

BOENDE I GLES- OCH LANDSBYGDER

En studie av kommunala översiktsplaner
i gles- och landsbygder

FÖRORD

I serien Arbetsrapporter publicerar Glesbygdverket pågående och ej färdigställda arbeten samt underlagsmaterial inom olika projekt som vi fristående bedömer innehålla relevant och intressant information. Arbetsrapporterna är till sitt omfång mindre och mer avgränsade än de arbeten som slutrapporteras. Kvalitetskraven är dock lika höga som för övriga del- och slutrapporter.

Denna arbetsrapport har skrivits av Gusten Windelhed, studerande vid Umeå universitet, under en period av arbetspraktik vid Glesbygdverket.

INNEHÅLL

1 INLEDNING	5
1.1 Sammanfattning	5
1.2 Om översiktsplanering och PBL-utredningen	6
1.3 Glesbygdsverkets studie av kommunala översiktsplaner	6
2 GLES- OCH LANDSBYGDER I DEN KOMMUNALA ÖVERSIKTSPLANERINGEN	8
2.1 Mål och visioner	8
2.2 Begreppet "levande landsbygd" och de areella näringarna	8
3 KOMMUNERNAS GRUNDSYN PÅ GLESBYGDSBOENDE	9
3.1 Försiktigt optimistisk realism	9
3.2 Olika attityder i kommunerna	10
3.3 Fördjupad översiktsplanering	10
4 LÅGT BEBYGGELSETRYCK UTANFÖR DE STÖRRE TÄTORTERNA	12
4.1 Rundringning till 20 gles- och landsbygdskommuner	12
4.2 Kommentarer till tabell 1	13
4.3 Kommentarer till tabell 2	14
4.4 Boverkets data	14
4.5 Kommentarer till tabell 3	16
4.6 Svårt få lån vid nybyggnation	17
5 STRANDSKYDDET EN VIKTIG FAKTOR	20
6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	21
6.1 Allmänna reflektioner	21
6.2 Boendet	22
6.3 fortsatta studier	23
7 REFERENSER	23

INLEDNING

1.1 SAMMANFATTNING

För framtidens landsbygdsutveckling spelar den kommunala nivån en stor roll. Kommunerna har stort ansvar för hur den fysiska miljön utvecklas och ska i sina översiktsplaner hantera detta. Utöver de obligatoriska delarna som ska ingå i en översiktsplan använder många kommuner sin plan som strategiskt planeringsdokument. Det har blivit allt viktigare att profilera kommunen utåt som attraktiv för boende och arbete. Den här rapporten fokuserar främst på hur frågor som rör gles- och landsbygdsboende hanteras i översiktsplanerna.

Glesbygdsverkets studie av 101 kommunala översiktsplaner i gles- och landsbygdskommuner visar att planeringsläget varierar stort ute i de olika kommunerna. Många kommuners översiktsplaner är från början av 1990-talet och är därför inte särskilt aktuella medan andra har så färskare planer att de ännu inte hunnit antas av kommunfullmäktige. Översiktsplanerna genomgår en utveckling från ”tråkiga” kommunala dokument till färggranna turistbroschyrliknande kataloger över kommunerna. Planerna har också blivit mer strategiska till sin karaktär över åren.

Studien visar att nästan samtliga kommuner har som uttalat mål att ha en ”levande landsbygd” men att det skiljer sig mycket mellan kommunerna i hur man planerar att uppnå detta mål. Många kommuner saknar konkreta förslag på åtgärder och ”levande landsbygd” förblir därför bara en målformulering. Begreppet ”levande landsbygd” är delvis fortfarande synonymt med de areella näringarna, men inte i samma omfattning som tidigare.

Den dominerande inställningen bland de i undersökningen ingående kommunerna beträffande boende i gles- och landsbygd kan uttryckas som en ”*försiktigt optimistisk realism*”. Medvetenheten om de egna möjligheterna men också begränsningarna är ofta mycket god. Primärt vill kommunerna att ny bostadsbebyggelse lokaliseras till redan existerande vägar och tekniska försörjningssystem, som vatten och avlopp. Man är generellt mindre restriktiv mot fritidshusbebyggelse än mot permanentus. Majoriteten av kommunerna vill ha olika former av lättnader eller lokal anpassning av det generella strandskyddet.

Glesbygdsverket har tidigare i rapporten ”Bolån på landet”¹ visat att det nästan inte byggs några nya småhus för helårsboende i gles- och landsbygder i Sverige. En rundringning som Glesbygdsverket gjort under arbetet med denna rapport bekräftar bilden av det låga bebyggelsestrycket i majoriteten av kommunerna. Nybyggnationer för fritidshus uppvisar en bättre statistik, här är det främst kommuner med välutvecklad turism, exempelvis fjällturism, som sticker ut med fler bygglovsansökningar än övriga kommuner.

Sveriges strandskyddslagstiftning håller för närvarande² på att ses över från lagstiftarens sida. Frågan om ett differentierat strandskydd är central för framtidens landsbygdsutveckling och speciellt rörande boendefrågor. Ett förslag som framförts i debatten är att strandskyddet ska förläggas till kommunernas översiktsplaner, ett förslag som Glesbygdsverket stödjer.

¹ Glesbygdsverket (2003). *Bolån på landet*.

² *Mars 2006*.

1.2 OM ÖVERSIKTSPLANERING OCH PBL-UTREDNINGEN

Översiktsplanen är ett viktigt planinstrument som syftar till att fastställa kommunens förutsättningar och tänkta vägval i framtiden. Vad som ska ingå i översiktsplanen stadgas i Plan- och bygglagen (SFS 1987:10). Främst handlar det om kommunens framtida mark- och vattenanvändning, men även om hur man vill att den bebyggda miljön ska utvecklas. Eventuella riksintressen ska också behandlas, samt hur kommunen tänker uppfylla de nationellt uppsatta miljömålen. Översiktsplanen ska vara vägledande vid framtagandet av detaljplaner och områdesbestämmelser. Många kommuner använder också översiktsplanen som strategisk utvecklingsplanering när det gäller hur man ska profilera sig och skapa tillväxt. Fördjupade översiktsplaner upprättas ofta för delar av kommunen eller för speciella sektorsfrågor som till exempel att utse lämpliga områden för vindkraft. Även om inte översiktsplanerna är juridiskt bindande ska centrala och regionala myndigheter ta hänsyn till översiktsplanen i sin verksamhet.

I PBL-kommitténs betänkande *Får jag lov?* som remissbehandlades vintern 2006 föreslås inga större ändringar i hur översiktsplaneringen i kommunerna ska gå till. Kommittén efterlyser en planering mer anpassad efter kommunernas skilda förutsättningar och syften. Reglerna som nu finns om förfarandet vid översiktsplanering ska förenklas. Bl.a. föreslår man att kravet på obligatorisk utställning slopas. Kommunerna ska också få större frihet att avgöra när och hur de olika samråden ska hållas.

Ur ett glesbygdsperspektiv är det intressant att kommittén efterlyser en starkare koppling i översiktsplanen till olika regionala utvecklingsprogram. Mycket av utvecklingsarbetet för gles- och landsbygd ligger ju på andra nivåer än den kommunala, även om kommunens roll är oerhört viktig som ansvarig över den fysiska miljön. Därför anser kommittén att *”det är viktigt att kommunens övergripande mål och riktlinjer för den fysiska miljön redovisas så att kopplingen till andra program och strategier, inte minst på regional nivå, blir tydlig.”*

Ett ”problem” som Glesbygdverket belyser i rapporten ”Landsbygden i den regionala utvecklingen” (2005) är att lands- och glesbygder alltför ofta bara förknippas med de areella näringarna. En alltför ensidig betoning på landsbygden som bas för exempelvis jord- och skogsbruk är ett stort problem i de olika regionala utvecklingsprogrammen, RUP. Det har därför från flera håll efterlysts en ny samlad nationell politik för landsbygden. Den av regeringen tillsatta Landsbygdskommittén har fått i uppgift att utarbeta en långsiktig strategi för den nationella politiken för landsbygdsutveckling. Slutbetänkandet kommer i november 2006.

Denna skrift är en inventering av hur gles- och landsbygden behandlas i kommunala översiktsplaner. Främst handlar det om boendefrågor, men även en generell bild ges .

