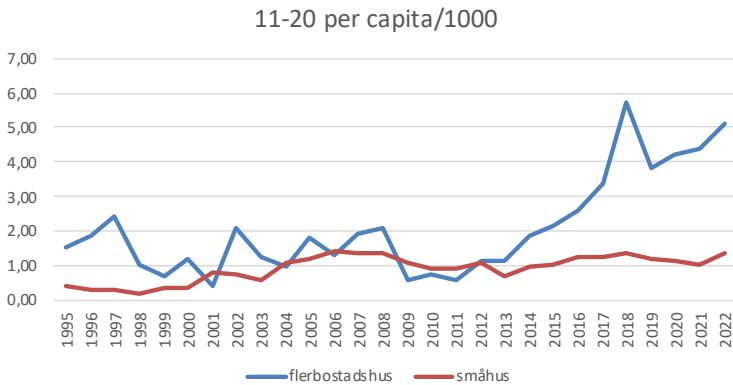
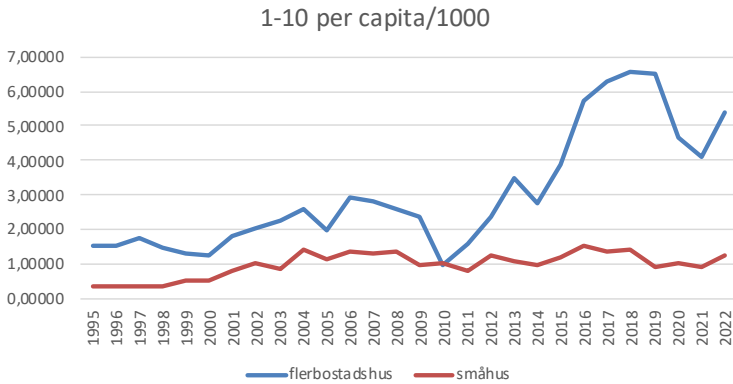
Inledningsvis var produktionsnivåerna lika små för både småhus och flerfamiljshus, men påtagligt från figurerna 5 a–f är att den första återhämtningen sker på småhusmarknaden. I takt med de stigande priserna på bostadsrätter flyttar sig sedan allt mer av återhämtning till flerfamiljshusproduktion under 2000-talets första decennier. Produktionen av småhus blev däremot kvar på



**Figur 5 a–c. Nyproduktion hustyp olika regioner 1995–2022**



Figur 5 b–e. Nyproduktion hustyp olika regioner 1995–2022



Källa: SCB

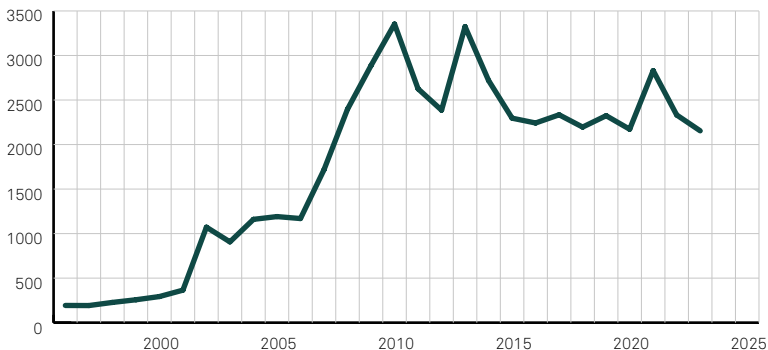
mycket låga nivåer. Inledningen av den utvecklingen förklaras tveklöst av den enorma förändringen i relativpriser, där centralitet graderades upp kraftigt. Men återhämtningen i priser blev sedan stark även i småhussektorn från och med det sena 1990-talet. Även den prisutvecklingen var mycket starkare i de större städerna, och i åtminstone Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna var intresset för småhusproduktion tillbaka från och med millennieskiftet.

