

Politik för ett ökat

SMÅHUS- BYGGGÅNDE

Politik för ett ökat småhusbyggande

Sverige står inför stora bostadspolitiska utmaningar som nu tas upp i de politiska samtalen inför riksdagsvalet 2022. Sveriges anmärkningsvärt låga småhusbyggande är ett av problemen. Andelen av nyproduktionen är markant lägre än i jämförbara länder och samtidigt är antalet som byggts det senaste decenniet det lägsta på 100 år. Detta är egendomligt med tanke på att Sverige är ett av de länder i Västeuropa som har mest tillgång på mark per invånare och att befolkningen i stort sett har fördubblats på 100 år.

Det låga småhusbyggandet (villor, par- och radhus) är ett samhällsproblem av flera orsaker. Följande fakta visar varför frågan bör vara ett viktigt inslag i den allmänna bostadsdebatten och kräver politisk handling efter valet.

- 1.** En stor majoritet av hushållen – uppemot 70 procent - vill helst bo i småhus. Betydligt färre gör det. Välfärden växer om fler kan få sina bostadsdrömmar uppfyllda.
- 2.** Var tredje boende i hyresrätt önskar enligt demoskopundersökningar flytta till ett småhus om du fick möjlighet.
- 3.** Den ekologiska hållbarheten skulle förbättras. Småhusområden halverar klimatpåverkan och fördubblar ekosystemtjänsterna jämfört med traditionell höghusbebyggelse.
- 4.** Den sociala hållbarheten skulle förbättras. Inga småhusområden klassas som utsatta områden utan innehåller istället egenskaper som stimulerar till social hållbarhet.
- 5.** Den ekonomiska hållbarheten skulle förbättras. Långsiktigt kännetecknas småhusboende av såväl låga boendekostnader som en förmögenhetsuppbyggnad i fastigheten.
- 6.** Elektrifieringen av bilismen gör vardagstransporterna kring bostadsområden utsläppsfria.
- 7.** Den industrialiserade småhusproduktionen förbättrar möjligheterna till schyssta villkor och arbetsförhållanden i byggbranschen samt en god produktivitetsutveckling. TMF:s medlemsföretag uppvisar lägre olycksfallsfrekvens än andra företag i byggbranschen.

TMF (Trä- och Möbelföretagen) presenterar här förslag på olika åtgärder som skulle kunna lösa problemen och förbättra bostadssituationen. Vår förhoppning är att de kan bidra till en saklig diskussion om den framtida bostadspolitiken.

VI HAR GRUPPERAT FÖRSLAGEN UNDER FYRA RUBRIKER:

- Åtgärder för att sänka kostnaderna
- Åtgärder för en effektivare kommunal bostadsplanering
- Åtgärder för ett effektivare statligt regelverk
- Särskilda satsningar för ett ökat småhusbyggande



Läs mer på <https://www.tmf.se/bransch-naringspolitik/naringspolitik/bostadspolitik>

Åtgärder för att sänka kostnaderna5

- Reformera kreditrestriktionerna
- Inför subventionerat bosparande och startlån
- Reformerat tomträttssystemet
- Reformera stämpelskattesystemet
- Strama upp regelverken
- Begränsa möjligheterna till kommunala tekniska särkrav
- Kortare handläggningstider
- Reformera V/A-avgifter, vattentjänstlagen mm
- Effektivisera Lantmäteriets arbete

Åtgärder för en effektivare kommunal bostadsplanering8

- Stärk den nationella/regionala planeringsnivån
- Ge länsstyrelsen i uppdrag att kartlägga områden där nya småhus kan byggas
- Ge Boverket i uppdrag att ta fram vägledning till kommunerna för hur de kan planera för ökat småhusbyggande
- Ge Boverket i uppdrag att löpande analysera och rapportera småhusbyggandet på kommunnivå
- Utred konsekvenserna av transportsektorns elektrifiering
- Utred kommunernas olämpliga hopblandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet samt ineffektiva incitament

Åtgärder för ett effektivare statligt regelverk 10

- Reformera strandskyddet
- Reformera reglerna kring jordbruksmark
- Reformera reglerna kring riksintressen
- Reformera PBL, bl a överklagandesystemet
- Se över Miljöbalken
- Reformera länsstyrelsernas uppdrag och arbetsprocesser
- Skapa en relevant definition av bostadsbehov/bostadsbrist

Särskilda satsningar för ett ökat småhusbyggande 13

- Inrätta "Hållbara Trädgårdsstäder" efter modellen "Hållbara städer"
- Inför ROT-avdrag för nyinvesteringar i småhus
- Genomför ett social housing-projekt i form av en trädgårdsstad utifrån ett egnahemsrörelsekoncept
- Genomför en äldre bostadssatsning på markbostäder utifrån konceptet trygghet/gemenskap
- Inför en ekonomisk planeringsstimulans till kommunerna
- Inrätta ett samhällsbyggnadsdepartement

Åtgärder för

att sänka kostnaderna



Reformera kreditrestriktionerna

De nuvarande regleringarna omöjliggör för stora grupper att köpa en bostad. Speciellt hårt drabbas ungdomar som ska in på bostadsmarknaden. Stora orättvisor skapas mellan de som har kapital och de som måste låna. Bolånetaket bör justeras och amorteringskraven lindras.

Inför subventionerat bospärande och startlån

Sverige är ett av få länder som inte har särskilda undantag för förstagångsköpare när det gäller kreditrestriktionerna. Kreditrestriktionerna i form av bolånetak, amorteringskrav och bankernas egna krav gäller för alla – oavsett ålder. Med prisutvecklingen på bostadsmarknaden de senaste 20 åren innebär bolånetaket att kontantinsatsen blir mycket stor, framför allt i orter med högre tillväxt och bättre arbetsmarknad.

