

Situationen för småhusbyggande i Sverige

Delredovisning 2 i Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse

Juni 2025



Egnahemskommissionären

Foto: Emma Pettersson



Regeringskansliet



Egnahemskommissionären

Situationen för småhusbyggande i Sverige

Delredovisning 2 i Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse

Sammanfattning

- Sverige har idag färre småhus och bygger färre småhus än vad som är förenligt med de bostadspolitiska målen och hushållens önskemål.
- Sveriges småhusbyggande är anmärkningsvärt lågt i internationell jämförelse.
- Sveriges småhusbyggande är anmärkningsvärt lågt i ett historiskt perspektiv och utifrån de ekonomiska förutsättningar som råder.
- Underlagen som används för att bedöma bostadsbehoven är bristfälliga, vilket bidragit till att dölja problemet och gett otillräcklig information till beslutsfattare.
- Den regionala fragmentiseringen av bostadspolitiken och den svaga ställning nationell och regional fysisk planering har i Sverige ger bristfälliga kopplingar mellan riksdagens bostadspolitiska mål och kommunernas agerande.
- Ett åtgärdsförslag är att Boverket får i uppdrag att utveckla sina kvantitativa bedömningar av bostadsbehoven till att inkludera även kvalitativa aspekter samt att möjligheterna att implementera de statliga bostadspolitiska målen stärks med fokus på kommunernas roll och ansvar.

Inledning

I maj 2024 tillsatte regeringen en Egnahemskommissionär vars uppdrag är att verka för ökat småhusbyggande. Till Egnahemskommissionär utsågs Stefan Attefall.

Egnahemskommissionären ska dels analysera och klarlägga orsakerna till småhusens låga andel av nyproduktionen av bostäder, dels aktivt arbeta för att de parter som bedöms ha möjlighet att bidra till ett ökat småhusbyggande gör det. I uppdraget ingår också att verka för en ny egnahemsrörelse och att nya trädgårdsstäder anläggs.

I den första delredovisningen som Egnahemskommissionären lämnade till regeringen i november 2024¹ listades ett antal faktorer som kan begränsa småhusbyggandet. I en efterföljande serie med delredovisningar görs avgränsande analyser av dessa faktorer och eventuella förslag på tänkbara lösningar läggs fram. Delredovisningarna presenteras löpande fram till januari 2027 då uppdraget ska slutredovisas skriftligt.

Detta är den andra delredovisningen i serien som har fått namnet ”Situationen för småhusbyggande i Sverige.”

Egnahemskommissionären, juni 2025

Stefan Attefall

¹ Delredovisning av Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse (LI2024:C)

Situationen för småhusbyggande i Sverige

Efter mitt inledande arbete kan jag konstatera att läget är bekymmersamt. Sverige har ett unikt svagt småhusbyggande som i såväl internationell som historisk jämförelse sticker ut och skapar betydande välfärdsförluster och bostadspolitiska problem.

En majoritet av hushållen vill helst bo i småhus och trots våra goda marktillgångar per invånare har Sverige idag en lägre andel småhus i beståndet än vad som är vanligt i Europa². Att cirka 70 procent av hushållen helst vill bo i småhus har framkommit i flera värderingsstudier. Idag bor bara cirka 40 procent av hushållen i småhus. Särskilt kan nämnas Boverkets stora studie från 2014 och Hyresgästföreningens undersökning från 2022³. I Hyresgästföreningens undersökning uppger 35–40 procent av de som bor i lägenhet att de hellre vill bo i småhus. Ett stort antal mätningar däremellan har gett liknande resultat. Ett annat sätt att sammanfatta vad undersökningarna visar är att cirka en miljon hushåll som idag bor i lägenhet i flerbostadshus hellre vill bo i småhus om möjligheten fanns.

När ungefär en miljon hushåll vill flytta till ett småhus men inte kan det blockeras tillgången på lägenheter till överkomliga priser för unga och andra som ska göra sitt inträde på bostadsmarknaden. Den naturliga flyttkedjan, där många lägenheter till överkomliga priser frigörs, bryts när bland annat hushåll i familjebildande ålder mot sina önskemål bor kvar i lägenheter i stället för att flytta till ett småhus. I den bostadspolitiska debatten tolkas ofta denna svårighet för unga att finna sin första bostad som orsakat av en brist på hyreslägenheter. Detta leder ofta till slutsatsen att det bör nyproduceras små hyreslägenheter. Men dessa lägenheter medför ofta en hög boendekostnad jämfört med det befintliga beståndet. En samhällsekonomiskt effektivare åtgärd med betydande välfärdsvinster är att bygga småhus som frigör lägenheter till överkomliga priser när de som uttryckt detta önskemål flyttar till småhuset.