## En ny struktur med gamla planer

Den grundläggande förändringen av bostadspolitiken och -finansieringen innebar att sökandet efter byggbar mark och beslutet att starta en projektering blev en mycket mer komplicerad process jämfört med vad den varit tidigare. Att som förut i en kommunal översiktsplaneprocess peka ut områden som skulle exploateras eller som behövde förstärkas utan att ta hänsyn till hur den köpstarka efterfrågan verkligen utvecklades blev helt enkelt omöjligt – om det inte var så att hela kommunen befann sig inom det område som omfattades av Tobins Q. Sett i efterhand är Stockholm och möjligen en eller två av Stockholms kranskommuner de enda som uppfyller det villkoret. I samtliga andra kommuner blev glappet mellan kommunal översiktsplanering och verklig byggverksamhet stort.

Utvecklingen var en effekt av att nyprojekteringen fick en helt annorlunda och mycket mer individualistisk karaktär, där sökandet efter enstaka tomter blev avgörande för att nå framgång. Det innebar att branschen heterogeniserades på ett allt starkare sätt. Efterhand som utvecklingen fortsatt har det att allt större krav på både den kommunala planeringen och det juridiska systemet. De verkligt stora problemen har uppstått just i förhållandet mellan Plan och Bygglagen och Miljöbalken. Exakt de oklarheter som framhölls i kritiken av lagsystemet under 1980-talet har blivit alltmer framträdande ju starkare tillväxten varit. I figur 6 ser man förekomsten av ordet Riksintresse i svensk media under de senaste decennierna. Den kraftigt stigande tendensen är tydlig i takt med att bostadsproduktionen ökade.

**Figur 6. Förekomsten av ordet riksintresse i media 1995–2023**



Källa: Mediearkivet

Förskjutningen mot att alltmer av produktionen mot flerfamiljshus är också anmärkningsvärd. Med tanke på prisutvecklingen på villor motiveras den i mycket stora delar av landet knappast av att priserna på begagnade villor gör det omöjligt att motivera nyproduktion. Tvärtom har perioden av stagnerad småhusproduktion flankerats av kraftigt stigande reala priser på villor. Orsaken till den svaga reaktionen på nyproduktionssidan måste därför sökas i plansystemet. En möjlig förklaring är att den ökade inflyttningen till de 20 största städerna under 2000-talet ledde till att större planer med flerfamiljshus prioriterades. En annan möjlig förklaring är att de oklara reglerna kring jordbruksmark och problemen med vattennära exploateringar försvårat planeringen av småhusområden.

Kombinationen i form av de oklarheter som finns mellan plan och bygglagen och de riksintressen som fanns i NRL/Miljöbalken har dock på inget vis underlättat exploateringstrycket i centrum. Trots att det varit både miljömässigt och infrastrukturellt effek-

tivt genom att minska transportbehov och lett till att samhälls-service använts effektivare har lagstiftningen lett till mycket långa ledtider i projekten. I det coasianska perspektiv som använts i det här arbetet är det tydligt att problemen uppstått därför att två lagsystem kombinerats på sätt som aldrig varit tydliga. Konflikterna mellan kommunala detaljplaner och riksintressen förutsågs redan tidigt, men har i praktiken till och med blivit större än förväntat. Det har både försvårat förtätningen i de centrala delarna av städerna och förefaller ha lett till en än värre eftersläpning i småhusproduktionen.

Entydigt av den starka prisutvecklingen är dock att transaktionskostnaderna för planering av nya bostäder stigit, och det finns all anledning att utgå från att den utvecklingen kommer att fortsätta när en återhämtning från dagens svaga byggsituation sker. Orsaken till det är att återhämtningen sannolikt kommer att komma i just den typ av mellanstadsområden där villor och blandstäder av så kallad trädgårdsstadstyp kan byggas. Ser man till utvecklingen under de senaste två decennierna är den nuvarande kommunala planeringen och lagsystemet är illa anpassade till den förändringen. Det kommer att innebära att konfliktytorna blir mycket stora.



