



Rural Housing

- Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland

En jämförande studie om boendefrågor i en nordisk landsbygds-kontext. Områden som behandlas är finansiering, planering och regelverk samt second homes (delårsboende). Rapporten innehåller strukturbeskrivningar, kvantitativa data och praktiska exempel från Norge, Sverige och Finland.


tillväxtanalys



norden

Nordic Council of Ministers

Husen på omslaget kallas Vågen, the Wave. Arkitekt: Henning Larsen Architects, Köpenhamn. Byggår 2006-2009. Platsen är Vejle, Danmark. Vågen är inspirerad av berg, hav och himlen. Vågen bygger på den skandinaviska traditionen att tolka naturen, t ex vad vi ser i Alvar Aaltos design och i Jørn Utzons Sydney opera.
Foto: Hans Wretling, Matton Collection

Dnr 2010/229
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 010 447 44 00
Telefax 010 447 44 01
E-post info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta Jörgen Lithander
E-post jorgen.lithander@tillvaxtanalys.se

Förord

Nordiska ministerrådet har arton olika nordiska ämbetsmannakommittéer. En av dessa, Nordiska Ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (ÅK-R), har bl.a. upprättat arbetsgruppen för "Framtidens landsbygder". Arbetsgruppens över-gripande mål är att: "*Skapa erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling om landsbygdspolitikens roll och betydelse inom den regionala tillväxtpolitiken i de nordiska länderna samt skapa bättre förutsättningar för framtida samarbete mellan länderna avseende arbete för landsbygders utveckling och tillväxt.*"

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har fått i uppdrag av arbetsgruppen att utföra en komparativ studie om boende i landsbygdsområden i Finland, Sverige och Norge. Olika boendefrågor i en nordisk landsbygdscontext ska belysas ur ett utvecklings- och tillväxtperspektiv. Ett mervärde bedömdes kunna skapas genom en komparativ studie mellan de nordiska länderna där såväl deskriptiv statistik, som nationella "systembeskrivningar" och praktiska erfarenheter (exempel) presenterades. Studiens övergripande *syfte* är därmed beskrivande och inspirerande. Förslag på nya eller förändrade politikåtgärder i studiens länder ingår inte i uppdraget.

Uppdraget har dels krävt statistikinhämtande från samtliga tre länder, dels faktauppgifter från personer "i systemet" i respektive land. Landstexterna innehåller kortfattade beskrivningar av respektive lands "system" när det gäller de tre sakområdena *finansiering, planering och regelverk* samt *second homes*. Totalt presenteras även elva konkreta exempel inom sakområdena second homes/delårsboende samt planering och regelverk.

Det har varit betydelsefullt med en aktiv medverkan från de deltagande länderna. Dels som garant för initierade kunskaper om respektive lands institutionella förhållanden, dels för att uppnå en kvalitetshöjande löpande dialog mellan länderna. Denna viktiga ansats har i stort kunnat genomföras, men har krävt oväntat stor arbetsinsats. En reflektion är att övergripande kunskap om bostadsfrågor med rural inriktning synes vara en bristvara. Sekretessbestämmelser och definitioner har försvårat statistikinsamling och problem att hitta den rätta "operativa ingången" i respektive sakfråga och land har fördröjt processen.

Det är Tillväxtanalys och den nordiska arbetsgruppens förhoppning att rapportens erfarenheter ska inspirera över nationsgränserna och vara ett bidrag till stärkt utveckling och tillväxt i de nordiska landsbygderna.

Rapporten har skrivits av analytikerna Jörgen Lithander (projektledare), Ulf Tynelius och Peter Malmsten. GIS-analytikerna Imber Råbock och Erik Fransson har medverkat med bearbetning och presentation av kvantitativa data. Rapportens bredd har även medfört behov av extern kompetens i vissa avsnitt. Där så är fallet, framgår författaren på sedvanligt sätt i referenser. En stor mängd kontakter har även tagits med forskare, kommunala och statliga tjänstemän samt organisationsföreträdare i de deltagande länderna. En preliminär version av rapporten presenterades vid ett nordiskt seminarium i Stockholm 2012-06-07 (se *bilaga 2*). Tillväxtanalys vill rikta ett tack till alla ovanstående personer för värdefull information, konstruktiva kommentarer och synpunkter.

Östersund, september 2012

Dan Hjalmarsson

Generaldirektör

Innehåll

1	Introduktion.....	7
1.1	Disposition.....	7
1.2	Bakgrund.....	7
1.3	Uppdrag och syfte.....	7
1.4	Genomförande.....	8
1.5	Varför bostäder? Betyder de något för utveckling och tillväxt?.....	9
2	Områdeskategorisering och grundläggande bostadsstruktur.....	14
2.1	Begreppet landsbygd.....	14
2.2	Befolkningsstruktur.....	19
2.3	Bostadsstruktur.....	19
2.4	Ägandestruktur.....	21
3	Övergripande mål för bostadspolitiken.....	23
3.1	Norge.....	23
3.2	Sverige.....	24
3.3	Finland.....	25
3.4	Sammanfattning.....	26
4	Finansiering.....	27
4.1	Introduktion.....	27
4.2	Norge.....	30
4.3	Sverige.....	42
4.4	Finland.....	63
4.5	Sammanfattning finansiering.....	82
5	Planering och regelverk.....	88
5.1	Introduktion.....	88
5.2	Norge.....	92
5.3	Sverige.....	109
5.4	Finland.....	123
5.5	Exempel.....	138
5.6	Sammanfattning planering och regelverk.....	162
6	Översiktsbilder second homes.....	167
6.1	Förekomst av second homes.....	167
6.2	Ägandestruktur second homes.....	175
7	Second homes.....	189
7.1	Introduktion.....	189
7.2	Norge.....	194
7.3	Sverige.....	213
7.4	Finland.....	223
7.5	Exempel.....	233
7.6	Sammanfattning.....	260
8	Sammanfattning och slutdiskussion.....	264
	Uppdraget.....	264
	Varför är bostäder intressanta för utveckling och tillväxt?.....	264
	Kontexten.....	266
	Delområde 1: Finansiering.....	268
	Delområde 2: Planering och regelverk.....	271
	Delområde 3: Second homes.....	274
	Sammanfattande diskussion.....	276
	Källförteckning.....	283
	Bilagor.....	309
	<i>Bilaga 1: Det distriktpolitiska virkeområdet i Norge med soneindelning.....</i>	<i>309</i>
	<i>Bilaga 2: Seminarium: Boende i landsbygder - Nordiskt lärande och inspiration.....</i>	<i>310</i>

1 Introduktion

1.1 Disposition

Rapporten består av åtta kapitel. *Kapitel 1* innehåller en introduktion till rapporten. Här återfinns bakgrund, syfte, genomförande och en diskuterande del där bostäder (permanent- och delårsboende) kopplas till utveckling och tillväxt. *Kapitel 2* diskuterar begreppet landsbygder, introducerar Tillväxtanalys "indexmodell" för områdeskategorisering samt ger några grundläggande kvantitativa data över befolknings- och bostadsstrukturen. I *kapitel 3* återges kort de deltagande ländernas övergripande mål för bostadspolitiken. *Kapitel 4* behandlar delområdet finansiering. En sakområdesintroduktion, skriven av professor Stellan Lundström (KTH), inleder kapitlet. Resterande del innehåller beskrivande texter om finansieringssystemen i resp. land. *Kapitel 5* tar sig an nästa delområde, planering och regelverk. Kapitlet inleds med en sakområdesintroduktion, skriven av Ole Reiter (tidigare adj. professor, SLU). Efter de beskrivande landstexterna följer fem praktiska exempel. I *kapitel 6* presenteras kvantitativa data om second homes avseende förekomst samt uppdelning i ägarkategorier och ägarnas permanentboendeadress. Sist kommer en beräkning av vistelsedygn per kommun där delårsboende jämförs med permanentboende. *Kapitel 7* handlar om det tredje delområdet, second homes, och inleds med en sakområdesintroduktion av professor Dieter Müller (Umeå universitet). Efter de beskrivande landstexterna följer sex praktiska exempel. I det avslutande *kapitel 8* sammanfattas rapporten. Kapitlet avslutas med en diskuterande del. Detta kapitel kan även läsas först för att snabbt få en översikt av rapportens innehåll. Rapporten har även två bilagor. En zonindelad karta över det distriktspolitiska verksamhetsområdet i Norge i *bilaga 1* samt i *bilaga 2* ett kort referat från det seminarium där en preliminär version av rapporten presenterades i juni 2012. I särskild tabellbilaga (eget dokument) presenteras även kvantitativa uppgifter på kommunnivå.

1.2 Bakgrund

Nordiska ministerrådet är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan. Inom ministerrådet finns ämbetsmannakommittéer med olika inriktningar. En av dessa, Nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (ÄK-R), har initierat bildandet av arbetsgruppen "Framtidens landsbygder" med Sverige som ordförandeland. Syftet är att utbyta erfarenheter och öka kunskapsnivån om frågor som berör olika landsbygders utveckling och tillväxt i ett nordiskt sammanhang. Seminarier, analyser och kunskaps-sammanställningar är en del av arbetsgruppens aktiviteter.

Den svenska myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har ett uppdrag att bistå svenska Regeringskansliet med arbetet i arbetsgruppen.

1.3 Uppdrag och syfte

I samband med ett seminarium i Tuusula, Finland (17-18 mars 2010) diskuterade arbetsgruppen behov av framtida analyser. Delårsboende/fritidshusboende (s.k. second homes) var ett område som då lyftes fram som lämpligt för en komparativ studie. Utgångspunkten var den betydelse som delårsboendet utgör (och har potential att utgöra) för näringsliv och serviceutbud i många delar av landsbygdsområden. Efter förslag från Danmark utvidgades studien till att även inkludera planerings- och finansieringsaspekter på boende, generellt, i landsbygder. En mer övergripande rubrik bestämdes därför till "Rural housing" eller

”Landsbygdsboende” och Tillväxtanalys fick uppdraget att genomföra studien. Efter en tids övervägande beslutade tyvärr Danmark att inte delta pga. resursskäl.

Studien omfattar således Norge, Sverige och Finland.

Studiens *övergripande syfte* är beskrivande och inspirerande. Förslag på nya eller förändrade politikåtgärder i de deltagande länderna är således *inte* ett syfte för denna rapport. Olika boendefrågor i en nordisk landsbygdscontext ska belysas ur ett utvecklings- och tillväxtperspektiv. Ett mervärde bedöms kunna skapas genom en komparativ studie mellan de nordiska länderna där både nationella ”spelregler” och praktiska erfarenheter presenteras. Utbyte av kunskap och ”best practice” inom detta område bedöms kunna öka förutsättningarna för utveckling och tillväxt i de nordiska landsbygderna. Den nordiska komparativa studien kan delas upp i *tre delsyften*:

- *Kartläggning.* Beskriva vilka förutsättningar i vid bemärkelse som föreligger för studiens tre delområden i respektive land. Identifiera vilka möjligheter och hinder som föreligger utifrån respektive lands ”spelregler”. Beskriva vilka åtgärder som vidtagits inom studiens tre delområden med syftet att stärka landsbygdens utvecklings- och tillväxtförutsättningar. Vilka erfarenheter har dragits utifrån dessa åtgärder? På vilka sätt har man kunnat dra nytta av dessa? Lyfta fram ett fåtal framgångsrika exempel utifrån tematisk karaktär och ”best practice”.
- *Jämförande.* Vilka likheter, respektive skillnader, finns mellan länderna?
- *Utvecklings- och tillväxtinspirerande.* Vilka aktiviteter, insatser, regelverk etc. från andra länder kan förväntas positivt påverka utveckling och tillväxt i det egna landets landsbygdsområden?

1.4 Genomförande

En betydelsefull förutsättning för projektets genomförande har varit en *aktiv medverkan från övriga länder*. Dels som garant för initierade kunskaper om respektive lands institutionella förhållanden, dels för att uppnå en kvalitetshöjande löpande dialog mellan länderna. Den interaktiva ansatsen har i stort kunnat genomföras, men har krävt oväntat stor arbetsinsats och medfört behov av ett flertal revideringar av projektets tidsplan. Inledningsvis ska det också poängteras att arbetsgruppens medlemmar har spelat en helt avgörande roll när det gäller att identifiera ”ingångar” i respektive land – organisationer och personer med nödvändiga sakkunskaper för detta uppdrag.

Information har inhämtats från tryckt litteratur och internet samt inte minst genom kontakter med departement, statliga myndigheter, forskare, konsulter och andra personer med lång erfarenhet av frågorna. Sammantaget har detta medfört en avsevärd mängd telefonsamtal och e-post över landsgränserna.

En tidig version av rapporten presenterades vid ett nordiskt seminarium i Stockholm den sjunde juni 2012 (se även *bilaga 2*). Kommentarer och synpunkter från engagerade deltagare har inarbetats i den slutliga rapporten.

Rapportens tre huvudbeståndsdelar är:

- beskrivande landstexter/systembeskrivningar
- översiktlig statistik
- elva erfarenhetsrika, praktiska, exempel

Landstexternas syfte är att kortfattat beskriva respektive lands "system" när det gäller de tre sakområdena; finansiering, planering och regelverk samt second homes. Texterna har utarbetats genom att nyckelpersoner inne i "systemet" fått besvara ett antal frågor som tidigare processats med de deltagande länderna i flera varv. Det gäller de olika aspekterna på boende i allmänhet, men för landsbygden i synnerhet. Dessa frågor och svar har sedan omformats till löptext och disponerats så att jämförelser mellan länderna ska underlättas. Även denna text har sedan kommenterats och justerats i flera omgångar mellan Tillväxtanalys och länderna. I syfte att få information om hur bostadsfinansiering i praktiken fungerar har ett antal fingerade exempel på nyproduktion, köp och ombyggnation utarbetats. Dessa exempel har senare besvarats (anonymt) av lokala bankkontor i de tre ländernas landsbygdsområden.

För att även sprida praktiska erfarenheter mellan länderna har ett antal konkreta *exempel* valts ut och presenterats. De deltagande länderna har var och en valt ut exempel från sitt land. Valen har dels baserats på en urvalsspecifikation framtagen av Tillväxtanalys, dels på det egna landets bedömning av exemplens erfarenheter och nytänkande. Varje land har erbjudits att presentera totalt fyra exempel var, två inom området planering och regelverk samt två inom området second homes. Totalt inkluderas elva exempel i rapporten (Norge valde att presentera tre, ett inom planering och två inom second homes). Vart och ett av de deltagande exemplen har sedan fått beskriva sin verksamhet efter en struktur som Tillväxtanalys tagit fram i dialog med länderna. Texten har sedan kommenterats av Tillväxtanalys och vidareutvecklats tillsammans med projektagarna.

Rapporten presenterar även en del *statistiska uppgifter*. Detta har dels krävt statistikinköp från samtliga tre länders statistikcentraler, dels kvantitativ bearbetning. De deltagande länderna har i samverkan med Tillväxtanalys enats om ett antal frågor lämpliga att belysa kvantitativt. Kontaktpersoner har identifierats, definitioner har diskuterats och vissa justeringar har utförts innan de slutliga beställningarna gjordes. Statistiken redovisas på olika aggregationsnivåer (grad av sammanställning) beroende på frågans karaktär. Nation, län/landskap, kommun samt indexklass, tiokilometersruta och kilometerruta. Presentationen sker huvudsakligen i form av tabeller och på karta (GIS-teknik). Som grund för vissa av bearbetningarna har använts en nordisk indexerad områdeskategorisering som Tillväxtanalys arbetat fram. Denna modell delar upp Norden i fem områden. Modellen är framtagen i syfte att identifiera områden med liknande förutsättningar vad gäller tillgänglighet. Indelningen följer inga administrativa gränser och beräknas utifrån indexerad tillgänglighet till tätorter av olika storlek. Modellen beskrivs närmare i avsnitt 2.1.4.

Sekretessbestämmelser och landsspecifika definitioner har försvårat och försenat statistikinsamlingen. I vissa fall har strikta sekretessrutiner i ett land medfört att en fråga inte kunnat redovisats för alla tre länder eller fått presenteras i mer aggregerad form än planerat eller t.o.m. helt fått utgå.

Rapporten är skriven på både svenska och norska. Vissa översättningar har skett från engelska och finska till svenska.

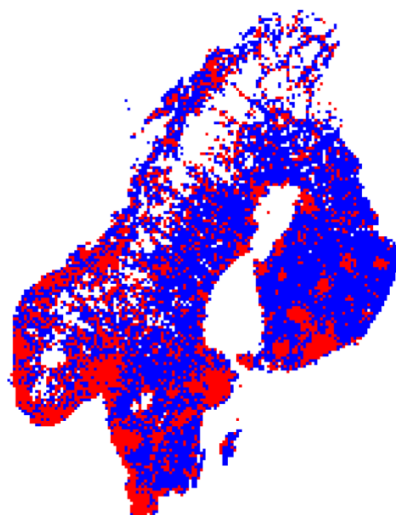
1.5 Varför bostäder? Betyder de något för utveckling och tillväxt?

1.5.1 Befolkning

Rapportens fokus ligger på bostäder. Bostäder kräver boende för att ha en meningsfull uppgift att fylla. Det kan därför vara lämpligt att inledningsvis presentera de tre deltagande

ländernas befolkningsutveckling enligt senast tillgängliga siffror. Det är vare sig riktigt att hävda att befolkningstillväxt enbart sker i storstäder eller att den är jämt fördelad över länderna. Verkligheten är mer nyanserad. I Norge redovisar 72 procent av kommunerna (311 av 429) ett ökat befolkningsantal för år 2011 jämfört med året innan. För Sverige är motsvarande siffror 50 procent (146 av 290 kommuner) och för Finland 29 procent (125 av 330 kommuner).¹ Många kommuner växer således. Men lokal efterfrågan på bostäder kan naturligtvis även uppstå utan att kommunen som helhet växer. Dels på grund av skillnader inom en kommun, dels av demografiska skäl, förändrade preferenser etc.

Ett annat sätt att illustrera befolkningstillväxten i Norge, Sverige och Finland är att öka upplösningen från kommunnivå till 10-kilometers ruta. Figur 1 visar vilka sådana rutor som totalt under perioden 2000-2010 haft en befolkningsökning i absoluta tal. I de blå rutorna har befolkningsantalet minskat. I de röda rutorna har antalet endera ökat eller varit konstant. (De vita rutorna saknar befolkning).



Figur 1: Befolkningsutveckling i N, SE och SF, 2000-2010. 10-km rutor.

Källa: Statistikcentralen (SF), SSB (N) samt SCB (SE). Tillväxtanalys bearbetning.

Även om kartan i bilden är kraftigt komprimerad framgår klart att befolkningsökning sker spritt över länderna. Noterbart är Norge som har den mest geografiskt fördelade befolkningstillväxten och relativt få områden med minskning.

1.5.2 Permanentbostäder

Den svenska Nationalencyklopedin definierar en bostad som:

*”hus, lägenhet eller rum där en eller flera personer stadigvarande bor. Bostadens primära funktion är att kring människan skapa en avgränsad miljö som ger skydd och komfort gentemot omvärlden”*²

Förutom att ge ”skydd och komfort” kan bostäder även betraktas som en del i ett områdes attraktionskraft och en tillväxtfaktor. Attraktiva bostäder och tomter stimulerar till inflyttning och stärker ett områdes ”varumärke”. Brister såväl kvantitativt (för få) som kvalitativt (läge, storlek, standard, pris) kan utgöra ett tillväxthinder och utöva negativ påverkan på flyttströmmar och företagens kompetensförsörjning. Samtidigt, god tillgång på attraktiva bostäder är i sig ingen garant för tillväxt. Det skulle, en smula förenklat, kanske kunna uttryckas som att bostäder är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för tillväxt.³

Utveckling och tillväxt är ständigt aktuella frågor såväl ur ett nationellt som regionalt och lokalt perspektiv. Bostadsmarknadens struktur och funktion är en viktig komponent i detta. Både nya och befintliga företag behöver anställd personal. Anställda behöver bostäder.

¹ 12 kommuner har under år 2011 slagits samman i Finland. Dessa är ej med i sammanräkningen. Källa: Statistikcentralen (SF), SSB (N) samt SCB (SE).

² Nationalencyklopedin, sökord ”Bostad”

³ Fjertorp J, Larsson RG & Mattisson O, (2012), ”Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar”

Olika faser i livet föder olika behov av bostäder. Unga människor behöver boende när de lämnar föräldrahemmet - för studier eller arbete. Familjer bildas och växer. Äldre människor har andra behov än tonåringar. En bostadsmarknad i balans innebär mer än att utbud och efterfråga rent numerärt är i jämvikt. Läge, storlek, planlösning, standard och pris är också betydelsefulla aspekter.

Det aktuella läget på bostadsmarknaden kan beskrivas i olika detaljnivåer. Den stora bilden berättar mest om bostadsbrist i expanderande stor- och universitetsstäder och vakanser i små kommuner.⁴ För de förra är det mycket tydligt att bostadsbrist kan utgöra ett tillväxthinder. T.ex. beräknas Stockholms stad ha en befolkningsökning på drygt 17 procent mellan 2010-2020 samtidigt som bostadsbyggandet kraftigt släpar efter⁵. En mer detaljerad bild synliggör även lokala problem med bostadsbrist och bostadsfinansiering i omland med bostadsöverskott.

Är då bostadsmarknaden intressant ur ett nordiskt landsbygdsperspektiv? Bostadsbrist kan definieras som en situation när det befintliga utbudet på en ort inte svarar upp mot den faktiska efterfrågan. En brist på bostäder, oavsett var i Norden den inträffar, riskerar att bromsa företagets tillväxt, minska benägenheten till inflyttning och öka benägenheten till utflyttning. Detta även om lokala företag skulle efterfråga arbetskraft och intresserade inflyttare skulle finnas.⁶

Potentialen att erbjuda nya hus eller befintliga bostäder i attraktiva lägen är i grunden generell god i de nordiska landsbygderna. Jämfört med tätbebyggda stadsmiljöer kan det fysiska utrymmet i vissa avseenden ses som en komparativ fördel. Viktigt är dock att planeringssystemet förmår fånga upp denna möjlighet.

I vissa fall kan landsbygdsboende uppleva hinder från gällande plan- och regelverk, t.ex. föråldrade översiktsplaner som inte anpassats till den aktuella efterfrågan. I Sverige hade t.ex. över 30 procent av kommunerna år 2008 en översiktsplan som var 15 år eller äldre.⁷ De flesta av dem var kommuner med en befolkning mindre än 25 000 invånare och flera med ”svaga kommunala resurser för fysisk planering”.⁸ Ett annat exempel kan vara strandskyddsregler. En generell lagstiftning kan uppfattas som ”stelbent” och onyanserad i glesbebyggda områden med hundratals mil av obebyggda stränder. Här blir konflikten mellan lokal utveckling, attraktiva tomter och bevarandehänsyn ställd på sin spets.⁹

I vissa fall kan det s.k. utboägandet vara en komplicerande faktor. Ärvda gårdar eller hus där ägarna har sitt eget permanentboende många mil bort, ofta i andra landsdelar, kan stå obebyggda under så gott som hela året, kanske med undantag för några sommarveckor. Självklart har ägarna all rätt att disponera sina fastigheter som de vill, å andra sidan kan de tomma husen upplevas frustrerande för de som fruktlöst söker boende på platsen.¹⁰

En närliggande fråga är aktuell i vissa områden med stor lokal efterfrågan på fritidshus (t.ex. skärgården och västkusten) där höga och ökande bostadspriser i attraktiva områden kan tänkas förhindra permanent inflyttning och på sikt påverka förutsättningarna för serviceförsörjning året om och den lokala skattekraften.

⁴ Boverket, (2011), ”Bostadsmarknaden 2011-2012”

⁵ Stockholms Handelskammare, (2012), ”Konsten att växa smart”

⁶ NRK, (2010), ”Prekær husmangel i Svelgen”, 18/11 2010

⁷ Boverket, (2009), ”Uppsikt enligt plan- och bygglagen”

⁸ Ibid, sid:10

⁹ Dagens samhälle, (2011), Strandskyddet hämmar glesbygdskommuner, 24/8 2011

¹⁰ Östersunds-Posten, (2011), ”Tomma hus men bostadsbrist – en dålig glesbygdsekvation”, 19/8 2011

En nyproduktion av en fastighet i landsbygd kan vara svår att finansiera med enbart fastigheten som säkerhet. Oftast ligger marknadsvärdet långt under produktionskostnaden. Eftersom byggkostnaden, t.ex. inköp av prefabricerade ”kataloghus” i princip är geografiskt oberoende uppstår inte sällan finansieringssvårigheter i sådana fall.¹¹ Liknande problem kan uppstå för finansiering av renoveringar, tillbyggnader eller andra standardhöjande insatser. Kostnaden för dessa åtgärder kan, beroende på geografiskt läge, i betydande grad överstiga påverkan på byggnadens marknadsvärde.¹²

1.5.3 Second homes/fritidshus

Många landsbygdsområden är attraktiva för fritidshusägare/delårsboende av olika skäl. Natursköna lägen, gott om utrymme, rimliga markpriser, närhet till fritidsaktiviteter eller sociala bindningar till området kan vara några exempel. Fritidshus är inte bara byggnader, de kan även betraktas ur ett lokalt och regionalt utvecklingsperspektiv. Här finns många reella och potentiella effekter att reflektera över. Några av dem introduceras kort nedan.

Fritidshus kommer på olika sätt och i olika omfattning att påverka den *lokala och/eller regionala ekonomin*.¹³ Husen ska byggas och underhållas. Ägarna/brukarna behöver göra sedvanliga, löpande, inköp till hushållet under sin vistelse. Kanske sker även inköp av olika fritids- och nöjestjänster etc. Detta innebär sammantaget arbetstillfällen och i förlängningen skatteintäkter för kommunen ifråga, men även bättre underlag för *service* som även permanentbefolkningen kan dra nytta av. Till det senare kan t.ex. föras ekonomiskt underlag för butiker, drivmedelsstationer, näringsställen, allmänna kommunikationer etc. Men delårsboende medför också *kostnader* för sin värdkommun. En vistelse i ett område innebär också att resurser (i vid bemärkelse) används. Konkreta exempel på detta kan vara vatten och avlopp, sophantering, nyttjande av rekreationsområden och vägar. Kanske till och med i vissa fall behov av hälso- och sjukvårdstjänster¹⁴.

En annan aspekt är en mer *social påverkan*. Delårsboende kan t.ex. delta i lokalt föreningsliv och fritidsaktiviteter. Deras nätverk och erfarenheter kan i olika sammanhang kopplas samman med de som redan finns i området. Kanske kan det befintliga näringslivet påverkas genom nya kontakter och affärsmöjligheter eller t.o.m. genom nyetableringar.¹⁵

I vissa ”heta” områden kan fördelningen mellan fritidshus och permanentbostäder påverkas. *Permanentbostäder kan bli intressanta som fritidshusobjekt*, vilket kan medföra ett rejält ”tryck” uppåt på priserna¹⁶. En sådan prisutveckling medför å ena sidan en intressant möjlighet för de som önskar sälja sina hus. Å andra sidan kan en konsekvens även bli att lokalbefolkning/externa köpare som letar efter en permanentbostad inte har råd att köpa. Ett resultat kan dels bli ökad benägenhet att sälja sin permanentbostad och flytta, dels en minskad inflyttning. Sådana områden kan över tid bestå av allt fler hus som står obebodda under stora delar av året (eller veckan, beroende på avstånd till permanentbostad). Karaktä-

¹¹ Bergslagens Sparbank är ett exempel på en bank som aktivt försöker hantera denna utmaning

¹² Bergslagsgruppen, (2006), ”Förutsättningar för byggande på landsbygden – en studie av landsbygdskommuner i tre län”

¹³ Se t.ex. Ericsson B m.fl., (2010), ”Ringvirkningar av fritidsbebyggelse”; Bohlin M, (1982), ”Fritidsboende i den regionala ekonomin”; Jansson B & Müller DK, (2003), *Fritidsboende i Kvarnen*; Sievänen T m.fl., (2007), ”Recreational home users: potential clients for countryside tourism?”

¹⁴ NRK, (2011), ”Syke hytteturister dyrt for kommunene”, 18/5 2011

¹⁵ Nordbø I, (2008), ”Hyttetfolk = nyttefolk? Resultater fra spørreundersøkelse blant hyttetfolk i Tinn kommune og Øyfjell”

¹⁶ Marjavaara R & Müller D K, (2007), “The Development of Second Homes’ Assessed Property Values in Sweden, 1991–2001”

ren på området förändras, serviceunderlag och skatteintäkter påverkas och möjligheter till löpande, sociala, verksamheter av året-runt karaktär försvåras.¹⁷

Delårsboende kan även ses som *potentiella inflyttare*. De tillbringar redan en del av sin tid i kommunen ifråga och kan därför möjligen ha en lägre tröskel inför ett flyttbeslut. Ny teknik möjliggör förlängd vistelsetid genom arbete på distans. Andra skäl som kan leda till beslut om att permanent bosätta sig i sitt fritidshus eller i närområdet kan t.ex. vara sociala band, fritidsintressen, en önskan om en annan boendemiljö i samband med pensionering eller för familjens uppväxande barn.¹⁸

Ovanstående innebär sammantaget en hel del aspekter att diskutera, såväl för permanent- som delårsboende.

¹⁷ Skärgårdarnas Riksförbund, (2007), *Boende i skärgården*

¹⁸ Leader Skånes Ess, (2012), "Slutredovisning av förstudien 'Integrering av utländska fastighetsägare och företagare'"

2 Områdeskategorisering och grundläggande bostadsstruktur

Kapitlet inleds med en diskussion kring begreppet ”landsbygd”. Först återges kortfattat några definitioner från de tre deltagande länderna. Efter detta följer en presentation av den ”indexmodell” som Tillväxtanalys utvecklat för en gemensam nordisk områdeskategorisering. I resterande del av kapitlet närmar vi oss bostadsmarknaden i Norge, Sverige och Finland genom att presentera några översiktliga kvantitativa data, dels i tabellform, dels med hjälp av kartpresentationer.

2.1 Begreppet landsbygd

Rapportens fokus är boende i landsbygder. Innan boendefrågorna börjar behandlas kan det vara lämpligt att kort diskutera geografien. Vad menas med ”landsbygd”? Hur kan denna områdeskategori förstås i en nordisk kontext?

Sverige, Finland och Norge är i ett europeiskt perspektiv mycket glest befolkade. Trots i många avseenden likartade förutsättningar finns ändå skillnader mellan de tre nordiska länderna, både i den nationella politiken för landsbygderna och vad avser definition och användning av begreppet ”landsbygd”. Det svenska forskningsrådet Formas formulerar uttryckets heterogenitet på följande sätt: ”*Själva begreppet landsbygd är en grov sammanklumpning av en stor variation av miljöer och aktiviteter.*”¹⁹ Nedan följer en kort beskrivning av olika indelningar och definitioner av landsbygd i respektive land.

2.1.1 Finland

Befolkningen i Finland är starkt koncentrerad till landets södra delar och de största stadsregionerna. Befolkningstätheten var år 2011 17,7 invånare/km² landyta. Ur regionalt perspektiv är skillnaderna i invånartäthet stora. I det tätast bebodda landskapet Nyland bor det i medeltal 168,5 inv./km², vilket är detsamma som medeltalet i Luxemburg och Schweiz. I Lappland är invånartätheten endast 2,0 inv./km² och i Kajanaland 3,8 inv./km².²⁰

I Finland finns flera olika sätt att beskriva och definiera landsbygder. Finlands 336 kommuner är t.ex. indelade i 61 urbana-, 67 tätorts- samt 208 landsbygdskommuner.²¹ Landsbygdskommuner är de kommuner där mindre än 60 procent av befolkningen bor i tätorter och den största tätortens folkmängd är under 15 000, samt de kommuner där mellan 60 och 90 procent av befolkningen bor i tätorter och den största tätorten har färre än 4 000 invånare. I samband med att begreppet landsbygdspolitik introducerades i mitten av 1980-talet fastställdes också att orter med mindre än 500 invånare skulle betraktas som landsbygd.

De finska landsbygdskommunerna delas dessutom in i tre typer av områden utifrån deras karaktär. Den *stadsnära* landsbygden omfattar områden med de bästa förutsättningarna för utveckling. De kan, som namnet antyder, utnyttja fördelar i både stad och landsbygd. Boendet blir attraktivt samtidigt som närheten till städer och större marknader gynnar arbetsmarknaden och näringslivsutvecklingen. I dessa områden är välfärden högst i hela landet. *Kärnlandsbygd* karakteriseras av antingen stark primärproduktion eller mångsidighet. Avståndet till stora tillväxtcentrum är relativt långt, avståndet till medelstora centrum är över-

¹⁹ Formas, (2007), *Forskningsstrategi 2006 – Kunskap om landsbygdens utveckling*, sid: 13

²⁰ www.kommunerna.net

²¹ Ibid

komligt och i regionen finns livskraftiga kommuncentrum och byar. Kärnlandsbygdens kommuner finns i södra och västra Finland. I *glesbygd* (glest bebyggda landsbygdsområden) är det långa avstånd till centralorter, vilket i praktiken omöjliggör arbetspendling. Näringsstrukturen är ensidig, ungdomar flyttar och andelen äldre ökar. Största delen av dessa områden finns i östra och norra Finland.²²

Omstrukturering och befolkningsomflyttningar utgör delar av bakgrunden till den finska landsbygdspolitikerna som växt fram sedan 1980-talet.

2.1.2 Norge

Norge är indelat i 429 kommuner varav hälften av kommunerna har färre än 5 000 invånare. I genomsnitt har en norsk kommun drygt 11 000 invånare. Den geografiska storleken på kommunerna varierar stort, från 9 708 km² (Kautokeino) till 6 km² (Kvitsøy).²³

Norge är ett av de allra glesast befolkade länderna i Europa. Norges landskap präglas till stor del av de fjäll och fjordar som ger den norska landsbygden dess speciella förutsättningar, inte minst avseende tillgänglighet och kommunikationer.

Landsbygden som begrepp används inte ofta i norsk vokabulär. ”Bygder og småsamfunn” är det närmaste man kan komma, men inte heller de begreppen har så stor roll i förhållande till de överordnade politiska målen. Det mest använda uttrycket är i stället ”distrikt”. Norsk distrikts- och regionpolitik motsvarar på ett ungefär den svenska landsbygds- och regionalpolitiken. Bygdepolitik är ett begrepp som uteslutande används beträffande insatser gentemot jordbruket. Distriktspolitiken riktar sig till områden som kännetecknas av gleshet och långa avstånd, medan regionalpolitiken i princip kan riktas till alla delar av landet. Genom en differentierad politik för landets olika regioner vill den norska regeringen uppnå en bättre balans mellan stad och land.

Begreppet distrikt används huvudsakligen i två syften: dels som benämning av ett stödområde för så kallade distriktspolitiska verkningssmedel, dels om de områden som ligger utanför större städer och arbetsmarknader. De senare kan finnas både inom och utanför de specifika distriktsområdena.

Den geografiska fördelningen som grund för olika ekonomiska insatser baseras på en indelning av Norge i fem zoner (se *bilaga 1*). Zonindelningen baseras på en rangordning av kommunerna utifrån de problem och behov som finns i olika delar av landet. Indikatorer på dessa behov utarbetas när det gäller geografi, demografi, arbetsmarknad/näringsliv och levnadsstandard. De vägs samman till ett distriktsindex, utifrån vilket kommunerna rangordnas efter graden av gles- och landsbygdsproblematik. Zonerna täcker cirka 75 procent av landets yta och omkring 25 procent av befolkningen.²⁴

2.1.3 Sverige

I Sverige finns och används ett flertal olika definitioner av gles- och landsbygd. En av dessa definitioner utarbetades av den statliga myndigheten Glesbygdsverket för att redovisa och följa upp utvecklingen i gles- och landsbygder²⁵. I indelningen i områdestyper, som bygger på tillgänglighet, är utgångspunkten större *tätorter* med 3 000 invånare eller

²² Ibid

²³ www.regjeringen.no

²⁴ Ibid

²⁵ Myndigheterna Glesbygdsverket, Nutek och ITPS lades ner 2009-03-31. Verksamheten överfördes till två nya myndigheter; en genomförande myndighet (Tillväxtverket) och en utvärderingsmyndighet (Tillväxtanalys).

mer. De anses kunna erbjuda en god servicenivå för den vardagliga servicen samt en viss bredd på arbetsmarknaden. Till dessa tätorter förs även ett omland på fem minuters restid.

Områden som ligger 5-45 minuters restid med bil från dessa tätorter benämns *tätortsnära landsbygd*. Områden på längre avstånd än 45 minuter benämns *glesbygd*. Enligt denna definition bor cirka 22,5 procent av Sveriges befolkning i gles- eller landsbygd.²⁶

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delar in kommunerna i tio olika grupper. Indelningen är gjord efter strukturella egenskaper som bl.a. befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur. En av grupperna är *glesbygdskommuner*, som kategoriseras som kommuner med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer (20 kommuner). De kommuner som har mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km karaktäriseras som kommuner i *glesbefolkade regioner* (16 kommuner). SKL:s gruppering är tänkt att användas vid analyser, jämförelser och redovisning.

Det finns även indelningar i stödområden som reglerar möjligheten att lämna stöd till investeringar i företag. Enligt förordningen om regionalt bidrag till företagsutveckling²⁷ är *glesbygd* ett stort sammanhängande område med gles bebyggelse och långa avstånd till större orter, sysselsättning och service. Ett *landsbygdsområde* är ett område med liknande förhållanden som glesbygd, men med kortare avstånd till större orter och service. Avgränsning och definition görs i de flesta fall av länsstyrelsen i respektive län.

I ett politiskt perspektiv har i Sverige den geografiska dimensionen efter hand tonats ned och ersatts med målsättningar att där alla delar av landet ska bidra till hela landets tillväxt och utveckling.

Ovanstående korta genomgång visar att begreppet ”landsbygd” är ett heterogent begrepp och kontextberoende. I länder med liknande struktur och geografi är möjligheterna till direkta jämförelser större, medan ökande skillnader i näringsliv, geografiska avstånd, naturtyper m.m. kräver mer fördjupade studier.

Med bakgrund i de behov som finns att kategorisera ett land på ett strukturerat sätt har Tillväxtanalys utvecklat en indexmodell. I avsnittet nedan kommer modellen kortfattat att beskrivas.

2.1.4 Indexmodellen

När statistik analyseras och presenteras är den geografiska nivån ofta kopplad till de administrativa gränserna. Det är dock inte funktionellt i alla sammanhang. T.ex. riskerar inomregionala eller inomkommunala skillnader att döljas i sådan statistik. En lösning på problemet är att göra geografiska skärningar som skiljer områden åt utifrån andra gränsdragningar än de administrativa. Tillväxtanalys har utarbetat en modell där grad av närhet till olika stora tätorter beskrivs genom indexerad tillgänglighet.²⁸ Modellen är framtagen med syftet att identifiera områden med liknande förutsättningar vad gäller tillgänglighet.

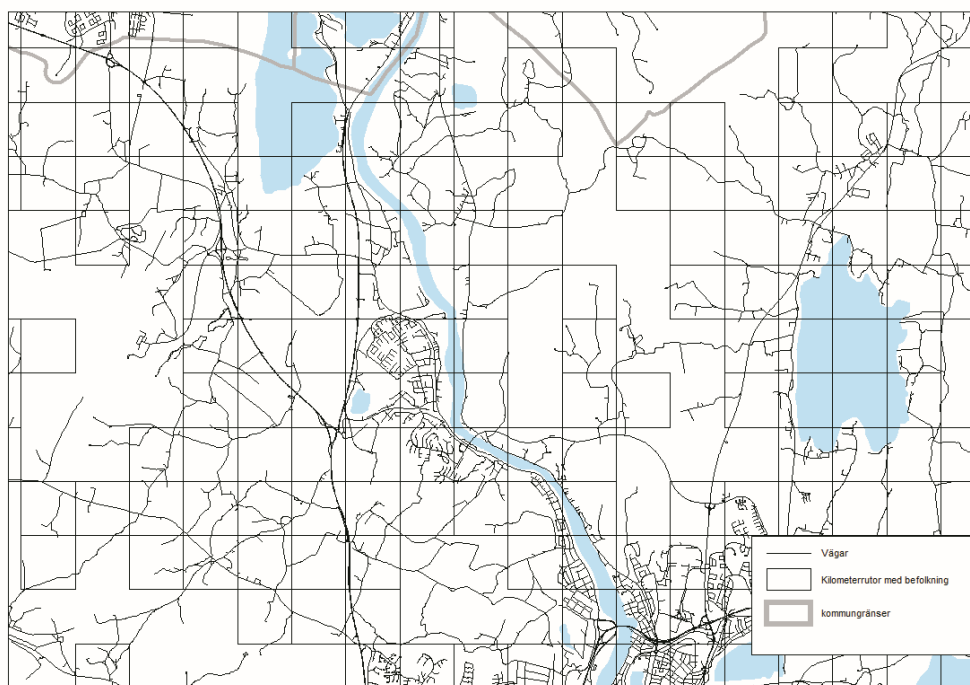
Detta möjliggörs då myndigheten arbetar med koordinatsatt befolkningsdata på 250-meters- och kilometerruta (dvs. befolkningen förs samman i rutor, istället för till exempel i kommuner eller län). Totalt finns det i Norden närmare 1 150 000 befolkade 250-meters-

²⁶ Tillväxtanalys beräkning

²⁷ SFS 2000:283, *Förordning om regionalt bidrag till företagsutveckling*

²⁸ Se Tillväxtanalys, (2010) ”Tillgänglighet till tätorter av olika storlekar – modellering genom indexerad tillgänglighet”

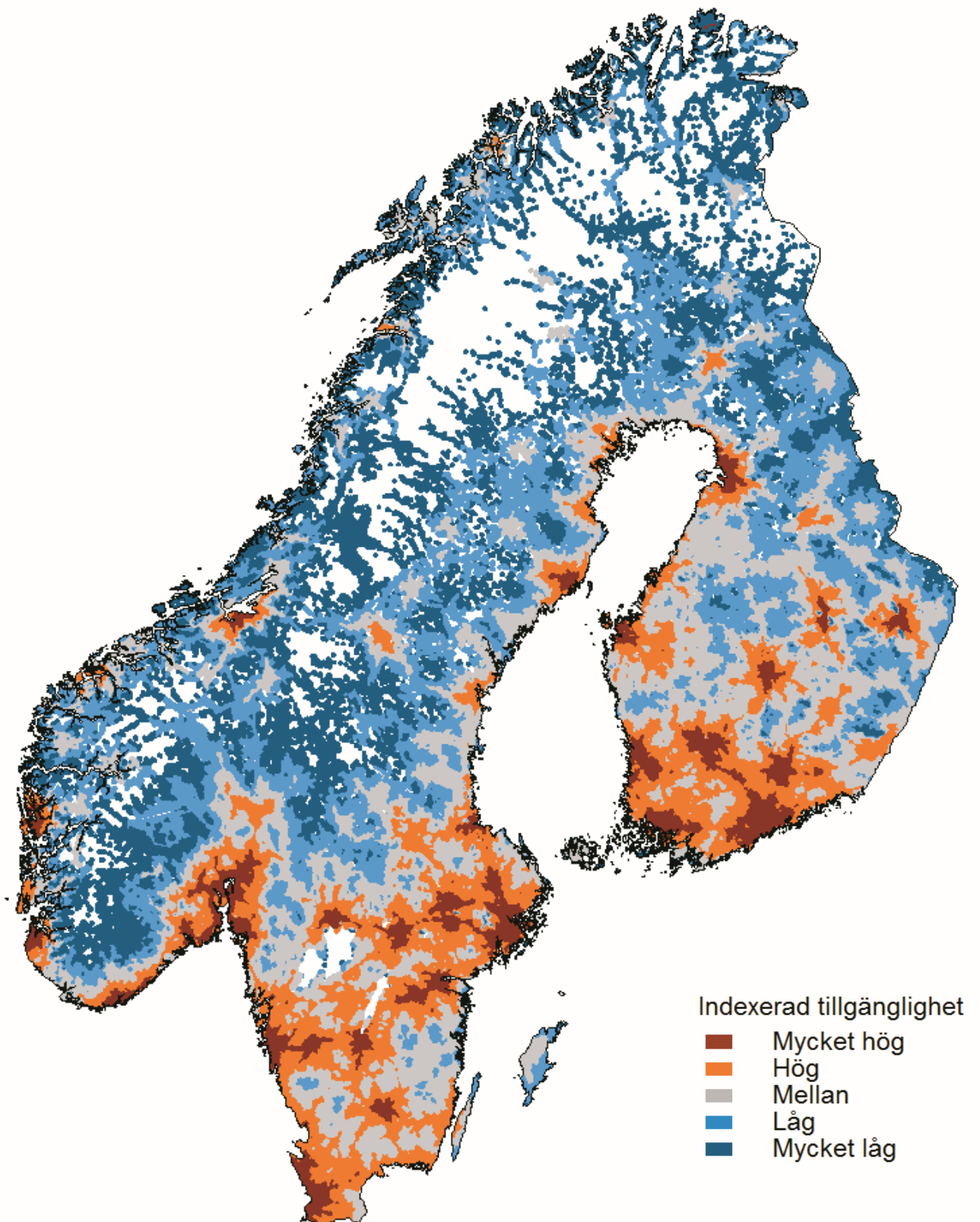
rutor. Rutorna bearbetas i ett geografiskt informationssystem (GIS)²⁹ och kan visualiseras enligt Figur 2.



Figur 2: Exempel på rutstatistik

Modellen bygger på en indexering av tillgängligheten mellan 0-100, där 0 beskriver området inom tätort och 100 det maximala avståndet på farbara bilvägar. Ett maximalt sökavstånd är satt till 90 minuter, vilket betyder att rutor som ligger över 90 minuter från tätort får lägsta tillgänglighet (100). I denna rapport ligger tätorter med befolkningsstorlekarna 200, 1 000, 3 000, 30 000 samt 60 000 invånare till grund för analysen. Det ger sammanlagt fem tillgänglighetsanalyser, vilka indexerar. Dessa fem index summeras sedan till ett slutindex, som i detta fall har delats upp i fem jämna klasser (indexkategorier), se Figur 3. Denna metod skiljer tätbefolkade områden från de mer glesbefolkade, vilket ger möjlighet att analysera vilken påverkan befolkningsagglomerationerna och tillgängligheten till dessa har för utvecklingen ur olika perspektiv.

²⁹ Geografiska informationssystem (GIS) avser datoriserade informationssystem för hantering och analys av lägesbundna data. Enkelt uttryckt kan GIS sägas vara en kombination av kartor och tabellinformation som lagras och hanteras i datorn.



Figur 3: Indexerad tillgänglighet i Norge, Sverige och Finland

Anm: Vita områden på kartan saknar byggnader avsedda för boende.

Indexapplikationen är flexibel och det går att välja tätortstorlekar och sökavstånd efter behov. Den är ett verktyg för tillgänglighetsanalyser och möjliggör framställandet av olika geografiska indelningar beroende på syfte och behov. Metoden illustrerar skillnader och likheter mellan centralt och perifert. Att tala om det urbana och rurala i sammanhanget kan vara svårare, då en sådan definition även skulle kunna behöva ta hänsyn till fler faktorer än endast tillgängligheten till tätorter.

2.2 Befolkningsstruktur

Studiens länder är alla gles bebyggda ur ett europeiskt perspektiv. Befolkningstätheten i EU-27 var år 2008 cirka 116 invånare per km². I storstäder (NUTS 3-regioner) är naturligtvis befolkningstätheten väsentligt högre. Paris hade t.ex. år 2008 21 022 invånare per km² och Inner London West 10 094.³⁰ Dessa siffror kan jämföras med landsgenomsnittet för Norge (15,9), Sverige (22,9) respektive Finlands 17,7 invånare per km².³¹

Nationella siffror döljer dock i regel stora geografiska skillnader. Så även i detta fall. Ett sätt att visa detta är att fördela befolkningen på områdeskategori följande Tillväxtanalys modell som diskuterades ovan i avsnitt 2.1.4. Som Tabell 1 visar har Finland störst andel (65,5 procent) av befolkningen i kategori 1 (med högst tillgänglighet), medan Norge har lägst andel (56,9 procent). Tydligaste skillnaden mellan länderna visar sig för kategorierna med lägst tillgänglighet. Summerat för kategori 4 och 5 har Norge 8,8 procent av sin befolkning i dessa kategorier, följt av Finland och Sverige med vardera 1,9 procent. Inkluderas även kategori 3 blir landsskillnaderna ännu större. I de tre kategorierna med lägst tillgänglighet har Norge 24,5 procent av sin befolkning, Finland 11,9 procent och Sverige 11,2 procent. Norge har alltså i jämförelse med Sverige och Finland dubbelt så stor andel av sin befolkning i de tre områdeskategorierna med lägst tillgänglighet.

Tabell 1: Befolkning i procent, fördelad per indexerad tillgänglighetskategori (indexkategori).

Land	1. Mycket hög	2. Hög	3. Mellan	4. Låg	5. Mycket låg
Finland	65,5	22,6	10,0	1,6	0,3
Norge	56,9	18,5	15,7	6,8	2,0
Sverige	61,8	27,1	9,3	1,5	0,4
<i>Totalt SF, SE, N</i>	<i>61,6</i>	<i>23,7</i>	<i>11,1</i>	<i>2,8</i>	<i>0,8</i>

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Statistisk centralbyrå (N). Tillväxtanalys bearbetning.

2.3 Bostadsstruktur

En första ingång i bostadsmarknadens struktur är att undersöka hur bostäderna fördelas när det gäller boendetyperna småhus, lägenheter och fritidshus/second homes (SH). Som framgår av Tabell 2 är skillnaderna mellan länderna tämligen stora vad gäller fördelningen mellan boende i småhus och lägenhet. I Norge är det klart vanligast med småhus, andelen uppgår till drygt 60 procent av bostäderna. Sveriges andel stannar på knappt 40 procent och Finlands på ca 46 procent. Andelen second homes skiljer sig däremot inte så mycket mellan länderna.

³⁰ Siffror från Eurostat

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_change_at_regional_level/sv Eurostat

³¹ Siffror avser 1 januari 2011. Källa: Nordic Council of Ministers, (2011), *Nordic Statistical Yearbook 2011*

Tabell 2: Bostadsstruktur. Antal (andel) bostäder som andel av bostadsbestånd

Land	Invånarantal	Antal (andel) småhus	Antal (andel) lägenheter	Antal (andel) SH	Antal (andel) övriga bostäder	Summa bostäder
Finland	5 264 580	1 518 862 (46,1%)	1 234 508 (37,4%)	489 232 (14,8%)	54 135 (1,6%)	3 296 737
Sverige	9 415 570	1 980 770 (39,2%)	2 499 001 (49,4%)	575 781 (11,4%)	0 (0,0%)	5 055 552
Norge	4 920 305	1 699 320 (61,6%)	522 992 (19,0%)	435 223 (15,8%)	101 613 (3,7%)	2 759 148
Totalt SF, SE, N	19 600 455	5 198 952 (46,8%)	4 256 501 (38,3%)	1 500 236 (13,5%)	155 748 (1,4 %)	11 111 437

Anm: I kategorin "småhus" ingår enfamiljshus, tvåfamiljshus samt radhus.

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Statistisk centralbyrå (N). Tillväxtanalys bearbetning.

