

Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse

Delredovisning av LI2024:C
November 2024



Foto: Kjell Forshed. Husen ritade av: Brunberg&Forshed Arkitektkontor



Regeringskansliet



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

Den 2 maj 2024 tillsatte regeringen en så kallad bokstavsutredare som fick titeln Egnahemskommissionär med placering i Regeringskansliet och med uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse.

Till Egnahemskommissionär utsågs Stefan Attefall. Som ämnessakkunniga i utredningen anställdes Märta Alsén och Ulf Perbo och som utredningssekreterare anställdes Emma Pettersson.

Egnahemskommissionären ska senast den 15 november 2024 lämna en skriftlig delredovisning av uppdraget. Med denna delredovisning är därmed den delen av uppdraget slutfört. Uppdraget ska slutredovisas skriftligt senast den 15 januari 2027.

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
2. Bakgrund	5
2.1 Lågt småhusbyggande i Sverige.....	6
2.2 Regeringens pågående arbete.....	10
2.3 Egnahemsrörelsen	10
2.3.1 Egnahemsrörelsens ursprung.....	10
2.3.2 Egnahemslånefonden	11
2.3.3 Egnahemsföreningar.....	12
2.3.4 Förmedlingen av egnahemslånen.....	12
2.3.5 Egnahemsområden i Stockholm.....	13
2.3.6 Framtidens egnahemsrörelse	14
2.4 Trädgårdsstäder	15
2.4.1 Historik.....	15
2.4.2 Trädgårdsstäder i Sverige	15
2.4.3 Trädgårdsstadens bärande idéer.....	16
2.4.4 Kommissionärens definition	16
2.4.5 Samband mellan Egnahemsrörelsen och Trädgårdsstaden.....	18
3. Faktorer som begränsar småhusbyggandet	19
3.1 Avsiktliga faktorer	20
3.2 Oavsiktliga faktorer.....	21
3.2.1 Omotiverade skatter/avgifter.....	21
3.2.2 Stigande kostnader för taxor och avgifter	21
3.2.3 Kreditrestriktioner	21
3.2.4 Höga byggkostnader.....	23
3.2.5 Långa handläggningstider	24
3.2.6 Hopblandning av myndighetsutövning och ekonomiska intressen hos kommunerna.....	24
3.2.7 Kvantitativa mål och resursbrist på kommuner	26
3.2.8 Bristande underlag om bostadsbehovet.....	26
3.2.9 Hinder kopplade till lagstiftning	27
3.2.10 Institutionella faktorer.....	29
3.2.11 Systematisk underproduktion av byggrätter.....	29
3.2.12 Överutnyttjande av BRF-lagstiftningen.....	30
3.2.13 Förändrade planeringsideal.....	30
3.2.14 Positiva effekter av eget ägande underskattas?	31
4. Genomförda aktiviteter	31
4.1 Uppdragsbeskrivning.....	31
4.2 Hitills genomförda aktiviteter	32

5. Utredningens fortsatta arbete	34
5.1 Höja småhusbyggandets andel av bostadsproduktionen	34
5.2 Verka för att nya trädgårdsstäder anläggs	34
5.3 Främjande av en ny Egnahemsrörelse.....	35
5.4 Avtal	35
6. Begrepp	36
7. Källförteckning	37
Källor för 2.3 Egnahemsrörelsen och 2.4 Trädgårdsstäder.....	37

1. Inledning

Den 2 maj 2024 tillsatte regeringen en så kallad bokstavsutredare som fick titeln Egnahemskommissionär med placering i Regeringskansliet och med uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse. 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. Utredaren ska också verka för att nya trädgårdsstäder anläggs. Syftet är också att verka för en ny egnahemsrörelse och att långsiktigt öka småhusens andel av nyproduktion av bostäder.

Egnahemskommissionären ska senast den 15 november 2024 lämna en skriftlig delredovisning av uppdraget. Delredovisningen ska innehålla kommissionärens bedömning av förutsättningarna för att kunna bidra till att avtal om småhusbyggande sluts och för att nya trädgårdsstäder planeras. Egnahemskommissionären får i samband med detta även lämna eventuella förslag till hur syftet med uppdraget kan nås genom förändringar av detta uppdrag.

Uppdraget ska slutredovisas skriftligt senast den 15 januari 2027.

Under sommaren och hösten 2024 har Egnahemskommissionären tagit del av tidigare utredningar och forskning samt haft dialog med flera aktörer för att diskutera olika utmaningar som bidrar till begränsat småhusbyggandet men också för att utbyta idéer och få insikt om vilka lösningar som är möjliga. Dialogerna har skett genom olika former av möten, runda bords-samtal, seminarier och studiebesök. Arbetet under dessa månader har gett en djupare förståelse för problematiken inom området och en insikt om att det finns potential för att hitta lösningar på dessa utmaningar.

I denna delrapport redovisar Egnahemskommissionären tänkbara faktorer som begränsar småhusbyggandet. I delrapporten redovisas också tills nu genomförda aktiviteter i linje med uppdraget samt en plan för det fortsatta arbetet.

2. Bakgrund

Att 7 av 10 helst vill bo i småhus var en faktauppgift som etablerades av Boverkets stora undersökning 2014 som en del av ett regeringsuppdrag¹. Undersökningen genomfördes i form av enkäter till ett urval av respondenter i SIFO:s panel. Inga restriktioner var knutna till svarsalternativen och de svarande hade inte ombetts att ta hänsyn till vad som vore ekonomiskt möjligt, huruvida det var i någon viss hushållssituation det föredragna alternativet valdes eller liknande. Endast raka svar om vilka boendialternativ respondenten föredrar efterfrågades.

Liknande resultat har sedan framkommit i en stor mängd undersökningar. Bland annat SIFO/Landshypotek 2017 samt TMF/SIFO och SEB/Demoskop 2019. På senare år kan nämnas undersökningar från Byggföretagen/Novus 2022 och Hyresgästföreningen/Novus 2022.

Resultatet i Boverkets stora undersökning var att minst hälften av alla tillfrågade svarade att de vill bo i någon form av småhus (småhus, radhus eller gård), oavsett i vilken region de helst ville bo. Bland de som helst vill bo i Stockholm var det närmare 6 av 10 som svarade att de vill bo i småhus. För Göteborgs- och Malmö-alternativen var det kring 7 av 10 som vill bo i småhus, och i övriga regioner svarade 8 av 10 att de vill bo i småhus. Ett flertal undersökningar därefter har gett liknande resultat.

I dag bor drygt hälften av Sveriges befolkning i småhus. Småhus utgör idag 41 procent av bostadsbeståndet. Sedan 1990 har bostadsbyggandet skett i huvudsak utan statlig finansiering. Från denna tid har småhus utgjort ungefär en fjärdedel i genomsnitt av de nyproducerade bostäderna.

Småhusens andel av bostadsbeståndet minskar, trots att en övervägande majoritet av befolkningen och fler än vad som gör det idag anger att de vill bo i småhus.

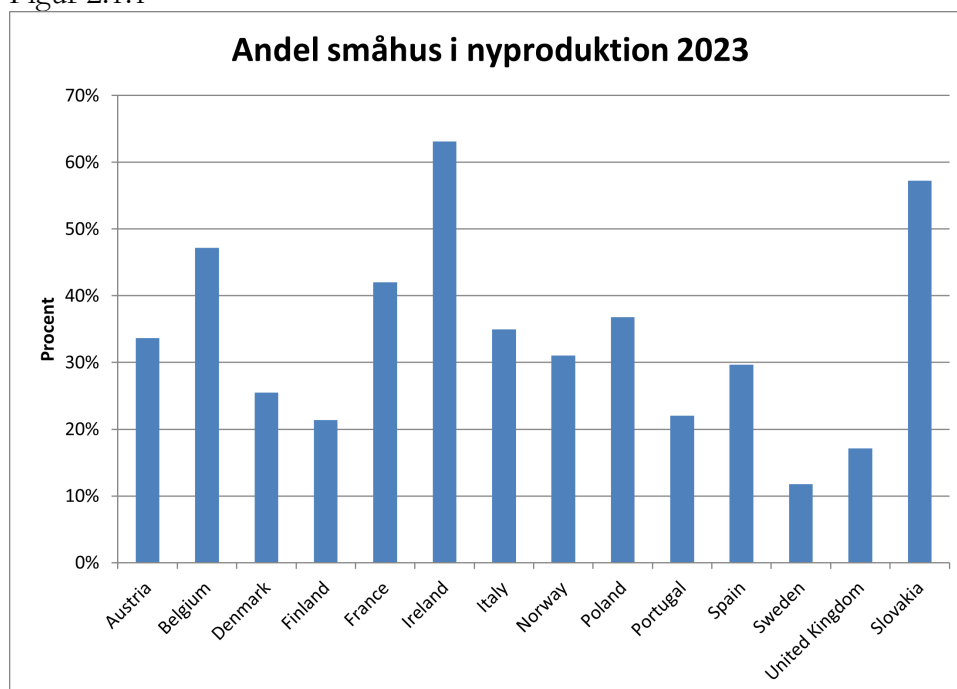
¹ Boverkets rapport 2014:24 Förutsättningar för ökat småhusbyggande i storstadsregionerna

2.1 Lågt småhusbyggande i Sverige

Figur 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 och 2.1.5 illustrerar de utmaningar småhusbyggandet i Sverige står inför.

Den internationella jämförelsen² (Figur 2.1.1 och 2.1.2) visar att Sverige kanske är det land i Västeuropa där småhusbyggandet utgör den lägsta andelen av nyproduktionen av bostäder. Trots att Sverige är ett av de länder i världen som har störst tillgång till mark per invånare.