## Plansystemet i svaga områden

Men bristerna i planeringssystemen stannar inte vid att det blivit dyrt att utveckla attraktiva områden i de större eller medelstora kommunerna. Ett minst lika stort problem är att plansystemet inte heller förmått skapa lösningar för områden där segregationen snabbt ökat eller där befolkningssituationen utvecklades på ett negativt sätt. Det var dessutom tendenser som tydligt växte från och med början av 1990-talet när den stora ekonomiska omstruktureringen fick helt olikartade effekter i olika delar av Sverige. Den nya ekonomi som växte fram efter krisen var inriktad på service, handel, kommunikationer och utveckling av olika former av digital teknologi vilket gynnade storstäder och universitetsorter.

I de större städerna tilltog problemen med utflyttning och social snedrekrytering till de så kallade utanförskapsområdena från och med 1990-talet. Två storstadsutredningar utfördes 1989 och 1998 utan att finna några som helst långsiktiga lösningar på problematiken och några förbättringar har inte sedan skett under de följande decennierna. Från att ha varit ett problem i de tre största städerna har tvärtom allt fler områden i mellanstora och mindre kommuner dragits in i samma problematik. I kommunernas översiktsplaner har absolut inga medel funnits för att arbeta systematiskt med frågor av den här typen, trots att en omstrukturering av bostadsbeståndet gång efter annan framhållits som nödvändig för att finna lösningar.<sup>17</sup>

---

17) SOU 1989: 67 Levnadsvillkor i storstadsregioner underlagsrapport från Storstadsutredningen, SOU 1989:69 Storstadsregioner i förändring, SOU 1997:118 Delade städer underlagsrapport från Storstadskommittén, SOU 1998:25 Tre städer en storstadspolitik för hela landet: slutbetänkande, med fyra delar.



I de industriberoende gles- och bruksbygdskommunerna inled-  
des en minst lika bekymmersam utveckling under 1990-talet. Ofta  
eliminerades en fjärdedel eller femtedel av alla arbetstillfällen på  
sådana orter, vilket ledde till ökad utflyttning och starkt mins-  
kande och åldrande befolkningar. Det fick i sin tur villapriserna  
att falla för att sedan stanna kvar på mycket låga nivåer. De låga  
priserna har sin grund i ett utbudsöverskott av bostäder som  
sträcker sig åtminstone tillbaka till det att de kommunala kvo-  
terna och bostadssubventionerna kulminerade under 1970- och  
1980-talen. På grund av det fortsatte man att bygga bostäder  
trots att befolkningen då redan minskade.

Skattereformen 1990 bidrog starkt till att göra överskotten  
synliga, när mervärdesskatten gjordes likformig. Den tjänste-  
intensiva fastighetsbranschen drabbades oproportionellt hårt  
av förändringarna. Under nittioalet innebar det att hyrorna i  
glesbygdskommuner steg med 60–70 procent. Parallellt med det  
utvecklades villapriserna i glesbygden mycket svagt, samtidigt  
som räntorna mer än halverades. Det innebar att hyreslägenhe-  
terna blev drastiskt dyrare, relativt sett mot det ägda beståndet.  
Konkurrenssituationen i hyreshussektorn försämrades därmed  
kraftigt och att vakanserna i hyresbeståndet ökade snabbt åren  
1995–2000. Ett allt värre tillstånd av stagnation kom att prägla  
viktiga delar av dessa samhällen. Såväl flerfamiljshus, skolor,  
industrier och infrastruktur i vid mening hamnade i ett tillstånd  
av kraftigt förfall. Effekterna på hyresbestånden har blivit stora.  
Även om hyrorna i glesbygden höjts har det inte kunnat göras i  
en sådan omfattning att nödvändigt underhåll varit möjligt. Hur  
stor underhållsskulden är i glesbygden är omöjligt att uppskatta.