Tabell 3: Bostadsstruktur. Antal bostäder per indexkategori

Land/kategori	Antal Småhus	Antal lägenheter	Antal second homes	Antal övriga bostäder	Totalt antal bostäder/kategori
Sverige/Mycket hög	897 735	1 854 954	62 099	0	2 814 788
Sverige/Hög	707 238	504 757	192 723	0	1 404 718
Sverige/Mellan	303 738	119 217	191 637	0	614 592
Sverige/Låg	55 642	15 213	76 095	0	146 950
Sverige/Mycket låg	16 417	4 860	53 227	0	74 504
Sverige Tot	1 980 770	2 499 001	575 781	0	5 055 552
Norge/Mycket hög	780 424	449 744	42 796	51 235	1 324 199
Norge/Hög	350 751	44 406	60 600	21 639	477 396
Norge/Mellan	328 425	22 291	93 690	17 504	461 910
Norge/Låg	167 657	1 798	141 784	7 417	318 656
Norge/Mycket låg	54 025	471	96 353	2 215	153 064
Norge Tot	1 681 282	518 710	435 223	100 010	2 735 225
Finland/Mycket hög	745 218	1 012 550	53 816	26 879	1 838 463
Finland/Hög	446 764	175 041	138 355	15 349	775 509
Finland/Mellan	263 503	45 625	178 606	8 387	496 121
Finland/Låg	53 111	1 206	86 952	1 615	142 884
Finland/Mycket låg	10 224	85	31 169	319	41 797
Finland Tot	1 518 820	1 234 507	488 898	52 549	3 294 774

Anm: I kategorin "småhus" ingår enfamiljshus, tvåfamiljshus samt radhus. Kategorin "Antal övriga bostäder" består till 40 procent av "boliger i bofellesskap" och till 60 procent av "boliger i andre bygningstyper" när det gäller Norge. I Finland är de t bostäder vars hustyp definieras som "annan byggnad". Antalet avviker något vad gäller rikssiffrorna och siffrorna uppdelat per indexkategori för Finland och Norge. Detta beror på att ett antal poster faller bort i rutstatistiken.

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Statistisk centralbyrå (N). Tillväxtanalys bearbetning.

Fördelningen per indexkategori presenteras i Tabell 3 och Tabell 4. Här framkommer liknande mönster för länderna, trots att andelarna skiljer sig åt. Småhusen ökar i andel utanför

områdena med högst tillgänglighet, för att sedan sjunka ju mindre tillgängligt området blir. Anledningen till detta mönster är att andelen second homes ökar när tillgängligheten blir lägre. (För mer data om SH se kapitel 6). Andelen lägenheter är högst i områden med mycket hög tillgänglighet för alla länder, för att sedan avta vartefter.

Tabell 4: Bostadsstruktur. Antal bostäder per indexkategori, procent

Land/kategori	Andel % Småhus	Andel (%) lägenheter	Andel (%) second homes	Andel (%) öv- riga bostäder
Sverige/Mycket hög	31,9	65,9	2,2	0,0
Sverige/Hög	50,3	35,9	13,7	0,0
Sverige/Mellan	49,4	19,4	31,2	0,0
Sverige/Låg	37,9	10,4	51,8	0,0
Sverige/Mycket låg	22,0	6,5	71,4	0,0
Sverige Tot	39,2	49,4	11,4	0,0
Norge/Mycket hög	58,9	34,0	3,2	3,9
Norge/Hög	73,5	9,3	12,7	4,5
Norge/Mellan	71,1	4,8	20,3	3,8
Norge/Låg	52,6	0,6	44,5	2,3
Norge/Mycket låg	35,3	0,3	62,9	1,4
Norge Tot	61,5	19,0	15,9	3,7
Finland/Mycket hög	40,5	55,1	2,9	1,5
Finland/Hög	57,6	22,6	17,8	2,0
Finland/Mellan	53,1	9,2	36,0	1,7
Finland/Låg	37,2	0,8	60,9	1,1
Finland/Mycket låg	24,5	0,2	74,6	0,8
Finland Tot	46,1	37,5	14,8	1,6

Anm: I kategorin "småhus" ingår enfamiljshus, tvåfamiljshus samt radhus. Kategorin "Antal övriga bostäder" består till 40 procent av "boliger i bofellesskap" och till 60 procent av "boliger i andre bygningstyper" när det gäller Norge. I Finland är de t bostäder vars hustyp definieras som "annan byggnad".

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Statistisk sentralbyrå (N). Tillväxtanalys bearbetning.

2.4 Ägandestruktur

En annan aspekt på den nordiska bostadsmarknaden är att undersöka och kategorisera vilka som äger bostäderna. När det gäller permanentbebodda småhus har vi delat in ägarna i tre grupper: *i*) fysiska personer, *ii*) privat, kommersiellt ägande (organisationer) och *iii*) allmännyttiga bostadsföretag (företag som är kommunalt ägda eller kontrollerade och som förvaltar bostadsfastigheter utan enskilt vinstintresse). I tabellen utgår Norge, då de ämnar publicera denna statistik i juni 2012, vilket är för sent att hantera för denna rapport.

Det finns vissa mindre skillnader vad avser ägandestrukturen mellan Sverige och Finland. Den tydligaste är att Finland har en större andel (10,2 procent) bostäder som ägs av privata, kommersiella aktörer än Sverige (5 procent).

Tabell 5: Ägande av småhus, fördelat per ägarkategori

	Antal (%) eget ägande, fysiska personer	Antal (%) privat, kommersiellt ägande	Antal (%) allmännyttiga bostadsföretag	Antal (%) övriga/okända ägare	Summa permanent-bebodda småhus
Finland	1033932 (87,8)	120232 (10,2)	2109 (0,2)	21675 (1,8)	1177948
Sverige	1836982 (92,7)	98058 (5,0)	33579 (1,7)	12151 (0,6)	1980770
Norge	-	-	-	-	-

Anm: När det gäller Finland är fördelningen inte på antalet bostäder, utan antalet "värderingsenheter" Det gör att antalet kedje- och radhus blir underskattade, vilket gör att Finland egentligen skulle ha en något lägre andel med eget ägande.

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Statistisk sentralbyrå (N). Tillväxtanalys bearbetning.

3 Övergripande mål för bostadspolitiken

Kapitlet behandlar respektive lands mål med sin bostadspolitik såsom den uttrycks i offentliga dokument. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

3.1 Norge³²

Mål for boligpolitikken angis i de årlige statsbudsjettene. I statsbudsjettet for 2011 står det blant annet:

”Regjeringen vil at alle skal bo godt og trygt og at det bygde miljø utformes ut fra hensynet til en bærekraftig utvikling.”³³

Hovedmål for bolig- og bygningspolitikken er³⁴:

- Et velfungerende boligmarked
- Økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet
- Byggeprosessen skal være god og effektiv
- Flere miljøvennlige og universelt utformede boliger og bygg på attraktive steder

Herunder er ”tilgang til boligfinansiering i hele landet” et delmål.³⁵

Ett viktig mål i den norske distrikts- og regionalpolitikken är att alla ska ha möjlighet att bosätta sig var de vill. Detta mål formuleras på följande sätt av den norske regeringen i statsbudgeten för 2011:

”Regjeringen ønsker å gi folk reell frihet til å velge hvor de vil bo, sikre likeverdige levekår og ta ressursene i hele landet i bruk. Regjeringen vil opprettholde et spredt bosettingsmønster som sikrer verdiskaping i hele landet og tar vare på viktige kulturelle og historiske verdier som er sentrale for egenarten i landet.”³⁶

Regjeringen legger vekt på å føre en distrikts- og regionalpolitikk som bidrar til utvikling av:

- Arbeidsplasser der folk bor, samtidig som verdiskapningspotensialet knyttet til nærings- og kompetansemiljøer i alle deler av landet blir utløst
- Gode og likverdige tjenester og velferdstilbud i alle deler av landet
- Bygder og tettsteder som er attraktive for bosetting

Regjeringen vil at alle skal bo godt og trygt, og ønsker å legge til rette for et velfungerende boligmarked i alle deler av landet.

Kommunal og Regionaldepartementet presenterer regjeringens ”Bolig- og bygningspolitikk” på följande sätt på sin hemsida:

³² De norske landstexterna i rapporten är, i nordisk anda, skrivna både på svenska och norska

³³ Det kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet, Prop. 1 S (2010-2011), sid: 13

³⁴ Ibid, sid: 103

³⁵ Ibid, sid:101

³⁶ Ibid, sid: 13

”En god bolig er en betingelse for et godt og meningsfylt liv, og det er derfor viktig at alle kan sikres en bolig som tilfredsstiller deres behov. Regjeringen ønsker at flest mulig av de som ønsker det, skal kunne etablere seg i egen eid bolig. Byggeprosessen skal være brukervennlig og effektiv. Boliger og bygg skal være sikre, og hensynet til universell utforming, miljøvern og god kvalitet skal stå sentralt i byggevirksomheten. Regjeringen ønsker at det bygde miljøet utformes med hensyn til bærekraftig utvikling.”³⁷

I Stortingsmelding nr. 9 (2011-2012) heter det videre:

”Regjeringen vil at ressursene på landbrukseieendommene skal bli bedre utnyttet for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Det er særlige utfordringer i områder med avstand til større markeder og nedgang i folketall, og det må settes et særlig politisk fokus på slike områder. Det er viktig med lokale- og regionale initiativ, kreativitet og engasjement som fremmer ønsket utvikling. Det må legges til rette for at virkemidler kan brukes ulikt i distrikt og i byområder. I pressområder er det særlig viktig å sikre et sterkt jordvern, mens utfordringene i utkantene er å legge til rette for bosetting.”³⁸

3.2 Sverige

Fr.o.m. 1 januar 2011 finns ett samlat politiskt ansvar för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet. I den svenska statsbudgeten 2012 redovisas det övergripande målet för dessa fyra delområden som:

”... att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktig god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas”.³⁹

Resultatredovisningen för det enskilda delområdet ”Bostadsmarknad” görs utifrån målet:

”...långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven”⁴⁰

Politikens inriktning riktat mot landbygden mer generellt kan illustreras av regeringens skrivelse ”En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder”.⁴¹ Den arbetades fram genom en omfattande process där alla departement deltog. Innehållet i skrivelserna antogs av Riksdagen 2010. I strategin sägs t.ex. att:

”Sveriges landsbygder har många goda förutsättningar för en långsiktig positiv utveckling och hållbar tillväxt. Förutom de möjligheter som alla delar av landet har finns där särskilda tillgångar som bidrar till attraktiva miljöer för såväl företagande, besökande som boende.”⁴²

Vidare sägs att regeringens inriktning är att:

³⁷ Regional- og Kommunaldepartementet, ”Bolig og bygningspolitikk”, [2012-05-08]

³⁸ Det Kongelige Landbruks- og matdepartementet, Meld. St. 9, (2011-2012), Landbruks- og matpolitikken: Velkommen til bords, sid:255

³⁹ Regeringens proposition (2011/12:1), Förslag till statens budget för 2012, utgiftsområde 18, sid: 18, [2012-05-08]

⁴⁰ Ibid, sid: 29

⁴¹ Regeringens skrivelse (2008/09:167), En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder, [2011-12-14]

⁴² Ibid, sid: 6

”... i de frågor där det är relevant, på ett bättre sätt än hittills införliva landsbygdspektivet som en naturlig del i alla politiska områden och att skapa mervärden genom samverkan mellan olika områden.”⁴³

Under 2011 tog Landsbyggsdepartementet över huvudansvaret för landsbygdsstrategin från Näringsdepartementet, men med fortsatt nära samarbete mellan departementen.⁴⁴

3.3 Finland

Enligt statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram (22 juni 2011) är syftet med regeringens bostadspolitik att:

”... trygga en socialt och regionalt balanserad och stabil bostadsmarknad, eliminera långtidsbostadslöshet och utveckla boendekvaliteten. Genom bostadspolitiken främjas alla befolkningsgruppers möjligheter till ett med tanke på livssituationen lämpligt boende, en hållbar utveckling, samhällets behov, en fungerande arbetsmarknad och invånarnas möjlighet till påverkan.”⁴⁵

Vidare uttrycks i regeringsprogrammet att:

”Med hjälp av statens finansieringsstöd ökas produktionen av bostäder till rimliga priser för personer med små och medelstora inkomster och renoveringen av det nuvarande bostadsbeståndet. Lånefinansiering riktas till områden där det finns behov av och efterfrågan på bostäder också på lång sikt. Stöd styrs i främsta hand till byggande av bostäder avsedda för permanent uthyrning. Fullmakterna för understöd och lån dimensioneras flexibelt så att de svarar mot den aktuella efterfrågan, med beaktande av byggbranschens konjunkturläge och tryggheten av prisstabiliteten. Man sörjer för tillräckliga investeringsunderstöd för att förbättra bostadsförhållanden för grupper med särskilda behov och bevarar dem på minst nuvarande nivå. Som ett insatsområde fastställs att förhindra ungas bostadslöshet och marginalisering.”⁴⁶

Det framgår även i texten att särskilt uppmärksamhet ska fästas vid:

”...tillväxtcentrumens och metropolområdes bostadspolitik och produktionen av hyresbostäder till rimliga priser ska ökas inom dessa områden.”

Vidare skrivs det i regeringsprogrammet att:

”Utvecklingen av boendet inom områden där befolkningen minskar fortgår med fokus på kostnadseffektiva åtgärder utifrån AKKU-arbetsgruppens arbete.”⁴⁷

Den tidigare AKKU-arbetsgruppen hade haft till uppdrag att granska problemen i anknytning till bostadsområden utanför tillväxtcentrumen som helhet och i synnerhet problemen i anknytning till det bostadsbestånd som hade fått statsunderstöd. Arbetsgruppen koncentrerade sig på bostadsbeståndet i de kommuner där befolkningsminskningen kommer att vara över två procent under de nästa tio åren. Det föreslås bl.a. att statens stödåtgärder skall utvecklas för att bättre kunna förutse ekonomiska svårigheter.⁴⁸

⁴³ Ibid, sid: 6

⁴⁴ Landsbyggsdepartementet, ”Regeringens arbete med landsbygdsstrategin”, [2012-05-11]

⁴⁵ Regeringen, (2011), *Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering*, [2012-04-12]

⁴⁶ Ibid, sid: 79-80

⁴⁷ Ibid, sid: 80

⁴⁸ Statens Miljöförvaltning (Finland), (2011), ”Asuntokannan kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella”, [2012-05-17]

Regeringsprogrammet diskuterar även olika områdens särdrag:

”I samband med reformen av kommun- och servicestrukturen beaktas områdenas olikheter, såsom särdragen för tillväxtcentrum, glesbygd, långa avstånd, skärgårdsmiljö och språkliga förhållanden”⁴⁹.

Målet är att säkra likvärdig och kundtillvänd samhällelig service av hög kvalitet i hela landet. Regeringens avsikt är att genomföra en kommunreform, som är rikstäckande och målet är en livskraftig kommunstruktur. Diskussionen har börjat och målet är att en stor del av kommunerna skall börja i sin nya form år 2015.

Enligt regeringsprogrammet ska även:

”landsbygdsområdena utvecklas med stöd av de styrkor och resurser som finns hos de lokala näringarna, såsom exempelvis bioenergi, naturprodukter, utvinningsverksamhet samt mat-, energi- och serviceproduktion. Landsbygdens näringsstruktur görs mer mångsidig. På landsbygden finns många faktorer som skapar välbefinnande. Dessa livskvalitetsfrämjande faktorer har en växande roll inom rekreationsverksamheten, turismen, kulturverksamheten, upplevelseindustrin och boendet.”⁵⁰

3.4 Sammanfattning

Norge har ett tydligt mål för bibehållet spritt bosättningsmönster som säkrar värdeskapande i hela landet och tar tillvara viktiga kulturella och historiska värden som är centrala för egenarten i landet. Alla ska ha möjlighet att bosätta sig var de vill. Det finns också en mycket stark politisk markering att invånarna ska äga sin bostad. Intressant är att de även har ett formulerat mål som pekar ut betydelsen av att anpassa åtgärderna geografiskt, beroende på om det handlar om städer eller landsbygd.

Sverige har bland annat målet att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. Attraktiva boendemiljöer pekas ut som en av flera viktiga tillgångar i landsbygdsområden.

Finland har en bostadspolitik där syftet är att trygga en socialt och regionalt balanserad bostadspolitik, utveckla bostadskvaliteten samt motverka långtidsbostadslöshet. Särskild uppmärksamhet riktas mot bostadspolitiken i tillväxtcentrum och metropolområden. Inom dessa områden ska produktionen av hyresbostäder till rimliga priser öka. Utvecklingen av boendet inom områden där befolkningen minskar fortgår hanteras i en särskild arbetsgrupp (AKKU-arbetsgrupp).

⁴⁹ Regeringen, (2011), *Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering*, sid: 84

⁵⁰ Ibid, sid: 49

4 Finansiering

Kapitlet inleds med en kort sakområdesintroduktion av Stellan Lundström, professor i fastighetsekonomi vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Stockholm. Efter detta avsnitt följer en beskrivning av finansieringssystemen för bostäder i Norge, Sverige och Finland. Dessa landstexter är uppdelade i en introducerande del följt av avsnitt om bostadsbeskattning, finansieringssystem, konkreta finansieringsexempel och en kort orientering om aktuella frågor i debatten. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

4.1 Introduktion⁵¹

Utgångspunkter

I grunden handlar finansiering om riskbedömning. Förenklat ställs två frågor:

- Vilken är sannolikheten för att räntor och amorteringar fortlöpande kommer att betalas?
- I händelse av en konkurssituation, kommer fastighetens marknadsvärde att överstiga lånebeloppet?

Den som lånar ut pengar till en privatbostad hanterar riskerna genom två olika bedömningar. Dels en *objektsbedömning* som avser pantsäkerheten via en marknadsvärdebedömning av fastigheten och dels en *subjektsbedömning*, dvs. en bedömning av låntagarens återbetalningsförmåga. På landsbygden kan det krävas kompletterande säkerheter i form av statliga garantier, pantsättning av annan egendom eller någon form av borgen.

När det gäller olika typer av risker skiljer sig landsbygdens bostadsmarknad väsentligt från storstadens. Trots detta är de institutionella systemen i regel likartade för landsbygd och stad och ofta tankemässigt utformade för stadens förhållanden. Det kan då finnas motiv att utforma ett särskilt institutionellt regelverk anpassat till den särskilda situationen på landsbygden.

Syftet är här att kortfattat teckna ett ramverk för de problem och lösningar som kan identifieras för landsbygdens bostadsmarknad i de nordiska länderna. Utgångspunkt är de trender och förhållanden som kan observeras i bostadspolitiken och på de finansiella marknaderna.

Grundläggande problem och frågeställningar

Landsbygdens grundläggande problem är en vikande befolkning och en nivå och utveckling för den ekonomiska basen som ger prisnivåer och en prisutveckling för bostäder som försvårar nyproduktion och skapar trögheter på bostadsmarknaden. För att möta denna utveckling kan vi ställa frågan *”hur ska vi långsiktigt bygga, förvalta och finansiera bostäder utanför storstadsregionerna på ett sätt som understödjer strävandet efter en positiv landsbygdsutveckling?”* Med den formuleringen sätts finansieringen in i ett större sammanhang med planering, byggande och förvaltning. Frågan kan också formuleras som: *”vilka speciella åtgärder och regelverk krävs för att processen för planering, byggande och förvaltning av bostäder på landsbygden ska fungera väl?”*

⁵¹ Avsnittet är skrivet av Stellan Lundström, professor i fastighetsekonomi, KTH

Aktuellt paradig för bostadsfinansiering

Ett efter hand allt mer förhärskande paradig i den nordiska bostadspolitiken är att finansiering av byggande och handel med fastigheter ska ske på marknadens villkor. Utgångspunkten för detta är att konkurrensen mellan de finansiella aktörerna ska ge kostnadseffektiva finansieringslösningar. Samtidigt sker i Europa som helhet en successiv omläggning av bostadspolitiken. Generella subventioner ersätts med mer behovsstyrda och riktade insatser. Detta synsätt uttrycker ett trendbrott där staten tidigare gett mera generella subventioner till bostadssektorn. Påtagligt sedan 1990-talet är också att den europeiska, avreglerade, kreditmarknaden hänger samman, vilket bland annat uttrycks av gemensamma s.k. Baselregler⁵² för de finansiella institutionernas riskexponering. Tydligt är också att penningpolitiken fått större betydelse för bostadssektorn. Penningpolitiken ska över tiden balansera den ekonomiska tillväxten och hålla inflationen på låg nivå. Hushåll med lånefinansiering blir då kraftigt beroende av centralbankens räntepolitik.

Riskkapitalförsörjning – en nyckelfråga

Fram till 1990-talet var ordet riskkapital ett föga använt begrepp i samband med bostadsfinansiering. En reglerad kreditmarknad och statliga subventioner och garantier hade tidigare på olika sätt reducerat och även eliminerat olika typer av finansiella risker. Med en marknadsbaserad bostadsfinansiering kommer dock riskkapitalfrågorna i fokus. Vem ska stå för riskkapitalet och hur hanteras på bästa sätt olika former av risker relaterat till byggande och innehav av bostäder?

Riskkapitalfrågorna aktualiseras särskilt på landsbygden där den ekonomiska basen är svag. En relativt svag ekonomisk bas ger olika typer av påtagliga risker – kapitalrisk, kreditrisk, likviditetsrisk, inkomstrisk, hyresrisk etc. Detta gäller särskilt som bankerna numera explicit ska värdera risker förknippat med utlåningen.

Upplåtelseformerna som finansieringslösningar

De olika upplåtelseformerna – äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt – kan ses som olika former av finansiella instrument. Upplåtelseformerna erbjuder olika typer av finansiering och sätt att fördela risker. Man kan då ställa frågan vilken eller vilka upplåtelseformer som ska prioriteras på landsbygden med målet att bostadssektorn på bästa sätt ska stödja samhällsutvecklingen?

Äganderätt har fördelen att drift och underhåll i stor utsträckning kan utföras som eget obeskattat arbete, ”svettkapital”, vilket kan ses som eget kapital. De uppenbara nackdelarna är kapitalrisken till följd av ett värdefall och de transaktionskostnader som finns vid en avyttring. Ur bostadskonsumtens synvinkel har hyresrätt fördelen att inget kapital binds och att transaktionskostnaderna vid ett bostadsbyte är relativt låga. Investeraren i hyresfastigheter på landsbygden har att beakta påtagliga hyres- och vakansrisker, bl.a. till följd av konkurrensen från villamarknaden.

Effekter av krav på finansiell stabilitet

Prisstegringarna på bostäder har i de flesta europeiska länder sedan mitten av 1990-talet överstigit tillväxten i samhället. Det har lett till diskussioner om å ena sidan bostadsbubb-

⁵² Baselkommittén är en sammanslutning av 27 länder som utarbetar riktlinjer (de s.k. Baselreglerna) för hur bankerna ska fungera. Se: <http://www.bis.org/bcbs/about.htm>

lor och andra sidan åtgärder som säkerställer långsiktig finansiell stabilitet. I den diskussionen finns argument för att generellt öka användningen av eget kapital. Det innebär bland annat sänkta belåningsgrader och krav på snabbare amortering. För att åstadkomma detta krävs att lånat kapital blir relativt dyrare, t.ex. att rätten till ränteavdrag vid beskattningen minskas. Åtgärderna riktas främst mot bubbeltendenser i storstäderna, men påverkar kanske mest bostadsmarknaden på landsbygden.

Möjliga lösningar

Finansieringslösningar kan i detta sammanhang ses som ett sätt att hantera identifierade risker. De mest uppenbara riskerna med bostäder och byggande i glesbygd kan beskrivas på följande sätt:

- En *likviditetsrisk* för fastighetsägaren som följer av att det kan saknas köpare vid en eventuell avyttring, vilket ger inlåsnings effekter.
- En *kapitalrisk* för såväl långgivaren som fastighetsägaren i egenskap av den som satsat riskkapital – marknadsvärdet för fastigheten kan understiga såväl produktionskostnaden som lånebeloppet.
- En *kreditrisk* kopplat till låntagarens förmåga att betala räntor och amorteringar.
- En *hyres- och vakansrisk* för hyresfastighetsägaren.

Den *första*, mest uppenbara ”finansieringslösningen”, är att nya ”gröna” hus byggs i efterfrågade lägen, dvs. naturskönt, nära vatten och med tillgång till bra kommunikationer och god service. Det garanterar – på ett urval av platser – en långsiktigt god efterfrågan.

En *andra* ”finansieringslösning” är att ha en plan- och byggprocess som är enkel, transparent och därmed förutsägbar i meningen att risker kan kalkyleras.

En *tredje* lösning är att optimalt utnyttja det befintliga bostadsbeståndet – villor, fritidshus och ägda lägenheter – genom anpassade regler för hyressättning och beskattning. Det gäller då att finna ekonomiska incitament som överväger att nuvarande ägare uppfattar det som ”gratis” att disponera en obelånad bostad. Ägarens individuella värde av bostadsinnehavet kan också vara mycket högt om det är en släktgård med vilken det t.ex. följer rätt till jakt och fiske.

En *fjärde* lösning är att på olika sätt skapa incitament och regler som gynnar användandet av eget kapital och därmed reducerar de finansiella riskerna. T.ex. genom:

- Ett skattegynnade bosparande som bidrar till att öka andelen eget kapital
- Krav på amortering av topplån
- Statliga eller privata försäkringar mot prisfallsrisk på ägarmarknaden
- Statliga eller privata försäkringar mot kraftiga hyreshöjningar
- Statliga kreditgarantier för ny-, till- och ombyggnad inom särskilt avgränsade geografiska områden
- Hyrköp som medger en successiv uppbyggnad av eget kapital via ”hyresbetalningar”

En *femte* lösning är att företagen på orten bildar ”industribostadsbolag” där kapitalförluster på ny-, till- och ombyggnad vägs mot vinsten av att ha arbetskraft på orten. Detta kan uttrycks som en återgång till bostadslösningarna på de gamla bruksorterna, men kan också ses som ett modernt och samhällstillvänt sätt att lösa specifika och akuta bostadsproblem, t.ex. i de snabbväxande svenska Malmfälten.

Om finansieringslösningar i bred bemärkelse effektivt ska bidra till landsbygdens tillväxt krävs ett regelverk och ett förhållningssätt som redan från början är anpassat till landsbygdens lokala och regionala problem och möjligheter. Det krävs också att man tänker i nya banor och söker helhetslösningar för samhällets organisation inkluderat byggande, förvaltning och finansiering.

4.2 Norge

4.2.1 Introduktion

*System för bostadsfinansiering växer fram*⁵³

Etter 2. verdenskrig var det et udekket boligbehov på 100 000 boliger. Lavrentepolitikken gjorde at kreditten måtte kanaliseres til de mest prioriterte områdene. Bolig var ett av disse. Den statliga Husbanken ble opprettet i 1946 for å kanalisere kreditt til boligformål slik at det ble bygd flere nye boliger med god, nøktern kvalitet.

Siden 1960-årene har Husbankens rolle som subsidieformidler og som boligbank for bestemte grupper blitt stadig mer framtreddende. Det startet med bostøtte og låneordninger for vanskeligstilte grupper. Dereguleringene av kredittmarkedet på slutten av 1970- årene og begynnelsen av 1980-årene bidro sammen med lav realrente etter skatt til høy etterspørsel etter kreditt. Rentetrapp⁵⁴ ble innført på de subsidierte husbanklån i 1980. Sammen med en suksessiv avdragsplan og høy inflasjon bidro dette til at låntakers realinnbetalinger til Husbanken lenge holdt seg rimelig jevne.

Etterspørselsveksten medførte at Husbanken mot slutten av 1980-årene hadde to års kø for tildeling av lån. De subsidierte husbanklånene ble supplert av usubsidierte husbank lån fra 1988.

*Større forandringer sedan år 1990*⁵⁵

Fra 1993 ble rentetrappen avkortet samtidig som topprenten for de subsidierte husbanklånene ble satt lik de usubsidierte husbanklånene. Den økonomiske tilbakegangen på begynnelsen av 1990-årene, blant annet med raskt fallende markedsrenter, avdekket at både ut- og innlånsrentene i Husbanken tilpasset seg for langsomt til gjeldende rentenivå. Fra 1996 ble det derfor innført et system med fast og flytende husbankrente som i større grad var tilpasset de økte fluktasjoner på rentemarkedet. Samtidig ble verdien av rentestøtten konvertert til kontanttilskudd.⁵⁶ Omleggingen medførte at rentefordelen for et husbanklån sammenliknet med markedsrenten ble sterkt redusert. Dette reduserte også lånets styrke som boligpolitisk virkemiddel.

⁵³ Delvis redigerad text från NOU 2002:2, *Boligmarkedene og boligpolitikken*, s: 107-108

⁵⁴ Successiv opptrapping av räntan

⁵⁵ Delvis redigerad text från NOU 2002:2, *Boligmarkedene og boligpolitikken*, s: 107-108

⁵⁶ Nuvärdet av rentestötten/räntebidrag överfördes till kontantbidrag

I kjølvannet av bankkrisen mot slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene, oppstod det en diskusjon om statsbankenes berettigelse. Husbankens lån til oppføring av nye boliger stod sentralt i diskusjonen. Husbanken stod også sentralt i statsbankutvalgets utredning i 1995. Finansnæringens hovedorganisasjons klaget virksomheten knyttet til oppføringslånet i Husbanken inn for ESA, men fikk ikke medhold. ESA fastslo at husbanklånene var subsidiert, men at dette ble oppveid av Husbankens allmenntilgode boligpolitiske virksomhet.

Under 2000-tallet har det ikke skjedd några større forandringer av bostadsfinansieringen. Husbankens rolle har allment fokuserats på å være et komplement til den private kreditmarknaden, først i distriktsnorge (landsbygdsområdene), der hushåll kan ha svårighet å få lån i private banker eller møter en høy rente på sine lån pga. utlåningsrisiko. Husbanken har også ytterligere utviklet finansieringsalternativ til hushåll med låge inntekter gjennom startlån og "boligtilskudd" (bidrag). Dermed har Husbankens virksomhet inriktats på bostadssosiale spørsmål og selektive støtte til svake grupper på bostadsmarknaden.

Husbankens mål 2011 formuleres som at: "*bidra til et velfungerende boligmarked gjennom kunnskap og kommunikasjon og ved å finansiere boliger i hele landet*".⁵⁷

4.2.2 Beskatning av boliger⁵⁸

Generellt

Beskatning av bostäder skal bl.a. ses mot bakgrunn av det overordnede målet for bostadspolitikken: "*Regjeringen ønsker at flest mulig av de som ønsker det, skal kunne etablere seg i egen eid bolig*".⁵⁹

Rentekostnader for boliglån er fradragsberettiget på samme måte som andre rentekostnader. Det er ikke særregler for boliglån. Fradrag for rentekostnader gis i beregningsgrunnlaget for kommunal og fylkeskommunal inntektsskatt. Skattesatsen for disse er samlet 28 prosent.

Eksempel: Dersom skattyteren har rentekostnader på 50 000 kroner, vil den endelig skatten reduseres med 14 000 kroner (28 prosent av 50 000). Det er ingen beløpsbegrensning for rentefradraget.

Eiendomsskatt

Eiendomsskatt er en kommunal skatt som ikke administreres av Skatteetaten⁶⁰. Den er en frivillig kommunal skatteform og kommunestyret avgjør om det skal være eiendomsskatt i den enkelte kommune og fastsetter skattesatsen innenfor lovbestemte rammer.⁶¹

Hvis det er gjort vedtak om eiendomsskatt i kommunen, kan skatten beregnes med minst 2 og høyst 7 promille av takstverdien (fastighetsverdet). Takstverdien innebærer det verdi som en kjøper under normale markedsforholdene er villig å betale. Skattesatsen er lik for

⁵⁷ Husbanken, <http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/>

⁵⁸ Der inget annet nämns bygger oppgifter og struktur på informasjon från Ketil Harbek, Skatteetaten samt Per Åhrén, Husbanken. Fremstillingen gjelder i utgangspunktet situasjonen for lønnsstakere og pensjonister. For personlig næringsdrivende er reglene i utgangspunktet de samme. Men effekten kan være annerledes for næringsdrivende, for eksempel dersom noen del av boligen benyttes i næringsvirksomheten. – Fritidsbolig omtales ikke særskilt.

⁵⁹ Regjeringen, http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/bolig-_og_bygningspolitikk.html?id=943

⁶⁰ Statistikk for eiendomsskatt i Norge er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå: <http://www.ssb.no/eiendomsskatt/>

⁶¹ De nærmere reglene finnes i *Lov om eiendomsskatt til kommunane*, av 6. juni 1975 nr. 29

alle boliger i kommunen. Det første året med eiendomsskatt kan skattesatsen ikke være høyere enn 2 promille. Senere kan satsen ikke økes med mer enn 2 promille per år. For boliger kan det fastsettes et bunnfradrag i eiendomsskatten. Bunnfradraget kan være forskjellig i den enkelte kommune. Bunnfradraget skal være et fast beløp, men kommunen står fritt til å fastsette beløpets størrelse⁶². Fradraget kan likevel ikke settes så høyt at eiendomsskatt på boligeiendommer i realiteten bortfaller. Beregningsgrunnlaget for skatten fastsettes ved taksering av den enkelte eiendom lokalt i den enkelte kommune. Taksering avholdes ikke hvert år, men når det gjøres vedtak om det i kommunen.

I 2011 krever 193 av 430 kommuner eiendomsskatt på boliger. Det tilsvarer 45 prosent. Dette viser en spørreundersøkelse gjennomført av Huseiernes Landsforbund. I den dyreste kommunen, som er Eidskog, krever kommunen over 9 200 NOK i året for en standard bolig på 120 m². 31 kommuner har innført eiendomsskatt på boliger i løpet av 2010 og 2011, fire kommuner har avvirket den.⁶³ Den gjennomsnittlige skattesatsen låg på 5,9 promille år 2009.

Eiendomsskatt kan skrives ut på faste eiendommer i hele kommunen eller i et klart avgrenset område som helt eller delvis er utbygget på bymessig måte, eller hvor slik utbygging er i gang. Eiendomsskatten kan også etter nærmere regler begrenses til industriell virksomhet i kommunen ("verk og bruk"). Skatten skal svares av eieren av den faste eiendommen. Etter at kommunene fra 1. januar 2011 fikk anledning til å kreve eiendomsskatt på ordinære næringsseiendommer uten at de samtidig måtte ha det på boliger, har tio kommuner valgt å kreve skatt på næringsbygg, men ikke på boliger.⁶⁴

Den totale eiendomsskatten i Norge for boliger og fritidsboliger for 2009 var 2701,1 millioner NOK. For 2010 var skatten 3 023,6 millioner NOK, dvs. en økning på 11,9 prosent. Eiendomsskatten for boliger og fritidsboliger utgjorde for år 2010 42,5 prosent av den totale eiendomsskatten for alle eiendommer (der industri og annen næringsvirksomhet inngår). For 2009 utgjorde den 41,6 prosent av den totale eiendomsskatten.⁶⁵

Utleie av egen bolig

Inntekt ved utleie av egen bolig er i utgangspunktet skattepliktig med en skattesats på 28 prosent. Hvis hele eller en større del av boligen leies ut, og utleieinntektene overstiger 20 000 NOK, blir alle utleieinntektene fra boligen i løpet av året skattepliktige. Dette gjelder også eventuelle utleieinntekter som ellers ville vært skattefrie. Med "større del" menes at utleieverdien av den delen som leies ut er høyere enn utleieverdien av den delen eieren selv bruker til egen bolig.

Ved avgjørelsen av om beløpsgrensen for skatteplikt på 20 000 NOK er overskredet, er det bare de utleieinntekter man får ved utleie av hele eller en større del av boligen som skal regnes med. Hvis utleieinntektene er skattepliktige, skal boligen regnskapslignes for hele året, og eieren får fradrag for de driftsutgiftene som knytter seg til utleid del av boligen.

Hvis eieren bruker minst halvparten av boligen til egen bruk, er utleieinntektene skattefrie. Ved utleie av en tomannsbolig er det tilstrekkelig at eieren kun bruker minst halvparten av

⁶² I de kommuner som valt att införa ett grundavdrag varierade beloppet år 2011 mellan 50 000 och 1,2 miljoner NOK.

⁶³ Huseiernes Landsforbund, <http://www.huseierne.no/upload/Utreddinger%20-%20rapporter/2011/eiendomsskatt%202011.pdf>

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ Statistisk sentralbyrå, <http://www.ssb.no/emner/12/01/20/eiendomsskatt/tab-2011-06-27-01.html>

én leilighet i tomannsboligen til egen bolig for at alle utleieinntektene skal være skattefrie. Det er et vilkår at den andre leiligheten leies ut til boligformål.

Det gis ikke fradrag for vedlikeholdskostnader som knytter seg til en boligeiendom der eieren har skattefrie leieinntekter.

Formuesbeskatning

Verdien av boligeiendommer inngår i eierens samlede bruttoformue (bruttoformögenhet). Av nettoformuen (bruttoformuen fratrukket samlet gjeld) beregnes formuesskatt etter satser som beskrives nedenfor.

Boligverdi

Fra og med inntektsåret 2010 er det innført en ny beregning av boligverdi som grunnlag for formuesbeskatning. Formuesverdien for en primærbolig (bolig som eieren bruker som egen bolig, dvs. permanentbostäder och fritidshus) utgjør pr. i dag 25 prosent av beregnet markedsverdi. For sekundærbolig (bolig som eieren ikke bruker som egen bolig) settes formuesverdien til 40 prosent av beregnet markedsverdi.

Beregningen av markedsverdien er sjablonmessig. Det tas hensyn til arealet for boligens primærrrom, boligens alder og boligens beliggenhet (basert på statistikkopplysninger fra Statistisk sentralbyrå over omsetningsverdien av boliger i samme kommune/distrikt).

Satser mv. for formuesskatt

Av samlet nettoformue beregnes formuesskatt både til kommunen og til staten.

Ved beregning av formuesskatt gis et bunnfradrag på 700 000 NOK i klasse 1 (bl.a. enslige uten forsørgelsesbyrde og ektefeller som lignes hver for seg) og 1 400 000 NOK i klasse 2 (bl.a. enslige med forsørgelsesbyrde og ektefeller som lignes sammen).

Formuesskatt til kommunen beregnes med 0,7 prosent av det overskytende beløpet. Formuesskatt til staten beregnes med 0,4 prosent av det overskytende beløpet. Sammantalet er alltså beskattningen 1,1 prosent av det överskjutande beloppet.

Eksempel: En skattyter i klasse 1 har en nettoformue på 2 000 000 NOK. Fratrukket bunnfradraget på 700 000 NOK blir beregningsgrunnlaget for formuesskatten 1 300 000 NOK. Av dette beløpet beregnes formuesskatt til kommunen med 0,7 prosent til 910 NOK og til staten med 0,4 prosent til 520 NOK – til sammen 1430 NOK.

Gevinstbeskatning ved realisasjon av bolig

Gevinst ved realisasjon (salg mv.) av bolig er i utgangspunktet skattepliktig med en skattesats på 28 prosent. Men gevinsten er skattefri dersom eieren har eid boligen i mer enn ett år, og har brukt den som egen bolig i minst ett år av de siste to årene. (Det er nærmere regler om beregning av brukstiden når ikke-bruk skyldes arbeid, helse mv.)

Tap ved realisasjon av bolig er kun fradragsberettiget dersom en gevinst ville ha vært skattepliktig.

Avgifter⁶⁶

Dokumentavgift (lagfartsavgift)

⁶⁶ Mer utfyllende opplysninger finnes hos Statens kartverk, http://www.statkart.no/nor/Tinglysing/_AA/Tinglysing_fra_A-A/

Ved tinglysning (registrering i domstol) av skjøte⁶⁷ på en boligeiendom skal det betales en dokumentavgift til staten på 2,5 prosent av kjøpesummen for eiendommen, eventuelt markedsverdien.

Tinglysningsgebyr

Ved tinglysning av skjøte mv. skal det betales et tinglysningsgebyr på 1 548 NOK til staten. For tinglysning av et pantedokument skal det betales et gebyr (avgift) på 1 935 NOK til staten.

Skattefradrag ved boligsparing for ungdom – BSU

Boligsparing for unge (BSU) er en sparetjeneste som tilbys av de fleste banker i Norge. BSU fungerer slik at det opprettes en egen BSU-konto i en bank hvor beløpene som settes in gir skattefordeler. Rentebetingelsene på BSU-kontoen er normalt betydelig gunstigere enn de banken tilbyr for vanlige høyrente- og sparekonti.

Skattyter (skattebetalaren) kan til og med det inntektsåret han fyller 33 år spare særskilt på BSU-konto og få skattefradrag for sparingen sin. Det er ingen nedre aldersgrense for åpning av BSU-konto. Skattefradrag for innbetalt sparebeløp gis i sin egen arbeidsinntekt. En skattyter kan først liknes for sin egen arbeidsinntekt fra og med det inntektsåret vedkommende fyller 13 år. Fradrag for BSU-sparing er 20 prosent av årlig innbetalt sparebeløp og gis som ett fradrag i skatten. Fradraget i skatt gis ikke med høyere beløp enn summen av de utliknete inntektskatter og trygdeavgift till folketrygden (offentlig socialforsikring⁶⁸). Det gis ikke fradrag i formueskatt. Ubenyttet skattefradrag ett år på grunn av lav skatt, gir ikke adgang til å overføre fradraget til et annet år.

Maksimalt årlig sparebeløp er 20 000 NOK, slik at maksimalt skattefradrag er 4 000 NOK (20 prosent av 20 000). Maksimalt samlet sparebeløp er 150 000 NOK. Sparebeløpet kan kun brukes til kjøp av bolig eller nedbetaling av boliglån. Hvis pengene brukes på noe annet, må den samlede skattefordel som er oppnådd gjennom hele spareperioden tilbakebetales ved neste skatteoppgjør. Avtale om BSU kan kun inngås én gang. BSU-avtalen må inngås før kjøpet av bolig finner sted.⁶⁹

Under år 2011 fanns ca 350 000 sparere registrerade, det samlede sparbeløppet oppgick till ca 4,5 miljarder NOK. Det sammanlagda skatteavdraget oppgick till drygt 700 miljoner NOK.⁷⁰

Fritak for arbeidsgiveravgift ved arbeid på bolig

”Privat arbeidsgiver” er fritatt for å betale arbeidsgiveravgift for utbetalt lønn bl.a. ved arbeid på egen bolig. Fritaket gjelder bare hvis samlet utbetalt lønn ikke overstiger 60 000 kroner i året.

Urban-rural dimension

Det er ingen geografiske ulikheter knyttet spesielt til beskatningen av boliger i Norge.

⁶⁷ “Skjøte” er det dokumentet som overfører eiendomsretten fra selger til kjøper. Det utferdiges etter kjøpekontrakten når kjøpesummen er betalt.

⁶⁸ Folketrygden täcker stora delar av sjukvårdsbehandling samt sjukpenning och dagpenning vid arbetslöshet. Alla som arbetar i Norge är skyldiga att betala 7,8 procent av sina inkomster i sociala avgifter, så kallad trygdeavgift, till folketrygden. Trygdeavgiften betalas tillsammans med skatten.

⁶⁹ Skatteetaten, <http://www.skatteetaten.no/Alt-om/Boligsparing-for-ungdom-BSU/>;
https://www.skatteetaten.no/Upload/likningsoppgaver/Infofoldere_2011/BSU_infofolder.pdf

⁷⁰ Uppgifter från Skatteetaten (mailkontakt)

4.2.3 Finansieringssystem⁷¹

Nybyggnad och köp av bostad finansieras främst av traditionella banker och realkreditföretag medan staten har en mindre roll i den allmänna bostadsfinansieringen. Husbanken ansvarar för lejonparten av de statliga bostadspolitiska finansieringsverktygen i Norge. Implementeringen av bostadspolitiken hamnar emellertid till stor del hos kommunerna. Förutom deras roll att vidareförmedla statliga finansieringsinsatser ansvarar de även för tomter, kommunal infrastruktur och uthyrning av kommunala bostäder.⁷²

Lån från privat finansinstitution till köp av bostad kan vanligen utgå till maximalt 80 procent av priset på fastigheten. Detta lån har första prioritet. Enligt rekommendation från Finansinspeksjonen bör bostadslån inte överstiga 90 procent av bostadens marknadsvärde.⁷³ För fullfinansiering krävs vanligen extra säkerhet i form av ytterligare säkerhet eller genom borgenär. Lånen har vanligen rörlig ränta.

Som säkerhet för lån utställs vanligen en ”panteobligasjon” som registreras i domstol (”tinglysing”). Avgift utgår såväl för bankens hantering av pantbrev (ca 1 000 NOK) som för tinglysing (1 935 NOK). Panteobligasjoner som åvilar en fastighet kan överföras till ny ägare.

Husbanken finansierar bostäder genom ”grunnlån” till nyproduktion, reparation samt ombyggnad med 1.a prioritets pant i bostaden. Lån kan ges upp till 80 procent av projektkostnad vid nyproduktion. Lån till reparation kan ges upp till 100 procent av kostnaden. Löptid på lånen kan vara upp till 30 år med fast eller rörlig ränta. Men med fast ränta bara upp till 20 år. Ränta differentieras inte efter risk. Detta gynnar de områden där utlåningsrisken kan vara stor, t.ex. om hushållets ekonomi är svag eller att pantrisen är stor. Husbankens ränta var i genomsnitt 1,5 procentpoäng lägre än den privata marknadens år 2010, men differensen var avsevärt större för hushåll med svag ekonomi som på den privata marknaden måste betala ett risktillägg till räntan.

Grunnlån kan sökas av såväl privatpersoner som företag och organisationer. År 2010 stod utlåningen till borettslag (bostadsrättsföreningar) för 44 procent av antalet nya bostäder.

Husbanken finansierar även ”startlån”, som är ett behovsprövat lån till hushåll med begränsade ekonomiska resurser. Startlånen förvaltas av kommunerna, som själva fastställer regler för storlek på lån och andra lånevillkor. Eventuella förluster delas mellan staten och kommunerna, där kommunen täcker de första 25 procenten av en förlust och staten tar återstoden. Kommunerna har rätt att avsätta en del av tilskudd til etablering mm. till en tapsfond (förlustfond), efter ansökan till Husbanken.

*”Startlån er behovsprøvd og kan omfatte blant andre unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige, funksjonshemmede, flyktninger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og andre økonomisk vanskeligstilte husstander. Kommunen kan utarbeide egne retningslinjer for hvordan ordningen skal praktiseres”.*⁷⁴

Ränta på lån motsvarar Husbankens generella ränta, eventuellt med ett tillägg från kommunen på 0,25 procentpoäng.

⁷¹ Där inget annat nämns bygger texten på uppgifter från Husbanken

⁷² Norut, (2010), *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*

⁷³ I skrivande stund (2012-05-28) har, enligt uppgift från Husbanken, nivån sänkts till 85 procent

⁷⁴ Husbanken, [http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/361A3AF05AF62A99C125712D003F1C80/\\$FILE/7b13.pdf](http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/361A3AF05AF62A99C125712D003F1C80/$FILE/7b13.pdf).

Startlånen anses vara ett betydelsefullt finansieringsinstrument på bostadsmarknaden. I propositionen till Stortinget för budsjettåret 2011 uttrycker regeringen detta på följande sätt:

“Startlån er et godt virkemiddel for å bidra til at unge og vanskeligstilte kan etablere seg på boligmarkedet. Etterspørselen etter startlån i kommunene har vært høyere i 2009 og 2010 enn tidligere år. Regjeringen foreslår en låneramme i Husbanken på 15 mrd. kroner i 2011, og at startlån fortsatt har høyest prioritet innenfor lånerammen.”⁷⁵

Husbanken erbjuder även ”boligtilskudd” (bidrag) till ekonomiskt svaga hushåll för köp och anpassning av existerande bostad. Bidraget är strängt behovsprövat. Boligtilskuddet var i genomsnitt ca 210 000 NOK år 2010 och utgjorde ca 23 procent av priset på bostaden.

För hushåll med svag ekonomi kan köp av bostad finansieras till 100 procent med en kombination av startlån och boligtilskudd. En förutsättning är att hushållet skall kunna betala sina kapitalutgifter (i allmänhet är dessa hushåll även berättigade till ”bostøtte” (bostadsbidrag)).

Inga statliga system för kreditgarantier finns. Frågan om statliga lånegarantier och dess för- och nackdelar har tidigare diskuterats. Slutsatsen blev: *“Utvalget vil ikke anbefalle at staten garanterer for boliglån formidlet gjennom det private bankvesen.”⁷⁶*

Urban-rural dimension

De norska bostadsfinansieringssystemen är inte differentierade geografiskt. Husbanken fyller emellertid en särskild funktion genom att vara ett komplement till den privata kapitalmarknaden på de lokala bostadsmarknader där hushåll har svårigheter att få lån i privata banker. Eftersom Husbankens låneränta inte differentieras med hänsyn till risk så innebär detta att de ekonomiskt svagaste hushållen eller de som investerar i en bostad i distrikt (landsbygd), där pantvärdet är lågt i förhållande till priset på en nybyggd bostad får den största fördelen av denna räntesättningsprincip.

För kommuner inom den s.k. ”Tiltakssonen”⁷⁷ fanns tidigare särskilda regler. Husbanklån kunne økes med inntil kr 100 000 NOK pr. bolig utover de satsene som ellers gjalt. Denne ordningen er avvirket sedan 1995 som konsekvens av omlegging av lånestruktur i Husbanken. Reglene som nå gjelder innebærer at Husbanken kan gi støtte på inntil 80 prosent av byggekostnadene. Dette er generelle regler som gjelder nasjonalt.

Små marknader medför stor osäkerhet för investering i bostäder. Det kan leda till för liten nyproduktion. Det kan t.ex. vara behov av flera bostäder för att säkerställa arbetskraftstillgång för lokala företag som expanderar. Det kan också vara behov av fler hyresbostäder så att hushåll kan ”testa att bo” innan de väljer att investera i en ägd bostad. En tredje utmaning är att tomma permanentbostäder inte kommer ut på marknaden p.g.a. att de övergår till att bli fritidsbostäder.

Husbankens grundlånsfinansiering finns generellt i beredskap när privata banker inte vill ge lån. I praktiken vill troligen många lokala banker vara med på en finansiering även om pantvärdet är lågt, under förutsättning att hushållets betalningsförmåga är god. En lokal

⁷⁵ Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet, Prop. 1 S (2010–2011), sid: 15

⁷⁶ Ibid. s. 116

⁷⁷ Tiltakssonen ble etablert i 1990 med bakgrunn av negative utviklingstrekk i folketall og næringsliv. Den omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms: Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord.

bank som har god informasjon om hushållen ifråga, har de bästa förutsättningarna att bedöma betalningsförmågan.

4.2.4 Finansieringsexempel⁷⁸

Den praktiska finansieringssituationen kan beskrivas kort genom nedanstående tre fingrade bostadsfinansieringsexempel.

a) En familj vill bygga ett nytt hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Produktionskostnaden är 200 000 euro och bedömt marknadsvärde är 40 000 euro.

Husbanken:

Med forutsetningene som nevnt over ville Husbanken i utgangspunktet vært skeptisk til denne saken fordi sikkerheten blir for dårlig. Likevel står det i grunnlånsforskriften at Husbanken skal bidra til boligproduksjon i distriktene, og man kan i så måte vurdere å gi inntil 80 prosent grunnlån i dette tilfelle. Imidlertid tror det her vil være hensiktsmessig å se på en løsning hvor kommunen kommer på banen med startlån, og at man da evt. ser på en samfinansiering mellom grunnlån/startlån, evt også startlån/privatbanklån. Det er i utgangspunktet ingenting i veien for at dette kan fullfinansieres over startlånet, men Husbanken ser at svært få kommuner gjør det.

Privata banker i distrikt:

1. Hvis familien har god betjeningsevne (gjeldsgrad under 2,5) og god betalingshistorikk, vil lån bli gitt tilsvarende 80 prosent av byggekostnadene. Krav om 20 prosent egenfinansiering, evt. kan annen sikkerhet, kausjoner etc. (kausjon = borgen) godkjennes for inntil 10 prosent av byggekostnad. Startlån fra lokal kommune kan være aktuell toppfinansiering. Vil ofte bli satt krav om personforsikringer for begge ektefeller (død og uføre) hvis uforutsette ting hender og en i familien blir eneforsørger. Ingen spesielle krav til garantistillelser utover det vi vanligvis krever på ordinære byggesaker.