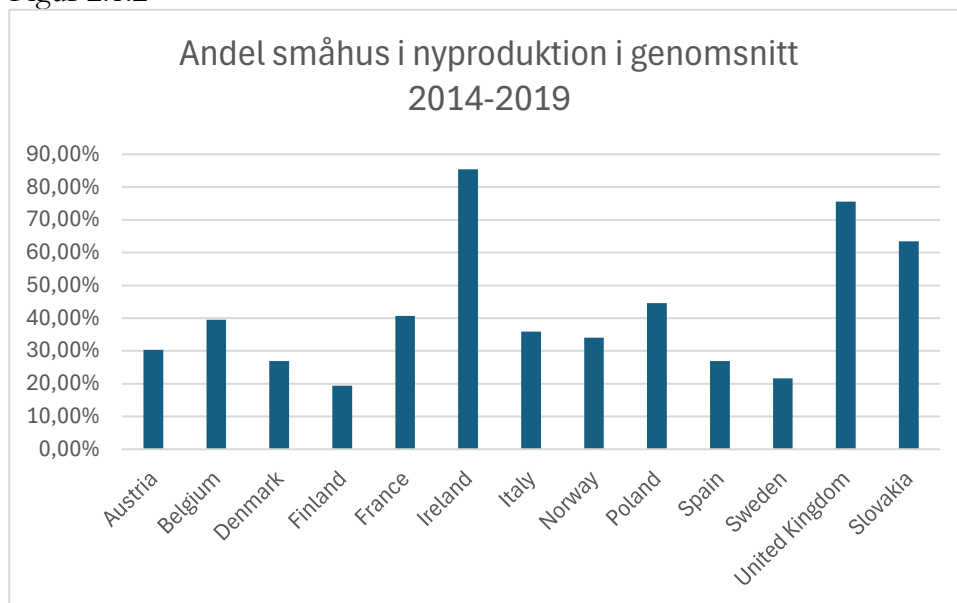
Figur 2.1.1



Källa: Euroconstruct/Prognoscentret/SCB

² De länder som redovisas är de som ingår i Euroconstruct

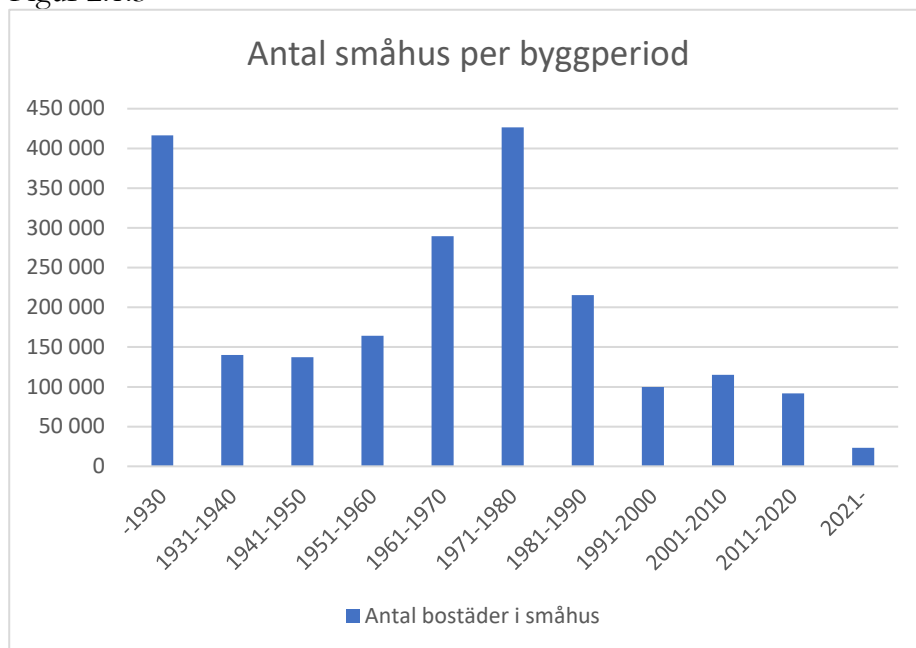
Figur 2.1.2



Källa: Euroconstruct/Prognoscentret/SCB

Diagrammet över bostadsbeståndet (Figur 2.1.3) visar att småhusbyggandet nu är det lägsta på 100 år trots att befolkningen samt både BNP och hushållens inkomster har ökat markant under perioden. År 2023 färdigställdes ca 35 000 ettor och tvåor i flerbostadshus men endast 12 000 småhus. Under första halvåret 2024 förvärrades situationen ytterligare och endast 2 500 småhus påbörjades, att jämföra med över 14 000 påbörjade lägenheter i flerbostadshus.

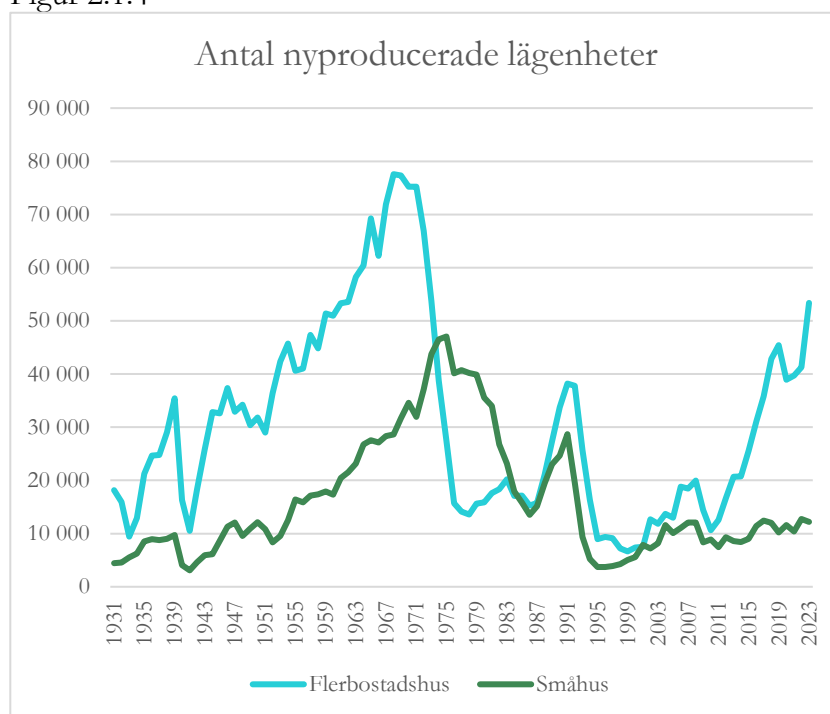
Figur 2.1.3



Källa: SCB

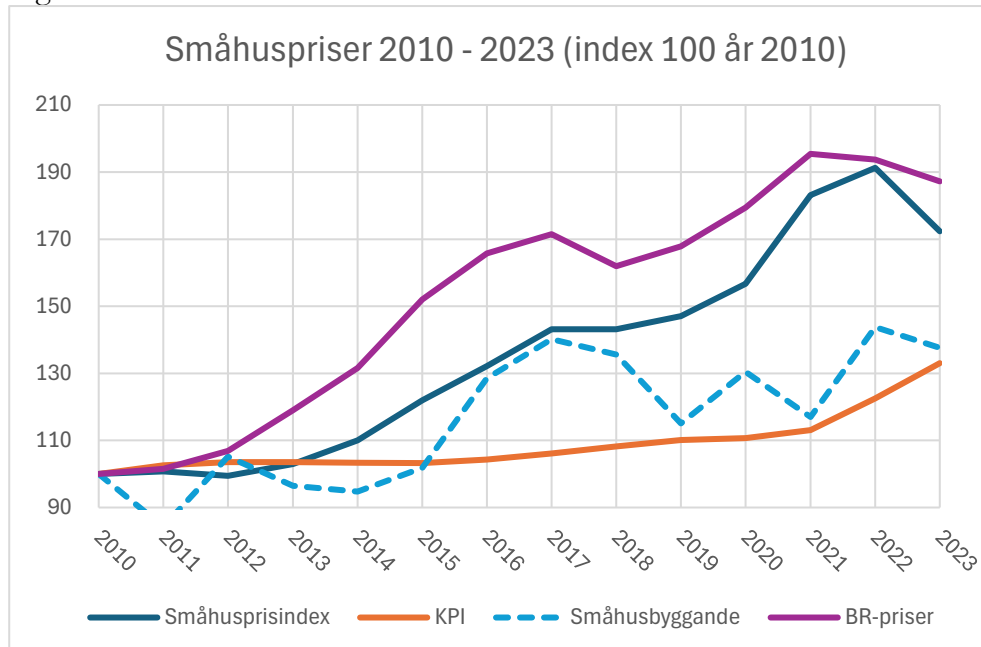
Av diagrammet över nyproduktionen och prisutvecklingen (Figur 2.1.4 och 2.1.5) framgår en märklig observation. Den samvariation som funnits mellan småhusbyggandet och övrigt bostadsbyggande upphör kring år 2010. Den växande efterfrågan och de stigande bostadspriserna får då en tydlig effekt på byggandet av flerbostadshus men däremot ingen påverkan på småhusbyggandet. Detta indikerar att det på utbudssidan finns viktiga frågor att bearbeta om ett ökat småhusbyggande ska komma till stånd.

Figur 2.1.4



Källa: SCB

Figur 2.1.5



Källa: SCB/Bengtsson

2.2 Regeringens pågående arbete

Halvvägs in i mandatperioden 2022–2026 är regeringens övergripande mål inom bostadspolitiken att

- förenkla reglerna för att bygga,
- korta ledtider i plan- och byggprocessen,
- öka tillgången till byggbar mark, särskilt i attraktiva lägen,
- fler ska få möjlighet att ta steget till den ägda bostadsmarknaden,
- nyttja det befintliga beståndet mer effektivt samt
- ge långsiktigt goda och förutsägbara villkor för att öka viljan att investera i, samt äga och förvalta bostäder.

För att nå dessa mål har flera uppdrag och utredningar tillsatts samt förordningar utfärdats och medel i BP25 föreslagits. Bland annat har en utredning om översyn av låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder tillsatts där kommitténs huvuduppgift är att analysera vilka makroekonomiska risker som är förenade med hushållens skuldsättning och hur åtgärder så som amorteringskrav kan motverka dessa risker. Boverket har inom ramen för projektet ”Möjligheternas byggregler” genomfört en översyn av BBR (Boverkets byggregler) och EKS (Europeiska konstruktionsstandarder). Boverket har också fått i uppdrag att ta fram förslag på hur ett typgodkännande av småhus kan genomföras och undersöka förutsättningarna för att, med vissa begränsningar, bygglovsbefria uppförande av dessa typgodkända småhus, s.k. ”Sverigehuset”. Kommuner som antar detaljplaner som möjliggör för byggande av småhus ska få planeringsstimulans, strandskyddet ska reformeras i två steg och nya medel föreslås i BP25 för Bostadspolitisk utveckling (stöd till den gröna omställningen i Norrland) och för att sänka kreditgarantiavgifter för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner. Vidare har en samordnare tillsatts som ska verka för avyttring av statlig mark för bostäder.