Ovanstående indikerar också en markant konflikt med de av riksdagen beslutade bostadspolitiska målen. Där står bland annat att ”Målet är också långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.” Det är uppenbart att

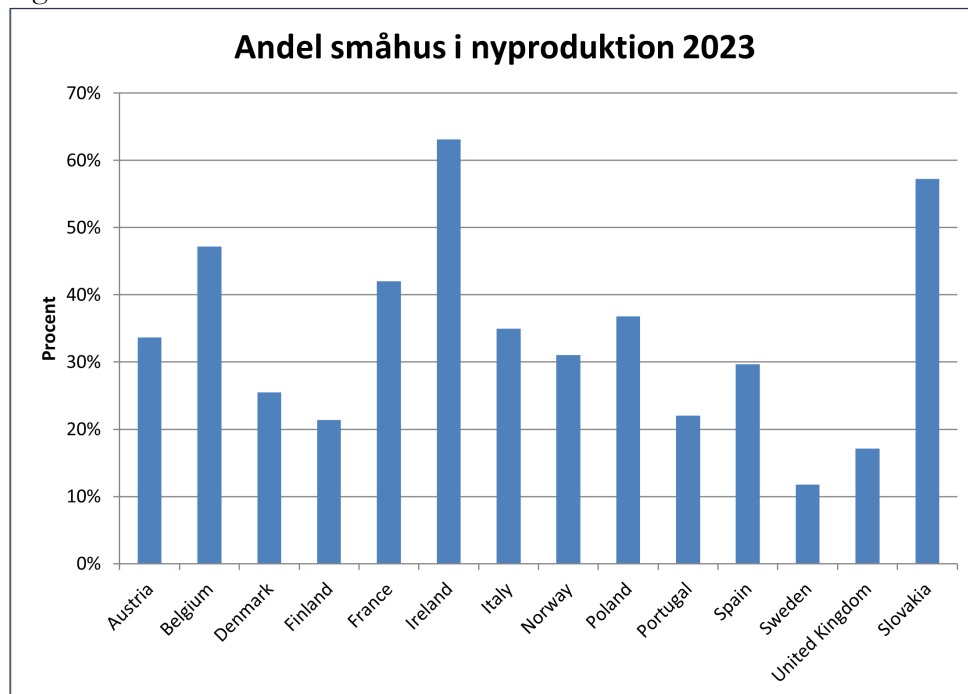
² Begreppet småhus avser friliggande en- och tvåbostadshus samt par-, rad- och kedjehus.

³ Boverkets rapport 2014:24 Förutsättningar för ökat småhusbyggande i storstadsregionerna. Hyresgästföreningens rapport "Hyresgästerna 2022".

den efterfrågan på småhusboende som konsumenterna ger uttryck för idag inte möter ett utbud som svarar mot behoven.

