

Hinder för småhusbyggande även när förutsättningarna är goda

Delredovisning 6 i Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse

Juni 2026



Egnahemskommissionären

Foto: Henrik Tufvesson, Lilla Sköndal, Stockholm



Regeringskansliet



Egnahemskommissionären

Hinder för småhusbyggande även när förutsättningarna är goda

Delredovisning 6 i Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse

Sammanfattning

I tidigare delredovisningar har fokus legat på olika hinder för småhusbyggande. Dessa hinder har framför allt gjort det dyrare att bygga småhus, vilket har minskat efterfrågan.

I denna delredovisning konstaterar jag att även när hänsyn tas till de hinder och kostnadsökningar som tidigare har beskrivits, återstår ett stort problem: viljan att bygga småhus saknas.

Situationen kan i princip beskrivas som att kommuner och andra aktörer väljer lösningar som leder till att färre småhus byggs. Det planeras och byggs inte småhus ens på platser där behovet är stort, där hushållen efterfrågar dem och där de ekonomiska förutsättningarna för byggande är goda. Detta gäller även där inga av de hinder som tidigare analyserats hindrar nyproduktion.

Varför agerar kommunerna på detta sätt? Vilka argument ligger bakom?

Till mig som Egnahemskommissionär har det framförts flera argument för att kommuner bör prioritera byggande av bostäder i flerbostadshus framför småhus, även när hushållen i första hand efterfrågar småhus. Dessa argument är viktiga att granska. Om hushållens önskemål och de bostadspolitiska mål som riksdagen beslutat om hade varit styrande, skulle småhusbyggandet sannolikt vara betydligt högre.

I denna delredovisning analyseras därför de faktorer som kan förklara varför småhus inte planeras eller byggs trots att behovet är stort och förutsättningarna goda. Analysen delas in i fem områden:

1. Ekologisk hållbarhet, inklusive frågor om markanvändning.
2. Social hållbarhet.
3. Ekonomisk hållbarhet.
4. Kommunala ekonomiska och politiska incitament.
5. Ekonomiska incitament för byggherrar som inte grundas på samhällsekonomiska eller marknadsmässiga skäl.

Genomgången visar att det inte finns några generella nackdelar med småhusbebyggelse som motiverar den begränsade planering som många kommuner bedriver i dag. För flera hållbarhetsaspekter kan småhus tvärtom vara ett bättre alternativ.

För att öka småhusbyggandet behövs, som jag beskrev i den tidigare delredovisningen *En egnaheimsrörelse för 2020-talet*, en kulturförändring i kommunerna. Det behövs en aktiv bostadspolitik som stärker möjligheterna att bo i ett eget ägt hem. På samma sätt behövs en förändrad syn på småhusbyggande – en vilja att planera för och möjliggöra fler småhus.

Utöver detta finns flera faktorer som var och en kan verka begränsande. Enskilt är de kanske inte avgörande, men tillsammans bidrar de till det låga småhusbyggandet som Sverige har i dag. Småhusbyggandet är lågt både i ett historiskt och internationellt perspektiv.

Särskilt tydligt har detta varit sedan 2010. Trots att prisutvecklingen och normala marknadssignaler talade för ökat småhusbyggande ökade inte byggandet i samma takt som byggandet av flerbostadshus.

Följande faktorer bedöms ha bidragit till utvecklingen:

- Skatteregler som infördes 2003 har successivt fått full effekt. Kapitalvinster på fastigheter kan undgå beskattning vid bolagsförsäljningar (så kallad paketering), medan motsvarande vinster beskattas vid direktförsäljning av fastigheter, exempelvis vid utveckling av egnaheims. Detta gynnar byggande av bostadsrätter och hyresrätter framför småhus med äganderätt.

- Effekterna av de kreditrestriktioner för hushåll som infördes från 2010 kan delvis undvikas genom att lån i stället placeras i en bostadsrättsförening eller ett fastighetsbolag. Kravet på eget kapital blir då lägre liksom amorteringskraven.
- Småhus med äganderätt belastas med stämpelskatter, såsom lagfarts- och pantbrevsskatt, medan hyres- och bostadsrätter inte berörs på samma sätt, delvis på grund av paketering
- Många hushåll underskattar effekterna av att skulder flyttas från det egna bolånet till bostadsrättsföreningen och finansieras genom månadsavgiften. Detta kan användas av byggherrar för att öka lönsamheten i projekten.
- Kommunernas begränsade utbud av byggrätter leder till att byggherrar i högre grad väljer små lägenheter i flerbostadshus, eftersom detta ofta ger högre avkastning.
- Många kommuner prioriterar att maximera intäkter från markförsäljning och exploateringsavgifter i stället för att optimera samhällsnyttan och uppfylla de bostadspolitiska mål som riksdagen beslutat om.
- Planeringsideal och rådande trender påverkar vilka bostäder som byggs. Under senare år har fokus ofta legat på att ”bygga stad”, vilket har gynnat täta flerbostadshusområden.
- Bristande planläggning av mark har bidragit till höga markpriser, vilket särskilt missgynnar småhusbyggande.
- Höga kommunala taxor och avgifter drabbar småhusprojekt särskilt hårt.

Ett ökat småhusbyggande är positivt oavsett upplåtelseform (äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt). Småhusboende är dock hos stora konsumentgrupper så förknippat med äganderätt att regelverk som missgynnar äganderätt i praktiken också missgynnar småhus.

Förslag

Egnahemskommissionären rekommenderar följande åtgärder.

- Se över skattereglerna vid fastighetsförsäljningar för att skapa mer likvärdiga villkor mellan olika upplåtelseformer och bostadstyper. Särskilt bör skillnaden mellan bolagsförsäljningar och direktförsäljningar av fastigheter analyseras.
- Se över stämpelskatterna ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Även reglerna för fastighetsskatt på obebyggd mark bör granskas så att de inte missgynnar småhusbyggande.
- Ge Boverket i uppdrag att utveckla metoder för att bedöma behovet av olika typer av bostäder. Uppdraget bör även omfatta hur marknadens prissignaler kan användas som underlag för sådana bedömningar.
- Ge Statskontoret och Boverket i uppdrag att utreda hur den politiska styrningen av bostadsförsörjningen kan stärkas för att bättre genomföra de statliga bostadspolitiska målen.
- Överväg en regional statlig planeringsnivå, exempelvis genom länsstyrelserna, som kan tydliggöra vilka samhällsekonomiska förväntningar som bör ställas på kommunernas bostadsplanering. Ekonomiska incitament bör också övervägas.
- Ge Boverket i uppdrag att ta fram fördjupade och evidensbaserade kunskapsunderlag om hållbarhetsaspekter vid bostadsplanering.
- Stöd forskning och ge Boverket samt Trafikverket i uppdrag att analysera hur olika typer av bostadsområden påverkar resande och transporter.
- Stärk konsumenternas ställning genom bättre information om bostadsrätter, särskilt om betydelsen av föreningens skuldsättning.
- Se över reglerna om skydd av jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken så att mer proportionerliga avvägningar kan göras när bostadsbyggande planeras

Förord

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 2024 listades ett antal faktorer som kan begränsa småhusbyggandet.¹ Därefter har ett antal delredovisningar presenterats där flera av dessa faktorer analyserats och förslag på åtgärder lämnats:

- Delredovisning 2: Situationen för småhusbyggande i Sverige, juni 2025
- Delredovisning 3: Kostnader som begränsar möjligheterna att bygga småhus, november 2025
- Delredovisning 4: Trädgårdsstaden – formen för framtida småhusbyggande, februari 2026
- Delredovisning 5: En egnahemsrörelse för 2020-talet, maj 2026

Detta är den sjätte delredovisningen i serien som har fått namnet ”Hinder för småhusbyggande även när förutsättningarna är goda”.

Ytterligare en delredovisning planeras att presenteras innan januari 2027 då hela uppdraget ska slutredovisas skriftligt.

Egnahemskommissionären, juni 2026

Stefan Attefall

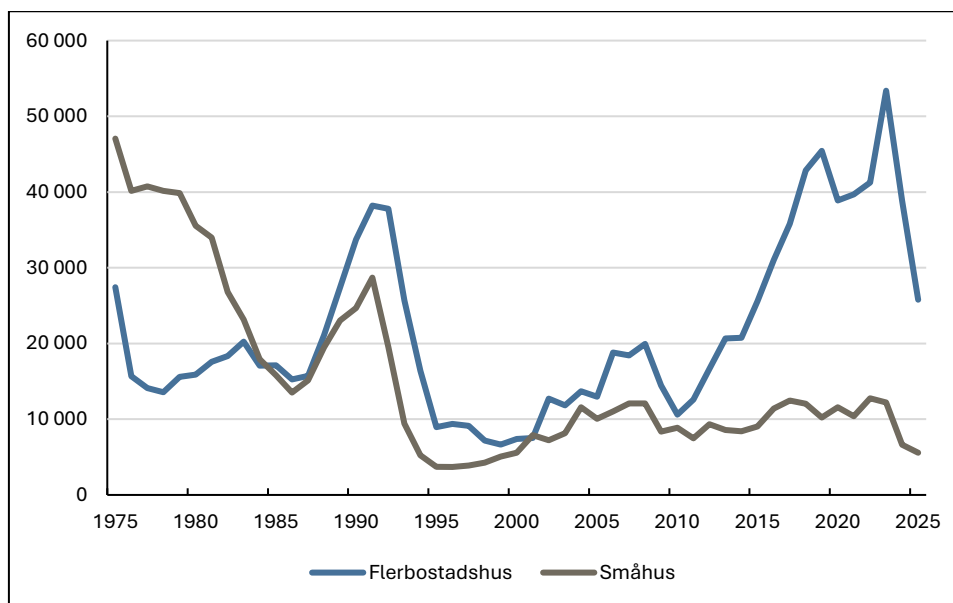
¹ Delredovisning av Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse (LI2024:C).

Hinder för småhusbyggande även när förutsättningarna är goda

I de tidigare delredovisningarna har fokus legat på olika hinder för småhusbyggandet. I de kontakter jag haft med forskare, experter, branschorganisationer, företag och olika intressenter har en lång rad faktorer framkommit som kan försvåra att uppnå de mål om ökat småhusbyggande som anges i direktiven. Ofta genom att småhusbyggandet fördras så att efterfrågan minskar.

I denna delredovisning ligger fokus på situationen där det finns ett konstaterat behov, där hushållens efterfrågan och de ekonomiska förutsättningarna medger att det byggs och där inga hinder av de slag som diskuterats tidigare har en avgörande betydelse. Men där det ändå inte byggs småhus.

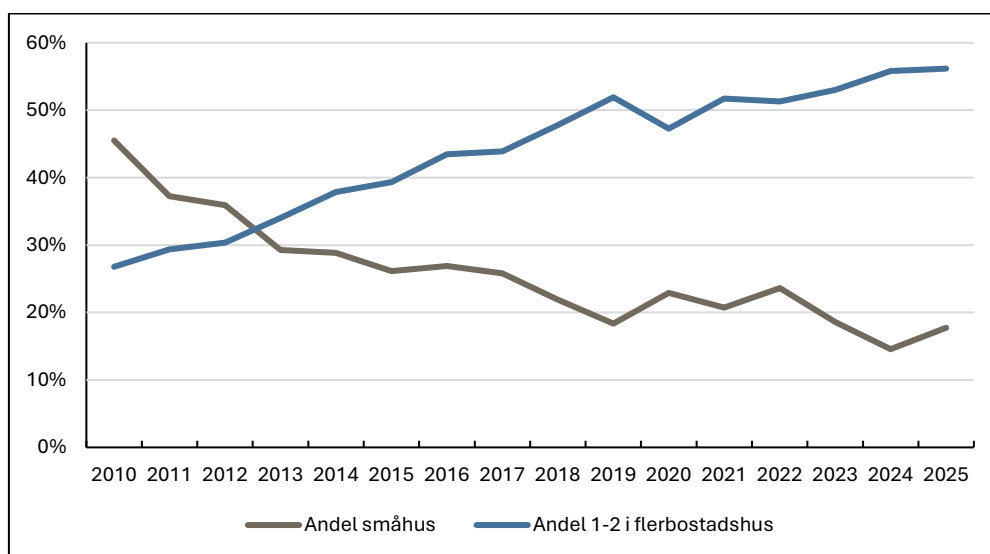
Diagram 1. Antal nyproducerade färdigställda bostäder 1975–2025.



Källa: SCB

Ett särskilt fenomen som bör beaktas är hur byggandet av småhus och flerbostadshus följer byggkonjunkturen parallellt åren 1975–2010 (och även tidigare), men med ett tydligt trendbrott efter 2010 där produktionen av flerbostadshus och småhus reagerar helt olika på likartade marknadssignaler i form av stigande bostadspriser till följd av real tillväxt och låga räntor.

Diagram 2. Bostadsbyggandet i Sverige 2010–2025, fördelat på småhus respektive 1–2 rum och kök i flerbostadshus. Andel i procent.



Källa: SCB

En annan tydlig utvecklingstrend i bostadsbyggandet i Sverige efter 2010 är skillnaden mellan byggandet av småhus och byggandet av små lägenheter på en till två rum och kök i flerbostadshus. Sedan 2010 kan en tydlig prioritering av små lägenheter i flerbostadshus observeras. Denna utveckling förstärktes av det statliga investeringsstöd som styrde planering och byggstartar åren 2016 till 2022 mot fler små lägenheter i hyresrätt.²

Varför vill vi inte bygga småhus?

Jag kan konstatera att sedan effekten av de hinder och fördyringar som diskuterats i de tidigare delredovisningarna beaktats kvarstår ett betydande hinder för ett ökat småhusbyggande – viljan att bygga småhus saknas. Situationen kan principiellt beskrivas som att kommunen och även andra aktörer avsiktligt väljer att agera för att det *inte* ska byggas småhus trots att de generella kriterier som finns talar för sådan nyproduktion. Eftersom detta agerande skapar stora samhällsekonomiska förluster ska jag i denna delredovisning analysera detta. Varför gör kommuner och även andra aktörer på detta sätt? Varför är nyproduktionen av småhus så låg i vissa tillväxtkommuner? Vad är argumenten bakom?

² Investeringsstödet för byggande av nya hyresbostäder och studentbostäder infördes 2016 och utvecklades 2022. Stödet var villkorat av att hyresnivån begränsades. Lägenheter med upp till och med 35 kvm fick högsta stödbeloppet, därutöver lämnades stöd med 50 procent för lägenheter över 35 kvm och upp till 70 kvm. För lägenheter över 70 kvm lämnades inget stöd. Stöden reglerades inledningsvis i två förordningar (2016:880 samt 2016:881) med två olika tidshorisoner, där det första stödet också gavs en retroaktiv verkan.

I kommunernas planer för bostadsförsörjning och i kontakterna med kommunala politiker och tjänstemän argumenteras ofta för att byggande av flerbostadshus skulle vara mer hållbart än byggande av småhus. Min genomgång i denna delredovisning av faktaläget gällande ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet visar att det inte finns några generella nackdelar med småhusbebyggelse som kan motivera den bristande planering som kommunerna i dag gör. För många hållbarhetsparametrar är småhusbebyggelse tvärtom ett bättre alternativ.

En avsevärd broms är alltså att det inte planeras och byggs småhus på orter och i kommuner där det finns ett konstaterat behov, där hushållens efterfrågan är stark och där de ekonomiska förutsättningarna för att bygga är mycket goda. I dessa kommuner förekommer inte heller hinder av de slag som diskuterats i tidigare delredovisningar som försvårar nyproduktion av småhus.

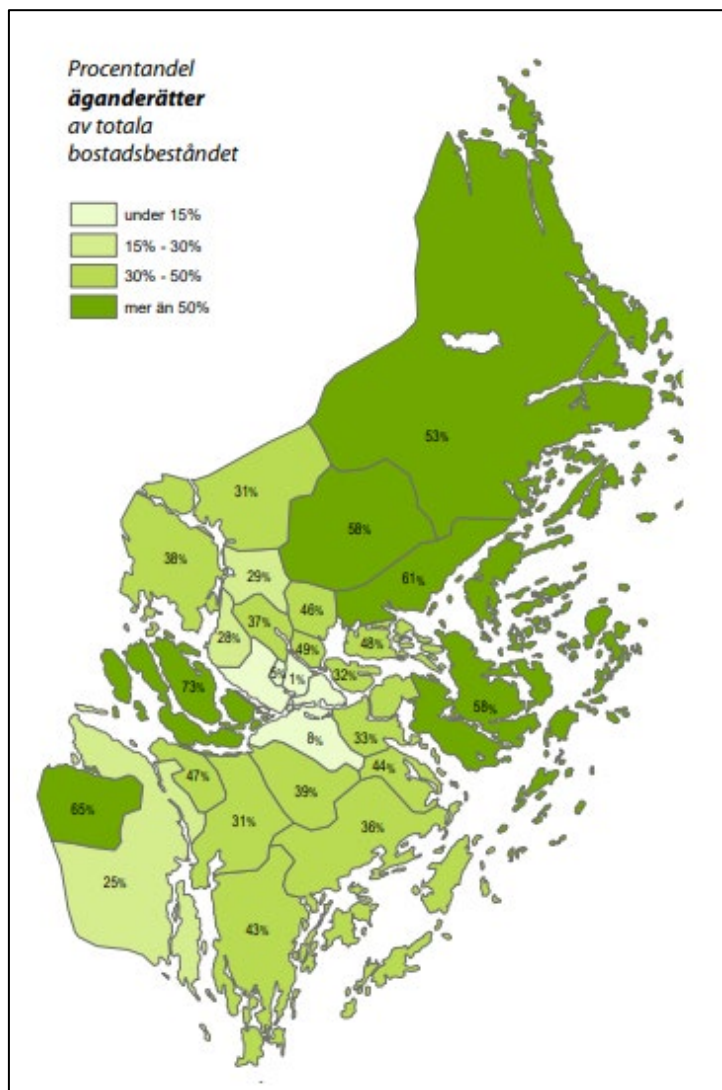
Exempel på sådana kommuner är bland annat många kranskommuner kring olika storstadsområden i Sverige. I dessa kommuner överstiger marknadsvärdet på nyproducerade småhus markant produktionskostnaden och analyser visar på ett stort behov. Ändå ligger byggandet av småhus på en mycket låg nivå.