2. Underdekningen er så stor at vi ville satt krav om tilleggssikkerhet uavhengig av kunden sitt likviditet. Kunden vil oppfylle vilkårene for å få finansiering opp til 90 prosent av markedpris. Finansieringen er derfor begrensa til kr 36 000 euro. Marknadspris på tilleggssikkerheten må då vera minst 205 000 euro (realasjonsverdi 164 000 euro etter nedregulering til 80 prosent av markedspris).

Det eksisterer låneordningar i kommunane for denne typen prosjekt. Dersom prosjektet kvalifiserer til denne typen lån, vil engasjementet med banken gå ned. I så fall vil kravet om tilleggssikkerhet reduserast tilsvarende.

b) En familj vill köpa ett befintligt äldre hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Köpesumman är 35 000 euro vilket också är marknadsvärdet.

Husbanken:

Av Husbankens aktuelle virkemidler er det her snakk om startlån - enten som fullfinansiering eller som delfinansiering i samarbeid med privatbank.

Privata banker i distrikt:

⁷⁸ Uppgifter dels från Husbanken, dels från två privata banker i ”distriktet”.

1. Samme svar som på eksempel a) ovan, men startlån brukes sjeldent (sällan). Kan låne inntil 90 prosent av markedsverdi.
2. Prosjektet kvalifiserer til 90 prosent finansiering. Kjøpesummen er så lav, at vi normalt vil krevja at kunden stiller med mellomlegget i form av egenkapital. Dersom kunden kvalifiserer til usikra kreditt (forbrukslån) kan det vurderast. Også her kan det vera mogeleg å få lån hos kommunen for å finansiera mellomlegget. Banken sin sikkerheit skal ha rettsvern gjennom pant i eigedomen.

c) En familj vill renovera ett äldre hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Renoveringskostnaden är 50 000 euro och bedömt marknadsvärde efter renovering är 35 000 euro.

Husbanken:

I dette tilfellet vil det kunne være aktuelt å gi grunnlån til utbedring - da kan Husbanken gi inntil 100 prosent med inntil 90 prosent sikkerhet i utbedret tilstand. Imidlertid er sikkerheten dårlig i denne saken også, og Husbanken ville nok bedt om at kommunen kom på banen her med startlån enten som del- eller fullfinansiering, eventuelt også i samarbeid med privatbank.

Privata banker i distrikt:

1. Samme svar som på eksempel a). 20 prosent egenfinansiering (evt tilleggssikkerhet) av 50 000 euro. For alle tre eksempel sakene vil vi i enkelt-tilfeller låne ut inntil 90 prosent av byggekost/kjøpskost. Dette betinger enda bedre betalingsevne.
2. Kunden oppfyller ikke vilkåra for 90 prosent finansiering. Utgangspunktet er dermed at vi finansierer opp til 28 000 euro (80 prosent av 35 000). Den totale lånesummen er så lav at det ein vil vurdere å innvilga heile beløpet som pantesikra lån, med underdekning på 22 000 euro, dersom likviditeten til kunden er god. Dersom likviditeten er for dårleg, vert det krevd tilleggssikkerheit. Lånet vil bli gitt som byggelån før byggestart, jfr eksempel a), men truleg med forenkla fakturakontroll utført av bankrådgjevar.

4.2.5 Aktuelle spørsmål i debatten

Det er liten forskningsaktivitet med direkt koppling til finansieringsfrågor og landsbygder (se dock även under avsnitt 5.2.6 där en närliggande diskussion förs). Forskning om statlig bostadspolitik är i stor grad inriktad på vilka effekter politiken har på individnivå, t.ex. bostadslöshet och fattigdom. Utvärderingar har också skett av olika statliga insatser, såväl enskilt och som i samspel med andra. Exempel på detta är utvärderingar av startlån, bostøtte och boligtilskudd.

Det finns inte mycket forskning som undersökt de speciella förhållanden som råder i områden med svag bostadsmarknad. Ett undantag är en rapport som forskningsinstitutet Northern Research Institute (Norut) genomförde år 2010 på uppdrag av kommunal- och regionaldepartementet om ”*små, usikre og stagnerende boligmarkeder*”⁷⁹. Ungefär hälften av Norges kommuner (217 av 430) bedöms ha en sådan bostadsmarknad. I rapporten diskuteras även om och hur en sådan bostadsmarknad kan vara ett hinder för utveckling och tillväxt samt ett antal förslag på åtgärder för att reducera sådana hinder. Till de senare kan nämnas stöd till företag som själva involverar sig i bostadsbyggande, reducerade tomtekost-

⁷⁹ Norut, (2010), *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*

nader, särskilda Husbankslån med årlig avskrivning (liknande systemet för studielånsfinansieringen i Finnmark och Nord-Toms), statligt stöd till distriktskommuner som behöver utveckla nya bostadsområden i attraktiva lägen och därmed köpa privat mark etc.

Rapporten pekar även blant annet på at det er komplekse årsaksforhold bak ulikhetene i de lokale boligmarkedene. De fleste kommunene synes å ha en viss rolle som tilrettelegger og samarbeidspartner for boligutvikling. Kommunenes engasjement foregår samtidig i et samspill med en rekke andre aktører som lokalt næringsliv, banker, utbygger, innbyggere, ildsjeler, virkemiddelaktører o.a.

I den seneste stortingsmeldingen om regionalpolitikk presenteres regjeringens syn på attraktive lokalsamhällen där boendet pekas ut som en viktig bestandsdel. Följande sägs om att skapa attraktiva lokalsamhällen:⁸⁰

”Regjeringa ser på lokal utviklingskraft som ein sentral føresetnad for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål. Ei positiv utvikling når det gjeld måla om fridom til busetjing og utnytting av ressursane i alle delar av landet, føreset at lokalsamfunn, kommunar og regionar er attraktive for busetjing og næringsaktivitet. Staten og fylkeskommunane legg viktige rammevilkår for vekstkraft nedanfrå, både gjennom sektorpolitikken og særskilde verkemiddel. For at dette skal verke som føreset, må lokale aktørar gjere seg nytte av rammevilkåra og verkemidla for å fremje ei positiv utvikling i eige lokalsamfunn. Det gjeld både kommunar, bedrifter og entreprenørar, eldsjeler og frivillige organisasjonar. [...] Utvikling av attraktive lokalsamfunn krev innsats på mange område: arbeidsplassar, tenestetilbod, sentrums- og bumiljø, kultur- og fritidstilbod samt inkludering av tilflyttarar”.

Konsekvenser för tillväxt och utveckling

Regeringen diskuterar i Statsbudgeten för 2012 boendesituationen i gles- och landsbygdsområden (distriktskommuner) med kopplingar till bl.a. företags tillväxtpöjligheter och kompetensförsörjning⁸¹. I avsnittet “*Et godt boligtilbud gir attraktive distrikter*” påpekar man att distriktskommuner med stagnerande eller minskande befolkning ofta präglas av små och osäkra bostadsmarknader där utbudet av bostäder kan vara begränsat i både volym och variation. Privata kreditinstitutioner är restriktiva med utlåning då bostaden riskerar att falla i värde, vilket medför att nyproduktionen är låg. Lediga bostäder kommer sällan ut på marknaden och utbudet av hyreslägenheter är litet. En sådan bostadsbrist kan försvåra företagens tillväxtpöjligheter genom de problem som kan uppstå vid personalrekryteringar. Det kan inte minst gälla vid behov av nyckelkompetens inom både privat och offentlig sektor.

I bostadsmarknader som upplevs som osäkra kan inflyttare och ungdomar dessutom många gånger vilja ”provbo” en period innan de är beredda att ta steget att investera i en egen bostad. Brist på attraktiva hyreslägenheter försvårar en sådan ingång.

⁸⁰ St. melding nr. 25 (2008-2009)

⁸¹ Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet, (2011), *Prop. 1 S (2011-2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2012*. Sid: 96

Diskussioner om nye eller forandrede åtgärder, regleringar, dispenser etc.

I den norske statsbudgeten för 2012 presenteras en ny treårig försökssatsning för ”Tilskudd til boligetablering i distriktene”.⁸² Insatsen omsluter 20 millioner NOK för 2012. Satsningen vil bestå av to deler:

- Kunnskapsutvikling, kompetanseheving og bedre løsninger for økt boligetablering
- Tilskudd til økt boligetablering i distriktene

Se mer om de båda nedan. I forbindelse med denne försöksordningen gjennomføres en treårig satsning for økt boligetablering i distriktene.

Målet med satsningen är att bidra till utvecklingen av attraktiva lokalsamhällen genom att stimulera ett ökat utbud av olika bostadsformer i kommuner med små och osäkra bostadsmarknader och/eller bostadsbrist. Tolv kommuner i det distriktspolitiske virkeområdet vil bli valgt ut til å delta i satsningen, og tilskuddsmidlene vil være forbeholdt disse kommunene. Satsningen skal bidra til å samle erfaringer fra kommunenes arbeid og bidra til en kunnskapsutvikling som kan øke kompetansen på området og komme flere distriktskommuner til gode.

Kunnskapsutvikling, kompetanseheving og bedre løsninger for økt boligetablering

Kommunene som etter søknad blir tatt med i satsningen, inngår en avtale med Husbanken der det er visse forventinger og forpliktelser. I hovedsak dreier dette seg om at satsningen forventes å bidra til økt engasjement blant flere aktører i kommunen og en bedre forankring av boligpolitikken i det kommunale planarbeidet. Videre er det et mål å samle erfaringer fra kommunens arbeid og en kunnskapsutvikling som kan øke kompetansen på området. Satsningen skal stimulere til enda mer lokal kreativitet og nye samarbeidskonstellasjoner, slik at en får opp enda flere eksempler som interesserte kommuner kan lære av.

De deltakende kommunene må i perioden etablere en boligpolitisk plan der kommunen ser på hele det boligpolitiske bildet, og hvilke tiltak de kan igangsette for å få et mer velfungerende boligmarked i sin kommune.

Kommunene forplikter seg til å utvikle ny kunnskap, øke kompetansen og dele sine erfaringer med kommuner som ikke deltar i satsningen.

En tilskuddsordning for økt boligetablering i distriktene

De deltakende kommunene skal prøve ut en tilskuddsordning for å bidra til et økt tilbud av ulike typer boliger og redusere risikoen for den enkelte husstands boliginvestering.

Bostadssatsningens utformning beskrivs enligt følgende:

- *”Tilskuddet skal tildeles deltakende kommuner. Kommunen kan bruke tilskuddet til oppføring og rehabilitering/ombygging av boliger for utleie til personer som ønsker å [bosette seg]⁸³ i kommunen. Kommunen kan også videretildele tilskuddet til selskaper, stiftelser og lignende for etablering av utleieboliger til samme formål, og til privatpersoner som [vil bosette seg i]⁸⁴ kommunen. Formålet med*

⁸² Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet, (2011), *Prop. 1 S (2011-2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2012*. Sid: 115-116.

⁸³ I ursprungstexten: ”prøvebo”. Omformuleringen motiveras med att: ”fordi også unge som vil bli i kommunen vil kunne få mulighet til å teste ut om de vil bli værende i kommunen.”

⁸⁴ I ursprungstexten: ”er tilflyttere til”. Samma motivering som i fotnot ovan.

tilskuddet til privatpersoner er å redusere risikoen for tap ved investering i bolig. Tilskuddet skal primært benyttes til oppføring av bolig, men kan i særlige tilfeller gis til rehabilitering/ombygging av brukt bolig.[...]

- *Tilskuddet skal benyttes i det distriktspolitiske virkeområdet. Kriterier for å rangere kommunenes søknader vil blant annet knyttes til boligmarkedet og utviklingstrekk i kommunen. Kommunalt engasjement er en viktig suksessfaktor for å lykkes i arbeidet med boligetablering. I tillegg skal kriteriene bidra til å identifisere kommuner hvor boligmarkedet er til hinder for næringsutvikling eller rekruttering av nøkkelkompetanse i privat og offentlig sektor. [...]*
- *Maksimal tilskuddsutmåling og reglene for ordningen må utformes i tråd med begrensninger i EØS-regelverket. I de tilfeller hvor tilskuddet videretildeles til privatpersoner skal ikke tilskuddet overstige 20 pst. av godkjente prosjektkostnader, og maksimalt tilskudd er kr 600 000.”*

Centrala rapporter, utvärderingar etc.

Lujanen M (ed), (2004), *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nord 2004:7. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

NOU 2002:2, *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Norges offentlige utredninger.

Nygaard, V., I. Lie, S. Karlstad, (2010) *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*. NORUT rapport 2010:13.

4.2.6 Sammanfattning

Hovedmål for bolig – og bygningspolitikken er:

- Et velfungerende boligmarked
- Økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet
- Byggeprosessen skal være god og effektiv
- Flere miljøvennlige og universelt utformede boliger og bygg på attraktive steder

Herunder er ”god finansiering av boliger i hele landet” et delmål. Videre står det i statsbudsjettet for 2011 at:

”Regjeringen ønsker å gi folk reell frihet til å velge hvor de vil bo, sikre likeverdige levekår og ta ressursene i hele landet i bruk. Regjeringen vil opprettholde et spredt bosettingsmønster som sikrer verdiskaping i hele landet og tar vare på viktige kulturelle og historiske verdier som er sentrale for egenarten i landet.”

Husbanken (Den Norske Stats Husbank) gjennomfører statens boligpolitikk og bistår kommunene med bosetting av vanskeligstilte i boligmarkedet.

Det har de siste årene vært en økende oppmerksomhet rundt boligspørsmål i distriktsområder. Dette har i første rekke sin årsak i økt innvandring/tilflytting til distriktsområder. Folketallsutviklingen de tre siste årene har vært svært positiv, både for distriktene og for hele landet sett under ett. Alle fylkene og rekordmange kommuner – 311 stk. – hadde vekst i 2011. Godt over halvparten av de minst sentrale kommunene hadde vekst (97 av 177). Fleire distriktskommuner melder om at mangel på attraktive boliger er et hinder for å få til tilflytting.

Dette faktum, sammenholdt med at distriktskommuner ofta präglas av små och osäkra bostadsmarknader där utbudet av bostäder kan vara begränsat i både volym och variation, skaper utfordringar. Privata kreditinstitutioner är restriktiva med utlåning då bostaden riskerar att falla i värde, vilket medför att nyproduktionen är låg. Det er lite nybygging og få boliger som kommer ut på det åpne markedet. Dette gjør at situasjonen til dels er utfordrende.

Undersøkelsen gjort av NORUT i 2010 viser at det er store regionale og lokale variasjoner i boligsituasjonen i ulike kommuner. Undersøkelsen viser også at kommunene, har en rolle som tilrettelegger og samarbeidspartner i boligutviklingen i de fleste tilfeller. Undersøkelsen viser også at kommunene i varierende grad benytter seg av de virkemidlene som allerede finnes, bla i regi av Husbanken. Noe av forklaringa kan være knyttet til at ordningene ikkje er godt nok kjent, eller at boligutvikling i for liten grad defineres som en prioritert kommunal oppgave i enkelte distriktskommuner.

Den nye tilskuddsordningen som ble etablert i 2012 er ett av flere virkemiddel for å auke oppmerksomheten rundt disse utfordringene. Tolv norske kommuner er valgt ut, og skal arbeide særskilt med tiltak for å stimulere ett økat utbud av ulike bostadsformer. Kommunene som deltar skal også bidra inn i kunnskapsbyggingen på dette feltet. Det er en stor, og økende interesse for disse spørsmålene i norske distriktskommuner, og enkelte kommuner (særlig i Nordland), har allerede arbeidet aktivt med tilrettelegging for å øke boligproduksjonen, og dermed legge et bedre grunnlag for tilflytting og attraktive lokalsamfunn.

4.3 Sverige⁸⁵

4.3.1 Introduksjon

*System for bostadsfinansiering växer fram*⁸⁶

Bostadsfrågan kan under början av 1900-talet främst beskrivas som ett hygien- och hälso-problem i städerna och en fråga om fattiga levnadsvörhållanden på landsbygden. Under trettio-talet blev bostadsstandarden på landsbygden och för barnrika familjer en fråga för den statliga politiken. Bostadsfinansieringen är statens viktigaste bostadspolitiska instrument och åtgärder för bostadsbyggandet har till stor del bestått av statliga bostadslån. Egnahemslån infördes 1904 bl.a. för att motverka emigration från landsbygden, framförallt till Amerika. Nya statliga lån och bidrag infördes 1933 för att bygga och förbättra arbetarsmåbruk på landsbygden (s.k Per-Albintorp) samt nybyggnadslån till bostäder i städer. Syftet med det tidigare var att öka möjligheterna att leva på en kombination av småbruk och skogsarbete. 1935 anslag regeringen tio miljoner kronor till ett statligt stöd till mindre bemedlade, barnrika familjer (s.k. barnrikehus). Sedan andra världskriget har den huvudsakliga inriktningen på svensk bostadspolitik varit generella åtgärder.

1942 reglerades hyrorna vilket ledde till högre efterfrågan och en minskad nyproduktion. Tiden efter andra världskriget innebar att efterfrågan av bostäder ökade kraftigt. I grunden var bostadsstandarden fortfarande mycket låg. Till detta kom en stark flyttvåg från landsbygd till tätorter och städer, stora barnkullar under 1940-talet samt en generell förbättring av hushållens ekonomi. Från 1950-talet och framåt inleddes en omfattande mekanisering

⁸⁵ Den grundläggande strukturen i det svenska avsnittet bygger på skriftlig information från Lena Bäcker, f.d. chefekonom, Kommuninvest.

⁸⁶ Avsnittet baseras i huvudsak på Ds. 2002:9, *Staten fick Svarte Petter*.

av jord- och skogsbruket samtidigt som städernas industrier expanderade kraftigt och behövde arbetskraft. I samband med denna geografiska förändring av arbetskraftsbehovet prioriterades målen om en livskraftig landsbygd ned.

Ett sätt att initiera och styra bostadsbyggandet efter andra världskriget var införandet år 1947 av en lag om kommunala åtgärder för att främja bostadsförsörjningen.⁸⁷ Kommunerna hade enligt lagen bl.a. rätt att använda medel för att "... nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad."⁸⁸ Kommunen skulle även samla uppgifter om bostadsförsörjningsituationen, bedriva bostadsförsörjningsplanering samt, om det behövdes, anordna bostadsförmedling. Vidare framgår i lagstiftningen att kommunen var skyldig att förmedla statliga lån och bidrag med syfte att främja bostadsförsörjningen

Även om bostadsproduktionen ökade kraftigt förvärrades bostadssituationen. Under perioden 1964-1975 skedde omfattande bostadsinvesteringar genom det s.k. miljonprogrammet. Parollen för miljonprogrammet var "En miljon bostäder på tio år". Målet uppfylldes också och totalt producerades 1 006 000 lägenheter under perioden.

Systemet för bostadsfinansiering var konstruerat för att åstadkomma största möjliga byggande. Staten hade på olika sätt genom lånemöjligheter och räntebidrag i praktiken högst väsentligt minskat behovet av eget kapital till byggande av bostäder. Detta gällde i synnerhet för allmännyttiga bostadsföretag⁸⁹ och bostadsrättsföreningar, men i huvudsak även för ägare av privata hyreshus och egnahem. Under åren 1985-1993 expanderade det svenska bostadsbyggandet kraftigt. Orsakerna var flera, stark efterfrågan, hög inflation och inte minst de särskilt gynnsamma kreditförutsättningarna. Riksbanken upphävde t.ex. 1985 alla utlåningsrestriktioner och en intensiv konkurrens mellan långivarna om kunderna uppkom. Det var alltså mycket lätt att få krediter. Resultatet blev ett bostadsbestånd som inte alltid svarade mot den långsiktiga bostadsefterfrågan och med en hög belåningsnivå som delvis blev för dyr för den lokala betalningsviljan.

Kommunerna har också på olika sätt över tid medverkat i ett system med förlustansvar för statliga bostadslån.⁹⁰

Förenklat skulle man kunna säga att staten mellan 1940-talet och början av 1990-talet prioriterat ett bostadsbyggande i hela Sverige, dels av bostadspolitiska, dels av arbetsmarknadspolitiska skäl.

Större förändringar sedan år 1990

Slutet av 1980-talet präglades av en konsumtionsledd, lånefinansierad, tillväxt. Erfarenheter från dessa år kan ses som ingångsvärden i den process som ledde fram till omläggningen av den svenska bostadspolitiken under 1990-talet. Det tidigare systemet med kraftigt subventionerat bostadsbyggande (i huvudsak genom räntebidrag) fasades ut. I samband med den ekonomiska krisen under 1990-talets första år minskades räntebidragen och kommunerna slutade att gå i borgen för bostadsinvesteringar.⁹¹

⁸⁷ SFS 1947:523, *Lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.*

⁸⁸ *Ibid*, § 1

⁸⁹ "Allmännyttiga bostadsföretag" kan kortfattat beskrivas som organisationer som drivs utan vinstsyfte, helt eller delvis ägda av kommunerna, öppen för alla samt vars hyresnivåer fungerar som förstahandsnorm för hyror i hela hyressektorn. Se t.ex. Boverket, (2008), *Den kommunala allmännyttans historia*.

⁹⁰ Se t.ex. Bostadsfinansieringsförordningen (1974:946); Nybyggnadslåneförordningen (1986:692)

⁹¹ Nyberg L, (2006), "Riksbanken och fastighetsmarknaden". Anförande av vice Riksbankchefen, Kristianstad. I de regler för kreditgaranti som gäller fr.o.m. 1993 slopades det kommunala förlustansvaret.

Systemet för inkomstbeskattning reformerades också 1991 vilket innebar ändrade förutsättningar för bostadsmarknaden och ”väsentligt högre boendekostnader för alla upplåtelseformer”⁹². En första effekt var att nybyggnationen minskade, men också ökade vakanser och hyresförluster i befintliga bestånd. Stora delar av landets kommunala bostadsföretag drabbades och i synnerhet gällde detta för kommuner i små, lokala, arbets- och bostadsmarknader.⁹³ Antalet tomma hyreslägenheter ökade och kulminerade 1998 då över 62 000 var outhyrda. Många kommuner var även kraftigt exponerade för förluster bland bostadsrätter. Problemen blev så allvarliga att regeringen våren 1998 beslutade om statlig hjälp till de drabbade kommunerna, den s.k. ”Bostadsakuten”. Inledningsvis hanterades insatsen av Bostadsdelegation, senare av Statens bostadsnämnd och från och med 2006 av Statens bostadskreditnämnd. Totalt har staten träffat avtal om stöd med sammanlagt ca 2,5 miljarder SEK till kommuner för rekonstruktion av kommunala bostadsföretag och åtaganden i bostadsrättsföreningar. Totalt har ca 14 000 lägenheter avvecklats inom ramen för stödet.⁹⁴

Under stora delar av 1990-talet var bostadsbyggandet extremt lågt i Sverige. Under år 1995–2000 byggdes t.ex. bara omkring 12 000 bostäder per år. Från och med år 2001 har byggandet successivt ökat till år 2008 då drygt 32 000 bostäder färdigställdes. Åren 2009–2011 var antalet ca 20 000 per år.⁹⁵

Kommunerna ansvarar för bostadsförsörjningen i Sverige. Detta har på olika sätt reglerats i lagstiftningen. Som nämndes ovan infördes 1947 en lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Lagen upphävdes 1993, men det påpekades att det kommunala ansvaret oförändrat, men skulle framledes inte behöva regleras i lag. Kommunerna skulle själva få bestämma formerna för sina bostadsförsörjningsåtgärder. År 2001 infördes dock en ny lag som fortfarande gäller.⁹⁶ Kortfattat säger lagen att kommunen ska planera bostadsförsörjningen med syftet att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska kommunen också anordna en bostadsförmedling. Kommunen ska även, om det behövs för bostadsplaneringsplaneringen, samråda med andra kommuner. Länsstyrelsen ska lämna länets kommuner råd, information och underlag för deras boendepanering. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod.

4.3.2 Beskattning av bostäder⁹⁷

Texten avser bara att ge en översiktlig bild av skattesituationen vilket innebär att undantag och nyanseringar kan förekomma.

Generellt

Räntekostnader för lån till bostad är avdragsgilla i inkomstdeklarationen med 30 procent.

Exempel: Personen har under året betalat 50 000 SEK i ränta på sitt bostadslån. Avdrag medges med 15 000 SEK (30 procent av 50 000). Den slutliga skatten minskas då med

⁹² SOU 1995:104, *Skattereformen 1990-1991: en utvärdering*, sid: 45. Betänkande av Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK)

⁹³ Svenska kommunförbundet, (2001), *Efter bostadsakuten - Tomma bostäder kostar på*.

⁹⁴ Statens bostadskreditnämnd, (2012), *Budgetunderlag 2013-2015*. Se:

http://www.bkn.se/Publikationer/Ladda-ner-publikation/?file=Documents%2fBKN_Budgetunderlag_2013-2015.pdf

⁹⁵ SCB samt Boverket, (2005), *Bostadsmarknaden år 2005-2006*. Se:

http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2005/bostadsmarknaden_ar_2005_2006.pdf

⁹⁶ *SFS 2000:1386, Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*

⁹⁷ Där inget annat nämns bygger uppgifter och struktur på information från Laila Gustafsson, Skatteverket

15 000 SEK. En begränsning av avdraget finns om räntorna överstiger 100 000 SEK. I detta fall medges skattereduktion med 21 procent för det överskjutande beloppet.⁹⁸

Fastighetsskatt⁹⁹

2008 års förändring i skattebasen innebar att den statliga fastighetsskatten ersattes av en kommunal fastighetsavgift. Förändringen innebar dock inte något egentligt nettotillskott av skatteintäkter till kommunerna. De kommunala intäkterna ”neutraliserades” av att statens anslag för kommunalekonomisk utjämning¹⁰⁰ minskades med motsvarande belopp. Konstruktionen av fastighetsavgiften (en andel av taxeringsvärdet) innebär att kommunernas intäkter från avgiften ökar i takt med stigande marknadsvärden och minskar om marknadsvärdena sjunker. Fastighetsavgiften kan dock aldrig bli högre än ett bestämt takbelopp. Detta belopp är indexbundet och följer de årliga förändringarna av inkomstbasbeloppet.

För år 2011 är fastighetsavgiften för småhus fastställd till 0,75 procent av taxeringsvärdet med ett takbelopp av 6 387 SEK, dvs. för taxeringsvärden över 851 600 SEK stannar avgiften på 6 387 kronor.

Reglerna innebär att ingen fastighetsavgift betalas för ett nybyggt hus de första fem åren. Därefter erläggs reducerad (halv) avgift i fem år. Fritidshus omfattas även av fastighetsavgiften och beräknas på samma sätt som för permanentboende.¹⁰¹

Uthyrning av egen bostad¹⁰²

Från och med inkomstdeklarationen för år 2012¹⁰³, dvs. inkomståret 2011 gäller följande. Personer som hyr ut sin privata bostad¹⁰⁴ (permanentbostad eller fritidshus/second home) ska betala 30 procent av ersättningen (hyran) i skatt. Från hyran får dock två avdrag göras:

- ett avdrag med upp till 18 000 SEK per bostad. Avdraget får dock inte överstiga intäkten så att det blir ett underskott. I praktiken kan därför systemet uttryckas som att hyresintäkter upp till 18 000 SEK per bostad är skattefria.
- ett avdrag med 20 procent av hyran vid uthyrning av en privat bostadsfastighet (permanentbostad eller fritidshus/second home). Hyr du ut en privat bostadsrätt eller en hyreslägenhet får du avdrag för den avgift eller hyra som du själv betalar, under den tid som bostaden är uthyrd, och som avser den uthyrda delen.

⁹⁸ Skatteverket, <http://www.skatteverket.se/download/18.70ac421612e2a997f85800013928/32532svartvit.pdf>

⁹⁹ Skatteverket,

<http://www.skatteverket.se/privat/skatter/fastigheterbostad/fastighetsavgiftfastighetsskatt.4.69ef368911e1304a625800013531.html> [2011-06-13]

¹⁰⁰ Riksdagens och regeringens ambition är att kommunerna och landstingen ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att kunna ge sina invånare likvärdig service. Detta ska vara oberoende av olika strukturella förhållanden såsom exempelvis kommuninvånarnas ålder, inkomster samt kommunens geografiska struktur. Systemet för kommunalekonomisk utjämning innebär i korthet att: a) staten tillskjuter medel till kommunsektorn utöver kommunernas egna skatte- och avgiftsintäkter. b) medel omfördelas mellan kommunerna och mellan landstingen. Sammantaget ger systemet en långtgående utjämning av kommunernas och landstingens intäkter och strukturellt betingade kostnadsskillnader.

Se: SCB, http://www.scb.se/statistik/OE/OE0110/2007A04/OE0110_2007A04_SM_OE26SM0701.pdf

¹⁰¹ Se: Skatteverket,

<http://www.skatteverket.se/privat/skatter/fastigheterbostad/fastighetsavgiftfastighetsskatt.4.69ef368911e1304a625800013531.html> [2011-06-13]

¹⁰² Se: Skatteverket,

<http://www.skatteverket.se/privat/skatter/fastigheterbostad/uthyrningavbostad.4.233f91f71260075abe8800033479.html>

¹⁰³ Tidigare var avdragsrätterna mindre generösa

¹⁰⁴ Med privatbostad menas villa, fritidshus, bostadsrätt eller hyreslägenhet

Förmögenhetsbeskattning

Förmögenhetsskatten i Sverige är avskaffad från och med inkomståret 2007 (inkomstdeklarationen 2008).

*Reavinstbeskattning*¹⁰⁵

Vid försäljning av en privat bostadsfastighet ska 22/30 av vinsten beskattas med 30 procent.

Exempel: Vinsten vid försäljning är 100 000 SEK. Skatten blir då 30 procent av 73 333 (22/30 x 100 000) = 22 000 SEK.

En förlust får dras av med 50 procent för en privat bostadsfastighet.

Exempel: Förlusten är 100 000 SEK. Skattereduktionen blir då 30 procent av 50 000 (100 000/2) = 15 000 SEK.

Vinsten beräknas på följande sätt: Försäljningspriset - utgifter för försäljningen - inköpspris och lagfartskostnad m.m. - förbättringsutgifter + återföring av uppskov = vinst/förlust.

Om en vinst uppstår vid försäljning av en privat bostad kan endera skatten betalas eller skjutas fram i tid (dvs. man gör ett avdrag för uppskovsbelopp). Om vinsten skjuts fram för beskattning får man ändå skatta något på uppskovsbeloppet. Det beräknas en schablonintäkt på 1,67 procent av hela uppskovsbeloppet från deklarationen året innan. Eftersom schablonintäkten är en kapitalinkomst tas skatt ut med 30 procent av intäkten.

Exempel: Uppskovsbeloppet är 100 000 SEK. Schablonintäkten blir då 1 670 SEK (100 000 x 0,0167). Skatten blir 501 SEK (1 670 x 0,3).

Avgifter

Vid köp av villa, radhus eller fritidshus/second home (ej bostadsrätt) tillkommer skatt, en så kallad *lagfartsavgift* på 1,5 procent av priset (köpeskillingen) + en administrativ avgift på 825 SEK till Lantmäteriet. Lagfarten innebär en inskrivning i fastighetsregistret.

Pantbrev ställs ut på ett belopp som motsvarar bottenlånet (det intecknade beloppet). Pantbrevet motsvarar en inteckning av fastigheten och krävs för att kunna belåna den. Pantbrev följer fastigheten och behöver inte förnyas vid köp av en fastighet där redan pantbrev är uttaget. Kostnaden för pantbrevet motsvarar 2 procent av bottenlånet + en avgift på 375 SEK/pantbrev.

Urban-rural dimension

Det finns inga geografiska skillnader eller särregler för beskattning av boendet i Sverige. Konstruktionen av fastighetsavgiften kan dock indirekt sägas innehålla en viss geografisk dimension genom takbeloppets effekt. Upp till och med 851 600 SEK i taxeringsvärde betalar alla 0,75 procent i avgift. Avgiften stannar sedan på 6 387 SEK även för högre taxeringsvärden.

Som andel av taxeringsvärdet betraktad sjunker således fastighetsavgiften i takt med högre taxeringsvärden. Eftersom låga taxeringsvärden (under takbeloppet) är betydligt vanligare i gles- och landsbygder innehåller fastighetsbeskattningen, indirekt, en viss geografisk dimension.

¹⁰⁵ Skatteverket, <http://www.skatteverket.se/download/18.616b78ca12d1247a4b2800025355/37917svartvit.pdf>

4.3.3 Finansieringssystem

De senaste decenniernas tydliga trend visar att antalet aktörer inom det svenska bostadsfinansieringssystemet minskat. Bakgrunden är främst ekonomiska skäl samt ökad teknisk utveckling där kunderna idag till stor del kan sköta sina bankärenden via Internet.

Historiskt finansierades de svenska bostäderna av särskilda bostadsfinansieringsinstitut (eller ”bostadsinstitut”), medan topplånen kunde beviljas av bostadsinstitut eller bank. Bostadsinstituten kunde vara ägda av låntagarna, av staten eller gemensamt av bankerna. Efter avreglering och omstrukturering av banksektorn i Sverige beviljas nu huvuddelen av bostadslånen av de största bankerna eller deras helägda dotterbolag. Idag finns det inte längre några större fristående bostadsinstitut, förutom statliga SBAB som numera är bank.¹⁰⁶

De senaste decenniernas avveckling av bankkontor har i första hand påverkat antalet fysiskt närvarande lokalkontor i gles- och landsbygder. En ändrad bankstruktur, ökat avstånd till närmaste bankkontor, ökad risksyn tillsammans med landsbygdens lägre marknadspriser kan sammantaget även ha påverkat möjligheterna till lån för ombyggnad och reparation av småhus.

Statens roll

Förutom bankernas självklara betydelse har även staten en roll. Staten stödjer bostadsfinansieringssystemet via garantier, investeringsstöd, skattereduktion och bostadsbidrag. Statens bostadskreditnämnd (BKN) har där en viktig funktion¹⁰⁷.

Skattereduktion sker i form av ROT-bidrag och ränteavdrag för bostadslån. Det finns även en kommunal hyresgaranti, där staten också bidrar med medel. Samtliga, utom ränteavdrag, beskrivs närmare nedan¹⁰⁸.

Kreditgarantier¹⁰⁹

BKN:s kreditgaranti är en försäkring som långgivare kan teckna för lån till ny- och ombyggnad av bostäder och vid förvärv av fastighet som ombildas till kooperativ hyresrätt. Garantin ger långgivaren ett skydd mot kreditförluster och minskar behovet av topplån eller egen kapitalinsats för den som bygger bostäder. Kreditgarantierna infördes 1992.

Kreditgaranti kan lämnas till ny- eller ombyggnad av småhus och flerbostadshus som upplåts med hyres- eller bostadsrätt, till nybyggnad av egnahem, till ägarlägenheter samt vid ombildning till kooperativ hyresrätt. Inga diskussioner förs inom BKN om eventuellt behov att utvidga kreditgarantier avseende egna hem för att, förutom nybyggnation, även gälla ombyggnader och reparationer i områden med låga marknadsvärden (landsbygd/glesbygd).¹¹⁰

¹⁰⁶ SBAB Bank AB är ett helägt statligt aktiebolag verksamt på den svenska bolånemarknaden. SBAB grundades 1985 för att finansiera de statliga bolånen. Tidigare hade dessa lån finansierats via statsbudgeten. I början av 1990-talet upphörde SBAB:s särställning på bostadskreditmarknaden. SBAB har därefter alltmer utvidgat sin verksamhet. År 2011 fick SBAB även tillstånd att bedriva bankrörelse. Se <https://www.sbab.se>.

¹⁰⁷ BKN är en statlig myndighet under socialdepartementet. BKN har två roller - en roll som expertmyndighet och en roll som aktör på marknaden. Se: <http://www.bkn.se/>

¹⁰⁸ Räntekostnader för lån till bostad är avdragsgilla i inkomstdeklarationen med 30 procent. Detta berördes närmare i avsnitt 4.3.2 ”Beskattning av bostäder” och kommenteras därför inte här.

¹⁰⁹ Avsnittet bygger dels på fakta från BKN:s webb, dels på direkta mail och telefonkontakter med myndigheten. Se: Statens Bostadskreditnämnd, <http://www.bkn.se/Kreditgaranti/>

¹¹⁰ Telefonkontakt med Per-Anders Bergendahl, BKN, 2011-08-23

Kreditgarantier kan lämnas för lån upp till 90 procent av ett långsiktigt hållbart marknadsvärde. För hus som upplåts med kooperativ hyresrätt kan garanti lämnas upp till 95 procent av marknadsvärdet. I regioner med låga marknadsvärden (t.ex. landsbygd/glesbygd) finns även en alternativ möjlighet att låta kreditgarantin motsvara ett schablonberäknat belopp, s.k. takbelopp, i stället för att kopplas till marknadsvärdet. Detta schablonbelopp höjdes fr.o.m. 11 juni år 2012 från ca 10 000 till 16 000 SEK/m². För en villa på 120 m² motsvarar det en kreditgaranti på högst ca 1,9 milj. SEK (ca 206 500 euro)¹¹¹. Samtidigt med den höjningen togs en övre beloppsgräns på 2 miljoner kronor per lägenhet också bort.¹¹²

Garanti kan tecknas på valfritt belopp. Det görs när låntagare och långgivare är överens om finansieringen och efter att långgivaren slutit avtal med BKN i det enskilda projektet. För kreditgarantin utgår en avgift. Avgiftens storlek för den enskilda garantin varierar. Avgiften sätts utifrån risken i det enskilda åtagandet och beror bl.a. på låntagarens betalningsförmåga, belåningen och inomläget. Som en indikation på avgiftens storlek kan nämnas att för de garantiåtaganden som fanns vid årsskiftet 2011/2012 varierade avgiften i intervallet knappt 0,3 till drygt 2 procent.¹¹³

Kreditgarantin har karaktären av s.k. enkel borgen, dvs. de säkerheter som finns för krediten och garantin (vanligen fastighetspant) ska först realiserats innan garantin infrias. I och med att garantin infrias övertar BKN långgivarens fordran på låntagaren.

Det finns även möjlighet för långgivare att teckna kreditgaranti vid avlösen av kommunala borgensåtaganden samt för lån till kommuner. De sistnämnda förutsätter att det finns ett avtal om omstrukturering av kommunens bostadsbolag mellan BKN och kommunen.

Det sammanlagda avtalade garantibeloppet uppgick till 2,3 miljarder SEK per den 31 december 2011.

Under de gamla reglerna (med lägre schablonbelopp) har de statliga kreditgarantierna för egnahem inte varit särskilt omfattande. I det totala utestående åtagandet under perioden 1992-2011 ingår endast 569 garantier som avser nybyggnad av egnahem. Under 2011 ställdes inga nya åtaganden ut för nybyggnad av egnahem.

Förvärvsgarantier¹¹⁴

En förvärvsgaranti är en statlig garanti som omfattar räntebetalningar för förstagångsköparens köp av bostad. Syftet är att ge stöd till hushåll som vill köpa en bostad, men som har svårt att få bostadslån trots att de har en långsiktig betalningsförmåga. Det kan bero på enskilda riskfaktorer som att inte vara känd hos banken sedan tidigare, enstaka betalningsanmärkningar m.m. Garantin infördes 1 mars 2008.

Det är alltid långgivaren som gör kreditprövningen och bedömer om en förvärvsgaranti kan vara ett komplement för att stärka möjligheten att bevilja ett bostadslån. För att en förvärvsgaranti ska kunna tecknas måste:

¹¹¹ Valutakurs per 2012-05-08. 1 SEK ≈ 0,108 euro. Se: <http://www.forex.se/sv/Valuta/Omvandlaren/>

¹¹² Regeringens pressmeddelande 2012-04-26, "Lättare få finansiering för husbyggen i glesbygd". <http://www.regeringen.se/sb/d/15506/a/191699> [2012-05-04]. En ny generell "Förordning om utlåning och garantier" (2011:211) införs för flera garanti- och lånemyndigheter och ersätter därmed delar av bestämmelserna i BKN:s kreditgarantiförordning, "Förordning om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m." (2004:105).

¹¹³ Begreppet "fullgoda säkerheter" fanns tidigare (3§, förordning 2004:105), men förekommer inte i den nya förordningen. Men i samband med att garantin ställs ut görs en bedömning av risk och de säkerheter som lämnas. Högre risk medför högre avgift.

¹¹⁴ Se Statens bostadskreditnämnd, <http://www.bkn.se/Forvarvsgarantier/>

- låntagaren inte äga eller ha ägt en villa, radhus, bostadsrätt eller liknande
- låntagaren bedömas ha förutsättningar att betala ränta och amortering
- bostaden vara avsedd för permanent boende

Förvärvsgarantin garanterar räntebetalningarna gentemot långgivaren upp till ett belopp av 100 000 SEK under maximalt 10 år. Garantin omfattar inte amorteringar och andra kostnader för lånet. Förvärvsgarantin innebär inte att låntagaren kan låta bli att betala lånekostnaderna. Om låntagaren inte kan betala kan långgivaren begära att BKN infriar garantin och ersätter uteblivna räntebetalningar. När BKN infriat garantin har låntagaren en skuld till BKN. Förvärvsgarantin tecknas av långgivaren i samband med att bostaden köps och bostadslånet betalas ut.

Förvärvsgarantin kan ses som en försäkring för långgivaren som, genom att teckna en garanti hos BKN, försäkrar sig mot risken att förlora ränteintäkter för ett bostadslån. För detta tar BKN ut en avgift; 500 SEK per år för garantibelopp 50 000 SEK respektive 1 000 SEK per år för garantibelopp 100 000 SEK.

*Investeringsstöd*¹¹⁵

Som en effekt av urbaniseringen får landets landsbygdskommuner en allt större andel äldre vilket i sin tur ställer krav på lämplig boendeform. Ett sätt att underlätta för denna typ av boende är genom ett investeringsstöd för särskilda boendeformer som avses i socialtjänstlagen eller för trygghetsbostäder. För att kunna bo i särskilt boende krävs en biståndsprövning och ett beslut av kommunen.

Med trygghetsbostäder avses bostadslägenheter och utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation och där det finns personal dagligen som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider. Trygghetsbostäder kan upplåtas med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. Ytterligare ett krav är att bostäderna ska innehas av personer som fyllt 70 år. När det gäller makar, sambor eller syskon räcker det att en av personerna har fyllt 70 år.

Trygghetsbostäder bör vara planerade så att det är möjligt att bo kvar om man får en funktionsnedsättning som kräver hjälpmedel för förflyttning. Bidrag kan lämnas för både ny- och ombyggnad. En förutsättning för att bidrag ska lämnas vid såväl ny- som ombyggnad är att det blir nytillskott av särskilda boenden för äldre eller för trygghetsbostäder.

Ombyggnaden kan t.ex. avse vanliga hyreslägenheter som byggs om till särskilda boenden för äldre eller till trygghetsbostäder. Det antal lägenheter som byggs om kommer då att utgöra nytillskott. Det kan också vara en lokal eller annan anläggning som tidigare inte innehållit bostäder som byggs om. Ombyggnad av t.ex. befintliga särskilda boenden för äldre som inte innebär nytillskott är däremot inte stödberättigat. Det är endast nytillkomna lägenheter och utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation som är stödberättigade.

I både nybyggnads- och ombyggnadsfallen är det en förutsättning att det blir nytillskott av bostäder för att bidrag ska ges till gemensamhetsutrymmen. För nybyggnad lämnas bidrag med ett belopp om 2 600 SEK per kvadratmeter bruksarea ovan mark för bostäder. För ombyggnad lämnas bidrag med 2 200 SEK per kvadratmeter bruksarea ovan mark för bostäder.

¹¹⁵ Boverket, http://www.boverket.se/Global/Bidrag_o_stod/Dokument/Blanketter/Aldrebooster/1164-7-Info.-Aldrebooster.pdf

Länsstyrelsen i det län där fastigheten ligger beslutar om bidraget. Det centrala ansvaret för investeringsstödet ligger hos Boverket, en nationell myndighet för samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende.¹¹⁶

*Skattereduktion (ROT-avdrag)*¹¹⁷

En annan – möjligen mer indirekt – bostadsanknuten åtgärd från staten är det s.k. ROT-avdraget¹¹⁸. Med detta avses skattereduktion för kostnader som uppstår när en bostadsägare anlitar hantverkare för renovering, ombyggnad eller tillbyggnad av sin bostad. ROT-avdraget trädde i kraft den 1 december 2008 och fungerar numera så att entreprenören drar av ROT-avdraget direkt på kundens faktura. Företaget får sedan begära det avdragna beloppet från Skatteverket.

Skattereduktionen innebär en skattereduktion på 50 procent av arbetskostnaden upp till 100 000 SEK per år. ROT-avdraget gäller för renovering/underhåll, ombyggnad samt tillbyggnad och kan utnyttjas av småhusägare och bostadsrättsinnehavare. Hyresrätter omfattas inte av systemet. Arbetet kan även utföras på fritidshus/SH och det finns inget krav på att det måste göras där man är mantalsskriven. Däremot måste man som privatperson äga huset (inte via ett egenägt bolag) och det måste enligt fastighetstaxeringen vara klassificerat som ett småhus.

Skattereduktionen är inte kopplad till fastigheten utan till den enskilda individen. Det innebär att om det finns två ägare till villan eller bostadsrätten kan avdrag göras för totalt 200 000 kronor och alltså ge en total skattelättnad på 100 000 kronor för hushållet.

Det totala belopp som man betalar i skatt måste vara högre än den summa som man kan få i avdrag och man kan aldrig få ett högre ROT-avdrag än vad den slutliga skatten uppgår till. ROT-avdraget är därför preliminärt fram tills att deklarationen är gjord och den slutliga skatten för inkomståret är fastställd. För att avdraget ska beviljas krävs att ett företag med F-skattsedel anlitas.

Bostadsbidrag¹¹⁹

Staten stödjer hushåll, i huvudsak barnfamiljer, genom bostadsbidrag. Storleken på bostadsbidraget beror på inkomster, boendekostnader, bostadens storlek och antalet barn. De sammanlagda utgifterna för bostadsbidraget uppgick under år 2010 till cirka 3,5 miljarder SEK. Det är en ökning med närmare fyra procent jämfört med 2009. Det totala antalet hushåll som någon gång under 2010 hade bostadsbidrag var cirka 238 000. Den allra största delen, cirka 177 000 st, utgjordes av barnhushåll, medan antalet ungdomshushåll uppgick till cirka 61 000 st. Sedan regeln om inkomstavstämningar¹²⁰ infördes 1997 har mönstret varit att allt färre hushåll har beviljats bostadsbidrag. Denna trend har ändrats sedan år 2009 då antalet hushåll med bostadsbidrag istället har ökat något.

¹¹⁶ Se: <http://www.boverket.se/>

¹¹⁷ Skatteverket,

<http://www.skatteverket.se/foretagorganisationer/skatte/husarbeterot.4.2ef18e6a125660db8b080002674.html?posid=2&sv.search.query.allwords=rot>

¹¹⁸ ROT är en förkortning av *reparation, ombyggnad, tillbyggnad*. Används som ett samlingsnamn på åtgärder för att renovera och förbättra befintliga byggnader.

¹¹⁹ http://www.forsakringskassan.se/press/statistik_och_analys/barn_och_familj/bostadsbidrag [2012-05-08]

¹²⁰ Bostadsbidraget reformerades 1997. Innebörden av reformen var bl.a. att ett nytt system för inkomstprövning infördes för att underlätta kostnadskontrollen. Systemet innebär att bostadsbidrag betalas ut löpande som ett preliminärt bidrag vilket baseras på en inkomst som den sökande själv uppskattar. Slutligt bidrag bestäms i först efterhand utifrån taxeringen för varje kalenderår. Det infördes också ett tak för hur stor del av boytan som var bidragsgrundande. För makar och sammanboende i barnfamiljer infördes individuella inkomstgränser.

Kommunal hyresgaranti¹²¹

En kommunal hyresgaranti är ett borgensåtagande från kommunens sida som omfattar en hyresgästs skyldighet att betala hyra. Syftet är att ge stöd till hushåll som i och för sig har ekonomisk förmåga att klara kostnaderna för ett eget boende, men som trots detta har svårighet att etablera sig på bostadsmarknaden. Det kan vara personer som saknar fast anställning/fast inkomst (t.ex. projektanställda) eller hushåll som har betalningsanmärkningar. Hyresgarantin omfattar minst sex månadshyror. Garantin ska gälla under minst två år. Varje kommun kan välja om de vill utöka garantin ytterligare. Varje kommun har även rätt att välja hur de vill utforma det borgensåtagande som en hyresgaranti innebär. Kommuner som lämnar sådana hyresgarantier är berättigade till ett statligt bidrag på 5 000 SEK per garanti.

Systemet med hyresgaranti infördes år 2007. Användningen har visserligen ökat över tid, men är fortfarande på en låg nivå. Under år 2011 beviljades t.ex. statligt bidrag för 260 kommunala hyresgarantier till 14 kommuner. Ungefär hälften av de hushåll som använt garantin är barnfamiljer. De första åren var anslaget 100 miljoner SEK per år, för att under de senaste åren reducerats till ca 44 miljoner SEK. Det statliga bidraget administreras av Statens bostadskreditnämnd, BKN.

Urban-rural dimension

Staten stödjer således bostadsfinansieringssystemet på olika sätt. Här har bl.a. redovisats garantier utgivna av BKN samt anslag till de kommuner som beviljar hyresgarantier. Dessa är dock inte speciellt inriktade för att finansiera landsbygdens boenden utan kan användas generellt i landet. Undantaget är möjligheten att använda ett schablonberäknat belopp i regioner med låga marknadsvärden för de statliga kreditgarantierna. Då sådana områden vanligtvis ligger i gles- och landsbygder har denna alternativa beräkningsform en geografisk dimension. Det är oklart vad den höjning av schablonbeloppet som regeringen under 2012 beslutat om får för praktiskt genomslag. Ambitionen är i vart fall någon form av utökad stimulans för nybyggnad av bostäder i landsbygdsområden.

4.3.4 Finansieringsexempel

För att på ett mer konkret sätt återspegla hur det svenska bostadsfinansieringssystemet i praktiken fungerar har kontakter tagits med ett flertal aktörer på ”fältet”. Dels har en längre intervju genomförts med en bankföreträdare¹²², dels har sex lokala bankkontor givits tillfälle att kommentera några fingerade finansieringsexempel.

Den längre intervjun sammanfattas nedan i en beskrivande löptext.

Bankföreträdaren:

”Såsom hos alla banker är det generellt låntagarens betalningsförmåga som är en central parameter i vår banks kreditgivning. Därefter är läget dvs. värdet på fastigheten helt styrande för hur mycket som kan lånas ut med pant i säkerhet. Långgivaren kreditbedöms således utifrån interna regler, aktuell belåningsgrad i olika lägen och vilken riskpremie man kräver. Samtliga krediter stresstestas idag med ett extra påslag av räntan för att klara ett högre ränteläge än dagens.

¹²¹ Se: Statens bostadskreditnämnd, <http://www.bkn.se/Hyresgarantier/>

¹²² Respondenten är privatmarknadschef vid en bank i ett län som, förutom två större orter, tydligt präglas av landsbygd.

Tydligt framkommer en bild som visar att bolånevillkoren förändrats de senaste månaderna. Bakgrunden är Finansinspektionens ”Allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad” som började gälla från 2010-10-01¹²³.

De nya råden innebär att lån med bostad som pant inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. De nya reglerna gäller dock enbart nya lån eller utökning av befintliga lån med bostad som pant. Omskrivning av befintliga lån eller nya krediter som ersätter tidigare, som lämnats av ett annat företag, omfattas inte, så länge krediten inte utökas. Reglerna ska motverka att banker och andra kreditinstitut använder högre belåningsgrader som konkurrensmedel. Finansinspektionen menar att allt för hög skuldsättning gör låntagare sämre rustade för svängningar på bostadsmarknaden och ekonomin. De nya reglerna ska i stället öka incitamenten för hushåll att begränsa sina skulder och därmed skapa bättre skydd för framtiden.

Det nya bolånetaket innebär att det inte heller går att utöka sitt bolån till mer än 85 procent av marknadsvärdet. Har du redan ett högt bolån och vill utöka det för att till exempel renovera kan det alltså vara stopp. Den som behöver låna mer än de 85 procent av bostadspriset som bolånetaket innebär kommer dock att kunna göra det om banken bedömer en betalningsförmåga, men då till en högre ränta.