Likaså gäller det unga barnfamiljer som kan uppleva det som svårt att anpassa sitt boende till familjesituationen. Startlån, som finns i flera länder, har betytt mycket för att möjliggöra för framför allt yngre hushåll och personer med låga men stabila inkomster att ta steget till det ägda boendet i bostadsrätt eller villa. Startlån innebär att staten står för en viss andel av topplånet, som är den del som överskrider bolånetakets nivå. Norge är ett av de länder som har ett mycket utvecklat system med startlån som ges främst till hushåll med lägre ekonomisk standard och förstagångsköpare. Systemet har ökat andelen som kommer in på den ägda bostadsmarknaden och bidragit till att hela 84 procent av norrmännen äger sin bostad. Samtidigt är kreditförlusterna små. Startlånen bör utformas så att de når de grupper som i dag stängs ute från den ägda bostadsmarknaden men som samtidigt klarar den grundläggande kreditprövningen som görs av bankerna. Med startlånet kan de unga barnfamiljerna, de nyexaminerade universitetsstudenterna eller hushåll med lägre men stabila inkomster få en bättre chans till sitt eget ägda boende.

En offentlig utredning har nyligen lämnat förslag kring ett system för startlån.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/04/sou-202212/>

När det gäller Bospärandets utformning kan det norska systemet vara en förebild. Det kan dock behöva justeras för att ge bättre gynna grupper som inte redan är sparbenägna.

Reformera tomträttssystemet

Vi föreslår förändringar av avgäldsperioderna så att avgäldsunderlaget inte omvärderas med jämna tidsintervall utan istället när hushållet flyttar och avsäger sig tomträtten. Nuvarande system är delvis godtyckligt och medför alltför stor ekonomisk osäkerhet. Under tiden hushållet bor på tomten sker en indexering (årliga uppräknings) av avgäldsunderlaget. Vid försäljning kommer en omvärdering ske utifrån den då senaste taxeringsvärderingen (som sker vart tredje år). Detta blir underlaget för tomträttens nästa spekulant, och priset för fastigheten bör följaktligen korrigeras för att avspegla den nya avgälden. Detta innebär att hushållet får stabila och långsiktiga ekonomiska förutsättningar att bo. Samtidigt görs inga långsiktiga "övervinster" då avgäldsunderlaget korrigeras efter marknadspriset vid flytt. TMF har i rapporten Tomträtt 2.0 presenterat ett utförligt förslag.

[Läs hela rapporten Tomträtt 2.0](#)

Reformera stämpelskattesystemet

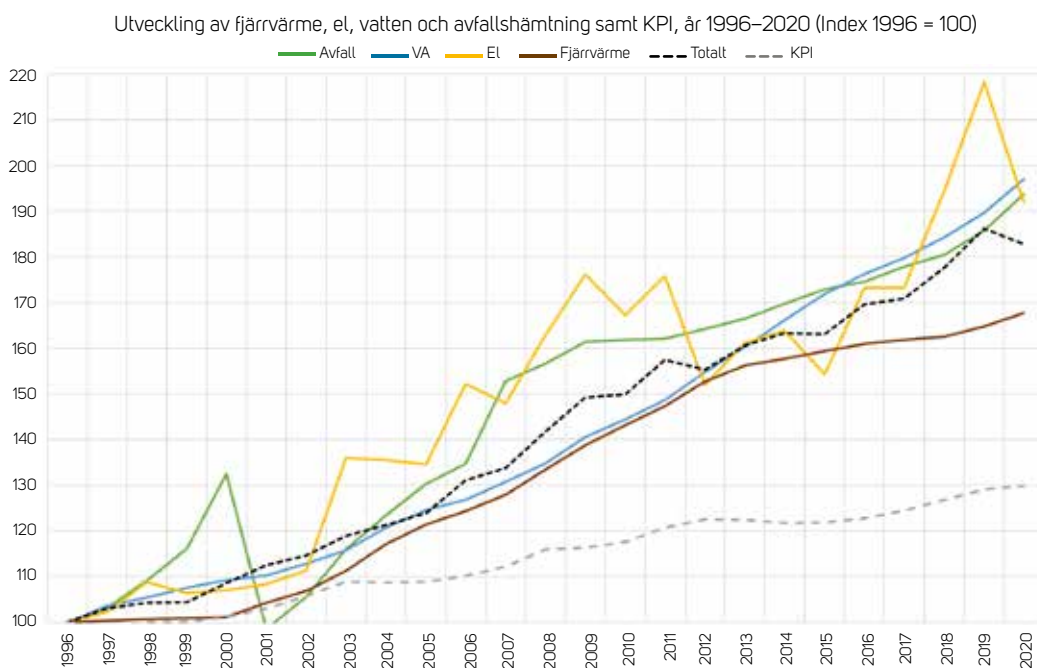
Stämpelskattens omfattning är idag en skatt utan syfte och motiv som hämmar småhusbyggandet och motverkar rörlighet i beståndet. Den uppgår till ca 15 mdr kr/år. Den bör avskaffas eller uppgå till de administrativa kostnader som är förknippade med ägarbyten och inteckningssystemet.