2.3 Egnahemsrörelsen

2.3.1 Egnahemsrörelsens ursprung

Egnahemsrörelsen var en social och politisk rörelse som började ta sin form under senare delen av 1800-talet. Industrialiseringens genombrott i både städer och på landsbygden ledde till att bostadsfrågan blev stor. Lönearbetarna behövde helt enkelt någonstans att bo.

Ordet egnahem har skiftat i betydelse under åren. Ursprungligen var innebörden ett eget mindre jordbruk eller bostadshus som ägdes och beboddes av en ägare med familj. Senare blev innebörden ett enfamiljshus som finansierats med statliga lån och egen arbetskraft. Egnahem delades från början upp i två delar: ett mindre jordbruk på landsbygden eller ett eget hus i närheten av en tätort. Även om ordets betydelse har ändrats så har visionen alltid varit densamma - att ge möjlighet till bra hem för vanliga människor.

2.3.2 Egnahemslånefonden

År 1904 beslöt riksdagen att tillsätta en egnahemslånefond för att ”bereda mindre bemedlade arbetare tillfälle att på landsbygden förvärva egnahem på fri och egen grund”. Det betydde att landsbygdens befolkning nu fick möjlighet att med statens stöd skaffa sig ett eget mindre jordbruk eller ett bostadshus i städernas utkanter.

Det som ledde fram till detta beslut var en politisk debatt om jordbruket som pågått sedan mitten av 1800-talet. Jordbruket i Sverige genomgick en förändring, bland annat genom industrialismens genombrott som bidrog till att fler människor började arbeta inom industrin och hantverk i stället för inom jordbruket. En annan fråga som diskuterades var landets outnyttjade resurser och behovet av nyodling och nybildning av jordbruk. Även emigrationen till Amerika var ett aktuellt ämne, men var ingen större politisk fråga förrän under 1890-talet då industrin utvecklades i snabb takt och arbetskraft saknades.

Den politiska debatten ledde till att en kommitté ”jordbrukslägenhetskommittén” tillsattes 1891 som skulle undersöka frågan om hur obemedlade och mindre bemedlade skulle kunna få möjlighet till statligt stöd för att bilda egna jordbruk. Utlåtandet av kommitténs arbete bidrog till fortsatta politiska debatter, skrivelser och utredningar som till slut mynnade ut i beslutet om en egnahemslånefond 1904.

Under 1900-talets början sågs egnahemsrörelsen som borgerlig och liberal då egnahemslånefonden i första hand var tänkt att främja bildandet av småjordbruk. Men den anammades av Socialdemokraterna under 1920-talet då det blev en del av partiets bostadspolitik och vision om folkhemmet.

2.3.3 Egnahemsföreningar

Under samma tidsperiod som egnahemsfrågan engagerade politiker och debattörer, togs det en del lokala initiativ till att bilda egnahemsföreningar. Lantarbetare som inte ägde någon egen mark efterfrågade möjligheten att starta mindre jordbruk.

Den första och mest framgångsrika ekonomiska föreningen var ”Föreningen Egna Hem” som bildades den 7 augusti 1892 vid Karlströms bruk i Kristbergs socken, Kristbergs landskommun (numera Motala kommun).

Föreningens främsta syfte var att underlätta för bildandet av mindre jordbruk men de kom också att arbeta för bildandet av bostadsegnahem. Metoden var att bilda lokala filialer och man blev medlem i föreningen genom att anmäla sig till någon filial och teckna andelar i föreningen. Föreningen köpte upp fastigheter och styckade upp marken i lämpliga delar. Från början var det föreningen som uppförde byggnader på de nyblivna lotterna men systemet ändrades efter ett tag så att köparen själv kunde bygga sitt hus.

Ett annat exempel på lokalt initiativ var ”AB Hem på landet” som bildades i Stockholm 1899. Till skillnad mot ”Föreningen Egna Hem” drevs det i aktiebolagsform. Bolaget fick sin avkastning genom att köpa in, eller under längre tid arrendera, mark som förmedlades vidare till mindre bemedlade arbetare, främst i Stockholm. Ett lägre belopp betalades vid tillträdet och en avbetalningsplan på 10–15 år gjordes upp.

2.3.4 Förmedlingen av egnahemslånen

Den avslutande riksdagsdebatten om egnahemslånefonden 1904 handlade till stor del om det maximala lånebeloppets storlek men också om vilka som skulle få förmedla lånen. Beslutet blev att avsätta en fond på 10 miljoner kronor som skulle förbrukas under åren 1905–1909.

Det maximala lånebeloppet hamnade på 5 000 kronor för ett jordbruksegnahem där högst 5/6 och minst hälften av lägenhetens värde fick utgå som lån. För bostadsegnahem blev det maximala lånebeloppet 3 000 kronor där högst 3/4 och minst hälften av lägenhetens värde fick utgå som lån. Räntan sattes till 3,6 procent och lånet delades upp i två lika delar, en amorteringsdel och en stående del. De tre första åren var amorteringsfria och återbetalningstiden blev 26 år för ett jordbruksegnahem och 21 år för ett

bostadsegnahem. Den stående delen av lånet skulle betalas tillbaka senast fem år efter den sista amorteringen.

I första hand var det landets hushållningssällskap som skulle förmedla lånen men det fanns också en möjlighet för bolag och föreningar att förmedla egnahemslån om de gick med på vissa villkor.

De första åren var verksamheten något trevande och berodde bland annat på att det var ett nytt regelverk som skulle följas och det fanns kritik mot att lånebeloppen var för låga. När maxbeloppen höjdes efter ett par år tog det bättre fart och vid flera tillfällen de kommande 20 åren avsattes mer pengar i fonden.

Det kunde ställas vissa krav för att lån skulle beviljas. Exempel på krav kunde vara att det inte fick bedrivas någon näringsverksamhet i huset och att mannen i familjen skulle vara nykterist och skötsam. Egnahemslåntagaren skulle vara minst 25 år gammal men i regel inte äldre än 50 år och familjens ekonomi skulle vara i ordning.

2.3.5 Egnahemsområden i Stockholm

Sedan industrialismens genombrott på 1870-talet hade Stockholm haft en stor brist på bostäder för alla som sökte jobb i staden. Folk bodde i överbefolkade hyreshus och dåliga nödbostäder. För att råda bot på bostadsbristen beslutade Stockholms stad år 1904 att köpa in större och billigare markområden i Enskede och Bromma, där det skulle byggas trädgårdsstäder med friliggande enfamiljshus.

Kommunen upplät tomträtter på i de flesta fall 500 kvm till egnahemsbyggare som kunde få förmånligt lån från Stockholms tomträttskassa. Löptiden för tomträttsavtal var ofta långvariga, ibland upp till 60 år eller mer men avtalstiderna kunde variera beroende på specifika omständigheter och överenskommelser mellan tomträttshavaren och kommunen. Generellt sett beräknades avgälden som en procentandel av markens taxeringsvärde och det normala var att den avgäld som hade avtalats vid upplåtelsen gällde under hela upplåtelseperioden. I Enskede villastad påbörjades de första husen 1908 och redan efter några år var flera hundra hus byggda.

Det var bara de som hade bra arbete, god hälsa och som ansågs allmänt skötsamma som fick lån för att bygga i Enskede. Den sociala statusen steg också ganska snabbt och snart hade andelen arbetare sjunkit och mer välbärgade personer hade flyttat in. Samma sak skedde i Göteborg där Landala egnahem blev det första planerade och bebyggda egnahemsområdet 1914. Området skulle uppföras för arbetare och för dem med lägre inkomster men blev ett område för medelklassfamiljer.

Inflyttningen till städerna fortsatte och behovet av att få fram fler och bättre bostäder fanns kvar in på 1920-talet. Ett förslag på lösning för bostadskrisen var en form av småstuga där inspirationen kom från små kolonistugor som fanns på flera platser i utkanterna av Stockholm. Småstugan skulle vara förarbetad på fabrik i monteringsfärdiga byggnadsmaterial med lätt sammansättbara delar.

Stadsfullmäktige i Stockholm tog i november 1926 beslut om att 200 småstugor skulle uppföras där självbyggaren skulle stå för en arbetsinsats motsvarande 10 procent av anläggningskostnaden. 90 procent stod staden för via tomträttskassan. Småstugebyrån bildades 1927 och det första egnahemsområdet bestod av 231 hus i Olovslund. Senare följde stora områden i bland annat Åkeshov, Enskede, Svedmyra och Ängby. Fram till 1975 hade 11 985 självbyggda hus byggts i Småstugebyråns försorg.

2.3.6 Framtidens egnahemsrörelse

Hur skulle en modern egnahemsrörelse kunna se ut? En rörelse där enskilda personer och hushåll - inte bara de som är ekonomiskt starka - har möjligheten att själva bestämma över och utforma sitt eget boende och där man är sin egen byggherre. Är man som under första halvan av 1900-talet beredd att själv bygga stora delar av sitt hus för att spara in på kostnader eller vill man hellre flytta in i något färdigbyggt?

Svaret är nog att det ser olika ut beroende på vem man frågar. Vissa vill gå med i en förening och vara med och bygga ett småhusområde tillsammans med andra i en byggemenskap eller bygga så mycket man kan på ett eget hus. Andra vill vara med och utforma sitt hus via en husleverantör och låta dem stå för uppförandet. Men önskan om att bo i ett småhus finns och många är nog beredda att vara med i någon del av arbetet om det bidrar till en lägre kostnad.