I princip går det att låna upp till 100 procent. Den del av lånet som inte har bostaden som pant kallas blacolån – lån utan säkerhet. Enligt bankerna ligger blacolåneräntorna ungefär tre procent över bolåneräntorna. Blacolånen har högre amorteringskrav, vanligen på en tio års period.

Vilka lånevillkor man får hos banken för blacolånen beror på låntagarens totala ekonomi. Inkomst och andra lån spelar stor roll vid bedömningen. Om bostaden stiger i värde kan fastighetsägaren låta göra en omvärdering och då lägga om det dyrare blacolånet till bolån. Över 85 procent av marknadsvärdet kan lån lämnas mot annan säkerhet, som sannolikt vanligen innebär högre räntekostnader samt kortare amorteringstid.

Vår bank har således möjlighet att ge 85 procent av bostadens marknadsvärde som hypotekslån men har i dagsläget beslutat att ge krediter till en lägre procentsats, 75 procent, för hypotekslån i områden som inte ligger i storstad. Man kan således dra slutsatsen att den nya regleringen drabbar fastigheter på landsbygd extra hårt, genom ett lägre hypotekslån, högre räntor, högre egen insats och en högre amorteringstakt.

Kontakter med BKN (för en kreditgaranti till bostaden) ingår normalt inte hos oss.”

Nedan följer tre fingerade finansieringsexempel med åtföljande kommentar från bankföreträdaren samt sex lokala bankkontor i landsbygdsområden.

a) En familj vill bygga ett nytt hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Produktionskostnaden är 200 000 euro och bedömt marknadsvärde är 40 000 euro.

Bankföreträdaren:

Nybyggnationen ligger i ett perifert område och omfattas därför av bankens lägre gräns för hypotekslån.

¹²³ Finansinspektionen, (2010), *Finansinspektionens allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad* [2011-12-19]

Köpeskilling 200 000 euro. Byggnadskreditiv som sedan läggs om till hypotekslån 40 000 euro x 75 procent = 30 000 euro. Banklån med fastigheten som säkerhet 4 000 euro. Övrig finansiering 166 000 euro.

Övrig finansiering kan vara blancolån, egen insats eller annan fullgod säkerhet (t.ex. villasäkerhet eller borgen från närstående). Hur stor andel som kan lämnas i blanco beror på faktorer såsom känd kund sedan tidigare, UC-anmärkningar¹²⁴, medlåntagare etc.

Såväl banklån som blancolån innefattar normalt en betydligt högre ränta och en löptid av lånet på maximalt 15 år, dvs. hög amortering. Drömkunden anses vara en person med 15 procent i egen insats samt likvida medel till pantbrev- och lagfartskostnader.

Sex lokala bankkontor:

En nyproduktion av en fastighet i glesbygd är svår att finansiera med enbart fastigheten som säkerhet. Oftast ligger marknadsvärdet långt under produktionskostnaden. Marknadsvärdet bedöms utifrån det värde egendomen beräknas ha vid en framtida realisation. Enligt ett nytt direktiv från Finansinspektionen får man endast belåna 85 procent av marknadsvärdet, vilket gör att man måste ha andra säkerheter alternativt en mycket stark kalkyl för att få låna mer. Stark kalkyl är när man har så höga inkomster så man kan amortera ner blancodelen inom 5-10 år.

Men ur rådgivningssyfte är det en besvärlig situation då de som ska nyproducera en fastighet inte på överskådlig tid kommer att få ett marknadsvärde motsvarande sin produktionskostnad. En bank påpekar att nyproduktion av fastigheter i deras område är nästan obefintlig. En orsak kan just vara svårigheten med att finansiera dessa.

Samtliga banker utom en menar också att det blir mycket svårt att få till en finansiering i detta fall. Utgångsläget är att det kommer att behövas ca 170 000 euro i egen insats. Grunden är ett bottenlån i hypotek på 75-85 procent av marknadsvärdet (dvs. 30-34 000 euro). Topplån (blancolån) med 10-15 procent (4-6 000 euro) ytterligare är möjligt. Förutom det nya huset kan ytterligare säkerheter som borgen, kompletterande säkerheter i annan fastighet, pantsatta livförsäkringar etc. medge större utlåning.

De flesta banker betonar dock att de gör en individuell bedömning av alla kunder vid kreditgivning. M.a.o. kan villkor och krav skilja sig åt för olika kunder, så även i dessa fall.

En bank avviker i sitt svar och påpekar att de bygger sina kalkyler på produktionskostnad och inte marknadsvärdet. Bedömningen av kunden är av större vikt än värdet på fastigheten. Det som är avgörande för deras beviljande av lån till nybyggnation i glesbygd är kundens bindning till orten, vilken andrahandsmarknad som finns och vad skulle hända om de ej har möjlighet att avyttra huset. Bottenlånefinansiering kan därför ske upp till 75 procent av produktionskostnaden, dvs. i detta fall 150 000 euro. Egen insats (kontanter) bör vara minst 25 procent. För att bevilja ett lån i detta fall ska lånet ha kompletterande säkerhet med exempelvis borgen.

Flera banker skulle välkomna en förändring där BKN kan gå in med en högre säkerhet både vid nyproduktion, men även vid renovering av äldre fastigheter.

Generellt gäller även att kunden med egna medel ska betala lagfarts- och pantbrevskostnaden. Lagfartskostnaden (1,5 procent + 825 SEK) är en utgift som går direkt till Lantmäteriet.

¹²⁴ Dvs. en betalningsanmärkning. En uppgift om en skuld som är obetald eller inte har betalats i tid kan leda till en så kallad betalningsanmärkning hos UC. Anmärkningar är ett samlingsbegrepp för betalningsanmärkningar och andra anmärkningar. Uppgifterna hämtas bland annat från Skatteverket, Kronofogden och tingsrätter. UC är ett företag inom kreditinformation, bildat 1977, och med bankerna Nordea, SEB, Handelsbanken och Swedbank som huvudägare.

Pantbrev tas ut motsvarande bottenlånebelopp. Avgiften är 2 procent + 375 SEK /pantbrev och går direkt till Lantmäteriet. Pantbrev följer alltid med fastigheten vid en eventuell försäljning. Det vanligaste är att pantbrev ligger som säkerhet för fastighetslån.

b) En familj vill köpa ett befintligt äldre hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Köpesumman är 35 000 euro vilket också är marknadsvärdet.

Bankföreträdaren:

Nybyggnationen ligger i ett perifert område och omfattas därför av bankens lägre gräns för hypotekslån.

Köpeskilling 35 000 euro. Hypotekslån 35 000 euro x 75 procent = 26 250 euro. Banklån med fastigheten som säkerhet 3 500 euro. Övrig finansiering 5 250 euro.

Övrig finansiering kan vara blacolån, egen insats eller annan fullgod säkerhet (t.ex. villa säkerhet eller borgen från närstående). Hur stor andel som kan lämnas i blanco beror på faktorer såsom känd kund sedan tidigare, UC-anmärkningar, medlåntagare etc.

Såväl banklån som blacolån innefattar normalt en betydligt högre ränta och en löptid av lånet på maximalt 15 år, dvs. hög amortering

Sex lokala bankkontor:

Detta exempel bedöms lättare att finansiera då priset ligger mer i nivå med de marknadsvärden fastigheterna i området har. Köpet kan normalt belånas med ett bottenlån på 75-85 procent av köpesumman (marknadsvärdet). Hur bankerna ser på finansieringen av resterande del (15-25 procent) skiljer sig något åt. Någon bank menar att den delen går att finansiera med blacolån med ”stark kalkyl”, dvs. snabb amortering (5-10 år). Andra banker kräver egen insats (kontanter) eller diskuterar annan säkerhet (borgen, pantbrev i annan fastighet) om egen insats saknas.

Kundens övriga engagemang, t.ex. förekomsten av andra krediter, samt återbetalningsförmåga påverkar givetvis möjligheten att finansiera den egna insatsen som lån med borgen eller blacolån.

c) En familj vill renovera ett äldre hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Renoveringskostnaden är 50 000 euro och bedömt marknadsvärde efter renovering är 35 000 euro.

Bankföreträdaren:

Nybyggnationen ligger i ett perifert område och omfattas därför av bankens lägre gräns för hypotekslån.

Renoveringskostnad 50 000 euro. Hypotekslån 35 000 euro x 75 procent = 26 250 euro. Banklån med fastigheten som säkerhet 3 500 euro. Övrig finansiering 20 250 euro.

Övrig finansiering kan vara blacolån, egen insats eller annan fullgod säkerhet (t.ex. villa säkerhet eller borgen från närstående). Hur stor andel som kan lämnas i blanco beror på faktorer såsom känd kund sedan tidigare, UC-anmärkningar, medlåntagare etc. (I exemplet ovan kan dock ROT-bidrag komma att beviljas enligt gällande regler, se mer om detta i avsnitt 4.3.3).

Såväl banklån som blancolån innefattar normalt en betydligt högre ränta och en löptid av lånet på maximalt 15 år, dvs. hög amortering

Sex lokala bankkontor:

Generellt svarar bankerna att belåning är möjlig med bottenlån inom 85 procent av *marknadsvärdet* (35 000 euro) oavsett hur stort renoveringsbehovet är och vilka kostnader som uppstår. I detta fall blir alltså de resterande 20 250 euro av renoveringskostnaden egen insats. Om det redan skulle finnas lån på fastigheten (från ett tidigare inköp av fastigheten) så reduceras låneutrymmet för renovering med detta lånebelopp.

När det gäller finansiering av belopp över 85 procent har bankerna olika lösningar. Någon bank säger att de har ett internt regelverk som inte medger finansiering av belopp över 85 procent med blancolån. En annan bank menar att låntagaren måste skjuta till egna pengar till renoveringen om inte de har den återbetalningsförmågan så att de kan bevilja lån utan säkerhet. En bank bedömer att överstigande renoveringskostnader går att finansiera med blancolån även om summan överstiger 100 procent av marknadsvärdet. Ytterligare en bank är något försiktigare och säger att de helst ser att ha egna pengar att skjuta till, men att de i normalfallet kan hjälpa till med krediter upp till marknadsvärdet. Beroende på hur ”stark” boendekalkylen är kan de ”i vissa fall” skjuta till ytterligare. En bank bedömer att de kan låna ut hela beloppet om kalkylen klarar en amortering på 5-10 år eller om andra säkerheter kan presenteras.

En bank påpekar att Finansinspektionens nya rekommendationer har medfört en större blancoutlåning, vilket fördyrat finansieringen. I vissa fall säger de sig även ha tvingats att neka en del kunder då blancodelen blivit för stor.

De flesta av bankerna säger att de inte alls eller mycket sällan använder sig av BKN:s kreditgarantier i nuläget, men skulle välkomna en garantilösning (t.ex. via BKN) för renoveringar av befintliga, äldre, hus i områden med låga marknadsvärden. En alternativberäkning på schablonvärdet istället för marknadsvärden skulle underlätta för hushåll med normalinkomst som bor i fastigheter med renoveringsbehov, men där marknadsvärdena inte räcker för att kunna låna. En bank påminner dock om en baksida med ett sådant system: Fastighetens marknadsvärde stiger inte med en garanti. En flytt och husförsäljning innan lånen amorterats ner till ett marknadsvärde kan medföra en kvarstående låneskuld på mellanskillnaden.

4.3.5 Aktuella frågor i debatten

Tillväxt

En specifik debatt om bostäder i landsbygdsområden, när det gäller finansieringsmöjligheter och koppling till utveckling och tillväxt, är i nuläget framförallt aktuell på ett lokalt och regionalt plan. På nationell nivå (utan att landsbygd pekas ut) är dock motsvarande frågeställningar närvarande. Regeringen poängterar exempelvis i 2012 års ekonomiska vårproposition att:¹²⁵

”En väl fungerande bostadsmarknad är en viktig förutsättning för en god ekonomisk tillväxt och en konkurrenskraftig ekonomi. Bostadsmarknaden har betydelse för arbetsmarknad och rörlighet.”

I en färsk (år 2012) forskningsrapport om kommunal tillväxt berörs även boendets betydelse. I rapporten pekas bl.a. på att bostäder i många fall kan anses vara en förutsättning för tillväxt medan motsatsen, brist på bostäder, dämpar tillväxten. Nybyggnation kan även

¹²⁵ Regeringens proposition (2011/12:100), 2012 års ekonomiska vårproposition

bidra till att skapa framtidstro samt mobilisera olika aktörer att bidra till tillväxtskapande aktiviteter. Däremot är det inte så att tillgång till bostäder i sig själv skapar tillväxt. Det räcker inte att det finns attraktiva bostäder, vissa kommuner har ändå inte traditionell tillväxt, varken befolkningsmässig, inkomstmässig eller sysselsättningsmässig.¹²⁶

Organisationen Arena för Tillväxt nämner i en rapport om lokal och regional attraktionskraft även bostädernas betydelse för att stärka kommunens övergripande attraktivitet.¹²⁷

Närliggande forskningsområden med koppling till sakfrågan kan även vara studier som berör lokal tillväxt, attraktivitet och platsmarknadsföring.¹²⁸

Bostadsbrist och renoveringsbehov

I den pågående svenska debatten diskuteras idag ofta frågan om bostadsbrist och farhågor att det byggs för lite bostäder. Statens bostadskreditnämnd (BKN) lyfter frågan i en rapport från år 2011 och menar bl.a. att bostadspriserna och produktionskostnaderna är för höga idag.¹²⁹ I samma rapport pekar man på den starka inflyttningen som sker till storstadsområdena och tillhörande efterfrågeökning på bostäder i dessa områden. Befolkningstillväxten i storstäderna är större än ”bostadstillväxten” vilket medför en allt mer trångboddhet över tiden i storstäderna, jämfört med övriga Sverige.

Även ungdomars bostadssituation diskuteras, möjligen delvis beroende på att ”baby boom generationen” (födda sent 1980-tal till i början av 1990-talet) nu har uppnått den ålder då en etablering på bostadsmarknaden blir aktuell. Svårigheter att skaffa bostad med resulterande uppskjuten ålder när de flyttar hemifrån är ganska vanliga inslag i en sådan debatt. I en färsk (april 2012) undersökning av Boverket om ungas boendevillkor, framkommer att det föreligger brist på sådana bostäder som unga efterfrågar i drygt hälften av landets kommuner (154 av 290). Det är något fler kommuner än 2011. Bristen är tydligast i storstadsregionerna, men förekommer även i mindre kommuner.¹³⁰

Behov av renovering och finansiering diskuteras även löpande när det gäller det s.k. ”Miljonprogrammets” bostäder¹³¹. Upprustning av dessa bostäder från 60- och 70-talen blir alltmer aktuell och beräkningar av kostnaderna varierar, men landar i regel på hundratals miljarder SEK. Statens roll i finansieringen diskuteras, men är oklar.¹³²

¹²⁶ Fjertorp J, Larsson RG & Mattisson O, (2012), *Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar*

¹²⁷ Arena för Tillväxt, (2005), *Lokal och regional attraktionskraft – Kvantitativa perspektiv på attraktivitet*.

Arena för Tillväxt är en organisation som arbetar med att främja lokalt och regionalt tillväxtarbete genom i första hand kunskapsförmedling och processtöd riktat till privata och offentliga beslutsfattare. Ägare är Sveriges Kommuner och Landsting, Swedbank och ICA.

¹²⁸ Se t.ex. Heldt Cassel S, (2008), ”Trying to be attractive. Image building and identity formation in small industrial municipalities in Sweden”; Lidström A, (1998), ”Utbildning och kommunal utvecklingspolitik”.

¹²⁹ Statens bostadskreditnämnd, (2011), *Vad bestämmer bostadsinvesteringarna? – Marknadsrapport Maj 2011*

¹³⁰ Boverket, (2012), *Ungdomars boende – lägesrapport 2012*.

¹³¹ I efterkrigstidens Sverige var bostadsbristen stor och boendestandarden låg. För att lösa problemet antog riksdagen år 1964 målet att bygga en miljon bostäder på tio år – ”miljonprogrammet”. Under perioden 1964-1975 producerades totalt 1 006 000 lägenheter.

¹³² Se t.ex. *Byggindustrin*, (2010), ”Pengar inte problemet i miljonprogrammet”, 2010:10:15.

Bostadsmarknad – kommunalt ansvar i en splittrad bild

Kommunerna ansvarar för bostadsförsörjningen och ska enligt bostadsförsörjningslagen ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen en gång per mandatperiod (se även avsnitt 4.3.1). Det betyder att de ansvarar för att planera att det finns bostäder för alla i kommunen.¹³³

Boverket bevakar utvecklingen på bostadsmarknaden på flera sätt, bl.a. genom en årlig enkät till landets samtliga kommuner. I rapporten som sammanfattar och kommenterar resultaten av 2011 års enkät framkommer följande.¹³⁴ Bostadsmarknaden ser olika ut i landet, dels mellan kommuner, men också inom kommunerna. En grovt tecknad bild säger att det är i storstadsregionerna och de större högskoleorterna (med ökande befolkning) som bostadsbristen är tydligast. Här är också andelen outhyrda allmännyttiga lägenheter låg eller obefintlig. I många mindre kommuner minskar befolkningsantalet. Här är bilden mer splittrad med kommuner som bedömer att det är såväl brist, balans som överskott på bostäder.

Enligt kommunernas egna bedömningar är det år 2011 totalt 126 kommuner (43 procent) som bedömer att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. 113 kommuner (39 procent) upplever att de, totalt sett, har en bostadsmarknad i balans. Av dessa kommuner har hälften brist på bostäder i centralorten eller i innerstaden. 48 kommuner (16 procent) bedömer att de har ett överskott på bostäder. Många av dessa kommuner finns i östra Götaland och i Norrland.

I Boverkets indikatorrapport i maj 2012 framgår att något färre bostäder förväntas påbörjas under år 2012 (22 500 st.) jämfört med år 2011 (24 500 st.). För 2013 prognosticeras nivån öka något (24 000 st.), baserat på förväntningar om en starkare ekonomisk utveckling. För många husbyggare uppges finansiella restriktioner vara ett hinder. Orderingången för småhustillverkare är låg och i nivå med läget år 2008 under den ekonomiska krisen. Småhusfabrikanterna anger själva införandet av det s.k. bolånetaket som en delförklaring till nedgången.¹³⁵

I en departementspromemoria från år 2005 konstateras att enligt Boverkets kommunenkät för år 2004 bedömer mer än hälften av landets kommuner att de har någon typ av bostadsbrist.¹³⁶ Utredningen bedömer, utifrån en genomgång av småhusmarknaden och marknadsvärden för hyreshus, att: ”i ett antal av dessa kommuner med uppgiven bostadsbrist inte finns någon rationell marknad för nyproduktion av bostäder.”¹³⁷ Utredningen låter sig i princip nöjas med detta.

Statens bostadskreditnämnd (BKN) har i början av år 2011 analyserat utvecklingen på svaga bostadsmarknader.¹³⁸ BKN konstaterar att de regionala skillnaderna är mycket stora. I tillväxtregioner råder brist på hyreslägenheter medan ca hundra kommuner (ungefär en tredjedel av det totala antalet) riskerar att få höga eller högre vakanser i sina kommunala bostadsföretag, med risk för framtida behov av rekonstruktionsåtgärder. De kommunala bostadsföretagen har sedan 1 januari 2011 även en ny lagstiftning att förhålla sig till¹³⁹. Tidigare har dessa företag kunnat avstå från en marknadsmässig avkastning och verka en-

¹³³ SFS 2000:1383, *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*.

¹³⁴ Boverket, (2011), *Bostadsmarknaden 2011-2012*.

¹³⁵ Boverket, (2012), *Boverkets indikatorer*. Maj 2012.

¹³⁶ Ds 2005:39, *Rapport om ny bostadsfinansiering*.

¹³⁷ Ibid, sid:112

¹³⁸ Statens bostadskreditnämnd, (2011), ”Analys av utvecklingen på svaga Bostadsmarknader”, [2012-05-14]

¹³⁹ Prop. 2009/10:185; bet. 2009/10:CU24; rskr. 2009/10:374

ligt en s.k. självkostnadsprincip. De allmännyttiga och kommunala bostadsbolagen ska nu enligt den nya lagen fortsättningsvis verka enligt affärsmässiga principer, vilket bl.a. innebär marknadsmässiga avkastningskrav samt att företagens bokförda värden justeras till faktiska marknadsvärden. Det senare kan bli kännbart för kommunala bostadsföretag på orter med låga marknadsvärden. En konsekvens av detta, som BKN pekar på, är att en sådan anpassning kan innebära stora kostnader för företagen och deras hyresgäster samt medföra framtida behov av tillskott från såväl involverade kommuner som staten.

Låga marknadsvärden och obalans mellan utbud och efterfrågan

Även på bostadsmarknader med generellt låga marknadsvärden kan lokalt finnas behov av nyproduktion, vilket innebär svårigheter. I vissa rapporter pekas specifikt på problem med finansiering av nya bostäder i gles- och landsbygder. En orsak är de låga marknadsvärden som gäller för bostäder på de aktuella bostadsmarknaderna. Det finns sällan förutsättningar att finansiera en tillräckligt stor andel av byggkostnaderna med vanliga bolån, eftersom bankerna inte medger lån över marknadsvärdet. En annan bidragande faktor kan vara att konkurrensen på kreditmarknaden är förhållandevis svag. Det finns ofta bara en eller två aktörer som är beredda att diskutera ett lån, vilket gör att låntagaren får sämre förutsättningar att förhandla sig till bra villkor.

På uppdrag av SmåKom¹⁴⁰ genomfördes hösten 2006 en intervjustudie i 36 kommuner i Kalmar län, Dalarna och Norrbotten.¹⁴¹ Studien visar på särskilda utmaningar vid nyproduktion av bostäder där marknadsvärdet, t.ex. för småhus, ligger under den faktiska produktionskostnaden. I sammanfattning har studien gett följande bild av läget: Många kommuner upplever att de har ”fel” bostäder och att det är obalans mellan utbud och efterfrågan. Det som finns är inte det som efterfrågas. Efterfrågan gäller framför allt attraktivt boende med bra läge, helst med utsikt över vatten och bra boende för äldre i moderna, tillgängliga lägenheter i centralorten.

Flertalet av de undersökta kommunerna, 29 av 36, menar att det finns ett behov av ökat bostadsbyggande i kommunen. Detta trots att det i Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2006 endast är 11 av de 36 kommunerna som uppger att det är bostadsbrist.

Kommunerna uppger generellt att det inte är svårt med krediter då kommunens eget bostadsföretag vill bygga. Det är endast ett par av kommunerna i studien som tar upp det som ett problem. De kommunala bostadsföretagen kan visserligen få lån till hyreshus även i små orter, men vågar av andra skäl inte bygga i något som de bedömer som osäkra lägen.

För privatpersoner finns däremot svårigheter med att få lån för ny- eller ombyggnation av småhus i vissa kommuner. Det är dock en skiftande bild som ges och skillnader finns mellan olika kommuner, men även inom kommunerna. Det varierar en hel del beroende på kommunernas geografiska läge i landet, tillgången till lokala banker eller lokala bankkontor till affärsbankerna och den lokala arbetsmarknadsregionens utveckling.

En annan undersökning som SmåKom gjorde under 2005 året visade att små kommuner på landsbygden utan egna lokala sparbanker hade svårt med både företags- och hushållskrediter till investeringar.¹⁴² Enligt undersökningen bedömdes landsbygdens lånesituation som

¹⁴⁰ SmåKom är sedan 1989 ett nationellt nätverk för de befolkningsmässigt sett mindre kommunerna i Sverige (från ett ytmässigt perspektiv tillhör kommunerna i fråga tvärtom ofta de större).

¹⁴¹ Bergslagsgruppen, (2006), *Förutsättningar för byggande på landsbygden – en studie av landsbygdskommuner i tre län*.

¹⁴² SmåKom, (2005), *Enkätresultat*

osäker. Ungefär hälften av de svarande i SmåKoms undersökning har angett att det är lättare att få lån till fritidshus än till permanentbostäder. Anledningarna är flera. Det kan till exempel bero på att fritidshus i attraktiv miljö som regel är lättare att sälja till bra pris eller att kundgruppen för denna bostadskategori tillhör en mer köpstark grupp än andra kreditökande. Ungefär hälften av de intervjuade uttrycker behov av statlig stimulans för att öka byggandet på landsbygden och för att kunna hålla rimliga hyresnivåer i nyproduktionen. Andra är tveksamma eller pekar på andra faktorer för att gynna ett ökat lokalt byggande.

Många av de intervjuade i denna studie lyfter fram någon form av kreditgarantistöd till byggande av småhus på landsbygden. Som organisation har SmåKom vid ett flertal tillfällen efterlyst nya kreditmodeller för finansiering av bostäder på landsbygden bl.a. förslag på garantiföreningar inom bygg och bostadssektorn.

Även Glesbygdsverket¹⁴³ tar i rapporten *Bolån på landet* upp problemet med finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygd.¹⁴⁴ Rapporten påvisar att låga marknadsvärden på bostäder medför krav på höga kontantinsatser eller annan säkerhet, till exempel i form av borgensåtaganden, för dem som vill bygga nya fastigheter på landsbygd.

Glesbygdsverket gjorde bedömningen att svårigheten att få tillräckliga lån i landsbygden motverkar inflyttningen och därmed det regionalpolitiska målet om väl fungerande lokala arbetsmarknader med en god servicenivå i hela landet. De som bygger på landet har enligt rapporten starka motiv för sitt val av byggplats. De väljer vanligtvis särskilda tomtlägen och/eller har en stark social anknytning till bygden. Som förslag på lösningar föreslår Glesbygdsverket bland annat att förutsättningarna att bygga på landsbygden förbättras genom ett mer välfungerande system av statliga kreditgarantierna för ny- och ombyggnad av bostäder.

Statens bostadskreditnämnd (BKN) är en annan aktör som vid ett flertal tillfällen uppmärksammat frågan om statliga kreditgarantier i gles- och landsbygder. I en avrapportering av ett regeringsuppdrag år 2010 diskuteras förutsättningar att stimulera framväxten av regionala garantiorganisationer inom bygg- och bostadssektorn och vilken roll staten skulle kunna spela.¹⁴⁵ I rapporten studeras sex bostadsbyggnadsprojekt som haft problem med finansiering, varav ett berörde landsbygdsboende där marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden. BKN menar att det i och för sig kan finnas möjligheter att bygga upp en garantiorganisation som stöd för fortsatt bostadsbyggande, men då det pågår en översyn av företeelsen i andra sammanhang väljer man att inte lämna något förslag om detta. I stället föreslår man tre marknadskompletterande insatser inom rådgivning, finansieringsstöd och information. Inom rådgivning föreslår man att myndigheten får i uppgift att etablera en finansiell rådgivningsfunktion för mindre och medelstora byggherrar. Vid uppbyggnaden av en sådan funktion föreslås att erfarenheterna från Almis företagsrådgivning kan användas. Finansieringsförslaget innebär en förändring av reglerna för kreditgarantier med bl.a. höjd nivå på schablonbelopp/takbelopp (till 16 000 SEK/m²) för områden där marknadsvärden understiger produktionskostnader. Insatser för att informera om BKN:s eventuella nya roll som rådgivare är den tredje komponenten i förslaget.

¹⁴³ Myndigheterna Glesbygdsverket, Nutek och ITPS lades ner 2009-03-31. Verksamheten överfördes till två nya myndigheter; Tillväxtverket och Tillväxtanalys.

¹⁴⁴ Glesbygdsverket, (2003), *Bolån på landet*.

¹⁴⁵ Statens bostadskreditnämnd, (2010), *Garantiorganisationer och möjligheten att stödja byggande i glesbygd*.

Konsekvenser för tillväxt och utveckling

Ett flertal rapporter pekar på en koppling mellan en fungerande bostadsmarknad och tillväxt. Brister såväl kvantitativt (för få) som kvalitativt (läge, storlek, standard, pris) kan utgöra ett tillväxthinder. Den stora bilden berättar om problem i expanderande storstäder och universitetsstäder. Den mer nyanserade bilden indikerar att lokala problem med utbud och finansiering även kan förekomma i omland med bostadsöverskott. Brist (i vid bemärkelse) på bostäder påverkar individers möjlighet och benägenhet till in- och utflyttning. Lokala företag kan få problem att behålla och rekrytera personal. Bostäder kan ses som en nödvändig, men inte, tillräcklig, förutsättning för tillväxt.

Diskussioner om nya eller förändrade åtgärder, regleringar, dispenser etc.

För att underlätta ny- och ombyggnad av bostäder i landsbygden aviserade, som tidigare nämnts i avsnitt 4.3.3, regeringen i budgetpropositionen för 2012 att den avsåg att ge BKN uppdrag att inrätta en finansiell rådgivningsfunktion för enskilda och företag som planerar att bygga bostäder samt: ”*vidga BKN:s möjligheter att ställa ut garantier, med fullgoda säkerheter, utöver marknadsvärdet.*”¹⁴⁶ I slutet av april 2012 (strax innan denna rapport ska tryckas) meddelade regeringen att de beslutat höja takbeloppet till 16 000 SEK/m². Kreditgaranti kan nu lämnas för 90 procent av kostnaden för nybyggnad av egnahem, upp till taket på 16 000 SEK per kvadratmeter uppvärmd boarea. Samtidigt tas den övre beloppsgränsen på 2 miljoner kronor per lägenhet bort.¹⁴⁷ Sammantaget en förbättring för områden med låga marknadsvärden då det föreslagna, högre, beloppet närmar sig produktionskostnaden i de flesta fall.

Köp av den första bostaden, kombinerat med ökade krav på egeninsatsens storlek, kan vara svårt. Ett sätt att hantera detta är riktade bosparsystem för ungdomar. Sådana system finns såväl i Finland som i Norge, men saknas i Sverige. Under 2012 har några förslag i den riktningen presenterats i den politiska debatten, med direkt hänvisning till det norska systemet¹⁴⁸.

Centrala rapporter, utvärderingar etc.

Boverket, (2011), *Bostadsmarknaden 2011-2012*.

Finansinspektionen, (2010), *Finansinspektionens allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad*, FFFS 2010:2
http://www.fi.se/upload/30_Regler/10_FFFS/2010/fs1002.pdf

Regeringens proposition (2009/10:185), *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*.
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Allmannyttiga-kommunala-bostad_GX03185/

¹⁴⁶ Regeringens proposition (2011/12:1), *Förslag till statens budget för 2012*, utgiftsområde 18, sid: 54

¹⁴⁷ Regeringens pressmeddelande 2012-04-26, ”Lättare få finansiering för husbyggen i glesbygd”.
<http://www.regeringen.se/sb/d/15506/a/191699> [2012-05-04].

En ny generell ”Förordning om utlåning och garantier” (2011:211) införs för flera garanti- och lånemyndigheter och ersätter därmed delar av bestämmelserna i BKN:s kreditgarantiförordning, ”Förordning om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.” (2004:105).

¹⁴⁸ Förslag om ett svenskt bosparsystem för unga har presenterats av såväl bostadsminister Stefan Attefall (KD) samt näringsminister Annie Lööf (C). Se t.ex. Dagens Industri, (2012), ”Ge ungdomar skatterabatt på boparkande”, 24/2 2012 resp. SR, (2012), ”Centern vill ha skattegynnade bosparkonto”

Regeringens proposition (2011/12:1), *Förslag till statens budget för 2012*, utgiftsområde 18,

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/55/29/7d942f68.pdf>

Statens bostadskreditnämnd, (2010), *Garantiorganisationer och möjligheten att stödja byggande i glesbygd*.

<http://www.bkn.se/upload/rapporter/Garantiorganisationer%202010%20nov.pdf>

Statens bostadskreditnämnd, (2011), ”Analys av utvecklingen på svaga bostadsmarknader”. Bilaga i Statens bostadskreditnämnd, (2011), *Budgetunderlag 2012-2014*.

http://www.bkn.se/Documents/BKN_Budgetunderlag_2012-2014.pdf

4.3.6 Sammanfattning

I regeringens budgetproposition formuleras det nationella målet för delområdet ”Bostadsmarknad” som:¹⁴⁹

”...långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.”

Någon explicit målformulering om boende i gles- och landsbygder finns inte, men i en mer allmän, politisk, inriktning sägs i ovannämnda proposition att *”landsbygdens möjligheter till utveckling och tillväxt ska förbättras.”*¹⁵⁰

En politisk ambition är att stöd till boendet generellt ska ske genom att stödja hushållen. Exempelvis genom bostadsbidrag, snarare än genom stöd till hela bygg- eller fastighetsbranschen.

Kommunerna ansvarar för bostadsförsörjningen och ska enligt bostadsförsörjningslagen ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen en gång per mandatperiod.

Förenklat kan man säga att staten mellan 1940-talet och början av 1960-talet prioriterat ett bostadsbyggande i hela Sverige, dels av bostadspolitiska, dels av arbetsmarknadspolitiska skäl.

Under åren 1985-1993 expanderade det svenska bostadsbyggandet kraftigt. Orsakerna var flera, stark efterfrågan, hög inflation och inte minst de särskilt gynnsamma kreditförutsättningarna. Under 1990-talet skedde en omläggning av den svenska bostadspolitiken som sammantaget ledde till högre boendekostnader i alla upplåtelseformer. Konsekvenserna blev minskad nybyggnation, ökade vakanser och hyresförluster i befintliga bestånd.

Lågt bostadsbyggande sedan 1990-talet har medfört att det sedan början av 2000-talet är brist på bostäder i många svenska städer. Den svenska bostadsmarknaden uppvisar dock generellt stora skillnader mellan å ena sidan tillväxtorter, storstadsregioner, universitets- och högskoleorter och å andra sidan gles- och landsbygdskommuner med långsiktigt minskande befolkning. Den övergripande bilden är emellertid långt från homogen, lokalt finns bostadsbrist även i mer rurala områden.

Historiskt finansierades de svenska bostäderna av särskilda bostadsfinansieringsinstitut (”bostadsinstitut”), medan topplånen kunde beviljas av bostadsinstitut eller bank. Bostadsinstituten kunde vara ägda av låntagarna, av staten eller gemensamt av bankerna. Ef-

¹⁴⁹ Regeringens budget, utgiftsområde 18, sid: 29

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/55/29/7d942f68.pdf>

¹⁵⁰ Regeringens budget, utgiftsområde 18, sid: 53

ter avreglering och omstrukturering av banksektorn i Sverige beviljas nu huvuddelen av bostadslånen av de största bankerna eller deras helägda dotterbolag.

De senaste decenniernas avveckling av bankkontor har i första hand påverkat antalet fysiskt närvarande lokalkontor i gles- och landsbygder, något som i sin tur *kan* medföra ökade svårigheter till bostadslån. En förändrad bankstruktur, ökat avstånd till närmaste bankkontor, ökad risksyn tillsammans med landsbygdens lägre marknadspriser kan även påverka möjligheterna till lån för ombyggnad och reparation av småhus.

Förutom bankernas självklara betydelse har även staten en roll. Staten stödjer bostadsfinansieringssystemet via garantier utgivna av Statens Bostadskreditnämnd (BKN) samt genom anslag till de kommuner som beviljar hyresgarantier. Dessa är dock inte speciellt inriktade för att finansiera landsbygdens boenden utan kan användas generellt i landet. Konstruktionen är sådan att kreditgarantins storlek är kopplad till ”ett långsiktigt hållbart marknadsvärde”. I områden med låga marknadsvärden (t.ex. gles- och landsbygder) innebär detta avsevärt lägre belopp än den faktiska produktionskostnaden. Det finns dock även en alternativ möjlighet att använda sig av ett schablonberäknat belopp istället för (låga) marknadsvärden. Detta schablonberäknade belopp, ”takbelopp”, höjdes i början av år 2012 till 16 000 SEK/m². För en villa på 120 m² motsvarar det en kreditgaranti på högst ca 1,9 milj. SEK (ca 206 500 euro)¹⁵¹. Vad höjningen i praktiken kommer att innebära för volymer utfärdade kreditgarantier är ännu oklart.

Det finns inga geografiska skillnader eller särregler för beskattning av boendet i Sverige. Den statliga fastighetsskatten ersattes 2008 av en kommunal fastighetsavgift. Beräkningen av fastighetsavgiftens storlek kan dock möjligen sägas ha en viss indirekt geografisk dimension genom konstruktionen med fast takbelopp.

Bostadsbrist, oavsett var den uppstår, riskerar att försvåra arbetskraftsförsörjning till befintliga och nya företag samt påverka flyttströmmarna negativt. Rapporter från bland annat Statens Bostadskreditnämnd (BKN), Sveriges Kommuner och Landsting, SmåKom och tidigare Glesbygdsverket har pekat på problem med att finansiera nya bostäder i gles- och landsbygd.

Även på bostadsmarknader med generellt låga marknadsvärden kan ibland finnas behov av nyproduktion. Även små byggvolymerna kan bidra till en positiv utveckling för en ort. Finansieringsproblem uppstår då marknadsvärdet på de aktuella bostadsmarknaderna ligger under den faktiska produktionskostnaden. Det finns då sällan förutsättningar att finansiera en tillräckligt stor andel av byggkostnaderna med vanliga bolån, eftersom bankerna inte medger lån över marknadsvärdet. En annan bidragande faktor kan vara att konkurrensen på kreditmarknaden är förhållandevis svag. Det finns ofta bara en eller två aktörer som är beredda att diskutera ett lån, vilket gör att låntagaren får sämre förutsättningar att förhandla sig till bra villkor.

Många kommuner upplever att de har ”fel” bostäder och att det är obalans mellan utbud och efterfrågan. Det som finns är inte det som efterfrågas. Efterfrågan gäller framför allt attraktivt boende med bra läge, helst med utsikt över vatten och bra boende för äldre i moderna, tillgängliga lägenheter i centralorten. De kommunala bostadsföretagen kan visserligen få lån till hyreshus även i små orter, men vågar av andra skäl inte bygga i något som de bedömer som osäkra lägen.

¹⁵¹ Valutakurs per 2012-05-08. 1 SEK ≈ 0,108 euro. Se: <http://www.forex.se/sv/Valuta/Omvandlaren/>

För privatpersoner finns svårigheter med att få lån för ny- eller ombyggnation av småhus i vissa kommuner. Det är dock en skiftande bild som ges. Skillnader finns mellan olika kommuner, men även inom kommunerna. Det varierar en hel del beroende på kommunernas geografiska läge i landet, tillgången till lokala banker eller lokala bankkontor till affärsbankerna och den lokala arbetsmarknadsregionens utveckling.

Debatten om finansieringsmöjligheterna och dess problem för boende och företag i landsbygden är i nuläget framförallt aktuell på ett lokalt och regionalt plan.

4.4 Finland¹⁵²

4.4.1 Introduktion

System för bostadsfinansiering växer fram

Omedelbart efter kriget var det av central betydelse att boendet och levnadsförhållandena organiserades för de ca 450 000 personer som flyttade in från Karelen och andra områden som tagits över av Sovjetunionen. I detta syfte vidtog de statliga myndigheterna omfattande åtgärder i olika delar av landet – särskilt på landsbygden – för att få till stånd små lantbruk och bygga bostäder på lägenheterna. Ett storskaligt stöd till uppförandet av små lantbrukslägenheter fortsatte också efter att de invandrade blivit bosatta. Byggandet av bostäder på landsbygden, som av jord- och skogsbruksministeriets underlydande förvaltning riktades till landsbygden, hölls på en hög nivå ända till slutet av 1950-talet.

Omkring 60 procent av de bostäder som påbörjades år 1950 har fått lån av medel som beviljats lantbrukslägenheter. Därefter har jord- och skogsbruksministeriets underlydande förvaltning svarat för stöd i form av lån, senare räntestöd, till byggande och grundlig renoivering av bostadshus i anslutning till lantbrukslägenheter.

År 1949 inrättades ett ämbetsverk vid namn ARAVA, främst för främjande av boendet i städer och andra bosättningscentra. Verket ombildades år 1966 till Bostadsstyrelsen och år 1993 till ett nytt, mindre ämbetsverk, som numera heter Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA).¹⁵³

I praktiken beviljades statliga aravalån¹⁵⁴ också för byggande av egnahemshus på landsbygden för de hushåll som inte fick sitt uppehälle av jordbruket. På landsbygden belånades också bostadsaktiebostäder och hyreshusbostäder om det fanns behov för ett sådant byggande. På många ställen behövdes sådana bostäder för att få arbetskraft för småindustrin eller också större fabriker.

Under åren efter kriget var det centrala problemet i bostadsfinansieringen att bankerna inte kunde tillhandahålla tillräckliga medel. I synnerhet var det svårt att få tillgång till sådana lån som, då låntagaren var oförmögen att betala, i fråga om säkerheten var sämre beskaffade än primärlånen.

Lösningen på problemet blev att staten till sådana projekt beviljade sekundärlån (topplån) på högst 40 procent av projektets värde. För ägarbostäder, antingen i bostadsaktiebolag

¹⁵² Om inget annat särskilt framgår bygger det finländska finansieringsavsnittet på information från Martti Lujanen, tidigare överdirektör vid Miljöministeriet, Finland

¹⁵³ Se: <http://www.ara.fi>

¹⁵⁴ Ett lån som t.o.m. 1997 beviljades för byggande, anskaffning eller ombyggnad av ett hyres- eller bostadsrättshus eller en hyres- eller bostadsrättsbostad. Se: Statens Miljöförvaltning, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=18794&lan=sv>

eller i egnahemshus, finansierades den överskjutande delen ända till ingången av år 1970 i synnerhet i städerna så, att hälften av den resterande delen efter bostadssparande i banken räknades som självfinansieringsandel (30 procent). De resterande 30 procenten, blev ett av banken beviljat primärlån med bästa säkerhetsvärde.

I fråga om byggande av egnahemshus och uppförande av bostäder på lantbrukslägenheter ersattes förhandssparandet ofta av en extensiv användning av egna arbetsinsatser.

I sådana fall där statslån inte kunde beviljas exempelvis för att den bostadsbehövandes inkomster eller egendom var för stora enligt de villkor som ställts för beviljandet, blev kravet på bostadssparande motsvarigt strängare. Beloppet av den finansiering som fåtts genom bostadssparande skulle i sådana fall vanligen också motsvara beloppet av det personliga lån som banken beviljat.

De bostadslån som staten beviljat och det omfattande bostadssparandet förbättrade positionen både för bankerna och för de bostadsbehövande. Följden blev en snabb ökning av ägarboende i alla delar av landet, för medelinkomsttagare och ofta också för låginkomsttagare.

Större förändringar sedan år 1990

Situationen förändrades mot slutet av 1980-talet i och med liberaliseringen av finansmarknaden. Bankerna började rentav ”truga ut” lån, och de erforderliga självfinansieringsandelarna sjönk snabbt. I början av 1990-talet utgjorde den höga räntenivån på banklånen alltjämt ett stort problem, så att räntenivån på lån för ägarbostäder som högst översteg 16 procent.

Allt eftersom bankerna fick större möjligheter att erbjuda bostadslån blev det under 1990-talet småningom så att de av staten beviljade bostadslånen kunde avvecklas och i stället ersättas med ett separat räntestöd. De sista statliga lånen för ägarbostäder beviljades år 1996. Eftersom de som skaffar sin första bostad befinner sig i en svårare situation än de som byter bostad, förbättrades systemet med bostadssparpremier som lanserats 1982, genom att ett därmed sammanhängande räntestödssystem introducerades år 1992.

Det senaste skedet är att låneräntorna för kreditinrättningarnas lån sjönk, vilket nu har lett till att efterfrågan på statliga räntestöd för ägarbostäder också har minskat avsevärt. Däremot har det sedan år 1996 blivit möjligt att bevilja statsgarantier för allt byggande och förvärv av egnahemshus samt för anskaffning av aktier i bostadsaktiebolag. Vidare finns olika slag av direkta bidrag, som gör det möjligt att stödja ombyggnad av värmesystemen i egnahemshus (samt i bostadshus på lantbrukslägenheter) så att de fungerar med förnybar energi. Vidare kan också de som bygger egnahemshus anlita de stödformer som lagts upp för att främja bostadssparandet bland dem som skall skaffa sin första bostad.

Till sist är det motiverat att nämna att tyngdpunkten i den statliga bostadslångivningen från efterkrigstiden ända fram till utgången av 1970-talet legat på långivning till ägarbostäder. Sedermera har det direkta statliga stödet i form av långivning och separata räntestöd allt mer riktats in på byggande och renovering av hyresbostäder. Dessutom togs bidrag till byggande av hyresbostäder för riktade grupper (t.ex. äldre) i bruk i början av 2000-talet. Men om vi samtidigt beaktar den inverkan på statsekonomin som rätten till skatteavdrag för räntor på bostadslån har, kan vi konstatera att en mycket stor del av det totala stödet till boende alltjämt är inriktat på ägarboende.

Det har också skett en djupgående förändring i bostadsmarknadens regionala struktur. Då det under många decennier efter kriget rådde bostadsbrist i hela landet, är situationen nu en

annan. Nuförtiden råder bostadsbrist bara i Helsingfors metropolområde och i viss mån i universitetsstäderna. Däremot är bostadsmarknaden i största delen av landet nu i balans, och det är i synnerhet lätt att hitta förmånliga ägarbostäder till salu inom det befintliga bostadsbeståndet. Ny bostadsproduktion förekommer överallt i hela landet. Detta beror bland annat på att det exempelvis i landsbygdskommunernas centralorter behövs fler bostäder för att möta den efterfråga som kommunens interna migration ger upphov till.

Den ovan beskrivna förändringen avspeglas också i hur stödet till boende på lantbrukslägenheter arrangerats och i efterfrågan på stöd. År 1991 skedde en övergång från lånestöd till separat räntestöd. Även om villkoren för räntestöd är oförändrade och de med nuvarande räntenivå leder till en högre stödnivå än i det allmänna systemet med räntestöd till boende, har ansökningarna om räntestöd minskat kraftigt i antal.

Resultatet är att det sammanlagda beloppet av räntestödslån som beviljats för byggande av egnahemshus inom såväl det allmänna systemet som genom systemet för utveckling av lantbrukslägenheterna under de senaste åren bara har gällt ett tiotal objekt.

4.4.2 Beskattning av bostäder¹⁵⁵

Texten avser bara att ge en översiktlig bild av skattesituationen vilket innebär att undantag och nyanseringar kan förekomma. Vero Skatts (Skatteförvaltningens) webbsidor rekommenderas för närmare studie av beskattningen i Finland¹⁵⁶.

Skatteavdraget av räntekostnaderna för bostadslån¹⁵⁷

Räntekostnaderna för bostadslån till stadigvarande bostad avdras huvudsakligen från kapitalinkomsterna. Om den skattskyldige inte har kapitalinkomster beviljas ett avdrag på 28 procent från förvärvsinkomsterna. Avdraget är högst 1 400 euro/person av skatten på förvärvsinkomsten. Maximibeloppet för en persons underskott uppgår till 5 000 euro (28 % x 5 000 euro = 1 400 euro). Med ett barn i hushållet ökar maximibeloppet med 400 euro, med två barn ökar taket med ytterligare 400 euro. Fler barn än två påverkar inte taket ytterligare. Det maximala underskottsgörelseavdraget för två personer med barn kan därför högst vara 1 400 + 1 400 + 400 + 400 = 3 600 euro. Avdraget kan dock aldrig vara större än 28 procent.

Exempel: Bostadsräntorna har varit 10 000 euro per år för en familj med två barn. Familjen har inte kapitalinkomster. Makarna får tillsammans göra ett sk. underskottsgörelseavdrag på 2 800 euro, från skatten på förvärvsinkomsten. Avdraget motsvarar 28 procent av räntekostnaderna. (Barnen påverkar således inte avdragets storlek i detta exempel).

Enligt Statsbudgeten 2012 höjs avdragsnivån från 28 procent till 30 procent. Maximibeloppen ligger kvar. Vidare framgår av Statsbudgeten att det införs en begränsning av rätten att dra av räntorna på bostadslån så att 85 procent av räntan på ett bostadslån är avdragsgillt år 2012, 80 procent år 2013 och 75 procent år 2014.

¹⁵⁵ Där inget annat nämns bygger uppgifter i avsnittet på information från Christina Koikkalainen, Vero Skatt (Skatteförvaltningen)

¹⁵⁶ Vero Skatt, <http://www.vero.fi/sv-FI>

¹⁵⁷ Vero Skatt, [http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Kop_av_bostad/Avdrag_for_rantor_pa_bolan\(14212\)](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Kop_av_bostad/Avdrag_for_rantor_pa_bolan(14212))

*Fastighetsskatt*¹⁵⁸

Fastighetsskatten är en årligen återkommande objektskatt på bred bas. Här inryms dels en värdering av fastigheten (uppdelad i mark och byggnad), dels en skatteprocent.

Värdet för fastigheten räknas separat för marken och byggnaderna¹⁵⁹. Värdet för *marken* fastställs enligt ”Lagen om värdering av tillgångar” vid beskattningen samt skattestyrelsens årliga värderingsbeslut inklusive priskartorna i respektive kommun. Priskartorna är upp gjorda på basen av statistikdugliga köp av råmark. Grunden för värdet på en *byggnad* är storleken (areal eller volym) samt återanskaffningsvärdet/nyproduktionskostnad för en likvärdig byggnad. Finansministeriet bestämmer årligen grunderna för detta återanskaffningsvärde. Åldersavdrag görs sedan med utgångspunkt i byggnadsåret (ev. förskjutet om större renoveringar har skett). Justeringar sker om byggnadens byggnadsstandard ”väsentligt” avviker från genomsnittet.¹⁶⁰

Skatten räknas på fastighetens värde enligt de *procentsatser* som (inom ett givet intervall) fastställs av den kommun där fastigheten är belägen. För byggnader som använts permanent är ramen för år 2010 0,32-0,75 procent. Om kommunen vill bestämma en separat procentsats för fritidshus ska den ligga inom samma ram, men får högst vara 0,60 procentenheter större än procenten för permanent bostad.

Exempel 1: Helsingfors¹⁶¹. Beskattningsvärdet, för en byggplats vars yta är 1 000 m², är 73 500 euro. Fastighetsskatten 588 euro baserar sig på procentsatsen 0,80. Beskattningsvärdet, för ett grundrenoverat småhus vars yta är 210 v-m²¹⁶² är 61 474,14 euro. Fastighetsskatten 196,72 euro baserar sig på procentsatsen 0,32.

Exempel 2: *S:t Michel*¹⁶³. Beskattningsvärdet, för en byggplats i *S:t Michel* vars yta är 1 450 m², är 10 657,50 euro. Fastighetsskatten 106,58 euro baserar sig på procentsatsen 1,00. Beskattningsvärdet, för en ny vinterbonad fritidsbostad vars yta är 120 v-m², är 24 091,49 euro. Fastighetsskatten 216,82 euro baserar sig på procentsatsen 0,90.

Enligt preliminära uppgifter ger fastighetsskatten år 2011 en intäkt på 1 220,8 miljoner euro för hela Finland. Det innebär en ökning med tre procent från år 2010.

*Uthyrning av egen bostad*¹⁶⁴

Inkomst från uthyrning av bostäder (permanent- eller fritidshus) utgör skattepliktig hyresinkomst. Hyresinkomsterna beskattas som kapitalinkomster enligt skattesatsen 28 procent. Hyresvärden kan från hyresinkomsterna dra av alla kostnader i anslutning till uthyrningen, till exempel skötselvederlag, reparationer för att upprätthålla bostadens skick och bolåneräntor som hänför sig till förvärvet av bostaden. Om kapitalinkomsterna inte räcker till för avdraget, kan 28 procent av den återstående förlusten dras av från förvärvsinkomstskatterna i form av en så kallad underskottsgottgörelse.