<https://www.dn.se/debatt/stampelskatten-kostar-nu-mer-an-fastighetsskatten/>

Begränsa taxor, exploateringsavtal och medfinansiering

De kommunala (och statliga) taxorna, relaterade till att bygga och bo, har under lång tid stigit markant snabbare än jämförbara kostnader i Sverige. Troligtvis krävs någon slags ny reglering eftersom självkostnadsprincipen inte skapar några incitament att effektivisera. Kostnaden idag kan vara tiotals miljarder högre än om t ex produktivetskravet i den statliga pris- och löneomräkningen tillämpats.

Offentliga monopoltaxor som uppgår till stora belopp har ökat kraftigt över tid. Sedan 1996 har KPI ökat med 32 procent medan dessa taxor – framförallt kommunala – har stigit 87 procent. Dvs ca tredubbla kostnadsökningar på taxorna jämfört med den generella prisutvecklingen. Nils Holgersson-undersökningen pekar på att det dessutom bör noteras att vi under en längre tid haft mycket låga räntenivåer, vilket borde ha stor betydelse för kapitaltunga verksamheter som befinner sig i ett förvaltningsskede, vilket gäller för flera av taxorna. Taxorna utgör ungefär en tredjedel av boendekostnaderna och har beräknats att uppgå till ca 50 miljarder kr för flerbostadshus, vilket innebär att totalkostnaden torde uppgå till i storleksordningen 100 miljarder kr för alla svenska hushåll. Den s k Nils Holgersson-rapporten som tas fram av Bostadsrätterna, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Riksbyggen, Sveriges Allmännyttan samt Fastighetsägarna Sverige visar hur de driftskostnader som i huvudsak är kommunala taxor stiger mångdubbelt snabbare än KPI.



Utveckling av fjärrvärme, el, vatten, och avfallshämtning samt KPI för perioden 1996-2019

Därutöver finns en undersökning från KTH som visar hur de kommunala byggherrekostnaderna (plan- och bygglovsrelaterade taxor mm) oavbrutet stiger snabbare än KPI och över tid har gett markant ökade byggkostnader. Det är i första hand plan- och bygglovsrelaterade taxor som plan- och registreringsavgifter, besiktning, utstakning, granskningsavgift med mera. Dessutom ingår anslutningsavgift för vatten och avlopp (VA) samt elanslutning i studien. När det gäller byggherrekostnadernas utveckling har dessa ökat med 17 procentprocent under den senaste femårsperioden. Nivåökningen är intressant givet att tjänsteprisindex – som är det mest relevanta jämförelsemåttet - under samma period enbart ökat med 7 procent. Taxorna för VA-anslutning har under samma period ökat med i genomsnitt 20 procent vilket är mer än dubbelt så mycket som tjänsteprisindex. I en tidigare undersökning för perioden 1990-2015 hade tjänsteprisindex stigit 70 procentprocent medan de kommunala taxorna fyrdubblats.

Även en nyligen publicerad studie från Näringslivets nämnd gällande regelgranskning av kommunernas bygglovsarbete visar på häpnadsväckande skillnader och en orimlig kostnadsökning. Studien visar att riksgenomsnittet för bygglovsavgiften har ökat med 14 procent sedan år 2016 medan den genomsnittliga planavgiften har ökat med 34 procent, vilket de fann orimligt och långt över kostnadsökningarna i samhället i stort.

Boendekostnaderna skulle i dag vara ca 30 miljarder kr lägre om de taxor som ingår i Nils Holgerssonundersökningen följt KPI. Byggherrekostnaderna uppgår enligt rapporten från KTH till ca 300 000 kr för en normalvilla. Enligt SCB:s faktorprisindex utgör byggherrekostnaderna drygt 15 procent av byggkostnaden. Totala bygginvesteringarna uppgår till ca 550 miljarder kr/år varav bostadsinvesteringarna är ca 250 miljarder kr. Ett rimligt räkneexempel är därför att besparingarna skulle ha varit ca 20 resp. 10 miljarder kr lägre idag om byggherrekostnaderna haft en normal kostnadsutveckling. Mycket tyder på att självkostnadsprincipen inte fungerar som styrmedel för tvingande monopoltaxor. En möjlighet är att låta det statliga produktivitetsavdraget tillämpas även på avgiftsfinansierad statlig verksamhet samt kommunal verksamhet.

Begränsa möjligheterna till kommunala tekniska särkrav

Enorma resurser läggs årligen på anpassningar till kommunala särkrav, men också på allmänna regeländringar. Dessa bedöms ha orsakat merkostnader på över 300 000 kronor per hus de senaste tio åren. Gemensamma tolkningar av regelverket är en förutsättning för en kostnadseffektiv och kvalitativ industriell produktion. Ta fram nationella, enhetliga regelverk som ersätter kommunala särkrav i praktiken och sträva efter gemensamma regler i alla Sveriges kommuner.

Kortare handläggningstider

Långa handläggningstider fördröjar byggandet. Såväl hos kommunerna som hos länsstyrelserna bör ett systematiskt arbete bedrivas för att göra handläggningsprocesserna effektivare. Delar av problemen påverkas av statliga regelverk och därför bör även den statliga nivån vara inblandad i detta arbete. Även från bygg- och fastighetsbranschens sida bör ett arbete ske för ett förkortat processtiderna.

Reformera V/A-avgifter, vattentjänstlagen mm

Idag regleras vatten och avlopp av tre lagar - miljöbalken, Anläggningslagen och Vattentjänstlagen. Dessa tre lagar harmonierar inte och rättspraxis av framför allt vattentjänstlagens 6 § har utvecklats till att bli ett stort hinder - både för bostadsbyggande utanför tätorter samtidigt som det försvårar åtgärdandet av ett stort antal ej godkända enskilda avlopp. Problemet är att Anläggningslagens möjlighet till va-samverkan "juridiskt krockar" med vattentjänstlagens krav om att det alltid ska vara kommunalt ansvar för vatten och avlopp i större sammanhang. I utredningen (SOU 2004:064) som föregick lagen fanns utrymme för att kommuner - i de fall det ansågs lämpligare - skulle låta fastighetsägarna ordna vatten och avlopp genom va-samverkan i enlighet med Anläggningslagen. Denna möjlighet togs dock inte med i Vattentjänstlagen.