Ett flertal utredningar konstaterade också att dessa problem  
existerade i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, men  
den existerande lagstiftningen kring bostadssektorn saknade

även i det här fallet medlen att hantera problem av den typen. Översiktsplaneringen var enbart inriktad på att fördela bostadsvolymer inom kommuner. När bostadsproduktionen sedan reducerades till nästan noll i långt mer än hälften av landets kommuner blev den planeringen i praktiken meningslös. I de svagare delarna av landet genomfördes därför inga analyser av hur stadsrummen föll sönder när befolkningarna minskade.<sup>18</sup>

Sammanfattningsvis sammanhänger dysfunktionaliteten i plan-systemen alltså i hög grad med att både PBL och NRL/MB utvecklades under en tid när subventioner styrde byggandet och de socioekonomiska skillnaderna mellan olika områden var förhållandevis små. Bristerna i planeringen var i och för sig betydande redan då, inte minst för att styrningen mellan olika regioner var svag. Ändå var det små problem jämfört med de som uppstod i och med avsubventioneringen av nyproduktionen 1993–94. Bostadskonsumenternas verkliga preferenser slog igenom, vilket både ledde till en efterhand ökad nyproduktion i lägen som tidigare inte utnyttjats. Dessutom ledde de stigande priserna i innerstadslägen att dessa kom att utnyttjas på ett intensivare sätt, med påbyggnader, utbyggda vindslägenheter och ett tryck mot rivningar i svagt utnyttjade lägen. I andra delar av stadsrummet

---

18) I SOU 2001:27 Allbo-kommitténs förslag till förbättringar av bostadspolitiken, förs på sidorna 177–179 en diskussion om glesbygdens situation med befolkningsminskning och tomma lägenheter. Den mynnar sedan ut i att "fördjupade översiktsplaner" skulle kunna "lämpa sig bäst" som en bostadspolitisk åtgärd. Formuleringarna är typiska för det ointresse som ägnats åt både de olika villkor som gäller för bostadsförsörjningen i olika delar av landet, men också för det motsvarande ointresset för den översiktliga planeringens betydelse. 22 år efter formuleringarna tvivlar författaren till den här rapporten starkt på att det existerar en enda fördjupad översiktsplan i en svensk kommun som diskuterar hur lägenhetsöverskott ska hanteras i olika delar av kommunerna. Överhuvudtaget är det synnerligen oklara planinstrumentet Fördjupad översiktsplan sällan använt på ett konstruktivt sätt, vilket sannolikt förklaras av att det saknar en fast juridisk grund.

och i sådana kommuner som länge sett en folkminskning skedde motsatsen: nyproduktionstrycket sjönk med mellan 90 och 100 procent och i många fall var det uppenbart att rivningar av större mängder svagt efterfrågade bostäder föreföll nödvändigt. Men allt detta var förändringar som det existerande plansystemet saknade förutsättningar att hantera.

## Avslutning och en tysk väg framåt

Det som växte fram under 1900-talets sista decennier och början av 2000-talet var en mycket mer marknadsstyrd investeringsprocess. Det innebar att investeringsbesluten utgick från lokala förutsättningar, i stället för kvoter och subventioner. För den nya marknadsorienterade byggsektorn fungerade inte det kommandoekonomiska sättet att peka ut var det var lämpligt att bygga. Brytningen mellan de gamla kommunöversikterna och de nya översiktsplanerna framgår därför tydligast i de allra första översiktsplaner som presenterades kring 1990. I de planerna pekar olika kommuner ut vilka områden som står på tur att bebyggas – men tre decennier senare ligger de platserna ofta fortfarande obebyggda.