¹⁵⁸ Vero Skatt, <http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning>

¹⁵⁹ Vero Skatt, [http://www.vero.fi/sv-](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beskattningsvarde_pa_fastighet_vid_fasti(12449)66)

[FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beskattningsvarde_pa_fastighet_vid_fasti\(12449\)66](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beskattningsvarde_pa_fastighet_vid_fasti(12449)66)

¹⁶⁰ Vero Skatt, [http://www.vero.fi/sv-](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beslut_om_fastighetsbeskattningen_ar_201(16870)

[FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beslut_om_fastighetsbeskattningen_ar_201\(16870](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beslut_om_fastighetsbeskattningen_ar_201(16870)

¹⁶¹ Vero Skatt, [http://www.vero.fi/sv-](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Sa_har_laser_du_beskattningsbeslutet(16992)

[FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Sa_har_laser_du_beskattningsbeslutet\(16992](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Sa_har_laser_du_beskattningsbeslutet(16992)

¹⁶² V-m² = våningsyta

¹⁶³ Vero Skatt, [http://www.vero.fi/sv-](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Sa_har_laser_du_beskattningsbeslutet(16992)

[FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Sa_har_laser_du_beskattningsbeslutet\(16992](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Sa_har_laser_du_beskattningsbeslutet(16992)

¹⁶⁴ Vero Skatt, http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Uthyrning_av_egendom

Exempel: Hyresintäkt brutto 18 000 euro, netto 12 000 euro; skattebeloppet är 3 360 euro (28 % x 12 000 euro).

Förmögenhetsbeskattning

Förmögenhetsbeskattningen i Finland är avskaffad från och med skatteåret 2006.

Försäljningsvinstbeskattning¹⁶⁵

Det avgörande för hur försäljningen av en bostad beskattas är om du säljer din egen stadigvarande bostad eller någon annan bostad¹⁶⁶. Vinst vid försäljning av en egen stadigvarande bostad är skattefri om du både ägt bostaden och bott där i minst två år. Om kravet inte uppfylls kan eventuell vinstskatt räknas ut på två olika sätt:

- Skatt som grundar sig på det verkliga anskaffningspriset
- Skatt som grundar sig på den presumtiva anskaffningsutgiften

Exemplet nedan gäller en person som säljer sin stadigvarande bostad eller sin fritidsbostad som han/hon ägt under två år. Försäljningspris 100 000 euro; fastighetsmäklarens arvode 3 000 euro; anskaffningspriset år 2007 var 70 000 euro; överlåtelseskatten 1 120 euro.

1. Skatt som grundar sig på det verkliga anskaffningspriset

100 000 euro (försäljningspris)
 - 71 120 euro (anskaffningspris = inköpspris + överlåtelseskatt)
 - 3 000 euro (utgifter för vinstens förvärvande)
 = 25 880 euro (försäljningsvinst)

Skattebeloppet blir då 7 246,40 euro (28 procent av 25 880 euro)

2. Skatt som grundar sig på den presumtiva anskaffningsutgiften

100 000 euro (försäljningspris)
 - 20 000 euro (den presumtiva anskaffningsutgiften 20 procent)
 = 80 000 euro (försäljningsvinst)

Skattebeloppet är 22 400 euro (28 procent av 80 000 euro)

Om bostaden är ägd i mer än tio år dras dock 40 procent av från försäljningspriset (i stället för 20 procent).

Försäljningsvinsten beskattas under året då försäljningen har skett. På motsvarande sätt uppstår en försäljningsförlust det år då det bindande köpeavtalet eller annat avtal har ingåtts. Försäljningsförlusten kan dras av från försäljningsvinsterna det skatteår då förlusten har uppstått. Om hela förlusten inte kan dras av under samma år, kan avdraget göras från försäljningsvinsterna under de följande fem åren.

¹⁶⁵ Vero Skatt, http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Forsaljning_av_bostad

¹⁶⁶ Vero Skatt, [http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Forsaljning_av_bostad/Forsaljning_av_annan_an_egen_stadigvaran\(14669\)](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Forsaljning_av_bostad/Forsaljning_av_annan_an_egen_stadigvaran(14669))

*Överlåtelseskatt*¹⁶⁷

På en fastighets- eller bostadsaktieaffär ska överlåtelseskatt betalas. Skatten betalas i allmänhet av köparen, om inget annat avtalats. Förvärv av första stadigvarande bostad är i allmänhet befriad från överlåtelseskatt.

Överlåtelseskatten utgör 1,6 procent av köpeskillingen för aktielägenheter och 4 procent av köpeskillingen för egnahemshus och andra fastigheter.

Urban-rural dimension

Åland har i viss mån egna särregler beträffande beskattning, men för övrigt finns det inga geografiska skillnader eller särregler för boendet i Finland. Fastighetsskatten för marken kan anses innehålla en geografisk dimension, eftersom markens beskattningsvärde baserar sig på statistikdugliga köp. Det kan även konstateras att kommunerna själva fastställer de olika skatteprocentsatserna för fastighetsskatten. Däremot finns det särregler för förvärv av första bostad. Se närmare det s.k. BSP-systemet nedan.

4.4.3 Finansieringssystem

Generellt finansierar var och en sin bostad själv. Det är vanligt att ta banklån för att köpa en bostad eller ett egnahemshus eller för att bygga ett nytt egnahemshus.

Nedanstående exempel visar finansieringen av ett ordinärt köp av ett egnahemshus på basis av tillgängliga statistiska uppgifter.

- Fastighetens pris 144 000 euro (motsvarar det genomsnittliga köpepriset år 2010 för fastigheter med egnahemshus utanför huvudstadsregionen)¹⁶⁸
- Fastighetens bostadsyta är 117 m² stor¹⁶⁹
- Pris per bostadskvadratmeter 1 230 euro¹⁷⁰
- Lånebelopp 108 000 euro¹⁷¹
- Genomsnittlig låneandel 75 procent
- Lånetid 20 år¹⁷²
- Låneränta 2.54 procent¹⁷³
- Lånets ränteutveckling är bunden till 12 mån. euroibor¹⁷⁴

I verkligheten ligger de allmänna låneandelarna ofta på en högre nivå än de 75 procent som nämns ovan. Detta konstateras också i Finansbranschens Centralförbunds sampelundersökning, enligt vilken ca 40 procent av bostadsköparna har en låneandel över 85 procent i sitt bostadsköp.

¹⁶⁷ Vero Skatt, http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Kop_av_bostad

¹⁶⁸ Enligt Statistikcentralens statistik över bostadsköp

¹⁶⁹ Ibid

¹⁷⁰ Ibid

¹⁷¹ Finansbranschens Centralförbund, resultatet av en sampelundersökning av samtliga bostadsköp, kunskapsbasen är alltså närmast riktigivande

¹⁷² Typisk lånetid, t.ex. enligt ovan nämnda sampelundersökning

¹⁷³ Finlands Bank, gäller samtliga nya bostadslån som beviljats år 2011

¹⁷⁴ Finlands Bank

I glesbygder förutsätter bankerna i praktiken ofta att bankens risk inte blir mer än ca 70 procent av bostadens gängse värde. Detta kommer också fram nedan under punkt 4.4.4

Denna 70-procents nivå blir möjlig genom att låntagaren utnyttjar den nedan beskrivna statsgarantin, eftersom bankens risk genom statsgarantin blir 68 procent av bostadens gängse värde. Användningen av statsgarantin förutsätter att bostadsköparens självfinansieringsandel i sedvanliga fall uppgår till 15 procent, och då kan belåningsandelen stiga till 85 procent.

De som byter bostad kan i många fall finansiera denna självfinansieringsandel på 15 procent med de medel som försäljningen av den föregående bostaden inbringar. Däremot blir de som köper sin första bostad tvungna att använda sig av sina egna eller andras (ofta föräldrars) besparingar, eller använda sig av ett tilläggs lån mot en persongaranti av föräldrarna. Om en köpare av första bostad har sparat till sin egen andel inom ramen för BSP-systemet, som beskrivs nedan, kan statsgarantilånets andel stiga till 90 procent, varvid självfinansieringsandelen blir 10 procent. Också i andra fall har banklånets andel i praktiken kunna stiga till denna nivå trots att statsgaranti inte har använts.

Så som framgår av punkten ”Policydebatt” i avsnitt 4.4.5 poängterar Finansinspektionen att låneandelar större än 90 procent inte bör accepteras. Finansinspektionen framhåller också att man jämsides med låneandelen bör ägna låntagarens betalningsförmåga tillräcklig uppmärksamhet.

Statens roll

Staten underlättar anskaffningen av ägarbostad genom att en del av bostadslånets räntor är avdragsgilla i beskattningen. Staten stöder även boende i ägarbostad genom att gå i borgen för privatpersoners bostadslån. Räntestöd beviljas i samband för anskaffning av ägarbostad i samband med ett bosparsystem för unga som köper sin första bostad. Genom att betala bostadsbidrag hjälper staten även låginkomsttagare att klara av sina boendekostnader.¹⁷⁵ Betydelsen av det bostadsbidrag som beviljas för ägarbostäder är i alla fall ringa och gäller i praktiken endast barnfamiljer som är låginkomsttagare och har många barn.

De nuvarande statliga eller kommunala stödformerna för bostadsfinansiering i Finland är följande:

- *Räntestödslån* kan beviljas privatpersoner för att bygga ett nytt egnahemshus med låg energiförbrukning. Det finns ett separat räntestödssystem för lantbrukslägenheter. Antalet räntestödslån som beviljas på basis av dessa räntestödssystem är numera mycket liten, och därför behandlas de inte närmare.
- Var och en som köper en bostad eller bygger ett egnahem kan få *statsborgen* för sitt lån.
- *Bostadssparpremie (BSP)* - ett bostadsspar- och stödssystem för unga (18–30 år) som har ingått ett avtal om bostadssparande med banken och som köper sin första bostad. I själva köpet av bostaden ingår inga åldersbegränsningar. Räntestödet är en integrerad del av systemet.
- Personer över 65 år samt handikappade kan få *bidrag för reparationskostnaderna* av sin bostad.

¹⁷⁵ Se: Social och hälsovårdsministeriet, <http://www.stm.fi/sv/utkomstskydd/boende>

Alla de ovan nämnda stödformerna gäller både på landsbygden och i städerna om man i övrigt uppfyller villkor för stödet.

Statsborgen för ägarbostäder

Vem som helst, som köper en bostad till sig själv eller bygger ett egnahemshus, kan få statsborgen för sitt lån. Statsborgen är avsedd för situationer där låntagarens egna säkerheter inte ensamma räcker till som säkerhet för bostadslånet.

Bankerna beviljar statsborgen i samband med beslutet om bostadslån. Statsborgen behöver inte ansökas separat och för den finns inga inkomst- eller förmögenhetsgränser. Kundens meddelande om sin önskan att få statsborgen för sitt bostadslån räcker för att få borgen. Finansierings- och utvecklingscentralen (ARA) övervakar bankernas säkerhetsverksamhet.

Tabell 6: Ikraftvarande statsgarantilån för ägarbostäder åren 2010 och 2011

	Antal lån	Lånesaldo	Garantibestånd	Garantibestånd
		<i>Milj. euro</i>	<i>Milj. euro</i>	<i>Genomsnitt/lån euro</i>
<i>Hela landet</i>				
År 2010	165 374	10 968	1 726	10 437
År 2011	190 926	11 755	1 814	9 503
<i>Landsbygdskommuner¹⁷⁶</i>				
År 2010	16 217	954	162	9 971
År 2011	18 042	1 001	164	9 080

Som Tabell 6 ovan visar var antalet lån inom statsgarantisystemet år 2011 över 190 000 för landet som helhet. Av dessa hänför sig ca 18 000 till landsbygdskommuner.

Lånesaldot för dessa lån är inemot 12 miljarder euro, för landsbygdskommunerna ca 1 miljard euro. Eftersom staten av dessa lån endast garanterar den del som omfattar den största risken, minskar det statliga garantibeståndet till 1.8 miljarder euro, i landsbygdskommunerna till 164 miljoner euro. Statens genomsnittliga garantibestånd per lån uppgick för hela landet till ca 9 500 euro och i landsbygdskommunerna till 9 080 euro.

På basis av tabellen kan man också räkna ut att det genomsnittliga lånesaldot för dessa lån per låntagare år 2011 uppgick till i genomsnitt 62 000 euro, i landsbygdskommunerna till 55 000 euro. Talen är inte särskilt höga i sig. Detta beror delvis på att en majoritet av låntagarna uppenbarligen är köpare av första bostad (dvs. sällan köpare av villor eller dyrare lägenheter), delvis på att talen gäller hela det lånebestånd som omfattas av garantierna. De äldre lån som ingår i i sammanställningen har därmed redan hunnit amorterats ner i stor utsträckning.

Beståndet av de lån som omfattas av statsgaranti motsvarade ca 15 procent av samtliga bostadslån som beviljats hushållen. Andelen skulle säkert vara mycket högre, om gransk-

¹⁷⁶ Kommunerna i Finland grupperas i tre grupper på basis av tätortsbefolkningens andel och folkmängden i den största tätorten. Till *urbana kommuner* förs de kommuner där minst 90 procent av befolkningen bor i tätorter eller där folkmängden i den största tätorten är minst 15 000.

Tätortskommuner är de kommuner där mellan 60 procent och 90 procent av befolkningen bor i tätorter och där folkmängden i den största tätorten är mellan 4 000 och 15 000. Till *landsbygdskommuner* förs de kommuner där mindre än 60 procent av befolkningen bor i tätorter och där folkmängden i den största tätorten är under 4 000.

ningen enbart riktades till de lån som beviljades för den ”första bostaden”. Sådana uppgifter föreligger dock inte.

År 2010 uppgick antalet beviljade nya statsgarantier i hela landet till cirka 17 300 och i landsortskommunerna till 1 400. Motsvarande antal beviljade garantier år 2011 var 21 600 garantier i hela landet och 1 600 garantier i landsortskommunerna.

I det följande behandlas villkoren för de lån för vilka statsgaranti beviljas.

Det bostadslån som staten går i borgen för kan vara högst 85 procent (90 procent, om det är fråga om BSP-räntestödslån) av bostadens anskaffningspris eller kostnads kalkylen för byggandet av egna hemshuset. Självfinansiering eller tilläggs lån behövs således minst för 15 procent (eller 10 procent för BSP-räntestödslån) av totalsumman. Statsborgen utgör högst 20 procent (eller 25 procent för BSP-räntestödslån) av det vid respektive tidpunkt utestående kapitalet av ett ägarbostadslån och högst 50 000 euro. Lånets lånetid är högst 25 år.

Exempel: Vi antar att värdet av den bostad köpet gäller uppgår till 100 000 euro. I vanliga fall är det lånebelopp som statsgarantin omfattar högst 85 procent. Lånet kan alltså uppgå till högst 85 000 euro. Av detta lån täcker statsgarantin 20 procent, alltså 17 000 euro. Beloppet av sparandelen (självfinansiering) och statsgarantin skulle då sammanlagt uppgå till 32 000 euro (15 000 euro + 17 000 euro), varvid bankens risk motsvarar 68 procent av bostädernas värde. Nivån är alltså de facto lägre än den ofta använda på 70 procent.

Man kommer fram till samma låneriskenivå på 68 procent för banken i sådana fall där köparen av en första bostad i förväg sparar 10 procent inom BSP-systemet, alltså 10 000 euro, varvid lånebehovet är 90 000 euro. I detta fall kan statsgarantiandelen uppgå till högst 25 procent av lånebeloppet, dvs. 22 500 euro, varvid sparandelen och statsgaranti beloppet sammanlagt uppgår till 32 500 euro, dvs. 32 procent av bostadens värde. I fall som exempel fallet vore det alltså nog, om banken godkänner ett säkerhetsvärde för bostaden på 68 procent, vilket oftast också är fallet.

Om bostadens säkerhetsvärde inte är tillräckligt, kan ytterligare säkerhet behövas, såsom borgen av en privatperson (ofta föräldrar) eller någon annan typ av pant. En dylik situation kan uppstå till exempel om bostadens köpepris markant skiljer sig från dess marknadsvärde, och om bostadsköparens möjligheter till permanent sysselsättning på orten är dåliga.

Statens borgen är en sekundär säkerhet. Om man med realiseringspriset för bostad inte kan täcka bankens lånefordringar, betalar staten banken den lagenliga borgenssättningen.

För borgen uppbärs en borgensavgift som är 2,5 procent av borgens belopp. (Om staten betalar räntestöd för lånet debiteras ingen borgensavgift). Bankerna erbjuder också sina klienter olika bankgaranti produkter.

BSP-avtal¹⁷⁷

Bostadssparande

BSP (= bostadssparpremie) är ett system för bostadssparande. Det är avsett som stöd för unga människor mellan 18 och 30 år som har tecknat ett bostadssparavtal med banken för att köpa sin första bostad. Alla i denna ålder kan börja bostadsspara inom BSP-systemet, och där ingår ingen social behovsprövning. Själva köpet av bostaden omfattar inga åldersbegränsningar. I systemet ingår som separata delar en av banken betald ränta som är högre

¹⁷⁷ Se: Statens Miljöförvaltning, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=803&lan=sv>

än för ett ordinärt bankkonto och en därtill ansluten tilläggsränta för spartiden (vardera skattefria), en skälig ränta på lånet, statens räntestöd för räntan på lånet samt en statsgaranti för räntestödslånet, för vilken ingen garantiavgift uppbärs.

Tabell 7: Räntestödslån som beviljats åren 2010 och 2011 inom ramen för BSP-systemet

Geografiskt område	Antal lån	Genomsnittlig storlek av räntestödslån, euro
<i>Hela landet</i>		
År 2010	2 001	93 600
År 2011 ¹⁷⁸	5 000	91 600
<i>Landsbygdskommuner¹⁷⁹</i>		
År 2010	69	77 900
År 2011 ¹⁸⁰	180	77 200

Orsaken till att det år 2011 beviljades klart fler BSP-räntestödslån än år 2010 var att det året var det sista år under vilket man utöver räntestöd också kunde få bostadssparpremier vilka hade införts som ett konjunkturspolitiskt instrument år 2009.

Som det framgår av Tabell 7 är antalet räntestödslån som genom BSP-systemet årligen beviljats i landsortskommunerna relativt lågt. Detta beror sannolikt huvudsakligen på att de som på landsbygden skaffat sin första bostad har kunnat ordna sin bostadsfinansiering utan att de behövt bostadsspara på förhand. Delvis beror detta också på att bostädernas prisnivå där ofta är ganska rimlig.

I bakgrunden ligger dock också en ändring i lånefinansieringskulturen i hela landet, dvs. att bankerna nu i en avsevärt större utsträckning än ännu i början av 1980-talet är beredda att bevilja bostadslån utan förhandssparande.

Nedan behandlas villkoren för BSP-systemet och systemets funktion mera i detalj.

Låntagaren tecknar ett avtal med banken där man lovar spara minst 10 procent av bostadens pris. Banken lovar ge lån när man nått sitt sparmål. Villkoren för BSP-räntestödslånet är förmånliga och staten bjuder på en del av räntorna.

På BSP-kontot skall man under minst åtta kvartal sätta in 150 – 3 000 euro per kvartal. Depositionerna behöver inte ske under alla på varandra följande kvartal. Till sparandelen räknas också den ränta som betalas på depositionerna och den kapitaliserade tilläggsräntan.

BSP-avtal kan justeras under spartiden. Ett BSP-avtal kan också överföras till en annan bank, och man kan ta lånet i en annan bank än den som mottagit depositionerna. Också andra medel än de som satts in på BSP-kontot får användas för bostadsköpet. Dessa medel räknas dock inte som sparad andel av BSP-kontot.

Medlen på BSP-kontot får inte lyftas förrän villkoren i avtalen uppfyllts och deponenten har undertecknat ett avtal om bostadsköp eller börjat bygga sin bostad.

¹⁷⁸ Uppskattning

¹⁷⁹ Se fotnot 176 för en beskrivning

¹⁸⁰ Uppskattning

Bostaden får köpas då minst hälften av de avtalade posterna i BSP-avtalet deponerats. Ett separat avtal kan behövas för eventuell temporär finansiering. Också ett tomtköp, som ingår i ett egnaheimsprojekt kan ske inom ramen för BSP-avtalet.

Avtalet förfaller om deponenten i förtid lyfter pengar från BSP-kontot eller köper en bostad.

Banken betalar 1 procent ränta på besparingarna. Därtill betalar banken en tilläggsränta på 2- 4 procent när deponenten nått sitt sparmål och köpt en bostad eller fått sitt småhus klart. Sådan tilläggsränta betalas enbart under det år då depositionen gjorts, därefter under högst fem därpå följande kalenderår.

Både depositionsräntan och tilläggsräntan är skattefria.

Räntestödslån

Banken beviljar BSP-lån för högst 90 procent av bostadens pris. Lånet eller en del därav kan godkännas som räntestödslån. Maximibeloppen för räntestödslån varierar mellan 100 000 och 145 000 euro beroende på kommuntillhörighet enligt följande:

1. Helsingfors: 145 000 euro
2. Esbo, Vanda, Grankulla: 125 000 euro
3. Övriga kommuner 100 000 euro

Lånetiden för ett räntestödslån är högst 25 år. Låntagaren kommer överens med banken om räntor och amorteringar på räntestödslånet. Banken skall bevilja räntestödslån till en lägre ränta än den som tillämpas på övriga lån för en första bostad. I samband med räntestödslånet får de amorteringsfria åren vara högst två. De begränsningar som gäller villkoren för räntestödslån tillämpas inte på den del av bostadslånet som överstiger gränserna för vad som godkänns som räntestödslån.

För BSP-räntestödslån kan man utan speciell ansökan få begränsad statsborgen för ägarbostadslån.

Staten betalar en del av BSP-lånets räntor under de första 10 åren. 70 procent betalas i räntestöd på den del av årsräntan för räntestödslånet som överstiger 3,8 procent av det återstående lånekapitalet.

Exempel: Om hela räntan är 5,8 procent betalas räntestöd med 70 procent av skillnaden mellan 5,8 och 3,8 procentenheter, dvs. 1,4 procent. $((5,8-3,8) \times 0,7 = 1,4)$

Gifta par och personer som bor i en gemensam bostad har rätt till högst ett räntestöd, även om de håller sig med separata lån. Om två personer som äger var sin BSP-bostad skaffar sig en gemensam bostad, justeras lånens sammanlagda belopp så att de motsvarar det maximala lånebelopp som gäller den dag då den gemensamma bostaden köps.

Åldringars och handikappades bostäder

För att få understöd förutsätts att bostaden är i permanent användning som bostad året om och att åtminstone en person i hushållet är minst 65 år eller handikappad. Hushållets inkomster får inte överstiga de fastställda inkomstgränserna och hushållet får inte ha förmögenhet i sådan utsträckning att det skulle kunna reparera bostaden utan understöd. Understödet storlek är högst 40 procent av de godkända reparationskostnaderna. Understödet kan i undantagsfall vara högst 70 procent om åldringen eller den handikappade annars vore tvungen att omedelbart flytta hemifrån för gott på grund av rörelsehinder eller för att man

inte kan ge honom social- och hälsovårdstjänster i bostaden. Frontveteraner eller änkor till frontveteraner kan i undantagsfall få veterantillägg, högst 30 procent.

Understödet beviljas av kommunen. Innan arbetena påbörjas måste man ha fått beslut om att understöd beviljats. Bostaden skall vara i bruk som bostad för handikappade eller åldringar i minst fem år efter att understödet beviljats.

4.4.4 Finansieringsexempel

Nedan sammanfattas tre finska bankers svar på tre fingerade bostadsfinansieringsexempel.

a) En familj vill bygga ett nytt hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Produktionskostnaden är 200 000 euro och bedömt marknadsvärde är 40 000 euro.

Bank 1:

Endast få vågar börja bygga ett nytt hus i glesbygden, t.ex. i Hyrynsalmi. Den som bygger måste vara övertygad om att han bygger huset för sig och sin familj med tanke på resten av livet, och att objektet kommer inte att säljas i framtiden. Byggaren är också beredd att ta ett jobb på någon annan ort utanför det egna landskapet. I annat fall byggs objektet på bygdens centralort där egnahemshusen bevarar sitt värde bättre.

Banken lånar ut ett belopp som motsvarar 85 procent av kostnaderna. Objektet duger som säkerhet till 70 procent av det gängse värdet. Detta innebär att byggaren ska ha också annan säkerhet (t.ex. säkerhet för bostadskrediten 2 x 25 000 euro och säkerhet eller borgen som lämnats av en utomstående). Det marknadsvärde, 40 000 euro, som nämns i exemplet är dock i underkant. Värdet på en ny bostad fastställer vi här i finska glesbygden vid minst 100 000 euro, och om objektet är beläget vid en sjö eller en älv kan marknadsvärdet vara t.o.m. 200 000 euro.

Bank 2:

Det ovan nämnda finansieringsexemplet känns mycket främmande inom vårt verksamhetsområde, och vi känner inte några liknande finansieringsprojekt från vår "närhistoria", varför svaret blir teoretiskt. I praktiken skulle vi med kunden noggrant gå igenom utbudet på eventuella köpobjekt inom området samt kundens motiveringar till att genomföra ett sådant finansieringsprojekt som nämns i exemplet.

En realistisk och pålitlig kostnadskalkyl utgör utgångspunkten för ett positivt finansieringsbeslut. Det viktigaste elementet i ett finansieringsbeslut är å andra sidan att kunden fortlöpande har tillräcklig betalningsmån i förhållande till familjens levnadskostnader samt ett utgångsläge, där vi undersöker kredithistoriken och kundens aktuella ekonomiska ställning. Finansinspektionen råder i sin anvisning (Dnr 17/499/2010) bankerna att sörja för kundernas förmåga att betala krediten, särskilt i tider med stigande räntor. I anvisningen uppmanas bankerna att i bostadsfinansiering undvika belåningsgrader över 90 procent i förhållande till det verkliga värdet på det belånade objektet annat än i mycket exceptionella fall.

Vi utgår från att kundrelationen och kredithistoriken är i sin ordning och att betalningsmånen är fortlöpande tillräcklig. I ett sådant fall kan vi överväga att bevilja finansiering enligt följande:

Projektet kan finansieras upp till det fulla marknadsvärdet, dvs. 40 000 euro, under förutsättning att finansieringen får en tillräckligt hög kreditklass enligt vår interna klassificering. Resten och samtidigt huvuddelen av projektfinansieringen blir då självfinansieringsandel. I detta fall utgörs säkerheten endast av objektet och de säkerheter i fastigheter som är bundna till det.

Bank 3:

Den beskrivna situationen är helt teoretisk inom vår banks verksamhetsområde, eftersom nybyggena bibehåller sitt värde betydligt bättre än i det fall som beskrivs i exemplet. Bankerna kan använda minst 70 procent av byggnadskostnaderna som värde på säkerheten. Detta innebär att ett nybygge med ett värde på 200 000 euro har ett marknadsvärde på minst 140 000 euro. Ett projekt som beskrivits i exemplet ovan skulle säkerhet ingen genomföra, varken en kund eller banken. Kravet på egen finansiering skulle vara så högt att i praktiken skulle ett dylikt projekt troligen inte genomföras. Men som det redan konstaterats ovan, motsvarar inte exemplet i frågan enligt vår uppfattning verkligheten inom bankens verksamhetsområde.

Dessutom kan det tilläggas att det uppförs relativt få nya bostadsbyggnader i glesbygden. Majoriteten av nybyggena genomförs på lantgårdar eller gårdar som bedriver annan företagsverksamhet varvid gårdshelheterna och deras värde är betydligt större än värdet på enskilda bostadsbyggnader. Gårdarna har utöver byggnader också åker- och skogsmark.

b) En familj vill köpa ett befintligt äldre hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Köpesumman är 35 000 euro vilket också är marknadsvärdet.

Bank 1:

Objektet kan lånefinansieras i dess helhet. Objektet utgör säkerhet till krediten upp till 70 procent av köpeskillingen. För den resterande delen ska kunden ordna utomstående säkerhet enligt ovan.

Bank 2:

Vi utgår från att kundrelationen och kredithistoriken är i sin ordning och att betalningsmånen är fortlöpande tillräcklig. I ett sådant fall kan vi överväga att bevilja finansiering enligt följande:

Om statsborgen för ägarbostäder används som tilläggssäkerhet, kan finansieringsandelen i det föregående exemplet vara högst 10 000 euro större. Därvid utgör kostnadskalkylen en grund för användning av borgen.

Bank 3:

Bankens andel av finansieringen är 24 500 euro mot det köpta objektet. Om ett större lån behövs, krävs annan säkerhet i fastigheter och/eller statsborgen, kreditgaranti eller personlig borgen etc. som tilläggssäkerhet.

c) En familj vill renovera ett äldre hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Renoveringskostnaden är 50 000 euro och bedömt marknadsvärde efter renovering är 35 000 euro.

Bank 1:

Samma svar som på fråga a).

Bank 2:

Vi utgår från att kundrelationen och kredithistoriken är i sin ordning och att betalningsmånen är fortlöpande tillräcklig. I ett sådant fall kan vi överväga att bevilja finansiering enligt följande:

1. Finansiering till ett värde av högst 24 500 euro kan beviljas utan någon annan tilläggssäkerhet, vilket innebär att annan säkerhet som godtas av banken ska ordnas för den resterande delen av lånet.

2. Projektet kan finansieras upp till det fulla marknadsvärdet, dvs. 35 000 euro, under förutsättning att finansieringen får en tillräckligt hög kreditklass enligt vår interna klassificering. Den resterande delen av finansieringen utgör självfinansieringsandel.

Säkerheterna fastställs, och ska uppvisas innan projektet inleds, i samband med finansieringsbeslutet.

Projektet kan också finansieras genom att uppvisa fortlöpande en tillräcklig betalningsförmåga i kombination med annan utomstående säkerhet, vilket anses vara det mest sannolika alternativet. Finansieringen bestäms då utöver betalningsförmågan dessutom på basis av värdet på annan till buds stående säkerhet.

Säkerheterna fastställs innan projektet inleds i samband med finansieringsbeslutet.

Bank 3:

Inte heller denna situation motsvarar verkligheten, jämför med vårt svar på fråga a).

Överenskommelse om säkerheterna för finansieringen träffas vanligtvis redan innan ett projekt inleds för att finansieringsfrågan i dess helhet ska vara klar för både kunden och banken redan när projektet inleds.

Så som vi konstaterade i svaret på fråga a), skulle de flesta inte alls genomföra ett dylikt projekt, om renoveringskostnaderna och utvecklingen av fastighetens värde skiljde sig så mycket från varandra.

De frågeställningar som tas upp här utgör inte något betydande problem inom vår banks verksamhetsområde. Enligt vår åsikt lyckas man ordna finansiering för byggnads- och renoveringsprojekt på bra sätt. Ett större problem än säkerheterna är enligt vår mening kundernas förmåga att sköta krediterna och bl.a. möjlighet att förbereda sig på stigande räntenivå. Vid mindre projekt (grundlig renovering) är behovet av finansiering och de därmed förenade riskerna, såsom ränterisken, ofta mindre än vid köp av dyrare bostäder i större tillväxtcentra.

4.4.5 Aktuella frågor i debatten

Forskningsläget

Forskningen kring bostadsfinansiering i Finland har inte på länge tagit upp frågor i anslutning till förvärv av ägarbostäder på rurala orter eller i glesbygden. Däremot har de statliga bostadsmyndigheterna följt med de problem som gäller användningsgraden och låneskötseln för hyreshus som fått statsstöd (s.k. ARA-hyresbostäder), och man har gått in för att minimera de kostnader som staten och kommunerna orsakas.

Även om forskningen kring ägarboende särskilt på landsbygden varit knapphändig, är nog en del av forskningen kring ägarboende i allmänhet relevant också här. Som exempel kan nämnas forskningen kring finansiering och kreditrisker i samband med lånefinansiering av ägarbostäder. Här kan hänvisas bland annat till Finlands Bank, Finansinspektionen och Finansbranschens Centralförbund.

Policydebatt

En av miljöministeriet tillsatt arbetsgrupp

En arbetsgrupp vid miljöministeriet (AKKU-gruppen) presenterade år 2010 ett betänkande på svenska kallat ”Utvecklande av bostadsbeståndet utanför tillväxtcentra”¹⁸¹. Arbetsgruppen hade tillsatts i enlighet med regeringsprogrammet för den föregående regeringen.

Arbetsgruppen hade till uppdrag att granska problemen i anknytning till bostadsområden utanför tillväxtcentrumen som helhet, och i synnerhet det ARA-bostadsbestånd där användningsgraden sjunkit anmärkningsvärt. Arbetsgruppen skulle lägga fram förslag till hur bostadsbeståndet kunde anpassas och utvecklas för att motsvara efterfrågan, och hur hyreshussamfundens verksamhetsförutsättningar kunde förbättras. Arbetsgruppen skulle också bedöma omfattningen av riskerna i anslutning till bostadsbeståndet och den framtida utvecklingen med tanke på statens riskhantering och samtidigt avväga hur de nuvarande stödåtgärderna fungerar och hur de eventuellt behöver utvecklas. Arbetsgruppen koncentrerade sig på bostadsbeståndet i de kommuner där den prognostiserade befolkningsminskningen kommer att vara över två procent under de följande tio åren.

I betänkandet anförts bl.a. följande:

”I kommuner med minskande befolkningsunderlag är utbudet på bostäder större än efterfrågan, och bostadspriserna sjunker. Särskilt områden med flervåningshus förlorar sin konkurrenskraft på bostadsmarkanden, vilket återspeglas i efterfrågan på hyresbostäder.[...]”

Efterfrågan på hyresbostäder minskar också på grund av det ökade utbudet av ägarbostäder och särskilt enfamiljshus samt av den sjunkande prisnivån. Dessutom sänker den låga räntenivån tröskeln till anskaffning av ägarbostäder.

Med tanke på hur den minskande bostadsmarknaden utvecklas är det viktigt hur förberedelserna för den kraftiga ökningen av seniorbefolkningen sköts. Majoriteten av seniorbefolkningen bor i ägarbostäder, oftast i egnahemshus. De som flyttar in till centra, närmare servicemöjligheterna, behöver tillgängliga och trygga bostäder. I stagnerande områden är det en särskilt viktig fråga hur åldringarnas boende ordnas.”

Arbetsgruppens förslag gällde kommunernas roll i bostadssektorn, förutseende och planmässig fastighetsskötsel för hyresbostadsbeståndet, utveckling av stödåtgärder och annat utvecklande av stödsystemen. För kommuner med en minskande befolkning föreslår arbetsgruppen bl.a. ett utvecklingsprogram för ARA-hyreshussamfund och servicehussamfund i föreningsform, vars syfte skulle vara att anpassa bostadsbeståndet för att motsvara efterfrågan, och samtidigt minska riskerna för staten. Det föreslås att statens stödåtgärder ska utvecklas för att bättre kunna förutse ekonomiska svårigheter.

I praktiken koncentrerades alla de konkreta förslag arbetsgruppen kom med till att förebygga problem i det statsstödda beståndet av hyresbostäder, förbättra riskhanteringen och lägga fram åtgärdsförslag beträffande dessa hus. Man torde kunna tolka situationen så att arbetsgruppen inte såg några särskilda problem i samband med ägarbostäder på rurala orter. I och för sig hade arbetsgruppens mandat gett möjligheter till en mer omfattande granskning också av ägarbostäderna.

¹⁸¹ Miljöministeriet, (2011), ”Asuntokannan kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella” (*Utvecklande av bostadsbeståndet utanför tillväxtcentra*), i Ympäristöministeriön raportteja, 12/2011. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=378959&lan=fi> Se presentationsblad på svenska, sid: 61.

Däremot har en rad åtgärder redan tidigare föreslagits och genomförts för att ge äldre och andra rörelsehämmade bättre möjligheter att fortsätta att bo hemma så länge det går.

Finansinspektionens ställningstaganden

Även den allmänna diskussionen kring risker i samband med ägarbostadslån har relevans när det gäller landsbygds kommunerna. I sammanhanget kan man exempelvis hänvisa till resultatet av en sampelundersökning som Finansinspektionen publicerade 2011-04-14. Undersökningen visar att en beaktansvärd del av de lån som beviljats för inköp av en första bostad hade en låneandel på över 90 procent (och i vissa fall en kreditnivå på över 100 procent). Enligt Finansinspektionen hade en del av dessa krediter beviljats låntagare med svag betalningsförmåga.

Finansinspektionen har också särskilt uppmärksammat att en bred användning av lån med variabel ränta innebär en avsevärd ränterisk. Finansinspektionen rekommenderar därför att bankerna i sina beräkningar över betalningssäkerheten skall använda en kalkylerad ränta på sex procent och en lånetid på högst 25 år.

Särskild uppmärksamhet ägnade Finansinspektionen sådana fall där en hög, 40 procent, utgiftsandel i låneskötseln är kombinerad med inkomster lägre än genomsnittet.

I sin granskning hänvisar Finansinspektionen till sitt Tillsynsmeddelande 8.6.2010, där Finansinspektionen gav följande rekommendation:

”Med beaktande av de exceptionella riskerna för kunderna i det rådande konjunkturläget uppmanar FI bankerna vidare att betona vikten av en tillräcklig självfinansiering och förhålla sig restriktivt till belåningsgrader över 90 % i privatbostadsfinansieringen. (Belåningsgraden erhålls genom att bolånebeloppet divideras med marknadspriset för finansieringsobjektet). FI framhåller att beslut om lån med en högre finansieringsgrad än vad som rekommenderas ska föregås av en särskilt noggrann gemensam bedömning med kunden av dennes betalningsförmåga och säkerhetsställning. Vidare rekommenderar FI att sådana beslut fattas på en högre kreditbeslutsnivå inom organisationen.”

Betydelsen av kundens betalningsförmåga betonas bl.a. i Finansinspektionens standard 4.4a, där det konstateras:

”Kredit skall i regel inte beviljas om kunden saknar förutsättningar att återbetala krediten på annat sätt än genom realisering av säkerheten.”

Finansinspektionen konstaterar i en presskommuniké daterad 14.4.2011:

”Finansinspektionen kräver att bankernas styrelser lämnar en redogörelse över på vilket sätt bankerna ska korrigera de upptäckta bristerna och försäkra sig om att de i framtiden iakttar Finansinspektionens anvisningar. Det är nödvändigt för bankerna att förhindra speciellt sådana situationer i vilka svag betalningsförmåga förenas med en hög belåningsgrad. Finansinspektionen övervakar också i fortsättningen genom inspektioner praxis på vilka bankerna beviljar bostadskrediter och fortsätter med stickprovsundersökningarna.”

I de dokument som nämns ovan tar Finansinspektionen inte alls upp de bostadslån som beviljats i glesbygden. Detta tyder på att sådana krediter inte utgjort något särskilt problem. Men det är i detta sammanhang skäl att ta upp att det i det första citatet ovan sägs att beräkningen av belåningsgraden ska bygga på objektets marknadspris (alltså inte på köpepri-

set, om de är olika). Likaså minskar betoningen av den boendes betalningsförmåga kreditrisken i fråga om glesbygdslånen.

Internationellt sett ligger bostadslånens kreditrisker i Finland inte på någon hög nivå. En antydning om detta föreligger i att antalet tvångsrealiserade bostadssäkerheter, enligt de uppgifter Finansinspektionen fått av bankerna, år 2010 uppgick till 445.

Skatteavdraget av räntekostnaderna för bostadslån

Till slut är det som en del av policydebatten skäl att nämna rätten till skatteavdrag för räntorna på bostadslån. Denna debatt har kretsat kring fyra synpunkter:

1. Rätten till skatteavdrag för räntor ökar efterfrågan på bostäder särskilt i tillväxtcentra och har i områden där utbudet är begränsat bidragit till att höja bostadsprisnivån
2. Rätten till skatteavdrag är inte effektivt inriktad enligt den bostadspolitiska målsättningen, utan kommer snarast de högre inkomstklasserna till godo, eftersom deras genomsnittliga lån är större än i andra inkomstgrupper
3. Den statsekonomiska betydelsen av skatteavdragen för räntor är avsevärd och har klart större betydelse än de flesta andra bostadspolitiska stödformer
4. Rätten till skatteavdrag för räntor på bostadslån leder till ojämlig behandling av personer som bor i ägar- respektive hyresbostäder.

Delvis till följd av denna diskussion innehåller statsbudgeten för 2012 följande passusar om begränsning av rätten att göra skatteavdrag för räntorna på bostadslån:

”För att beskattningen av dem som bor på hyra och dem som bor i ägarbostad ska bli enhetligare införs det stegvis under valperioden en måttfull begränsning av rätten att dra av räntorna på bostadslån.”¹⁸²

”Enligt förslaget ska ränteavdraget för bostadslån begränsas så att 85 % av räntan på ett bostadslån är avdragsgillt år 2012, 80 % år 2013 och 75 % år 2014.”¹⁸³

Konsekvenser för tillväxt och utveckling

Prisnivån för bostäder på orter av landsortskaraktär är allmänt taget mycket skälig. Då räntorna stabiliserats till en betydligt lägre nivå jämfört med tidigare perioder, och då de lånemöjligheter som bankerna erbjuder verkar fungera tillräckligt väl, synes bostadsfinansieringen inte utgöra något hinder för företag på landsorten att expandera.

Inom ramen för det existerande bostadsbeståndet har det varit möjligt att tillfredsställa efterfrågan på hyresbostäder både med vanligen kommunalt ägda ARA-hyresbostäder och med hyresbostäder som ägs av privatpersoner. På de flesta orter finns ett kontinuerligt utbud av sådana, och hyresnivån är mycket skälig.

I fall där det funnits efterfrågan på ägarbostäder har också radhus och små våningshus byggts utan att staten eller kommunen har deltagit i produktionen. Dessa bostäder har huvudsakligen köpts av äkta par i pensioneringsåldern, och i detta sammanhang har särskild uppmärksamhet ägnats husens och bostädernas funktion med tanke på rörelsehämmande.

¹⁸² Finansministeriet, *Statsbudgeten 2012*, Avdelning 11: Skatter och inkomster av skattenatur, sid: 1
Jmfr. också *Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering*, (2011-06-22), sid: 13

¹⁸³ Finansministeriet, *Statsbudgeten 2012*, Avdelning 11: Skatter och inkomster av skattenatur, sid: 5

Det primära målet har i alla fall varit att ålderstigna personer skall kunna fortsätta att bo hemma. Denna möjlighet har understötts bland annat med statliga reparationsbidrag, som uppgår till högst 40 procent av de godkända reparationskostnaderna.

Likaså har byggandet av hyreshus avsedda för äldre personer fortsatt där efterfrågan på bostäder för rörelsehämmade åldringar inte har kunnat tillfredsställas på annat sätt. För sådana hus beviljas både statligt räntestöd och direkta bidrag.

Allt som allt kan konstateras att finansieringen av såväl ägarbostäder som hyresbostäder på orter med rural karaktär har fungerat helt tillfredsställande. Det finns statsgaranti och ett särskilt BSP-system avsedda för dem som förvärvar sin första bostad. Eftersom bostädernas låga säkerhetsvärde kan leda till vissa svårigheter vid bankfinansiering, blir det ibland nödvändigt att tillgripa persongarantier som – vanligtvis – föräldrarna ger som ett mindre inslag i säkerhetssystemet. Också detta slags verksamhet är allmänt godkänd och har inte utgjort något hinder för utvecklingen av kommunerna.

Diskussioner om nya eller förändrade åtgärder, regleringar, dispenser etc.

Det har ofta förekommit att kommunerna försökt fördröja befolkningsminskningen genom att gynna ombyggnad av befintliga fritidshus lämpade för boende året om, så att sommarvästerna kan flytta in till och permanent bosätta sig på orten. Kommunerna skulle få ökade skatteintäkter, och de statsandelar för basservicen i kommunen som betalas enligt befolkningsunderlaget skulle också öka. Aktiva människor skulle bringa med sig sitt kunnande och sina kontaktytor till kommunen, vilka skulle kunna utnyttjas i utvecklandet av kommunen.

Å andra sidan medför nya invånare, såväl barnfamiljer, människor i medelåldern som äldre människor, kostnader för kommunen. Det största bekymret enligt den offentliga debatten gäller de ökade sjuk- och hälsovårdskostnader som äldre människor eventuellt kan orsaka medan de blir allt äldre.

Det att fastighetsskatten lyftes ut ur systemet för utjämning av kommunernas skatteinkomster vid ingången av 2012 resulterade i att kommuner med många fritidshus hör till dem som får den största nyttan av reformen. Stadsandelen för Gustavs, som är den kommun som har det relativt sett största antalet semesterstugor i landet, höjdes med cirka fyra kommunalskatteprocentenheter. (Se även avsnitt 6.1, Tabell 10).

Den stadiga ökningen av distansarbete som på deltid utförs i fritidshusen och det faktum att de stora åldersklasserna nu pensionerar sig gör att människor bor i sina fritidsbostäder allt längre perioder. Då vistelsen i fritidshuset tidigare varade kanske fem veckor och ett antal veckoslut, används huset nu enligt modellen för det nya fritidsboendet allt oftare året runt. Många pensionärer tillbringar halva året i sitt fritidshus. Detta har en stor betydelse för kommunerna, byarna, näringslivet och särskilt för bevarandet av butikstjänster på landsbygden.

Centrala rapporter, utvärderingar etc.

Finansministeriet, *Statsbudgeten 2012*, Avdelning 11: Skatter och inkomster av skattenatur (Finland):
http://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp?lang=sv&file=/2012/TAE/ruotsi/os11/os11_1.pdf

Lujanen M (ed), (2004), *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nord 2004:7. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Miljöministeriet, (2011), ”Asuntokannan kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella” (Utvecklande av bostadsbeståndet utanför tillväxtcentra), i *Ympäristöministeriön raportteja*, 12/2011.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=378959&lan=fi>

Skatteförvaltningen, (2012), *Handbok i personbeskattningen 2012, Skatteår 2011*, Skatteförvaltningens publikation 43R. 12.

4.4.6 Sammanfattning

Omedelbart efter kriget var det av central betydelse att boendet och levnadsförhållandena organiserades för de ca 450 000 personer som flyttade in från Karelen och andra områden som tagits över av Sovjetunionen. I detta syfte vidtog de statliga myndigheterna omfattande åtgärder i olika delar av landet, särskilt på landsbygden, för att få till stånd små lantbruk och bygga bostäder på lägenheterna. Ett exempel på detta är att omkring 60 procent av de bostäder som påbörjades år 1950 fått lån av medel som beviljats till lantbrukslägenheter. Ett storskaligt stöd till uppförandet av små lantbrukslägenheter fortsatte också efter att de invandrade blivit bosatta, och byggandet av bostäder på landsbygden, som av jord- och skogsbruksministeriets underlydande förvaltning riktades till landsbygden, hölls på en hög nivå ända till slutet av 1950-talet.

På 1950- och 1960-talen inleddes det en omfattande byggnadsverksamhet också i tillväxtcentra. Denna bestod i ökande grad av flerfamiljshusbyggande. Projekten var huvudsakligen ägarbostäder och byggandet av dem stöddes genom statliga s.k. aravalån. Verksamheten var förenad med ett omfattande system för bosparande som för sin del stödde banksystemets och i bredare perspektiv hela samhällets utveckling. De små gårdarna på landsbygden kunde inte erbjuda utkomst för en stor del av de människor som bodde på sådana gårdar särskilt i östra Finland och norra Finland. Då det samtidigt rådde brist på arbetskraft inom den svenska industrin resulterade detta i att drygt 300 000 människor som var bosatta i de ovan nämnda regionerna flyttade till Sverige huvudsakligen i slutet av 1960-talet.

På 1970-talet uppstod det också i Finland ett behov av att öka produktionen av hyresbostäder i tillväxtcentra. Av denna anledning riktades aravalånen i en ökande grad till byggandet av hyresbostäder. Från mitten av nämnda årtionde började också allt större uppmärksamhet fästas vid bostadsproduktionens kvalitet och också vid renoveringen av bostadshus.

I slutet av 1980-talet började bankerna till följd av liberaliseringen av finansmarknaden rentav truga ut lån, och de erforderliga självfinansieringsandelarna sjönk snabbt.

Detta ledde till att man så småningom kunde slopa de statliga lånen och gå över till räntestödsfinansiering som var förenad med statsgaranti. Då det rådde en konstant brist på hyresbostäder, särskilt i tillväxtcentra, övergick man inom statens räntestödsfinansiering att nästan enbart stödja byggandet av hyresbostäder. Samtidigt började man också i en allt större utsträckning stödja byggandet av bostäder åt särskilda grupper av människor såsom de äldre och de bostadslösa.

Vid sidan av att man i landsortskommunerna fortsätter att bygga bostäder åt äldre är man där tvungen att fästa konstant uppmärksamhet vid det faktum att en del av hyresbostäder som fått statligt stöd inte utnyttjas till fullo.

Denna förändring på bostadsmarknaden syns också tydligt i regeringens bostadspolitiska åtgärdsprogram där det konstateras bl.a. följande:

Regeringens bostadspolitiska åtgärdsprogram för åren 2012-2015 (3.5.2012)¹⁸⁴

”Syftet med regeringens bostadspolitik är att trygga en socialt och regionalt balanserad och stabil bostadsmarknad, tillgodose boendebelöven i fråga om grupper med särskilda behov och utveckla boendekvaliteten. Genom bostadspolitiken främjas bostäder till rimliga priser samt alla befolkningsgruppers möjligheter till ett med tanke på livssituationen lämpligt boende, en hållbar utveckling, en fungerande arbetsmarknad och invånarnas möjlighet till påverkan. Syftet är att öka produktionen av hyresbostäder avsedda för i synnerhet personer med små och medelstora inkomster.”

”Utveckling av bostadsbeståndet utanför tillväxtcentra [...] I samarbete med Statskontoret och Kommunförbundet handleder ARA kommuner med sjunkande invånarantal i uppgörandet av en kommunal bostadsplan eller vid behov en gemensam bostadsplan för ett mer omfattande område. Med hjälp av bostadsplanen skaffar man föregripande beredskap bland annat för problem som uppstår på grund av underutnyttjande. Planen omfattar bland annat ett utvecklingsprogram för ARA-hyreshus och servicehussammanslutningar på basis av vilket sammanslutningar planenligt utvecklar sitt bostadsbestånd så att det motsvarar efterfrågan.”

4.5 Sammanfattning finansiering

Introduktion

Professor Stellan Lundström introducerar finansieringskapitlet med att kortfattat beskriva det ramverk som gäller för bostadsfinansieringsfrågor i allmänhet samt mer specifikt för landsbygdsområden. De två grundläggande frågor som kan sägas fånga marknadens riskbedömning inför finansiering av bostäder är *subjektbedömning* och *objektbedömning*. Det förstnämnda är en bedömning av låntagarens ekonomi, dvs. möjligheter att sköta betalningar av räntor och amorteringar. Det sistnämnda handlar om säkerheten i objektet, dvs. husets marknadsvärde. Om något oförutsett skulle hända och låntagaren inte förmår fullgöra sina åtaganden, vilket värde kan då huset bedömas ha på en öppen marknad vid försäljning?

Lundström menar att landsbygds bostadsmarknad skiljer sig väsentligt från storstadens. En tydlig skillnad är att prisnivåer och prisutveckling försvårar nyproduktion och skapar trögheter på bostadsmarknaden. En diskussion om detta kräver att finansieringsfrågorna sätts in i ett större sammanhang tillsammans med frågor om planering, byggande och förvaltning.

Lundström identifierar fyra risker förknippade med bostäder och byggande i glesbygd: likviditetsrisk, kapitalrisk, kreditrisk samt en hyres- och vakansrisk för hyresfastighetsägaren. För att hantera dessa risker ser Lundström fem tänkbara lösningar: (i) Den nyproduktion som sker, förläggs till så *attraktiva lägen* som möjligt (naturläge, service, kommunikationer etc.) för att säkra marknadsvärdet. (ii) Minska osäkerheten i riskbedömningar genom en *enkel och tydlig plan- och byggprocess*. (iii) Utgå från det befintliga bostadsbeståndet och anpassa regelverk och skattesystem så att incitamenten för *optimalt nyttjande* ökar. (iv) Förbättra *incitament och regelstrukturer* med syftet att reducera finansiella risker, t.ex. premiera ökad andel eget kapital, införa amorteringskrav på toplån, införa statliga kreditgarantier för ny- till- och ombyggnad, införa privata eller statliga försäkringar

¹⁸⁴ Regeringens åtgärdsprogram, publicerat på: Statens Miljöförvaltning, ”Bostadspolitiska programmet”, sid:1 och sid: 6. Se: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=227&lan=sv>

för kraftiga prisfall/hyreshöjningar etc. (v) Ett inträde av näringslivet själv genom att lokala företag sluter sig samman och bildar ”*industribofastadsbolag*”. Motivet skulle vara företagets arbetskraftsbehov, vilket i sin tur kräver ett utbud av bostäder som kvantitativt och kvalitativt svarar upp mot efterfrågan. Ett sådant åtagande ligger utanför företagets kärnverksamhet, men engagemanget skulle kunna motiveras med att nyttan av tillkommande arbetskraft värderas högre än riskerna för kapitalförluster.