Att hantera konsekvenserna av att dessa lagar inte hänger ihop kostar idag både enskilda fastighetsägare och VA-kollektiv stora summor, samtidigt som det kraftigt försvårar styckevisa, mindre tillkomster av småhusbebyggelse och byggnation på landsbygden/utanför tätorter.

Effektivisera Lantmäteriets arbete

Det har från olika intressenter pekats ut behov och möjligheter att effektivisera Lantmäteriets arbete, vilket skulle förkorta plan- och byggprocesserna och sänka kostnaderna. Dessa möjligheter bör utvärderas noga och bland annat har riksrevisionen nyligen i en granskning pekat på flera brister och förbättringsmöjligheter.

riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/kommunikation-och-media/nyhetsarkiv/2022-02-22-automatiska-sparkrav-pa-statliga-myndigheter-ger-onskat-resultat.html

Åtgärder för effektivare

kommunal bostadsplanering



Stärk den regionala planeringsnivån

Det finns flera orsaker till att det gått snabbt i kommunernas bostadsplanering – några centrala frågor tas upp i ett nytt förslag från Boverket /Miljömålsrådet.

<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/boverket-och-miljomalsradet-foreslar-en-utvecklad-nationell-planering-i-sverige/>

Bristande planeringsunderlag har bl a skapat en föreställning om att det skulle finnas en brist på mark i Sverige som motiverar att vi tränger ihop bostäderna. Boverket beskriver ett planeringssystem på nationell nivå som är reaktivt och otydligt med en bristande samordning mellan myndigheterna och en otillräcklig politisk styrning. I landskapet ska bostäder samsas med vindkraftsparker, transportinfrastruktur, jordbruk, friluftsliv, kulturmiljöer osv. De brister som finns i planeringssystemet, tillsammans med det dysfunktionella samspelet mellan planlagstiftningen och miljölagstiftningen, har förvandlat det som var tänkt att vara ett avvägningssbeslut mellan olika intressen till juridiskt hårklyveri. Det har även lett till att länsstyrelserna upphört att vara den statliga positiva planeringsinstans de var tänkta att vara och blivit reaktiva tillsynsorgan som bromsar samhällsutvecklingen.

Hyresgästföreningen har diskuterat samma problem och har föreslagit något de kallar en "Nationell översiktsplan för Sverige" som ska ge en överblick och samordna bostadsbyggandet i Sverige, och där regionala byggkvoter ska öronmärkas till respektive kommun. Om kommunerna vägrar att bygga sina kvoter ska regionen få rätt att detaljplanera. Detta ska kombineras med ekonomiska belöningar/sanktioner, en Byggbonus 2.0, där staten ska ge ekonomiska incitament till kommuner med en planerings- och byggtakt som följer bostadsbehovet. De föreslår vidare att kommuner skapar gynnsamma mark- och exploateringsvillkor som ger förutsättningar till att bygga småhus till rimliga kostnader och att förköpslagen återinförs - i syfte att ge kommunerna stärkt möjlighet till strategiska markköp för att skapa förutsättningar för framtida bostadsbyggande.

Ge länsstyrelserna i uppdrag att kartlägga områden där nya småhus kan byggas.

Länsstyrelsernas uppgift när det gäller bostadsförsörjningen är i dag att värna bl.a. riksintressen, miljö kvalitet och strandskydd. När en detaljplan antas av kommunerna, blir det länsstyrelsen som i nästa instans ska avgöra om det är förenligt med de värden som de är satta att skydda. Länsstyrelsens uppdrag är i grund och botten mycket viktigt, och särskilda intressen ska värnas. Uppdraget tolkas dock ofta som problematiskt då deras enda uppgift är att säga nej i de fall byggprojektet bryter mot exempelvis riksintresset. Samtidigt som myndigheter har till uppgift att stoppa projekt som bedöms vara på obbyggbar mark, finns inget uppdrag till myndigheterna att peka ut potentiellt byggbar sådan. Den aktör som i dag vill planlägga en viss mark har därför inga besked om marken har förutsättningar för att godkännas. Dessutom finns sällan register över byggbar mark i en kommun. Sammantaget innebär detta att information om potentiellt byggbar mark ofta är otillgänglig, både för enskilda hushåll och för företag., och därmed försvåras processen.

Därför bör Länsstyrelsen ges i uppdrag att regelbundet kartlägga all potentiellt byggbar mark i kommunerna, i syfte att identifiera sådan mark där förutsättningarna för ett byggande kan finnas och och att upprätta ett register som är offentligt. Länsstyrelsen jobbar redan i dag med att bedöma behovet av bostäder. Därför bör de också få ett uppdrag att identifiera en viss mängd potentiellt byggbar mark, vilket både ger långsiktiga planeringsmöjligheter och öppnar upp för företag och hushåll att identifiera områden där de vill bo. Att regionerna i stället för länsstyrelserna fått ansvaret för regional tillväxt är i sammanhanget ett problem.