1.3 GLESBYGDSVERKETS STUDIE AV KOMMUNALA ÖVERSIKTSPLANER

De tre övergripande frågeställningarna studien utgår ifrån är:

- *Hur behandlas lands- och glesbygder i den kommunala översiktsplaneringen?*
- *Hur ser kommunerna på boende i gles- och landsbygder ?*
- *Hur ser efterfrågan ut på landsbygdsboende i några gles- och landsbygdskommuner?*

³ PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77). *Får jag lov?*

För att svara på de två första frågeställningarna inhämtades kommunala översiktsplaner från kommunerna i följande län:

- Norrbottens län
- Västerbottens län
- Jämtlands län
- Västernorrlands län
- Gävleborgs län
- Dalarnas län
- Värmlands län
- Jönköpings län
- Kalmar län
- Kronobergs län

Majoriteten av kommunerna i ovanstående län är glesbygdskommuner eller tätortsnära landsbygdskommuner enligt Glesbygdsverkets definition⁴. Geografiskt täcks hela Norrland in samt skogslänen Dalarna och Värmland samt Smålands tre län. Av de 118 kommuner som vi i studien begärde in översiktsplaner från har vi erhållit material från 101. Av dessa 101 kommuner har vi fått antagna översiktsplaner från 87 st, övriga har skickat ännu ej antagna planer eller förslag till översiktsplaner. En kommun har skickat en konsultrapport som ska ligga till grund för en framtida översiktsplan.

Det är ett problem att många kommuner inte har dagsaktuella planer, många är från 1990-1991 då det första kravet på obligatoriska översiktsplaner kom. Andra har rykande färska planer. Vissa kommuner i undersökningsområdet håller på att revidera sina gamla översiktsplaner eller håller på att ta fram helt nya, de har därför inte kunnat bidra med någon plan. Enligt Boverkets statistik arbetade 137 av landets 290 kommuner i juni 2005 med att ta fram en ny eller reviderad version av sin översiktsplan.⁵ Planeringsläget är alltså fortfarande väldigt olika ute i kommunerna. Därför är en helt homogen bild svår att uppnå, men tydliga tendenser torde dock gå att utläsa. Det genomsnittliga året för när planerna i den genomförda studien är producerade eller senast reviderade är 1998 (1997,9).

Kommunen har en väldigt stor valfrihet i utformandet av översiktsplanen, och även när det gäller innehållet. Utöver de obligatoriska delarna (riksintressen, utveckling av den bebyggda miljön, miljö- och riskfaktorer mm.) är variationen av vad som finns med enorm. Generellt kan man säga att den första generationens översiktsplaner, som är från perioden 1988-1991, är mer homogena och handlar mest om de mer praktiska frågorna som t.ex. den grundläggande mark- och vattenanvändningen, behandling av byggärenden, bevakandet av riksintressena m.m. De nyare planerna (främst de tryckta efter år 2000) är mer visionära och strategiska till sin karaktär och går ofta längre än att bara behandla de obligatoriska temana som Plan- och bygglagen stadgar.

⁴ Glesbygdsverket. *Sveriges gles- och landsbygder 2005*.

⁵ <http://www.boverket.se/templates/Page.aspx?id=1002>

Utformningen av planerna har gått från att vara kommunala ”tråkiga” dokument till att vara väldesignade skrifter som ofta liknar turistbroschyrer och syftar till att offensivt marknadsföra kommunen. Användarvänligheten har ur den synvinkeln blivit klart bättre. Men fortfarande finns det stora skillnader i hur mycket arbete och pengar kommunerna lägger ner på sin översiktsplan. Vissa kommuner lägger miljontals kronor på sin plan medan andra kanske har ett par hundra tusen kronor avsatta. De kan således inte producera lika omfattande och exklusiva planer.

För att svara på frågan om efterfrågan på landsbygdsboende genomfördes en rundringning 20-24 februari till 20 kommuner av de 118 som ingick i studien av översiktsplaner. Mer om denna rundringning samt resultatet finns i kapitel 4: *Lågt bebyggelsetryck utanför de större tätorterna*.

2 GLES- OCH LANDSBYGDER I DEN KOMMUNALA ÖVERSIKTSPLANERINGEN

2.1 MÅL OCH VISIONER

En översiktsplan inleds normalt med en allmän del där en beskrivning av den egna kommunen och dess förutsättningar finns. I många av de nyare översiktsplanerna finns också en koppling till kommunens position i olika regionala sammanhang och ofta till europainivå. Kommunen presenterar vanligtvis också i inledningen de övergripande mål och visioner man eftersträvar med sin översiktsplanering. Många kommuner väljer att presentera mål/visioner i fördjupningar inom olika områden som t.ex. befolkning, näringsliv, skola, omsorg, kommunikationer m.m. Så gott som samtliga kommuner i undersökningsområdet har någonstans en målformulering att kommunen strävar efter en ”levande” eller ”livskraftig” landsbygd. Ofta förekommer också frasen *”hela kommunen ska leva”*. En annan uttalad vilja är att hålla kulturlandskapet öppet med ett aktivt brukande av jorden.

2.2 BEGREPPET ”LEVANDE LANDSBYGD” OCH DE ARELLA NÄRINGARNA

Vad menar egentligen kommunerna när de säger att de vill ha en ”levande landsbygd”? Det kan ligga mycket i begreppet levande landsbygd. Men grundläggande för en levande landsbygd är ju att det bor människor där året runt. För att ha en bofast befolkning på lands- och i glesbygd pekar många kommuner på de areella näringarnas betydelse. Trots den omstrukturering och rationalisering som gjorts inom de sektorer som utgör de areella näringarna finns fortfarande den huvudsakliga sysselsättningen för lands- och glesbygdsbefolkningen där. Attityden mot exempelvis ett aktivt jordbruk och skogsbruk är därför i princip uteslutande positiv. Jordbruket påverkar landskapsbilden så mycket att kommunerna ser näringen som livsviktig för att inte kulturmiljöer ska växa igen. Det är en uttalad vilja att hålla kulturlandskapet öppet med ett aktivt brukande av jorden.

Begreppet ”Levande landsbygd” är i kommunernas översiktsplaner delvis synonymt med de areella näringarna, men inte i samma utsträckning som tidigare då många fler sysselsattes inom dessa. Det föreligger stora skillnader mellan de gamla ÖP-90-planerna och de nyare, främst de skrivna år 2000 eller senare. Det ekonomiska läget var annorlunda för 16 år sedan mot i dag, vilket också avspeglar sig i den kommunala översiktsplaneringen. I dag har kommunerna en mer återhållsam inställning mot satsningar i lands/glesbygd med facit av 1990-talets ekonomiska omstrukturering. Skogs- och jordbruket sysselsätter inte längre lika många på landsbygden och rationaliseringar inom industrin är tydliga. De flesta kommuner har, som tidigare nämnts, fortfarande ett uttalat mål att ha en ”levande landsbygd” med en fortsatt drift av de areella näringarna, men attityden är annorlunda idag än för 16 år sen. Flertalet kommuner säger t.o.m.

att man har små möjligheter, eller inga alls, att påverka den ekonomiska utvecklingen, t.ex. när det gäller nedläggningen av lanthandelsbutiker som inte klarar lönsamheten

Ett flertal kommuner belyser hästnäringen som en viktig faktor i framtidens landsbygdsutveckling. Hästgårdar med upplevelseturism anses ha en stor tillväxtpotential i många kommuner, främst i Norrland, exempelvis i Vännäs och Mora. Ett genomgående tydligt drag i översiktsplanerna är att de kommuner som har en starkt etablerad turistnäring är mer ”investeringsvilliga” i landsbygden då detta förväntas generera stora intäkter genom ökad turism. Exempel på sådana kommuner är Härjedalen, Berg, Storuman och Älvdalen som alla har en etablerad fjällturism på vintern.

EXEMPLET MORA

Mora kommun är ett bra exempel på en kommun som har en klar strategi för att nå det uttalade målet om ”levande landsbygd”. Kommunen har i samverkan med Mora byråd ett ramprogram för att främja näringslivsutveckling. Målen med detta program är att:

- Skapa nya företag och nätverk, och stärka befintliga.
- Öka inflyttningen och utveckla boendemöjligheterna
- Stärka den kommersiella och offentliga infrastrukturen
- Medverka till en ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling av Moras landsbygd.