Exemplet bostadsbyggandet i Storstockholm

Situationen kan tydligast exemplifieras med kranskommuner till Stockholm, den starkaste småhusbostadsmarknaden i Sverige. Det bor cirka 2,5 miljoner invånare i drygt 1,1 miljoner bostäder i Stockholmsregionen, och efterfrågan på småhus är stark. Medelpriset för småhus i regionen låg under det fjärde kvartalet 2025 på ca 6,9 miljoner kronor.³ För regionen som helhet utgör småhusen (äganderätt) i dag knappt en fjärdedel och bostäder i flerbostadshus (bostadsrätt och hyresrätt) drygt tre fjärdedelar av det totala bostadsbeståndet.

³ Fastighetspriser och lagfarter, 4:e kvartalet 2025, SCB.

Figur 1: Andel äganderätter (småhus) i Stockholmsregionen.

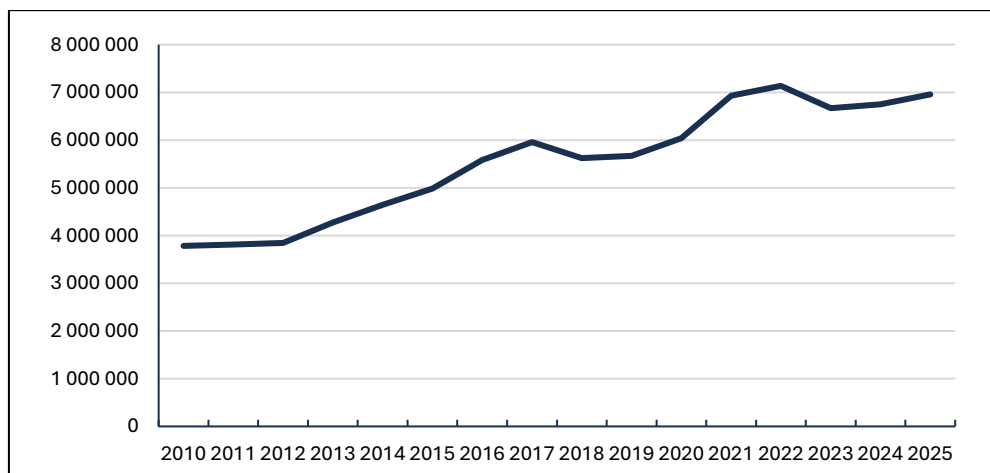


Källa: Läget i länet – Bostadsmarknaden i Stockholms län år 2020, Länsstyrelsen Stockholm

I regionen exklusive Stockholms stad utgör småhusen knappt 40 procent av beståndet. Som framgår av figur 1 utgör småhusandelen 30–65 procent av bostadsbeståndet i många av kranskommunerna till Stockholm. Men Stockholms arbetsmarknadsregion utgör en gemensam bostadsmarknad, och där utgör Stockholms stad ungefär halva bostadsmarknaden, räknat i antal bostäder. Eftersom endast cirka 10 procent av bostäderna i Stockholms stad utgörs av småhus måste 70 procent av bostäderna i kranskommunerna utgöras av småhus om 40 procent av bostäderna i regionen ska utgöras av småhus. Det kan jämföras med att 7 av 10 hushåll helst bor i småhus. Totalt sett råder alltså ett markant underskott på småhus i regionen. De incitament som gör att nyproduktionen trots detta i huvudsak är inriktad på små

lägenheter över hela regionen orsakar därmed markanta samhällsekonomiska förluster.

Diagram 3. Köpeskilling för småhus i Storstockholm 2010–2025, medelvärde.

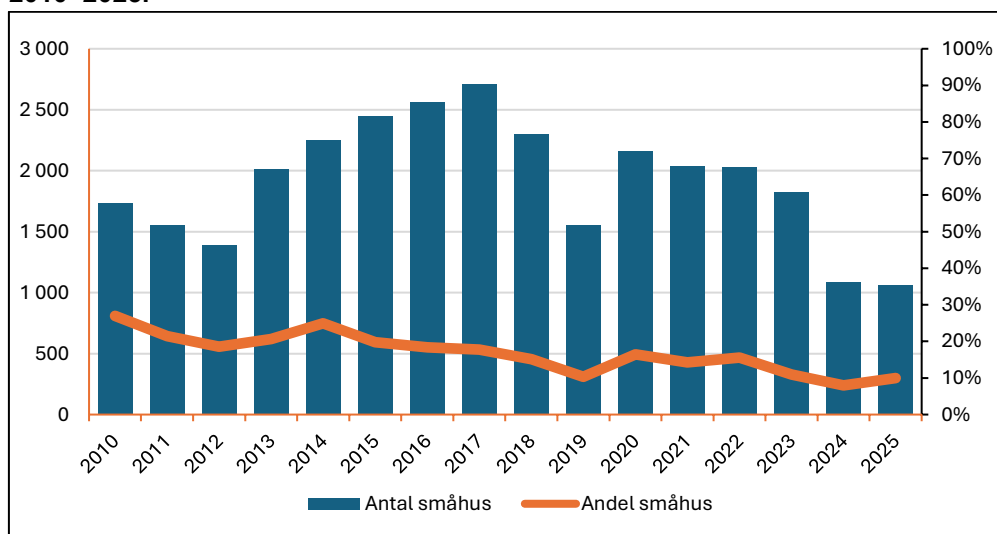


Källa: SCB

Stockholmsregionen har de högsta bostadspriserna i Sverige. Det genomsnittliga priset för villor och radhus har sedan 2010 stigit med 84 procent, från 3,8 till 7,0 miljoner kronor. Enligt Hemnet (våren 2026) ligger snittpriset på småhus i Huddinge, Ekerö, Tyresö och Värmdö på mellan 6 och 7 miljoner kronor. Nyproducerade småhus ligger 1–2 miljoner högre i pris för jämförbara hus, vilket ger ett pris på 7–9 miljoner kronor. Det finns även kranskommuner med stora markområden som ligger strax under prisnivåerna ovan, såsom Haninge, Järfälla. Österåker, Botkyrka och Sigtuna. Men det finns också kommuner med ett betydligt högre prisläge – Stockholm, Solna, Sundbyberg, Vaxholm, Lidingö, Danderyd, Täby och Nacka.

När bildandet av nya småhusfastigheter och påbörjandet av småhus i Stockholmsregionen studeras framträder en märklig bild. Trots riksdagens mål och PBL:s syften (som innebär att ett omfattande småhusbyggande bör ske i Stockholms kranskommuner), och att det är ekonomiskt lönsamt att bygga, planerar de flesta kommuner i Stockholmsregionen för ett i stort sett obefintligt småhusbyggande. I de flesta kommuner påbörjas endast ett fåtal småhus per år.

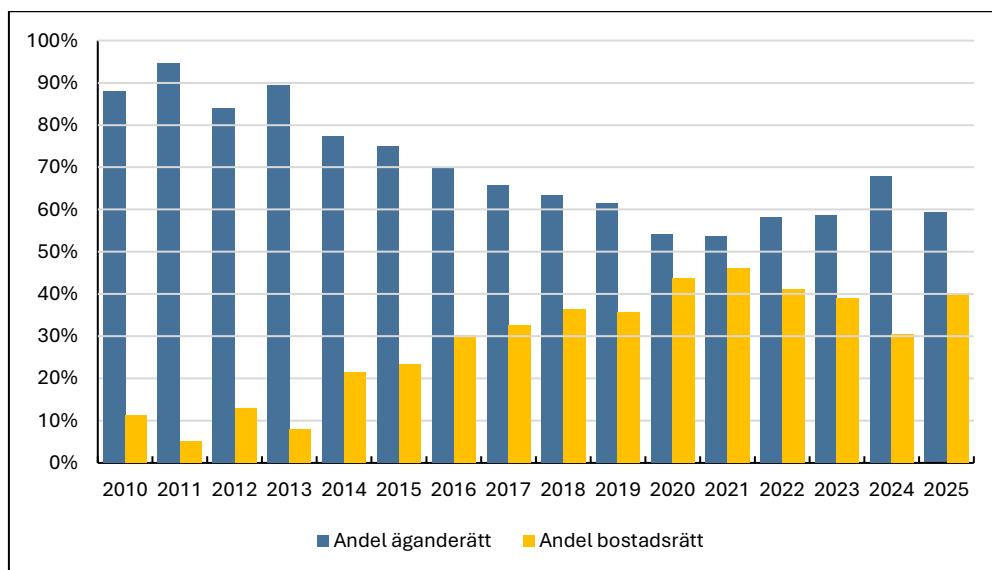
Diagram 4. Antal och andel färdigställda småhus i Stockholmsregionen 2010–2025.



Källa: SCB

Studeras statistiken över färdigställda bostäder i Stockholmsregionen, se diagram ovan, ges samma bild, ett byggande av endast 1 000 till 2 500 småhus per år, och en sjunkande andel småhus i relation till det totala antalet byggda bostäder. Av de totalt 10 672 bostäder som byggdes 2025 utgjorde 9 av 10 lägenheter i flerbostadshus. Den lägsta andelen byggda småhus observeras 2024, då endast 8 procent av nyproduktionen var småhus.

Diagram 5. Småhusbyggandet i Storstockholm 2010–2025, fördelat på äganderätt och bostadsrätt. Andel i procent.



Källa: SCB

En intressant observation, där analysen återkommer senare i denna delredovisning, är att nyproduktion av småhus i Storstockholm allt oftare upplåts med bostadsrätt i stället för äganderätt. I diagrammet ovan framgår att andelen äganderätter i småhusbyggandet i Stockholmsregionen har minskat från cirka 90 procent år 2010 till knappt 60 procent under senare år. Småhus som upplåts med hyresrätt byggs det endast ett fåtal av.

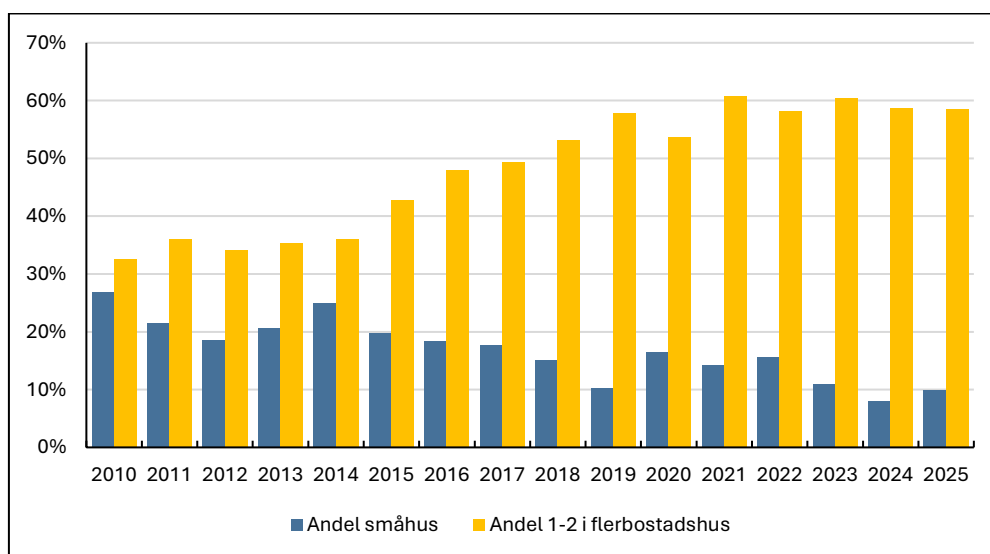
Tabell 1. Färdigställda lägenheter i nybyggda småhus i Stockholmsregionen år 2024 och befolkning 2026.

Kommun	Antal lägenheter i småhus	Befolkning
Botkyrka	129	96 750
Nacka	118	113 730
Huddinge	94	114 686
Värmdö	78	46 601
Haninge	66	101 408
Nynäshamn	59	30 610
Upplands Väsby	55	50 495
Österåker	49	49 943
Norrtälje	47	66 832
Ekerö	46	29 062
Stockholm	45	999 239
Nykvarn	43	12 384
Sollentuna	42	78 033
Vallentuna	38	35 361
Sigtuna	36	53 365
Södertälje	33	102 772
Salem	19	17 370
Täby	19	78 514
Tyresö	17	49 645
Vaxholm	14	11 636
Upplands-Bro	12	33 333
Danderyd	11	32 500
Lidingö	9	48 369
Järfälla	6	90 180
Solna	1	86 435
Sundbyberg	0	57 000
Totalt	1 086	2 487 896

Källa: SCB

Studerar småhusbyggandet på kommunnivå för ett enskilt år framgår av tabell 1 för år 2024 att i 10 av de 26 kommunerna i Stockholmsregionen färdigställdes färre än 20 bostäder. Vidare att endast fem kommuner byggde fler än 60 småhus, motsvarande fler än fem småhus i månaden. Det är en mycket låg nyproduktion av småhus i en region där hälften av kommunerna har över 50 000 invånare. I stället fokuserade många av dessa kommuner, även de långt från regioncentrum, på att bygga små lägenheter i flerbostadshus, lägenheter med endast ett eller två rum och kök.

Diagram 6. Bostadsbyggandet i Storstockholm 2010–2025, fördelat på andel småhus och andel 1–2 rums-lägenheter i flerbostadshus. Andel i procent.



Källa: SCB

Utvecklingen mot en allt mindre andel småhus och allt större andel små lägenheter i flerbostadshus har förstärkts sedan 2010 fram till i dag. Småhusandelen i Storstockholm har minskat från 27 till 10 procent och byggandet av små lägenheter i flerbostadshus har ökat från 32 till 59 procent.

Studeras utvecklingen de senaste åren, från 2020 fram till 2025, kan det exempelvis konstateras att av samtliga bostäder som färdigställts under dessa sex år i två kommuner som ligger en bit ut från regionscentrat, Järfälla och Tyresö, utgör andelen små lägenheter på ett eller två rum och kök hela 70 procent av bostäderna. Motsvarande andel småhus i dessa kommuner var under samma period 3 respektive 13 procent. Även i Haninge, Upplands Väsby, Vallentuna, Nynäshamn och Upplands Bro har nyproduktionen under de senaste åren dominerats av små lägenheter i flerbostadshus.

I samtliga kommuner i Stockholmsregionen är det ekonomiskt lönsamt att bygga småhus. Produktionskostnaden för ett småhus ligger avsevärt lägre än marknadsvärdet på det nybyggda huset. Exempelvis kan i dag en nyproducerad standardvilla av typen Linnéa från Älvsbyhus (den mest sålda villan i nyproduktion 2024) köpas nyckelfärdig för 2,423 miljoner kronor.⁴ Det finns alltså inga ekonomiska hinder för att nyproducera småhus.

⁴ Älvsbyhus, prislista 20260301–20260831: 1-planshuset Linnéa, boyta 129 kvm, 4–5 rum och kök samt tvättstuga, byggyta 152 kvm, priset gäller färdigt hus inklusive standardgrund enligt leveransbeskrivning.

Förtätningens pris

Detta problem analyseras i en nyligen publicerad forskarrapport⁵, *Förtätningens pris* av Jan Jörnmark. Rapporten visar att under 2000-talet kom förtätning av stadskärnor att dominera planeringen, vilket resulterade i långa planprocesser och höga byggkostnader som därmed bidrog till högre boendepriser. Trots prisuppgångar på småhus på 400–500 procent, bland annat till följd av real tillväxt och låga räntor, i de flesta av de studerade kommunerna har en motsvarande ökning av småhusbyggandet uteblivit. Under 2010-talet har trenden där hushåll i familjebildande ålder flyttar längre ut i regionen stärkts, vilket ökar pendlingen och skapar nya och ibland mer komplicerade förutsättningar för kommunal planering. Samtidigt har framför allt nyproducerade hyreslägenheter blivit svårare att hyra ut sedan mitten av 2020-talet, medan behovet av småhus hamnat i skymundan. För att få bukt med problemen rekommenderar författaren att planeringen styrs om mot satsningar på prisrimliga småhus och nya trädgårdsstäder i lägen med lägre markpriser.

I rapporten konstateras att orsaken till att småhusbyggandet inte reagerar på det kraftiga prisuppgångarna måste bero på systematiska hinder som försvårar ökad nyproduktion. Tendenserna till sådana hinder är enligt författaren tydliga både i den regionala RUFSS-planeringen⁶ och i kommunala översiktsplaner. Författaren har studerat regionala utvecklingsplaner och översiktsplanerna i en rad kommuner för att finna eventuella motiv för det systematiska förhindrandet av ett småhusbyggande på en rimligare nivå. Faktorer som nämns är bland annat:

- *Motverka bilberoende:* Flera kommuner nämner att småhusområden ofta har hög biltrafik och att detta kan vara ett hinder för hållbar stadsutveckling.
- *Begränsa markanvändning:* I vissa kommuner prioriteras flerbostadshus framför småhus, eftersom flerbostadshus tar mindre mark i anspråk per boende och antas ge bättre underlag för kollektivtrafik.
- *Risk för brist på samhällsservice:* Vissa småhusområden identifieras som platser där det kan saknas grundläggande service som skolor och kollektivtrafik.