Ge Boverket i uppdrag att ta fram vägledningar till kommunerna för hur de kan planera för bättre och ökat småhusbyggande

Boverket publicerar ett stort antal vägledningar inom plan- och byggområdet för att effektivisera kommunernas arbete. En vägledning om småhusbyggande kan bidra till att öka kommunernas förutsättningar att på ett effektivt sätt öka byggandet av sådana.

Ge Boverket i uppdrag att löpande analysera och rapportera småhusbyggandet på kommunnivå

Ett särskilt uppdrag kan bidra till att uppmärksamma det orimligt låga småhusbyggandet i vissa kommuner och därmed skapa en ökad medvetenhet och debatt om problemet.

Utred konsekvenserna av transportsektorns elektrifiering

När bilismen är elektrifierad och utsläppsfri förändras förutsättningarna för bostadsplanering. Områden där de tidigare ökade transportbehoven med bil ansågs problematiskt blir nu attraktivare och lämpliga för bostäder och särskilt tänkbara småhusområden gynnas av detta.

Berörda myndigheter (Boverket, Trafikverket, Trafikanalys) bör få i uppdrag att analysera dessa konsekvenser.

Kommunerna har en olämplig hopblandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet samt ineffektiva incitament

En ökad diskussion har uppstått gällande kommunernas roller, incitament och agerande som planmonopolister. Bl a har forskarna Ingemar Bengtsson och Hans Lind tagit upp detta. Bristen på byggrätter kan bero på ekonomiska incitament, politiska incitament, vad kommunen utvärderas mot samt myndighetsaktivism där tjänstemäns och politikerns politiska/privata intressen påverkar utfallet.

Andra förklaringar är att resursbrist på planavdelningar leder till att småhus placeras sist. Skolor, omsorg och planer för höghus går före. Vid underutbud av mark ger flerbostadshus kortsiktigt högre intäkter för kommunen. Brist på kommunala initiativ för större småhusområden är ett problem som driver upp priserna för slutkonsument. För småhusbyggandet och Trädgårdsstadsdelar är det önskvärt att kommuner ritar upp områden och skapar en form av tomtköer.

Att samma organisation och ibland t o m person både ska agera som neutral myndighetsperson och vara affärsdrivande med budgetansvar är en tveksam konstruktion. En särskild utredare bör få i uppdrag att utreda detta och föreslå åtgärder.

Åtgärder för ett

effektivare statligt regelverk



Reformera strandskyddet

Sverige har 42 000 mil strandlinje, som till stora delar står helt orörd. Samtidigt konstateras ett vikande befolkningsunderlag i många kommuner runt om i Sverige. För att öka attraktionskraften i att bosätta sig utanför storstäderna behöver det bli enklare att få bygga hus i sjönära lägen. 2009 och 2010 förändrades strandskyddslagstiftningen i Sverige. Ambitionen hos allianspartierna som genomförde förändringen var att göra regelverket tydligare, underlätta tillämpningen och göra den mer konsekvent. Syftet var också att underlätta skapandet av attraktiva boendemiljöer i mindre hårt exploaterade delar av landet medan strandskyddet i mer exploaterade områden skulle värnas.

De nya strandskyddsreglerna ledde dock inte till önskat resultat. Regelverket har kritiserats för att det är krångligt och otydligt. Boverket och Naturvårdsverket redovisade 2013 en utvärdering av lagstiftningen, där man bl. a föreslog lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag och åtgärder för att få en mer likvärdig tillämpning av reglerna. I slutet av 2020 presenterades SOU 2020:78 Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. Utredningen föreslår författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet i miljöbalken görs om i grunden, bl. a när det gäller flexibiliteten i förhållande till olika geografiska områden i Sverige.

Det måste bli enklare att bo och bygga bostäder i strandnära lägen i de glest befolkade delarna av landet. Regelverket måste reformeras i grunden och hållningen behöver vändas helt om och utgå från ett minimum. Dagens 300-metersregel skulle kanske kunna ersättas med en 50-metersregel. Regelverket bör bygga på att områden som ska ha ett särskilt skydd pekas ut, liksom områden där en restriktiv hållning bör intas. För glest befolkade områden bör i stället bebyggelse vara tillåten, förutom i områden som genom beslut pekas ut som skyddsvärda.

Reformera reglerna kring jordbruksmark

I många kommuner begränsas tillgången till byggbar mark, för exempelvis småhusbyggande, av att man vill värna om jordbruksmarken. Den globala livsmedelsförsörjningen, klimatförändringarnas hot mot produktiv jordbruksmark samt vikten av självförsörjning av jordbruksprodukter i vårt land är några av de argument som används.

Men för det första krävs det inte stora markarealer för att förse människor med de marknära bostäder som efterfrågas. Söder om Dalarna finns det till exempel 9 155 000 hektar skogsmark, 2 273 000 hektar åkermark och 414 000 hektar betesmark. Markbehovet för att inrymma en miljon människor i exempelvis nya trädgårdsstäder är enbart cirka 20 000 hektar. Faktum är att det idag finns mer mark avsatt till golfbanor och skidpister än vad som skulle behövas för att bygga tillräckligt många trädgårdsstäder för att tillgodose behov och folks preferenser.

Tittar man på utvecklingen efter 1960 – då det finns tillförlitlig statistik – ser man att 9 av 10 hektar åkermark som tagits ur bruk har omvandlats till annan användning än bostadsbebyggelse. Detta skifte inom den totala markanvändningen har dock inte minskat jordbrukets spannmålsavkastning utan istället fördubblat den sedan sekelskiftet genom tredubblade skördar per hektar.