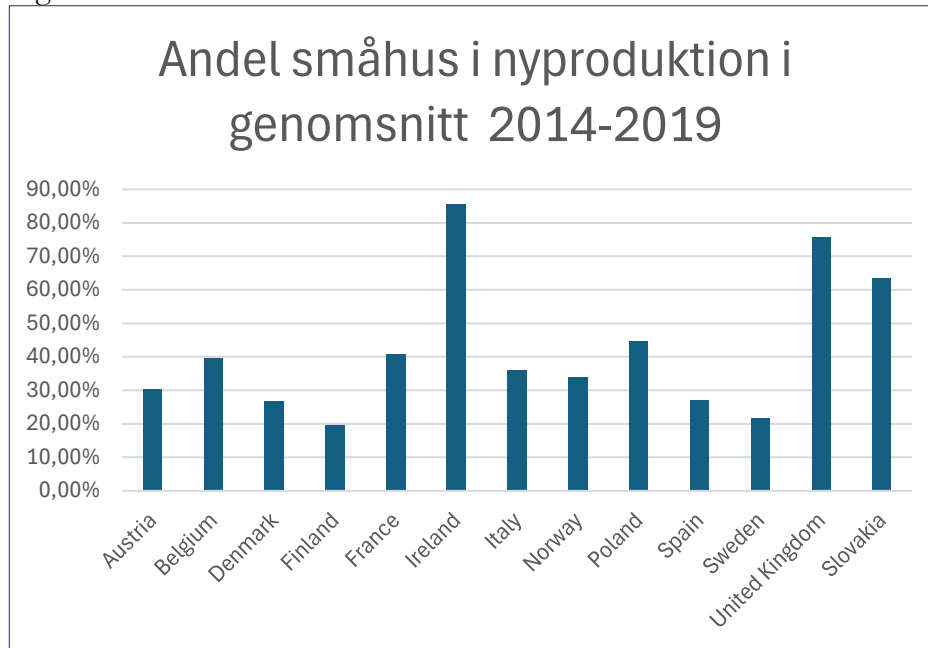
Särskilt anmärkningsvärt är att vi idag har en av Europas lägsta andelar småhusbyggande (Figur 1 och 2) i vår nyproduktion. Bland de länder för vilka vi har tillgång till statistik har Sverige den lägsta andelen småhus i nyproduktionen av samtliga länder det senaste tillgängliga året. Som framgår av diagrammen är detta inte en tillfällig nedgång. Samtidigt har vi en ganska låg andel småhus totalt i beståndet jämfört med genomsnittet i Europa (Figur 3).