⁵ Jörnmark, J. 2025. *Förtätningens pris: Bostadspolitikens återvändsgränd i Stockholm-Uppsala*. Stockholm. Ratio.

⁶ RUFSS – Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att förtätning och kollektivtrafik har en dominerande roll i strategierna. Att driva klimatpolitik på transportområdet förefaller av många kommuner eller olika aktörer inom kommunen uppfattas som en uppgift för lokal bostadspolitik. Minskad klimatpåverkan antas på ett ofta schablonmässigt sätt bli följd av att om boende i småhus begränsas och boende i flerbostadshus ökar. Samtidigt saknas ofta diskussioner om hur detta påverkas av distans- och hemarbete samt elektrifieringen av den svenska bilparken.

Sammanfattande bedömning av problemet att välja bort småhusbyggande

Olika argument har framförts till mig som Egnahemskommissionär, och förekommer även i den bostadspolitiska debatten, för att kommunens politiker i sin bostadsplanering *bör* styra nyproduktionen i en annan riktning än hushållens preferenser (och riksdagens bostadspolitiska mål) ger uttryck för. Till exempel att byggande av bostäder i flerbostadshus bör prioriteras, även om hushållen främst efterfrågar småhus.

Dessa argument är viktiga att granska eftersom om hushållens preferenser och riksdagens bostadspolitiska mål var styrande skulle ett markant ökat småhusbyggande bli följd. Det är förknippat med stora välfärdsförluster och samhällsekonomiska kostnader att inte låta hushållens värderingar vara styrande. Det är därför viktigt att klargöra vilka föreställningar som ligger bakom att hushållens värderingar och riksdagens bostadspolitiska mål inte får genomslag.

I det följande analyseras därför olika faktorer som kan förklara varför småhus inte planeras eller byggs trots att behovet är stort och förutsättningarna goda. Analysen delas in i fem områden:

1. Ekologisk hållbarhet, inklusive frågor om markanvändning.
2. Social hållbarhet.
3. Ekonomisk hållbarhet.
4. Kommunala ekonomiska och politiska incitament.
5. Ekonomiska incitament för byggherrar som inte grundas på samhällsekonomiska eller marknadsmässiga skäl.

Det handlar alltså om de tre olika hållbarhetsaspekterna där ekologisk hållbarhet nämns oftast, men där även social och ekonomisk hållbarhet

diskuteras. Resonemangen är ofta allmänt hållna med få vetenskapliga referenser som är direkt tillämpbara på de beslut som ska fattas. En viktig fråga är därför om det finns så stora positiva hållbarhetseffekter att de kan tjäna som argument för att hushållens behov och preferenser får stå tillbaka.

En aspekt som kan analyseras separat, men som här kopplas till frågan om ekologisk hållbarhet och som nämns av många kommuner, är att det inte är möjligt att bygga småhus i någon större utsträckning på grund av brist på byggbar mark. I en internationell jämförelse kan detta förefalla märkligt eftersom Sverige rent fysiskt har mycket stor tillgång till mark, även jämfört med många länder som bygger betydligt fler småhus än Sverige. Det är därför viktigt att försöka analysera olika aspekter på frågan om eventuell markbrist. Begränsar detta möjligheterna att bygga bostäder, främst småhus, i Sverige? Är det en fysisk, juridisk eller politisk markbrist som är problemet? Är det ekonomiskt attraktiv byggbar mark som det är brist på? Hur viktigt är det att maximera antalet boende på en viss markyta?

En fjärde aspekt handlar om kommunala incitament och förvaltningspolitiska aspekter på bostadspolitiken. Sverige avviker från omvärlden genom att beslutsrätten i planfrågor tryckts ner på lägsta tänkbara nivå – kommunerna. Regional och nationell planering är svag i internationell jämförelse och är att betrakta som stöd eller information att beakta om så önskas. I många andra länder hanteras regionala frågor i ett område som Stockholmsregionen – med ett stort antal kommuner inom ett och samma arbetsmarknadsområde – med en skarpare regional planering. Om och när kommunerna har andra ekonomiska eller politiska incitament än att optimera det samhällsekonomiska utfallet och att följa de bostadspolitiska mål och ambitioner som staten ger uttryck för kan betydande problem uppstå. En särskild aspekt som lyfts fram är kommunernas dubbla roller att både vara myndighetsutövare av PBL och samtidigt ha olika egna ekonomiska intressen i processerna som kan påverka agerandet.⁷

En femte aspekt är att det kan finnas samhällsekonomiskt ineffektiva (felaktiga) ekonomiska incitament för byggherrar och kommuner som motverkar småhusbyggande, till exempel på grund av olika skatteregler.

⁷ Professorerna Göran Cars, Thomas Kalbro och Hans Lind lyfte i Bostadsplaneringskommitténs rapport att kommunerna ofta är stora markägare och samtidigt har till uppgift att tillvarata allmänintresset. SOU 2015:59, En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.

I denna delredovisning analyseras problemet med att småhusbyggande motverkas eller åtminstone inte kommer till stånd i kommuner där det finns konstaterade behov och det är marknadsmässigt rimligt att bygga sådana. Det är viktigt att denna utrednings frågeställning kring detta definieras. För att det politiskt ska gå att argumentera för att styra utvecklingen i en annan riktning än den hushållens preferenser ger uttryck för måste effekterna vara betydande. Om de inte är det blir välfärdsförlusterna betydande, och det samhällsekonomiska utfallet försämras markant.

Är hållbarhetsaspekterna likadana eller till och med något sämre blir det svårare att styra mot en annan utveckling än den som hushållen själva önskar. Det måste alltså gå att visa att hållbarhetsaspekterna försämras markant för att kunna argumentera för åtgärder som är i konflikt med hushållens egna värderingar. På samma sätt måste hushållning med mark ha en avgörande betydelse om stat eller kommun ska styra mot att hushåll bor ovanpå varandra i stället för bredvid varandra. Det är också viktigt att analysera om bostadspolitik är ett effektivt och rimligt verktyg även i de fall där det finns relevanta problem. Ska till exempel klimatpolitik hanteras via generella styrmedel som koldioxidskatt eller genom en enskilds kommuns hantering av PBL?

Hushållens värderingar

Att 7 av 10 hushåll helst vill bo i småhus har framkommit i flera värderingsstudier. I dag bor cirka 40 procent av hushållen i småhus. Av värderingsstudierna kan Boverkets stora studie från 2014 och Hyresgästföreningens undersökning från 2022 särskilt nämnas.⁸ Ett stort antal mätningar däremellan har gett liknande resultat. Ett annat sätt att uttrycka detta är att en miljon hushåll som i dag bor i lägenhet i flerbostadshus hellre vill bo i småhus.

Den andel av bostäderna i Sverige som utgörs av småhus ligger under genomsnittet i Europa och småhusens andel av nyproduktionen är nu den lägsta i Europa.⁹ I antal är småhusproduktionen nu den lägsta på 100 år. Det innebär att andelen hushåll som inte kan bo på de sätt de önskar kontinuerligt förvärras. Under de senaste tre åren (2023–2025) har det exempelvis färdigställts ca 78 000 ettor och tvåor i flerbostadshus, men

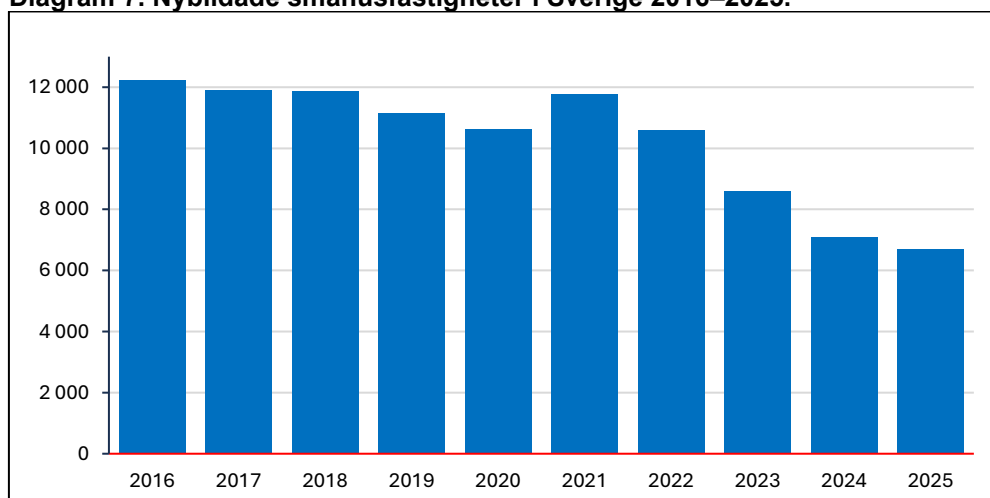
⁸ Boverkets rapport 2014:24 Förutsättningar för ökat småhusbyggande i storstadsregionerna och Hyresgästföreningen 2022 Hur vill svenskarna bo?

⁹ Se delredovisning 2, Situationen för småhusbyggande i Sverige.

endast knappt 25 000 småhus. Småhusens andel har de tre senaste åren aldrig nått upp till 20 procent av det totala antalet byggda bostäder varje år.

Lantmäteriet rapporterar redovisar samma trend, att det bildas allt färre småhusfastigheter i Sverige.¹⁰ Statistiken visar hur mycket småhusbebyggelse som faktiskt förbereds i form av fastighetsbildning, vilket är en grundförutsättning för att småhus ska kunna bli verklighet så småningom.

Diagram 7. Nybildade småhusfastigheter i Sverige 2016–2025.



Källa: Lantmäteriet

I drygt hälften av Sveriges kommuner bildas en eller färre småhustomter i månaden.¹¹ I Stockholms län var det 2025 bara två kommuner som bildade fler än 50 småhustomter (Vallentuna 58 och Norrtälje 136) samtidigt som 16 kommuner bildade färre än två i månaden.¹²

Att det finns ett bostadspolitiskt problem relaterat till detta som bör adresseras är odiskutabelt. Finns det då nackdelar med att försöka tillmötesgå hushållens värderingar som är så stora att de kan motivera utvecklingen? I det följande analyseras argumenten för samtliga fem aspekter.

1 Ekologisk hållbarhet

När det gäller ekologisk hållbarhet diskuteras ofta frågor som klimatpåverkan, biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Frågan blir då

¹⁰ Diagrammet från Bostadspolitik.se. Källa: Lantmäteriet

¹¹ I 115 kommuner byggs nästan inga småhus alls, bostadspolitik.se, 2026

¹² Fastighetsregistret årsstatistik 2025, Bilaga 2: Ajourförda och nybildade objekt sorterade efter kommun, Lantmäteriet, 2026

om det finns sådana nackdelar med småhusboende att nyproduktion av sådana bör prioriteras ner. Förutom själva bebyggelsens påverkan förefaller det som att bebyggelsetypens eventuella effekter genom påverkan på transporter och resor fått större betydelse i kommunernas argumentation.

En relativt ny studie av detta har publicerats av Anthesis; *Trädgårdsstaden – en hållbar stadsmiljö. En jämförande studie mellan småhusbebyggelse och kompakta stadsdelar*.¹³ Den jämför en typisk tät, kompakt stadsdel med en trädgårdsstad i en väldefinierad och transparent studie.

Vad gäller klimatpåverkan är resultatet i studien att trädgårdsstaden har väsentligt lägre klimatpåverkan, nära en halvering per invånare, vad gäller själva byggnaderna. Det beror bland annat på större inslag av trä och mindre inslag av betong och gips i trädgårdsstaden. En annan parameter med stor klimatpåverkan är trafikinfrastrukturen i områdena. Kanske mer överraskande visar sig trädgårdsstaden ha fördelar även på detta område (36 procent bättre). Visserligen har den större utsläpp för byggandet av gatunätet, men detta tas igen på skillnaderna i parkeringslösningar där exempelvis en enkel carport i trä ur klimatsynpunkt är bättre än underjordiska garagelösningar. Det trafikrelaterade beteendet ger inga väsentliga skillnader i klimatpåverkan när personbilismen elektrifierats. Även på kort sikt finns inga avgörande skillnader när man kontrollerar för socioekonomiska faktorer med mera. Att trädgårdsstaden skulle visa sig överlägsen när det gäller de allt viktigare ekosystemtjänsterna var däremot kanske mer väntat. När de etablerade ekonomiska värderingarna av olika parametrar vägs samman visar sig en trädgårdsstad skapa mer än dubbelt så stora värden.

Studien motsäger att det skulle finnas tydliga ekologiska nackdelar med småhusområden som kan tjäna som argument för att motverka hushållens behov och önskemål. Det finns stora marginaler till att den täta staden skulle ha betydande fördelar vad gäller ekologisk hållbarhet eller ens vara likvärdig.

När det gäller vilka miljöeffekter som uppstår på grund av trafiken i de olika utformningarna av bostadsmiljöer är det många parametrar att beakta. Dels gäller det att särskilja vad som beror på hushållens socioekonomiska förutsättningar och vad som beror på bostadsmiljöerna. Barnfamiljer har

¹³ Trädgårdsstaden – en hållbar stadsmiljö. En jämförande studie mellan småhusbebyggelse och kompakta stadsdelar, Anthesis.

högre bilinnehav än singelhushåll. Eftersom fler singelhushåll bor i täta stadsdelar och fler barnfamiljer bor i rymliga bostadsområden påverkar detta transporterna i betydande utsträckning utan att bostadsmiljöerna i sig behöver ha någon påverkan.

Inom trafikforskningen rörande bilanvändning diskuteras möjligheten att kausaliteten till och med kan vara den motsatta mot vad som ofta antas. Det vill säga hushållens bilinnehav och bilanvändning styrs inte av hur de bor – utan hur de väljer att bo styrs av deras bilinnehav och bilanvändning. Hushåll som föredrar att resa utan bil tenderar att bosätta sig i täta områden med god kollektivtrafik och gång/cykelmöjligheter, medan hushåll med starkare preferenser för bilresande tenderar att bosätta sig i mer bilorienterade lägen, ofta i småhus. Detta riskerar att överskatta effekter av bostadstyp och kollektivtrafikutbud. Liknande problem finns i studier av hur kollektivtrafikutbud påverkar bilresande. Studier har ibland funnit att utökat kollektivtrafikutbud inte minskar bilresandet, trots ökade kollektivtrafikresor.

Samtidigt har småhus egenskaper som kan vara positiva ur energisystemperspektiv. De ger i regel tillgång till privat parkering och därmed möjlighet till att ladda bilen hemma, vilket kan sänka tröskeln för att välja elbil. Småhus kan därför både öka bilresandet och underlätta elektrifieringen. Nettoeffekten på energianvändning och utsläpp är inte självklar.

En central, och enligt forskarna hittills otillräckligt studerad fråga, är därför om det spelar någon roll var småhus byggs – i direkt anslutning till större tätorter, i kollektivtrafiknära lägen, i mindre städer eller i mer perifera landsbygds lägen. Därmed saknas också ett robust beslutsunderlag för att bedöma om transportpolitik kan användas som argument för kommuners restriktivitet mot småhus.

Om småhus inte kan byggas i eller nära storstadsregionernas kärnor finns en risk att barnfamiljer i stället lokaliserar sig längre bort från större arbetsmarknader. Detta ökar avstånden till arbete, service och fritidsaktiviteter. Bostadsforskaren Jan Jörnmark har lyft fram att barnfamiljer i dag i ökad utsträckning väljer att flytta längre bort från arbetsplatser och stadskärnor, vilket är en del av en större samhällsförändring kopplad till bostadsmarknadens utveckling och bristen

på småhus i mer centrala lägen.¹⁴ Det låga småhusbyggandet kan därför skapa ökad bilanvändning.

En empirisk observation är att de reella beslut som ska fattas i en kommun om hur ett visst område ska bebyggas i verkligheten är annorlunda än de schablonmässiga diskussionerna om hur täta eller rymliga bostadsområden kan påverka kollektivtrafikförsörjningen. I praktiken finns ofta en kontext där kollektivtrafikens förutsättningar redan är avgjorda av den befintliga bebyggelsen som det nya bostadsområdet knyter an till.

I en studie från Anthesis¹⁵ framkommer också att även med bilar som drivs med fossila drivmedel blir utsläppen från transporter för invånare i småhusområden respektive flerbostadshus, ungefär lika stora enligt Trafikverkets trafikstringsverktyg. Därutöver kan den pågående elektrifieringen av bilparken göra att ur ett långsiktigt samhällsplaneringsperspektiv bortfaller de dominerande problem som bilismen haft hittills. Elektrifieringen innebär att klimatpåverkan och hälsofarliga utsläpp via förbränningsmotorer och fossila drivmedel försvinner. Trängselproblem är inget generellt problem ur nationellt bostadspolitiskt perspektiv utan berör främst Stockholm och centrala delar i några andra regioner. Stockholms trängselproblem kopplas dessutom oftast ihop med att staden är byggd på öar, och med endast ett tydligt centrum, som skapar flaskhalsar i trafiken. Problemet kan dessutom relativt lätt internaliseras genom trängselavgifter och därmed försvinna som samhällsekonomiskt problem som bör påverka bostadspolitiken. Frågor kring miljöeffekter av exempelvis bilproduktion eller brytning av sällsynta jordartsmetaller för batterier är inte lämpliga att reglera i samhällsplanering av bostadsområden, utan bör ske uppströms i direkt reglering av de faktorer som det gäller.