Processen har heller inte avtagit. När Jordbruksverket 2008 granskade det svenska jordbruket kom de fram till att 600 000–700 000 hektar jordbruksmark tagits ur aktivt bruk. Det handlar om mark som ställts i träda, mindre skiften som bönderna inte finner det lönt att odla upp och en strukturell överproduktion av vall.

Markbristen behöver vi inte heller oroa oss för i en civilförsvarsituation. I en studie från SLU – utifrån tre olika scenarion – kan man konstatera att svensk jordbruksmark räcker för att försörja en befolkning om minst 13,5 miljoner invånare, vid en övergång till en kosthållning byggt på vad vi kan odla och föda upp inom rikets gränser. I samtliga tre scenarion inkluderade man även den mark som behövs för att odla de biobränslen som krävs för jordbrukets energianvändning.

Jordbruksmark ingår formellt inte som ett riksintresse. Däremot föreskrivs i miljöbalken en restriktiv syn på användande av jordbruksmark för bebyggelse. Den aktuella paragrafen i Miljöbalken 3 kap. 4 § lyder:

”Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.”

Under de senaste åren har det kommit ett flertal domar från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som rör byggande på jordbruksmark. Vid en genomgång av MÖD:s domskäl framträder en tydlig struktur för prövningen av de delfrågor som måste besvaras vid prövningen av ansökningar om att ta i anspråk jordbruksmark för byggande.

Delfrågorna är följande:

1. Är marken jordbruksmark?
2. Är jordbruksmarken brukningsvärd?
3. Tillgodoser den ansökta bebyggelsen ett väsentligt samhällsintresse?
4. Finns det annan mark som kan tas i anspråk i stället?

Dessa frågor måste utredas och besvaras för att en byggnation på mark som är klassad som jordbruksmark ska få ske. Den praxis som utvecklats under senare tid utifrån domarna är att detta nu måste ske grundligare än tidigare. Vad som fattas är rimliga avvägningsregler mot andra intressen.

Reformera reglerna kring riksintressen (inför avvägningsbestämmelser mm)

Ett riksintresse är tänkt att vara ett särskilt värdefullt område som ska bevaras för framtiden. Antalet utpekade områden för naturreservat har ökat kraftigt de senaste 20 åren. Sverige har idag drygt 4 000 naturreservat som omfattar närmare fyra miljoner hektar. Enbart i Stockholms län finns, enligt Länsstyrelsen, 315 naturreservat. Av dessa har 170 stycken, omfattande 35 000 hektar, tillkommit efter 1995 och de utmärks av sitt tätortsnära läge i kollektivtrafiknära lägen. Ytan kan jämföras med de 7 000 hektar som enligt Stockholms handelskammare under samma tidsperiod upptagits för bebyggelse. Enligt Stockholms handelskammare skulle en tredjedel av de föreslagna ytorna lämpa sig väl för bostadsbebyggelse.

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning RIR 2013:21 att statens hantering av riksintressen försvårar för kommunerna att planera nya bostäder. Riksrevisionen påpekade att kommunerna inte har fått tillräckligt med stöd från länsstyrelserna som i sin tur inte har fått stöd från Boverket. Efter att Riksrevisionen förmedlade sin kritik enades riksdagen om tillsättandet av Riksintresseutredningen vars slutbetänkande presenterades den 1 december 2015. Förhoppningen var att utredningen skulle presentera förslag som kunde få riksintressesystemet att fungera mer ändamålsenligt, förenkla tillämpningen av riksintressen för kommunerna, och därigenom möjliggöra en snabbare plan- och byggprocess. I stället föreslog Riksintresseutredningen ytterligare riksintressen genom att ytterligare en intressenivå, så kallade områden av väsentligt allmänt intresse, skulle införas utan att få fullt ut samma status som riksintressen. Dessa ska kunna pekas ut av ansvariga myndigheter, länsstyrelser och kommuner och ska synliggöra och stärka viktiga intressen. I stället för att förenkla för bostadsförsörjningen innebär utredningens förslag snarare att intressesfären blir mer komplex med konsekvensen att bostadsbyggandet än mer försvåras.

Idag har varje myndighet möjlighet att – utan politiskt inflytande – peka ut områden som den anser är av riksintresse. Riksantikvarieämbetet har till exempel pekat ut 1 650 områden som riksintressen för kulturmiljövård. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är 30 procent av marken idag utpekad som riksintresse. Varje myndighet har sina egna kriterier när det gäller områdena och när ett riksintresse väl är utpekad så ligger det där för all framtid. Samtidigt förändras samhället hela tiden och det som ansågs vara av riksintresse igår behöver inte nödvändigtvis anses vara det idag. Riksintressesystemet i sin nuvarande form har kommit att bli ett hinder för ökat bostadsbyggande och det medverkar inte till hållbarhet.

När systemet med riksintressen infördes var avsikten att det skulle omfatta ett fåtal unika områden. Med tiden har dock både antalet geografiska områden och utbredningen av dessa ökat och riksintressen hindrar idag bostadsbyggandet på flera sätt. Osäkerheten kring vad som kan tillåtas inom ett område utpekad som riksintresse innebär en oförutsägbarhet i planprocessen. Det medför att exploatörer och kommuner drar sig för att starta projekt i områden som berörs av riksintresse. I de fall som projektering trots allt inleds kan riksintressen medföra att exploateringen storlek och utformning påverkas eller att exploateringen hindras helt. Boverket fick i uppdrag av regeringen att samordna Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket i deras arbete att göra en översyn av sina respektive anspråk på riksintresse. Arbetet redovisades

hösten 2021 och det är oklart vad översynen kan leda till. En möjlighet skulle kunna vara att riksintressen, som inte uttryckligen anges i lag, endast ska vara giltiga under en viss tid och efter det förfalla. Om myndigheten som gjort anspråk på riksintresset gör en förnyad ansökan förlängs dock tidsfristen ytterligare en tidsperiod.