Orsaken är förstas att förutsättningarna för att bygga förändrades helt när subventionerna försvann. Efter det styrdes bebyggelsen helt av det efterfrågetryck som finns på olika platser, vilket avgörs faktorer som prisnivåer, centralitet, arbetsmarknad och demografi. För den typen av "hårda" fakta har det inte funnits utrymme i översiktsplanerna, som i stället fått karaktären av visionära önskelistor med enkla framskrivningar av trender. Det gör också att den brist i bygglagen som framhölls i den socialdemokratiska PBL-utredningen 1974 fortfarande är lika giltig: "Det mest framträdande är... att den översiktliga planläggningen har en alltför svag ställning, vilket medför svårigheter för samordning av detaljplanebesluten och fördröjning av dessa". Grundorsaken till att den bristen kvarstår är den utveckling som karakteriserat de senaste fem decennierna. Allt starkare marknadsinslag

och en med det mer heterogeniserad samhällsutveckling har ställts mot ett regelverk som inte varit anpassat till en sådan förändring. Framför allt har ansvaret mellan kommunala och nationella myndigheter blivit så ottydligt att översiktligheten och förutsägbarheten i planeringen försvagats på ett avgörande sätt.

Ansvaret för planlagstiftningen är fördelat mellan en centraliserad statlig och en decentraliserad kommunal nivå. Det avgörande formella elementet för möjligheten att bygga är produktionen av detaljplaner och där är planmonopolet en kommunal angelägenhet. Det innebär att tillämpningen av lagstiftningen devolverats till en kommunal tillämpning. Men i praktiken har det kommunala planmonopolet under de senaste decennierna begränsats på ett avgörande sätt när det tillämpas inom ett system av riksintressen. Dessa riksintressen behöver sedan tolkas på mer eller mindre tydliga sätt för att de kommunala planerna ska godkännas. I praktiken har det lett till att ett system av uttolkningsmöjligheter uppstått, som sedan kommit att definieras av länsstyrelser och juridiska instanser, främst mark- och miljödomstolarna.

Den oklara institutionella ramen har gjort markanvändning till ett komplicerat problem. En betydande del av förklaringen till det ligger i att den institutionella ramen efterhand starkt påverkats och förändrats av teknikens utveckling. Centrala delar av den förändringsprocessen finns i stadstillväxtens efterhand förändrade karaktär, där kommunikationssektorns dynamik och förmåga att utvidga den urbana sfären varit avgörande moment. De oklara förhållandena mellan de statliga och kommunala rättigheterna och kraven har sedan lett till att transaktionskostnadsstrukturen i bostadsbyggandet blivit närmast oöverskådlig.

För några år sedan kommenterade en sakkunnig Plan- och byggglagens tillstånd på ett mycket kritiskt sätt: "Samhällsbyggnaden

stys av ett regelverk som inte går att förstå sig på. Lösningen är inte att ständigt tillsätta nya utredningar. Det behövs en have-rikommission... lagstiftningen är så snårig och svåröverskådlig att inte ens vi som jobbar med den finner den förutsägbar och genomskinlig. Och när besluten inte kan göras begripliga, då har vi ett demokratiskt problem.” Förklaringen till de oklarheter som hon beskrev finns i hög grad i lagsystemets framväxt, där den fysiska resursplaneringen fick en roll den egentligen aldrig var tänkt att ha. Det har sedan i tre decennier lett till ständiga konflikter mellan de två olika lagsystem som växte fram under sjuttio- och åttiotalen.

För att bryta det här tillståndet krävs omfattande förändringar i dagens lagstiftning. Framförallt behöver förhållandet mellan nationella, regional och kommunala ansvarsområden tydliggöras. En absolut grundsten i en sådan förändring är också att de enskilda stadsrummen och regionernas förhållande till varandra behöver analyseras på ett dynamiskt sätt, inte minst genom att ny teknik används på ett systematiskt sätt. De tyska integrerade stadsutvecklingsplanerna (ISEK) skulle kunna fylla det här tomrummet.



## ISEK

En närmast identisk utveckling som den vi sett i Sverige det senaste halvsekle har skett på många andra håll i Europa. Särskilt intressant är det som hände i före detta DDR under 1990-talet. Där vändes en stor bostadsbrist på bara ett par år till okontrollerbara överskott samtidigt som de demografiska förändringarna och subventionerna till nybyggnation var stora. Den enda skillnaden var att händelseförloppet var mycket snabbare i Tyskland och att det dessutom utlöste en innovativ långsiktig planeringsmodell som blivit mycket framgångsrik.