Figur 1



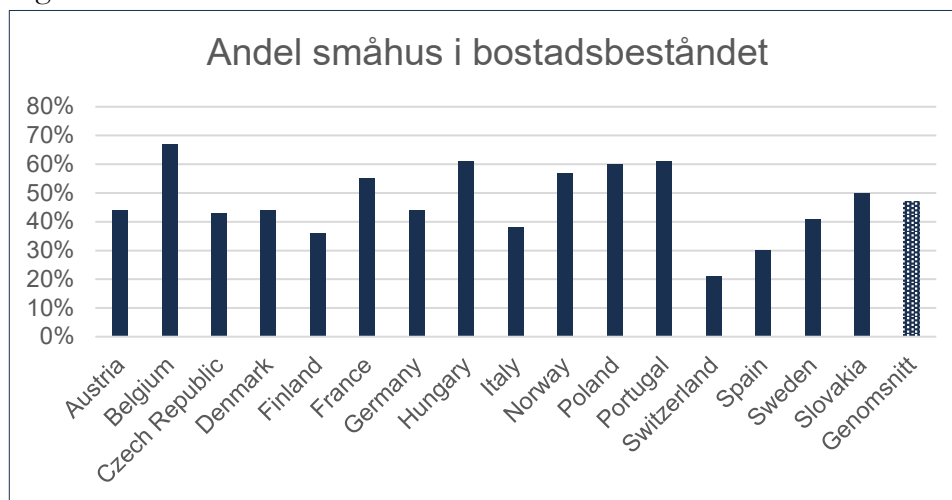
Källa: Euroconstruct/Prognoscentret/SCB

Figur 2



Källa: Euroconstruct/Prognoscentret/SCB

Figur 3

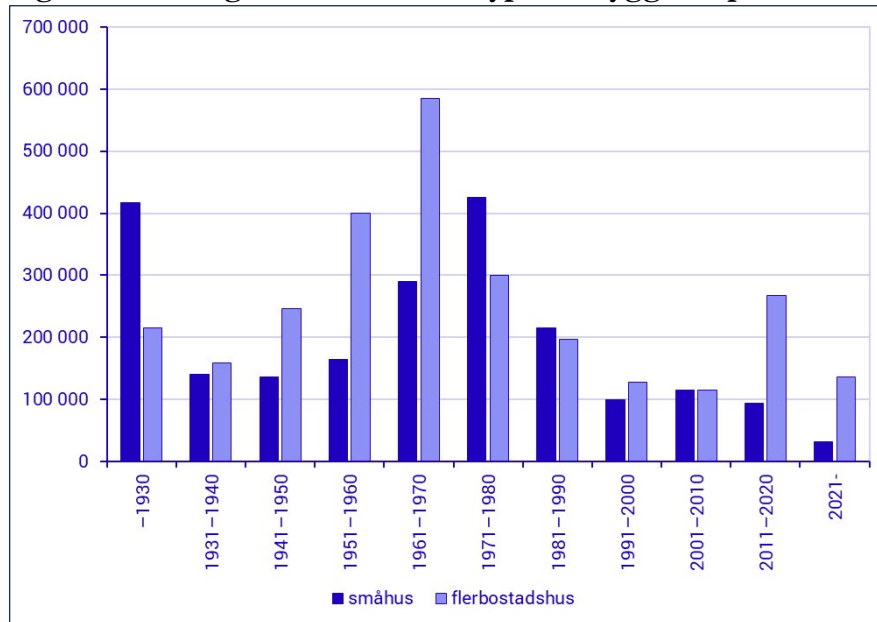


Källa: Euroconstruct

I ett historiskt perspektiv är antalet småhus som byggs trendmässigt det lägsta på över 100 år (Figur 4 och 5). Bara enstaka år under 1990-talskrisen (och enstaka år i samband med 1930-talskrisen) byggde vi färre småhus. Men på 1990-talet (och 1930-talet) fanns det rationella ekonomiska skäl som försvårade bostadsbyggande. Fallande BNP, stor arbetslöshet och höga räntor, tillsammans med kraftiga skattechöjningar och

subventionsminskningar på boende och byggande, slog ut småhusbyggandet på ett förklarligt sätt.

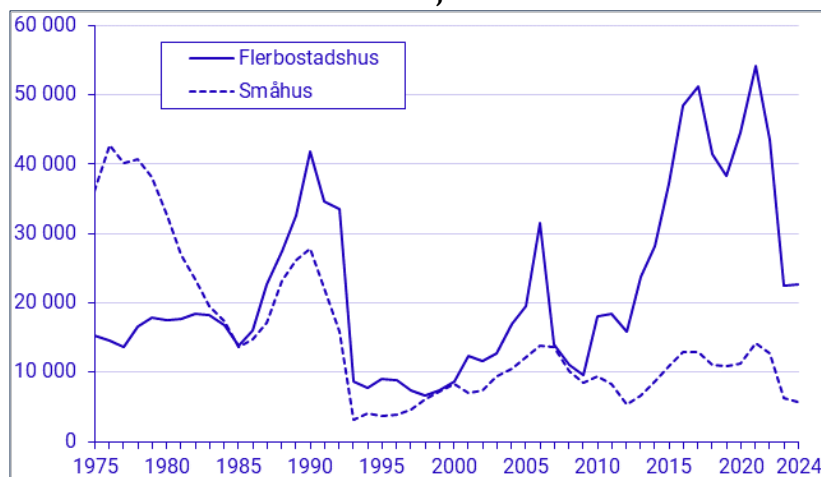
Figur 4 Antal lägenheter efter hustyp och byggnadsperiod



Källa: SCB

Figur 5

Påbörjade bostäder



Källa: SCB

Idag är situationen annorlunda. De grundläggande ekonomiska förutsättningarna talar för ett betydligt högre småhusbyggande än det som äger rum. Priserna på beståndet är tillräckligt höga och hushållens

ekonomiska situation tillräckligt god. Taxeringsvärdena har höjts med 30 procent under den senaste treårsperioden vilket signalerar en bristsituation.

Befolkningen har fördubblats under 1900-talet. Trots detta har småhusbyggandet sjunkit till anmärkningsvärt låga nivåer. Under 2010-talet ökade befolkningen med cirka en miljon invånare. Samtidigt byggde vi bara cirka 100 000 småhus, vilket mot bakgrund av att 70 procent vill bo i sådana är anmärkningsvärt. Det är dessutom en unik svensk utveckling. I andra europeiska länder utvecklas småhusbyggandet normalt. En särskild observation är att de statistiska underlagen indikerar att de svenska problemen accentuerades efter år 2010. Då börjar utbudet (nyproduktion) av småhus reagera allt trögare – eller inte alls – på efterfrågeförändringar. Detta är en fråga som är värd att särskilt studeras.

I genomgångar av tidigare forskning och utredningar samt i möten med forskare, experter och organisationer har förklaringar till den unika svenska utvecklingen av småhusbyggandet granskats. Utifrån hushållens bostadsönskemål och i såväl ett historiskt perspektiv som i internationell jämförelse är Sveriges låga småhusbyggande anmärkningsvärt.