<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2021/oversyn-av-kriterierna-for-och-ansprak-pa-omraden-av-riksintresse.pdf>

Reformera PBL, bl a överklagandesystemet

Listan på åtgärder som är bygglovsbefriade eller fria från anmälningsplikt bör utökas kraftigt. De ekonomiska sanktionerna för kommunerna vid sena bygglov bör skärpas och överklagandemöjligheterna bör begränsas och avgifter övervägas. Boverkets byggregler bör reformeras och detaljplanerna bör förenklas, enskilda ska kunna kräva detaljplaneläggning och handläggningstiden för att erhålla startbesked ska kortas betydligt. Utöver detta ska bullerlagstiftningen moderniseras, kommunala särkrav förbjudas i praktiken, digitaliseringen påskyndas och breddas samt att de kommunala byggherrekostnaderna måste sänkas. Flera utredningar har arbetat med dessa frågor under lång tid och det behövs kanske ett nytt angreppssätt för att komma vidare. Bl a Bygglagsutredningen (SOU 2021:47) har presenterat flera intressanta förslag.

Miljöbalken bör ses över

Det finns betydande problem i Miljöbalkens samspel med PBL. Båda lagstiftningarna kan bli aktuella att tillämpas samtidigt. De har emellertid delvis olika syften, något som ofta visar sig i fråga om bostadsbyggande. T ex kan PBL medge ett ökat bostadsbyggande samtidigt som miljöbalkens regler om naturvård kan sätta käppar i hjulet. Avvägningsregler blandas med stupstocksbestämmelser. Dessa problem har även lyfts fram av Boverket och ett reformarbete är angeläget.

Reformera länsstyrelsernas sätt att arbeta

Det stora lagstiftningsarbete som ledde fram till ÄPBL 1987 och inrättandet av naturresurslagen, i vilken riksplaneringen inordnades, fick vissa oavsedda konsekvenser. Enligt en ny utvärdering som Boverket utfört visar på en förstening av riksintressena som kulminerade när naturresurslagen inordnades i Miljöbalken. Förklaringen som ges är "den uppenbara skillnaden i beslutslogik mellan avvägningar i planlagstiftningen och beslut utifrån preciserbara gränsvärden inom miljölagstiftningen". Riksintresseanspråk omvandlades från förhandlingsbara avvägningar till juridiska beslut. En konsekvens av detta är att många länsstyrelser idag har en 'tillsynskultur' till skillnad från en 'planeringskultur', som innebär att länsstyrelsen "reaktivt avvaktar kommunala förslag till ställningstaganden och därefter anmärker på dem - i stället för att i tidiga samråd diskutera reella handlingsalternativ och deras möjliga konsekvenser – dvs en proaktiv vägledning". En annan konsekvens är att vi idag har en statlig sektorsplanering som en konsekvens av att sektorsmyndigheter utser, snarare än gör anspråk på, riksintressen. Detta problem tas upp i en nyligen publicerad rapport från Boverket:

<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2022/ramverk-for-nationell-planering/>

Länsstyrelsernas överdrivna fokusering på bevarande på bekostnad av utveckling förstärktes ytterligare när ansvaret för regional tillväxt flyttades från länsstyrelserna till regionerna. Länsstyrelserna tenderar nu alltmer enligt kritiker att betrakta sig själva som en miljöinriktad juridisk bevarandeorganisation.

Skapa en relevant definition av bostadsbehov/bostadsbrist

Bostadsforskaren Ingemar Bengtsson beskriver i rapporten "Bostadsbrist och kommunens roll i bostadsförsörjningen" att "genom att studera på aggregerad nivå bortses lätt från frågorna om vilka bostäder som saknas och vilka hushåll som saknar bostäder ... De problem som finns på bostadsmarknaden handlar väldigt mycket om just heterogeniteten hos både bostäder och hushåll ... Bostadsbrist lämpar sig inte för att räknas i antal enheter bostäder eftersom man då inte kan fånga upp bostadsbristens alla specifika aspekter. Mer grundläggande är det fel att mäta bostadsbrist i antal enheter bostäder eftersom den typen av bostadsbrist inte är ett problem per se. Problemet med bostadsbrist är inte att det finns få bostäder utan att det finns hushåll som upplever brister i sitt boende." Boverkets analyser av behovet av bostäder bedrivs just på det sätt som ifrågasätts här. Detta försvårar en kvalitativ diskussion och döljer bl a bristen på småhus.

Boverket bör därför få i uppdrag att förbättra sina analysmetoder utifrån detta. Även medel till forsknings kring frågan bör avsättas.

Särskilda satsningar

på ett ökat småhusbyggande



Inrätta "Hållbara Trädgårdsstäder" efter modellen "Hållbara Städer" (eller bredda inriktningen på nuvarande arbete.)

I december 2017 inrättade regeringen Rådet för hållbara städer, ett forum bestående av elva statliga myndigheter samt SKL och Länsstyrelsen. Rådet ska verka till och med maj 2022. Fram till dess ska en samlad åtgärdslista, bestående av genomförda och planerade åtgärder som främjar en hållbar stadsutveckling, presenteras på webbplatsen Hållbar Stad varje år.