Vägen till ett eget hus kan också vara ganska komplicerad för en privatperson. Det gäller att hitta en ledig tomt och det kan vara svårt att veta vad den faktiska kostnaden blir innan alla olika avgifter är summerade vilket kan försvåra möjligheterna att få banklån.

Så frågan kvarstår hur vi kan göra det enklare för människor, även för dem med lägre inkomster, att kunna uppfylla sina drömmar om ett eget hem och hur en modern egnahemsrörelse kan se ut idag och i framtiden.

2.4 Trädgårdsstäder

2.4.1 Historik

Trädgårdsstad är ett begrepp som beskriver en stadsplaneringsmodell som kombinerar stadens och landsbygdens fördelar. Konceptet introducerades av den brittiske stadsplaneraren Ebenezer Howard i slutet av 1800-talet, med målet att skapa en balans mellan arbete och boende samt att minska de negativa aspekterna av både urbana och rurala miljöer genom att integrera gröna ytor och natur i stadsplaneringen. Howards idéer presenterades först i boken *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform* (1898), som senare återutgavs under titeln *Garden Cities of To-Morrow* (1902). I denna bok föreslog Howard att trädgårdsstäder skulle vara självförsörjande samhällen omgivna av gröna bälten, där invånarna kunde njuta av både natur och urbana bekvämligheter.

Framväxten av trädgårdsstaden kan spåras till den industriella revolutionens negativa inverkan på stadsområden. De snabbt växande industristäderna ledde till trångboddhet, dålig hygien och allvarliga sociala problem. Howards vision erbjöd ett alternativ som lovade hälsosammare och mer hållbara livsmiljöer. Idén om trädgårdsstäder spreds snabbt i början av 1900-talet, främst i Storbritannien men även internationellt, då stadsplanerare och samhällsbyggare inspirerades av Howards vision.

Hellerau, nära Dresden i Tyskland, är ett tidigt exempel på trädgårdsstadsrörelsen utanför Storbritannien. Byggt 1910, kombinerade Hellerau boende och arbetsplatser med kulturella institutioner och grönområden.

2.4.2 Trädgårdsstäder i Sverige

I Sverige har flera framstående arkitekter och stadsplanerare bidragit till utvecklingen av trädgårdsstäder. Bland de första planerna för trädgårdsstäder

i Sverige brukar Gamla Enskede i Stockholm och Landala i Göteborg lyftas fram. Gamla Enskede som är ritat av arkitekten Per Hallman är förutom att vara ett av de tidigaste exemplen på trädgårdsstad i Sverige också ett av de mest kända svenska exemplen. Johan Rådberg lyfter fram Gamla Enskede som ett föredöme för vad en kommun kan åstadkomma genom strategiska markköp, tomträtter och goda stadsplaner.

Stadsplanen för Landala som ritades av Albert Lilienberg och Carl Westman var klar redan 1908 men utbyggnaden av området påbörjades inte för än en bit in på 1910-talet. Många planer på nya trädgårdsstäder togs fram men många genomfördes endast i något eller några kvarter. Ett sådant exempel är radhusen vid kopparverket i Helsingborg som byggdes som arbetarbostäder. Sigfrid Ewald och Mauritz S:son Claes tog fram en större plan för ett radhusområde, endast en liten del byggdes. Under 1950-talet byggdes flera trädgårdsstäder, bland annat i Växjö och Lomma, med fokus på gröna områden och självförsörjning. Dessa svenska städer följde de grundläggande idéerna om att kombinera stadens och landsbygdens fördelar.

2.4.3 Trädgårdsstadens bärande idéer

Trädgårdsstäder har flera kännetecken som skiljer dem från traditionella stadsdelar. Trädgårdsstaden är noggrant planerad med en tydlig struktur som inkluderar bostadsområden, kommersiella områden och verksamheter. De gröna ytorna spelar en central roll i trädgårdsstäder, vilket ger invånarna tillgång till naturen och bidrar till en högre livskvalitet. I den ursprungliga idén var trädgårdsstaden designad för att vara självförsörjande med lokala arbetsplatser, skolor, affärer och andra tjänster, vilket minskar behovet av långa resor och främjar en hållbar livsstil. Slutligen uppmuntrar trädgårdsstäder till en stark lokal gemenskap och social interaktion genom att inkludera gemensamma utrymmen och faciliteter.

2.4.4 Kommissionärens definition

Vad är en Trädgårdsstad idag? För att undvika att begreppet används på varje småhusområde, för att ge sken av att vara mer socialt och ekologiskt hållbart än vad det är, har kommissionären valt att definiera begreppet för det fortsatta arbetet.

Trädgårdsstaden är den låga och täta staden. Trädgårdsstaden ger varje boende tillgång till en bit mark. Det gröna har en central plats i

trädgårdsstadens alla delar, från de gemensamma grönområdena till den egna trädgården, häckar mot gatan och trädens placering.

Egnahemskommissionären anser att följande principer är viktiga för en trädgårdsstad:

- Småskalig bebyggelse
- Olika hustyper (radhus, villor, parhus och låga flerfamiljshus)
- Husen grupperas i tydliga mönster
- Husens placering anpassas efter terrängen
- Krökta gator som kantas av alléträd
- Majoriteten av bostäderna har tillgång till egen trädgård.
- Det finns god tillgång till gemensamma grönområden.
- Bebyggelse förläggs mot gatan för att skapa ett enhetligt gaturum och ge utrymme för skyddade trädgårdar.

Trädgårdsstaden är mer än det gröna. Det är även gemensamma platser, service och kollektivtrafik. *I den svenska trädgårdsstaden* beskriver Johan Rådberg trädgårdsstaden som en modern spegling av våra äldre småstäder.

Trädgårdsstaden är dock ett koncept som måste tillämpas utifrån de platsspecifika förutsättningarna. Arkitekten och trädgårdsstadsexperten Kjell Forshed skriver i sin bok *Att vara sin formel trogen* att ”Den täta trädgårdsstaden har så gott som samma höga exploatering som småstaden. Om det är lämpligt kan man välja mer luftiga varianter varvid utnyttjandet minskar. Man kan välja täthet efter platsen och anpassningen till omgivningen. I den kompletta trädgårdsstaden finns också allt övrigt som ett samhälle skall innehålla, som service och arbetsplatser, liksom tillgång till goda kollektiva kommunikationer och cykelvägar. Men om man inte anlägger helt nya samhällen på detta sätt utan kompletterar i befintliga miljöer får denna komplettering ingå i den befintliga helheten”.

Den sista meningen är nyckelmeningen inför arbetet. Det kan vara så att kompletta urbana trädgårdsstäder kan etableras i begränsad omfattning på flera platser. Däremot kan förbättrade förutsättningar för trädgårdsstäder som kompletteringar i befintlig bebyggelse skapa möjligheter till ett mycket stort byggande som ”kompletterar i befintliga miljöer” för att citera Forshed. 100 extra småhus i alla 290 kommuner motsvarar 29 000 extra småhus. År 2023 påbörjades 6 600 småhus.

2.4.5 Samband mellan Egnahemsrörelsen och Trädgårdsstaden

Sambandet mellan trädgårdsstäder och egnahemsrörelsen är starkt, då båda rörelserna delar liknande ideal och mål, särskilt när det gäller att förbättra levnadsförhållanden och främja hälsosamma, självförsörjande samhällen. Egnahemsrörelsen i Sverige, som startade i slutet av 1800-talet och nådde sin höjdpunkt under 1900-talet, syftade till att möjliggöra för arbetare och lägre medelklassfamiljer att äga sina egna hem. Detta låg i linje med trädgårdsstadens ideal om att skapa trivsamma och hållbara bostadsområden med tillgång till grönska.

Egnahemsrörelsen var en reaktion på den urbana trångboddheten och de dåliga levnadsförhållandena i industristäderna. Genom att erbjuda möjligheten att äga en egen bostad med en liten trädgård, strävade rörelsen efter att förbättra levnadsstandarden och ge människor möjlighet att leva mer självständigt och hälsosamt. Detta återspeglar trädgårdsstadens mål om att kombinera stadens bekvämligheter med landsbygdens fördelar, inklusive tillgång till natur och en hälsosam livsstil.

Både trädgårdsstäderna och egnahemsrörelsen förespråkade självförsörjning och hållbarhet. Genom att ge människor möjlighet att odla sin egen mat i små trädgårdar, förbättrades också livsmedelsberedskapen. Trädgårdsstädernas struktur, med fokus på lokala arbetsplatser och tjänster, speglar detta ideal genom att minimera behovet av långa pendlingar och främja lokal ekonomi. Båda rörelserna strävade efter att förbättra levnadsförhållanden genom bättre boendemiljöer. Trädgårdsstäderna erbjöd ett alternativ till den trångboddhet och dåliga hygien som präglade många industristäder, medan egnahemsrörelsen möjliggjorde för fler människor att bo i egna, fristående hus med tillgång till grönområden. Trädgårdsstäder och egnahemsrörelsen betonade också vikten av social gemenskap och integration. Gemensamma gröna ytor och sociala faciliteter var centrala i trädgårdsstäder, medan egnahemsrörelsen främjade en stark lokal gemenskap

genom att skapa bostadsområden där människor kände en större anknytning till sitt boende och sina grannar. Många av de principer som tillämpades inom egnahemsrörelsen influerades av trädgårdsstadens ideal. Arkitekter och stadsplanerare som var engagerade i egnahemsrörelsen tog ofta inspiration från trädgårdsstadens struktur och planeringsprinciper för att skapa funktionella och estetiskt tilltalande bostadsområden.

Ett exempel på detta är Enskede Egnahem och Gamla Enskede i södra Stockholm, planerade med fokus på småhus och gröna ytor som kombinerade egnahemsrörelsens ideal om självständigt boende med trädgårdsstadens strukturerade och gröna miljö.

3. Faktorer som begränsar småhusbyggandet

I den genomgång av tidigare utredningar och forskning som Egnahemskommissionären gjort samt i kontakter med forskare, experter, branschorganisationer, företag och olika intressenter har en lång rad faktorer framkommit som kan vara relevanta för att uppnå de mål som anges i direktiven och som därför bör utvärderas i det fortsatta arbetet.