Kommunen berörs också av ett utvecklingsprogram för lokal service på landsbygden som länsstyrelsen tagit fram i samarbete med Dalarnas kommuner. Ett av målen i detta program är att ta fram lokala serviceplaner där *”butikerna inte bara säljer livsmedel utan kan bli servicecenter i bygden för t.ex. offentlig service, kunddatorer och turistinformation”**

* Översiktsplan för Mora kommun - Samrådshandling mars 2005. Sid. 24

3 KOMMUNERNAS GRUNDSYN PÅ GLESBYGDSBOENDE

3.1 FÖRSIKTIGT OPTIMISTISK REALISM

Den dominerande inställningen i kommunerna är en försiktigt optimistisk realism när det gäller nya bosättningar i glesbygder. Medvetenheten om de egna förutsättningarna och ev. begränsningar är ofta mycket god. Planeringssituationen är dock lite av ett dilemma, för samtidigt som det långsiktiga målet är att ha en levande landsbygd dras många kommuner med problem att upprätthålla en grundläggande kommunal service utanför tätorterna. Därför är den vanligaste rekommendationen när det handlar om nybyggnationer av småhus i glesbygder att dessa ska uppföras i anslutning till redan befintliga gårdar eller vid större vägar. Primärt vill man att befintliga tekniska försörjningssystem (främst va och vägar) ska utnyttjas, vilket uppfylls främst i detaljplanerade områden. Ofta vill man dessutom att nya bosättningar ska ha anknytning till jordbruksverksamhet eller annan näringsverksamhet för att kunna generera en utkomst. Detta har också att göra med kommunernas mål att ha ett *”aktivt brukande av jorden”*.

Beträffande fritidshusbebyggelse är man lite mindre restriktiv i sin hållning eftersom denna kräver mindre underhåll från kommunens sida. I stället är det frågan om strandskyddet som dyker upp här. Kommuner med litet bebyggelsetryck och stor areal tenderar att vilja införa lättnader i det generella strandskyddet. Detta för att kunna tillhandahålla attraktiva, sjönära

tomter för fritidshus. Att kunna erbjuda sådant boende har blivit ett vapen i kampen om att locka inflyttare till kommunen både för hel- och delårsboende.

3.2 OLIKA ATTITYDER I KOMMUNERNA

När kommunerna presenterar sin syn på perifert boende gör de ett mer eller mindre medvetet ställningstagande i frågan. Attityder och inställningar går ofta att utläsa i hur det framställs. En grundläggande attityd som de flesta kommuner har är som nämnts tidigare att sviktande befolkningsunderlag utanför tätorterna gör upprätthållandet av grundläggande kommunal service svårt. Det finns dock undantag från denna inställning där kommunen i sin översiktsplanering framställer saken omvänt. I stället ser den då möjligheterna till kommunal service om tillräckligt befolkningsunderlag uppnås. Exempel på kommuner som använder sådan retorik är Hagfors, Härjedalen, Avesta, Gnosjö och Vimmerby.

En annan aspekt är om kommunen har utvecklingstankar för lands- och glesbygder eller om man ser på dem med ”konservativa” glasögon. Majoriteten av de undersökta kommunerna säger sig vara positivt inställd till bebyggelse utanför detaljplanerat område och på landsbygden. Men långt ifrån alla har några tillväxttankar för lands- och glesbygder när det gäller boende och näringsliv. I stället vill man bevara och konsolidera de rådande byastrukturerna och näringslivsstrukturen (mest areella näringar). Men undantag från detta konservativa synsätt finns, exempelvis Härjedalens kommun vars översiktsplan andas optimism om tillväxt för lands- och glesbygder. Ett annat exempel är Vimmerby kommun, se nedan.

EXEMPLET VIMMERBY

Vimmerby kommun är ett bra exempel på en gles/landsbygds kommun som i sin översiktsplanering kraftigt betonar en levande lands- och glesbygds betydelse för hela kommunens positiva utveckling. Symbiosen stad-land beskrivs som väldigt viktig:

”Det går inte att i en kommun av Vimmerbys storlek, läge och karaktär nå en långsiktigt positiv befolkningsutveckling om inte stad och landsbygd utvecklas tillsammans både vad gäller arbetstillfällen och bostäder.”¹

Om boende i lands/glesbygder säger kommunen följande:

*”Kommunen har en positiv inställning till bebyggelsen utanför tätorterna. Man måste i den kommunala planeringen ta hänsyn till var människor vill bo, vare sig det är i kommunens tätorter eller på landsbygden.”**

¹Översiktsplan 1998 Vimmerby kommun, sid. 68-69. Vimmerby 1998.

3.3 FÖRDJUPAD ÖVERSIKTSPLANERING

Möjligheten att göra fördjupade översiktsplaner, s.k. FÖP, får inte glömmas bort i sammanhanget. FÖP kan användas för att behandla ytkrävande företeelser mer ingående som t.ex. stora infrastrukturprojekt som kommunen berörs av, eller andra så pass stora verksamheter att de påverkar planeringssituationen (t.ex. vindkraftpark, vattenkraftstation, Botniabanan, stora turistsatsningar m.m.). FÖP kan även upprättas för speciella geografiska delar av kommunen som är av intresse i något sammanhang. Det är ett utmärkt sätt att aktualisera områden i kommunen som annars kanske lätt hade ”gömts undan” i översiktsplanen. Genom FÖP kan kommunerna också lösa problematik som kanske inte behandlas i en äldre kommuntäckande översiktsplan. Förutsättningar kan ju förändras under planperioden, något man inte kunde veta då översiktsplanen skrevs. Ett exempel är om jordbruksföretag lägger ner sin verksamhet eller om någon stor arbetsgivare skulle flytta eller lägga ner verksamhet som påverkar en bygd.

Om en kommun vill lyfta fram ett speciellt område som är lämpligt för nytillkommande bebyggelse är FÖP också ett alternativ. FÖP kan alltså användas för strategisk planering, t.ex. för att locka inflyttare till kommunen. Det är ett utmärkt sätt att på ett bredare plan behandla ett områdes olika förutsättningar för utveckling. Som exempel här nämns Bergs kommuns fördjupning för Hackåsbygden (se exempel nedan). Denna FÖP är ett bra exempel på hur kommunen medvetet framhäver ett område bestående av attraktiv tätortsnära landsbygd som man bedömer kan komma att exploateras ytterligare med bostäder.

Kommunen skriver att:

”Framtidens människor ställer nya krav på boende och arbetsplatser, där bl.a. miljöfaktorer och kvaliteter i boendet i vid bemärkelse kommer att väga tyngre än idag. Begrepp som exempelvis livsstilsboende, livskvalité (quality of life), vinner insteg och påverkar människors val av bostadsort. Fler av de som kan tänkas flytta till länet är troligtvis intresserade av ett tätortsnära landsbygdsboende, men att bygga nytt innebär en stor investering, vilket ställer krav på fina lägen med utsikt, bra barnomsorg, skola och service. Vissa efterfrågar dessutom stora tomter för hästhållning, trädgårdsodling etc. Dessa förutsättningar finns i Hackåsbygden och de bör användas för att locka kvalificerad arbetskraft, företagare m.fl. till bosättning. De utgör också i vissa fall resursstarka grupper som kan ha råd att bygga nytt.”

EXEMPLET FÖRDJUPAD ÖVERSIKTSPLAN FÖR HACKÅSBYGDEN

Bergs kommun i Jämtland har gjort flertalet fördjupade översiktsplaner. Bl.a. har man gjort en FÖP över Hackåsbygden. I ”Översiktsplan för Hackåsbygden” gör kommunen en djupdykning i byn Hackås med omgivande landsbygd som är en del av Storsjöbygden. Kommunen har följande fem mål med planen :

- Nyttja de attraktiva förutsättningarna i Hackåsbygden för att skapa en inflyttning till kommunen (att bromsa befolkningsminskningen och helst öka invånarantalet är ett övergripande kommunalt mål).
- Tillsamman med länsstyrelsen se över reglerna i områdesskyddet, samt områdets avgränsning.
- Ange lämpliga platser för kompletterande småskaligt landsbygdsboende samt utarbeta råd och rekommendationer som visar hur om- och tillbyggnader samt kompletteringar av befintlig bebyggelse bör göras. Målet är att möjliggöra en försiktig komplettering av kulturmiljöbygden på lämpliga, attraktiva platser som samtidigt är förenliga med kulturmiljövärdena.
- Föreslå åtgärder i övrigt som gör Hackås till en attraktiv boendeort samt intressant för etablering av verksamhet och industri.
- Skapa underlag för marknadsföring av Hackåsområdet med attraktiva, byggbara tomter i landsbygdsmiljö.