Uppdraget från regeringen till "Rådet för hållbara städer" är att stärka kommunernas förutsättningar att utveckla levande och hållbara städer och samhällen. Utgångspunkterna utgörs av mål 11 i FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030, Strategi för levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling och propositionen Politik för gestaltad livsmiljö. I dessa mål och strategier lyfts behovet av att se till helheten och hur sociala, ekologiska och ekonomiska frågor hänger samman. Hur vi planerar, bygger och utvecklar våra städer och samhällen påverkar i princip samtliga delmål i Agenda 2030. Ett liknande arbete med fokus på trädgårdsstäder och småhusbebyggelse skulle kunna vara av stor betydelse.

<https://www.hallbarstad.se/radet-for-hallbara-stader/>

Medge ROT-avdrag för nyinvesteringar i småhus

Ett sätt att stimulera småhusbyggandet om nivån uppfattas som problematisk för samhället är genom ekonomiska stimulanser. Det stöd som gick till små hyreslägenheter när detta byggande uppfattades som för lågt kan flyttas över till småhus. Ett alternativ kan vara att medge ROT-avdrag i till exempel fem år för nyproduktion av småhus. ROT-avdraget kan uppgå till 50 000 kr/år.

I stället för det investeringsstöd som fanns till hyreslägenheter kan samma pengar användas för att skapa överkomliga bostäder i trädgårdsstäder. Bidraget var på 3 mdr kr/år och skulle räcka till ca 6500 bostäder/år.

Genomför ett social housing projekt i form av en trädgårdsstad utifrån ett egnahemsrörelsekoncept

I debatten nämns nu allt oftare erfarenheterna från den egnahemsrörelse som förknippas med Per-Albin Hansson och Socialdemokraterna, som manifestation av folkhemstanken och hushållens behov. Socialdemokraterna såg i egnahemmen en frigörelse från hyreshusen, som vuxit upp under 1800-talets industrialisering och inte sällan kännetecknades av dåliga sociala förhållanden. Egnahemsrörelsen var en folkrörelse med målet att ge arbetarklassen eget boende. Rörelsen uppstod i Sverige för att uppmuntra mindre bemedlade personer att skaffa sig en egen eller förbättrad bostad i form av ett "egnahm". Frågan är om inte situationen i flera av Sveriges sk "utsatta områden" och andra höghusområden med liknande karaktär idag kan motivera en repris. Där bor barnfamiljer i för små lägenheter, med hög hyra och en omgivande boendemiljö som har stora brister vad gäller social hållbarhet. Några kilometer bort kan familjer ofta bo i relativt rymliga småhus med egen trädgård, med tiden låga boendekostnader och en förmögenhetsuppbyggnad genom värdestegring. Den omgivande boendemiljön uppfattas som trygg och socialt hållbar. Att ge de tiotusentals barnfamiljer med flera som drömmer om att lämna sin hyreslägenhet för ett sådant boende möjligheten skulle kunna bli lika banbrytande som egnahemsrörelsens för 100 år sedan.

Staten borde ta ansvar för att – i samarbete med några kommuner – bygga nya egnahemsområden där ett fokus som motiverar särskilda insatser är att avlasta bostadsområden med stora problem. Staten ska vara initiativtagare och driva hela planprocessen till färdiga tomter med bygglov. Därefter får konsumenterna träda in och skapa en varierad bostadsmiljö, reservera sin tomt och beställa sitt hus. Genom att till exempel utvidga en undantagsbestämmelse i PBL bör regeringen införa tillfälligt undantag från bland annat detaljplanekrav. Med stöd av denna lagändring bör staten peka ut några områden där helt nya stadsdelar byggs. I dessa områden bör staten ta över planarbetet och målet ska vara att bygga ett stort

antal bostäder med främst eget ägda bostäder av småhuskaraktär. Eftersom flertalet tomter kan tänkas bli mindre, vid 550-750 kvadrat är det lämpligt att tillåta 2 ½ våningshus såsom byggreglerna såg ut på 30-talet.

Genomför en äldreboendesatsning på markbostäder utifrån konceptet trygghet/gemenskap

Många äldre önskar ett markbaserat trygghetsboende när de inte längre kan bo kvar i sitt småhus eller annat boende. Det innebär ett boende med måttlig yta medan uteplats/trädgård Och gärna gemensamma ytor som inbjuder till gemenskap och kontakt. Modeller för sådana och testanläggningar bör tas fram. Detta kan både vara ett viktigt inslag i äldrepolitiken och samtidigt frigöra småhus för yngre familjer.

Inför en ekonomisk planeringsstimulans till kommunerna

Resursbrist – både personellt och ekonomiskt - förs fram som en viktig förklaring till kommunernas misslyckande med småhusbyggandet. Om riksdag och regering anser att det låga småhusbyggandet är ett problem skulle en ekonomisk planeringsstimulans kunna vara ett relevant verktyg.

Stimulansen kan t ex täcka 50 procent av kommunernas kostnader associerade med framtagandet av detaljplaner för småhus och pengarna fördelas utifrån antalet och andelen detaljplaner som görs för småhus i kommunen. På så vis tas hänsyn till både kommunens storlek och hur relationen mellan flerbostadshus och småhus ser ut.

Inrätta ett samhällsbyggnadsdepartement

Viktiga bostadspolitiska reformer har under många år försvårats av de begränsade ansvarsområde som den ansvariga ministern haft. Hyreslagen, skatter, infrastruktur, mark- och miljöfrågor mm har legat på andra departement som inte velat prioritera bostadsmarknadens behov. En lösning skulle vara att sammanföra flera av dessa frågor till ett departement där bostadsfrågor är centrala.



BOX 55525, 102 04 STOCKHOLM • TEL 08-762 72 50 • E-POST INFO@TMF.SE