Faktorer som kan begränsa småhusbyggandet kan delas in i sådana som *avsiktligt* gör det och sådana som *oavsiktligt* gör det.

Med *avsiktliga* faktorer menas att politiker eller tjänstemän anser att det inte ska planeras för och byggas så många småhus som hushållen önskar eller som är motiverat samhällsekonomiskt. De kan till exempel motivera detta med åsikter om att det skulle innebära sämre hållbarhet ur ekologiskt, ekonomiskt eller socialt perspektiv. Faktorer som trafikpolitiska överväganden är en del av detta. De kan också mena att det kommunalekonomiskt är negativt med ett ökat småhusbyggande (till exempel kostnader för infrastruktur). Det kan också grundas i att man inte accepterar uppfattningen att fler än idag vill bo i småhus och menar att hushållen ”egentligen” efterfrågar små lägenheter i flerbostadshus.

Med *oavsiktliga* faktorer menas förutsättningar och regelverk som bromsar småhusbyggandet (och i vissa fall även allt bostadsbyggande) men där dessa inte har detta syfte men får dessa effekter.

3.1 Avsiktliga faktorer

Det finns väl belagt av flera preferensundersökningar att en betydande majoritet av hushållen helst vill bo i småhus.

Utgångspunkten för en samhällsplanering och bostadspolitik som syftar till största möjliga välfärd och bästa samhällsekonomiska utfall bör därför vara att tillgodose detta önskemål. Det kan dock finnas skäl som gör att politiken/samhällsplaneringen inte bör acceptera hushållens värderingar fullt ut. Det kan föreligga faktorer som gör att det samhällsekonomiska utfallet förbättras om politiken styr utvecklingen i en annan riktning. Till exempel om det föreligger någon form av så kallade externa effekter, dvs det uppstår effekter som hushållen själva i sina beslut inte beaktar. Miljöpåverkan är ett vanligt exempel på en sådan effekt.

Argument som har framförts till utredningen för att politiken eventuellt bör styra nyproduktionen i en annan riktning än den hushållens preferenser ger uttryck för kan sorteras in under rubrikerna:

- Ekologisk hållbarhet
- Social hållbarhet
- Ekonomisk hållbarhet

I ekologisk hållbarhet har även nämnts aspekter kring eventuella skillnader i transporters miljöpåverkan som kan kopplas till olika bostadsmiljöer och därmed vara relevanta. I ekonomisk hållbarhet har även nämnts aspekter kring så kallade agglomerationseffekter, dvs om trängre bebyggelse i sig kan ha positiva effekter på ekonomisk tillväxt. När det gäller social hållbarhet har snarast det motsatta förhållandet framförts till utredningen. Bland annat att det i vissa områden med sociala problem skulle kunna finnas fördelar för samhället med att stimulera ett ökat småhusbyggande.

Det är viktigt att själva analysfrågan definieras. För att det politiskt ska vara motiverat att styra utvecklingen i en annan riktning än den hushållens preferenser ger uttryck för måste effekterna vara betydande. Är hållbarhetsaspekterna likadana eller till och med något sämre är det inte motiverat att styra mot en annan utveckling än den som hushållen själva önskar. Det måste alltså gå att visa att någon hållbarhetsaspekt försämrats markant för att kunna motivera åtgärder som inte tillgodoser hushållens egna värderingar.

3.2 Oavsiktliga faktorer

3.2.1 Omotiverade skatter/avgifter

Det har framförts att det finns vissa skattevillkor som bör uppmärksammas i linje med vad som angetts i uppdraget. Det gäller till exempel stämpelskatten och pantbrevsavgiften som kritiker menar är avvikelser från skattesystemets normativa struktur och som särskilt påverkar småhusbyggandet negativt. Dels medför det högre kostnader, dels styr de mot upplåtelseformer där kostnaderna kan undvikas som i bostadsrättsföreningar.

3.2.2 Stigande kostnader för taxor och avgifter

Det har framförts att de kraftiga kostnadsökningarna som skett i de offentliga taxor som belastar boendet särskilt drabbar småhusbyggandet och därför bör tas upp av utredningen. Att de stora kostnadsökningarna utgör ett problem har påpekats av bland annat Riksrevisionen, Nils Holgersson-rapporterna och flera konsument- och branschorganisationer. Det gäller dels bostädernas driftskostnader, men dels också taxor och avgifter som påverkar byggkostnader, så kallade byggherrekostnader. Flera av kostnaderna påverkar särskilt småhusbyggandet.

3.2.3 Kreditrestriktioner

Finansieringen av köp eller nyproduktion av en bostad i allmänhet och ett småhus i synnerhet är en avgörande faktor för möjligheterna för många hushåll att realisera sin önskan om ett sådant boende. Särskilt för unga hushåll är olika former av kreditrestriktioner en faktor där en bostadspolitisk målkonflikt kan finnas med de syften som olika kreditrestriktioner har. Bolånetak, amorteringskrav och den föreslagna utfasningen av ränteavdrag på lån utan säkerheter i form av bland annat bostad, fordon eller värdepapper är exempel på sådana åtgärder. Om det uppstår oönskade bostadspolitiska effekter kan det övervägas om det kan balanseras med den typ av åtgärder som finns i flera av våra grannländer som till exempel gynnsamma villkor för bosparande och startlån. Förutom att fördyra skapas en omotiverad styrning mot upplåtelseformer där problemen kan kringgå, t ex genom att lån placeras i en bostadsrättsförening. Finansieringsproblematiken är under alla omständigheter viktig att beakta när möjligheterna att bygga småhus ska analyseras. Kommittén om översyn

av låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder har nyligen presenterat sitt betänkande kring denna problematik³.

Kommittén konstaterar att nyttan av bolånetaket och det extra amorteringskravet är oklar, men att det däremot står klart att de orsakat välfärdsförluster genom minskat bostadsbyggande, styrning mot en annan typ av bostäder än vad hushållen efterfrågar och blockering av många hushålls möjligheter att komma in på bostadsmarknaden och deras möjligheter att jämna ut konsumtionen över livet. De skriver:

”Mot regleringarnas avsedda positiva effekter på hushållens motståndskraft ska ställas deras negativa effekter på hushållens konsumtion och framför allt deras bostadsval... bolånetagarna köpte mindre och billigare bostäder... Effekterna på hushållens bostadskonsumtion beror ytterst på effekterna på bostadsbyggandet. Minskad efterfrågan innebär en press nedåt på bostadspriserna, vilket i sin tur påverkar byggandet negativt och på sikt leder till ett mindre bostadsbestånd än som annars skulle blivit fallet... Bolånetaket kan ge betydande negativa välfärdseffekter. Begränsade lånemöjligheter minskar bostadsefterfrågan och försvårar möjligheten till inträde på den ägda bostadsmarknaden. Detta drabbar framför allt hushåll med små finansiella resurser i förhållande till sin långsiktiga betalningsförmåga. Minskad efterfrågan på bostäder påverkar byggandet negativt och minskar bostadsbeståndet på sikt. Ju mer negativ effekten är på byggandet, desto mindre blir den långsiktiga effekten på bostadspriserna och desto större de negativa välfärdseffekterna.”

En ytterligare kritik är att kreditrestriktionerna är utformade så att de inte skiljer på lån till finansiella transaktioner – handel med befintliga fastigheter – och lån till reala investeringar – nyproduktion. Att ha samma kreditbegränsningar (t ex bolånetak och amorteringskrav) på nyproduktion som på handel med befintliga fastigheter är enligt kritikerna olämpligt. I de befintliga kreditrestriktionerna fanns ingen differentiering gällande bolånetaket, vilket branschrepresentanter uppger skapade betydande problem för nyproduktion av småhus.

I september 2023 fick Finansinspektionen i uppdrag att följa upp hur möjligheten till undantag från amorteringskravet vid köp av nyproducerade

³ SOU 2024:71 Reglering av hushållens skulder

bostäder används⁴. Bolånetagare har sedan amorteringskravet infördes haft möjlighet att ansöka om undantag från kraven när de tar lån för att köpa en nyproducerad bostad. Undantagen från amortering beviljas av banken och kan ges i upp till fem år. Syftet med undantaget är att amorteringskraven inte ska påverka bostadsbyggandet negativt. Finansinspektionens analys visar att av de låntagare som köper en nyproducerad bostad var det uppskattningsvis en fjärdedel som fick ett partiellt eller helt undantag från amortering under perioden 2017–2023. En något större andel fick ett undantag när de köpte en nyproducerad bostad 2023, ungefär en tredjedel av de nya bolånetagarna.

Snabbt växande skuldsättning för lån till befintliga fastigheter kan skapa risker och vara negativt. Men för samhällsekonomin kan ökade lån till nyproduktion samtidigt vara positivt. Kreditrestriktioner som dämpar nyproduktionen kan förvärra de svenska problem. Med låga reala investeringar (nya bostäder) skapar den kommande lågräntepolitiken oönskade prisökningar på befintliga fastigheter. Eftersom det låga utbudet är en viktig faktor bakom prisökningarna och skuldsättningen förvärras långsiktigt det problem som åtgärderna ska lösa. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är lån till finansiella fastighetsaffärer respektive reala nyinvesteringar helt olika saker enligt kritikerna.

3.2.4 Höga byggkostnader

Produktivitetskommissionen har i sitt delbetänkande analyserat bostadsmarknaden och byggsektorn med inriktning på de faktorer och förhållanden som enligt kommissionens bedömning påverkar produktiviteten⁵.