⁶ Bergs kommun (2005). *Översiktsplan för Hackåsbygden*, sid 3.

4 LÅGT BEBYGGELSETRYCK UTANFÖR DE STÖRRE TÄTORTERNA

I rapporten ”*Bolån på landet*” visar Glesbygdsverket att byggandet av småhus i gles- och landsbygdskommuner idag är mycket lågt. I undersökningen ingick 93 kommuner som antingen var rena glesbygdskommuner eller landsbygdskommuner utanför lokala arbetsmarknadsregioner med städer med mer än 50 000 invånare. Byggandet i dessa kommuner har minskat radikalt från 1975 till 2001 med det största trendbrottet efter 1992 då de statliga bolånen avskaffades. 1999 var bottenåret då endast 33 hus färdigställdes i undersökningsområdets glesbygdskommuner och 178 i landsbygdskommunerna⁷.

Däremot är omsättningen (försäljningen) av småhus betydligt högre än nybyggnationen. För de 93 kommunerna visade sig omsättningen av småhus vara nära 30 gånger högre än nybyggandet under perioden 1993-2002⁸.

I en enkät som skickades till de 93 kommunernas chefer ställdes frågan om efterfrågan på bostäder ökat eller minskat de senaste fem åren. En majoritet av kommuncheferna bedömde då att efterfrågan på bostäder på landsbygden var låg eller mycket låg, men något bättre än för de små tätorterna. Totalt sett innebar resultatet dock en svag minskning av efterfrågan av bostäder i gles- och landsbygder enligt kommuncheferna⁹.

Även mäklare som intervjuats i studien ger samma bild av bostadsmarknaden på landsbygden. Den betecknas som ”...*stabil låg med låga priser, låg efterfrågan och litet utbud...beståndet är i huvudsak äldre hus och det förekommer ingen eller mycket lite nybyggnation*”¹⁰.

Rapporten ger alltså en bild av en situation av stagnation när det gäller nybyggnationer i gles- och på landsbygden. Efterfrågan är svag och något dalande. En slutsats som är lätt att dra är att tillgången matchar efterfrågan väldigt bra och att det därför inte behöver byggas flera bostadshus. Men det är inte hela sanningen. Möjligheten att få bolån för nybyggnation är alldeles för liten enligt Glesbygdsverket. Kreditgivarna är inte villiga att låna ut pengar eftersom marknadsvärdena för småhus i många gles- och landsbygdsområden är så låga, ofta inte mer än hälften av produktionskostnaden.¹¹ Riskerna för banker och kreditinstitut är helt enkelt för stora.

4.1 RUNDRINGNING TILL 20 GLES- OCH LANDSBYGDSKOMMUNER

Bolån på landet är från 2003. För att komplettera bilden av efterfrågan och tillgång på landsbygdsboende har en rundringning till 20 gles- eller landsbygdskommuner i det aktuella området genomförts. Två kommuner från vardera av de tio länen som ingick i undersökningen valdes ut. Vilka 20 kommuner som ingick i rundringningen framgår av tabell 1. Urvalet följer inga speciella kriterier förutom att kommunerna är antingen glesbygdskommuner eller tätortsnära landsbygdskommuner enligt Glesbygdsverkets definition.

Följande tre frågor ställdes:

⁷ Glesbygdsverket (2003). *Bolån på landet*, sid.13.

⁸ *Ibid. sid. 14.*

⁹ *Ibid. sid. 15.*

¹⁰ *Ibid. sid. 23.*

¹¹ *Ibid. sid. 26.*

1. Hur många bygglovsansökningar har ni fått in under 2005 som rör *nybyggande* av hus för permanentboende i gles- och landsbygd?

OBS: Den gemensamma definitionen för lands- och glesbygd är **alla områden i kommunen utanför tätorter med 3 000 invånare**. (Glesbygdsverket)

2. Hur många har ni fått in för samma period för byggande av fritidshus?
3. Tillhandahåller ni kommunala hyresbostäder på lands- och i glesbygden?

Resultatet av rundringningen 20 – 24 februari redovisas i tabell 1. Tabell 2 är bearbetade siffror som bygger på tabell 1.

Tabell 1. 20 gles- och landsbygdskommuners inkomna bygglovsansökningar 2005 för nybyggnation.

Kommun	Ansökningar 2005 permanentboende	Ansökningar 2005 fritidshus	Totalt antal	Tillhandahåller hyresbostäder på landsbygden
Jokkmokk	0	52	52	Ja
Älvsbyn	0	5	5	Nej
Nordmaling	1	8	9	Ja
Storuman	5	36	41	Ja
Strömsund	2	18	20	Ja
Härjedalen	13	146	159	Ja
Ånge	3	12	15	Ja
Kramfors	2	25	27	Ja
Sunne	6	9	15	Ja
Hagfors	3	4	7	Ja
Nordanstig	4	16	20	Ja
Ockelbo	2	3	5	Ja
Älvdalen	5	71	76	Ja
Hedemora	2	7	9	Ja
Sävsjö	4	4	8	Ja
Värnamo	20	3	23	Ja
Markaryd	3	4	7	Nej
Uppvidinge	5	6	11	Ja
Emmaboda	2	1	3	Ja
Vimmerby	6	3	9	Ja
Medeltal	4,4	22,6	26,1	

4.2 KOMMENTARER TILL TABELL 1

Tabell 1 visar resultatet av Glesbygdsverkets rundringning till de 20 kommunerna. Den tydligaste tendensen man kan utläsa ur tabellen är att det ansöks betydligt mer om byggande av fritidshus än det gör för hus för permanentboende. Härjedalen sticker ut med sina 155 ansökningar, denna siffra drar även upp medeltalet betydligt till 22,6 ansökningar i snitt under 2005. Skulle Härjedalen ”följt” de övriga kommunernas siffror skulle snittet hamna under 20 st. ansökningar per kommun. För bostadshus hamnar medeltalet på 4,4 hus per kommun.¹²

¹² För en av de ingående kommunerna var det inte möjligt att särskilja permanenthus från fritidshus. Därför delades totalsiffran lika mellan kategorierna, detta påverkar inte medeltalet nämnvärt.

De flesta kommuner tillhandahåller hyresbostäder främst i de mindre tätorterna på landsbygden. Ofta sker uthyrningen via kommunalt eller delvis kommunalt ägda fastighetsbolag, ofta aktiebolag. Det är bara Markaryds och Älvsbyns kommuner som inte bedriver någon egen uthyrning av hyresbostäder utanför de större tätorterna.

Tabell 2. Kommunerna, deras befolkning och bygglovsansökningar per 1 000 invånare.

Kommun	Befolkning 2004-12-31	Bygglov permanentus per 1 000 inv.	Bygglov fritidshus per 1 000 inv.
Jokkmokk	5 633	0,0	9,2
Älvsbyn	8 838	0,0	0,6
Nordmaling	7 616	0,1	1,1
Storuman	6 595	0,8	5,5
Strömsund	13 267	0,2	1,4
Härjedalen	11 065	1,2	13,2
Ånge	10 897	0,3	1,1
Kramfors	20 508	0,1	1,2
Sunne	13 586	0,4	0,7
Hagfors	13 648	0,2	0,3
Nordanstig	9 971	0,4	1,6
Ockelbo	5 991	0,3	0,5
Älvdalen	7 570	0,7	9,4
Hedemora	15 555	0,1	0,5
Sävsjö	10 968	0,4	0,4
Värnamo	32 350	0,6	0,1
Markaryd	9 594	0,3	0,4
Uppvidinge	9 553	0,5	0,6
Emmaboda	9 659	0,2	0,1
Vimmerby	15 621	0,4	0,2
Medeltal	11 924	2,4	0,4