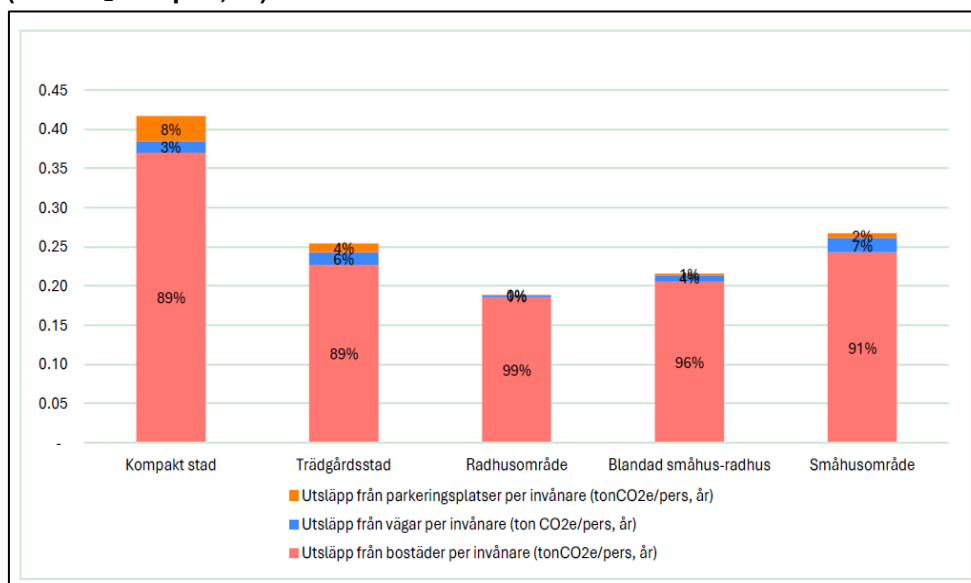
Sammantaget finns inget som tyder på att småhusområden skulle ha nackdelar vad gäller ekologisk hållbarhet som kan motivera de politiska ingrepp som försvårar för medborgarna att realisera sina önskemål om sådana bostäder. I praktiken kan småhusområden tvärtom ofta ha sådana fördelar att de bör prioriteras i samhällsplaneringen ur perspektivet ekologisk hållbarhet.

¹⁴ Den planerade bostadsbristen, Jan Jörnmark, Ratio 2024.

¹⁵ Trädgårdsstäder vs kompakta städer – transport, Fortsättningsstudie, Anthesis 2021:11.

I en uppföljande studie analyserar Anthesis även ett renodlat småhusområde med en tomtstorlek på 700 kvm och ett renodlat tätt radhusområde.¹⁶ Detta är en intressant komplettering av tidigare gjorda studier eftersom detta i praktiken är högst aktuella alternativ i många kommuner där förutsättningarna att planera för en genomarbetad trädgårdsstad inte finns. Jämförelsen i denna studie görs även med samma traditionella urbana bebyggelse som i den första studien.

Diagram 8. Klimatpåverkan i stadsdelar per invånare och år (ton CO₂ e/capita, år).



Källa: Anthesis

Resultatet är intressant och kanske överraskande för många. Radhusområdet har cirka 55 procent lägre klimatpåverkan per invånare än den kompakta staden, medan småhusområdets klimatpåverkan ligger cirka 35–40 procent lägre än den kompakta stadens. Samtidigt genererar småhusområdet mer än tre gånger så hög netto nytta av ekosystemtjänster per person som radhusområdet, och mångdubbelt högre värden än den kompakta staden. Den täta urbana staden har alltså väsentliga nackdelar vad gäller klimatpåverkan och ekosystemtjänster jämfört med småhusbebyggelse i olika

¹⁶ Täthet och ekologisk hållbarhet. En jämförande analys av klimatpåverkan och ekosystemtjänsters värde i fem stadsdelsscenarioer, Anthesis, 2026.

former. I bilaga 1 finns en utförligare redovisning av Anthesis studie vars slutsatser refererades ovan.¹⁷

Markanvändning

Ett ytterligare ekologiskt kopplat hållbarhetsargument som förs fram från bland annat kommuner som ska förklara varför de bygger så få småhus är att det saknas tillgång på byggbar mark. Detta är ett oklart påstående. En definition av vad som menas med byggbar mark kan vara planlagd mark, alltså mark som är byggklar.

Rent fysiskt har Sverige en mycket god tillgång på mark. Per person är Sverige ett av västvärldens glesast befolkade länder med endast 26 invånare per kvadratkilometer.¹⁸ Den upplevda markbristen är en konstruktion som skapas av den svenska lagstiftningen och det svenska planeringssystemet och hur det används, inte ett objektivt fysiskt förhållande. Det kan till exempel noteras att mindre än en procent av Sveriges yta är bebyggd med bostäder och att totalt bara tre procent av Sveriges yta är bebyggd. Tätbefolkade länder som Danmark, Belgien och Nederländerna bygger mer småhus än Sverige. Eftersom det är kommunerna själva som är planmonopolister och därmed huvudansvariga för att arbetet bedrivs så att det upplevs finnas markbrist blir argumentet om markbrist oklart.

Begränsat utbud av mark för bostadsbyggande skapar höga markpriser, vilket försvårar bostadsbyggande. Konkurrensverket konstaterar i en studie¹⁹ att kommunerna inte reflekterar över orsakssambandet mellan kvantitet och pris på den lokala marknaden och att de genom sitt agerande begränsar och fördyrar nyproduktionen av bostäder. Det förefaller till och med som att många kommuner med avsikt använder sitt planmonopol för att driva upp markpriserna. De har stora egna markinnehav och vill maximera det ekonomiska utfallet av detta. Det agerar också för att hålla uppe priset på nyproducerade bostäder för att kunna få stora ersättningar av byggherrarna, till exempel i form av exploateringsbidrag. Det förefaller som att här finns ett exempel på en konflikt mellan samhällets intressen och kommunala ekonomiska särintressen.

¹⁷ Trädgårdsstaden – en hållbar stadsmiljö. En jämförande studie mellan småhusbebyggelse och kompakta stadsdelar, Anthesis,

¹⁸ Landguiden, Antal invånare per kvadratkilometer, Världsbanken (World Development Indicators, WDI)

¹⁹ Konkurrensverket, Rapport 2015:5 Byggbar mark?

När kommuner vill ta fram mer mark för att bygga bostäder finns det lagstiftning och faktorer som är viktiga att ta hänsyn till men som också förvårar för bostadsbyggandet. Det är framför allt miljöbalken och tillämpningen av regleringen av riksintressen, strandskydd och jordbruksmark som både var för sig och tillsammans komplicerar arbetet med att ta fram byggbar mark. Samtidigt är det viktigt att dessa faktorer beaktas i markanvändningen.

Ekologisk hållbarhet utgår från insikten att mänskliga samhällen är beroende av fungerande ekosystem. Naturen tillhandahåller livsnödvändiga funktioner – som reglering av klimat och vatten, biologisk produktion och livsmiljöer för växter och djur – vilka tillsammans utgör grunden för både mänskligt välbefinnande och långsiktig samhällsutveckling.²⁰ Hur mark används är enligt forskningen en av de mest avgörande faktorerna för dessa systems tillstånd.

Minskad biologisk mångfald leder ofta till försämrade ekosystemtjänster, såsom pollination, vattenrening och klimatanpassning, vilket påverkar samhällens motståndskraft och grundläggande funktioner.²¹ I urbana miljöer kan detta även ta sig uttryck i ökad värmestress och större sårbarhet vid extrema väderhändelser.

Samtidigt är naturmark i praktiken en irreversibel resurs. När ekologiskt värdefulla miljöer exploateras är de mycket svåra att återskapa, vilket innebär långsiktiga konsekvenser för ekosystemens stabilitet.²²

Därtill visar analyser som *Nature Security Assessment* att förlust av ekosystem kan få bredare samhällseffekter, bland annat genom påverkan på vattenförsörjning, hälsa och globala försörjningskedjor. Rapporten betonar hur sådana förändringar kan ge upphov till kedjoeffekter och bidra till ekonomisk och geopolitisk instabilitet.²³

²⁰ Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-being Synthesis*. Washington, DC: Island Press. KTH – Kungliga Tekniska högskolan (u.å.). Ekologisk hållbarhet. Tillgänglig via: <https://www.kth.se/om/miljo-hallbar-utveckling/ekologisk-hallbarhet>.

²¹ IPBES, *Assessment report on pollinators, pollination and food production*, IPBES Secretariat, 2016; H. Tunón och K. Sandell (red.), *Biologisk mångfald, naturnyttor och ekosystemtjänster*, SLU, 2021.

²² Naturvårdsverket, *Global utvärdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, 2020.

²³ Department for Environment, Food & Rural Affairs (Defra), *Nature security assessment on global biodiversity loss, ecosystem collapse and national security*, London, 2026.

Även när enskilda ingrepp framstår som begränsade kan de sammantaget leda till betydande kumulativa effekter, där flera mindre förändringar över tid påverkar landskapets ekologiska funktioner.²⁴

Sammantaget framstår ianspråktagande av mark som en central fråga för ekologisk hållbarhet, där riskerna inte enbart är direkta utan i hög grad kopplade till långsiktiga och svåröverblickbara förändringar.

Men även när alla dessa faktorer beaktas är det sammantaget orimligt att markbrist skulle vara en fysisk objektiv faktor i Sverige som omöjliggör småhusbyggande på en nivå som tillgodoser hushållens värderingar. Det kan däremot beskrivas som en juridisk eller politisk markbrist där olika regelverk, planeringssystem och incitament skapar brist på byggbar mark för bostäder. Eller att det komplicerade regelverket för att beakta olika relevanta begränsningar och aspekter med tiden kommit att skapa ett allvarligt regleringsmisslyckanden. Produktivitetskommissionen²⁵ hävdade att det som ofta uppfattas som marknadsmisslyckande på bostadsmarknaden i själva verket är ett regleringsmisslyckande.

2 Social hållbarhet

När det gäller social hållbarhet har småhusområden med eget ägande stora fördelar. Det finns enligt polisens särskilda lista över utsatta områden inga utsatta områden som består av mestadels småhus. Det kan förklaras med bostadsområdenas fysiska egenskaper och att småhusområden i praktiken domineras av eget ägande, vilket i sig medför särskilda kvalitéer till ett bostadsområde.

I en ny omfattande genomgång av forskning och empiri kring social hållbarhet konstateras att trädgårdsstaden har mycket stora fördelar ur detta perspektiv jämfört med den täta staden.²⁶ De sociala hållbarhetsaspekter som studeras har valts utifrån vad Green Building Council använder i sitt hållbarhetscertifieringssystem Citylab.

²⁴ R. Kløcker Larsen et al., Omtvistade landskap: Navigering mellan konkurrerande markanvändning och kumulativa effekter, Naturvårdsverket, 2020; Naturvårdsverket, Kumulativa effekter i miljöbedömningar, 2023.

²⁵ SOU 2025:96, Fler möjligheter till ökat välbefinnande

²⁶ Trädgårdsstaden 2.0 – En hållbar stadsmiljö. Anthesis/TMF.

De faktorer som ingår i studien är

- Trygghet
- Grönområden
- Kollektivtrafik
- Serviceutbud
- Variation av bostadstyper
- Ljudmiljö
- Luftkvalitet
- Dagsljus

Analysen visar att den sociala hållbarhetsprestandan är betydligt högre i trädgårdsstaden än i täta stadsdelar. Den sociala hållbarhetsprestandan är bättre i trädgårdsstaden för sex av de åtta undersökta kriterierna, nämligen trygghet, grönområden, variation av bostadstyper, ljudmiljö, luftkvalitet och dagsljus. Värt att notera är att trygghet är den faktor som av de boende tillmäts överlägset störst betydelse och där är trädgårdsstaden en klar vinnare. En annan aspekt som att ett flertal studier har lyft fram är att faktorn *Grönområden* har stor positiv betydelse för barns uppväxtvillkor. Förutom att flest parametrar talar till trädgårdsstadens fördel är det också så att de faktorer som kan anses vara av störst betydelse tillhör de som gynnas av trädgårdsstaden jämfört med den täta staden.

Flera aktörer har lyft fram att social hållbarhet är den mest svårdefinierade parametern av de tre hållbarhetsaspekterna. Det har framhållits av bland andra Boverket, Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Hållbar Stad och Sveriges Allmännyttan. Boverket identifierar i sin kunskapsöversikt över socioekonomiska aspekter fem prioriterade teman kring hur den sociala hållbarheten kan stärkas i socioekonomiskt svaga områden:

- *Helhetssyn*: att kombinera fysiska och sociala åtgärder.
- *Variation*: i funktioner, boendeform och gestaltning.
- *Samband*: att länka samman olika delar av staden.
- *Identitet*: både i betydelsen identifieringen med "sitt" bostadsområde och områdets utåtriktade identitet i staden eller området.
- *Inflytande och samverkan*: att områdesförnyelse ska utgå från dem som bor i området och genomföras i samverkan mellan berörda aktörer.

Särskilt de två sista punkterna pekar på fördelarna med egnahemstanken. Både det upplevda och det faktiska inflytandet över boendet är större för den som äger sitt boende, vilket gynnar viktiga parametrar som engagemang, ansvar och medskapande. Detta i sin tur ökar möjligheterna att identifiera sig med sitt bostadsområde, genom att skapa en känsla av samhörighet, tillhörighet och att bygga upp förtroendefulla relationer i, och med, närområdet.

Sammantaget förefaller det vara klarlagt att social hållbarhet är en pluspost för småhus, särskilt i äganderätt, jämfört med flerbostadshusbebyggelse och definitivt inget som planmonopolisten kan använda som argument för att avsiktligt motverkar småhusbyggande.

3 Ekonomisk hållbarhet

Ett argument för att bygga bostäder tätt placerade bredvid varandra och även ovanpå varandra är att kostnaderna för olika slags infrastruktur (vatten och avlopp, el, fjärrvärme och vägar) blir lägre om många hushåll bor på en mindre yta.²⁷

Här måste först sorteras ut vilka av dessa kostnader som är externa och kan motivera politisk styrning. Det vill säga belastar andra än den som fattar beslut om vart man vill bo. Om anslutningskostnaderna för vatten och avlopp i ett småhusområde bärs av fastigheterna utgör kostnaderna ingen extern samhällsekonomisk kostnad utan är en internaliserad kostnad som inte kan användas som ett argument för politiska ingrepp. Om det finns högre externa kostnader förknippade med att bygga ett småhusområde jämfört med ett bygga ett flerbostadshusområde och drabbar skattebetalarna blir det en fråga om proportionalitetsvärdering. Är dessa tillkommande kostnader så höga att det offentliga bör förhindra att småhus byggs även om medborgarna önskar sådana?

Det kan också vara att kommunala planerare analyserar frågan utifrån ett kommunalekonomiskt särintresseperspektiv och inte utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Målet utifrån samhällets bästa är inte att minimera kostnader utan att maximera förhållandet mellan nyttan och kostnaderna av en viss åtgärd. Jämför till exempel med planeringen av järnvägssystemet. Om målet är att minimera samhällets

²⁷ Se exempelvis Den verkliga trädgårdsstaden av Hyresgästföreningen/Spacescape

infrastrukturkostnader borde stora delar avvecklas. Om nyttan vägs in kanske järnvägsnätet ska byggas ut trots att det är dyrt. På samma sätt kan frågan om det är hållbarast ekonomiskt att bygga bostäder ovanpå varandra i hus tätt placerade bredvid varandra eller bredvid varandra med trädgårdar endast avgöras om även nyttan, det vill säga främst hushållens värderingar, vägs in.

Sammanfattningsvis är det uppenbart så att kostnaderna för olika slags infrastruktur kopplade till bostadsutveckling är högre med en rymligare struktur, till exempel friliggande småhus jämfört med ett höghus. Däremot är det inte självklart om den samhällsekonomiska kalkylen förbättras eller försämras, vilket är den centrala frågan. Det beror på hur hushållen värderar ökad tomtstorlek med mera. Det är också viktigt att hålla isär internaliserade och externa kostnader i beslutsunderlagen inför ett politiskt ställningstagande.

Ett särskilt argument som ibland åberopas i diskussionerna kring småhus och den attraktiva trädgårdsstaden är att det skulle finnas fördelar kopplade till ekonomisk tillväxt att folk bor tätt. Detta syftar på så kallade agglomerationseffekter som via exempelvis förtätning och koncentration av människor, byggnader och ekonomisk verksamhet till en specifik plats skulle innebära att BNP i slutändan blir högre. Mekanismerna brukar främst beskrivas som;

- *Lärande* – genom att träffa många andra sprids och vidareutvecklas kreativitet, idéer och kunnande
- *Matchning* – en förvärvsarbetandes kompetens kan matchas mot specialiserade arbetsuppgifter hos en specifik arbetsgivare
- *Delning* – flera kan dela på offentliga och privata anläggningar, infrastruktur och utrustningar och på marknader och risker. Det innebär ett effektivare utnyttjande av resurser och en mer specialiserad, diversifierad och anpassningsbar arbetsmarknad.

En sammanställning av forskningen kring detta visar dock att dessa effekter skapas av hur arbetsplatser är lokaliserade, inte av hur folk bor. Se till exempel professor Maria Börjessons SNS-rapport *Kan investeringar i transportinfrastruktur öka produktivitet och sysselsättning?* Även den kände stadsforskaren Edward Glaeser har påpekat att fördelarna med agglomeration tycks vara lika stora i utbredda städer, som i Silicon Valley där

människor bor glest och bilpendlar till jobbet, som i tätare stadskärnor som centrala Detroit.

Sammantaget är det svårt att se att de samhällsekonomiska externa kostnaderna som drabbar andra än de berörda skulle vara av sådan storlek att planmonopolisten kan använda dem som argument för att motverka att hushållens bostadsönskemål får styra.