Trots stora olikheter när det gäller typer av risker är de institutionella systemen i regel likartade för landsbygd och stad samt ”*ofta tankemässigt utformade för stadens förhållande*”, menar Lundström. En iakttagelse som han menar ställer krav på ett institutionellt system som hanterar dessa olikheter i förutsättningar.

Sammanhangets betydelse

Ett av rapportens syften är att beskriva och jämföra de deltagande ländernas ”system” (i detta kapitel bostadsfinansiering) och därmed skapa förutsättningar till lärande. Detta kan dels ske genom att intressanta delar från andra länders strukturer tankemässigt prövas i det egna landets miljö, dels genom att reflektera på det inhemska finansieringssystemets för- och nackdelar i ljuset av motsvarande lösningar i andra länder. Men konkreta regler och åtgärder kan inte betraktas helt isolerade ur sitt sammanhang. När det gäller finansiering måste t.ex. banksystemens utformning finnas med i bilden. Viktiga aspekter är t.ex. hypoteksdelen, sparandemönster, amorteringstider, bankernas riskbedömning (som kan påverkas både av nuvarande finansiell styrka eller av historiska orsaker). Även kulturella skillnader mellan länderna kan påverka finansieringssystemen, t.ex. förväntningar och värderingar som faktiskt finns när det gäller sparande och egeninsatser. Ovanstående är viktiga frågor, men i en rapport som denna, med tre separata sakområden i tre länder, blir bredden för stor för att medge den detaljerade uppmärksamhet som sådana kontextuella faktorer egentligen förtjänar.

Landstexterna

I de tre beskrivande landstexter som följer efter Lundströms introduktion finns många intressanta detaljer. Några av de likheter och olikheter som framträder kommer att kommenteras i detta avsnitt. Andra överlämnas till den intresserade läsaren att fördjupa sig i, t.ex. genom de referenser till relevanta dokument som genomgående lämnats i rapporten.

I de bostadspolitiska målen som presenteras i kapitel tre särskiljer *Norge* sig med sin explicita betoning av att ”*ge folk reell frihet til å velge hvor de vil bo*” och därmed även ”*tilgang til boligfinansiering i hele landet*”. Intressant är att de även har ett formulerat mål (även om det primärt torde avse markplanering) som till stor del sammanfaller med den slutsats Lundström drar i sin sakområdesintroduktion: ”*De må legges til rette for at virkemidler kan brukes olik i distrikt og i byområder*”.

I Norge finns inget system för statliga kreditgarantier, i gengäld finns den statliga Husbanken. Husbanken har ett antal verktyg till sitt förfogande t.ex. ”startlån” och ”grunnlån” som underlättar finansieringssituationen.¹⁸⁵ Det förstnämnda tilldelas via kommunerna som

¹⁸⁵ Räntenivån på dessa lån är i genomsnitt lägre än hos privata banker. Räntan fastställs efter räntan på statspapper i stället för att följa de övriga marknadsräntorna som ofta utgår från 3MND NIBOR. Exempelvis var räntenivåerna per 28 maj 2012 i Husbanken 2,080, medan övriga banker sätter sin ränta utifrån en marknadsränta på 2,32 (3MND NIBOR). I praktiken betyder det en utlåningsränta till kund i storleksordningen 3,5 (beroende på respektive banks prisregler utifrån bedömd risknivå). Se: <http://www.husbanken.no/rente/slik-fastsettes-rentene/>

ger lån med en genomsnittlig lägre ränta än privata banker till bostadsköpare, framförallt till unga och andra som har svårt att få lån i vanliga banker. ”Grunnlån” är ett verktyg för att säkra tillgång till bostadsfinansiering i hela landet, med en indirekt geografisk dimension då låneräntan inte differentieras med hänsyn till pantrisk, vilket ger fördelar till områden med låga marknadsvärden. Ett annat intressant exempel från Norge är den snabba statliga reaktionen på en nyligen (2010) presenterad forskningsrapport om osäkra bostadsmarknader. Rapporten pekade på att ungefär hälften av Norges kommuner hade en sådan struktur på sin bostadsmarknad att den riskerade att hindra utveckling och tillväxt. I statsbudgeten för år 2012 presenterades, med direkt hänvisning till rapporten, en treårig försöksatsning på ”Tilskudd til boligetablering i distriktene”.

I *Sverige* är intrycket att diskussionen om finansieringsproblem för bostäder i landsbygder i huvudsak förs på en lokal och regional nivå. Möjligen därför att problemen blir tydligast på lokal nivå när konkreta händelser i samband med arbetskraftsförsörjning eller in- och utflyttning synliggörs. Lokal bostadsbrist i områden där den generella bilden är bostadsöverskott är kanske svårare att kommunicera i en nationell diskurs där storstädernas ”växtvärk” och bostadssituation av naturliga skäl står i centrum.

Statliga initiativ för att underlätta finansieringen av nya bostäder på svaga bostadsmarknader hanteras i Sverige huvudsakligen av Statens bostadskreditnämnd (BKN) och deras kreditgarantisystem. Omfattningen är dock blygsam, under perioden 1992-2011 har endast 569 garantier utfärdats för nybyggnad av egnahem. Anledningen till det svaga intresset är oklart. Tänkbara förklaringar kan vara låg faktisk efterfrågan, ogynnsam villkorsutformning eller bristande kunskap om systemet. Det förstnämnda går inte att uttala sig om då underlag saknas. Indikationer skulle kunna fås t.ex. genom uppgifter om antal förfrågningar eller låneansökningar till banker där för låga säkerheter (lågt marknadsvärde i jämförelse med produktionskostnad) medfört negativa besked/konkreta avslag eller motsvarande förfrågningar/ansökningar om kreditgarantier till BKN.

När det gäller villkorsutformning pekar vissa på att kraven på säkerhet har satts så höga att garantierna sällan nyttjas av två skäl. Å ena sidan tillstyrks inte garantier om inte fullgoda säkerheter föreligger. Om, å andra sidan, fullgoda säkerheter föreligger är även privata banker villiga att låna ut (utan garantiavgifter). En annan aspekt är att kreditgarantier enbart lämnas vid nybyggnad, inte vid om- och tillbyggnad. Takbeloppet för kreditgarantier beräknade utifrån schablonmetoden i områden med låga marknadsvärden var tidigare lågt och låg betydligt under de faktiska produktionskostnaderna. Det är oklart vad den höjning av schablonbeloppet som regeringen nyligen beslutat får för praktiskt genomslag. Ambitionen är i vart fall någon form av utökad stimulans för nybyggnad av bostäder i landsbygden. Slutligen kan finnas skäl att fundera över vilken kunskap som egentligen finns om kreditgarantisystemet. De banker som Tillväxtanalys kontaktat uppger att kontakter med BKN aldrig eller mycket sällan sker.

Utifrån de uppgifter Tillväxtanalys tagit del av förefaller diskussionen om finansieringsproblem för bostäder i landsbygder inte vara lika utpräglad i *Finland* som i Sverige och Norge. I de fingerade exemplen som presenterades i 4.2.4, 4.3.4 resp. 4.4.4 markerar de finska bankerna att de (låga) marknadsvärden på nybyggda hus som anges känns främmande i deras kontext där ”*nybyggena bibehåller sitt värde betydligt bättre*”. Inga sådana reaktioner kan noteras från de andra länderna. En svensk bank menar t.ex. att ”*oftast ligger marknadsvärdet långt under produktionskostnaden*” för fastigheter i glesbygd. En möjlig

delförklaring till detta som har angetts är att prisnivån i Finland hålls uppe av hög efterfrågan på fritidshus, dvs. befintliga hus för permanentboende (med rätt läge) är eftertraktade på en annan delmarknad som fritidshus.

En annan iakttagelse är att Finland har valt en transparent metod med statsborgen för ägarbostäder. Vem som helst som köper en bostad eller bygger en egen villa får statsborgen för sitt lån. Ansökningarna hanteras (beviljas) av bankerna, behöver inte ansökas separat och har inga inkomst- eller förmögenhetsgränser. Det statliga borgensåtagandet är inte så stort i varje individuellt ärende (normalt 20 procent av 85 procent av köp- eller byggkostnaden), men har i stället en mycket större omfattning i antal ärenden, jämfört med den svenska modellen. År 2011 beviljades t.ex. 21 600 garantier varav 1 600 i landsbygdskommuner. Finland har även ett system för bostadssparande (BSP) avsett som stöd för unga människor mellan 18 och 30 år som har tecknat ett bostadssparavtal med banken för att köpa sin första bostad. Alla i denna ålder kan börja bostadsspara inom BSP-systemet, och där ingår ingen social behovsprövning.

Diskussion

Utgångspunkten är bostäders betydelse för tillväxt och utveckling. Bostadsbrist, oavsett var den uppstår, riskerar att försvåra arbetskraftsförsörjning till befintliga och nya företag samt påverka flyttströmmarna negativt. Olika faser i livet föder dessutom olika behov av bostäder. Unga människor behöver boende när de lämnar föräldrahemmet - för studier eller arbete. Familjer bildas och växer. Äldre människor har andra behov än tonåringar. Ett rimligt mål att diskutera mot är således en *väl fungerande bostadsmarknad*. En bostadsmarknad i balans innebär mer än att utbud och efterfråga rent numerärt är i jämvikt. Läge, storlek, planlösning, standard och pris är också betydelsefulla aspekter. Bostadsfinansiering är ett medel, bland flera att nå ett sådant bostadsmål. Planering, byggprocesser, effektivt utnyttjande av befintligt bestånd är exempel på andra viktiga beståndsdelar.

Även på bostadsmarknader med generellt låga marknadsvärden finns behov av om- och tillbyggnader samt i vissa fall nyproduktion. Kan våra institutionella system hantera detta? Lundström fångar detta i en relevant, grundläggande fråga: *"hur ska vi långsiktigt bygga, förvalta och finansiera bostäder utanför storstadsregionerna på ett sätt som understödjer strävandet efter en positiv landsbygdsutveckling?"*.

I "normalfallet" klarar marknaden att hantera finansiering och riskbedömningar för bostadsförsörjning. För objekt i landsbygder kan däremot svårigheter uppstå. Vad beror då detta på? Den *subjektsbedömning* som bankerna utför, gäller och måste gälla oavsett bostadsobjekt eller geografiskt läge. En låntagare måste givetvis ha en återbetalningsförmåga. Snarare är det *objektsbedömningen* som kan behöva diskuteras och problematiseras. Bankerna behöver ha en rimlig säkerhet för sitt risktagande, vilket normalt klaras via bostadens marknadsvärde. Med andra ord försöker långivarna bedöma vilket värde huset kan ha för andra än den ursprunglige låntagaren. Är det tillräckligt för att kunna fungera som säkerhet för lånet?

Givet att marknadsvärdet får en central betydelse kan en *geografisk dimension* vara relevant att addera. Kan ett marknadspris bedömas likvärdigt i städer och landsbygder? I städer sker många transaktioner vilket ger ett fylligt statistiskt underlag. I landsbygder kan det vara mycket få försäljningar att jämföra med. I tätbebyggda områden är det sannolikt att det finns tämligen uniforma, jämförbara objekt, t.ex. radhus eller lägenheter, avseende ålder, storlek, standard och läge. I landsbygder är sannolikheten snarare större att varje objekt är speciellt. Standard, ålder, teknisk utformning, tomtstorlek, läge, ekonomibyggnad-

der, kommunikationsmöjligheter, jakt- och fiskemöjligheter är bara några av de egenskaper som kan variera avsevärt mellan de fåtal objekt som ska jämföras. I tillägg kan även mer subjektiva skäl ”störa” värderingarna, t.ex. känslomässiga bindningar som närhet till familjemedlemmar eller släktingar. Sammantaget försvårar detta när ett framtida marknadsvärde ska bedömas.

Bankernas fysiska närvaro kan även vara en faktor att beröra. Under senare år har det lokala banknätet tunnats ut i landsbygdsområden pga. rationaliseringar, teknisk utveckling och förändrat befolkningsunderlag. Möjligheterna till kvalitativ information om potentiella låntagare har därmed rimligen försvårats, vilken kan ha betydelse i de fall där marknadsvärdet är lågt och individuell bedömning av kunder blir betydelsefull. Med få banker följer även att konkurrensen på kreditmarknaden lokalt har försämrats.

Förenklat kan en diskussion föras kring tre grupper av bostadstransaktioner: Nyproduktion av småhus och flerbostadshus, finansiering av om- och tillbyggnader i befintliga bestånd samt köp av äldre bostäder.

Det förstnämnda, att *finansiera ett nybygge där produktionskostnaden är betydligt högre än marknadsvärdet*, är det svåraste. I kapitlets finansieringsexempel (se sid: 37, 51 samt 74) är också bankerna i Sverige (med ett undantag) och Finland generellt avvisande. Situationen är kanske något ljusare i Norge där nyttjande av ”grunnlån” och eventuell kommunal medverkan med ”startlån” nämns som möjligheter.¹⁸⁶

Typfall två, *reoveringar och tillbyggnader av befintliga hus* kan vara något lättare. Ur ett strikt ekonomiskt perspektiv saknas anledning att kvalitetshöja sitt hus om inte marknaden bekräftar investeringen genom (minst) motsvarande värdehöjning. Det kan dock finnas situationer där bostadsinnehavaren i praktiken inte väljer en åtgärd av ekonomiska eller estetiska skäl utan snarare inte ser sig ha andra alternativ. Det kan röra sig om hastigt uppkomna skador, akuta energiåtgärder, förändrad familjesituation, otillfredsställande sanitär standard etc. Om bostaden är lågt belånad kan ett banklån med fastigheten som säkerhet fungera. Skulle bostaden redan vara fullt belånad kan problem uppstå. Endera nekas kunden helt eller också kan det möjligen lösas med dyrare blancoutlåning. Banksvaren i våra finansieringsexempel visar störst finansieringsmöjlighet i Norge och mer tveksamheter i Finland och Sverige.

För typfall tre förefaller det rimligt att anta att inga större problem med pantvärde normalt borde uppstå vid *köp av ett befintligt, ”begagnat”, hus*. Om både köparen och säljaren är välinformerade om den lokala prisnivån och agerar rationellt borde rimligen banken inte göra någon annan bedömning om marknadspris än det faktiska försäljningspriset. Lån med bostaden som pant kan därför vara en fungerande lösning. Bankernas svar i de finansieringsexempel som redovisats bekräftar också att detta exempel är det som bankerna hade lättast att finansiera.

Finansieringssvårigheterna ovan kan inte betraktas som ett bankproblem. Bankerna resonerar logiskt utifrån sin objektsbedömning och sina spelregler, där t.ex. rekommendationer från respektive lands Finansinspektion och Baselregler ingår. Ur en ren marknadssynpunkt är det upp till den enskilde bostadsköparen att öka sin egeninsats och/eller tillföra andra

¹⁸⁶ Om lågt pantvärde är ett hinder för finansiering är utgångspunkten att det är ”grunnlån” som ska användas. Startlån är i huvudsak inriktat mot ”svaga” grupper (vanskeligstilte) på bostadsmarknaden. I princip är det dock bara nya bostäder som kan finansieras via ”grunnlån”. Om lånet avser köp av befintlig bostad *kan* kommunerna i vissa fall överväga att använda ”startlån” även om låntagarna inte tillhör ”svaga” grupper på bostadsmarknaden.

starka säkerheter om han/hon vill bygga nytt i områden med låga marknadsvärden. Politiskt kan emellertid även andra avvägningar tillföras. Dels kan politiken som i Norge ha som mål att upprätthålla ett spritt bosättningsmönster och ge invånarna en reell frihet att välja var de vill bo. Dels kan lokal bostadsbrist betraktas som ett hinder för tillväxt och utveckling och som ett sådant vara något som politiken kan välja att försöka undanröja eller reducera oavsett var i landet det inträffar.

Samtidigt finns anledning att påminna om att en fastighetens marknadsvärde inte stiger med en kreditgaranti. En flytt och husförsäljning innan lånen amorterats ner till ett marknadsvärde kan medföra en kvarstående låneskuld på mellanskillnaden. Skulle något oförutsett hända och fastighetspanten måste realiseras (huset ”tvångssäljas”) blir egendomen ofta såld för ett pris som riskerar att klart understiga produktionskostnad eller inköpspris.

Slutsatsen blir alltså att marknaden inte kan förväntas lösa bostadsfinansiering i områden med låga marknadsvärden. Om politiken som Lundström skriver har en långsiktig ambition att: ”...bygga, förvalta och finansiera bostäder utanför storstadsregionerna på ett sätt som understödjer strävandet efter en positiv landsbygdsutveckling” krävs ett institutionellt system som hanterar dessa olikheter i förutsättningar. Utmaningen blir då att skapa ett system som utnyttjar marknadslösningar där så är möjligt, samtidigt som möjligheter ges för kompletterande finansieringslösningar där marknaden inte kan hantera det på egen hand. Kapitlets landstexter indikerar olika försök i den riktningen.

5 Planering och regelverk

Kapitlet inleds med en kort sakområdesintroduktion av Ole Reiter, tidigare adj. professor i stadsutveckling vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Alnarp. Efter detta avsnitt följer en landsbeskrivning av ”planeringssystem” för bostadsbyggande i Norge, Sverige och Finland. Varje lands text är uppdelat i en introducerande del följt av avsnitt om planeringsinstrument, markägarens rättigheter, uppgifts- och ansvarsfördelning, fyra konkreta planeringsexempel och en kort orientering om vilka frågor som är aktuella i debatten. Därefter följer fem exempel (case) på lokalt planeringsarbete med koppling till boendefrågor i landsbygder. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

5.1 Introduktion¹⁸⁷

Den offentliga planeringen i de nordiska länderna, de politiska systemen, befolkningsstrukturerna samt de naturgivna och geografiska förhållandena är - vid jämförelse med andra länder i Europa – relativt likartade.¹⁸⁸ I det följande ska jag försöka identifiera en del av de utvecklingsprocesser för landsbygden som förenar de nordiska länderna och som i viss mån skiljer ut dem i den europeiska kontexten.

Landsbygdsländer

De nordiska länderna var för ca 150 år sedan i allt väsentligt landsbygdsländer. Städerna var små och i flertalet nordiska länder uppgick stadsborna till endast ca en tiondel av befolkningen. Utvecklingen av de nordiska städerna till de städer vi idag känner, skedde jämförelsevis sent. Urbaniseringen i Norden är intimt förknippad med industrialiseringen – och vice versa. 1900-talets organisering av industristädernas befolkning i folkrörelser, fackliga organisationer, hyresgästorganisationer och nya politiska partier innebar att dessa redan tidigt kunde få ett stort inflytande på städernas planering och utveckling.

Stadsplaneringen blev således ett medel att tillgodose behoven av sociala reformer i samhället, med bostadsbrist, trångboddhet och bristande hygien. Vi fick i Norden en i huvudsak social bostadspolitik och planering. Allt sedan dess har den fysiska planeringen setts som en förutsättning för välfärdspolitiken. Det betyder att bostadsbyggandet hade en hög prioritering och bostadsförsörjningsfrågorna utgjorde starka allmänintressen i nordisk planering. Det svenska begreppet ”folkhemmet” kan utgöra en samlande metafor för en nordisk rationalistisk och positivistisk samhällssyn med stark legitimitet för politikens och allmänintressets övertag i offentlig planering.¹⁸⁹

Landsbygden – en motsats till staden

Landsbygdens kraftiga befolkningsökning under främst 1880-talet medförde en stor ökning av landsbygdens egendomslösa och stora sociala problem. Det moderna industrisamhällets behov av livsmedel innebar krav på rationalisering av ägostrukturen på landsbygden och effektivisering av produktionsmetoderna. Samhällsmål för beredskap och för självförsörjning med livsmedel präglade under decennier uppfattningen av landsbygden som ett område förbehållet för produktion av ”föda och fiber”. Dess föråldrade sociala system och

¹⁸⁷ Avsnittet är skrivet av Ole Reiter, tidigare adj. professor (stadsutveckling) vid SLU, Alnarp

¹⁸⁸ Regeringens skrivelse (2008/09: 167), *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*

¹⁸⁹ Reiter O, (2004), ”Landsbygdsutveckling genom rådslag”

produktionsmetoder sågs som en antites/motsats till staden (och den ”moderna” utvecklingen).¹⁹⁰

Den offentliga planeringens rationalitetskrav innebar krav på att optimera mängden av samhällsfunktioner i förhållande till befolkningen. Det innebar att spridd bebyggelse på landsbygden betraktades som såväl kostsam i ett samhällsekonomiskt perspektiv som avvikande i förhållande till den nordiska likhetsideologin, utvecklad som en grund för det moderna industrisamhället. Att vilja bo på landsbygden sågs som en osund romantisering av en bristsituation i livsvillkor med stora avstånd till de mest nödvändiga samhällsfunktioner för det moderna livet.¹⁹¹

Landsbygden – en motvikt till staden

Kommunerna har i Norden en betydelsefull roll i planeringen. Kommunernas självständighet, beskattningsrätt och bl.a. planmonopol innebär rätten att avgöra var, när och hur ny bebyggelse kan medges. Fram till 1970-talet låg tyngdpunkten i den kommunala planeringen på utbyggnaden av storskaliga bostads- och andra infrastrukturprojekt. Landsbygdens ekonomiska och sociala strukturer betraktades som problem i samhällsbyggandet. Kunskapen om människors livsvillkor i urbana miljöer blev normerande medan landsbygden blev ett slags ”restprodukt”.¹⁹² Planering av landsbygden skedde främst som ett uttryck för behovet att skydda natur- och kulturmiljöer, råvarutillgångar samt områden av betydelse för (den urbana människans) fritid och rörligt friluftsliv.

Landsbygden som motvikt mot det urbana livet och dess storskaliga och enhetliga bebyggelsemiljöer, kan betraktas som bakgrunden för 1970- och 80-talens ”gröna vågen”. Denna ”idyllisering” av landsbygden står i hjärt kontrast till den positivistiska planeringsdoktrinen, likaväl som till målsättningarna för den rationella jordbruksdriften – landsbygden som ”produktionslandskap”. Även om ”gröna vågen” med boende och småskalig eller hobbybaserad jordbruksproduktion då betraktades som en ovälkommen parentes i samhällsbyggandet, gav den signal om en annan syn på landsbygden och den rurala miljöns livsbetingelser och kvaliteter.

Landsbygden – ett komplement till staden

Den i växande grad förändrade synen på landsbygden har sin bakgrund i dels ökad rörlighet, dels växande förorter och pendlarsamhällen (”urban sprawl”) men också i en förändrad jordbrukspolitik. I takt med att jordbruksproduktionen på landsbygden förändrades mot större enheter och mera industrialiserad produktion uppstod en ökad andel fritids- eller deltidsjordbruk eller rena s.k. ”bostadsjordbruk”.¹⁹³ Denna utveckling var i viss mån bakgrunden till en ökad grad av förädling och diversifierad produktion på landsbygden, inte sällan med sikte på besöksnäringen och stadens behov. Denna utveckling av landsbygdens näringsliv och den ökade rörligheten innebar möjligheter till dubbelarbete och nya incitament till bosättning på landsbygden för den urbana befolkningen.

Närvaron av människor i de flesta landsbygder ökade. Det berodde på, förutom pendlingsmöjligheter och dubbel bosättning, även på den ökande turismen i attraktiva landsbygdområden. Landsbygden blev ett ”konsumtionslandskap” för en allt större del av den

¹⁹⁰ Reiter O, (2003), ”Stadslandskapets utveckling”

¹⁹¹ Höjrup T, (1989), ”Det glemte folk”

¹⁹² Westholm E & Waldenström C, (2008), ”Kunskap om landsbygden”

¹⁹³ Reiter O, (2004), ”Stad och Land”

urbana befolkningen som, i takt med ökad välfärd, har kunnat tillgodogöra sig landsbygdens miljö för ett attraktivt fritidsboende, rekreation (ridning, golf m.m.) och turism.

Detta var en utveckling som i hög grad saknade stöd i den kommunala planeringen¹⁹⁴ där frågor om landsbygdens utveckling i regel lyste med sin frånvaro. Det hittillsvarande fokus på tätortsexpansion och avsaknaden av ett bredare utvecklingsperspektiv, bl.a. avseende miljö- och landsbygdsfrågor, ledde till kritik av den kommunala planeringen. Dess kris innebar bl.a. svårigheter att väcka intresse bland kommuninvånarna och växande kritik av bristen på reellt inflytande på planernas innehåll.

Denna ”planeringens värderingskris” innebar att den positivistiska, rationella, expertbetonade planeringen utvecklades mot en planering med större betoning på kommunikativa, ibland kollaborativa inslag.¹⁹⁵ Den ledde till en annan syn på landsbygden och dess betydelse i ett utvecklingsperspektiv, inte minst i de nordiska länderna.

Landsbygden – en del i staden

Idag kan vi konstatera att dikotomin stad/land är på väg att förändras. Mål och medel för planeringens såväl objekt som subjekt förändras. Landsbygdsutveckling är ett betydelsefullt politikområde i Norden. Planering och initiativ till planering av landsbygden sker numera ofta i ett ”underifrånperspektiv”. Önskemålen om att behålla rester av privat och offentlig service och motverka vikande befolkningsunderlag leder till en landsbygdspolitik med uppgift att stimulera företagande på landsbygden. Denna politik leder i sin tur till att bosättning och byggande på landsbygden ses i ett nytt perspektiv. Begreppet ”den nya ruraliteten” är ett uttryck för en urbanisering av ett nytt slag¹⁹⁶.

Detta nya perspektiv på stad-land medför en utveckling av landsbygden också utifrån den urbana dynamiken - av åtminstone två slag.

Det ena handlar om ”koncentration”. Ett antal urbana funktioner koncentreras till ett fåtal utbudspunkter för att betjäna ett stort omland, såväl stad som landsbygd. Denna rationalisering syftar till att maximera effekterna av vissa verksamheter t.ex. fritidsanläggningar (golfbanor), konstutbud (konstmuseer, gallerier) eller handelsetableringar (stormarknader). Vissa anläggningar lokaliseras på grund av markpris, utrymmesbehov och tillgänglighetskrav till den tätortsnära landsbygden. Det innebär en slags ”ruralisering” av staden¹⁹⁷.

Det andra handlar om ”spridning”. Vissa funktioner som inte kräver samma underlag, flyttar till nya platser på större avstånd. Drivkraften kan vara möjligheterna till större utrymmen och lägre kostnader, i regel i mindre tätorter eller på landsbygden. Genom den ökade rörligheten är funktionerna alltjämt tillgängliga för de som söker sig till dess speciella utbud. Det är denna senare utveckling som ibland kallas ”periurbanisering”, ”suburbanisering” eller ”exurbanisering” och som i perspektivet stad-land innebär en ”urbanisering” av landsbygden¹⁹⁸.

I detta perspektiv kan landsbygden nämligen betraktas som en del av staden. Den nya relationen stad-land utnyttjar landsbygdens resurser i en vidare bemärkelse än den som avser produktion av ”föda och fiber” eller ”konsumtion” av attraktiv natur- och kulturmiljö. Den nya produktionen har som förutsättning den ökade rörligheten, efterfrågan på miljö för

¹⁹⁴ Reiter O, (2006), ”Byggande på landsbygden i Skåne”

¹⁹⁵ Lindblom A, (red), (2001), *Den nya bostadspolitiken*

¹⁹⁶ Regeringens skrivelse, (2008/09:167), *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygger*

¹⁹⁷ Reiter O, (2004), ”Stad och Land”

¹⁹⁸ Reiter O, (2006), ”The Oresund Region – The Invocation of a New Urban Landscape”

rekreation, hälsa, boende, turism, m.m. där den nordiska landsbygden med sin glesa befolkning och rika tillgänglighet till naturen är en påtaglig resurs, sett i ett europeiskt perspektiv. Skillnaderna, ekonomiskt och socialt mellan stad och land jämnas ut. Stadsbyggdets ”täta” och landsbyggdets ”glesa” strukturer blir en del av samma helhet – ett ”urbant landskap” (”stadslandskap”) ¹⁹⁹.

Det ”urbana landskapet” – en ny utmaning

I inledningen erinrades om Nordens landsbygdskaraktär och den sena urbaniseringen. Enligt nordisk statistik bor ca 80 procent av Nordens befolkning i urbana miljöer. De nordiska städerna är emellertid små vid jämförelse med övriga Europa, där tätorter med mindre än 10 000 invånare inte räknas som städer. Enligt OECDs klassificering bor uppemot 50 procent av Nordens befolkning i ”landsbygdsdominerade regioner” (Sverige, Finland, Norge ca 50 procent, Danmark ca 30 procent) och endast ca 20-30 procent i ”urbant dominerade regioner” (ung. storstadsregioner) ²⁰⁰. Det förstärker uppfattningen av de nordiska länderna som specifika ”landsbygdsländer”. Och det är också bakgrunden till övervägandena ovan, om förekomsten av specifikt nordiska ”urbana landskap” som omfattar både stadsbygd och landsbygd.

Denna diskussion leder till överväganden även av ett annat slag. I det ”urbana landskapet” får *landskapet* en särskild betydelse. Det är både mål och medel för den urbana utvecklingen ²⁰¹. Landsbyggdets landskap har länge betraktats som en ”biprodukt” av andra politikområden, t.ex. jordbrukspolitiken. I den kommunala planeringen har det setts som ”en fri nyttighet”, en resurs att exploatera. I den ”urbaniserade landsbygden” upplever man alltmer av intressekonflikter som beror på att landskapet ses som en ”kollektiv nyttighet” och en förutsättning för bredare utveckling än, å ena sidan tätortsexpansion eller areella näringar, å den andra ²⁰².

Att formulera *mål* för landskapets utveckling (förändring eller vidmakthållande) och att se det som *medel* för det ”urbana landskapets” utveckling, innebär behov av att förstå de egenskaper och drivkrafter som format och som alltjämt formar landskapet. Ett landskap är ett ”system” och en ”produkt” av olika processer med i hög grad individuella förlopp i tid och rum. Landskapet är således ”medproducent” i skapande av det ”urbana landskapet” ²⁰³.

Den offentliga planeringen i de nordiska länderna, de politiska systemen, befolkningsstrukturerna samt de naturgivna och geografiska förhållandena har - vid jämförelse med andra länder i Europa – många likheter och parallella utvecklingsförlopp. I de nordiska länderna är det därför naturligt att införliva ett landskapsperspektiv som en del i övervägandena om utvecklingen av det ”urbana landskapet” bl.a. genom ett ökat landsbygdsboende.

I själva verket synes landskapsfrågorna - i perspektivet av de utvecklingsprocesser för landsbygden som ägt rum – kunna komma att bli nyckelfrågor i diskussionen om utveckling och tillväxt i den nordiska kontexten.

¹⁹⁹ Reiter O, (2003), ”Stadslandskapets utveckling”

²⁰⁰ OECD, 2008, *Rural Policy Reviews, Finland*

²⁰¹ Reiter O, (2009), ”Landskapet som mål och medel”

²⁰² Reiter O, (2004), ”Landskapsutveckling genom rådslag”

²⁰³ Reiter O, (2009), ”Landskapet som mål och medel”

5.2 Norge

5.2.1 Introduktion

Plan- og bygningslova (pbl) er ein viktig reiskap for kommunane og fylkeskommunane i innsatsen for å styre samfunnsutviklinga i bærekraftig retning. Kommunar og fylkeskommunar som skal styrkje lokal og regional samfunnsutvikling, må arbeide langsiktig og heilskapleg, på tvers av sektorar og politikkområde.

I rolla som samfunnsutviklar møter kommunen ofte den kjende motsetnaden mellom plan- og bygningslov og særlover, som krev særskild vurdering og handsaming av saker utanpå plansystemet. Ofte legg særlover styringa til statlege sektororgan, medan plan- og bygningslova i hovudsak legg mynde og initiativ til kommunane. Dei statlege sektororgana opererer i nokon grad på basis av eigne sektormål og sektoroppdrag, og kan dermed opplevast som ukoordinerte frå kommunen sin synsstad. Dette krev ei brei tilnærming til kommunane si rolle som samfunnsutviklarar.

Planering och regelverk växer fram

I 1845 ble den første allmenne bygningslov vedtatt av Stortinget.

I 1896 fik Norge en ny bygningslov; gjaldt byer og tettsteder. Denne ble modernisert i 1924.

Med plan- og bygningsloven av 1965 kom de første kommuneplaner i form av generalplaner. Det var oversiktsplan for arealbruken og utnytting av grunn i en kommune.

I 1987 kom det en revisjon av plan- og bygningsloven. Det het der at kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Det skulle utarbeides en langsiktig del som skulle omfatte mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser.²⁰⁴

Större förändringar sedan år 1990

Ved fornying av plan- og bygningslov i 2009 blir det understreket (§ 11–1) at ”kommuneplanen omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.”²⁰⁵

Kommuneplan skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

Den nye plan- og bygningsloven fra 1. juli 2009 strammet in dispensasjonspraksisen fra byggeforbud i strandsona. Nå skal fordelene være klart større enn ulempene, og dispensasjon bør ikke gis når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om søknaden (§ 19).

²⁰⁴ Plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven), av 1985-06-14 nr 77

²⁰⁵ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), av 2008-06-27 nr 71

5.2.2 Planeringsinstrument och regelverk

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (pbl) legger opp til et system for helhetlig planlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, der bruken av arealer og andre naturressurser vurderes sammen med sektorenes planlegging og økonomiske forutsetninger. Loven omfatter mange former for planlegging, fra teknisk orientert og detaljert reguleringsplanlegging i skjæringspunktet mot byggesak, til overordnet samfunnsplanlegging av prinsipiell og strategisk natur. Arealbruken som fastsettes med rettsvirkninger i den kommunale planleggingen blir bestemmende for hvilke bygge- og anleggstiltak og hvilken virksomhet som er tillatt på de forskjellige arealene.²⁰⁶

Lagens syfte framgår i första paragrafen:

”Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.”²⁰⁷

Plan- og bygningsloven bygger på prinsippene om lokal folkevalgt styring, desentralisering av myndighet, samt medvirkning fra befolkningen og samarbeid med berørte fagorganer. Det innebærer i praksis at kommunen skal drive den lovbestemte planprosessen og fatte vedtak. Kommunen skal søke samarbeid med berørte organer og andre som har interesser i planarbeidet, slik at interessene til enkeltpersoner, organisasjoner, kommunale organer og statlige fagmyndigheter blir ivaretatt.

Organiseringen av planarbeidet er kommunens ansvar, og kommunen skal selv finne fram til egnede metoder for samordning og samarbeid.

Kommunen har plikt til å samarbeide med interesserte private og offentlige parter jf. plan- og bygningsloven §§ 1-4 og 5-1. Statlige fagmyndigheter og fylkeskommunen har på sin side plikt til å bidra i planarbeidet, jf. plan- og bygningsloven § 3-2. Loven legger opp til at avklaring med andre myndigheter og andre plannivåer skal finne sted så tidlig som mulig i planprosessen.

Det er lagt til kommunene å fatte endelig planvedtak så lenge det skjer innenfor de rammer og retningslinjer som er gitt fra nasjonalt og regionalt nivå. Berørte statlige fagorgan, og fylkeskommunen skal medvirke i planarbeidet for å ivareta overordnede interesser, og de kan fremme innsigelse der forslag til kommunale planer er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser, jf. plan- og bygningsloven § 5-4. Andre kommuner har også innsigelsesrett når deres interesser blir vesentlig berørt.

²⁰⁶ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), av 2008-06-27 nr 71

²⁰⁷ Ibid, § 1-1. Lovens formål.

For å unngå ”omkamp” kan det ikke fremmes innsigelse mot forhold som det har vært fremmet innsigelse mot, eller som det kunne vært fremmet innsigelse mot i tidligere plan, når denne er mindre enn ti år gammel.

Plan- og bygningsloven stiller også krav til kommunene om å legge forholdene til rette for en aktiv medvirkning i planarbeidet, slik at alle skal ha mulighet til å påvirke innholdet i planen, jf. § 5-1. Bestemmelsene om medvirkning forutsetter en aktiv informasjons- og opplysningsvirksomhet fra planmyndighetenes side fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet. Opplegget for medvirkning skal konkretiseres nærmere i planprogrammet, jf. § 4-1.

Planer

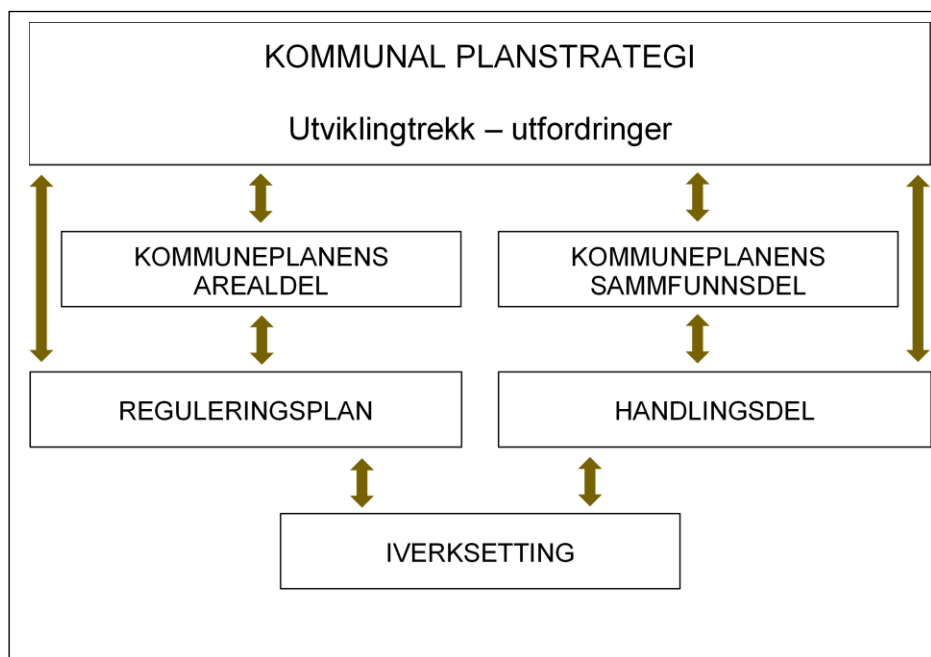
Fylkeskommunane skal minst éin gong i kvar valperiode, og seinast innan eitt år etter konstitueringa, utarbeide ein *regional planstrategi* i samarbeid med kommunar, statlege organ, organisasjonar og institusjonar som planarbeidet vedkjem. Planstrategien skal gjere greie for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringar, vurdere langsiktige mulegheiter for utvikling og ta stilling til kva spørsmål som skal takast opp gjennom vidare regional planlegging.

Når regional planstrategi er vedteken av fylkestinget, skal han leggjast fram for Kongen til godkjenning. Statlege og regionale organ og kommunane skal leggje den regionale planstrategien til grunn for sine planar.

Kommunen skal minst éin gong i kvar valperiode, og seinast innan eitt år etter konstitueringa, utarbeide og vedta ein *kommunal planstrategi*. Planstrategien bør omfatte ei drøfting av kommunens strategiske val knytte til mellom anna samfunnsutvikling, langsiktig arealbruk og miljøutfordringar og ei vurdering av kva planbehov kommunen har i valperioden.

Kommunen skal ha ein samla *kommuneplan*, som omfattar ein samfunnsdel med handlingsdel, økonomiplan og ein arealdel. Kommuneplanen skal vareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgåver og bør omfatte alle viktige fagområde og oppgåver i kommunen. Planen skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og leggje retningslinjer og pålegg frå statlege og regionale styresmakter til grunn. I plan- og bygningslova § 3-1 er det ei opprekning av mange ulike omsyn som skal varetakast i planlegginga etter lova. I arealplanar skal det mellom anna takast omsyn til bevaring av naturmangfaldet, jordressursane og vern av verdifulle landskap og kulturmiljø. Det er viktig at desse og andre omsyn kjem inn på eit tidleg stadium i planlegginga. Se Figur 4 nedan.

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet *reguleringsplan* for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.



Figur 4: Det kommunale plansystemet i Norge

Regional planstrategi skal utarbeidast i samarbeid med kommunane, og innspel frå dei kommunale plangrunnlaga skal leggast til grunn. Samstundes er det viktig at kommunane legg til grunn dei regionale planstrategiane i planarbeidet sitt. På denne måten kan utfordringar og vegval i kvar kommune sjåast i samanheng med tilsvarende i andre kommunar og i fylkeskommunen. Meir om det norske plansystemet finnes på www.planlegging.no.

Kommuneplanens samfunnsdel²⁰⁸

I 1985 kom det en ny plan- og bygningslov. Med denne loven kom også elementet av samfunnsplanlegging tydeligere til uttrykk (jf. § 20-1 plan- og bygningsloven 1985). Det ble vektlagt at kommunene skulle utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sine områder. De to mest sentrale verktøy for samfunnsplanlegging etter loven av 1985 var kommuneplanens langsiktige og kortsiktige del. Den langsiktige delen omfattet mål for utviklingen i kommunen med retningslinjer for sektorenes planlegging, og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser.

Den kortsiktige delen omfattet samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste årene. Kommuneplanleggingen skulle bygge på de økonomiske og øvrig tilgjengelige ressurser for gjennomføring. Kommunestyret skulle vurdere kommuneplanen samlet minst én gang i løpet av hver valgperiode for å se om det var nødvendig å foreta endringer.

Som en følge av lovkravene fra 1985 utarbeidet mange kommuner planer for utviklingen og for ulike sektorer. Planelementene fikk ofte betegnelser som:

²⁰⁸ Miljøverndepartementet, (2012), "Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen-handlingsdelen", <http://www.regjeringen.no/pages/37859260/T-1492.pdf>

- Kommuneplanens langsiktige del
- Felles planforutsetninger for kommunen
- Kommuneplan, langsiktig strategisk del

Gjennom utviklingsprogrammet for kommuneplanlegging ble det utviklet mange gode plan- og prosessverktøy knyttet til sektorenes planbehov, kobling til økonomistyring og handlingsprogram. En generell oppfatning er likevel at handlingsdelen til kommuneplanene ikke var operative nok og ofte ikke ivaretok en god nok samordning av kommunens ulike sektorer. Økonomidelen var ofte ikke utviklet som det ble i oppfordret til i loven av 1985 og revisjon av denne delen av kommuneplanen ble ofte utsatt.

Ved fornying av plan- og bygningsloven i 2008 blir det understreket i § 11–1 at kommuneplanen omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

I tillegg understrekes det at:

- Kommuneplanen skal ta utgangspunkt i det planbehov som er pekt på i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.
- Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.
- Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (for eksempel planer for strandsonen, planer for villreinområder, folkehelseplaner, planer for skolestruktur etc.).

Hovedhensikt med samfunnsdelen

Kommuneplanens samfunnsdel er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging. Samfunnsdelen har to hovedinnretninger:

- Kommunesamfunnet som helhet
- Kommunen som organisasjon

Gjennom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre de strategiske valg kommunen tar. Spesielt viktig er dette for sentrale samfunnsforhold som folkehelse, barn og unge, integrering, næringspolitikk m.m. Kommuneplanen skal videre synliggjøre utfordringer, mål og strategier for kommunen som organisasjon. Kommuneplanens samfunnsdel skal gi overordnede mål for sektorenes planlegging og retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten.

I samfunnsdelen skal det tas strategiske valg for utviklingen av kommunesamfunnet og kommunen som organisasjon. Samfunnsdelen er således et godt verktøy for strategisk overordnet styring. Dette forsterkes ved å knytte handlingsdelen til samfunnsdelen. Da muliggjøres en sterkere strategisk styring og prioritering av arbeidsoppgaver. Handlingsdelen bør bli en del av kommunens økonomiske styringsinstrumenter og resultatvurderinger. Dette gjelder økonomiplan, budsjett, regnskap og årsmeldinger.

Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel er en vesentlig del av kommunens langsiktige plangrunnlag og skal vise sammenhengen mellom samfunnsutviklingen, behov for vern og utbygging og framtidig arealbruk. Kommuneplanens overordnede retningslinjer for den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling vil gå fram av kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel.

Arealdelen skal fastlegge hva de forskjellige arealene skal kunne brukes til, slik at det blir lettere å utarbeide mer detaljerte planer for enkeltområder, og slik at det raskt og enkelt kan fattes beslutninger i enkeltsaker i tråd med kommunale mål og nasjonal arealpolitikk. Arealdelen er et virkemiddel for å sikre at arealbruken i kommunen bidrar til å nå de målene som blir vedtatt for kommunens utvikling. Arealdelen skal også ivareta nasjonale og regionale interesser, jf. plan- og bygningsloven § 3-1 og §§ 11-1 og 11-5.

Det er kommunene selv som fatter vedtak om bindende arealplan, og som legger det vesentlige grunnlaget for formingen og utviklingen av det fysiske miljøet. På den måten kan kommunen både sikre kvaliteter og verdier i sitt område, og fastlegge muligheter for bygging og vern tilpasset egenart og lokale forutsetninger.

Behovet for utbygging og vern vil endre seg over tid. Det samme kan gjelde prioriteringer i arealpolitikken og behovet for å se arealbruken i sammenheng med den øvrige planleggingen i kommunen. Kommunen må derfor løpende vurdere behovet for endringer i planen ut fra egne behov, og ut fra nasjonale eller viktige regionale retningslinjer. Dette skal alltid gjøres i forbindelse med utarbeiding av kommunal planstrategi senest ett år etter konstituering av nytt kommunestyre.

Kommuneplanens arealdel består etter plan- og bygningsloven § 11-5 av plankart med tilhørende bestemmelser og planbeskrivelse. Plankartet skal vise hovedtrekkene i arealbruken og de arealformålene som benyttes og fastlegges i planen. Alle områdene skal angis med arealformål. Plankartet må være entydig, slik at det går klart fram av tegnforklaring og tilhørende bestemmelser hvilke arealformål områdene er avsatt til, og hvilke restriksjoner og krav som gjelder. Videre skal plankartet vise hvilke hensynssoner som gjelder i området. Bestemmelsene utfyller og utdyper den fastlagte arealbruken og innholdet i hensynssonene, jf. § 11-9 til 11-11. Viktige forhold, hensyn og restriksjoner kan og skal vises i form av symboler for hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 11-8. Arealformål og kartsymboler som har juridisk betydning skal være vist i tegnforklaringen på plankartet. Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende.

Reguleringsplan

En reguleringsplan (§§ 12-1 til 12-15) er en arealplan som fastsetter arealbruken for et avgrenset område fra en enkel tomt til et større utbyggingsområde. Den er en relativt detaljert plan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnyttning og vern av grunn, bebyggelse, vassdrag, sjøområder, og det ytre miljøet i bestemte områder i en kommune. Reguleringsplanen skal vedtas av kommunestyret, men kan utarbeides både av offentlige og i noen tilfelles også private aktører.

Det er to former for reguleringsplaner: områderegulering og detaljregulering. For flere eiendommer eller større områder kan kommunen utarbeide reguleringsplan som områderegulering. Detaljregulering er planformen for mindre områder og gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Kommunen kan overlate til bl.a. private å utarbeide forslag til

områderegulering innenfor de rammer kommunen fastsetter. Alle har rett til å utarbeide forslag til detaljregulering.

En vedtatt reguleringsplan gir hjemmel (rettsgrunnlag) for gjennomføring av tiltak og utbygging, eventuelt også ved ekspropriasjon. Kommunen kan i forbindelse med planer for utbygging for et felt kreve at det utarbeides reguleringsplan for området. Planene skal utarbeides av fagkyndige og få en entydig og forståelig form. Loven krever at det alltid skal foreligge reguleringsplan før større bygge- og anleggstiltak blir gjennomført.

En detaljregulering skal følge opp hovedtrekk og rammer i overordnede planer. Er det store avvik i forhold til disse må tiltakshaver utrede konsekvensene av avviket. Private tiltakshavere har fem år på seg til å igangsette byggetiltak etter at detaljregulering er fremmet. Kommunen kan etter søknad innvilge to års forlengelse av fristen. Reguleringsplanen er juridisk bindende.

Statlige bestemmelser

Plan og bygningsloven legger opp til en ansvarsdeling mellom stat, fylkeskommune og kommune i planleggingen. Staten skal ivareta nasjonale interesser og hensyn i planleggingen. Staten har etter dagens lov en del formelle virkemidler innenfor planlovgivningen:

- Klage § 1-9
- Innsigelser til planforslag § 5-4
- Statlige planretningslinjer § 6-2
- Statlige planbestemmelser § 6-3
- Statlig arealplan § 6-4
- Departemental omgjøring av vedtatte planer § 11-6 og § 12-13

I ny lov erstatter paragrafene om statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser det som tidligere het rikspolitiske retningslinjer (RPR) og rikspolitiske bestemmelser (RPB). Gjennom slike planretningslinjer kan regjeringen konkretisere nasjonale forventninger til planleggingen. Med andre ord skal regjeringen kunne gi føringer for planlegging lenger ned i systemet og slik prioritere områder der det er behov for nasjonale føringer. Statlige planbestemmelser skiller seg fra plan retningslinjer ved at de kan inneholde bestemmelser som er direkte bindende for privatpersoner. Slik er de langt på vei en forskrift.

I praksis virker både retningslinjer og bestemmelser styrende ettersom de i mange tilfeller danner grunnlag for merknader og innsigelser til arealplaner, eventuelt også klage og omgjøring av kommunale planvedtak hvis de strider mot statlige interesser.

Vanligvis ivaretar staten sine interesser gjennom samhandling med kommunene når planer lages og behandles. Hvis en utbygger eller kommune foreslår noe som en statlig etat ikke kan godta, kan denne etaten reise innsigelse. Innsigelse innebærer at dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen, kan planen ikke godkjennes. Vedtaksmyndigheten flyttes oppover til departementet (regjeringen). Statlige etater kan også påklage et kommunalt planvedtak og få det omgjort. I spesielle tilfeller kan staten utarbeide statlig reguleringsarealplan og instruere kommunen gjennom behandling av denne.

Nybyggnad och ombyggnad av bostadshus (egna hem)

Alle nybygg og påbygninger må byggemeldes. Dersom det kun er aktuelt med en mindre påbygning, kan man levere forenklet byggemelding.

Byggesaksdelen av plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven kapittel 20 innebærer en myndighetsbehandling med forhåndskontroll og godkjenning av enkelttiltak. Ett viktig formål med søknads- og saksbehandlingsreglene i lovens byggesaksdel er å avklare tiltakets lovlighet før arbeidene settes i gang. I bestemmelsene går det fram at kommunen har plikt til å føre kontroll når det skal gjennomføres søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1. Samtidig har tiltakshaveren plikt til å sende søknad som kommunen først må behandle og avgjøre før arbeidet kan settes i gang. For enklere tiltak er det noe enklere regler, jf. plan- og bygningsloven § 20-2.

Rettsvirkninger av planer

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 11-6 og § 12-4 slik at den enkelte grunneier ikke kan ta i bruk eller endre bruk, bebygge eller dele sin eiendom på en måte som er i strid med planen. Arealformål, bestemmelser og hensynssoner avgjør hvilke restriksjoner og krav som blir stilt gjennom planen. Der det kreves reguleringsplan før gjennomføring av tiltak, vil det også være et krav om å fremme reguleringsforslag før det kan bli aktuelt å bygge eller etablere nye eiendommer (uten eventuell dispensasjon).