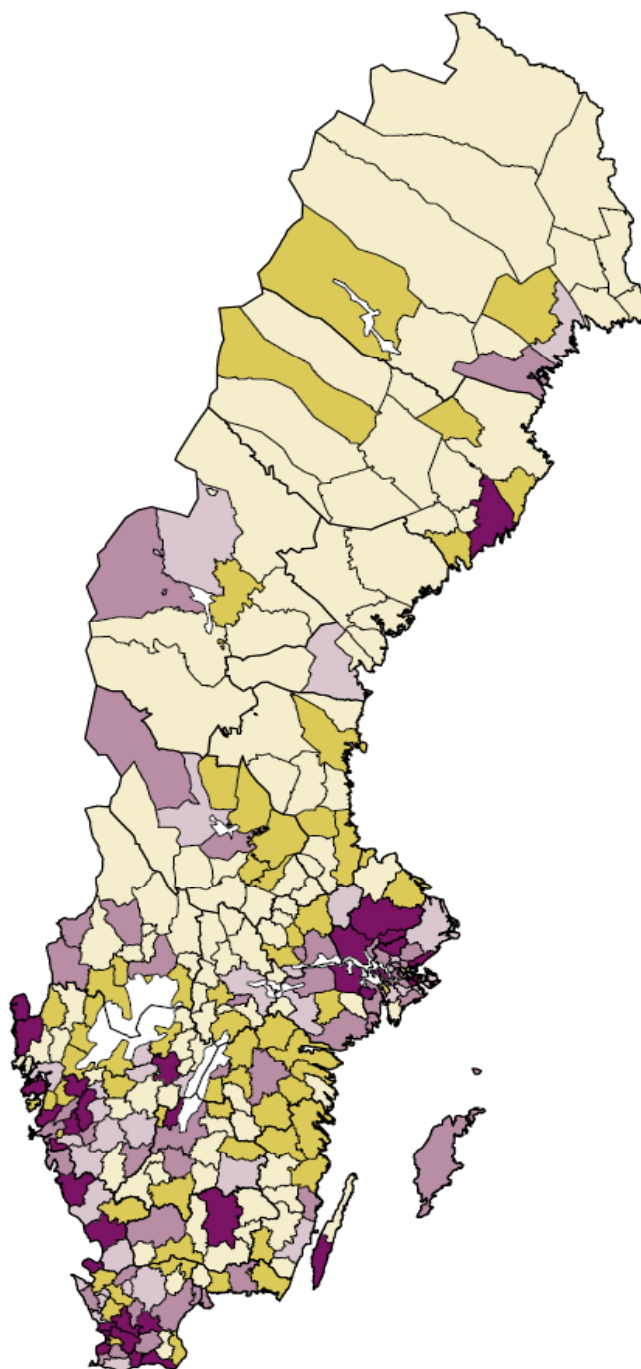
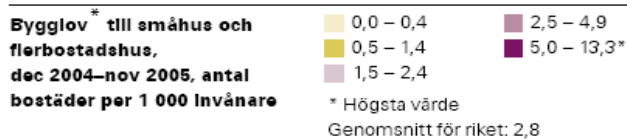
4.3 KOMMENTARER TILL TABELL 2

Tabellen visar bygglovsansökningarna per 1 000 invånare både för fritidshus och för permanentus. Det är bara i en kommun, Härjedalen (1,2), som det ansökts om bygglov för över 1 permanentus per 1 000 invånare i kommunen. För fritidshus ansöks det mer i de flesta kommuner. Härjedalen har toppnoteringen även här med 13,2 ansökningar om bygglov per 1 000 invånare. Ett tydligt drag är att alla de fyra fjällkommunerna Härjedalen, Storuman, Älvdalen och Jokkmokk har en flerfaldigt mycket starkare efterfrågan på bygglov för fritidshus än de övriga kommunerna. Detta är ett tecken på att bebyggelsestrycket i fjällen är starkt när det gäller uppförande av fritidshus. Fjällområdena kan därför sägas utgöra ”öar” av attraktiv mark i kommuner med annars låg efterfrågan på mark för fritidshus.

4.4 BOVERKETS DATA

Boverket är den nationella myndighet som följer bostadsmarknaden på nära håll i Sverige och tar fram underlag för bostadspolitiken. Varje år går man ut till Sveriges kommuner med en enkät för att kartlägga läget på bostadsmarknaden. Detta resulterar i en årlig rapport om bostadsmarknaden. Med jämna mellanrum tar Boverket också fram kvantitativa indikatorer som ska göra det möjligt att kontinuerligt följa bostadsmarknaden på nära håll. I dessa indikatorer ingår också byggloven. Karta 1 visar antal bygglov för småhus och flerbostadshus angivet som antalet bostäder per 1 000 invånare under perioden dec 2004 - nov 2005. Här ingår såväl permanentbostäder som fritidsbostäder.

Karta 1. Antalet bygglov givna kommunvis för hela Sverige. Karta från *Boverkets Indikatorer februari 2006*, www.boverket.se.



Kartan ger en liknande bild som rundringningen, nämligen att viljan att bygga är låg i glest befolkade kommuner. Riksgenomsnittet på 2,8 bostäder per 1 000 invånare är en nivå som majoriteten av gles- och landsbygds kommunerna inte kommer upp i. Många kommuner ligger istället under 0,5 bostäder per 1 000 invånare när det gäller bygglov.

Tabell 3. Sammanställning från Boverkets årliga rapport om bostadsmarknaden¹³

Kommun	Bostadsläge januari 2005	Förväntad utveckling 2005-2006	Förväntat byggande av bostäder 2006	Anser att det behöver byggas mer	Flyttnetto 2004
Jokkmokk	Överskott	Överskott minskar	0	nej	-35
Älvsbyn	Överskott	Ingen förändring	0	nej	-45
Nordmaling	Överskott	Överskott minskar	2	nej	-85
Storuman	Överskott	Ingen förändring	2	nej	0
Strömsund	Överskott	Överskott ökar	0	nej	-9
Härjedalen	Överskott	Överskott minskar	2	ja	-11
Ånge	Överskott	Ingen förändring	0	nej	0
Kramfors	Överskott	Ingen förändring	10	nej	-6
Sunne	Bostadsbrist	Ingen förändring	50	ja	80
Hagfors	Överskott	Ingen förändring	4	nej	-50
Nordanstig	Överskott	Ingen förändring	0	nej	-42
Ockelbo	Balans	Ingen förändring	6	ja	72
Älvdalen	Balans	Ingen förändring	5	ja	-19
Hedemora	Balans	Ingen förändring	-	ja	11
Sävsjö	Överskott	Ingen förändring	5	nej	15
Värnamo	Bostadsbrist	Bristen minskar	50	ja	56
Markaryd	Överskott	Överskott minskar	5	nej	57
Uppvidinge	Överskott	Ingen förändring	5	nej	28
Emmaboda	Bostadsbrist	Ingen förändring	20	nej	14
Vimmerby	Balans	Bristen minskar (tätortsbrist)	50	nej	-3
Jfr. Umeå	Bostadsbrist	Brist minskar	600	nej	988
		Summa (ej Umeå)	216		
		Medel (ej Umeå):	11,4	Medel (ej Umeå):	1,4

4.5 KOMMENTARER TILL TABELL 3

Tabell 3 är en sammanställning från Boverkets årliga bostadsmarknadsundersökning som genomförs i april varje år. Kolumnen *Bostadsläge januari 2005* visar om kommunen har överskott på bostäder, balans i bostadsbeståndet eller brist på bostäder. Bedömningen gäller kommunens yta som helhet, ingen indelning är gjord geografiskt. Många kommuner har i själva verket balans i bostadsbeståndet totalt men samtidigt en brist på bostäder i tätorterna/tätorten.

Majoriteten av kommunerna, 13 st, säger sig ha ett överskott på bostäder medan bara 3 kommuner uppger att de har brist på bostäder, resterande fyra har balans. Det förväntade bygget under det kommande året (2006) är således lågt eller obefintligt för de flesta kommunerna. Det sammanlagda planerade byggandet av bostäder i de 20 kommunerna uppgår till 216 bostäder. Denna siffra kan jämföras mot t.ex. Umeå kommun som planerar att bygga 600 bostäder under 2006. I Umeå bor ca 110 000 invånare och i de 20 småkommunerna tillsammans över 230 000 invånare¹⁴. Men Umeås flyttöverskott uppgick till 988 personer under 2004 medan snittet för de 20 småkommunerna landar på 1,4 i flyttöverskott. Det tillkommer alltså i princip ingen ny befolkning som kan motivera ett ökat nybyggande.