4 Kommunala politiska och ekonomiska incitament

En aspekt som framförts är att delegeringen av skyldigheterna enligt PBL, de av riksdagen beslutade bostadspolitiska målen med mera, kommit att uppfattas som en rättighet att använda det planmonopol som en kommun fått för att tillgodose lokala intressen, även när det kan anses vara lokala särintressen i konflikt med vad som är bäst för samhället som helhet. Det kan till exempel gälla omfattningen och inriktningen på bostadsproduktionen. De funktionella motiven för kommunalt självstyre – att vissa beslut bäst fattas på den nivån – får träda tillbaka för ett maktperspektiv.

En intressant aspekt som kan vara av stor betydelse för bostadspolitiken är därför hur makt, ansvar, skyldigheter och befogenheter ska fördelas mellan stat, regioner och kommuner.²⁸ Det finns argument för en långt driven lokal självstyrelse och argument mot en sådan. Forskningen visar att svaret på vad som är lämpligast varierar beroende på vilken uppgift det gäller. Några generella principer kan vara vägledande för att utvärdera detta.

Argument för en decentralisering är bland annat ökade möjligheter att anpassa utbudet till lokala preferenser, informationsfördelar om lokala förutsättningar påverkar hur den aktuella verksamheten ska utföras och ökade möjligheter till insyn och ansvarutkrävande när beslutsfattarna finns närmare medborgarna. Även utveckling genom ”konkurrens” när olika kommuner utför arbetet på olika sätt brukar nämnas.

Mot detta kan anföras att decentralisering ger variationer i hur den aktuella tjänsten eller varan tillhandahålls, vilket kan anses negativt. En annan negativ konsekvens kan vara att ett beslut som är effektivt i ett lokalt perspektiv kan

²⁸ Frågan diskuteras utförligt i ett stort forskningsprojekt, se Staten och kommunerna, SNS förlag 2003, Per Molander red. Se även Statskontorets rapport Statens styrning av kommunerna, 2016:24 och slutbetänkandet av kommunutredningen, SOU 2020:8.

vara ineffektivt i ett nationellt perspektiv. Detta kan vara särskilt framträdande om det finns nationella mål för området och om det finns så kallade överspillningseffekter, det vill säga vad som görs i en region påverkar utfallet i en annan region.

Utifrån dessa principer kan resonemang föras om på vilken nivå olika varor och tjänster ska tillhandahållas. En kategori av tjänster är offentliga tjänster som främst rör lokala intressen. Det kan vara parker, bibliotek och VA-nät. Där finns i stort sett bara effektivitetsaspekter och dessa talar för långt driven decentralisering. I takt med att olika tjänster har ökad påverkan även på andra regioner ökar motiven för att staten styr verksamheten även om den fortsatt effektivast tillhandahålls lokalt. Exempel kan vara större vägar och miljöfrågor. Det finns också tjänster som visserligen kan tillhandahållas effektivast lokalt, men som också fyller viktiga nationella funktioner. Det kan vara skola, sjukvård och försvar. Här blir argumenten för nationell styrning starka även om utförandet effektivast sker lokalt. Klasstorlekar, läroplaner och vården bör enligt många uppfattning vara nationellt likvärdiga. För försvarsfrågor och energiproduktion finns naturligtvis stora överspillningseffekter som talar emot en långt driven decentralisering.

Ett intressant specialfall utgörs av bostadsförsörjning. Där kan två mål riksdagen beslutat om studeras:

- Långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.
- Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Planeringen ska syfta till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Det kan konstateras att det finns mycket stora överspillningseffekter mellan lokala aktörer i denna fråga. Om en kommun inte tillskapar bostäder som svarar mot behoven påverkas närliggande kommuner på olika sätt. Särskilt när flera kommuner utgör en gemensam arbets- och bostadsmarknad.

Ett problem är också att ansvarsutkrävandet från medborgarna är grumligt i bostadspolitiken. 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? Kreditrestriktionerna?

Kommunerna som planlägger för lite? Byggherrarna som vill begränsa utbudet? Byggmaterialleverantörerna 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 någon som är ansvarig.

Den delegering av skyldigheter som staten gett till kommunerna att uppfylla olika mål för samhället och där planmonopolet är ett verktyg har kommit att uppfattas som en delegering av rättigheter att användas för att tillgodose kommunala intressen, även om det innebär att nyttan för samhället totalt försämras och strider mot riksdagens mål och uppdrag till kommunerna.

Detta är en problematik som har utvecklats med tiden. Backar vi tillbaka några årtionden fanns inte denna problematik. Då dominerade en samsyn mellan stat och kommun om vilka problem som fanns och vilka åtgärder som olika parter kunde bidra med. Inom bostadspolitiken kan vi se hur arbetet med egnahemsrörelsen eller miljonprogrammet bedrevs. På nationell nivå fanns en uppfattning om problemet och vad som borde göras, ofta också kopplad till en statlig finansiering. Kommunerna delade denna uppfattning och alla bidrog på de sätt de kunde. I dag saknas denna samsyn och det kan finnas konkurrerande uppfattningar. Ur ett nationellt samhällsekonomiskt perspektiv kan det vara uppenbart att det borde byggas fler småhus i kranskommuner kring Stockholm. Behoven är stora och det är lönsamt. De flesta kommuner vill dock inte planera för en omfattande småhusbebyggelse på grund av konkurrerande kommunala intressen.

Svenska kommuner har en lagstadgad skyldighet att planera för bostadsförsörjningen, vilket inkluderar bostadsbyggande. Kommunerna har även en lagstadgad skyldighet att varje mandatperiod anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen. Dessa lagkrav innebär inte att kommunen är skyldig att bygga bostäder själva, men de måste genom planering och handlingsplaner skapa förutsättningar för bostadsbyggande och säkerställa att bostadsbehoven i kommunen kan tillgodoses. I bilaga 2 redovisas dessa lagstiftningar.

En rimlig tolkning av kraven – att i *översiktsplanen* redovisa hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, kravet i *bostadsförsörjningslagen* att skapa förutsättningar för att alla i kommunen ska kunna leva i goda bostäder och *riksdagens mål* om långsiktigt väl fungerande

bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven – är att kommunerna i en region med mycket höga småhuspriser och en andel småhus i beståndet långt under rikssnittet eller de önskemål hushållen ger uttryck för i olika underökningar skulle var skyldiga att prioritera småhusbyggande.

Ett principiellt problem är alltså att det kommunala självstyret i huvudsak diskuteras som en maktfördelning och inte utifrån ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv, det vill säga vad som är bäst för samhället som helhet.

Det kommunala planmonopolets egentliga syfte är att kommunerna ska ha ett verktyg för att ta ett helhetsansvar för den fysiska samhällsutvecklingen – med målet att skapa hållbara, jämlika och funktionella livsmiljöer – samtidigt som det balanserar enskilda och allmänna intressen på lokal nivå. Men när diskussioner uppstår om att det skulle kunna vara till gagn för samhället som helhet om vissa beslut fattades på en annan nivå eller på annat sätt avfärdas det ofta bara med motivet att det inskränker på den kommunala självstyrelsen och planmonopolet, det vill säga enbart maktförhållandena förs fram, inte vad som är bäst för samhället.

Samhällsekonomisk effektivitet

Samhällsekonomi handlar om hur samhällets resurser kan användas effektivt. Om hushållning med knappa resurser och därmed om hur val görs mellan olika alternativ så att resurser används där de gör mest nytta för samhället. Till exempel hur ett markområde ska användas. Det kan i detta sammanhang beskrivas både som en metod att ta sig an ett problem som en uppfattning om hur intressen ska vägas mot varandra. Samhällsekonomisk effektivitet innebär att vi uppnår största möjliga sammanlagda nytta av landets samlade resurser och totalt sett högsta möjliga nivå på levnadsstandard för befolkningen i samhället. På många samhällsområden är samhällsekonomisk effektivitet en självklar utgångspunkt. Men inte på bostadsområdet.

När det kommer till beslut om markanvändning – till exempel upprättande av detaljplaner för bostadsbebyggelse – blir det regelmässigt fråga om prövning enligt både plan- och bygglagen och miljöbalken. Här uppstår en problematik eftersom plan- och bygglagen karaktäriseras av intresseavvägningar, medan miljöbalken mer har karaktären av skyddslagstiftning. Miljöbalkens skyddsregler ger små eller inga möjligheter

att göra en avvägning mellan skyddsintresset och värdet av bostadsbyggandet. En effekt kan då bli att bostadsbyggande med stort samhällsekonomiskt värde hindras, trots att skadan kan vara liten för det intresse som miljöbalken avser att tillgodose.

Både plan- och bygglagen och miljöbalken är skrivna så att de styrs av värdeord som väsentlig, rimlig, påtaglig eller god. Det innebär att en möjlighet till flexibilitet och avvägningar skapas, men det kan samtidigt skapa oklarheter kring hur dessa ospecificerade uttryck ska omsättas till reella beslut. Denna typ av avvägningar skulle i stället i större utsträckning kunna grundas på en samhällsekonomisk analys där negativa och positiva effekter systematiskt beaktas och så långt som möjligt preciseras och värderas. Om detta kan göras på ett transparent och förutsägbart sätt uppstår stora vinster genom både att rätt beslut kan fattas och genom markant förkortade ledtider i plan- och byggprocessen.

Strandskydd och jordbruksmark är exempel på lagstiftning, där stora mark- och vattenområden på ett ofta schablonmässigt sätt har fått ett strikt skydd och undantagits från samhällsekonomiska värderingar. Skyddsvärdet kan variera kraftigt men omfattas av samma skydd. Geografiska områden kan även ha pekats ut som riksintressen, vilket inte innebär att det är förbjudet att bygga bostäder där men att åtgärden måste prövas mot det utpekade intresset. Trots att en avsedd bebyggelse är noga övervägd i form av planering enligt plan- och bygglagen, kan miljöbalkens regelsystem leda till att byggandet hindras utan möjlighet till en sammanvägd analys och beslut utifrån ett helhetsperspektiv

Miljöbalken är ett omfattande regelverk som bland annat syftar till hushållning med mark- och vattenområden, skydd av natur och hantering av miljöfarlig verksamhet.²⁹ I miljöbalken anges mål som kan vara oförenliga utan att det har angetts hur avvägningen ska göras. Några exempel ur balkens 1 kap. 1 §:

”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas, den biologiska mångfalden bevaras, mark, vatten och fysisk miljö i övrigt

²⁹ Miljöbalk (1998:808)

används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.”

Samt den centrala upplysningen i 7 § att:

”Kraven...gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.”

Samtliga regelverk syftar i grunden till att korrigera olika så kallade marknadsmisslyckanden som kan finnas. Det vill säga att en beslutsfattare (exempelvis en byggherre) inte beaktar alla samhällsekonomiska aspekter på ett korrekt sätt. Till exempel att skydda en hotad art, hur grannarna påverkas, vikten av att bevara stränder och jordbruksmark.

Samma principproblem finns inom trafik- och infrastrukturpolitiken, det vill säga att ett hushåll som planerar en resa eller ett företag som ska transportera varor inte beaktar alla samhällsekonomiska aspekter på ett korrekt sätt. Där handlar det om samhällsekonomiska externa effekter som miljöpåverkan, väglitage, olyckor med mera. Myndigheterna på området tillsammans med forskare har därför utvecklat en metodik som ligger till grund för beslut kring volym och inriktning på infrastrukturinvesteringar. Den ligger också till grund för skatter på transportområdet vars syften är att korrigera för externa effekter så beslutsfattarens incitament blir så lika de samhällsekonomiska som möjligt.

Myndigheten Trafikanalys analyserar detta kontinuerligt. Metoden har starkt stöd i forskningen och är väl beprövad. En vanlig fördom är att det inte går att värdera de effekter som ingår i beslutet. Men mer än många tror kan mätas. I transportsektorn finns det till exempel ett bestämt värde på att någon dör i trafiken.

Beslut kring bostadsplanering enligt PBL och Miljöbalken skulle som huvudregel kunna baseras på en samhällsekonomisk bedömning med mindre inslag av politik, juridik och ekonomiska särintressen än i dag. Lagstiftningen skulle kunna reformeras så att det framgår att domstolar och myndigheter i sina prövningar kring frågor som regleras av PBL och Miljöbalken som huvudprincip ska basera sina ställningstaganden på samhällsekonomiska bedömningar. Sådana bör redovisas och baseras på transparenta och kända bedömningsgrunder och värderingar.

Ett exempel på en fråga som skulle kunna hanteras på ett mer rationellt sätt om samhällsekonomiska metoder tillämpades är frågan om när jordbruksmark får tas i anspråk för bostadsbebyggelse. Betydande problem har skapats av att detta styrs av den juridiska termen ”väsentligt samhällsintresse” och den praxis som domstolarna utvecklat utifrån detta utan att politiska beslut fattats. Enstaka småhus är nämligen inte ett ”väsentligt samhällsintresse”. Det är däremot en storskalig exploatering. Det rationella ur samhällets perspektiv är naturligtvis att ett litet samhällsintresse – till exempel ett småhus – bör tillåtas om den samhällsekonomiska kostnaden av förlorad jordbruksmark är liten/lägre. Större kostnader av förlorad jordbruksmark kan tillåtas vid ett stort bostadsprojekt (”väsentligt samhällsintresse”). Nu saknas rationell reglering av mindre småhusprojekt. Det inflytande som EU:s definitioner av jordbruksmark kopplat till EU:s stödregler fått ger inte en fullständig eller rättsligt relevant bild av jordbruksmarkens värde och komplicerar frågan ytterligare.

Produktivitetskommissionen³⁰ återkommer upprepade gånger i sin analys till fördelarna med om samhällsekonomiska analyser och perspektiv skulle väga tyngre än i dag. Det kan dels handla om att principiellt tillämpa det samhällsekonomiska synsättet för att hantera en fråga, dels om att tillämpa de strukturerade metoderna för att väga samman olika effekter av en viss åtgärd.

En fråga som aktualiseras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är underproduktionen av byggrätter för småhus³¹. Professor Hans Lind skriver i en artikel att småhustomter i utkanten på större städer kan kosta 2–3 miljoner kronor, men inte borde kosta mer än en halv miljon kronor om kommunerna tog sitt ansvar och planlägger i den omfattning som är motiverat utifrån samhällets bästa. Skillnaden är en konsekvens av den utbudsbrist som kommunerna skapar genom sitt sätt att hantera planmonopolet.

Forskaren Ingemar Bengtsson menar att det empiriskt går att belägga att kommunerna underproducerar byggrätter för bostäder på ett sätt som skapar betydande samhällsekonomiska problem. Bengtsson pekar på de stora prissprång som på många orter skapas på mark när kommunen antar en

³⁰ SOU 2025:96, Fler möjligheter till ökat välbefinnande.

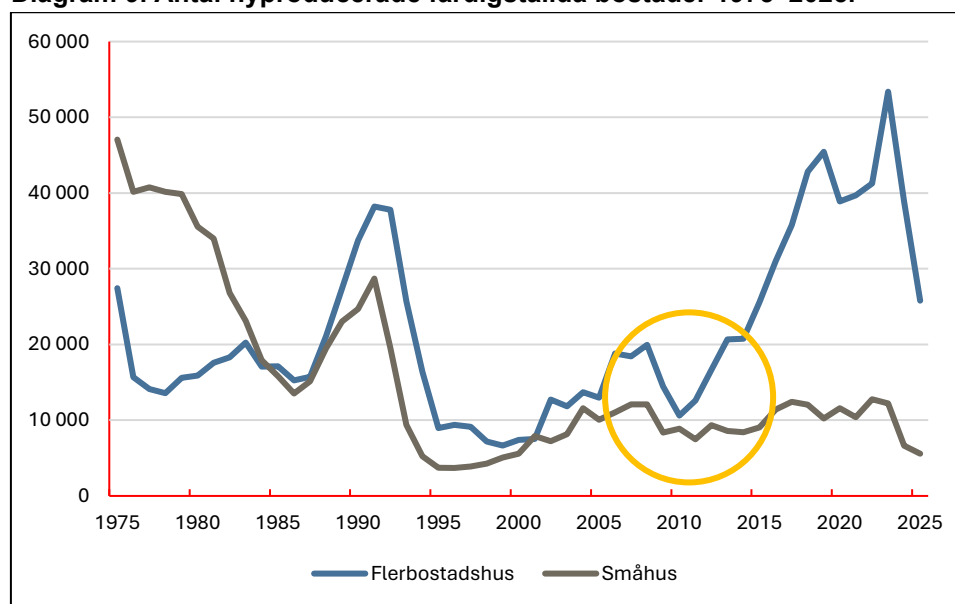
³¹ Se Hans Lind, Markfrågan: Dags att ta grundlagen på allvar eller Ingemar Bengtsson, Bostadsbrist och kommunens roll i bostadsförsörjningen.

detaljplan som medger bostadsbyggande. Sådana förekommer inte på en samhällsekonomiskt effektiv marknad. Vidare diskuterar Bengtsson vilka orsaker som kan finnas till att kommunerna agerar på detta sätt i stället för att optimera det samhällsekonomiska utfallet. Förutom ekonomiska fördelar för kommunen av att fördyra mark redovisar Bengtsson bland annat olika politiska incitament för att begränsa byggandet, det vill säga de befintliga boendes/väljarnas önskemål, och förekomsten av att tjänstemän kan påverka processerna utifrån egna värderingar.

5 Ekonomiska incitament för byggherrar som inte grundas på samhällsekonomiska eller marknadsmässiga skäl

Det finns ett antal ekonomiska incitament som förefaller ha stor betydelse och som sammanfaller med den märkliga utvecklingen efter 2010.

Diagram 9. Antal nyproducerade färdigställda bostäder 1975–2025.