Under 1990-talet utlöstes en mycket snabb omvandling av stadsrummet och samhällsekonomin i det före detta DDR. Utvecklingen såg likadan ut överallt, med omflyttande utflyttning till väst och en åldrande befolkning. Direkt efter återföreningen genomfördes också en skattesubventionerad nyproduktion av 700 000 bostäder mellan 1991–1997. Stora delar av dessa bostäder byggdes i form av småhus vilket ledde till en snabb suburbansiering av de nya förbundsländerna. Parallellt med detta genomfördes omfattande renoveringar i de nedgångna stadskärnorna i städer som Dresden, Leipzig och det före detta Östberlin. Det massiva utbudet av nya och renoverade bostäder ledde till en snabb tömning av framförallt de industriellt byggda förorterna från tiden 1970 till 1989.

En halv miljon lägenheter stod tomma, men det var bara det mest synliga uttrycket för samhällskrisen, för utvecklingen hotade hela den sociala infrastrukturen. Segregationen växte



snabbt när de ekonomiskt och socialt stabila familjerna lämnade *Plattenbauten* för att flytta till villor. Utflyttningen försvagade också kommunerna genom att det undergrävde infrastrukturen och skolsystemet när skattekraften försämrades. På samma sätt påverkades den redan dåliga näringslivssituationen då möjligheterna att upprätthålla en bra handelsförsörjning och service i de allt tommare stadsområdena försvagades. Under nittiotalets allra sista år blev det uppenbart att de problem som rådde i Leipzig var nationella, vilket gjorde att en expertkommission tillsattes i februari 2000.

Vid millennieskiftet var det tydligt att en helhetslösning på den omfattande problematiken behövdes vilket ledde till att en expertgrupp tillsattes i februari 2000. Redan nio månader senare producerade gruppen en utredning med namnet *Fastighetsekonomisk strukturförändring i de nya förbundsländerna (Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern)*. Gruppen demonstrerade med sitt snabba arbete och kristallklara analys tyvärr också vilka brister som karaktäriserat de dussintals utredningar som utrett den svenska bostadssektorn under de senaste tre decennierna. Sammansättningen av gruppen förklarar sannolikt effektiviteten i arbetet: det fanns med representanter för enskilda problemtygda allmännyttor, banker, stadsplanerare, akademiker och hyresgästföreningen. Politikernas roll begränsades däremot till att vid olika tillfällen vara inbjudna som ”gäster” till utredningen.<sup>19</sup>

Med tanke på att uppemot en halv miljon lägenheter stod tomma

---

19) *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern* (Stuttgart 2000). Samtliga citat i den här delen av texten kommer från det arbetet. För en bakgrund, se också Birgit Glock *Stadtpolitik in schrumpfenden Städten: Duisburg und Leipzig in vergleich.* (Berlin 2006).

och att förfallet var utbrett är det inte märkligt att rapporten är tydlig i sina slutsatser. Man konstaterade att nedgången hängde samman med en snabb omstrukturering av den östtyska industrin, men också i att man konstruerat det man kallade ”dubbelstäder”, som bestod av dels en traditionell stad som byggts före 1939, och dels en ny modernistisk stad som byggts under DDR-tiden. I motsats till snart sagt samtliga svenska utredningar som gjorts under det sista halvseket erkände expertgruppen ett grundläggande faktum: när det fanns ett fritt bostadsval valde sedan konsumenterna bort de modernistiska områdena.

Det skapade sedan mycket snabbt 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.

Arbetet med att förankra stadsombyggandet gick snabbt och under 2002 genomfördes en tävling för att uppmuntra kommunerna att effektivt arbeta fram lokalt förankrade och praktiskt orienterade ombyggnadsplaner. Kraven för de 260 kommuner som valdes ut att medverka standardiserades sedan hårt i en ny planeringsmodell för att skapa jämförbarhet och mätbarhet. Den innovativa 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. Innerstäderna var en självklara som sådana centralpunkter. Där fanns både städernas historiska identitet och den täthet som skulle kunna göra en bred tjänstesektor möjlig. ISEK har sedan dess varit så framgångsrikt att planerna idag är standard i hela Tyskland.