¹³ Bostadsmarknaden 2005-2006 – Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005, bilaga 4 och 5

¹⁴ Bostadsmarknaden 2005-2006 – Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005, bilaga 5

Sammanställningen visar tydligt att nybyggnationen i princip avstannat helt i gles- och landsbygdskommunerna och att det generellt råder bostadsöverskott. Situationen med överskott och litet planerat byggande är tydligast för norrlandskommunerna i undersökningen.

4.6 SVÅRT FÅ LÅN VID NYBYGGNATION

I rapporten "Bolån på landet" visar Glesbygdsverket att det är svårt att få tillräckliga krediter för att bygga ett nytt hus på landsbygden. Nära hälften av de kommunchefer som tillfrågades i enkäten uppgav att de upplevde det som svårt eller mycket svårt att få krediter vid byggande i mindre tätorter och på landsbygden. För förvärv av befintliga hus är situationen dock generellt bättre även om det också där finns svårigheter i de mindre tätorterna och på landsbygden.

I studien gjordes även intervjuer med husförsäljare och mäklare som också beskriver kreditgivarsituationen som ett problem. Alltför låga marknadsvärden på fastigheterna i förhållande till produktionskostnaden gör att banker och kreditinstitut inte är villiga att låna ut pengar då det är förknippat med för stora risker. Ett mått på värdet på en fastighet är Tobins Q som beräknas genom att ta marknadsvärde (åldersjusterat/produktionskostnad justerad för räntebidrag). Kvoten man då får uttrycker alltså marknadsvärdet i enheter av produktionskostnaden. Blir värdet under 1 är alltså produktionskostnaden högre än fastighetens marknadsvärde. Värden på Tobins Q ner till 0,5 är inte ovanliga på landsbygden i vissa kommuner (se karta 2)¹⁵. Men kommuner med lågt totalvärde kan ha höga värden i expansiva turistområden, t.ex. i fjällen, därför är kommunindelningen inte en optimal geografisk indelning. Men de övergripande regionala skillnaderna framgår ändå av kartan. Det är heller inte sannolikt att värdet är långt över 1 i verkligheten i "heta" kommuner. Tillgången på tomter är begränsad på flera platser och tomtpriserna i dessa områden är sannolikt mycket högre än regionens genomsnitt.

Karta 3 visar Tobins Q på 1x1 km rutor vilket ger en bättre bild av läget. I Sveriges kända tillväxtområden är Tobins Q högre än för mer glesbebyggda områden. Längs hela södra Sveriges kust samt delar av norrlandskusten är värdena höga, dvs. över 1 och uppåt. Storstadsområdena Malmö, Stockholm, Göteborg har alla höga Tobins Q-värden liksom ett antal mindre stadsregioner som t.ex. Jönköping, Östersund och Örebro. För övriga landet är värdena generellt under 1.

I Glesbygdsverkets studie intervjuades även banker och kreditinstitut och de bekräftar i stort bilden av kreditsituationen. Många banker betonar att de enligt nuvarande lagstiftning inte får ta några risker och att kundens återbetalningsförmåga är viktigast vid ansökningar om kredit. Få banker kände till möjligheten att få kreditgarantier från BKN, Statens Bostadskreditnämnd.

Glesbygdsverkets huvudsakliga slutförslag i "Bolån på landet" är att de statliga lånegarantierna förbättras. BKN är den enda aktören på marknaden som erbjuder kreditgarantier för bostadsinvesteringar. De opererar över hela Sverige och har hittills främst gett kreditgarantier till byggnation av flerbostadshus. Dock visar Glesbygdsverkets kartläggning att garantier till egnahem, den vanligaste byggnadsformen på landsbygden, är fåtaliga under senare år.

De huvudsakliga förslagen från Glesbygdsverket (finns närmare beskrivna i "Bolån på landet") i frågan är:

- Lån ska kunna garanteras från byggstart.
- Garantiandelen och pantvärdet bör höjas så att kontantinsatsen för att bygga ett egnahem i landsbygdsområden med låga fastighetsvärden blir rimlig.

¹⁵ Bolån på landet, karta från sid 40

- BKN-systemet utvecklas mot att även kunna lämna garantier vid köp och ombyggnader av egnahem.

Rapporten "Bolån på landet" färdigställdes före de förändringar av garantisystemet som genomfördes i april 2004. Reglerna gäller till december 2006 då ett nytt bostadsfinansieringssystem ska införas. Den största förändringen är att BKN nu kan lämna garantier upp till 90 procent av marknadsvärdet upp till två miljoner kronor per lägenhet. De nya reglerna ger större möjlighet att i tillväxtregioner finansiera nybyggnader av småhus och flerbostadshus eller ombyggnader av flerbostadshus. För gles- och landsbygder i de områden där marknadsvärdena är lägre än produktionskostnaden gäller fortfarande de gamla schablonbeloppen som är kopplade till bidragsunderlaget för räntebidrag.

Schablonregeln innebär för ett småhus på 120 kvadratmeter att garanti kan lämnas för lån upp till 963 000 kronor. En förbättring är att garanti nu kan lämnas för lån upp till maxbeloppet i stället för högst 40 procent av detta.

Avgifterna för garantin över bottenlånenivån är 0,4-0,6 procent av garantibeloppet. Bankräntan kan antas vara densamma som för bottenlån, vilket totalt sett kan ge lägre kostnader än toplån.

Här följer ett exempel som visar maximalt utnyttjande av garantisystemet för nybyggnad av ett småhus i ett område där marknadsvärdet för det nybyggda huset bedöms bli endast hälften av produktionskostnaden (Tobins Q är 0,5):

Räkneexempel: Produktionskostnad 1 000 tkr och marknadsvärde 500 tkr

1. Vid vanligt banklån:

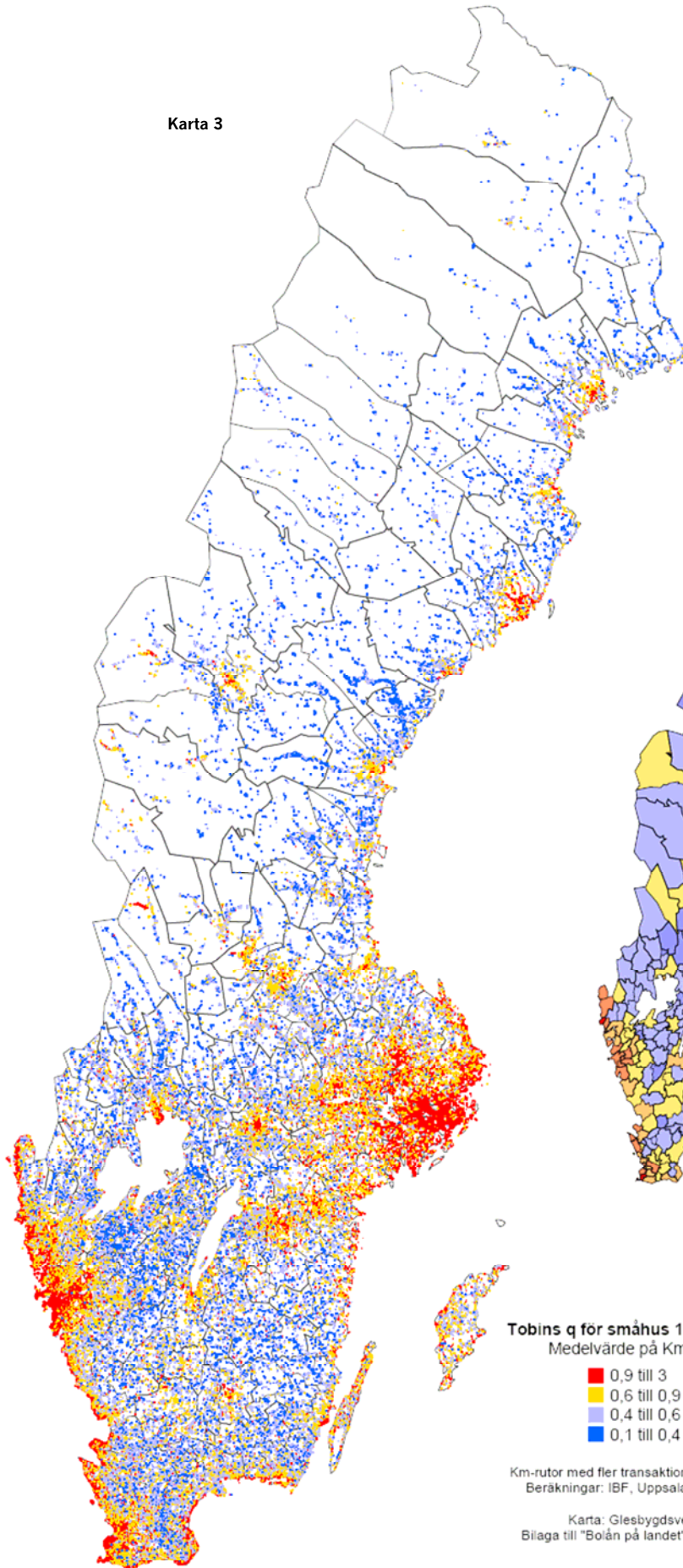
Bottenlån 75 % av marknadsvärdet	375 tkr
Topplån max upp till marknadsvärdet	125 tkr
Egen insats	500 tkr