Källa: SCB

När bostadsefterfrågan ökar och priserna stiger för både bostadsrätter och småhus ökar byggandet av lägenheter i flerbostadshus kraftigt från år 2010, framför allt bostadsrätter, men småhusbyggandet ligger oförändrat kvar på samma låga nivå.

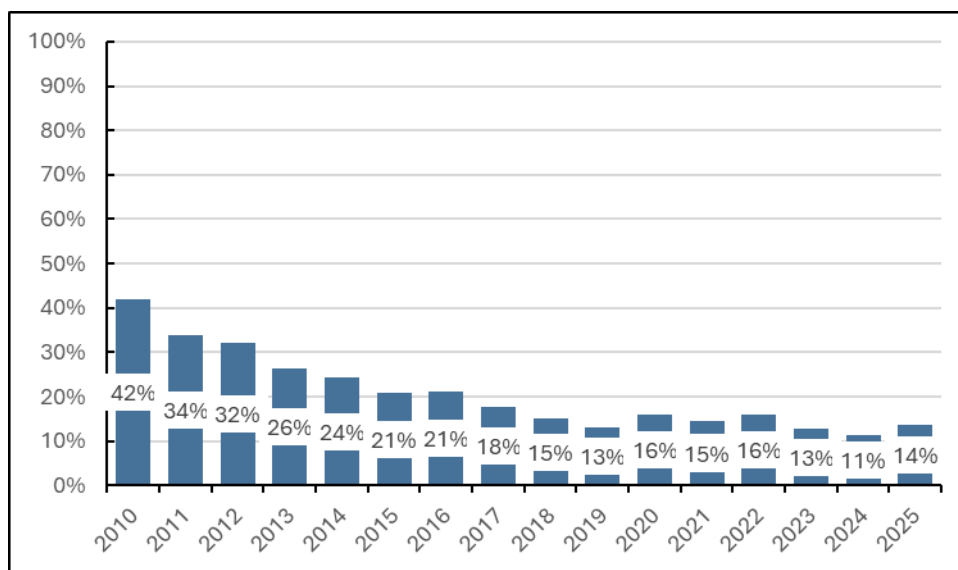
Som framgår av diagrammet ovan har alltid byggandet av olika bostadstyper historiskt rört sig i samma riktning om än med olika styrka beroende på statliga stöd. Men efter 2010 bryts det mönstret.

I en forskningsrapport från KTH³² dras slutsatsen att en central förklaring är att en markant olikformig beskattning infördes som missgynnar småhus.

I rapporten står bland annat:

”Typiskt sett bör utbudet på en marknad präglas av efterfrågan, och i Sverige visar undersökningar konsekvent stor efterfrågan på boende i ägda småhus, så kallade egnahem, då det är den boendeform flest svenskar vill bo i. Trots detta har byggandet av egnahem varit nedåtgående sedan 2010-talet, och andelen egnahem av totalt bostadsbyggande har minskat från ett genomsnitt på 38 procent av årlig bostadsproduktion under perioden 1999 till 2008, till ett genomsnitt på 25 procent för åren 2009 till 2025 och en andel på 11,8 procent år 2024.”

Diagram 10, Andelen nyproducerade bostadslägenheter i småhus med äganderätt, 2010–2025.



Källa: SCB

Den minskning av andelen egnahem som KTH-rapporten noterar finns även redovisad i delredovisning 5.³³ Från 2010 fram till 2025 har nybyggda småhus med äganderätt minskat från 42 till 14 procent som andel av det totala bostadsbyggandet i Sverige. År 2024 var den som lägst, 11 procent.

³² Herman Donner, KTH, Bostadsbyggandets incitamentsstrukturer: varför byggs det så få egnahem? 2026.

³³ En egnahemsrörelse för 2020-talet, Delredovisning 5, Egnahemskommissionären, LI2024:C

”En sannolik men sällan diskuterad förklaring till det observerade nedgången i byggandet av egnahem är en skattemässig snedvridning: att kapitalvinster på fastigheter kan undgå beskattning när de realiseras genom bolagsförsäljningar (så kallad paketering), medan motsvarande vinster beskattas fullt ut vid direktförsäljning av fastigheter.

Denna skillnad innebär att utveckling av flerbostadshus – särskilt bostadsrätter – är skattemässigt mer fördelaktig än utveckling av egnahem. Vid egnahemsutveckling utlöses både bolagsskatt på kapitalvinsten och stämpelskatt på transaktionspriset, medan vinsten vid utveckling av bostadsrätter eller hyresrätter i praktiken kan skjutas upp som latent skatt. Detta ökar betalningsförmågan för mark i projekt för lägenheter relativt egnahem, vilket leder till att mark i konkurrens allokeras till flerbostadshus snarare än egnahem. Denna reform introducerades år 2003, i samband med att skattefrihet på näringsbetingade andelar infördes, och en teoretisk påverkan bör ske med en fördröjning som motsvarar tidsåtgången för att driva en detaljplaneprocess – vilket också observeras, då andelen egnahem av totalt byggande minskar från en topp år 2010.

Även möjligheten att lägga projekt- och produktionskostnader hos bostadsrättsföreningen gör bostadsrättsföreningar relativt sett mer attraktiva jämfört med egnahem. Det synliga priset för köparen blir högre vid egnahem än för bostadsrätten där en stor del av kostnaderna kan bekostas genom lån som tas upp av bostadsrättsföreningen. Även om denna skillnad funnits under en lång tid, så har stigande bostadspriser och reformer som bolånetak sannolikt gjort att betydelsen av denna fördel blivit större över tid och ytterligare gynnat bostadsrätter relativt sett direktägda boenden.”

Rapporten pekar vidare på att detta sammanfaller med att kreditrestriktioner infördes år 2010 vilket ytterligare gynnade bostadsrätter genom att de lån som läggs i föreningen inte omfattas av kreditrestriktionerna. Därmed krävs en lägre kapitalinsats från konsumenten och hushållens möjligheter att hantera kraven på amorteringar och kontantinsats ökar.

I ett räkneexempel visas att de snedvridande effekterna av skatterna kan vara mycket stora:

”Som ett första illustrativt exempel kan ett 6 hektar stort område (60 000 kvm) i Stockholmsregionen antas, där projektet börjar som råmark utan byggrätt. Antas att sådan handlas för omkring 250 kronor per kvadratmeter innan initierad detaljplaneprocess, motsvarar det ungefär 15 miljoner kronor. När marken detaljplaneras för bostäder uppstår däremot en mycket stor värdestegring. I detta exempel antar vi att marken i ett färdigt bostadsprojekt kan bära ett värde om ungefär 175 miljoner kronor vilket innebär en kapitalvinst på 160 miljoner kronor.

Om vi också antar att området kan utvecklas antingen som egnahem eller som bostadsrätter så kan ett projekt för egnahem resultera i 80 hus om 150 kvadratmeter, vilka säljs för 9,3 miljoner kronor per hus. De totala intäkterna blir då ungefär 744 miljoner kronor. Om det kostar 24,000 kronor per kvadratmeter boyta är de totala byggkostnaderna 288 miljoner kronor. Vatten, avlopp och projektering kan antas kosta 80 miljoner kronor och försäljning och finansiering 50 miljoner kronor. Med ett avkastningskrav på 20 procent av den totala intäkten (149 miljoner kronor) blir de totala kostnaderna exklusive mark 567 miljoner kronor. Således bär projektet ett markpris på cirka 177 miljoner kronor.

I det alternativa scenariot, där marken utvecklas för 200 bostadsrättslägenheter på i genomsnitt 70 kvadratmeter så kan dessa säljas för 76,000 kronor per kvadratmeter vilket ger en total intäkt på 1,064 miljoner kronor. Byggkostnaden kan antas vara 32,000 kronor per kvadratmeter boyta, vilket ger en total byggkostnad på 448 miljoner kronor. Exploaterings- och platskostnader kan antas vara 140 miljoner kronor, och försäljning och finansiering 90 miljoner kronor. Samma avkastningskrav som ovan på 20 procent av försäljningsvärdet motsvarar 213 miljoner kronor. De totala kostnaderna exklusive mark blir således 891 miljoner kronor. Projektet bär ett markpris på 173 miljoner kronor vilket är snarlikt ovan egnahem-scenario. Beslutet att utveckla marken för antingen egnahem eller lägenheter kan då antas vara en konsekvens av lokal efterfrågan och fastighetsutvecklarens specialisering.

I bägge fallen är markvärdet som projekten bär snarlika (177 respektive 173 miljoner kronor) och planvinsten blir därför ungefär 160 miljoner kronor vid ett markvärde på 175 miljoner kronor. Men, tar vi nu hänsyn till skillnader i beskattning ter sig då fastighetsutveckling för lägenheter långt mer lönsamt. För egnahem-scenariot realiseras planvinsten genom en fastighetsöverlåtelse och beskattas med 20,6 procent, vilket motsvarar 33 miljoner kronor.

Om marken överläts till hushåll tillkommer en stämpelskatt på 1,5 procent vilket motsvarar ytterligare 11 miljoner kronor. För en total skattekostnad på 44 miljoner kronor. Skall marken utvecklas för egnahem bär projektet nu endast ett markpris på ungefär 133 miljoner kronor.

Rapporten lyfter också problemet att det förefaller som att konsumenterna inte värderar lån i föreningen på ett korrekt sätt jämfört med egna lån. Flera uppgifter från branschen gör gällande att om det lån som kan kopplas till en bostadsrätt ökas med till exempel en miljon kronor i föreningen behöver inte priset sänkas med en miljon kronor utan med ett lägre belopp. Trots att lån i föreningen saknar avdragsrätt. Denna brist i hushållens kunskap och agerande kan utnyttjas av byggherrar för att höja det verkliga priset och göra byggande i bostadsrättsform ännu attraktivare. Det skulle även givet de förutsättningar som gäller kunna ses som att hushållen köper en finansiell tjänst av byggherren som det är rimligt att hushållet betalar för. Min uppfattning är dock att det inte är rimligt att betrakta ökad skuldsättning med sämre avdragsrätt som ett önskvärt konsumentbeteende ur samhällets perspektiv. Detta bör ses som en oönskad biverkan av kreditrestriktionerna och andra förutsättningar som konsumenten möter.

Stämpelskatteproblematiken har behandlats i en tidigare delredovisning. Denna kan skapa en extrakostnad på flera hundra tusen kronor för ett småhus med äganderätt jämfört med en bostadsrätt.³⁴

De effekter som beskrivits ovan styr formellt valet av upplåtelseform (äganderätt eller bostadsrätt) och inte valet mellan bostadstyp (småhus eller flerbostadshus). Men i praktiken är småhus så starkt förknippat med äganderätt att incitament som missgynnar den upplåtelseformen också styr bostadskonsumenter bort från denna bostadstyp och även missgynnar

³⁴ Se delredovisning 3, Kostnader som begränsar möjligheterna att bygga småhus.

småhus i konkurrensen om den begränsade tillgången på mark som det svenska systemet skapar. Skatteeffekten styr också mot att allt fler småhus som byggs numera upplåts med bostadsrätt och inte som äganderätt, i dag ungefär en av fem i Sverige³⁵ och två av fem i Stockholmsregionen. Att småhus byggs med andra upplåtelseformer än äganderätt är inget principiellt problem ur denna utrednings perspektiv. Problemet är att gynnandet av bostadsrätter och missgynnandet av äganderätt i praktiken innebär att småhusbyggande motverkas.

Intressant i sammanhanget är den undersökning som gjorts kring konsumenternas inställning till BRF kontra äganderätt i villor och radhus³⁶. Vad gäller villor föredrar nära 100 procent äganderätt medan det för radhus finns en större acceptans för bostadsrättsformen även om en majoritet föredrar äganderätt även där.

Frågan om de samhällsekonomiska konsekvenserna av möjligheten att skattefritt sälja fastigheter i paketerad form har utretts tidigare. 2017 års utredning³⁷ drar bland annat slutsatsen att:

”Baserat på de faktiska effekterna, är det huvudsakliga syftet med att paketera en fastighet vid en transaktion att sänka skatten. De genomförda kartläggningarna och analyserna har utmynnat i att jag ... bedömer att det är befogat att åtgärda de skatteeffekter som sammanhänger med paketerade transaktioner.”

Utredaren drar slutsatsen att skattekonsekvenserna vid en fastighetstransaktion i paketerad form i så stor utsträckning som möjligt ska motsvara de som uppkommer vid en direktförsäljning av samma fastighet. Utredningen berör inte de effekter som nu observerats, det vill säga att paketeringsmöjligheten ger ett markant och samhällsekonomiskt omotiverat lägre byggande av småhus. Dock konstateras att generellt skulle ett slopande av skattefrihet för transaktioner med paketerade fastigheter leda till lägre fastighetspriser, ett minskat byggande, ett mindre fastighetsbestånd och högre hyror/avgifter. Effekterna av att småhus med äganderätt beskattas fullt ut medan ett projekt med bostadsrätter via paketering kan undgå

³⁵ Se delredovisning 5, En egnahemsrörelse för 2020-talet.

³⁶ Demoskop. Allmänheten om boende nov 2023. TMF.

³⁷ SOU 2017:27, Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet

beskattning blir därför i praktiken en betydande styrning bort från byggande av småhus.

Utredningen lämnar även förslag på hur problemet med den olikformiga beskattningen kan åtgärdas utifrån att skatteeffekten inte ska vara avgörande för vilken transaktionsform som väljs när en fastighet ska avyttras. Utredaren skriver:

”Efter att ha analyserat olika alternativ till lagstiftning som motverkar skattefördelarna vid transaktioner med paketerade fastigheter har jag stannat för en modell där fastigheter under vissa förutsättningar anses avyttrade och åter förvärvade när aktier i ägarföretaget byter ägare (en s.k. avskattning av fastigheter).”

Utredningen ledde inte till några åtgärder³⁸. Om de samhällsekonomiska skador som uppstår till följd av styrningen mellan upplåtelseformer – och i praktiken bort från småhus – adderas till de samhällsekonomiska skador som 2017 års utredning pekar på förefaller det finnas skäl att vidta åtgärder. Endera i den riktning som den utredningen föreslog, det vill säga lagändringar som gör skattekonsekvenserna vid en fastighetstransaktion i paketerad form i så stor utsträckning som möjligt ska motsvara de som uppkommer vid en direktförsäljning av samma fastighet, eller genom att skatten vid utveckling av småhus med äganderätt reduceras så att neutralitet uppstår den vägen i stället.

Den ovan nämnda KTH-rapporten diskuterar också hur olikformigheten i beskattningen lämpligast kan åtgärdas. Till skillnad från 2017 års utredning argumenteras för att paketeringsmöjligheten har betydande fördelar som motiverar att möjligheten finns. Författaren menar att detta bidragit till en väl fungerande och likvid transaktionsmarknad, effektiv kapitalallokering och högre byggande i segment där de tillämpas. Därför förordas att neutralitet i stället skapas genom att reducera kapitalvinstbeskattningen av privatfastigheter (småhus med äganderätt).

KTH-rapporten³⁹ drar även slutsatsen att de negativa effekterna för nyproduktionen av småhus varit markanta. Rapporten redovisar att för de 15 åren mellan 2009 och 2024 skulle ungefär 155 000 fler egnahem i småhus

³⁸ I mars 2024 avskrevs ärendet.

³⁹ Herman Donner, KTH, Bostadsbyggandets incitamentsstrukturer: varför byggs det så få egnahem? 2026.

byggts vid en mer neutral beskattning. I relation till hela bostadsbeståndet betyder det enligt studien att ett av fjorton egnahem i Sverige ”saknas”.

En ytterligare aspekt som lyfts fram som hämmande för småhusbyggande är hur fastighetsskattereglerna för obebyggd mark är utformade.⁴⁰

Andra forskare har lyft fram att det går att belägga att många kommuner i praktiken ransonerar byggrätter jämfört med vad som är samhällsekonomiskt rationellt och att detta kan beläggas empiriskt genom bland annat de stora prissprång som uppstår mellan råmark och när marken detaljplaneras för bostäder.⁴¹ I en sådan situation styrs byggherrarnas intresse bort från att tillgodose hushållens behov och efterfrågan och mot vad som maximerar vinsten givet den begränsade tillgången på byggrätter. Detta har länge i praktiken varit att bygga små bostäder i höga hus eftersom det maximerar vinsten per kvadratmeter byggrätt. Detta är troligen en viktig förklaring till den märkliga dominansen av små lägenheter i det svenska bostadsbyggandet under de senaste åren. En jämförelse kan göras med hur marknaden för fordon skulle bete sig om den styrdes av kommunala ”bilrätter”. Vid fri tillgång som i dag kan alla typer av behov tillgodoses med ett varierat utbud. Om antalet nyregistreringar begränsades skulle bilförsäljarna prioritera det som maximerar vinsten givet den restriktionen och utbudet skulle bli både ensidigt och begränsat. Skulle dessutom statliga subventioner (läs investeringsbidraget för hyresrätter) utgå för vissa bilstorlekar så skulle det förstärka slagsidan i utbudet.

⁴⁰ Se John Sandblad, Slopa straffskatten för självbyggare, Bostadspolitik.se, juni 2026.

⁴¹ Se Hans Lind, Markfrågan: Dags att ta grundlagen på allvar eller Ingemar Bengtsson, Bostadsbrist och kommunens roll i bostadsförsörjningen.