Det kan ikke foretas ekspropriasjon direkte etter arealdelen. I tilfelle må det utarbeides reguleringsplan, eller man må bruke ekspropriasjonshjemlene i oreigningsloven eller andre lover som har egne ekspropriasjonshjemler.

Der det foreligger innsigelse mot planforslaget vil utgangspunktet være at planen først får rettsvirkning ved departementets avgjørelse.

Søknadsbestemmelsene i byggesaksdelen av loven, det vil si oppregningen av tiltak som er nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1 om søknad og tillatelse, er langt på vei avgjørende for omfanget av rettsvirkningene av planen. Det vises i denne sammenheng også til plan- og bygningsloven § 1-6 om lovens definisjon av tiltak som faller inn under loven og derved rettsvirkningen av planer.

Byggbyggeforbud i strandsonen langs sjøen

Strandsonen langs sjøen har et generelt forbud mot bygging i 100-metersbeltet, jf. § 1-8. 27. juni 2008 ble det vedtatt Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen. Landet er delt inn i tre strenghetsgrader – Oslofjorden med størst utbyggingspress, Sørlandet og sørlige deler av Vestlandet samt deler av Trondheimsfjorden med stort utbyggingspress og deler av kysten i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, samt hele Sogn og Fjordane og de tre nordligste fylkene om råder med mindre press på arealene. Hovedprinsippet er at all utbygging må skje etter plan, kommuneplanen er det viktigste verktøyet der det gis juridisk bindende rammer for eventuell utbygging. Det tilrås også regionale planavklaringer.

Den saklige rekkevidden av byggeforbudet etter § 1-8 er at det gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Etter at overgangsperioden på fire år fra 1. juli 2009 er utløpt, gjelder forbudet også driftsbygninger i primærnæringen. Byggeforbudet gjelder ikke der hele eller deler av forbudssonen er lagt ut til byggeområde i plan som er vedtatt etter plan- og bygningsloven 1985. Ved behandling og vedtak av planer etter plan- og bygningsloven 2008 som omfatter forbudssonen, må det alltid tas konkret stilling til spørsmålet om bebyggelse skal tillates nærmere sjøen enn 100 meter. Hvis dette ikke er gjort vil forbudet gjelde. Etter plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 4 kan kommunen i bestemmelse tillate nødvendige bygninger og mindre anlegg og opplag i 100-metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs.

Kommunen må ved rullering av kommuneplanens arealdel ta et bevisst standpunkt til spørsmålet om byggegrense også der det gjelder reguleringsplan fra før. Der kommunen ikke fastsetter en egen grense, vil grensen være 100 meter. Der kommunen fastsetter en annen grense, vil denne gjelde foran grense i eldre reguleringsplaner. Der kommunen uttrykkelig vedtar at tidligere reguleringsplaner skal gjelde, for eksempel ved å bruke hensynssone f) i § 11-8, vil det som framgår av disse planene gjelde. Kommunen bør i tilfelle gjennomgå disse planene med sikte på miljørevisjon før slikt vedtak treffes.

For å angi byggegrense mot sjøen på en gyldig måte, slik at forbudet i 100-metersbeltet ikke skal gjelde i forhold til utvidelse og eventuell fortetting i områder med eksisterende bebyggelse, må det i ny reguleringsplan angis entydig hvor og i hvilken avstand bebyggelsen kan eller skal plasseres i forhold til strandlinjen. Slik angivelse må gjøres gjennom planbestemmelser, kartsymboler og linjer med videre som angitt i tegneregulene – i tillegg til selve arealformålet.

Dispensasjoner

En dispensasjon fra en plan innebærer at det blir godkjent et avvik fra planen uten at selve planen dermed blir endret. Dispensasjon vil derfor være mest aktuelt ved midlertidige og tidsbestemte unntak, men kan også gis ved varige unntak hvor det likevel ikke anses ønskelig å endre selve planen. Vesentlige planforutsetninger må ikke fravikes ved bruk av dispensasjon. I slike tilfeller må det fremmes forslag om endringer av planen.

Plan- og bygningsloven (§ 19-1) kapittel 19 gir regler om dispensasjon. Tidligere lov sa at det skal ikke gis dispensasjon uten at det foreligger ”særlige grunner” til det. Nå sier § 19-2 at det ikke skal gis dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt. Ingen har rettslig krav på dispensasjon. Uttrykket ”vesentlig tilsidesatt” må ses i forhold til de interessene som planen skal ivareta. Vedtak om dispensasjon skal begrunnes. Før en dispensasjon skal behandles, skal naboer og berørte sektormyndigheter varsles. Vedtak om dispensasjon kan påklages på samme måte som andre vedtak.

Det bør i utgangspunktet lages en ny plan når den gamle ikke lenger er aktuell eller holder mål som gjennomføringsgrunnlag. Men dispensasjoner er oftest nyttige når det oppstår mindre endringer som det ikke var tenkt på eller var mulig å forutse da planen ble laget. Her kan dispensasjon sikre at resultatet blir bedre enn om planen hadde vært fulgt til punkt og prikke. I andre tilfeller søkes dispensasjon for å få en høyere utnyttelse enn planen ga adgang til. Hvis dette fører til vesentlige endringer av reguleringsplanen, bør ikke dispensasjon gis.

Försäljning

To lover er direkte relevante ved kjøp og salg av fast eiendom innen landbruket, ”Konsesjonsloven”²⁰⁹ og ”Jordlova”²¹⁰.

Konsesjonsloven gjelder ved overdragelse av fast eiendom. Loven fastsetter i § 2 at erverver må søke konsesjon (tillatelse fra det offentlige – i praksis kommunen) ved overtakelse. Unntakene som er gitt i lov og forskrift innebærer imidlertid at de fleste som erverver fast eiendom slipper å søke konsesjon – de må bare levere inn en egenerklæring som følger skjøtet til tinglysing. Det er i hovedsak to grupper eiendommer hvor det ikke er nok med egenerklæring, nemlig:

- Eiendommer med produktive landbruksarealer over en viss størrelse (se arealgrensen i §4 første ledd nr 4, konsesjonsloven), og
- Eiendommer som er eller har vært brukt som helårsbolig, og hvor kommunen har fått fastsatt forskrift om konsesjonsplikt hvis slik eiendom skal nyttes til annet enn helårsbolig (i praksis second homes). Rundt 65 kommuner har slik forskrift.²¹¹

I hovedsak er nær slekt unntatt fra konsesjonsplikten, se § 5. Dette gjelder både for landbrukseiendommene og for helårsbolig som skal brukes til fritidshus. Ved erverv av landbrukseiendom er denne konsesjonsfriheten betinget av at den nye eieren bosetter seg på eiendommen. Ved erverv av helårsbolig til fritidsformål kan slektskapsunntaket også settes ut av kraft, men få kommuner har valgt dette.

I praksis virker begge de to konsesjonsordningene sammen og formålet er bl.a. at landbrukseiendommer (over arealgrensen) og helårsboliger (under arealgrensen) skal brukes til fast helårsbosetting.

I jordloven §§ 8 og 8a er det fastsatt driveplikt for den som eier jordbruksareal.

Urban-rural dimension

Planinstrumentene i pbl gjelder for hele landet. Det er store muligheter for tilpassing av verktøy av til den reelle plansituasjonen. De fleste kommuner har innført krav om reguleringsplan for nye byggeområder. For eldre byggeområder vil det ofte ikke være reguleringsplan, da gis det ofte styringsregler direkte gjennom kommuneplanen. Svært mange av de spredtbygde kommuner har innført sonedeling i Landbruks-, natur- og friluftsområdene der det er satt av områder til spredt boligbygging, eventuelt gitt retningslinjer for dispensasjonspraksis.

I den nye planloven fra 2009 er byggeforbudet i strandsonen videreført og innskjerpet²¹². Det er gjort klart at det i områder med sterk konkurranse om strandsonen er spesielt viktig å unngå bygging, av hensyn til allmenne interesser. Videre heter det at i store deler av landet er bosetting og næringsliv knyttet til strandsonen. Bestemmelsen i loven om byggeforbud i strandsonen vil ikke være til hinder for en videre bærekraftig utvikling i slike områder. Utbygging må skje i henhold til planer og retningslinjer som differensierer hensynene ut fra en konkret vurdering av strandsonen, ikke som enkeltstående dispensasjoner.

²⁰⁹ Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv., av 2003-11-28 nr 98

²¹⁰ Lov om jord (jordlova), av 1995-05-12 nr 23

²¹¹ Se konsesjonsloven §7. Kommunen ber om å få innført lokal forskrift dersom det er nødvendig for å hindre at helårsboliger blir brukt til fritidsformål. Statens landbruksforvaltning fastsetter forskriften.

²¹² Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), av 2008-06-27 nr 71

En geografisk differensiering finnes. Vernet er strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort. Kommunene i landet er inndelt i tre soner avhengig av presset for utbygging i strandsonen. De statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning gir ingen differensiering i forhold til dispensasjoner, bare til planer.

5.2.3 Markägarens rättigheter

Generellt

Regionale planer har ikke rettskraft og endrer ikke rettstilstanden. Alle kommuner skal ha *kommuneplan*. Utbygging er bare tillatt i områder avsatt til boliger, eller områder avsatt som Landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder (LNFR) etter §11-7 nr. 5 underformål b) areal for spredt bolig- fritids- eller næringsbebyggelse. Det kan for disse områdene gis bestemmelser etter §11-11 nr. 2 om ”at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen.”

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er begge juridisk bindende.

Erstatning, innløsning og ekspropriasjon

En reguleringsplan er helt avgjørende for hvordan et areal kan brukes. Det er planen som gir rammer for utbygging (form for utbyggingsrett) eller fastslår at området fortsatt skal være ubebygd. Planen kan således gi en grunneier mulighet til stor fortjeneste ved salg av boligtomter, mens naboen ikke får denne muligheten til salg. Når en reguleringsplan er vedtatt, er det alminnelige utgangspunktet at grunneiere og rettighetshavere ikke har krav på kompensasjon for restriksjoner som reguleringsplanene fører med seg (§ 3215-3). Kommunen kan også endre tidligere arealdisponeringer, for eksempel fra byggeområde til landbruksområde, uten at den må gi erstatning for tap en grunneier vil kunne få på grunn av omreguleringen. Grunneieren har ikke rett på å få erstattet ”tapt framtidig fortjeneste”, men har under visse forutsetninger rett på å få erstattet reelle utgifter, for eksempel til prosjektering i henhold til tidligere vedtatt plan.

En reguleringsplan gir også adgang til ekspropriasjon av privat grunn for å oppnå formålet med planen (PBL kap 16). Ekspropriasjon innebærer tvangsoverdragelse av eiendom eller rettigheter mot fullt vederlag som fastsettes av skjønnsretten etter egne regler. Denne muligheten gjelder i ti år etter at planen er vedtatt. Ekspropriasjon har tradisjonelt vært knyttet til gjennomføring av større offentlige byggetiltak, slik som veibygging, vannverk og skole, men også til utbygging av boligfelt og næringsarealer. Politisk har det de siste to tiårene vært stor tilbakeholdenhet i kommunene med å bruke ekspropriasjon. Det er blant annet fordi det oppleves som et sterkt inngrep i grunneierrettighetene, og at det offentliges engasjement i gjennomføring av planer har avtatt.

Gjennomføring er langt på vei blitt private aktørers ansvar, og kommunen forutsetter at de private løser forholdet til grunneiere gjennom privatrettslige avtaler. I planer som omfatter omforming av byområder, viser det seg at det ofte er vanskelig å få til avtaler som sikrer en helhetlig utbygging av hele kvartaler. Et annet aspekt er at prisen på råtomt stiger fordi utviklingsplanene for området vanskeliggjør frivillige avtaler, blant annet på grunn av urealistiske prisforlangender. Kommunen kan også gjennomføre ekspropriasjon til fordel for private utbyggere, for eksempel for atkomstveier til et boligfelt.

Urban-rural dimension

Planene kan i stor grad tilpasses lokalt behov, dvs. at et område med fraflytting, store områder egnet for boligbygging og liten boligbygging lettere vil få tillatelse til å legge ut områder for spredt boligbygging, enn en bynær kommune der spredt boligbygging ofte vil være transportskapende, gi stort arealbruk og være i konkurranse med tettere boligformer. Transport- og arealhensyn gjør at forslag om områder for spredt boligbygging nær byene/tettstedene ofte vil møtes med innsigelse (opposition).

5.2.4 Uppgifts- og ansvarsfordeling

Kommunene sluttbehandler selv både kommuneplaner og reguleringsplaner. Unntaket er dersom statlig eller regionalt organ har fremmet innsigelse pga. nasjonale eller viktige regionale hensyn. Slike innsigelser blir i 98 prosent av tilfellene løst gjennom planprosessen, men årlig blir 30-50 saker sendt til Miljøverndepartementet for avgjørelse fordi innsigelsene ikke er løst på lavere nivå. Statistikk om disse sakene finnes i databasen KOSTRA²¹³. Fylkesmennene (statlig regional myndighet), har ansvar for å veilede kommunene og mekle i innsigelsessaker. Fylkeskommunen (politisk valgt regional myndighet) har ansvaret for å planfaglig veiledning til kommunene og har også ansvar for regionale planer, som blir stadig viktigere for kommunenes planlegging.

Siden arealpolitikken i så stor grad er overlatt kommunene, har de stort handlingsrom. Det er likevel mange statlige og regionale rammer som gjelder, og som setter grenser for kommunene. Sett fra kommunenes ståsted vil det nok derfor være begrenset handlefrihet. Men likevel, sett i forhold til mange andre sektorer har kommunene likevel mange muligheter til å styre arealbruken i sin kommune. All arealbruk unntatt energisektoren, dvs. blant annet veg og bane, blir styrt gjennom kommunale planer etter pbl. Dette gir gode muligheter for samplanlegging av transport og areal, noe som er svært viktig i boligpolitikken. I praksis vil statlig vernede områder (nasjonalparker, landskapsvernområder osv), reindriftsområder (45 prosent av landets areal), villreinområder, utvalgte naturtyper og arter etter naturmangfoldloven, kulturminner og kulturmiljøer etter kulturminneloven, dyrka mark etter jordlova, landskaphensyn, friluftshensyn, byggeforbudet i 100-metersbeltet i strandsonen osv. sette klare begrensninger for kommunenes arealpolitikk. Sette fra kommunens ståsted vil det nok derfor være begrenset handlefrihet.

Urban-rural dimension

Plansystemet er likt for hele landet, men det er lagt stort vekt i ny pbl på at det skal anvendes forskjellig avhengig av behov. Et ferskt eksempel på slik differensiering er nylig vedtatt "Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen"²¹⁴, der kommunene i landet er inndelt i tre soner avhengig av presset for utbygging i strandsonen, som igjen henger sammen med avstanden fra store befolkningskonsentrasjoner/byer:

²¹³ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering. KOSTRA ble startet som et prosjekt i 1995 med formål å samordne og effektivisere all rapportering fra kommunene til staten, samt å sørge for relevant styringsinformasjon om kommunal virksomhet, måle ressursinnsats, prioritering og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Fra 2001 var alle kommuner og fylkeskommuner med i KOSTRA. KOSTRA baseres på elektronisk innrapportering fra kommunene til Statistisk sentralbyrå (SSB), samt på data fra en rekke andre kilder i og utenfor SSB. Se: Statistisk sentralbyrå, "KOSTRA".

²¹⁴ Miljøverndepartementet, "Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen"

- Kystkommunene i Oslofjordregionen
- Andre områder der presset på arealene er stort
- Områder med mindre press på arealene

Det er ikke mulig å foreta en geografisk avgrensning i retningslinjene som fullt ut tar hensyn til lokale forskjeller innad i den enkelte kommune. Derfor vil retningslinjene ha ulik vekt i ulike deler av kommunen i arbeidet med kommuneplaner. Det vil derfor åpnes for å foreta ytterligere differensiering i kommuneplanens arealdel og eventuelt i regional plan av områder innad i kommunen som synliggjør slike lokale variasjoner. Det vil være enklere å få tillatelse til å bygge i områder i kommunen med lite press, og vanskeligere i områder der presset er stort. Spørsmålet om bygging skal også vurderes i forhold til allmenne interesser, som natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder i utgangspunktet for hele landet.

Det er i pbl også lagt vekt på at kommuner som ønsker å legge til rette for spredt utbygging, skal ha muligheter til dette, men det forutsettes avklaring gjennom kommuneplanens arealdel. Det vil i praksis være lett å få godkjent områder for spredt boligbygging i spredtbodde kommuner med liten boligbygging og fraflytting, enn i randsoner til byene der spredt boligbygging ofte vil gi stor bilavhengighet og stort arealforbruk, og lett kan bidra til utflytende tettstedsgrense.

5.2.5 Planerings- og tilstandsexempel

Den praktiske planerings- og regelsituationen kan beskrivas kort genom nedanstående fyra fingerade exempel.

a) En familj vill bygga ett nytt hus för permanentboende i ett perifert område (gles- och landsbygder). De äger marken själva. Ingen kommunal vatten- och avloppslösning finns. Den tänkta husplaceringen ligger 50 meter från en insjö. Familjen har två barn i skolåldern och det är 75 km till närmaste skola.

Det vil være to alternative situasjoner:

1. Området ligger i kommuneplanen i et landbruks-, natur- og friluftsområde avsatt til spredt boligbygging. Da vil sektormyndighetene i prinsippet ha godkjent utbyggingen, og en utbygging vi være i tråd med kommuneplanen, dersom det gjennom kommuneplanen ikke er stilt krav om reguleringsplan. Det må naturligvis søkes byggemelding på vanlig måte.
2. Området ligger i kommuneplanen i landbruks-, natur- og friluftsområde. Da betinger spredt utbygging en dispensasjon fra kommuneplanen. Dersom det i kommuneplanen er angitt et byggeforbud på mer enn 50 meter fra vann og vassdrag, vil dette forholdet virke skjerpene på dispensasjonsbehandlingen. Fordi den spredte utbyggingen ikke er avklart i kommuneplanen, må aktuelle sektormyndigheter slik som veimyndigheter, vernemyndigheter og andre høres i dispensasjonssaken. Dispensasjonsreglene er skjerpet i ny plan- og bygningslov. Saken skal også vurderes blant annet i forhold til naturmangfoldloven og kulturminneloven.

Ansvar for skoleskyss er det fylkeskommunen som har, ikke kommunene. Dersom det ikke er opparbeidet vei, vann og kloakk må eventuelt utbygger betale dette selv.

b) En familj vill köpa ett befintligt äldre hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). På fastigheten har tidigare bedrivits jordbruk. Den tillträdande familjen avser inte att fortsätta med jordbruket.

Saken må behandles i forhold til jordlova²¹⁵ (och konsesjonsloven, se nedan). I tillegg må det gis en dispensasjon for bruksendring etter plan- og bygningsloven, alternativet lages en reguleringsplan der bygningen endres fra landbruk til bolig²¹⁶.

Kjøp av eiendom over arealgrensen i § 4 første ledd nr. 4, konsesjonsloven, forutsetter at eieren søker og får konsesjon av kommunen. Er det jordbruksareal på eiendommen og eier vil avvikle driften av arealet, må eieren søke fritak fra driveplikten etter jordloven § 8, eller leie bort jordbruksarealet på de vilkår som følger av § 8 annet ledd.

Gjeldende arealgrense for konsesjonsplikt ved erverv av bebygd eiendom er i dag 25 dekar fulldyrka eller overflatedyrka jord eller 100 dekar totalareal. Om kjøperen av eiendommen vil bruke disse små eiendommen som fritidsbolig er det i kommunen fastsatt forskrift som gjør at også erverv av disse små eiendommene under arealgrensen krever tillatelse fra kommunen. Forutsetningen er at kjøperen vil bruke en eiendom som er eller har vært brukt som helårsbolig til fritidsformål.

Kommunen kan søke om å få innføre en lokal forskrift om plikt til å søke konsesjon/tillatelse når kjøper overtar en helårsbolig og vil bruke den som fritidsbolig. Vilkåret for å innføre den er at forskrift er nødvendig for å hindre at eiendommer som bør brukes til helårsboliger blir brukt til fritidsformål. Det er Statens landbruksforvaltning som vedtar forskriften.

Ervervet kan bare gjennomføres dersom eieren søker og får konsesjon til fritidsformål . av kommunen. Er det jordbruksareal som er drivverdig på eiendommen gjelder reglene i jordloven slik de er beskrevet ovenfor.

Har kommunen ikke fått innført lokal forskrift, er bare regelen i jordloven aktuell.

Det finns ikke statistikk som viser hvor vanlig det er at konsesjon gis spesielt for dene situasjonen. Likevel finns grunn til å tro at kommunene vil strekke seg langt i retning av å gi konsesjon dersom noen ønsker å bo på landbrukseiendommen.²¹⁷

c) En familj vill bosätta sig permanent i ett hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Huset har tidigare använts som fritidsbostad.

Endring fra fritidsbolig til bolig er endring i formål, og betinger dispensasjon fra kommuneplanen, eventuelt om det er regulert også dispensasjon fra reguleringsplanen, eller omregulering. Konsekvensene i forhold til offentlige tjenester, miljø m.v. skal vurderes enten saken behandles som dispensasjon eller plansak. En del kommuner har tatt inn retningslinjer for denne typen saker, som er økende i en del hyttekommuner. Det kan være forskjeller fra kommune til kommune. Det finnes ikke nasjonale retningslinjer. Dette er en del av det kommunale selvstyret.

²¹⁵ Lov om jord (jordlova), av 1995-05-12 nr 23:

²¹⁶ Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv., av 2003-11-28. nr 98

²¹⁷ För närliggande statistik se, Statens landbruksforvaltning, SLF (Norge), ”Vesentlig mindre omdisponering av dyrka mark i 2010”

d) En familj vill bygga ett hus (egna hem) i ett tätortsnära landsbygdsområde som saknar detaljplan. Ingen kommunal vatten- och avloppslösning finns. Familjen har två barn i skolåldern och det är 10 km till närmaste skola. Finns det någon skillnad i möjligheten att få bygglov beroende på befintlig byggnadsstruktur (dvs. hur tättbebyggt området är)?

Spredd utbygging skal avklares gjennom kommuneplanen, ved at den legges ut som LNF-områder (landbruks- natur og friluftsområder) der spredd utbygging tillates. Det skal normalt legges vekt på om den spredte utbyggingen bidrar til å styrke lokalsamfunn, eller om den vil være i konkurranse med regulerte byggefelt eller ligger i nærheten av by/tettsted som gjør at den spredte utbyggingen kan føre til økt press på landbruksarealer eller friluftsområder, og bidra til utflytende grense mellom tettsted og landskap. Nærheten til skole, barnehage osv. skal tillegges vekt – i prinsippet skal areal- og transporthensyn trekkes inn for spredd utbygging på samme måten som for ordinære byggeområder.

5.2.6 Aktuelle spørsmål i debatten

Forskningslaget

Det er liten forskningsaktivitet på dette område med direkte koppling til planerings- og regelverksfrågor (se dock även i avsnitt 4.2.5 där en nærliggande diskussion förs).

Forskning om statlig bostadspolitik är i stor grad inriktad på vilka effekter politiken har på individnivå, t.ex. bostadslöshet och fattigdom. Utvärderingar har också skett av olika statliga insatser såväl enskilt och som i samspel med andra. Exempel på detta är utvärderingar av startlån, bostøtte och boligtilskudd. Det finns inte mycket forskning som undersøkt de spesiella förhållanden som råder i områden med svag bostadsmarknad. Ett undantag är en rapport som forskningsinstituttet Northern Research Institute (norut) genomførde år 2010 på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet.²¹⁸ I rapporten analyseras kommuner med små, osikre bostadsmarknader. Där diskuteras även om och hur en sådan bostadsmarknad kan vara ett hinder for utveckling og tillvæxt. Ett antal forslag på åtgärder for att reducera sådana hinder presenterades också. Till de senare kan nämnas forslag om god planering av attraktiva tomter, flexibilitet avseende boplikt, utbud av kommunala genomgångsbostäder, avstyckningsmøjligheter av tomter på jordbruksfastigheter ("etablerte gårdsbruk") m.m.

Planering og lokal utveckling

Det er en viss diskusjon om spredd utbygging, men inntrykket er at dette skjer i mindre grad enn tidligere. Dette skyldes delvis at flere ønsker å bo i kommunesentra, at mange kommuner har avklart områder for spredd boligbygging i sine kommuneplaner, og at bl a et sterkere jordvern gjort at forståelsen for at en ikke kan få bygge over alt har økt. Siden det er lagt opp til gode verktøy for å tilrettelegge for spredd utbygging i pbl, er det ikke så mye diskusjon om verktøyet – men naturligvis alltid en diskusjon om de konkrete planforslagene. Transport- og arealhensyn gjør at det er en stor skepsis til spredd boligbygging i bynære strøk, også vanlig med innsigelser mot slike forslag.

Det er rapporter som tyder på at det i mange små distriktkommuner er utfordringer når det gjelder mangel på både kompetanse og kapasitet innenfor planlegging. Dette er sammensatt problem, som må vurderes tverrsektorielt.

²¹⁸ Norut, (2010), *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*. Rapport 2010:13

Urban sprawl ("Stadsutglesning")

Dette inngår i de fleste kommuneplandebatter. I Norge er det ofte koblet sammen med et krav om en klar "jordverngrense" eller "markagrense", dvs. behovet for å sikre friluftsområder rundt byer/tettsteder tilsvarende sikre landbruksarealer.

Diskussioner om nye eller forandrede åtgärder, regleringar, dispenser etc.

Siden temaet spredt boligbygging var grundig drøftet i tilknytning til ny pbl, er det ikke spesielle forslag på gang nå. Men det er diskusjoner om forholdet helårsbolig – fritidsbolig, om behovet for sterkere hjemler for å sikre de viktigste jordbruksområdene, osv.

Boligpolitikken i kommunen forutsettes tatt opp i kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, og det er under utgivelse veileder om disse temaene. Det er ikke planlagt noen egen veileder på temaet spredt boligbygging.

I St.meld.nr. 9 (2011-2012) fra Landbruks- og matdepartementet er det lagt til grunn at de juridiske virkemidlene i eiendomspolitikken i hovedsak er oppdaterte i forhold til de behov som foreligger i dag. Det er likevel foreslått endringer i praksis som gjelder deling etter jordloven – med to formål: bosetting og et ønske om strukturrasjonalisering, slik at mer jord og skog kommer på salg. Mye jord drives i dag på leiebasis. I 2008 dreide det seg om nesten 40 prosent av jordbruksarealet. Forslaget har sammenheng med dette.²¹⁹

Centrala rapporter, utvärderingar etc.

Lov om jord (jordlova), av 1995-05-12 nr 23:

http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19950512-023.html&emne=jordlov*&&

Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv., av 2003-11-28 nr 98:

http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20031128-098.html&emne=konsesjon*&&

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), av 2008-06-27 nr 71:

<http://www.lovdatab.no/all/hl-20080627-071.html>

Miljøverndepartementet (2011), "Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen", 2011-03-25:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/lover_regler/retningslinjer/2011/differensiert-forvaltning-strandsonen.html?id=636763

Norut, (2010), *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*. Rapport 2010:13

NOU 2003:14, *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, s. 104-105:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/nou-er/2003/nou-2003-14.html?id=382097>

Ot.prp.nr.32, (2007-2008), *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven), s. 215-216 beskriver lovens virkemidler:

²¹⁹ Det Kongelige Landbruks- og matdepartementet, Meld. St. 9, (2011-2012), *Landbruks- og matpolitikken: Velkommen til bords*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-32-2007-2008-.html>

Plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven), av 1985-06-14 nr 77:
http://www.regjeringen.no/nb/dok/lover_regler/lover/plan--og-bygningsloven.html?id=173817

Miljøverndepartementet, (2012), ”Veileder. Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen-handlingsdelen”:
<http://www.regjeringen.no/pages/37859260/T-1492.pdf>

Miljøverndepartementet, (2012), ”Veilederen om kommuneplanens arealdel”:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2012/kommuneplanens-arealdel.html?id=676377>

Miljøverndepartementet, (2011), ”Veilederen om kommunal planstrategi”:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/kommunal-planstrategi.html?id=652436>

5.2.7 Sammanfattning

Før bygging må man sende en byggesøknad. Utbygging er bare tillatt i områder avsatt til boliger, eller i områder som i kommuneplanen som er avsatt til spredt boligbygging i Landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder (LNFR). Noen ganger kan det gis dispensasjon fra kommuneplanen for å bygge i LNFR-områder. I slike tilfeller må statlige myndigheter (f.eks. veimyndigheter, vernemyndigheter) gi en høringsuttalelse.

Alle kommunene i Norge er pålagt å ha en samlet *kommuneplan* som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel, og en arealdel. *Samfunnsdelen* viser den langsiktige utviklingen i kommunen og skal legges til grunn for kommunens virksomhet. Handlingsdelen skal gi grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, oppgaver og tiltak. *Arealdelen* skal vise “*sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk*”, og ha bl.a. plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. Planen gir rettsvirkning overfor grunneiere, offentlige myndigheter og andre, og skal sikre at arealbruken bidrar til å nå de mål som er vedtatt for kommunes utvikling.

Arealpolitikken er i stor grad delegert till kommunene, som har et betydelig handlingsrom. Kommunene sluttbehandler selv både kommuneplaner og reguleringsplaner. Unntaket er dersom statlig eller regionalt organ har fremmet innsigelse (opposition) pga. nasjonale eller viktige regionale hensyn. Fylkeskommunene (politisk valgt regional myndighet) har et tydelig planleggingsansvar. Det innebærer blant annet at fylkeskommunene det første året i en ny valgperiode skal legge frem en regional planstrategi. Denne skal godkjennes av Kongen i statsråd.

Regional planstrategi skal utarbeides i samarbeid med kommunene, og innspill fra de kommunale plangrunnlagene skal legges til grunn. Samtidig er det viktig at kommunene legger til grunn de regionale planstrategiene i sitt planarbeidet. På denne måten kan utfordringer og veivalg i hver kommune sees i sammenheng med tilsvarende i andre kommuner og i fylkeskommunen.

Plan- og bygningsloven (pbl) er et viktig redskap for kommunene og fylkeskommunene i innsatsen for å styre utviklingen i ønsket retning. Plansystemet er likt for hele landet, men i ny pbl er det lagt stor vekt på at den skal anvendes forskjellig avhengig av behov. Planene kan i stor grad tilpasses lokale behov, dvs. at et område med fraflytting, store områder

egnet for boligbygging og liten boligbygging lettere vil få tillatelse til å legge ut områder for spredt boligbygging, enn en bynær kommune der spredt boligbygging ofte vil være transportskappende, gi stort arealbruk og være i konkurranse med tettere boligformer.

Et ferskt eksempel på slik differensiering er nylig (2011) vedtatte "Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen"²²⁰, der landets kommuner er inndelt i tre soner avhengig av presset for utbygging i strandsonen, som igjen henger sammen med avstanden fra store befolkningskonsentrasjoner/byer.

Det kreves tillatelse til bruksendring for endret formål fra helårsbolig (permanent bosted) til fritidshus, eller omvendt. Endring fra fritidsbolig til bolig er endring i formål, og betinger dispensasjon fra kommuneplanen, eventuelt om det er regulert også dispensasjon fra reguleringsplanen, eller omregulering. Konsekvensene i forhold til offentlige tjenester, miljø m.v. skal vurderes enten saken behandles som dispensasjon eller plansak.

Det norske systemet som håndterer bestemmelser ved kjøp av fast eiendom bygger på to lover: "Konsesjonsloven" og "Jordloven". Ved kjøp av enkelte typer fast eiendom må kjøperen søke om konsesjon (tillstand) fra kommunen. I praksis fungerer begge lovene på samme måte, nemlig at landbrukseiendom og permanent bosted ikke forandres til fritidsbolig. For landbrukseiendom over en viss størrelse finnes også bestemmelser om at kjøper må drive aktivt jordbruk videre på eiendommen, for å få tillatelse til å kjøpe.

Siden det er lagt opp til gode verktøy for å tilrettelegge for spredt utbygging i pbl, er det ikke så mye diskusjon om verktøyet – men ofte en diskusjon om de konkrete planforslagene. Transport- og arealhensyn gjør at det er en stor skepsis til spredt boligbygging i bynære strøk, og det er vanlig med innsigelser mot slike forslag.

En forskningsrapport om boligmarkedet på kommunalt nivå har initiert en diskusjon om hvordan små, usikre boligmarkeder kan være et hinder for utvikling og vekst i visse kommuner. Rapporten inneholder forslag på tiltak for å redusere slike hinder. Av eksempel på tiltak kan man nevne forslag om god planlegging av attraktive tomter, fleksibilitet i forhold til boplikt, tilbud av kommunale gjennomgangsboliger, fradelingsmuligheter av tomter på jordbrukseiendommer ("etablerte gårdsbruk") m.m.

Det er rapporter som tyder på at det i mange små distriktskommuner er utfordringer når det gjelder mangel på både kompetanse og kapasitet innenfor planlegging. Dette er et sammensatt problem som må vurderes tverrsektorielt.

5.3 Sverige²²¹

5.3.1 Introduksjon

Planering och regelverk växer fram

Samhällsplaneringen i Sverige har en lång tradition och tidiga mål att skapa goda familjebostäder i trygga och sunda miljöer. Det är de växande städerna som först har krävt planer och regleringar.

²²⁰ Miljöverndepartementet, (2011), "Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen"

²²¹ Den grundläggande strukturen och sakuppgifter i det svenska avsnittet bygger till övervägande del på skriftlig information från planarkitekt Harry Westermark.

Bostadsfrågan har under början av 1900-talet varit ett hygien- och hälsoproblem i städerna och en fråga om fattiga levnadsförhållanden på landsbygden. Under trettiotalet blev bostadsstandarden på landsbygden och för barnrika familjer en fråga för den statliga politiken. Åtgärder för bostadsbyggandet har till stor del bestått av statliga bostadslån. Egnahemslån infördes 1904²²² bl.a. för att motverka emigration från landsbygden till Amerika. Nya statliga lån infördes 1933 för att bygga arbetarsmåbruk på landsbygden, s.k. ”Per Albintorp”.²²³ I början av 1950-talet prioriterades målen om en livskraftig landsbygd ned. Rationaliseringar av jordbruket skulle förse den högproduktiva industrin med arbetskraft.

Den moderna plan- och bygglagstiftningen har sitt ursprung i 1874 års byggnadsstadga för rikets städer och tidigare regleringar för att motverka risken för stadsbränder. 1947 års byggnadslag var mer omfattande och förbjöd tätbebyggelse om inte marken genom kommunal planläggning hade prövats vara lämplig för denna användning.

På landsbygden reglerades bebyggelsen med kommunala bygglov, men det fanns i princip en fri glesbebyggelserätt fram till ändringar i byggnadslagstiftningen 1972 och 1973. Efter dessa ändringar skulle även glesbebyggelse prövas mot kravet på lämplig markanvändning ur allmän synpunkt. Bygglovplikten utvidgades till att omfatta hela landet. Riksdagen uttalade dock att glesbebyggelse som sådan inte fick motverkas och att glesbebyggelse är och kommer att vara den lämpliga byggnadsformen i stora delar av landet²²⁴.

Under 1973 rekommenderade Statens Planverk att kommunerna skulle upprätta kommunöversikter och markdispositionsplaner för hela kommunen. Syftet var bl.a. att stärka kommunernas inflytande i frågor om markanvändningen. Kommunerna skulle i ökad utsträckning få befogenheter att meddela dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet. Utanför de mest expansiva trakterna skulle kommunerna kunna tillåta begränsad tätbebyggelse utan krav på detaljplan.

Kommunförbundet rekommenderade kommunerna att pröva de kommunalekonomiska konsekvenserna av bebyggelse utanför större tätorter, t.ex. med hänsyn till krav på eventuella nya skolskjutsar. Kommunernas bygglovprövning på landsbygden kunde vara restriktiv. Godtagbara skäl för att lämna dispens från tätbebyggelseförbudet för enstaka byggnader kunde vara att underlätta generationsväxling i jord- och skogsbruket eller att sökanden av sysselsättningsskäl är bunden till orten. Ett lokalt exempel inom området pekar på att släktskap och andra sociala relationer inte skulle godtas som särskilda skäl (enligt Östersunds kommunöversikt från 1977²²⁵).

1975 infördes det generella strandskyddet för att allmänhetens tillgänglighet till stränderna skulle säkerställas²²⁶. Staten pekade ut riksintressen som främst omfattade bevarandefrågor.

Den första plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft den 1 juli 1987²²⁷. Införandet av lagen syftade till att modernisera och förenkla plansystemet. Kommunens ansvar ökade genom att statens fastställelseprövning av planer togs bort. Detaljplanerna vann laga kraft efter kommunfullmäktiges antagande om planerna inte överklagades. Medborgarinflytandet förbättrades. I och med PBL:s tillkomst utmönstrades begreppet glesbebyggelse. Naturre-

²²² Arkiv Gävleborg, ”Tema Hushållningssällskapet”, Egnahemslån, sid 6

²²³ Glesbyggsverket, (2003), *Bolån på landet*, sid: 7-8

²²⁴ *Regeringens proposition (1972:111)*. Ett exempel på tolkning av regelverket återges i Östersunds kommunöversikt 1977.

²²⁵ *ibid*

²²⁶ Naturvårdsverket, (2002), *Våra stränder och bestämmelser om strandskydd*

²²⁷ SFS 1987:10, *Plan- och bygglag*

surslagen 1987, som sedan 1999 ingår i miljöbalken, lade ännu större vikt vid hushållningen med naturresurser.

Större förändringar sedan år 1990

De översiktsplaner som kommunerna har antagit sedan 1990 är mer positiva till bebyggelse på landsbygden än tidigare kommunöversikter från 70-talet. Då kunde statliga nya skyddsintressen, kommunförbundets kommunalekonomiska rekommendationer, det generella förbudet mot tätbebyggelse utom detaljplan och kommunernas borgensåtaganden för statliga bolån medföra en restriktiv prövning. Översiktsplanerna kan bedömas successivt ha blivit mer och mer positiva till landsbygdens utveckling och småhusbyggande på landsbygden.

Sannolikt har även i många fall politikerna tillmötesgått bygglovsökande på landsbygden i större utsträckning än planernas rekommendationer.

Plan- och bygglagen är en ramlagstiftning med krav på avvägning där kommunen i varje enskilt fall beslutar om detaljplaner och bygglov mot bakgrund av samtliga allmänna statliga och kommunala intressen och med hänsyn även till enskilda intressen. Ansökningar om bygglov ska bifallas om bl.a. kraven i PBL uppfylls. Avslag ska enligt förvaltningslagen motiveras.

Kommunerna har i allmänhet positiva skrivningar om landsbygdsutveckling i sina översiktsplaner och restriktionerna för ny bebyggelse är begränsade till lagkrav och önskemål om hänsyn till jordbruksnäringen, landskapet, bymiljöer, natur- och kulturvärden, trafik och vatten- och avloppsfrågor. Översiktsplanerna har som regel tagits fram i samråd med landsbygdens företrädare. Handböcker och råd för ett planeringsarbete grundat på lokal medverkan har tagits fram av både statliga myndigheter och folkrörelseorganisationer²²⁸.

Efter eventuella krav på anpassning av placering och utformning av bebyggelsen kan bygglov beviljas. Inga exempel har identifierats där kommuner vägrat bygglov för ny bebyggelse inom byar på landsbygden enbart utifrån kommunalekonomiska hänsyn, såsom krav på utökade skolskjutsar eller liknande.

Den 1 januari 1991 ändrades tillämpningen av fastighetsbildningslagen så att det blev tillåtet att bilda stora bostadsfastigheter på landsbygden med tillgång till extra mark för odling, näringsverksamhet eller mindre djurhållning (t.ex. "hästgårdar"). Syftet med lagreformen var att stimulera bosättning på landsbygden.

Plan- och bygglagen har ändrats i flera omgångar. PBL (SFS 1987:10) ersattes den 2 maj 2011 med en ny plan- och bygglag (SFS 2010:900)²²⁹. Hänsyn till nationella och regionala mål för en hållbar utveckling och vikten av aktuella översiktsplaner betonas, liksom hänsyn till enskilda intressen. Då kom även krav på att beslut om bygglov ska fattas inom tio veckor.

En betydelsefull förändring av lagstiftningen som rör användning av mark och vatten gäller strandskyddet. Från den 1 februari 2010 kan kommunerna i sina översiktsplaner peka ut strandnära områden för landsbygdsutveckling (LIS-områden). Miljöbalken har för första gången lämnat en öppning för att det generella strandskyddet ska kunna differentieras geografiskt med stöd av kommunernas översiktsplanering. Avsikten med den nya lagstiftningen är att skapa ett mer ändamålsenligt regelverk som underlättar strandnära byggande i

²²⁸ Ett exempel: Folkrörelserådet, (1997), *Vänd planeringsperspektivet*

²²⁹ SFS 2010:900, *Plan och bygglag*

områden med lågt exploateringsstryck, samtidigt som områden med högt exploateringsstryck ges ett starkare skydd. Lagstiftningen syftar till att öka det lokala och regionala inflytandet genom att kommunerna får huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Samtidigt stärks Länsstyrelsernas roll när det gäller tillsynen av hur strandskyddet tillämpas.

Det finns dock vissa restriktioner när det gäller kommunernas möjligheter att underlätta strandnära bebyggelse. En restriktion är att det inte är tillåtet att peka ut strandnära områden för landsbygdsutveckling i stora delar av den svenska kustremsan (från Norge till Forsmark, Ölands kust samt kustområden i Ångermanland).²³⁰ Även i vissa andra områden finns begränsningar i möjligheterna att bygga strandnära. För dessa områden anger lagstiftaren att kommunerna ska vara restriktiva när det gäller att peka ut strandnära områden för landsbygdsutveckling. Detta gäller exempelvis övriga kustområden (Norrlandskusten), Gotlands kust samt vid ett antal större sjöar.²³¹ Lagstiftaren anger också att de strandnära områdena för landsbygdsutveckling sammantaget inte bör omfatta ”mer än en begränsad del av de strandområden inom en kommun som omfattas av strandskydd”.²³²

Beslut om strandskyddet har också decentraliserats till kommunerna och länsstyrelsen. I dag är det kommunerna som beslutar om både strandskyddsdispenser och upphävande av strandskyddet i detaljplaner. Länsstyrelsen i stället för Naturvårdsverket kan överpröva kommunens beslut om strandskyddet åsidosätts eller ärenden behandlats felaktigt.

Strandskyddet kan dock, enligt uppgifter från kommunerna, fortfarande förorsaka problem sett ur landsbygdens perspektiv²³³. Utveckling av strandnära verksamheter av betydelse för landsbygdsutveckling kan fortfarande hindras i områden som inte i förväg har utpekats i kommunernas översiktsplaner. Dessutom är det, enligt uppgifter från kommunerna, ett problem för planeringen och ärendehantering av bostadsbyggandet på landsbygden att strandskyddets omfattning eller tillämpning i övrigt inte får behandlas i översiktsplanen. I flera län omfattar till exempel det generella strandskyddet med byggförbud inom 2 x 100 m. så små vattendrag att de inte redovisas på allmän karta.

Sammantaget är slutsatsen att det efter 1990 har det skett flera förändringar av plan- och bygglagen, miljöbalken och fastighetsbildningslagen som är positiva för landsbygden.

5.3.2 Planeringsinstrument och regelverk

De viktigaste regelverken finns i plan- och bygglagen, PBL. Den förra plan- och bygglagen (1987:10) gällde från 1987 och ersatte då bl.a. byggnadslagen. Den 21 juni 2010 beslutade riksdagen om att anta en ny plan- och bygglag (2010:900). Den nya plan- och bygglagen gäller från och med 2 maj 2011. Lagens syfte framgår i första paragrafen:²³⁴

”I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”

²³⁰ Naturvårdsverket, Boverket, (2012) *Handbok 2009:4*, utgåva 2, sid 14

²³¹ Miljöbalk (1998:808) 7 Kap 18e §

²³² Prop 2008/09:119, sid 65

²³³ Dagens samhälle, (2011), *Strandskyddet hämmar glesbygdskommuner*, 24/8 2011

²³⁴ SFS 2010:900, *Plan och bygglag*

Planer

Regionplan, enligt 7 kap PBL, kan förekomma i växande stora tätortsområden. I den mån regeringen anser att det finns behov av samordnad regional planering, exempelvis vad gäller bostadsbyggande, har regeringen möjlighet enligt 7 kap. 1 § PBL att besluta om regionplaneorgan. (För närvarande finns regionplaneorgan endast i Stockholm och Göteborgsregionen²³⁵). Regionplaner har, liksom översiktsplaner, (se nedan) ingen rättsverkan. Samarbete förekommer även i andra former mellan kommuner, som t.ex. kan driva översiktsplaneprojekt gemensamt. Tillägg angående vindkraft är ett exempel där fler kommuner har samverkat. Regionplaner och översiktsplaner och olika program som har upprättats i samverkan mellan kommuner och länsmyndigheter underlättar samordning och prioritering av olika allmänna intressen.

Generalplan fanns i den gamla lagstiftningen före plan- och bygglagen 1987 och har ersatts av översiktsplaner.

Översiktsplan. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan. Den ska omfatta kommunens hela yta och redovisa bebyggelseutveckling, mark och av vattenanvändning, trafikreservat och andra allmänna intressen samt hur riksintressen ska tillgodoses enligt miljöbalken. Översiktsplanen är vägledande för efterföljande beslut, har ingen rättsverkan och kan därför inte överklagas i sak. Däremot kan en felaktig hantering av processen leda till att en kommuninvånare överklagar kommunfullmäktiges beslut och att beslutet hävs (Laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900)).

Detaljplan är ett verktyg för kommunen att förverkliga lokala politiska ställningstaganden om hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen ska utformas. Detaljplanelagda områden medför bygggrätter inom en bestämd genomförandetid och reglerar användningen inom andra områden som gatumark, parkområden och mark för andra allmänna anläggningar.

Länsstyrelsen ska bevaka statliga intressen och kan på vissa grunder överpröva kommunernas antagandebeslut av detaljplaner. Se nedan.

Nybyggnad och ombyggnad av bostadshus (egna hem)

De viktigaste regelverken finns i plan- och bygglagen (SFS 2010:900)²³⁶. I 1 kapitel, 2 § slås fast att:

”Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark- och vatten”

Exempel på styrning sker genom mål och riktlinjer i översiktsplaner och genom formellt bindande områdesbestämmelser, detaljplaner, förhandsbesked om lokalisering av nya byggnader och bygglov. Exempel på styrning är krav på lämplig lokalisering och utformning av ny bebyggelse. Byggreglerna gäller till exempel krav på energihushållning och tillgänglighet vid ny- och ombyggnader av flerbostadshus.

Vid planläggning ska Länsstyrelsen genom planeringsunderlag, samråd och granskning bevaka statliga intressen. Ett exempel är att detaljplaner kan överprövas om inte riksintressen tillgodoses. Andra grunder för överprövning gäller mellankommunal samordning, miljökvalitetsnormer, strandskyddet och hälsa och säkerhet.

²³⁵ Göteborg har regionplaneorgan, dock ingen regionplan.

²³⁶ SFS 2010:900, *Plan och bygglag*

Även miljöbalken, MB (1998:808)²³⁷ är styrande i frågor om lokaliseringen. Lagen gäller bland annat skydd av människors hälsa och miljön, skydd av natur- och kulturmiljöer, bevarande av biologisk mångfald, långsiktigt god hushållning med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt och hushållning med material, råvaror och energi.

Exempel är hänsyn till riksintressen, krav på vatten- och avloppsanläggningar och områdesskydd. Det generella strandskyddet innebär byggförbud 100 m från strand om inte särskilda skäl föreligger. Genom en ändring av miljöbalken (2009:532) finns från den 2 maj 2011 fler möjligheter för upphävande av strandskyddet och strandskyddsdispenser inom ”område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen”.

Både plan- och bygglagen och miljöbalken har bestämmelser för avvägning mellan olika intressen som lyder: ”... ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde skall ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.”²³⁸

Försäljning

För detta ändamål finns inga generella styrande regelverk. En kommun har från 1968 fram till den 30 april 2010 haft så kallad ”förköpsrätt”, dvs. kunnat förköpa fastigheter. Ett villkor var att fastigheten skulle behövas för angelägna allmänna ändamål, till exempel utveckling av ett planlagt bostadsområde för en serviceort i glesbygd. Förköpslagen användes i praktiken sällan. Diskussion om förändrade regelverk för att säkerställa åretruntboende har lämnats av Glesbygdsverket, men har inte föranlett några åtgärder.²³⁹

Vid försäljning av kommunala tomter kan kommunen införa regler för att främja åretruntboende i ”heta” turistområden där fastighetspriserna är höga. Ett exempel är Tanums kommunfullmäktiges beslut 2007-09-10 § 85 som innebär att en köpare måste vara mantalsskriven i kommunen och inom sex månader från köpet ska ha sökt bygglov för en permanentbostad²⁴⁰. Vid försäljning i nästa led är det dock svårt för kommunen att ställa villkor. Ett sätt att säkerställa åretruntboende är att kombinera tomträtt med uthyrning.²⁴¹

Urban-rural dimension

Med några undantag som bygglovfrihet för mindre tillbyggnader och komplementbyggnader och fler dispens-skäl från strandskyddet, finns ingen principiell skillnad i tillämpningen av regelverk och planeringsinstrument mellan urbana och rurala områden. Sammanhållen bebyggelse som kräver detaljplan är däremot vanligare i urbana områden.

Sammanhållen bebyggelse definieras i nya PBL som ”bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark”.²⁴² På samma sätt som i den tidigare PBL bör kommunen även pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse samt reglera bebyggelsemiljöns utformning med detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen.

²³⁷ SFS 1998:808, Miljöbalk

²³⁸ 2 kap 1§ PBL och i stort sett likalydande 3 kap 1 § MB

²³⁹ Glesbygdsverket, (2001), *Planering för åretruntboende i kust och skärgård*

²⁴⁰ Tanums kommunfullmäktiges beslut är dock inte okontroversiellt. Vissa hävdar att beslutet strider mot principen om fri rörlighet.

²⁴¹ Länsstyrelsen, (2011), *Nya bostäder i Stockholms skärgård*. Tomträtt – uthyrning. Sid: 8.

²⁴² SFS 2010:900, *Plan och bygglag*, 1 kap 4§

I tätortsnära landsbygder, liksom i andra områden inom kommunen som har stor efterfrågan att få bygga, kan enstaka nybebyggelse tillfälligt hindras med motiveringen att den måste regleras i detaljplan. Skälet är att fler vill bygga i området och att gemensamma tekniska anläggningar krävs som vägar och gemensamma vatten och avloppsanläggningar.

I landsbygdsområden är det inte ovanligt att bygglov i attraktiva lägen kan försvåras eller att husen kan behöva anpassas med hänsyn till särskilda kultur- eller naturvärden. Ett bo-stadshus i en riksintressant kulturmiljö kan till exempel behöva utformas på ett sätt som innebär fördyringar jämfört med ett standardhus.

Generellt kan dock kraven på hänsyn i enskilda fall gagna landsbygdsutvecklingen genom att skydda värdefulla boendekvaliteter i närmiljön och bibehålla ett områdes attraktivitet för turism, sysselsättning och inflyttning.

5.3.3 Markägarens rättigheter

Generellt

Det finns ingen generell byggrätt för en markägare i Sverige.

Detaljplanelagda områden medför däremot byggrätter inom en bestämd genomförandetid. Även förordnanden till skydd för landskapsbilden, natur- och kulturvärden kan påverka markägarens rättigheter. Det finns inte någon rätt för markägaren att kräva att en kommun antar en detaljplan. Men sakbeslut i *detaljplan, områdesbestämmelser, bygglov* eller *miljö-tillstånd* kan överklagas hos länsstyrelsen av berörd markägare.