2. Med kreditgaranti:

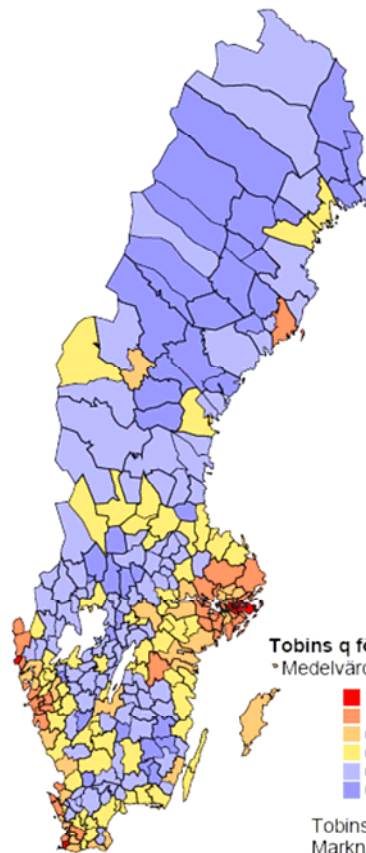
Garantilån	963 tkr
Egen insats	37 tkr

Vid en produktionskostnad på 1500 tkr skulle den egna insatsen i det första fallet bli 750 tkr och med maximal kreditgaranti 537 tkr. Vid en produktionskostnad på 2 000 tkr blir den egna insatsen minst 1 000 tkr i båda fallen.

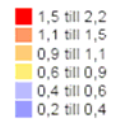
Karta 3



Karta 2

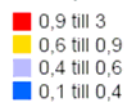


Tobins q för småhus 2002
*Medelvärde per kommun



Tobins q är kvoten:
Marknadsvärde /
Produktionskostnad

Tobins q för småhus 1993 - 2002
Medelvärde på Km-ruta



Km-rutor med fler transaktioner förstörade.
Beräkningar: IBF, Uppsala universitet

Karta: Glesbygdverket
Bilaga till "Boiån på landet", mars 2003

5 STRANDSKYDDET EN VIKTIG FAKTOR

Ett väldigt tydligt drag i de kommunala översiktsplaner som studerats är att man vill kunna tillämpa ett differentierat strandskydd. Detta är särskilt tydligt i ytstora kommuner med många sjöar och vattendrag. I kommuner med liten befolkning och lågt bebyggelsestryck har det ”sjönära” eller ”strandnära” boendet blivit ett politiskt vapen för att locka inflyttare och fritidshusägare till kommunen. Det är främst för fritidshusbebyggelse som kommunerna vill kunna göra avsteg från det generella strandskydd som idag gäller. Följande exempel illustrerar hur många kommuner uttrycker sig i frågan:

EXEMPLET RAGUNDA

Ragunda kommun i östra Jämtland är en till ytan förhållandevis stor kommun med få invånare, bara ca. 6 000 människor. Dessutom minskar invånarantalet med ca. 100 personer per år*. Kommunen har vintern 2005/06 genomfört en revidering av den gamla översiktsplanen och den nya versionen har genomgått samråd och stått utställd för allmänheten. Planen ska antas av kommunfullmäktige under våren 2006.

Om strandskydd och möjligheten till strandnära bebyggelse skriver kommunen följande:

*”I kommunen finns ett antal sjöar där friluftslivets intressen är mycket svagt, samtidigt som dessa områden är glest bebodda med negativ befolkningsutveckling. Enligt kommunens uppfattning bör det därför vara möjligt att i de glesbebyggda delarna med lågt bebyggelsestryck, förena en planmässig behandling av strandskyddet med behov av skydd för det rörliga friluftslivet samt djur- och växtlivet.” **

*”Ett sjönära boende, i lägen där inga allmänna intressen påtagligt påverkas, men där bebyggelsen medför ett positivt tillskott till byn genom bättre underlag för affärer, skolor osv. innebär ett utnyttjande av landsbygdens stränder som kan bidra till att vända den annars negativa utvecklingstendensen. En utnyttjad resurs aktiveras som ett av många nödvändiga regionalpolitiska instrument helt i linje med regeringens målsättning att genom lättnader i strandskyddet underlätta regional utveckling i glesbygd med lågt bebyggelsestryck.” **

*ÖVERSIKTSPLAN RAGUNDA KOMMUN, utställningshandling nov 2005. Sidorna 13, 32 och 86.

Det pågår en översyn av lagstiftningen för strandskyddet och Glesbygdsverket har svarat på flera remisser i ärendet. Den senaste remissen rör utredningen ”Ett förnyat strandskydd” (DS 2005:23) och Glesbygdsverket har följande åsikter om de lagda förslagen :

- Det generella strandskyddet är viktigt för det rörliga friluftslivet. Men det finns problem när de gäller att anpassa skyddet till lokala förutsättningar. Därför är det positivt att regeringen nu ser över strandskyddslagstiftningen i syfte att anpassa den till de olika förhållanden som råder ute i landets kommuner.
- Förslaget från regeringen möjliggör etablering av utvecklingsinriktade satsningar i strandnära områden i lands- och glesbygder i syfte att underlätta lokal och regional utveckling.
- Det finns dock så många restriktioner och begränsningar i förslaget att det i praktiken kan uppfattas som en skärpning jämfört med dagens tillämpning.

- Glesbygdsverket anser att den kommunindelning som gjorts utifrån vilka kommuner som anses ha ”god tillgång på inlandsstränder” inte är funktionell. Även glest bebyggda kommuner som inte pekats ut har god tillgång på stränder. Dessutom kan en och samma kommun innehålla både större tätorter med behov av hårda strandskyddsregler och stora lands- och glesbygdsområden med behov av lättnader i strandskyddet, det tar inte förslaget hänsyn till i nuvarande form.

I stället anser Glesbygdsverket att ett bättre förslag vore att knyta strandskyddet till kommunernas översiktsplaner, där länsstyrelserna kan godkänna i vilka områden lättnader kan ske utan att strandskyddets långsiktiga syften skadas. Staten förlorar på så vis inte kontrollen över strandskyddet eftersom länsstyrelserna i utredningen föreslås få överprövningsrätt.

Att så många kommuner tar upp ett differentierat strandskydd i sina översiktsplaner visar att viljan från kommunerna finns till denna utveckling. Men än så länge är det bara önskingar om lättnader, översiktsplanerna saknar rättslig bindning. Om hur det skulle kunna se ut skriver Glesbygdsverket i sitt remissyttrande:

”Den kommunala översiktsplaneringen är ett verktyg för att tillgodose statliga och kommunala miljö- och utvecklingsintressen i ett helhetsperspektiv. I en sådan demokratisk planeringsprocess skulle strandskyddet ges legitimitet och en ansvarsfull tillämpning.”¹⁶

Ett fortsatt arbete mot att inkorporera strandskyddstillämpningen i de kommunala översiktsplanerna är positivt. Ur ett boendeperspektiv skulle detta kunna möjliggöra för kommunerna att själva styra bebyggelseutvecklingen vid sjöar och stränder på ett optimalt sätt, dock under statlig kontroll via länsstyrelsen. Det är ju trots allt kommunerna själva som bäst känner till sina egna specifika förutsättningar. Frågan om ett differentierat strandskydd är oerhört central för gles- och landsbygds kommunerna i framtiden.