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 och uppmärksamheten kring programmet gjorde också att det fanns en tydlighet om både långsiktigheten och transparensen i planerna. Reduktionen av antalet lägenheter och minskade stöd till villabyggnad innebar också att risken för investeringar i innerstäderna minskade.

Det omfattande programmet fick namnet *Stadtumbau Ost*, och ledde under en tjugårsperiod till att en miljon lägenheter revs. Efter två decennier av stadsombyggnad kan man idag konstatera

att även om inte det löst alla problem som fanns i det gamla DDR, så befinner sig städerna ändå i ett mycket bättre läge än våra avfolkningskommuner. Både små och stora städer är upprustade, och även där tillväxten ännu inte kommit tillbaka finns det en attraktivitet i stadsrummet som är en tydlig fördel vid möjliga nyetableringar av företag.

Det som gav *Stadtumbau Ost* en sådan styrka var att man på ett tydligt sätt analyserade vilka effekter det får på en reglerad marknad när betydelsen av fri prisbildning växer, samtidigt som befolkningen minskade. Tyskarna erkände förbehållslöst att det var på väg leda till en snabbt växande segregation när starkare hushåll flyttade till det egenägda beståndet. Men segregationen skapade också sönderfallsprocesser när den splittrade upp stadsrummet i isolerade enklaver. De synliga effekterna av den nedbrytningen blev dessutom starkast när befolkningen minskade, vilket skapade ett deprimerande förfall som drev på utflyttningen.

Det som också blir uppenbart när man besöker mindre östtyska städer är styrkan i att koncentrera investeringarna till ett mindre antal områden, alltså att undvika det man kallade "vattenspridningsmetoden". Men har arbetat systematiskt med att eliminera förfulande ruiner eller tomma tomter i centrum. De tyska städerna har idag oftast livaktiga innerstäder, där serviceutbudet även i mindre orter är tillfredsställande. Resultaten är synliga med blotta ögat och bilderna här är inte utvalda för att visa särskilt lyckade exempel. De ger snarare en generell bild av hur städer med mellan 10 000 och 100 000 invånare ser ut i östra Tyskland idag. Kontrasten mot den deprimerande bild av lucktomter och förfall som är vanlig i mindre svenska orter kunde knappast vara större.

En av pionjärerna i utvecklingen av ISEK-instrumentet har beskrivit hur dessa ska fungera: "De integrerade stadsutvecklingsplanerna är grunden för ett framgångsrikt och helhetsinriktat 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 förändringstrycket ser ut i olika delar av stadsrummet. I datamaterialet framgår det då också 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 renoveringar 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 normalt ungefär vart tionde år och har mycket litet utrymme för förslag med svag genomförbarhet och verklighetsförankring.

Sverige är ett tydligt exempel på den europeiska stadstyp där stadsområden växt fläckvis, men en större stad som utgångspunkt, varefter mindre orter utvecklat egna fläckvis byggda pendlingsområden riktade mot den regionala kärnorten. Mellan dessa bebyggelsecentrum finns precis de större obebyggda områden som William Fischel beskriver i ett standardverk om zonerings. Eftersom de växande expansiva orterna i det europeiska mönstret uppstår på längre avstånd från kärnan blir också pendlingen starkt ökande, och med det blir också tendensen att nya edge-städer etableras starkt.<sup>20</sup> I Sverige ser man tydliga kantstäder som etablerats i kanten mot E18 i Solna/Kista, eller för den delen i det stora Åbro/Sisjöområdet i Göteborg.