Bristfälliga analyser av bostadsbehov

En bidragande orsak till att detta kunnat fortgå under så många år är de bristfälliga analyser av bostadsbehov som görs av statliga myndigheter, kommuner, beslutsfattare av olika slag och andra aktörer där man bortser från bostäders kvalitativa egenskaper och bara resonerar i kvantitativa termer⁴. En etta med kokvrå på sjunde våningen eller ett rymligt radhus med trädgård är samma sak i Boverkets behovsanalyser, i avtalen om bostadsbyggande i samband med infrastrukturinvesteringar och i många kommuners mål för bostadsbyggande. Dessutom har investeringsbidragets utformning förstärkt denna utveckling.

Allt detta har medverkat till Sveriges ganska extrema inriktning på att bygga små bostäder i höga hus, i konflikt med medborgarnas värderingar, och till att det kunnat pågå så länge utan att det diskuteras på ett relevant sätt i bostadspolitiska sammanhang. År 2023 färdigställdes cirka 35 000 ettor och tvåor, men endast 12 000 småhus. År 2024 färdigställdes cirka 25 000 ettor och tvåor, men endast cirka 6 600 småhus, en nedgång med 46 procent.

⁴ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/> Vissa kompletterande resonemang om till exempel behov av äldreboistäder finns

Kräftgången ser ut att fortsätta då färre än 6 000 småhus påbörjats 2024 att jämföras med 23 000 lägenheter i flerbostadshus, i huvudsak ettor och tvåor (Figur 6).

Figur 6

Påbörjade lägenheter, översiktstabel 2022–2024, preliminära siffror						
Nybyggnad						
Kvartal 1-4	Alla hus	Förändring i %	Småhus	Förändring i %	Flerbostadshus	Förändring i %
2022	56 099	-18	12 639	-10	43 460	-20
2023	28 817	-49	6 332	-50	22 485	-48
2024*	28 350	-2	5 750	-9	22 600	+1

Källa: SCB

Som ett led i att stärka arbetet med bostadsförsörjningen i kommunerna har regeringen lagt fram förslag i (prop. 2024/25:42 Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning) som trädde i kraft 1 mars 2025. De riktlinjer för bostadsförsörjning som kommunerna tidigare skulle ta fram har i och med den nya lagen övergått till att det nu även krävs en handlingsplan. Handlingsplanen ska vila på följande analyser och redovisa följande aspekter:

- Behov av tillskott av bostäder i kommunen
- Kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet
- Kommunens planerade åtgärder för att nå uppsatta mål
- Hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella, regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen

Som underlag för vilket behov av bostäder som finns ska Boverkets beräkningar som redovisas på nationell nivå och länsnivå användas. Även länsstyrelserna har i uppdrag att stötta kommunerna i deras bostadsförsörjningsuppdrag. Länsstyrelserna tar varje år fram en bostadsmarknadsanalys som bygger på hur länets kommuner har svarat på den enkät om bostadsförsörjning som Boverket skickar till alla kommuner.

Analyserna skickas sedan till Boverket som en regional kunskapsåterföring och nationell återrapportering om läget på bostadsmarknaden i länen.

Boverket gör även analyser av bostadsbrist baserat på hur många hushåll som saknar en godtagbar boendelösning⁵. Den analysen blir dock i praktiken främst en studie av hushåll med olika former av socioekonomiska problem och inte en analys av bostadsbrist i betydelsen tillgång på bostäder⁶. Den stora reella effekten av bostadsbrist i form av sänkt välfärd, när hushållens möjligheter att bo som de önskar begränsas, speglas inte av detta mått.

Problemet med de underlag som Boverket presenterar blir efter lagändringarna än mer uppenbara. Prognoserna är för kvalitativt trubbiga och kan därför inte utgöra det stöd för kommunerna som de behöver. Eftersom Boverkets beräkningar av bostadsbehovet i länen även utgör grund för länsstyrelsernas bostadsförsörjningsanalys blir det kvantitativa perspektivet helt dominerande.