6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

6.1 ALLMÄNNA REFLEKTIONER

Planeringssituationen för kommunerna varierar oerhört mycket. Det satsas olika mycket pengar och resurser på översiktsplanerna bland kommunerna. Ett stort problem är att så många kommuner har inaktuella och gamla översiktsplaner. Men det pågår ett förnyelsearbete.

De nyare planerna (främst de tryckta efter år 2000) är mer visionära och strategiska i sin karaktär och går ofta längre än att bara behandla de obligatoriska teman som Plan- och bygglagen stadgar.

Så gott som samtliga kommuner i undersökningsområdet har någonstans en målformulering att kommunen strävar efter en ”levande” eller ”livskraftig” landsbygd. Ofta förekommer också frasen ”hela kommunen ska leva”. En annan uttalad vilja är att hålla kulturlandskapet öppet med ett aktivt brukande av jorden.

Begreppet ”Levande landsbygd” är i kommunernas översiktsplaner delvis synonymt med de areella näringarna, men inte i samma utsträckning som tidigare då många fler sysselsattes inom jordbruk och skogsbruk. Det råder generellt ett mera realistiskt förhållningssätt gentemot stora satsningar inom de areella näringarna idag än det gjorde i början av 1990-talet mot bakgrund av de senaste 15 årens neddragningar och strukturomvandling.

¹⁶ Glesbygdsverket. *Remissyttrande 2005-10-11*.

Kommuner med en etablerad turistnäring tenderar att vara mer positivt inställda till investeringar och andra satsningar på landsbygden. Detta är särskilt tydligt i kommuner med fjällturism och starkt utvecklad upplevelseturism.

6.2 BOENDET

Den dominerande inställningen i kommunerna är en ”försiktigt optimistisk realism” när det gäller nya bosättningar i glesbygder. Medvetenheten om de egna förutsättningarna och ev. begränsningar är ofta mycket god.

En vanlig rekommendation när det handlar om nybyggnationer i glesbygder är att ny bebyggelse ska uppföras i anslutning till redan befintliga gårdar eller vid större vägar. Primärt vill de flesta kommunerna att befintliga tekniska försörjningssystem (främst va och vägar) ska utnyttjas, detta uppfylls främst i detaljplanerade områden. Ofta vill man dessutom att nya bosättningar ska ha anknytning till jordbruksverksamhet eller annan näringsverksamhet för att kunna generera en utkomst.

Den grundläggande inställningen är att ”för lite folk gör att upprätthållande av service inte är möjlig.” Men det finns kommuner som vänder på resonemanget och vill locka inflyttare till landsbygden för att få ett tillräckligt stort underlag för basservice. Exempelvis Härjedalens och Mora kommun.

Glesbygdsverket har i *Bolån på landet* visat att det är svårt att få tillräckliga krediter för att bygga nytt på lands- och i glesbygder p.g.a. att fastighetsvärdena förväntas bli låga i förhållande till produktionskostnaden. Nybyggandet har också avstannat nästan helt. Hur man ska förbättra kreditgivarsituationen är en mycket viktig fråga för framtidens landsbygdsutveckling.

Boverkets data från senaste året visar att det råder bostadsöverskott i majoriteten av gles- och landsbygdskommunerna och att nästan inget nytt byggande av bostäder planeras. Glesbygdsverkets egen rundringning visade att mycket få bygglovsansökningar kommer in som rör nybyggnation av hus för permanentboende på landsbygden. När det gäller bygglovsansökningar för fritidshus kommer betydligt fler ansökningar in. Även här är det tydligt att turiststarka kommuner har en ”hetare” marknad för nybyggande av fritidshus, t.ex. Höga Kusten i Kramfors kommun samt Härjedalen och Älvdalen med sina fjällområden. Alla kommuner utom två av de 20 Glesbygdsverket ringde upp tillhandahöll hyresbostäder i någon form utanför de större tätorterna.

Flyttningsnettot för de 20 gles- och landsbygdskommunerna under 2005 var i genomsnitt 1.4 personer, alltså i princip ingen inflyttning alls. Befolkningen ökar alltså inte totalt i hela området, men lokala avvikelser förekommer.

Frågan om ett differentierat strandskydd är oerhört central i den kommunala översiktsplaneringen. För kommuner med liten befolkning och lågt bebyggelsetryck har det ”sjönära” eller ”strandnära” boendet blivit ett lokalt vapen för att locka inflyttare och fritidshusägare till kommunen. Dessa kommuner efterlyser möjligheten att lättare kunna få göra avsteg från det generella strandskyddet för att främja befolkningsutvecklingen och stimulera en positiv utveckling.

Fördjupad översiktsplanering, FÖP, är ett effektivt sätt att aktualisera och framhäva olika delar av en kommun. Det är ett bra sätt att planera strategiskt på. Kommunen kan genom FÖP locka inflyttare till landsbygden samtidigt som man styr bebyggelseutvecklingen så kommunalekonomiskt optimalt som möjligt. Möjligheten till FÖP är något som fler kommuner, särskilt gles- och landsbygdskommuner borde använda sig av för att få till stånd en allmänt positiv utveckling.

6.3 FORTSATTA STUDIER

Det skulle vara av stort intresse att studera hur utbrett det är med fördjupad översiktsplanering i Sveriges kommuner. Ur ett gles- och landsbygdsperspektiv är detta särskilt intressant när det gäller FÖP för områden lämpade för ny bostadsbebyggelse.

Att det byggs så få nya småhus för boende i gles- och landsbygder är tydligt både i rapporter från Boverket och Glesbygdsverket. Är detta något negativt? Eller är det bara en naturlig följd av att efterfrågan på småhus tillgodoses effektivt av befintligt utbud på marknaden? Ytterligare studier av tillgång och efterfrågan på landsbygdsboende skulle vara behövligt, liksom studier av rådande kreditgivningssituation. Hur kan byggandet stimuleras ytterligare?

Kommuner med fjällturism (t.ex. Åre, Härjedalen, Älvdalen) är attraktiva när det gäller nybyggnationer av fritidshus. Som en följd av detta är fastighetspriserna i fjällen högre än genomsnittet i dessa kommuner. Hur påverkar dessa "hot spots" i glesbygder fastighetspriserna i omkringliggande områden? Hur kan man göra ej turiststarka områden mer attraktiva för fritidshus?

Glesbygdsverket har tidigare studerat Sveriges skärgårdskommuner närmare och kommit fram till att det där ofta finns speciella betingelser beträffande boende och byggande. Hur påverkar exempelvis strandskyddet (ofta 300 meter längs havskusten) nybyggande av bostadshus i skärgården? Behövs det särskilda insatser för att främja utvecklingen i kommuner med många öar och skärgårdar som ligger utanför de stora turiststråken och som inte är storstadsnära? Hur kan helårsboendet öka i skärgårdarna så att de inte blir fritidshuskolonier på somrarna och folktomma på vintern? Detta är frågor som behöver studeras mer ingående.

7 REFERENSER

Bergs kommun (2005) *Översiktsplan för Hackåsbygden*

Boverket (2005) *Bostadsmarknaden 2005-2006 – Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005*, bilaga 4 och 5 Boverket, Karlskrona 2005

Glesbygdsverket (2003). *Bolån på landet – Om finansiering av bostäder i gles- och landsbygder*. Glesbygdsverket, Östersund

Glesbygdsverket (2005) Remissyttrande. *Ett förnyat strandskydd*. 2005-10-11 Glesbygdsverket, Östersund

Glesbygdsverkets Årsbok (2005). *Sveriges gles- och landsbygder 2005*. Glesbygdsverket, Östersund

<http://www.boverket.se/templates/Page.aspx?id=1002>

PBL-kommitténs slutbetänkande *Får jag lov- Om planering och byggande* (SOU 2005:77) Stockholm, 2005 del 2 sid. 434

Översiktsplan för Mora kommun – Samrådshandling mars 2005, sid. 24.

ÖVERSIKTSPLAN 1998 VIMMERBY KOMMUN, sid. 68-69. Vimmerby 1998

ÖVERSIKTSPLAN RAGUNDA KOMMUN, utställningshandling nov 2005, sid. 13, 32



SAMUEL PERMANS GATA 2, 831 30 ÖSTERSUND
TEL. 063-57 67 00, FAX 063-57 67 99. www.glesbygdsverket.se

GLS
BYGDS
VERKET