Sammanfattningsvis finns det alltså flera ekonomiska incitament som motverkar småhusbyggandet och som är särskilt markanta efter år 2010, då småhusbyggandet försvagades dramatiskt jämfört med byggandet av bostäder i flerbostadshus:

- Kapitalvinster på fastigheter kan undgå beskattning när de realiserar genom bolagsförsäljningar (så kallad paketering), medan motsvarande vinster beskattas fullt ut vid direktförsäljning av fastigheter, särskilt vid utveckling av egnahem. Skattereformen infördes 2003 och gav full effekt för vad som byggs kring år 2010. Beskattningen styr kraftigt mot bostadsrätter och hyresrätter och förstärks av skillnaden i stämpelskatt.
- Kreditrestriktionerna för hushåll infördes 2010 och dess effekter kan mildras genom att fastighetslånen läggs i en BRF-förening eller ett fastighetsbolag. Kravet på eget kapital blir lägre liksom amorteringskraven för hushållet.
- Hushållen riskerar felvärdera konsekvenserna av att flytta lån från hushållet till en BRF-förening vilket kan utnyttjas av byggherrar för att öka priset på bostaden.
- Kommunernas underproduktion av byggrätter styr marknaden mot små bostäder ovanpå varandra eftersom vinsten blir högre givet denna förutsättning.
- Kommuner ger ofta högre prioritet för att maximera det egna ekonomiska utfallet genom höga markpriser och exploateringsbidrag än för att optimera det samhällsekonomiska utfallet och uppfylla de bostadspolitiska mål riksdagen beslutar om.

Alla dessa faktorer styr bort från småhus, i synnerhet småhus med äganderätt, och ett samhällsekonomiskt effektivt bostadsbyggande och mot byggande av små lägenheter, länge främst som bostadsrätter. Detta är en stark förklaring till varför Sverige har ett anmärkningsvärt lågt småhusbyggande, både i internationell jämförelse och i en historisk jämförelse, och förklarar också i hög grad den unika avvikelsen i sambandet mellan småhusbyggande och flerbostadshusbyggande efter 2010.

I sammanhanget kan också nämnas att det anmärkningsvärt höga och stigande taxorna och avgifterna för att bygga och bo särskilt påverkar småhusbyggandet negativt. Detsamma gäller om tomtpriserna hålls uppe på en hög nivå.

Vad kan staten göra för att kommunerna i större utsträckning ska agera utifrån samhällets intressen i bostadsfrågor?

Staten kan i vissa fall inskränka eller tillfälligt åsidosätta det kommunala planmonopolet, men endast i särskilt preciserade situationer. Den nuvarande lagstiftningen kring detta har inte relevans för de problem jag studerar.

Det kan anföras att kommunernas sätt att blanda myndighetsutövning enligt PBL och egna ekonomiska intressen i markaffärer och uppgörelser med byggherrar om ekonomiska ersättningar skapar förhållanden som strider mot traditionell svensk förvaltningskultur.

Det kan vara uppenbart att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och givet de mål riksdagen beslutat om är önskvärt med ökad planläggning för bostäder i en region. Kommunerna kan dock göra en annan bedömning utifrån sina särintressen, till exempel att hålla uppe priset på egen mark genom att begränsa utbudet eller hålla uppe priserna på de färdiga bostäderna för att kunna maximera exploateringsbidrag. De kan även avstå bostadsproduktion för att tillmötesgå en väljaropinion som är negativ till fler bostäder, eftersom det kan begränsa värdeökningen på de befintliga bostäderna eller på annat sätt uppfattas negativt.⁴²

Professorerna Göran Cars, Thomas Kalbro och Hans Lind lyfte i Bostadsplaneringskommitténs rapport⁴³ just problemet med att kommunerna ofta är stora markägare och samtidigt har till uppgift att tillvarata allmänintresset. De menade att det leder till en konflikt mellan viljan att maximera markpriset och att vara den som ur ett allmänintresse bestämmer vad som ska byggas.

Samma slutsats om det problematiska i att planmonopolisten också är stor markägare med intressen av att driva upp priset på det egna markinnehavet framkommer i en forskningsrapport från KTH.⁴⁴ Där lyfts intressekonflikten mellan myndighetsutövning, god kvalitet och bostadspolitiska mål respektive kortsiktiga kommunala ekonomiska intressen fram som ett centralt problem i det svenska systemet.

⁴² Se exempelvis: "Vi är nöjda med det Lidingö som redan finns", Daniel Källenfors, KSO, Lidingö, bostadspolitik.se, 2026.

⁴³ SOU 2015:59, En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning

⁴⁴ Jonathan Metzger med flera KTH, Förutsättningar för en proaktiv kommunal bostadsplanering, 2021.

Sverige har ett avvikande system vad gäller fysisk planering mot vad som är vanligt i Europa. Jämfört med andra länder har Sverige en mycket stark lokal nivå, en mycket svag regional nivå och en svag nationell nivå i planeringssystemet.⁴⁵ Ovanför den lokala nivån är det svenska systemet dessutom i huvudsak inriktat på vad som kan göras för att bostadsbyggande *inte* bör genomföras på en viss plats. I många andra länder är inriktningen på regional och nationell nivå också på vad som kan eller bör göras. Detta kan vara en central faktor för att förstå och analysera svensk samhällsplanering och bostadsbyggande. I kombination med att kommuner kan ha andra intressen än de samhällsekonomiska, som riksdag och regering utgår från, kan effekterna av att den verkliga beslutsnivån är lokal ge långtgående effekter med stora samhällsekonomiska förluster genom att hushållens bostadsbehov och önskemål om småhusboende inte tillgodoses.

Det är viktigt att notera att det kommunala självstyret gäller gentemot regeringen, men principiellt inte mot riksdagen. Kommunerna är skyldiga att följa de beslut riksdagen fattat. Detta påpekande är betydelsefullt när det gäller bostadspolitiken eftersom riksdagen beslutat om mål som delegerats till de gentemot regeringen självstyrande kommunerna att genomföra. Ett problem som utvecklats över tid är att den samsyn som förutsattes och togs för självklar mellan olika nivåer som kommuner, regionen och nationella nivån i dag ibland ersatts av konkurrerande intressen. Att kommunerna juridiskt bara är skyldiga att följa sådant som riksdagen beslutat i lag har då fått en betydelse som tidigare inte förutsågs. Kommuner väljer nu i ökad utsträckning att se självstyret som en maktfördelning, inte som ett sätt att effektivt organisera samhället. Ett bostadspolitiskt mål som riksdagen beslutar om kan då avvisas eller lämnas utan beaktande om en kommun har andra intressen och incitament.

Problematiska konsekvenser av detta är att vissa kommuner i regioner med stor bostadsbrist och mycket höga priser på bostäder väljer att planlägga för ett lågt bostadsbyggande eftersom det tillgodoser lokala preferenser och de inte anser sig ha något direkt ansvar för riksdagens mål. Det är också svårt att omsätta nationella mål till lokalt ansvar på grund av de varierande förutsättningar – bland annat rent geografiskt – som finns i olika kommuner. Från Egnahemskommissionärens perspektiv kan observeras att flera kommuner i det närmaste upphört med att planera för småhusbyggande

⁴⁵ Se Peder Palmstierna, Fysisk planering i ett internationellt perspektiv eller Jonathan Metzger med flera, KTH, Förutsättningar för en proaktiv kommunal bostadsplanering

trots de behov som kan noteras och ett det finns ekonomiska och andra förutsättningar att bygga sådana.

Bostadsplaneringskommittén⁴⁶ konstaterar 2015 i ett betänkande om regional planering att statens agerande brister i sammanhållning, effektivitet, tydlighet och strategiskt agerande och konstaterade vidare att

”I dagens system har ingen enskild aktör ansvar för att det råder bostadsbrist eller obalans mellan efterfrågan och utbud av bostäder. Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning lever sitt eget liv, frikopplad från övrig kommunal och regional planering. Eftersom ingen aktör tar ett samlat ansvar för planering av bostadsförsörjningen på nationell eller regional nivå, finns inte heller någon som kan samordna eller få till stånd en planering för ökad bostadsförsörjning i kommuner som själva inte ser något sådant behov.”

Detta visar sig i att ingen tar ansvar för att småhusbyggandet, i strid med riksdagens bostadspolitiska mål och hushållens behov, i det närmast upphört i vissa regioner.

I en studie⁴⁷ som Hyresgästföreningen tagit fram där fysisk planering i olika länder jämförs konstateras att:

”Sverige har en mycket stark lokal nivå, en mycket svag regional nivå och en svag nationell nivå. Det finns en mångfald nationella mål som påverkar den fysiska planeringen, men den nationella styrningen har inga sammanhållna planer eller strategier där man prioriterar eller ger en samlad bild av de nationella målen och med vilka medel de ska uppnås. De mål som främst berör den fysiska planeringen är i huvudsak inriktade på att freda områden och miljöer. Den enda nivån med tyngd är kommunen med sitt planmonopol. Systemet är riggat för NIMBY-ism och lokalt inflytande och har svårt att tillvarata allmänintresset i hela regionen.”

⁴⁶ Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12).

⁴⁷ Peder Palmstierna, Fysisk planering i ett internationellt perspektiv.

Eller som saken formuleras i OECD:s översikt över den fysiska planeringen i Europa⁴⁸:

“I storstadsområden påverkar markanvändningen i en kommun alla angränsande kommuner. Om de lokala myndigheterna isolerat för sin politik kan de genomföra sin politik, men misslyckas med att uppnå de gemensamma målen.”

Den konflikt som uppstått mellan nationell samhällsekonomisk optimering och kommunala särintressen har därmed blivit ett allvarligt problem. Ett verktyg som staten kunde överväga är att ge sitt regionala organ – länsstyrelserna – en ny roll inom detta område.

Hur ett reformarbete kan genomföras

Som jag kan konstatera har flera av de problem som tas upp i denna delredovisning – och även flera av de faktorer som tagits upp i mina tidigare delredovisningar – utretts och diskuterats under lång tid i en mängd statliga utredningar och forskarrapporter. På många områden förefaller det som att inga väsentliga förbättringar uppnåtts.

Utifrån detta har Produktivitetskommissionen⁴⁹ diskuterat hur en reformering av de problem de observerat inom bygg- och bostadsområdet kan genomföras. De anför att enstaka åtgärder utan ett helhetsgrepp riskerar att bli ineffektiva och utöka ett redan komplicerat och svåröverskådligt regelverk. De bedömer att utmaningar på bostadsmarknaden i första hand utgår från en problematik relaterad till regleringsmisslyckanden snarare än betydande marknadsmisslyckanden. Mot bakgrund av det samhällsekonomiska värdet av en väl fungerande och finansiellt stabil bygg- och bostadsmarknad, byggsektorns svaga produktivitetsutveckling, de expertrapporter och den rättsanalys som Produktivitetskommissionen beställt samt tidigare utredningar och analyser, konstaterar de att utvecklingen troligen inte kan vändas med mindre än ett väsentligt övergripande omtag.

⁴⁸ OECD, Land use, housing and spatial planning

⁴⁹ SOU 2025:96, Fler möjligheter till ökat välstånd.

Rättsanalysen sammanfattar dagens situation talande i beskrivningen att

”antalet undantag och undantag från undantagen har växt i en omfattning där inte ens mycket rutinerade bygglovshandläggare klarar av att ha en överblick över bygglovsregleringen”.

Produktivitetskommissionen menar att staten har ett betydande ansvar att förbättra marknadsförutsättningarna. De anser vidare att statens ambition att förbättra bostadsmarknadens funktionalitet bör förtydligas för att ändamålsenliga åtgärder ska kunna vidtas.

Att anta ett helhetsperspektiv och göra ett omtag på bostadsmarknaden är krävande. Lärdomar kan dock enligt Produktivitetskommissionen tas från arbetet kring den stora skattereformen⁵⁰ under 1990-talets början. Skattesystemet bestod då, liksom byggsektorn nu, av ett ogenomträngligt, ineffektivt och svårhanterligt regelsystem. Systemet hade kritiserats under lång tid. I stället för ett samlat grepp hade regering och riksdag lappat och lagat. Kostnaderna, de snedvridande effekterna och effektivitetsförlusterna var till slut för omfattande, vilket ledde till insikten att systemet behövde reformeras i grunden. Initialt formulerades en uppsättning mål och principer som innebar betydande strukturella förändringar i synen på skattesystemet och utgjorde stommen i reformarbetet. Det nya skattesystemet tillsammans med andra strukturreformer anses till en del kunna förklara den goda produktivitetsutvecklingen i Sverige efter 90-talskrisen fram till finanskrisen.

Bedömningen är att problematiken i avgörande delar är liknande och att en liknande övergripande ansats är nödvändig. En reformering av bostadsmarknaden kan också antas ha en betydande potential till en positiv produktivitetsutveckling. Skattereformen visar att ett brett och komplicerat politikområde kunde reformeras under ett fåtal år under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Detta skulle även kunna vara möjligt inom bostadspolitik.

⁵⁰ Peter Englund, Skattereformen 1991 – hur lyckad blev den? Ekonomisk debatt, nr 4 2019 årgång 47

Faktorer som skulle kunna beaktas i ett sådant reformarbete och som diskuterats ovan är bland annat:

Planeringsnarrativet

En orsak till det låga småhusbyggandet är att kommunerna i sin roll som planmonopolister är präglade av ett strukturellt planeringsnarrativ – som till betydande del får anses ha svag evidens – som driver dem att i bostadsplaneringen premiera byggande av bostäder i flerbostadshus. Detta planeringsideal behöver inte stödjas av faktaunderlag. Argumenten för att de planerar för en nyproduktion av små lägenheter i flerbostadshus ges oftast i allmänna resonemang om hållbarhet och brist på mark. Däremot förefaller planering av småhusbebyggelse vara något som det särskilt behöver argumenteras för. Detta planeringsnarrativ kan beskrivas som en fördom – en strukturell felplanering – som är så etablerad att många inte reflekterar över dess existens. Det vill säga, det finns ingen avsikt att felplanera utan det bara blir så.

Byggrätterna för småhus

Samtidigt gör den systematiska underproduktionen av byggrätter att byggherrarna i stor utsträckning vill prioritera små lägenheter i höga hus eftersom dessa ger mer betalt per kvadratmeter givet denna begränsning. En faktor som förstärker detta är att bostadsbyggandet i många kommuner i dag är byggherre drivet medan kommunerna intar en passivare roll. Det är byggherrarna som initierar bostadsbyggandet och detaljplanering, och då prioriteras av ovanstående skäl små lägenheter i höga hus och processen drivs ditåt. Småhusbyggande saknar motsvarande aktörer och därmed institutionaliseras denna inriktning. Ransoneringen av byggrätter är alltså också en orsak till prioriteringen av just små lägenheter i Sverige. Vid en ökad produktion av byggrätter, mer i linje med vad som är samhällsekonomiskt motiverat, blir även större bostäder ekonomiskt attraktiva för investerare.

Planeringsnarrativet hos många kommuner och byggherrarnas ekonomiska drivkrafter som skapas av underproduktionen av byggrätter driver utvecklingen i samma riktning och är en väsentlig förklaring till Sveriges låga småhusbyggande och anmärkningsvärda satsning på små lägenheter.

Lokal klimatpolitik

En vanlig idé bakom prioriteringen av tätt placerade flerbostadshus och oviljan att bygga småhus är att det går att bedriva lokal klimatpolitik genom att via bostadspolitik påverka hur hushållen reser – kollektivt eller med egen bil. Det finns en föreställning, med svagt stöd i forskning och empiri, att en sådan inriktning på bostadsbyggandet ger betydande effekter på resmönster som i sin tur medför betydande miljöfördelar. Denna föreställning har dock begränsad relevans för den bostadsplanering som bedrivs i verkligheten. Bland annat därför att nästan all nyproduktion sker i anslutning till befintlig bebyggelse där resmönster eller samhällsservice till stora delar är givna av den bebyggelse som redan finns. Dessutom kommer utsläppsfria fordon med eldrift att dominera i framtiden.

Nationell och regional planering

Att denna planering av bostadsbyggandet i Sverige har kunnat fortgå under lång tid beror också på frånvaron av en relevant regional eller nationell planering. Det finns ingen länk mellan riksdagens bostadspolitiska mål och andra riksdagsbeslut som kräver ökat småhusbyggande och den lokala (kommunala) skarpa planeringsnivån. Det finns inte heller något informationsflöde eller länk mellan vad som är bäst för samhället som helhet, det vill säga samhällsekonomiskt motiverat, och den enskilda planmonopolistens/kommunens agerande. Det finns inte heller någon skarp regional planering i större arbetsmarknadsområden, som till exempel Stockholmsregionen, där det skulle behövas. Myndigheternas uppföljning av bostadsbyggandet och rapportering till riksdag och regering är dessutom i huvudsak kvantitativ och bevakar inte kvalitativa aspekter som småhus- och egnahemsbyggandets utveckling.

Lokala ekonomiska och politiska incitament

En observation är också att kommuner i sin roll som myndighetsutövare av Plan- och bygglagen låter den objektiva lagtillämpningen påverkas av egna ekonomiska och politiska intressen. Den lokala nivån där bostadsbyggandet i praktiken styrs har många gånger egna ekonomiska och politiska incitament som inte överensstämmer med vad som är bäst för samhället som helhet. Ett exempel som flera lyft fram är att vissa kommuner agerar för att skapa höga markpriser genom att begränsa utbudet när de själva är stora markägare. I stället för att göra det som är bäst för samhället som helhet, vilket ofta skulle vara att tvärtom genom omfattande planläggning pressa ner markpriserna.

Ett annat exempel är att uppfylla de lokala medborgarna (väljarna) önskemål att hålla upp värdet på deras fastigheter, och på andra sätt gynna de befintliga invånarna, genom att begränsa nyproduktion av bostäder även när en samhällsekonomisk analys pekar på att en ökad nyproduktion är önskvärd.