Ett problem är också den geografiska fragmentiseringen där bostadsförsörjningslagen anger att ”Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.” I kombination med det kommunala planmonopolet och hur innebörden av kommunalt självstyre ofta tolkas, har det i praktiken skapat en fragmentering av bostadspolitiken och bostadsförsörjningen där kommunens gränser och inte den funktionella bostadsregionen är utgångspunkten för analyserna. Därmed försvagas det samhällsekonomiska perspektivet och ersätts av ett kommunalt perspektiv. Särskilt i regioner där arbetsmarknadsregionen utgörs av flera kommuner blir bostadsplaneringen bristfällig om fokus ligger på vad som händer i den egna kommunen. Stockholmsregionen med sina 26 kommuner är det tydligaste exemplet på denna problematik. I praktiken förefaller det vara så att den regionala planeringen är för svag för att hantera detta problem.

Det är också uppenbart att kommunernas planer eller riktlinjer ofta inte uppfyller lagens krav på att ta hänsyn till relevanta nationella mål, främst målet om ”väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven”. Bristen

⁵ Boverket 2020:21 Mått på bostadsbristen

⁶ Hyresgästföreningens rapport ”Räkna med bostadsbrist” för en diskussion om detta.

på småhus döljs av att den politiska styrkedjan, från riksdagens mål om att tillgodose hushållens bostadsbehov till kommunernas tillämpning av planmonopolet, inte är funktionell. I många kommuner där det finns en uppenbar brist på småhus, som bland annat manifesteras i höga priser, planeras för ett lågt småhusbyggande i strid med vad som följer av de mål riksdagen beslutat.

Ett problem i detta sammanhang är att ansvarsutkrävandet från medborgarna är grumligt i bostadspolitik. Anta att det byggs färre bostäder och av en annan typ än vad som är förenligt med riksdagens mål och bostadsförsörjningslagen. Vem är ansvarig? Riksbanken som höjt räntorna? Finansinspektionen som infört kreditrestriktioner? Kommunerna som planlägger för lite? Byggherrarna som vill begränsa utbudet? Byggmaterialeleverantörerna som tar för mycket betalt? Riksdagen som infört krångliga regler? Länsstyrelsen som har för långa handläggningstider? Det kommunala bostadsbolaget? EU? Det är i praktiken mycket svårt att peka ut vem som är ansvarig. Det bidrar till det problematiska i att genomförandet av den bostadspolitik riksdagen beslutar om till avgörande delar är delegerad till kommunerna att implementera.

Förutsättningarna är givetvis olika i Sveriges 290 kommuner och de politiska ambitionerna likaså. Den delegering av skyldigheter som staten gett till kommunerna att uppfylla olika mål för samhället och där det så kallade kommunala planmonopolet är ett verktyg har ofta kommit att uppfattas som en delegering av rättigheter att använda planmonopolet för att tillgodose kommunala intressen även om det innebär att nyttan för samhället totalt försämras och strider mot riksdagens mål och uppdrag till kommunerna. Flera forskningsrapporter inom bostadsområdet har fört resonemang som indikerar att detta kan vara ett centralt bostadspolitiskt problem i Sverige⁷. Riksdagen fattar beslut om bostadspolitiska mål men inget fungerande system för implementering finns. Förutom oklarheten kring vem som ansvarar för varför det till exempel inte byggs småhus i områden där det kan och borde byggas kan det till och med vara så att de som har störst makt i praktiken – kommunerna via planmonopolet – kan ha motsatta incitament och avsiktligt välja att inte implementera den bostadspolitik riksdagen

⁷ Se till exempel Bokriskskommittén 2014 "En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda", Hans Lind "Åtkomliga bostäder", L Weiss m fl "Så ökar vi bostadsbyggandet", Produktivitetskommissionen SOU 2024:29, Eva Mörk m fl "Staten och kommunerna"

beslutat om⁸. Bland annat hävdas att kommunernas sätt att inte hålla isär myndighetsutövning enligt PBL och egna ekonomiska intressen i markaffärer och uppgörelser med byggherrar om ekonomiska ersättningar skapar förhållanden som strider mot traditionell svensk förvaltningskultur.

Jämfört med andra länder förefaller det som att Sverige har en mycket stark lokal nivå, en mycket svag regional nivå och en svag nationell nivå i planeringssystemet. Ovanför den lokala nivån är det svenska systemet dessutom i huvudsak inriktat på vad som kan göra att till exempel bostadsbyggande inte bör genomföras på en viss plats, inte på vad som kan eller bör göras som i många andra länder.