Kommissionen konstaterar i sitt delbetänkande att flera utredningar och analyser har sedan tidigare belyst strukturella utmaningar på bostadsmarknaden och i byggsektorn.⁶ De har även låtit genomföra en

⁴ Finansinspektionens rapport 2024-02-28: Bankernas hantering av undantag från amorteringskrav vid nyproduktion

⁵ SOU 2024:29, Kapitel 7. Bostäder och byggande

⁶ Exempelvis Långtidsutredningen (2019 s. 204–205 och 2015 bilaga 3), Konkurrensverket (2018 och 2015), Kalbro och Lind (2017), Anjou (2019), McKinsey (2017), Bergman och Nyberg (2021), Bengtsson (2020) m.fl.

forskningsrapport och tre expertrapporter som berör bostadsmarknaden och byggsektorn.⁷

Områden som lyfts fram i delbetänkandet och som berör höga byggkostnader för småhus är till exempel att begränsad tillgång till byggbar mark begränsar nybyggnationen, vilket i sin tur kan leda till högre bostadspriser och en ineffektiv resursallokering. Det tas också upp att Konkurrensverket pekar på att kommunala särkrav fortsatt förekommer, trots att kommunerna sedan 2015 är förbjudna att ställa egna tekniska byggkrav vid bland annat planläggning och genomförandet av detaljplaner.⁸ Kommunala tekniska särkrav har länge kritiserats av branschen för att försvåra industriell produktion och medföra ökade byggkostnader.

I oktober 2024 beslutade regeringen att ge Konkurrensverket i uppdrag att kartlägga pristransparensen och utreda hur den påverkar prisbildningen, konkurrensen och kostnadsutvecklingen inom byggsektorn. Myndigheten ska också analysera hur bristande pristransparens genom påverkan på prisbildning och marknadsvillkor i sin tur påverkar bostadsbyggandet.

3.2.5 Långa handläggningstider

Långa ledtider i byggprocessen har generellt framhållits som en markant fördröjande faktor. I branschprojektet ”Bygg i Tid” redovisas utförliga analyser kring detta där inte minst långa handläggningstider hos myndigheter och kommuner lyfts fram.⁹

3.2.6 Hopblandning av myndighetsutövning och ekonomiska intressen hos kommunerna

Kommunerna har det så kallade planmonopolet, vilket är en central uppgift för att möjliggöra bostadsbyggande och då även småhusbyggande. Planmonopolet medför inte bara rättigheter utan även skyldigheter att bidra till att uppfylla de bostadspolitiska mål riksdagen beslutat och de mål som finns med i PBL.

⁷ Forskningsrapporten ”Produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn – orsaker, åtgärder och konsekvenser” av Cecilia Hermansson och Han-Suck Song. Expertrapporten ”Fastighetsbranschens erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken” av Kristina Alvendal. Expertrapporten ”Förhindrar parternas kollektivavtal produktiviteten i byggsektorn” av Anders Ferbe. Expertrapporten ”Arbetslivskriminalitet – ett hot mot tillväxt?” av Hans Jeppson, Ansvar Säkerhet AB.

⁸ Konkurrensen i Sverige 2018, rapport 2018:1

⁹ <https://www.initiativetbyggitid.se/>

Riksdagens bostadspolitiska mål lyder: ”Det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. Målet är också långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.”

I PBL står bland annat följande angående syftet med lagen: ”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.”

”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.”

Kritiker har anfört att kommunerna i allt för begränsad omfattning beaktar de nationella skyldigheter som följer med planmonopolet och i alltför stor utsträckning använder planmonopolet för att gynna kommunala intressen och önskemål, till exempel om bostadsbyggandets omfattning. Ett annat exempel som nämnts är att kommuner kan verka för att gynna egna ekonomiska intressen vad gäller till exempel egna markinnehav men också hur möjligheterna till exploateringsbidrag påverkas. De kan då använda PBL som ett verktyg för dessa intressen även när agerandet är i konflikt med PBL:s syfte och de bostadspolitiska målen. Det har anförts att detta i

kombination med underproduktion av byggrätter prioriterar ner småhusbyggandet.

3.2.7 Kvantitativa mål och resursbrist på kommuner

När politiker formulerar kvantitativa mål om att en viss mängd bostäder ska byggas leder det ofta till att det byggs många små lägenheter i flerfamiljshus samtidigt som byggandet av småhus nedprioriteras. Detta är något som tagits upp av forskare i olika sammanhang.

I Sverigeförhandlingen åtog sig de kommuner som ingick i avtalet att bygga ett visst antal bostäder¹⁰. Det gjordes ingen specificering angående stadstyp, upplåtelseform, lägenhetsstorlek eller dylikt. Det var upp till kommunen att själv avgöra vad som var lämpligt vilket i många fall ledde till att det byggdes mycket smålägenheter för att klara målet.

Politiker och tjänstemän i kommunerna hänvisar många gånger till stor bostadsbrist, demografi och enpersonshushåll samt resursbrist när de får frågan om varför det byggs så mycket smålägenheter, men de lyfter även skälet att det blir lättare att nå de bostadspolitiska målen.

3.2.8 Bristande underlag om bostadsbehovet

Det har framförts att ett problem som påverkar möjligheterna att bedriva en väl genomarbetad samhällsplanering och bostadspolitik är att de bedömningar av bostadsbehov som görs av Boverket, men även av flera kommuner, är trubbiga och oprecisa. De analyserar behovet som ett antal lägenheter utan att differentiera mellan olika typer av bostäder som till exempel ettor eller småhus. Därmed saknas goda underlag för kommunernas bostadsplanering.

Ett exempel som nämnts är det negativa inrikes flyttnetto som noterats i storstadsområden de senaste åren och där undersökningar pekar på att det skapas av hushåll i familjebildande åldrar som upplever en brist på lämpliga bostäder, framför allt småhus. Frånvaron av etablerade metoder att värdera detta har enligt kritiker lett till ett bostadsbyggande som på sikt förvärrar obalanserna, bland annat ett för stort fokus på byggande av små lägenheter i Stockholms kranskommuner.

¹⁰ SOU 2017:107 Slutrapport från Sverigeförhandlingen, Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge. Se även den s k Stockholmsförhandlingen.

3.2.9 Hinder kopplade till lagstiftning

I den offentliga debatten så väl som i flera utredningar har det framhållits att lagstiftningen utgör hinder för bostadsbyggandet. Nedan presenteras några av de problem som lyfts.

3.2.9.1 Riksintressen

Riksintressesystemet tillkom för att skydda statens nationella intressen i den fysiska planeringen. De områden som pekas ut som områden av riksintresse för olika områden utgör anspråk. Om det är möjligt att ta mark som omfattas av ett eller flera riksintresseanspråk i anspråk för exempelvis bostadsbyggande avgörs i det enskilda fallet i prövning i en detaljplan eller i ett bygglovsärende. Flera utredningar visar på att lagstiftningen idag inte tillämpas på det sätt som avsågs när den tillkom samt att det finns många missförstånd kring vad ett riksintresseutpekande är.

Det har framförts kritik mot att det saknas en nationell samordning som klargör olika nationella intressen. Idag redovisas riksintresseanspråken av varje myndighet för sig. Det finns ingen funktion som på nationell nivå samordnar de olika intressena i vad man skulle kunna se som en nationell översiktsplan. Småhusbyggandet drabbas särskilt av denna bristande samordning. De senaste åren har dock ett flertal initiativ påtalat behovet av en större nationell samordning¹¹.

Hyresgästföreningen har framfört att det skulle behövas en ”Nationell översiktsplan för Sverige” som ska ge en överblick och samordna bostadsbyggandet i Sverige.

3.2.9.2 Översiktsplanens roll

Översiktsplanen är spelplanen för avvägningar mellan motstridiga allmänna intressen, det är också kommunernas verktyg för att stämma av den långsiktiga planeringen och de stora dragen med kommunmedborgare, staten företagare och exploatörer. För att översiktsplanen ska kunna uppfylla sitt syfte behöver den på ett tillräckligt bra sätt beskriva dels vad kommunen avser med ett visst område i den långsiktiga planeringen, dels vara tillräckligt väl underbyggd för att det som kommunen vill göra ska vara möjligt. Om frågor skjuts från översiktsplanen till detaljplaneskedet finns inga övergripande överenskommelser mellan stat och kommun, något som

¹¹ Bland annat ”DS 2023:28 Nationell fysisk planering” och myndighetssamarbetet ”Ramverket för nationell planering”.

planeringssystemet stipulerat för att underlätta efterföljande planeringsarbete.

Kommissionären har tagit del av synpunkter om att översiktsplanen inte längre uppfyller sitt syfte. Exempelvis så skjuts många frågor som borde ha hanterats i översiktsplanen över till detaljplaneskedet. Att frågor skjuts till detaljplaneskedet uppges bland annat bero på hur möjligheten ser ut att fördela kostnader för utredningsarbete. Farhågor om att detta förfarande fördröjer och fördyrar planprocessen har föranlett att kommissionären avser titta vidare på frågan om översiktsplanens roll för att säkerställa att fler småhus byggs.

3.2.9.3 Flera lagstiftningar gäller parallellt

Egnahemskommissionären har tagit del av synpunkter om att de många parallellt gällande lagstiftningar som påverkar samhällsplaneringen föranleder långa och komplexa processer som i förlängningen fördyrar byggandet. Plan- och bygglagen är till stora delar en avvägningslagstiftning, det finns möjligheter att väga av olika intressens mot varandra i de olika planeringsskedena. Miljöbalken däremot är i stora delar utformad som en förbudslagstiftning. Detta medför ibland att exempelvis en detaljplan är förenlig med plan- och bygglagen men strider mot miljöbalken vilket riskerar att det omöjliggör genomförandet av detaljplanen.

En del av problemen det innebär att hantera PBL och miljöbalken parallellt är känd sedan lagstiftningarnas tillkomst, andra har tillkommit när EU lagstiftning har inkorporerats i exempelvis miljöbalken.

Olika lagstiftning reglerar vilken mark som skyddas utifrån olika intressen och vilken mark som kan tas i anspråk för exempelvis bostadsbyggande. Framför allt är det begränsningarna i att ta jordbruksmark i anspråk för exploatering och strandskyddslagstiftningen som lyfts fram som faktorer som begränsar byggandet. Jordbruksmark är enkel och förhållandevis billig att bygga på och de senaste 100 åren har många av våra städer vuxit genom att jordbruksmark runt staden har tagits i anspråk.