Tendensen mot en förstärkt kommunal planläggning i utkanterna av större stadsområden och allt starkare inslag av regionala och nationella inslag i planeringssystemet är typisk för europeiska länder och amerikanska delstater. Ett mönster skapades i Storbritannien under mellankrigstiden, och regleras av anläggandet av så kallade Green Belts kring städerna. Det mest välkända av dessa är grönbältet kring London, som med tiden blivit oerhört omdebatterat därför att det begränsar de urbana utvecklingsmöjligheterna kring staden, och med det höjer markvärdena och fastighetspriserna där det går att bygga. Den mest utbredda kritiken av strategin är att grönbältena skapar begränsningar för den urbana tillväxten och flyttar sedan utvecklingen ännu längre ut, vilket leder till ännu mer pendling. Trots kritiken har grönbältesstrategin blivit mönsterbildande för många

20) Joel Garreau "Edge City: Life on the new frontier (New York 1991) är den klassiska boken om fenomenet.

▶▶ europeiska länder. Regional planering utvecklades samtidigt i Frankrike och nordöstra Förenta Staterna. I New York State skapades också från och med 1930-talet ett system av vägar och parker som blev mönsterbildande för förortstillväxten. Med etableringen av medelklassorienterade förorter som Lewittown direkt efter andra världskriget skapades ett mönster av bilberoende förorter med inslag av parker och gröna kilar som fick ett starkt genomslag i Europa och Sverige under 1960- och 1970-talen.

Under 1970-talet förändrade planeringen karaktär. Forskare som Fischer, Zimmerer med flera har identifierat genombrottet för både olika nationella program och starka regionala zonplaneringsinitiativ till den tiden. Tydligt är dessutom hur dessa nationella och regionala interventionstendenser samspelar med en ökad lokal medvetenhet om möjligheterna att begränsa utvecklingen. Fischer menar att det lokala motståndet sedan nära samspelar med att utbudsbegränsningarna leder till stigande priser och ännu starkare motstånd mot nyexploateringar. Det starka engagemanget för att begränsa utbudet kallar han för en "homevoter" tendens.<sup>21</sup>

Som vi sett var det som utvecklades i Sverige under 1970- och 1980-talen en liknande variant av regional och landsomfattande styrning. Det riksintressesystem som genomfördes förklaras bäst av att det var en praktisk skapande och sedan tillämpning av ett nytt lagsystem som genomfördes när det tekniska och ekono-

---

21) Fischel W "Zoning rules" (Cambridge Mass 2017). Se kapitel 5 "The Economic History of zoning." Samt Karl Zimmerer "The Reworking of Conservation Geographies: Nonequilibrium Landscapes and Nature-Society Hybrids" i *Annals of Association of American Geographers* 2/2000.



miska trycket på det existerande urbana utbyggnadssystemet ökade mycket snabbt. Hade inte den utvecklingen skett är det sannolikt att ett grönbältesystem hade utvecklats även i Sverige, och det riksintressesystem som utvecklats i praktiken efter 1995 kan i betydande grad ses som en variant av regional zonerings kombinerat med grönbältesystem.<sup>22</sup> Ett viktigt element i det svenska systemet är att möjligheterna till statlig intervention i den kommunala planeringen blivit mycket stort och framförallt oförutsägbart.

---

22) Sveriges brist på grönbältesystem har lett till viss förvirring i till exempel forskningssammanhang. Parnian Pourtaherian och Jochen A.G. Jaeger menar till exempel i *How effective are greenbelts at mitigating urban sprawl? A comparative study of 60 European cities* (utgiven i *Landscape and Urban planning*, 227/2022) att Lund och Uppsala inte har grönbälte, men att Stockholm har det. Anledningen är rimligen att Nationalstadsparken uppfattas som ett grönbälte. Just hur parken växte fram som en serie av spontana beslut som togs för att förhindra byggprojekt på kanten av Stockholm visar på behovet av grönbälten (trots att de Stadsparken formellt sett inte är det). Den har också gjort att Solna till en viss del hamnat i ett partiellt "grönbälte" i Bergshamra.

Ratio är ett fristående forskningsinstitut  
som forskar om företagandets villkor.

[www.ratio.se](http://www.ratio.se)



**RATIO**