Problemet med att de nationella analyserna av bostadsbehovet enbart görs kvantitativt är att de verkliga bostadsbehoven har starka kvalitativa inslag. De gäller såväl egenskaper som kan anses behovsmässigt objektiva (som att en familj med flera barn behöver en större bostad med flera rum) som de egenskaper som uttrycks i hushållens efterfrågan (som att många uppskattar en trädgård). Dessa brister i de nationella bedömningarna fortplantar sig sedan till länsstyrelsernas bostadsmarknadsanalyser och till kommunernas bostadsplanering. Behoven och planerna uttrycks i ett antal bostäder av ospecificerat slag. Detta har gett politiker, olika beslutsfattare och andra bristfälliga underlag för sitt agerande och försvagar bostadsförsörjningslagens möjligheter att ge de avsedda effekterna. Det har tillsammans med det oklara ansvarsutkrävandet också försvagat kvalitén på den bostadspolitiska debatten i Sverige och medverkat till det markant avvikande bostadsbyggandet som Sverige idag har, där inte minst det svaga småhusbyggandet blivit en konsekvens. En fråga som kan vara värd att analysera djupare är till exempel om den växande bristen på familjeanpassade bostäder på grund av det låga småhusbyggandet är en förklaringsfaktor till att barnafödandet i Sverige nu är det lägsta som någonsin uppmäts enligt SCB⁹.

Ett problem som särskilt bör uppmärksammas är att analyserna brister i förmåga att använda den information som finns i marknadens prissignaler och i stället fokuserar på de lätt observerbara köer som finns till hyreslägenheter. Eftersom majoriteten av bostäder i Sverige utgörs av

⁸ Det är viktigt att notera att det kommunala självstyret gäller gentemot regeringen, men inte mot riksdagen. Kommunerna är skyldiga att följa de beslut riksdagen fattat.

⁹ <https://www.scb.se/pressmeddelande/antal-fodda-barn-per-kvinna-i-sverige-nar-ny-lagstaniva/>

ägenderätter och bostadsrätter som omsätts på en marknad med fri prisbildning, är detta ett problem som också bidragit till att dölja den akuta bristen på småhus. Den miljon hushåll som ”köar” till småhus går ju inte att observera i någon registrerad kö utan deras köande uttrycks i till exempel mycket höga småhuspriser i bland annat Stockholms kranskommuner.

Fortsatt arbete

I min delredovisning från november 2024 refererades olika hypoteser som framförts av forskare, experter, tidigare utredningar, branschorganisationer med flera kring varför Sveriges småhusbyggande har sådana problem. I det fortsatta arbetet kommer jag att försöka utvärdera de olika hypoteserna för att finna vilka faktorer som är viktiga att bearbeta. Samt om möjligt presentera åtgärdsförslag för att förbättra situationen. Nedan presenteras några förslag kopplat till de problem som diskuterats ovan kring bristerna i de beslutsunderlag som presenteras för beslutsfattare och aktörer gällande situationen på bostadsmarknaden i allmänhet och för småhus i synnerhet.

Konsekvenser

Egnahemskommissionären har gjort bedömningen att de förslag som presenteras i denna delredovisning ligger inom ramen för Boverkets och Statskontorets respektive uppdrag. Förslagen förväntas inte medföra några ytterligare ekonomiska kostnader i regeringens budget.

Förslag

- Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att ta fram en metod för bedömningar av bostadsbehov som även redovisar en bedömning av behovet av olika typer av bostäder. Behovsanalysen ska dels utgå från hushållens sammansättning vad gäller ålder, familjesituation med mera, dels – eller kanske framför allt – i linje med riksdagens bostadspolitiska mål inkludera hushållens värderingar. Uppdraget bör även inkludera att utveckla metodiken för att utnyttja informationen som finns i prissignalerna på marknaden.
- Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att tillhandahålla underlag till kommuner, regioner och länsstyrelser att göra motsvarande bedömningar.
- Regeringen bör ge Statskontoret och Boverket i uppdrag att utreda hur den politiska styrningen av bostadsförsörjningens inriktning kan stärkas så att möjligheterna att implementera de statliga bostadspolitiska målen förbättras med fokus på samspelet med kommunernas roll och ansvar.

Regeringskansliet

Växel: 08-405 10 00

www.regeringen.se