Dagens lagstiftning gör att det idag är svårt att ta jordbruksmark i anspråk för bostadsbyggande men det är dock inte omöjligt. Att jordbruksmarken har fått ett starkare skydd beror på flera olika saker men det argument som hörs oftast i debatten idag är vikten av att Sverige framgent kan ha en god

inhemsk försörjningsberedskap. Strandskyddslagstiftningen utformning har ändrats flera gånger sedan dess tillkomst i mitten av 1970-talet. Syftet med ändringarna har i vissa fall varit att utöka skyddet och i vissa fall att göra det mer flexibelt. Frågan om strandskyddets utformning utreds återigen.

Det finns även ett flertal speciallagstiftningar, exempelvis väglagen och lagen om byggande av järnväg som påverkar samhällsplaneringen.

3.2.9.4 Länsstyrelsernas förändrade uppdrag

2019 flyttades utvecklingsansvaret från länsstyrelserna till landstingen (numera regioner) i alla län. Argumentet för förändringen rörde främst att det skulle skapa en enhetlighet och en större demokratisk förankring. En konsekvens som lyfts fram var att balansen på länsstyrelserna mellan tillsyn och utveckling förändrades på ett sätt som missgynnar samhällsutvecklingen. Kritik har framförts att länsstyrelserna har gått från en aktör i den regionala planeringen till att bli en myndighet med fokus på tillsyn.

3.2.10 Institutionella faktorer

Det har framförts att småhusbyggandet i allmänhet och individuellt småhusbyggande i synnerhet hämmas av att konkurrerande bostadsbyggande drivs av starka aktörer med större förmåga att hantera kontakterna med kommunerna och andra myndigheter samt de planmässiga och finansiella utmaningarna. Det gäller väletablerade riksorganisationer för byggande av bostadsrättsföreningar och stora fastighetsbolag som bygger hyresrättsfastigheter.

Den mer fragmentiserade småhusbranschen och framför allt hushållens byggande av småhus i egen regi kan därför komma att trängas undan av institutionella faktorer även om det samhällsekonomiska värdet av sådan bebyggelse är större.

3.2.11 Systematisk underproduktion av byggrätter

Från bland annat forskarhåll har det framhållits att det råder en empiriskt belagd underproduktion av byggrätter i förhållande till vad som är rimligt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta gäller i första hand byggrätter för småhus. Särskilt perioden efter 2010 har tilldragit sig forskarnas intresse. Då ökade efterfrågan och priserna på ett likartat sätt för såväl lägenheter i flerbostadshus som småhus. Byggandet av lägenheter reagerade som

förväntat och nyproduktionen ökade markant. Detta skedde inte för småhus vilket indikerar att begränsningen ligger på utbudssidan.

Vad som orsakar underproduktionen av byggrätter för småhus i områden där en marknadsanalys indikerar goda förutsättningar för nyproduktion är en viktig fråga som behöver undersökas närmare. Inom forskningen har ett flertal olika hypoteser lanserats varav de flesta pekar på att kommunerna har en central roll i problemen.

3.2.12 Överutnyttjande av BRF-lagstiftningen

Andelen bostadsrätter i småhus har ökat från 8 procent år 2012 till 30 procent år 2022 enligt lägenhetsregistret.

Det finns ingen fastställd analys på varför det är så men en anledning som lyfts i olika sammanhang är att finansieringsfrågan påverkar detta val. Dels kan effekterna av kreditrestriktionerna i form av bolånetak minskas genom att lån läggs i föreningen så att kraven på egeninsats blir lägre. Dels hävdas att om en bostadsrättsförening skapas kan exploatören lägga relativt stora lån i föreningen och dessa lån drar inte ner försäljningspriset i motsvarande mån. Lånen ”göms” i föreningen, köparna ser inte lånen som en del av kostnaden för bostaden och fastighetsutvecklarna kan därmed öka sin vinst.

Det har också ifrågasatts om bostadsrätter i småhusbebyggelse kan strida mot bostadsrättslagens 1: a kapitel 5§: *Om föreningen har fler än ett hus, fordras det för registrering också att husen ligger så nära varandra att en ändamålsenlig samverkan kan ske mellan bostadsrättshavarna.* Frågan som har ställts är om bostadsrättshavare i friliggande hus har en ändamålsenlig samverkan?

3.2.13 Förändrade planeringsideal

Det har framförts att småhusbyggandet kan hämmas av att det stadsmässiga stadsbyggnadsidealet har varit det mest framträdande de senaste decennierna. Att bygga stad har varit målet. I det stadsmässiga finns inte samma plats för småhus utan stadsradhusen har blivit alternativet för dem som vill ha en egen trädgård. I mitten av 2000-talet slog rörelsen Yimby (Yes in my backyard) igenom och fick stort genomslag. Vid sidan av hållbarhet var positiv syn på förtätning en av komponenterna. Tanken på förtätning tog överhanden bland bostadsutvecklare och kan vara en av anledningarna till att byggandet av flerbostadshus sköt i höjden medan byggandet av småhus halkade efter och låg kvar på samma nivåer som tidigare. Arkitekter lade mer

tid och kraft på förtätning och att utveckla områden med höga flerbostadshus. Utvecklingen av småhusområden och trädgårdsstäder lades åt sidan.

3.2.14 Positiva effekter av eget ägande underskattas?

Det har framförts att ett ökat eget ägande skulle kunna medföra bostadspolitiska fördelar, inte minst i områden med sociala problem och låg andel ägda bostäder. Den som personligen äger sin bostad kan bli mer engagerad i dess skötsel och i den omgivning man lever i än den som hyr. Boendeinflytandet är också större i den eget ägda bostaden än den hyrda. Den praktiska erfarenheten av den svenska bostadsmarknaden är dessutom att valfriheten i upplåtelseform, standard och bostadens utformning är större i den ägda boendeformen.

Det har även argumenterats för att privatekonomiskt är den eget ägda bostaden ofta mer fördelaktig eftersom man själv kan styra underhåll och service. Servicetjänster som köps i ett hyrt boende är högt beskattat. Betydelsefullt är även att det egna kapital man satsat i bostaden inte behöver ha ett marknadsmässigt avkastningskrav. Den som äger sin bostad amorterar av sin skuld som tillsammans med inflation bidrar till att boendekostnaden sjunker över tid. Det egna sparandet ökar på detta sätt.

Motsatsen gäller för den som hyr som över tid alltid har stigande boendekostnader. På sikt är den egna ägda bostaden en tillgång som har potential att stiga i värde och kan belånas för investeringar, vilket bidrar till att skapa mer ekonomiskt självständiga medborgare. På den hyrda bostadsmarknaden är det fastighetsägaren som tar all risk och tillgodogör sig stigande fastighetsvärden.

4. Genomförda aktiviteter

4.1 Uppdragsbeskrivning

Egnahemskommissionären ska genom kontakter med kommuner, byggaktörer, mäklare och banker fördjupa kunskaperna om vad som är gränssättande för byggandet av småhus i Sverige idag och hur förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Boverkets rapporter Förutsättningar för ökat småhusbyggande i storstadsregionerna, (Boverkets rapporter 2014:24 och 2015:24) liksom Boverkets rapport Uppdrag att ta fram underlag för ökat småhusbyggande (rapport 2024:3) bör

användas vid dessa kontakter. De institutionella och finansiella förutsättningar som gäller vid planering av ny bostadsbebyggelse och eventuella skillnader i de avtal som reglerar genomförande för flerbostadshus respektive småhus ska särskilt granskas.

Egnahemskommissionären ska sammanföra relevanta aktörer – kommuner, markägare, byggherrar och finansiärer – och bidra till att finna avtalslösningar som gör att ett byggande av småhus kommer till stånd, oaktat ett fortsatt behov av övriga boendeformer. I det fall genomförandet kräver tillstånd eller samspelar med investeringar av statliga myndigheter eller bolag ska utredaren bidra till att klarlägga förutsättningarna för att sådana tillstånd ska kunna ges eller att sådana investeringar ska kunna komma till stånd.

Egnahemskommissionären ska när uppdraget utförs, i dialog med kommuner och byggaktörer om ny stadsbebyggelse, verka för anläggandet av nya trädgårdsstäder utifrån miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet. Arbetet ska bedrivas utifrån det riksdagsbundna nationella målet för arkitektur-, form- och design (prop.2017/18:110, bet.2017/18:CkrU1, rskr. 2017/18:316) i syfte att utveckla omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer.

Egnahemskommissionären ska när uppdraget utförs arbeta med referensgrupper och förväntas med utgångspunkt från sina iakttagelser vid behov delta i och arrangera seminarier och konferenser som behandlar småhusbyggande.

Egnahemskommissionären ska med utgångspunkt i sina iakttagelser och slutsatser delta i den offentliga debatten.

4.2 Hittills genomförda aktiviteter

Förutom att ta del av tidigare utredningar och forskning har Egnahemskommissionären fram till skrivande stund fört dialog med flera olika aktörer från bland annat Boverket, Bonava och Sveriges Arkitekter. Möten med exempelvis Trä- och Möbelföretagen, Villaägarna och Svenska Bankföreningen har också ägt rum.

I september genomfördes resor till Västerbotten och till Göteborg. I Västerbotten deltog kommissionären vid två runda bords-samtal där politiker och tjänstepersoner från Umeå respektive Skellefteå kommun samt

representanter från Handelsbanken, Villaägarna och mäklar- och småhusbranschen deltog.

I Göteborg tog kommissionären initiativ till ett möte med Egnahemsfabriken och Orust kommun samt ett möte med det kommunala bolaget Egnahemsbolaget som ingår i Förvaltnings AB Framtiden. I samband med resan till Göteborg genomfördes en guidad rundtur i Eklanda trädgårdsstad i Mölndal. Ytterligare en guidad tur gjordes i Tullinge trädgårdsstad i augusti.

Under första kvartalet 2025 finns en resa till Skåne inplanerad för att besöka en småhusfabrik samt för att ha möten med ett par utvalda kommuner som har för avsikt att uppföra nya småhusområden inom en nära framtid.

Den 9 oktober genomfördes ett internt seminarium där fyra forskare med bred kunskap inom småhusområdet diskuterade olika frågeställningar kopplat till uppdraget. På detta seminarium var tjänstepersoner från enheterna Bostäder- och Byggnad och Samhällsplanering på Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet inbjudna att delta som åhörare.