Skatteavvikelser

En central faktor bakom det låga småhusbyggandet i allmänhet och den svaga utvecklingen efter 2010 i synnerhet är de negativa ekonomiska incitament som skapats av skevhet i skattesystemet. Framför allt att kapitalvinster på fastigheter kan undgå beskattning när de realiserar genom bolagsförsäljningar (så kallad paketering), medan motsvarande vinster beskattas fullt ut vid direktförsäljning av fastigheter, särskilt vid utveckling av egnahem. Paketeringslagstiftningen infördes 2003 och gav efter ett antal år full effekt för vad som byggdes kring år 2010 och framåt. Detta skattesystem har en oavsiktlig bieffekt genom att det kraftigt motverkar småhusbyggande med äganderätt (samt ägarlägenheter) och i stället styr mot byggande av bostadsrätter och hyresrätter. En ytterligare skatteskevhets som förstärker detta är skillnaden i stämpelskatt. Denna är markant högre för småhus med äganderätt.⁵¹ En tredje skatteskevhets är att fastighetsskattesatsen på obebyggda småhustomter är högre än på bebyggda småhustomter, vilket motverkar ett småhusbyggande med inslag av självbyggeri.

Kreditrestriktionerna

Till detta kommer att kreditrestriktionerna med lånetaksregler för hushåll som infördes 2010 kan mildras genom att delar av fastighetslånen kan läggas i en BRF-förening eller i ett fastighetsbolag. Enligt många bedömare hämmar detta på ett markant sätt nyproduktion av småhus med äganderätt. Hushållen förefaller dessutom felvärdera konsekvenserna av att belåningen flyttas från hushållet till en BRF-förening, vilket kan utnyttjas av byggherrar för att öka priset på bostaden och sina egna vinster.⁵²

⁵¹ Se delredovisning 3, Kostnader som begränsar möjligheterna att bygga småhus.

⁵² Se Donner H och Kopsch F (2021) Housing Tenure and Informational Assymetrics. Journal of Real Estate Research.

Förslag

Utifrån denna delredovisning rekommenderar Egnahemskommissionären följande åtgärder. Vissa av förslagen har även funnits i tidigare delredovisningar, men återupprepas här då de har bäring på problembeskrivningen även i denna delredovisning.

- Se över skattereglerna vid fastighetsförsäljningar för att skapa mer likvärdiga villkor mellan olika upplåtelseformer och bostadstyper. Särskilt bör skillnaden mellan bolagsförsäljningar och direktförsäljningar av fastigheter analyseras. Det skulle åtgärda de allvarliga skevheterna i skattesystemet som i dag styr nyproduktionen av bostäder bort från småhus med äganderätt på ett samhällsekonomiskt skadligt sätt.
- Se över stämpelskatterna ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Stämpelskatten försvårar nyproduktion av småhus. Även reglerna för fastighetsskatt på obebyggd mark bör granskas så att de inte missgynnar småhusbyggande och särskilt motverkar ett småhusbyggande med inslag av självbyggeri.
- Ge Boverket i uppdrag att utveckla metoder för att bedöma behovet av olika typer av bostäder. Uppdraget bör även omfatta hur marknadens prissignaler kan användas som underlag för sådana bedömningar. Ge även Boverket i uppdrag att tillhandahålla underlag till kommuner, regioner och länsstyrelser att göra motsvarande bedömningar.
- Ge Statskontoret och Boverket i uppdrag att utreda hur den politiska styrningen av bostadsförsörjningen kan stärkas för att bättre genomföra de statliga bostadspolitiska målen.
- Överväg en regional statlig planeringsnivå, exempelvis genom länsstyrelserna, som kan tydliggöra vilka samhällsekonomiska förväntningar som bör ställas på kommunernas bostadsplanering. Ekonomiska incitament bör också övervägas.
- Ge Boverket i uppdrag att ta fram fördjupade och evidensbaserade kunskapsunderlag om hållbarhetsaspekter vid bostadsplanering.

- Stöd forskning och ge Boverket samt Trafikverket i uppdrag att analysera hur olika typer av bostadsområden påverkar resande och transporter.
- Stärk konsumenternas ställning genom bättre information om bostadsrätter, särskilt om betydelsen av föreningens skuldsättning.
- Se över reglerna om skydd av jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken så att mer proportionerliga avvägningar kan göras när bostadsbyggande planeras. Utgångspunkten bör vara en samhällsekonomisk värdering av nyttor och skador.

Bilaga 1

Trädgårdsstad jämfört med tät kompakt stad

Trädgårdsstaden i Anthesis studie⁵³ är ett mellanting mellan en tätbyggd stad med flerbostadshus i höghus (med 4 eller fler våningar) och ett renodlat område med villabebyggelse. Trädgårdsstaden kännetecknas av en medelhög befolkningstäthet och en variation av bostadstyper med enfamiljshus, radhus och låga flerfamiljshus (2–4 våningar). Den täta stadsdelen är utformad med kvarteret Blå Jungfrun som förebild. Kvarteret Blå Jungfrun ligger i Hökarängen, en mil söder om Stockholm city, och består av fyra lamellhus med totalt 97 lägenheter. Kvarteret byggdes av Skanska åt Svenska Bostäder och påbörjades 2008 med stegvis inflyttningen under 2010.

Bild 1. Blå Jungfrun, Klimatsmarta passivhus i Hökarängen.



Källa: Skanska

De två stadsdelstyperna antas vara byggda på en area om 64 hektar i en grannkommun till Stockholm. I analyserna har de två scenarierna exakt samma area och en grönytefaktor (GYF) som i båda fallen ligger på ca 0,5. Båda stadsdelstyperna bedöms tillhandahålla tillräckligt med service och tjänster för deras respektive antal invånare.

Trädgårdsstadsscenarioet har en blandning av fristående villor, parhus och radhus samt flerbostadshus med tre till fyra våningar. Scenarioet för

⁵³ Trädgårdsstaden 2.0 – en hållbar stadsmiljö. En jämförande studie mellan småhusbebyggelse och kompakta stadsdelar, Anthesis, 2025.

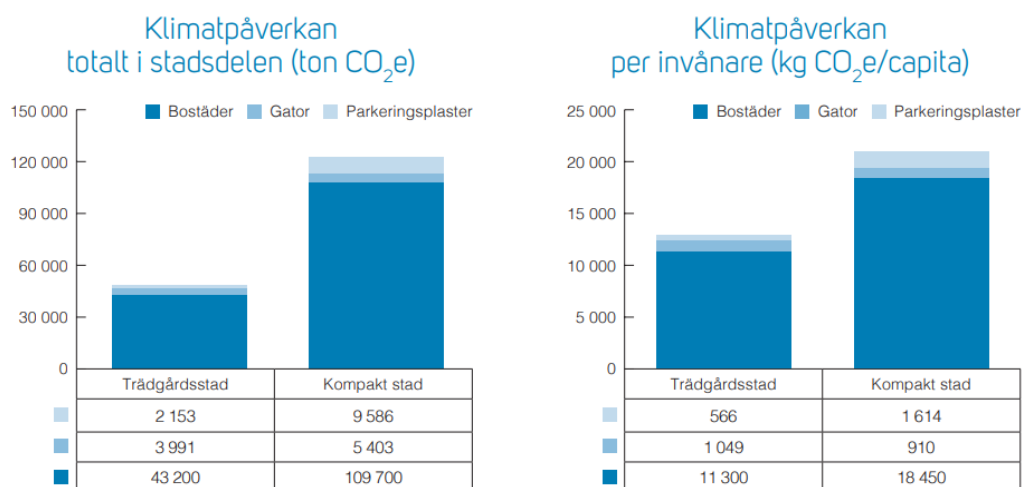
trädgårdsstaden har utformats så att 70 procent av invånarna bor i villor eller radhus – varav 40 procent bor i styckebyggda egna hem och 30 procent i radhus/kedjehus – och 30 procent bor i lägenheter i flerbostadshus. Befolkningstätheten är 59 personer per hektar och totalt bor 3 806 personer i området i 1 280 bostäder. Per person är de privata grönytorna nästan dubbelt så stora som de offentliga grönytorna.

Scenariot för den täta, kompakta stadsdelen består av ett antal identiska flerbostadshus i betong, med 4–6 våningar. Befolkningstätheten i detta scenario är 92 personer per hektar och totalt bor 5 940 i området i 1 746 bostäder. Per person utgör privata grönytor mindre än en fjärdedel av de offentliga grönytorna per person.

Den täta, kompakta staden rymmer fler människor än trädgårdsstaden. Befolkningstätheten är en av de främsta orsakerna till det generella, men i flera avseenden felaktiga, antagandet att täta städer är mer hållbara som har präglat diskussionen de senaste decennierna. I de genomförda analyserna är befolkningstätheten 60 procent högre i den täta, kompakta stadsdelen än i trädgårdsstaden.

Stapeldiagrammen nedan redovisar beräknad klimatpåverkan från bostäder, gator och parkeringsplatser i trädgårdsstaden respektive i den täta, kompakta stadsdelen enligt rapporten. Resultatet redovisas både i totala utsläpp för stadsdelen och i utsläpp per capita. De beräknade utsläppen för både bostäder som parkeringsplatser är betydligt lägre i trädgårdsstaden än i den täta, kompakta stadsdelen. Detta gäller både för stadsdelen som helhet och per capita. Vad gäller väginfrastruktur, det vill säga anläggning av vägar, blir trädgårdsstadens koldioxidutsläpp per capita något högre än motsvarande utsläpp i den täta, kompakta staden. Men på områdesnivå för stadsdelarna har väginfrastrukturen lägre klimatpåverkan i trädgårdsstaden än i den täta, kompakta stadsdelen.

Diagram 11. Beräknad klimatpåverkan för trädgårdsstad och kompakt stad, totala utsläpp och per capita.



Källa: Anthesis

Generellt har trädgårdsstadens bostäder ett betydligt lägre koldioxidutsläpp från byggskedet än vad den täta, kompakta stadsdelens bostadshus har. I användningsskedet är klimatpåverkan per capita relativt likartad för de två stadsdelstyperna. Analysresultaten visar att byggskedet kan orsaka lika stor klimatpåverkan som hela användningsskedet. Ur hållbarhetsperspektiv är det därför av avgörande betydelse att analysera klimatpåverkan för hela livscykeln.

I rapporten diskuteras även bebyggelsens påverkan på transporter. Det finns enligt rapporten inget tydligt generellt samband mellan bebyggelse och bilinnehav även om bilinnehavet per capita är generellt större och körsträckorna längre i områden med småhusbebyggelse än i tätare stadsbebyggelse. Analyser visar att tillgången till service och tjänster, socioekonomiska faktorer samt tillgång till parkeringsplatser är de faktorer som främst påverkar bilinnehavet i en stadsdel och hur långa avstånd man kör. Det råder ett samband såväl mellan parkeringsutbud och bilinnehav som mellan parkeringsutbud och antal resor som företas. En förklaring till att det finns ett större antal personbilar i småhusområden kan vara att det är lättare och billigare för de som bor där att parkera bilen jämfört med att ha bil i innerstaden där parkeringsplatser redan från början är en bristvara. Men även att barnfamiljer utgör en relativt större andel av de boende i radhus och villaboendet än i centrumnära bebyggelse. Även socioekonomiska faktorer som utbildning, arbete, inkomst, familjesituation med mera har en direkt avgörande effekt på personbilsinnehavet. Dessa faktorer påverkar

resmönstren avsevärt. En stor del av befolkningen i Sverige har tillgång till bil. En analys av korrelationen mellan bilinnehav och familjesituation visar att gruppen samboende med barn som bor i småhus har det högsta bilinnehavet (96 procent). Vid en analys av korrelationen mellan bilinnehav och inkomst visar statistiken att bilinnehavet stiger med ökad inkomst. Eftersom inkomsterna är högre i småhusområden gör detta i kombination med den högre andelen barnhushåll att det är oklart om och i så fall vilken effekt bebyggelsestypen har på bilinnehavet och bilanvändningen. Det gäller särskilt kollektivtrafiksvaga områden, det vill säga större delen av Sverige.

En viktig fråga är om en trädgårdsstad kan ha ett effektivt kollektivtrafiksystem. Svaret på den frågan är ja. Sveriges kommuner och regioner har visat att ett bostadsområde med ett genomsnitt på fler än 50 invånare per hektar kan stödja ett effektivt kollektivtrafiksystem. Med den bebyggelsestruktur som har antagits i våra scenarier bor i trädgårdsstaden 70 procent av invånarna i egna hem eller radhus, och befolkningstätheten är 40–60 personer per hektar. Det innebär således att befolkningstätheten är tillräckligt hög för att ge underlag för ett väl fungerande kollektivtrafiksystem, och trädgårdsstadens invånare blir då inte beroende av att ha tillgång till egen bil. En ännu större andel småhus skulle förmodligen kunna appliceras i scenariot för att minska tätheten till 50 personer/ha som anses vara gränsen för ett effektivt kollektivtrafiksystem. Det är klimatpåverkan som historiskt har utgjort argumentet för strävan efter att minska bilanvändningen. Men i takt med att bilflottan elektrifieras minskar bilens klimatpåverkan. Morgondagens bilflotta förväntas bli koldioxidneutral i driften redan inom ett par decennier, varför denna invändning till stor del kan anses vara omhändertagen ur perspektivet framtida samhällsplanering. Under trädgårdsstadens driftsfas kan det till och med vara klimatsmartare att använda elbilar än bussar, om den genomsnittliga beläggningen i kollektivtrafiken inte är tillräckligt hög.

Rapporten analyserar även det beräknade värdet för ekosystemtjänsterna luftrening, reglering av buller, rening och reglering av vatten, matförsörjning, social interaktion, mentalt välbefinnande och fysisk hälsa. Värdet är beräknat både på stadsdelsnivå och per capita. En summering av resultaten visar att värdet av ekosystemtjänsterna i trädgårdsstaden är mer än 40 procent högre för hela stadsdelen och mer än dubbelt så höga per capita jämfört med den täta, kompakta stadsdelen.

Anledningen till att värdet av ekosystemtjänsterna är högre i trädgårdsstaden beror främst på att det är fler träd i trädgårdsstaden, att trädgårdar skapar sociala och hälsomässiga fördelar, närhet till grönområden samt att mängden grönytor per person är större i trädgårdsstaden.

I praktisk tillämpning av resultaten är det viktigt att notera är att i praktiken handlar det sällan om att bygga nya stora områden där frågan om kollektivtrafik eller inte diskuteras. De flesta bostadsområden som planeras ligger i anslutning till befintlig bebyggelse och befintlig kollektivtrafik där sådana förutsättningar i praktiken är givna och inte påverkas av den nya bebyggelsen.

Bilaga 2

Kommunernas planmonopol och bostadsförsörjningsansvar

1. Lagstadgad skyldighet (Lag 2000:1383 om kommunernas bostadsförsörjningsansvar)

Enligt 1 § i lagen ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen och planeringen ska syfta till att skapa förutsättningar för att alla i kommunen ska kunna leva i goda bostäder och att relevanta åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Kommunerna måste även:

- Anta en **handlingsplan för bostadsförsörjningen** varje mandatperiod (2 §), med mål för bostadsbyggande och planerade åtgärder.
- **Samråda med andra kommuner**, samt ge länsstyrelsen och regionen möjlighet att yttra sig (1 §).

2. Kommunernas roll enligt Boverket

Boverket förtydligar att kommunerna har ett övergripande ansvar att planera för bostadsförsörjningen, särskilt för grupper vars behov inte tillgodoses av marknaden, till exempel hushåll med låg betalningsförmåga, hemlösa, studenter och unga.

3. PBL fastslår uttryckligen att mark- och vattenplanering är en kommunal angelägenhet (1 kap. 2 § PBL). Det är denna bestämmelse som utgör det juridiska fundamentet för det kommunala planeringsmonopolet, vilket innebär att:

- kommunen har ensamrätt att anta översikts- och detaljplaner,
- staten och enskilda kan inte tvinga kommunen att detaljplanera,
- all fysisk planering styrs genom de processer som PBL fastslår.

I PBL anges flera syften. I första kapitlet:

1 § I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och

goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

2 § Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag.

I andra kapitlet:

1 § Vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

2 § Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1-8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

3 § Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5.

4 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

5 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord-, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

6 § Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,
2. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
3. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,
4. behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,
5. möjligheterna att hantera avfall,
6. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,
7. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och
8. behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

Vid planläggning och i andra ärenden samt vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas. *Lag (2014:477)*.

6 a § Vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt denna lag ska bostadsbyggnader

1. lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller, och

2. utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller.

7 § Vid planläggning enligt denna lag ska hänsyn tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns

1. gator och vägar,
2. torg,
3. parker och andra grönområden,
4. lämpliga platser för lek, motion och annan utvistelse, och
5. möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

I tredje kapitlet om Översiktsplaner:

1 § Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen.

Översiktsplanens syfte:

2 § Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön.

Planen ska även ge vägledning för beslut om

1. hur mark- och vattenområden ska användas, och
2. hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Planen är inte bindande.

Översiktsplanens innehåll:

3 § Kommunen ska i översiktsplanen redovisa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen. Grunddragen ska framgå av en karta.

Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. *Lag (2020:76)*.

4 § Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha en väsentlig betydelse för sådana beslut som avses i 2 § andra stycket. Riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken ska alltid redovisas.

Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att

1. riksintressen ska tillgodoses,
2. gällande miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas, och
3. förhållanden av väsentlig betydelse i övrigt bör beaktas. *Lag (2020:76)*.

5 § Av översiktsplanen ska även följande framgå:

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,
4. sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata de särskilda värdena,
5. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,
6. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och
7. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen. *Lag (2025:974)*.

Regeringskansliet

Växel: 08-405 10 00

www.regeringen.se