Kommissionären har också deltagit på seminarium som initierats av andra aktörer. Som exempel kan nämnas seminariet ”Fler småhus – hur ska det gå till?” som Bostadspolitik.se arrangerade under Almedalsveckan 2024 tillsammans med Besqab, Coreco, HSB, Fastighetsägarna, Magnolia Bostad, SBAB och Wallenstam. På Samhällsbyggnadsdagarna som arrangeras av Samhällsbyggarna deltog kommissionären som talare i oktober under programpunkten ”Ny egnahemsrörelse ska öka byggandet av småhus”

Uppdraget har även uppmärksammas i olika mediekanaler som SVT Stockholm, P4 Jönköping, Göteborgs-Posten, Norrbottens-Kuriren och branschmedia. Kommissionären har i flertalet fall blivit intervjuad.

För att kunna föra en mer publik dialog kommer en Facebook-sida med namnet ”Egnahemskommissionären” att publiceras under sista kvartalet 2024. Eftersom Facebook används av många organisationer, företag och privatpersoner är det den kommunikationskanal som är mest relevant att använda för att nå ut till rätt målgrupper. Här kan material som hör till ämnet delas och interaktion med målgruppen ske.

5. Utredningens fortsatta arbete

Egnahemskommissionären tolkar utredningsuppdraget på sådant sätt att det innehåller tre dimensioner:

- Generellt verka för ett ökat småhusbyggande.
- Verka för att nya trädgårdsstäder anläggs.
- Främjande av en ny egnahemsrörelse

5.1 Höja småhusbyggandets andel av bostadsproduktionen

I det fortsatta arbetet med uppdraget kommer Egnahemskommissionären bland annat att fördjupa sig i de avsiktliga och oavsiktliga faktorerna som presenteras i kapitel 3. *Faktorer som begränsar småhusbyggandet*. Det behöver klarläggas vilka av faktorerna som särskilt begränsar byggandet av just småhus för att kunna ta fram förslag på tänkbara och genomförbara lösningar.

Det har, som tidigare nämnts, förts fram ett stort antal möjliga orsaker till det minskade småhusbyggandet från forskare, experter, branschorganisationer, företag och intressenter. Dialogen med olika aktörer ska fortgå och de argument som åskådliggörs behöver studeras närmare och i vissa fall erfordras ny eller kompletterande statistik och analyser. En bred kontakt med Sveriges kommuner behöver tas för att få en överblick över bostadsförsörjningsplaner och för att kunna identifiera vilka hinder som står i vägen på kommunal nivå för ett ökat småhusbyggande.

Ytterligare exempel på frågor som Egnahemskommissionären avser att fördjupa sig i är varför den samvariation som funnits mellan småhusbyggande och övrigt bostadsbyggande upphör kring år 2010 och hur hushållens bostadspreferenser faktiskt ser ut vad gäller ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet.

Bostadsproduktion, särskilt mindre hus, på landsbygden har sina särskilda utmaningar. Ett fördjupat arbete kommer att ske kring hur småhusbyggande på landsbygd kan underlättas.

5.2 Verka för att nya trädgårdsstäder anläggs

I uppdraget framhålls att kommissionären ska verka för anläggandet av nya trädgårdsstäder. För att kunna jobba vidare med detta behövs en fortsatt

tolkning av begreppet göras. Vad ingår i konceptet trädgårdsstad och kan anläggandet öka genom exempelvis en komplettering i befintliga miljöer?

Inriktningen på uppdraget är bostäder som erbjuder ett boende med direkt tillgång till en mindre eller större trädgård oberoende av byggnadens utformning eller bostadens upplåtelseform.

Egnahemskommissionären bedömer att det finns ett växande intresse bland arkitekter, kommuner och bostadsutvecklare för trädgårdsstaden som koncept. Genom att göra resor i landet och arrangera möten och seminarier kommer kommissionären att sprida kunskap om trädgårdsstaden och främja denna rörelse.

5.3 Främjande av en ny Egnahemsrörelse

Kommissionären ska verka för en ny egnahemsrörelse. För att kunna jobba vidare med detta behövs en fortsatt tolkning av begreppet göras. Vad innebär en modern egnahemsrörelse och hur kan en sådan implementeras i ett ökat småhusbyggande?

Ambitionen är att med moderna verktyg kunna underlätta för människor att med liten eller stor egeninsats ha möjlighet att bygga sitt eget småhus. När enskilda människor är sina egna byggherrar kan kostnaderna sänkas. Detta är kanske den mest effektiva vägen till relativt låga boendekostnader, särskilt sett över tid.

5.4 Avtal

I uppdraget framhålls att delredovisningen ska innehålla kommissionärens bedömning av förutsättningarna för att kunna bidra till att avtal om småhusbyggande sluts och för att nya trädgårdsstäder planeras.

Förutsättningar för att kunna bidra till att avtal om småhusbyggande sluts beror på hur begreppet avtal tolkas. En strikt tolkning av begreppet förutsätter en rättsligt bindande överenskommelse mellan två parter om deras rättigheter och skyldigheter gentemot varandra.

I Sverigeförhandlingen och fyrspårsavtalet mellan Stockholm-Uppsala slöts avtal där staten erbjöd infrastrukturinvesteringar i utbyte mot att kommunerna åtog sig att bygga ett visst antal bostäder. Båda parter hade något att erbjuda som den andra parten var i behov av. Varken tid eller

resurser talar för att denna utredning bör lägga energi på att formulera och fastställa ett antal avtal mellan exempelvis kommuner och staten. Utredningen saknar också resurser för att erbjuda något till motparten, exempelvis infrastrukturinsatser, ekonomiska bidrag eller annat.

Däremot finns det anledning att arbeta fram ett antal utvecklingskoncept för att främja småhusbyggande, exempelvis i så kallade utsatta områden, för att öka kunskapen och spridningen av trädgårdsstäder. Men också för att utveckla en modern form av egnahemsrörelse. Om extra resurser tilldelas uppdraget skulle mycket kunna göras för att uppnå den här sortens utvecklingsavtal. Sådana avtal med exempelvis kommuner som vill vara föregångare skulle vara intressanta att utveckla.

6. Begrepp

Nedan definieras ett antal begrepp som används i delrapporten.

Småhus

Begreppet småhus används av Statistiska centralbyrån för friliggande en- och tvåbostadshus samt par-, rad- och kedjehus. Bostadshuset får innehålla högst två bostadslägenheter.

Flerbostadshus

Begreppet flerbostadshus används av Statistiska centralbyrån för bostadsbyggnader innehållande tre eller flera lägenheter inklusive loftgångshus.

Egnahem

Avser ett småhus som ägs av en privatperson. Första ägaren är på ett eller annat sätt involverad i uppförandet av byggnaden. Ordet egnahem har skiftat i betydelse och ursprungligen var innebörden ett eget mindre jordbruk eller bostadshus som ägdes och beboddes av en ägare med familj. Senare blev innebörden ett enfamiljshus som finansierats med statliga lån och egen arbetskraft.

Trädgårdsstad

Avser ett bostadsområde med småskalig bebyggelse av olika hustyper. Det gröna i form av gemensamma grönområden, egna trädgårdar, häckar mot gatan och träd har en central plats i trädgårdsstaden.

Äganderätt

Avser bostäder som ägs av en privatperson. Det absolut vanligaste formen av äganderätt är att ett småhus men en äganderätt kan också vara en lägenhet i ett flerbostadshus, s k ägarlägenhet. De som är folkbokförda på bostaden är inte nödvändigtvis ägare till bostaden.

Bostadsrätt

Avser bostäder som ägs av bostadsrättsföreningar eller bostadsföreningar. En bostadsrättsförening är en ekonomisk förening som ska ha minst tre medlemmar. En bostadsrättsinnehavare äger inte sin bostad utan äger rätten att bo i en specifik lägenhet samt andelar i bostadsrättsföreningen.

Tomträtt

Innebär rätten att nyttja en fastighet (mark) utan att äga den. Ägaren, oftast en kommun, upplåter fastigheten under obestämd tid mot en årlig avgift.

Hyresrätt

Avser bostäder som hyrs från en fastighetsägare eller hyresvärd. Detta kan vara en lägenhet, ett småhus eller någon annan typ av bostad. Hyresgästen äger inte bostaden eller någon andel i en förening och får bo i lägenheten i utbyte mot en månadshyra.

7. Källförteckning

Källor för 2.3 Egnahemsrörelsen och 2.4 Trädgårdsstäder

SOU 1938:34 *Den statliga egnahemsverksamheten – betänkande med förslag*. 1936 års egnahemsutredning. Jordbruksdepartementet.

Kjellberg Anders, *Uppstod egnahemsrörelsen på landet eller i staden?* Folkets Historia, Årgång 27, nr 3-4 1999, sid 130–132. Lunds universitet.

Germundsson Tomas, *Landsbygdens egnahem. Egnahemsrörelsen, småbruket och landskapet i sydsvenskt perspektiv*. 1993 (doktorsavhandling, Geografiska institutionen vid Lunds universitet).

Germundsson Tomas, *Egnahem som småbruk. Den statliga egnahemsverksamhetens omfattning och utfall, med exempel från Sydsverige*. Bebyggelsehistorisk tidskrift, Nr 35 1998, sid 19–34.

Claesson Göran C-O, *Hur egen härd blev guld värd*. 1975. Samhällsanalys AB.

Egnahemsbolaget, *10 000 egnahem. Berättelsen om Egnahemsbolaget 1933–2022*. 2022. Göteborgs Egnahem AB.

Volny Olle. *Arkitektur genom arbete. Organiserat självbyggeri i Stockholm 1927–1976*. 1977. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

Eriksson Eva *Ett eget hem på fri grund*. Byggnadskultur nr 1/1990. Byggnadsvårdsföreningen.

Boverket, *Rapport 2024:3 - Uppdrag att ta fram underlag för ökat småhusbyggande*

Forshed Kjell, *Att vara sin formel trogen*. 2021, Arkitektur förlag

Rådberg Johan, *Den Svenska trädgårdsstaden*. 1994. Byggnadsforskningsrådet

Regeringskansliet

Växel: 08-405 10 00

www.regeringen.se