Översiktsplaner har ingen rättsverkan och kan inte överklagas i sak. Däremot kan en felaktig hantering av processen leda till att en kommuninvånare överklagar kommunfullmäktiges beslut och att beslutet hävs.²⁴³

Utom detaljplan har markägaren endast rätt att uppföra en byggnad om det finns positivt förhandsbesked eller bygglov. (För s.k. komplementsbyggnader krävs dock inte bygglov om byggnaderna uppförs utanför detaljplanelagt område). Ansökningar om bygglov skall enligt plan- och bygglagens 9 kap. bifallas om åtgärden: (i) uppfyller kraven i lagens 2 kap; (ii) inte skall föregås av detaljplaneläggningsbestämmelserna i 5 kap; (iii) inte strider mot områdesbestämmelser och (iv) uppfyller kraven i lagens 3 kap.²⁴⁴

Den nya plan och bygglagen²⁴⁵ anger att ”vid prövningen av frågor enligt den nya lagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen”. Det tidigare tillägget ”om inte annat är särskilt föreskrivet” har tagits bort.

Urban-rural dimension

Skillnaden mellan urbana och rurala områden är att det i urbana områden vanligtvis finns reglerande detaljplaner och starka allmänna intressen för tätortsutveckling som kan försvåra en fortsatt utveckling av enskilt glest byggande. Natur- och kulturvärden kan vara vanligare på landsbygden, men kraven på hänsynstagande beror enbart på värdenas styrka i det enskilda fallet. I områden utan detaljplan ska avvägning göras mot alla krav som hänvisas till i miljöbalken.

²⁴³ SFS 1991:900, *Kommunallag*, Laglighetsprövning enligt 10 kap.

²⁴⁴ SFS 2010:900, *Plan och bygglag*

²⁴⁵ SFS 2010:900, *Plan och bygglag*

5.3.4 Uppgifts- och ansvarsfördelning

Kommunerna har ansvar för bostadsförsörjningen²⁴⁶. Det betyder att de ansvarar för att planera att det finns bostäder för alla i kommunen. Länsstyrelserna har i uppdrag att stödja kommunerna i detta arbete. Boverket ska i sin tur stödja länsstyrelserna i deras arbete med att verka för att kommunerna ska ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Enligt plan- och bygglagen är det som tidigare nämnts ”en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark- och vatten”²⁴⁷. Kommunerna har av hävd detta så kallade ”planmonopol”. Det är kommunerna som antar detaljplaner och som prövar bygglov.

Regionalt utövar länsstyrelsens tillsyn och centralt har Boverket överblick och kan ta initiativ till regeländringar.

Länsstyrelsen kan överpröva detaljplanebeslut på vissa grunder, och även enskilda bygglov om de tidigare har utfärdat förordnande enligt 11 kap 12§ PBL. Nytt är att länsstyrelsen kan överpröva kommunala strandskyddsbeslut, vilket tidigare gjordes av central statlig myndighet (Naturvårdsverket).

Om kommunen inte har följt strandskyddsbestämmelserna kan alltså länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att ge strandskyddsdispens eller att upphäva strandskyddet i en detaljplan.

Länsstyrelsen är också första instans om bygglov eller kommunens beslut att anta en detaljplan överklagas.

Enligt den nya plan- och bygglagen får kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, förhandsbesked och bygglov överklagas hos länsstyrelsen och vidare hos mark- och miljödomstol och miljööverdomstolen (samma ordning som gäller för miljörenderen t.ex. strandskyddet). Det är alltså inte längre regeringen som prövar detaljplaner. När det gäller länsstyrelsens ingripandebeslut överklagas dessa till regeringen.

Kommunens beslut att anta en översiktsplan kan endast överklagas hos förvaltningsrätten som en del i laglighetsprövningen enligt kommunallagens 10 kap. Detta gäller även kommunens beslut att inte anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser.

Boverket ska enligt sin instruktion 2009 utöva tillsyn och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar och ska särskilt följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. Boverket ska bl.a. också samordna andra statliga myndigheters arbete att ta fram underlag för tillämpningen av PBL och av hushållningsbestämmelserna och miljö kvalitetsnormer enligt MB. Boverket ska också följa och analysera utvecklingen av bostadsmarknaden. Detta innebär att Boverket kan ta initiativ till förändringar av lagstiftningen.

Urban-rural dimension

När det gäller uppgifts- och ansvarsfördelning kan inte några geografiska skillnader mellan urbana och rurala områden iakttas.

5.3.5 Planerings- och tillståndsexempel

Den praktiska planerings- och regelsituationen kan beskrivas kort genom nedanstående fyra fingerade exempel.

²⁴⁶ SFS 2000:1383, *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*

²⁴⁷ SFS 2010:900, *Plan och bygglag*, 1 kap, 2§

a) En familj vill bygga ett nytt hus för permanentboende i ett perifert område (gles- och landsbygder). De äger marken själva. Ingen kommunal vatten- och avloppslösning finns. Den tänkta husplaceringen ligger 50 meter från en insjö. Familjen har två barn i skolåldern och det är 75 km till närmaste skola.

Svårigheter kan i första hand uppstå när det gäller lokaliseringen nära sjön.

Särskilda skäl enligt miljöbalken måste finnas för strandskyddsdispens. Strandområdet kan till exempel redan vara ianspråktaget eller vara avskilt av allmän väg. Om området i kommunens översiktsplan eller i annan ordning anses ingå i ”strandnära område för landsbygdsutveckling” och byggnaden lokaliseras i närheten av befintlig bebyggelse kan detta vara ett särskilt skäl för strandskyddsdispens.

Om bostadshuset inte placeras i anslutning till annan bebyggelse men av olika skäl anses bidra till landsbygdens utveckling måste lokaliseringen prövas med detaljplan.

Även om strandskyddsdispens inte kan lämnas finns sannolikt attraktiva byggmöjligheter utanför 100 m gränsen för strandskyddet (Kan vara utökat upp till 300 m, men det är ovanligt).

Andra svårigheter kan vara tillstånd för den enskilda avloppsanläggningen om till exempel infiltrationsmöjligheterna är dåliga eller särskilda skydd finns för vattentäkter eller vattenområdet. Problemen kan med största sannolikhet lösas även om kostnaderna kan bli högre än normalt för avloppsanläggningen.

Kommunen kan också anse att byggplatsen är olämplig om det skulle innebära stora svårigheter och kostnader att ordna skolskjuts för barnen.

Om det däremot inte finns starka allmänna motstående intressen – eller olägenheter för angränsande fastigheter - som inte byggprojektet kan anpassas till måste bygglov lämnas. Bygglovet kan överklagas av grannar, men det ska finnas starka skäl för att deras klagan ska innebära att bygglovet hävs.

Inga konkreta exempel har identifierats där bygglov i praktiken vägrats enbart av kommunalekonomiska skäl t.ex. för att byggnaden ligger så avsides att en ny skolskjuts skulle krävas.

b) En familj vill köpa ett befintligt äldre hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). På fastigheten har tidigare bedrivits jordbruk. Den tillträdande familjen avser inte att fortsätta med jordbruket.

Ett köp för permanentboende borde kunna genomföras utan problem.

Genom ändringar i Jordförvärvslagen 2005 får inte förvärvstillstånd vägras om köparen ”gör sannolikt att han inom tolv månader från förvärvet varaktigt kommer att bosätta sig på fastigheten eller att förvärvet varaktigt kommer att främja sysselsättningen på orten”.²⁴⁸

Tillstånd kan däremot vägras om köpet sker inom ett omarronderingsområde och skulle göra det svårare att rationalisera ägostrukturen. Tillstånd ska sökas hos länsstyrelsen inom tre månader från förvärvet och om tillstånd vägras måste staten lösa in fastigheten om köparen begär detta.

²⁴⁸ SFS 2005:423, Lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230), § 7

Om inte hela fastigheten förvärfvas finns möjlighet att avstycka bostadshuset och ge bostadsfastigheten en stor tomt, som ger utrymme för odling, vedfångst och djurhållning i mindre skala. Förutsättningen är att avstyckningen inte medför olägenhet av någon betydelse för lantbruksnäringen.

Fastighetsbildning på landsbygden har underlättats år 1991 genom en jämkad lydelse i fastighetsbildningslagens 3 kap. 1§. En fastighet måste enligt paragrafen bli varaktigt lämpad för ändamålet. I tidigare lag påpekades i motivtexten att inte mer mark bör läggas till en bostadsfastighet än vad som väsentligen hade karaktär av bostadstomt. I motivtexten till den ändrade lagen föreslogs att bostadsfastigheter som bildas på landsbygden skall kunna inrymma mark för viss näringsverksamhet samt för hobbyverksamhet i form av t.ex. mindre djurhållning eller odling.²⁴⁹

Vid fastighetsbildning ska hänsyn tas till regionalpolitiska och miljömässiga mål. Som tidigare gäller även de allmänna intressena att vidmakthålla effektiva familjejordbruk, att rationalisera skogsbruket och att inte indela jord- och skogsbruksmark med nya gränser som försvårar möjligheten att ekonomiskt utnyttja marken.

c) En familj vill bosätta sig permanent i ett hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Huset har tidigare använts som fritidsbostad.

Det finns inga regler för var man får bosätta sig permanent. I ett perifert glesbygdssområde finns knappast tätbebyggelse med områdesbestämmelser eller detaljplaner som reglerar största tillåtna byggnadsyta i syfte att motverka permanentboende.

d) En familj vill bygga ett hus (egna hem) i ett tätortsnära landsbygdssområde som saknar detaljplan. Ingen kommunal vatten- och avloppslösning finns. Familjen har två barn i skolåldern och det är 10 km till närmaste skola. Finns det någon skillnad i möjligheten att få bygglov beroende på befintlig byggnadsstruktur (dvs. hur tätbebyggt området är)?

I tätortsnära landsbygd med stor efterfrågan att få bygga kan enstaka nybebyggelse tillfälligt hindras med motiveringen att den måste regleras i detaljplan. Skälet är att fler vill bygga i området och att gemensamma tekniska anläggningar kan krävas som vägar och gemensamma vatten- och avloppsanläggningar. Detaljplaner för små bebyggelsegrupper på landsbygden kan i vissa fall efter kommunens medgivande upprättas enskilt.

Bygglov kan också prövas i varje enskilt fall om det nya huset på ett bra sätt kan inordnas i en tidigare husgrupp eller bymiljö eller lokaliseras med hänsyn till jordbruket, tillfart, infiltrationsmöjligheter för avlopp med flera allmänna intressen.

5.3.6 Aktuella frågor i debatten

Forskningsläget

En illustration på forskningsläget är vilka projekt som fått stöd av det statliga forskningsrådet Formas.²⁵⁰

²⁴⁹ Regeringens proposition (1989/90:151), *Om fastighetsbildning för landsbygdens behov m.m.*

²⁵⁰ Formas = Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Se <http://www.formas.se/>

Formas uppgift är att främja forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Formas forskningsstrategi 2009 – 2012 betonar kravet på en hållbar utveckling, där bland annat frågor om stads- och landsbygdsutveckling prioriteras. Formas ska utvärdera och ge en översikt över den forskning som bedrivs.

Ämnesområdena arkitektur, ekologisk produktion och landsbygdsutveckling har enligt Formas stor strategisk vikt för landet, men är fragmenterade eller har svag internationell närvaro och lyskraft. Forskningsområdet landsbygdsutveckling hör till dem som inte har ”skjutit fart tillräckligt”. Forskning är angelägen om hur landsbygdens näringsliv, service och boende kan utvecklas hållbart. Planerings- och regelverksfrågor omnämns inte särskilt.

Bland de projekt som redovisas efter 2008 som berör landsbygden finns studier om fritidsboende ”landsbygdens osynliga befolkning”, återflyttare etc. Inget om regelverk som berör boende på landsbygden. Mycken forskning handlar om planering, men de studier som berör bostäder fokuseras främst på städer och stadsmiljöfrågor.

En studie som kan ha intresse har titeln ”I skuggan av staden” och handlar om metodutveckling av stadsnära landskapsanalyser. I studien påpekas att omvandlingen av landskapet styrs av beslut, plandokument, och lagstiftning som fattats för flera decennier sedan och utifrån andra ideal än mångfunktionalitet.

En rapport som ger underlag för forskning och planering är Formas forskningsstrategi 2006 ”Kunskap om landsbygdens utveckling”.

*”Det nya som växer fram bygger på naturresurserna i vidare bemärkelse. Landsbygden som boendemiljö har uppmärksammats under lång tid och det finns en stadig flyttning till landsbygden. Här finns flera trender; medelklass som flyttar ut ur storstäderna till exklusiva landsbygdsmiljöer inom bilpendlingsavstånd, låginkomsthushåll som söker billigt boende, de nya pensionärerna som använder fritidshuset allt större del av året, och så vidare. Dessa trender är också internationella och svensklandsbygd efterfrågas alltmer som miljö för rekreation, hälsa, boende och turism. Här öppnar sig möjligheter som är specifikt nordiska och där landsbygdens komplementära egenskaper, gles befolkning och den rika tillgängligheten till naturen är själva drivkraften”.*²⁵¹

Policydebatt

Regeringen lanserade under början av år 2012 ett tvåårigt initiativ som kallas ”Attraktionskraft Sverige”. Den kan förklaras som en plattform med syftet att ”främja lokala och regionala förutsättningar att utveckla attraktiva livs- och boendemiljöer.” Konkret ska Näringsdepartementet arbeta gemensamt med kommuner, regioner, näringsliv och intresseorganisationer med att tydliggöra och utveckla de frågor som är centrala för attraktivitet. I första hand kommer frågeställningar som både är kopplade till helårsboende och besökare att inkluderas. Förutom boendemiljöer ingår även kultur och fritid, digital kapacitet och tillgänglighet samt destinationer och utveckling.²⁵²

Planering och lokal utveckling

Folkrörelserådet ”Hela Sverige ska leva!”, Boverket och Glesbygdsverket är några aktörer som har engagerat sig i frågan om hur planeringsmetoder kan utvecklas så att de bidrar till lokal utveckling på landsbygden. Ett studiematerial 1997 från Folkrörelserådet och några

²⁵¹ Formas, (2007), *Forskningsstrategi 2006 – Kunskap om landsbygdens utveckling*

²⁵² Näringsdepartementet, ”Attraktionskraft Sverige”, <http://www.regeringen.se/sb/d/16092/a/190064>

studieförbund har titeln ”Vänd planeringsperspektivet”²⁵³. Det är en vägledning till lokalt engagerade som vill göra ett utvecklingsprogram för den plats där de bor. Tanken är att bygdens invånare själva tar fram ett program och att detta också överlämnas till kommunen som väger in det i sin översiktsplanering.

Boverket har bland annat tagit fram två rapporter om planering i ett lokalt perspektiv: ”Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering”²⁵⁴ och ”Vem bestämmer – om medborgarinflytande och kommunal planering”²⁵⁵. I den senare rapporten återges Sydlänsprojektet, vars syfte var att söka former för hur lokala initiativ till utveckling av lokalsamhället kunde få bättre stöd av kommunal planering. De flesta projekt ägde rum på lands- eller glesbygd, bland annat en liten ort i Ryssby, i Ljungby kommun.

Landsbygdskommittén har behandlat planerings- och regelverksfrågor i sin slutrapport ”Se landsbygden!”²⁵⁶. Ett kapitel ägnas åt lokalt perspektiv på demokrati, ansvar och roller (sid: 51). Regionala landskapsstrategier är ett planeringsverktyg för att tillgodose den europeiska landskapskonventionens krav (sid: 126). Förslag lämnas angående utökad delårsboende, strandskyddet och bostadsgarantisystemet (sid: 154).

SmåKom²⁵⁷, framförde (i likhet med landsbygdskommittén) i sitt remissvar 2007:

- Att planeringsprocessen för landsbygdens utveckling måste starta med den lokala nivåns problem, behov och mål
- Att den statliga regionala planeringen (men även samverkansorganens planering) tar de lokala processernas planeringsresultat som en utgångspunkt i sina förslag innan de förs vidare till den centrala nivån.

Av den diskussion som förs kan man konstatera att regelverken i plan- och bygglagen och miljöbalken inte hindrar att bostäder byggs på landsbygden. Förutom strandskyddet ägnas lagstiftningen liten uppmärksamhet. Däremot skulle förmodligen planeringsverktygen kunna användas bättre både för att stimulera tillkomsten av ”rural housing” och för att reglera bebyggelsen så att den främjar och inte skadar landsbygdsutvecklingen i ett långsiktigt helhetsperspektiv.

En beskrivning och diskussion om de regelverk som har betydelse för boende på landsbygden finns i Ole Reiters skrift ”Byggande på landsbygden i Skåne – hot eller möjlighet”²⁵⁸. Länsstyrelsen i Skåne län har även producerat en vägledning för översiktsplanering som behandlar flera av dessa frågor.²⁵⁹

Ole Reiter har även skrivit rapporten ”Landsbygdsutveckling genom rådslag”²⁶⁰. Rådslagen är en metod att med hjälp av dialog mellan intressenter i ett geografiskt område utveckla en planering som inte begränsas till ekologiska frågor utan även leder till socialt och ekonomiskt hållbar utveckling för landsbygden.

Nationella Landsbygdsnätverkets arbetsgrupp för fysisk planering har under drygt två år (slutet av år 2009 till början av år 2012) på olika sätt arbetat med planeringsfrågor i lands-

²⁵³ Ett exempel: Folkrorelserådet, (1997), *Vänd planeringsperspektivet*

²⁵⁴ Boverket, (2006), *Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering*

²⁵⁵ Boverket, (2008), *Vem bestämmer – om medborgarinflytande och kommunal planering*

²⁵⁶ Slutbetänkande av Landsbygdskommittén, SOU 2006:101, *Se landsbygden!*

²⁵⁷ De små kommunernas samverkan, SmåKom

²⁵⁸ Reiter O, (2006), ”Byggande på landsbygden i Skåne”

²⁵⁹ Länsstyrelsen, (2009), *Landsbygden i kommunens översiktsplan – en vägledning*. Boende sid: 42.

²⁶⁰ Reiter O, (2004), ”Landsbygdsutveckling genom rådslag”

bygder.²⁶¹ Syftet har varit att få kommunala politiker och planerare att se planering i alla typer av landsbygder som ett verktyg för att använda samhällsresurser på bästa sätt. Gruppen har bl.a. genomfört en enkätundersökning, skrivit en debattartikel, tagit fram sex lärande kommunexempel samt en ”motivationsfilm”.

Urban sprawl (”Stadsutglesning”)

Bland studier som fått stöd från Formas med anknytning till ämnet ”urban sprawl” finns ”Förortslandskap i territoriell förändring”²⁶² som handlar om problem när utglesade stadsområden förtätas. Det finns även en studie som frågar hur planeringsmålet ”urban täthet” stämmer med verklighetens bostadsval.²⁶³

Ole Reiter diskuterar området tydligt i en skånsk kontext²⁶⁴ men det är inte bara i Skåne och i storstadsregioner som en oplanerad stadsutglesning förorsakar miljöproblem och en ohållbar struktur, socialt och ekonomiskt.

Även om kommunerna uppmärksammar problemen har kommunerna svårt att styra bebyggelseutvecklingen i stadsnära landsbygdsområden där efterfrågan att få bygga är mycket stort. Översiktsplanen är kommunernas viktigaste instrument för att formulera mål och riktlinjer för att motverka stadsutglesning. Ett problem är att översiktsplanerna i Sverige inte är bindande.

Kommunen kan dock hävda att även enstaka byggnader i områden med stort bebyggelsetryck måste föregås av detaljplan och kommunen kan själv bestämma om detaljplaner ska antas (dvs. det kommunala ”planmonopolet”).

Olämplig stadsutglesning i form av villabyggande på åkermark eller värdefulla naturområden kan i vissa fall hindras med stöd av motstående riksintressen för de områden som bör bevaras. Det förutsätter att riksintressena hålls aktuella och bevakas aktivt genom initiativ från kommuner, länsstyrelser och statliga sektorsmyndigheter. Den brukningsvärda jordbruksmarken har dessutom endast nationell betydelse och har inte status som formellt riksintresse i miljöbalkens 3 kap 4 §. Det innebär att länsstyrelsen inte kan överpröva kommunala planer för exploatering på åkermark. Kommunen kan dock själv vägra anta detaljplaner eller vägra bygglov på åkermark med stöd av miljöbalken.

Nedanstående exempel på stadsutglesning och svårigheter och förutsättningar att reglera denna har hämtats från Östersunds kommun i norra Sveriges inland.

Söder om Östersunds stad finns ett stort lättillgängligt landsbygdsområde med värdefull jordbruksmark och goda framtida förutsättningar att utöka arealen. Genom att en fast förbindelse (bro) färdigställdes 1998 blev området ännu tillgängligare och önskemålen att bygga ännu starkare. Trots att fördjupade översiktsplaner²⁶⁵ med god lokal förankring har upprättats två gånger över området har bebyggelsen växt utöver de mål som ställts upp om hänsynstaganden till jordbruksnäringen, bymiljöer, lokal service och landskapsvärden. Kommunen har dock för avsikt att med stöd av en ny översiktsplan ytterligare prioritera jordbrukets långsiktiga behov av att bevara och i vissa områden kanske utöka åkerarealen.

²⁶¹ Gruppen har bestått av medlemmar från Sveriges kommuner och landsting, Boverket, Hela Sverige ska leva, Coompanion, Östersunds kommun, Lantmäteriet, Leader Ranrike, Länsstyrelsen i Skåne län, Sveriges Lantbruksuniversitet samt Nationella Landsbygdsnätverkets kansli

²⁶² Formas, projekt: ”Förortslandskap i territoriell förändring: Ambiterritorier och hållbar stadsutveckling”

²⁶³ Formas, projekt: ”Hur stämmer planeringsmålet ’urban täthet’ med verklighetens bostadsval och vardagsliv?”

²⁶⁴ Reiter O, (2006), ”Byggande på landsbygden i Skåne”

²⁶⁵ Östersunds kommun, (2000), ”Översiktsplan för del av Storsjöbygden”

För att styra bebyggelseutvecklingen har kommunen även för markägarnas räkning upprättat 12 små detaljplaner för totalt 60 nya bostäder inom området under de senaste fem åren²⁶⁶. I de flesta fall an knyter planerna till befintlig bebyggelse i byarna och i flera fall löser planerna problem för befintlig bebyggelse och lokala näringar.

Diskussioner om nya eller förändrade åtgärder, regleringar, dispenser etc.

De nya reglerna för strandskyddet är en fråga som har föregåtts av mycket livliga diskussioner under lång tid. Diskussion pågår om hur översiktsplanerna ska kunna kompletteras inom rimlig tid och med hänsyn till de begränsade resurser de små landsbygdskommunerna har för sin planering. Många vägledningar har getts ut av centrala och regionala myndigheter. Genomgående är att miljöbalkens områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge ska omfatta en mycket begränsad del av kommunen och kartläggas i detalj i kommunens översiktsplan eller ett i tillägg till denna. En kommun som har sett lite vidare på frågan är Örnsköldsvik som har tagit fram en ”Översiktsplan för strandskydd”.²⁶⁷

Miljöbalkens nya regler för strandskydd i områden för landsbygdsutveckling (LIS) trädde i kraft 1 juli 2010. Många kommuner arbetar med tillägg till sina översiktsplaner där LIS-områden redovisas. De nya reglerna har därför inte ännu hunnit utvärderas.

Centrala rapporter, utvärderingar etc.

Boverket, (2006), *Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering*. Karlskrona: Boverket

Boverket, (2008), *Vem bestämmer – om medborgarinflytande och kommunal planering*. Karlskrona: Boverket

Boverket, ”Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden”

<http://www.boverket.se/Planera/planeringsfragor/Strandskydd/>, [2012-05-19]

Naturvårdsverket, Boverket, (2012) *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*. Handbok 2009:4, utgåva 2.

Prop 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*

Prop 2009/10:170, *En enklare Plan- och bygglag*

Reiter O, (2004), ”Stad och Land”, i Reiter O (red.), *Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik*. Institutet för landskapsplanering, Alnarp, SLU

SFS 1987:10, *Plan- och bygglag* :

www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.HTM, [2011-10-23]

SFS 2010:900, *Plan och bygglag* (Sverige):

www.notisum.se/rnp/sls/lag/20100900.htm, [2011, 12-08]

SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande. Del 1 & 2*. Slutbetänkande av Plan- och byggutredningen.

5.3.7 Sammanfattning

För att få bygga ett nytt egnahem på landsbygden i Sverige krävs bygglov. Vanligtvis finns det ingen detaljplan och då kan en förenklad planprövning ske genom att den som vill bygga ansöker om förhandsbesked hos kommunen.

²⁶⁶ Östersunds kommun, ”Klara detaljplaner i Östersunds kommun, landsbygd”

²⁶⁷ Örnsköldsviks kommun, (2011), *Översiktsplan för strandskydd i Örnsköldsviks kommun*

Kommunen bedömer då om lokaliseringen av byggnaden är lämplig med hänsyn till de krav som finns i plan- och bygglagen. Vid prövningen tas hänsyn till krav i miljöbalken och annan lagstiftning som berörs. Det kan gälla hänsyn till riksintressen, natur- och kulturvärden, landskap, jordbruket och andra allmänna intressen. Kommunens översiktsplan ger vägledning.

Kommunen kan avslå ett förhandsbesked eller bygglovansökan om detaljplan krävs. Kommunen kan även kräva anpassning av till exempel byggnadens läge, tillfartsväg, vatten och avloppslösning och ställa krav på utformning. En särskild ansökan om strandskyddsdispens kan behövas.

Ett nekat förhandsbesked kan överklagas. Efter ett positivt förhandsbesked och/eller en bygglovansökan skall bygglov ges om byggnaden uppfyller kraven i plan- och bygglagen.

Den svenska plan- och bygglagstiftningen eller andra regelverk hindrar inte en utveckling av bostadsbyggandet eller ett utökat boende i befintliga hus på landsbygden. Lagstiftningen har olika lättnader för byggande på landsbygden jämfört med kraven för byggande i tätorter.

Plan- och bygglagen medger till exempel att mindre tillbyggnader och att komplementbyggnader uppförs utan bygglov utanför detaljplan och sammanhållen bebyggelse. Ändringar i lagtext och lagtillämpningen har även skett för att stimulera byggande på landsbygden. Det gäller till exempel justeringar i fastighetsbildningslagen för att medge större bostadstomter som rymmer odling och hästhållning. Miljöbalken har ändrats för att i vissa områden medge strandnära kompletteringsbebyggelse. Kommunens översiktsplan har fått en utökad möjlighet att påverka landsbygdsutvecklingen när det gäller strandskyddet genom att kunna utse områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Kommunernas översiktsplaner har också mer positiva mål angående byggandet på landsbygden än tidigare kommunöversikter och markdispositionsplaner. Många kommuner tar fram fördjupade översiktsplaner över landsbygdsområden i dialog med berörd landsbygdsbefolkning. Många kommuner upprättar även små detaljplaner för småhustomter i den tätortsnära landsbygden.

Förutom strandskyddet och hänsynen till andra skyddsintressen som till exempel jordbruksmarken, allergirisk från djurhållning och natur- och kulturmiljöer har det inte varit någon omfattande debatt om plan- och regelsystem för bostadsbyggande på landsbygden. Däremot har andra planeringsfrågor diskuterats livligt som till exempel vindkraften.

5.4 Finland²⁶⁸

5.4.1 Introduktion

Planering och regelverk växer fram

I Finland har planering av markanvändning och styrning av byggande traditionellt varit mindre strikt på landsbygden än i städer. I det självständiga Finland har föreskrifter om markanvändning och byggande i städer ingått i 1931 års stadsplanelag. För byggandet på landsbygden gällde annan lagstiftning, även om föreskrifterna i stadsplanelagen gällde också för landsbygdens samhällen med tätare befolkningsstruktur.

²⁶⁸ Om inget annat framgår bygger det finländska planeringsavsnittet på information från Risto Kärkkäinen, tekn.lic, tidigare byggnadsråd vid Miljöministeriet, Finland

Föreskrifterna om markanvändning och byggande i landsbygds- och stadskommuner sammanfördes till en och samma lag år 1958. Först då blev byggnadslovet obligatoriskt för allt byggande på landsbygden. I 1958 års byggnadslag lanserades också principen att tätbebyggelse enbart får uppstå i områden för vilka en stads- eller byggnadsplan har fastställts. Byggande kunde dock tillåtas genom undantag. Annan bebyggelse än tätbebyggelse kunde uppstå direkt utgående från byggnadslov. Principen inkluderades så gott som oförändrad i den nya markanvändnings- och bygglagen (MBL) som trädde i kraft år 2000²⁶⁹.

För landsbygdens samhällen med tätare befolkningsstruktur kunde det redan under stadsplanerlagens tid utarbetas stadsplaneliknade, men enklare, planer. Genom 1958 års byggnadslag blev det också möjligt att utarbeta generalplaner. För planläggningen i landskommunerna ansvarade först en statlig myndighet, länsstyrelsen, men från och med 1967 blev det kommunens uppgift att utarbeta planer även i landskommunerna.

Regleringen av byggande och markanvändning i strandområden inleddes år 1969. Före 1969 fanns det inte några särskilda bestämmelser beträffande strandområden. Från och med 1969 var det möjligt att bygga cirka tre till fem sommarbostäder per strandkilometer utan strandplan. Tätare byggande vid stranden var möjligt endast med stöd av en strandplan.

Större förändringar sedan år 1990²⁷⁰

År 1994 fick på landskapsnivå (landskapsförbunden) planeringsansvaret för både den regionalpolitiska- och markanvändningsplaneringen. Tidigare hade länsstyrelserna ansvaret för den regionalpolitiska planeringen och regionplaneförbunden (kommunförbund) för markanvändningsplaneringen. Detta stärkte kommunernas verksamhetsmöjligheter, beslutsfattande och intressebevakning i förhållande till de statliga myndigheterna på landskapsnivå, särskilt när det gäller landskapets allmänna utveckling och den regionalpolitiska planeringen.

Flera delförändringar hade över tid gjorts i byggnadslagen från år 1958. Miljöministeriet tillsatte år 1996 en kommission som skulle ställa förslag om en totalrevidering av byggnadslagen. År 2000 trädde en ny markanvändnings- och byggnadslag i kraft (MBL). Lagen betonade en hållbar utveckling av samhällen, öppen och interaktiv planering samt kvalitativt högtstående byggande. En viktig förnyelse var att statens miljöförvaltning nu skulle ägna sig åt förhandsstyrning och sakkunnigbistånd i stället för den tidigare övervakningen i efterhand.

Från och med år 1997 gällde planeringsbehovet för strandnära byggande alla strandområden. Byggande vid stranden kunde nu bara ske om det hade utarbetats en strandplan för området eller om det i generalplanen fanns en särskild bestämmelse om beviljande av byggnadslov. Principen inkluderades nästan oförändrad i 2000 års markanvändnings- och bygglag. Planläggningen av stränder har fortskridit så att ungefär 25 procent av strandlinjen numera är planlagd. Finland har inga geografiskt differentierade strandskyddsbestämmelser, utan regelverk och föreskrifter är lika i hela landet.

Fram till år 1999 måste kommunernas stads- och generalplaner fastställas av en statlig myndighet. Genom 2000 års markanvändnings- och bygglag avskaffades detta fastställningsförfarande. Endast landskapsplanerna fastställs av statens myndighet. Den statliga Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen (svenska)/ELY-centralen (finska))

²⁶⁹ Markanvändnings- och bygglag, av 5.2.1999 nr. 132

²⁷⁰ Markanvändnings- och bygglag, av 5.2.1999 nr. 132

styr kommunernas planläggning via samrådsförfarande och kan söka ändringar till kommunens beslut om godkännande av general- eller detaljplan om planen är i strid med lagens bestämmelser.²⁷¹

År 2009 trädde en ändring av markanvändnings- och bygglagen i kraft. En generalplan som berättigar till direkt beviljande av bygglov kunde därigenom även utarbetas för landsbygdsbyar, där trycket att bygga inte är påtagligt. Syftet med den nya föreskriften är att underlätta småskaligt bostadsbyggande i sådana områden samt att uppmuntra kommunerna till att styra byggandet på landsbygden till byområden.

I lagstiftningen har behovet att styra markanvändningsplaneringen och byggandet på landsbygden således gradvis utvidgats från planering av tätbebyggelse och enstaka tillståndsprövningar till planläggningsmässigt styrande av strand- och bybyggande. Man har också uppmärksammat behovet av helhetsplanering av markanvändningen på landsbygden och t.ex. skydd av kulturlandskapet och traditionella sätt att bygga. Under den senaste tiden har man dessutom betonat invånarnas deltagande i planeringen, förhållandet mellan olika slags frivilliga planeringsformer och den ”officiella” planläggningen samt anpassningen av planeringen till lokala behov och förhållanden.

5.4.2 Planeringsinstrument och regelverk

*Planer*²⁷²

*Riksomfattande mål för områdesanvändning*²⁷³

De riksomfattande målen för områdesanvändningen (MBL 22 §) är ett styrmedel med vilket Statsrådet (regeringen) stakar ut de frågor inom områdesanvändningen som är av riksintresse. Målen gäller region- och samhällsstrukturen, kvaliteten på livsmiljön, kontaktnät, energiförsörjning, natur- och kulturarv och utnyttjande av naturresurser.

De riksomfattande målen skall beaktas och främjas vid planeringen i landskapen, vid kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. De riksomfattande målen konkretiseras i första hand via planläggningen. Här spelar landskapsplanerna en viktig roll.

Enligt målen i områdesanvändningen skall bl.a. växelverkan mellan stad och landsbygd samt utvecklingen av byanätet främjas. I synnerhet i glest bebyggda och stagnerande landsbygdsområden vinnlägger man sig i samband med områdesanvändningen om att ta till vara de befintliga strukturerna och få till stånd en mångsidigare näringsverksamhet och övrig verksamhetsbas. Näringar som grundar sig på glesbebyggelse och enskilda funktioner samt landsbygdens behov av nya, bofasta invånare skall också beaktas.

Landskapsplan

Planering på landskapsnivå omfattar en landskapsöversikt, en landskapsplan som styr annan områdesplanering och ett regionalt utvecklingsprogram (MBL 25 §).

I landskapsöversikten anges de utvecklingslinjer som eftersträvas i landskapet.

²⁷¹ Det finns 15 NTM-centraler (ELY-centraler) i Finland. En NTM-central är en statlig regional myndighet med tre ansvarsområden: *i*) näringar, arbetskraft, kompetens och kultur; *ii*) trafik och infrastruktur samt *iii*) miljö och naturresurser. Se: Närings-, trafik- och miljöcentralen, ELY-centralerna (Finland). http://www.ely-keskus.fi/swe/Ely_centralerna/Sidor/default.aspx

²⁷² *Markanvändnings- och bygglag*, av 5.2.1999 nr. 132

²⁷³ Miljöministeriet, (2009), *Nu fattas besluten om framtidens områdesanvändning*

I landskapsplanen anges principerna för områdesanvändningen och samhällsstrukturen samt anges områden som är nödvändiga med tanke på landskapets utveckling. Planen godkänns av det högsta beslutande organet på landskapsnivå (landskapsfullmäktige). Planen skall godkännas av vederbörande ministerium (miljöministeriet).

Generalplan

Syftet med generalplanen är att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen i kommunen eller en del av den (MBL 35 §). I en generalplan anges principerna för den eftersträlvade utvecklingen och anvisas nödvändiga områden till grund för den detaljerade planläggningen. Planen får inte orsaka markägare oskäligen olägenheter. Generalplanen godkänns av kommunfullmäktige. Kommunen skall se till att generalplan hålls aktuell i den mån det är nödvändigt (MBL 36 §).

Tillstånd att uppföra en byggnad får inte beviljas om genomförandet av generalplanen försvåras (MBL 43 §). Tillstånd skall dock beviljas, om förvägrande av tillstånd skulle orsaka sökanden betydande olägenhet eller om t.ex. kommunen inte löser in området eller betalar skälig ersättning.

Genom en särskilt bestämmelse kan det föreskrivas att ett område som är avsett för byggnadsverksamhet under högst fem år inte får användas för annat byggande än för jordbrukets och därmed jämförbara näringars behov (MBL 43 §).

*Strandgeneralplan*²⁷⁴

I en strandzon som hör till ett strandområde vid hav eller annat vatten får byggnader inte uppföras utan detaljplan eller en sådan generalplan med rättsverkningar där det särskilt bestäms att generalplanen kan användas som grund för beviljande av bygglov (MBL 72 §). Bestämmelsen gäller också ett strandområde där det på grund av det byggande som kan väntas på området är nödvändigt att planera byggande och annan användning för att reglera i huvudsak strandbaserad fritidsbebyggelse. Bestämmelserna gäller dock inte bl.a. byggande för jord- eller skogsbruk samt renovering eller mindre utvidgning av ett befintligt bostadshus.

Efter att ha hört statens regionala myndigheter, NTM-centralerna, kan kommunen i sin byggnadsordning i vissa fall anvisa områden som är undantagna från ovannämnda begränsning. En sådan bestämmelse kan vara i kraft högst sex år åt gången.

När en generalplan utarbetas för att i huvudsak reglera fritidsbebyggelse på ett strandområde skall det utöver vad som i övrigt bestäms om generalplaner bl.a. ses till att: det planerade byggandet lämpar sig för strandlandskapet; terrängens och naturens särdrag beaktas, samt att det kvarstår ett tillräckligt stort sammanhängande obebyggt område på strandområdena (MBL 73 §). I planerna kan byggnadernas avstånd från strandlinjen variera från fall till fall beroende på naturförhållandena. Det kan nämnas att i kommunernas byggnadsordning kan finnas regler för minimiavstånd från strandlinjen. Sådana regler gäller de oplanerade strandområdena.

I strandgeneralplanläggning tillgrips dimensioneringsprinciper för att det skall säkerställas att markägarna behandlas opartiskt. I planen kan ingå dimensioneringszoner för vilka fastställs det högsta antal strandbyggplatser som lämpar sig för förhållandena. T.ex. anvisas mindre byggande i områden med känsliga naturförhållanden än i områden som tål slitage bättre.

²⁷⁴ Miljöministeriet, (2005), *Bygg bra på strand: Generalplanläggning gynnar alla*

Strandgeneralplan kan också användas för att anvisa områden för permanent bebyggelse. När planen utarbetas utreds hur områdena lämpar sig för permanent bebyggelse. Faktorer som påverkar lokaliseringen av permanent boende är: kommunens förutsättningar att sköta serviceskyldigheter, samhällsstruktur och trafikförbindelser, mängden befintlig permanent bebyggelse på området och dess lokalisering, tillräcklig vägförbindelse med tanke på brand- och räddningsväsendet, möjligheter att ordna vattentjänster och avfallshantering samt begränsning med anledning av miljöns känslighet.

*Bygeneralplan*²⁷⁵

Ändringen av markanvändnings- och bygglagen år 2009 innebär större möjligheter att använda generalplaner som grund för bygglov i byar. Målet med bestämmelsen är att underlätta småskaligt bostadsbyggande i anslutning till byar. Bygglov för uppförande av ett bostadshus med högst två bostäder kan nämligen beviljas, om det särskilt bestäms i en generalplan med rättsverkningar (MBL 44 §). En sådan bestämmelse kan gälla endast ett byområde där det inte finns ett stort behov av byggande. Bestämmelsen kan vara i kraft högst 10 år åt gången.

*Byplan*²⁷⁶

Utöver de planer som definieras i markanvändnings- och bygglagen finns olika informella planeringsmetoder. De har ingen bindande rättslig verkan, men i kombination med tillståndsprövning kan de gott och väl vara tillräckliga för att utveckla byn.

I Finland finns cirka 4 000 byar med cirka 2 000 byplaner i kraft. Byplanen avspeglar invånarnas gemensamma vision om byns framtid och beskriver utvecklingsmålen och möjliga lösningar för att uppnå dem. I samband med planen görs ofta kartläggningar av byns historia och miljö. Vissa byar har därutöver en icke-officiell markanvändnings- och miljö-
vårdsplan. När man utarbetar en generalplan bör byplanerna beaktas som en av utgångspunkterna för planen. Den landsbygdpolitiska samarbetsgruppen YTR har i sitt helhetsprogram 2009-2013 föreslagit bl.a. att antalet by- och hembygdsplaner skall ökas till 2 700.²⁷⁷ Byplaner skall utarbetas och knytas till kommunernas verksamhets- och ekonomiska planeringsprocesser.

*Detaljplan*²⁷⁸

För den detaljerade regleringen av områdesanvändningen och för byggande och för utvecklande av områden utarbetas en detaljplan (MBL 50 §). Detaljplanen skall utarbetas och hållas aktuell efter hand som kommunens utveckling kräver, i synnerhet vad gäller behovet av bostadsproduktion eller behovet av att styra markanvändning (MBL 51 §). Planen godkänns av kommunfullmäktige. I vissa fall, om planen inte har betydande verkningar, kan fullmäktiges beslutanderätt överföras på kommunalstyrelsen eller en nämnd (MBL 52 §).

En byggnad får inte uppföras i strid med detaljplanen. Om marken enligt detaljplanen har anvisats för något annat ändamål än för enskild byggnads verksamhet och markägaren därför inte kan utnyttja området på ett sätt som medför skäligen nytta, är kommunen eller staten skyldig att lösa in området eller betala ersättning. När den skäligen nyttan bedöms beaktas den nytta som markägaren får av planen.

²⁷⁵ Miljöministeriet, (2009), *Byplanläggning: Generalplanen och styrningen av byggandet på landsbygden*

²⁷⁶ Ibid

²⁷⁷ Landsbygdpolitikens samarbetsgrupp, YTR (Finland). Se: <http://www.landsbygdpolitik.fi/sv/ytr>

²⁷⁸ Statens Miljöförvaltning, "Detaljplanläggning"

*Stranddetaljplan*²⁷⁹

I en strandzon som hör till ett strandområde vid hav eller annat vatten får byggnader inte uppföras utan detaljplan eller en sådan generalplan med rättsverkningar där det särskilt bestäms att generalplanen kan användas som grund för beviljande av bygglov (MBL 72 §). Byggnader får inte heller uppföras utan ovan sagda planer på strandområden där det på grund av förväntat byggande är nödvändigt att planera byggande och annan användning för att reglera i huvudsak strandbaserad fritidsbebyggelse.

Efter att ha hört statens regionala myndighet, NTM-centralen, kan kommunen i sin byggnadsordning i vissa fall anvisa områden som är undantagna från ovan nämnda begränsning. En sådan bestämmelse kan vara i kraft högst sex år åt gången.

Ovan sagda regler gäller bl.a. inte för byggande som behövs för att bedriva fiske, jord- eller skogsbruk, inte heller för renovering eller mindre utvidgning av ett befintligt bostadshus.

*Områden i behov av planering*²⁸⁰

Med ett område i behov av planering avses ett område där det för att tillgodose behov i anslutning till användningen är skäl att vidta särskilda åtgärder, såsom att bygga vägar, vattenledning eller avlopp eller att ordna friområden (MBL 16 §).

Bestämmelserna om områden i behov av planering tillämpas också på sådant byggande som på grund av miljökonsekvensernas betydelse förutsätter mera omfattande prövning än sedvanligt tillståndförfarandet.

Kommunen kan i en generalplan med rättsverkningar eller i byggnadsordningen även anvisa ett område med planeringsbehov om det: *i*) har ett sådant läge att där kan förväntas en samhällsutveckling som kräver planering eller *ii*) på grund av särskilda miljövärden eller miljöölagheter är nödvändigt att planera markanvändningen. Bestämmelser gäller högst 10 år åt gången.

För byggandet behövs alltid bygglov. Innan man ansöker om bygglov kan också beslut om planeringsbehov förutsättas.

Det har stadgats om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering (MBL 137 §). Beviljande av bygglov förutsätter att byggandet bl.a.: inte förorsakar olägenheter med tanke på planläggning, inte leder till menlig samhällsutveckling och är lämplig med tanke på landskapet och inte försvårar bevarandet av särskilda natur- eller kulturmiljövärden eller tillgodoseendet av rekreationsbehov.

Man får dock bevilja bygglov för en ekonomibyggnad som hör till en redan befintlig bostad eller lantgård. Man får också bevilja bygglov för renovering av en byggnad eller mindre utvidgning av ett bostadshus.

Deltagande

Samarbete mellan olika aktörer: kommunen, planerare, markägare och invånare är viktigt både för en smidig planeringsprocess och för genomförandet av planen. Det är till fördel om olika föreningar och klubbar kopplas in i planläggningssamarbetet. De viktigaste förfarandena för deltagande och interaktion skall sammanställas i ett s.k. program för delta-

²⁷⁹ Sydvästra Finlands Miljöcentral (2006), *Strandplanering inom glesbygdsområde: Stranddetaljplan*

²⁸⁰ Statens Miljöförvaltning, ”Markanvändning och byggande” samt Statens Miljöförvaltning, ”Behövs planeringsbeslut eller undantagsbeslut?”

gande och bedömning av planens konsekvenser när planlägningsprocessen börjar (MBL 63 §).

Byggnadsordning

Varje kommun skall ha en byggnadsordning (MBL 14 §). Föreskrifterna kan variera för olika områden i kommunen. Byggnadsordningen godkänns av kommunfullmäktige. Föreskrifterna får inte vara oskäligen för markägaren. Föreskrifterna i byggnadsordningen tillämpas inte om något annat har bestämts i en generalplan med rättsverkningar eller i en detaljplan.

Föreskrifterna i byggnadsordningen kan bl.a. gälla byggnadsplatser, byggnaders storlek och placering, ordnandet av vatten och avlopp och definiering av ett område i behov av planering.

Nybyggnad och ombyggnad av bostadshus (egna hem)

Försäljning²⁸¹

Enligt jordbalken skall fastighetsköp slutas skriftligen. Köpebrev skall undertecknas av säljaren och köparen. Köpevittnet skall bestyrka köpet.

Urban-rural dimension²⁸²

Befolkningen i Finland koncentreras allt mer till de urbana regionerna, vilket innebär att egnahemsbebyggelsen i utkanten av städerna växer. Att få bo gles och nära naturen väger då tyngre i vågskålen än avståndet till jobbet eller till service. För många innebär landsbygden bättre möjligheter till ekologisk hållbarhet i byggandet och energianvändningen. Den växande glesbebyggelsen i städernas närhet gör att den urbana strukturen blir mer och mer splittrad och att trafiken ökar. Fenomenet är särskilt aktuellt i växande stadsregioner.

För den detaljerade regleringen av områdesanvändningen och för byggande och för utvecklande av områden utarbetas en detaljplan. En byggnad får inte uppföras i strid med detaljplanen.

Ändringen av markanvändnings- och bygglagen år 2009 innebär större möjligheter att använda generalplaner som grund för bygglov i byar. I byar där trycket att bygga inte är så stort räcker det med en generalplan för att styra byggandet. Syftet har varit att främja ett hållbart byggande i byarna och skapa fler möjligheter till landsbygdsboende i områden där det med tanke på den urbana strukturen är lämpligt.

Kommunen kan i en generalplan med rättsverkningar eller i byggnadsordningen såsom ett område i behov av planeringen anvisa ett område som har ett sådant läge att där kan förväntas en samhällsutveckling som kräver planering eller där det på grund av särskilda miljövärden eller miljöolägenheter är nödvändigt att planera markanvändningen. Med ett område i behov av planeringen avses ett område där det för att tillgodose behov i anslutning till användningen är skäl att vidta särskilda åtgärder, såsom att bygga vägar, vattenledning eller anlopp eller att orda friområden. Bestämmelserna tillämpas också på sådant byggande som på grund av miljökonsekvensernas betydelse förutsätter mera omfattande prövning än sedvanligt tillståndförfarandet. Man får dock bevilja bygglov för en ekonomibygnad som

²⁸¹ Jordabalk, av 12.4.1995 nr. 540

²⁸² Miljöministeriet, (2009), *Byplanläggning: Generalplanen och styrningen av byggandet på landsbygden*

hör till en redan befintlig bostad eller lantgård. Man får också bevilja bygglov för renovering av en byggnad eller mindre utvidgning av ett bostadshus.

5.4.3 Markägarens rättigheter

Generellt

För byggandet behövs alltid bygglov. Närmare bestämmelser finns i kommunens byggnadsordning.

Enligt tidigare lagstiftning kan annan bebyggelse än tätbebyggelse (glesbebyggelse) uppstå direkt utgående från byggnadslov. Principen inkluderades så gott som oförändrad i den nya markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft år 2000.

I regionalplanerade områden

Landskapsplanen (regionalplan) styr general- och detaljplanläggningen (MBL 32 §). På ett område som anvisats bl.a. som rekreations- eller skyddsområde, eller för nätverk eller trafik gäller inskränkning av byggandet (MBL 33 §). Ett område med bygginskränkning kan utvidgas eller inskränkas genom en särskild bestämmelse i planen. På ett sådant område får tillstånd att uppföra en byggnad inte beviljas så att genomförandet av planen försvåras. Tillstånd skall dock beviljas om förvägrande skulle orsaka sökanden betydande olägenhet och t.ex. kommunen inte löser in området eller betalar skälig ersättning (MBL 33 §).

I generalplanerade områden

Tillstånd att uppföra en byggnad får inte beviljas så att genomförandet av generalplanen försvåras (MBL 43 §). Tillstånd skall dock beviljas, om förvägrande av tillstånd skulle orsaka sökanden betydande olägenhet eller om t.ex. kommunen inte löser in området eller betalar skälig ersättning.

Om marken enligt generalplanen har anvisats för något annat ändamål än för enskild byggnadsverksamhet och markägaren därför inte kan utnyttja området på ett sätt som medför skälig nytta, är kommunen eller staten skyldig att lösa in området eller betala ersättning. När den skäliga nyttan bedöms beaktas de nytta som markägaren får av planen (MBL 101 §).

Generalplan med skärskilda bestämmelser kan i byar styra direkt byggande dvs. är basis för bygglov och ingen undantagslov eller planeringsbehovsprövning behövs (MBL 44 §). Detta gäller bygglov för uppförande av ett bostadshus med högst två bostäder. En sådan bestämmelse i generalplan kan gälla endast sådant byområde där det inte finns ett stort behov av byggande.

I en strandzon kan en generalplan med särskilda bestämmelser också styra direkt byggande (MBL 72 §). Utan sådan plan kan man tillåta byggande som t.ex. behövs för att bedriva jord- eller skogsbruk eller uppförande av en ekonomibyggnad på samma gårdsområde som ett befintligt bostadshus samt renovering eller mindre utvidgning av ett befintligt bostadshus.

En generalplan kan också utarbetas och godkännas så att den inte har rättsverkningar enligt markanvändnings- och bygglag (MBL 45 §).

I områden som saknar plan

Glesbebyggelse kan uppstå direkt utgående från byggnadslov. På området där det finns planeringsbehov (se ovan) behövs en planeringsbehovsprövning innan bygglov. På strand-

områdena behövs undantagsbeslut om det inte finns detaljplan eller generalplan med särskilda bestämmelser om bygglov (se ovan, MBL 72§, planering på strandområden).

Kommunen eller NTM-centralen kan i flera fall inom vissa gränser bevilja undantag från bestämmelser, förbud och andra begränsningar som gäller byggande (MBL 171§). Kommunen får inte bevilja undantag när det är t.ex. fråga om: uppförande av en ny byggnad på ett oplanerat strandområde, avvikelser från den totala bygggrätt som i detaljplanen har använts för en tomt eller avvikelse från en planbestämmelse som gäller skydd av en byggnad. NTM-centralen kan bevilja bl.a. de ovannämnda avvikelserna.

Urban-rural dimension

Utom några speciella regler gällande by- och strandområden finns ingen principiell skillnad i regelverk för byggandet och planering mellan urbana och rurala områden.

I byar där trycket att bygga inte är så stort räcker det med en generalplan för att styra byggandet. Ändringen av markanvändnings- och bygglagen år 2009 innebär större möjligheter att använda generalplaner som grund för bygglov i byar. Syftet var att främja ett hållbart byggande i byarna och skapa fler möjligheter till landsbygdsboende i områden där det med tanke på den urbana strukturen är lämpligt. Man kan i en generalplan särskilt bestämma att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov. I detta fall behövs varken ett avgörande om planeringsbehov eller detaljplan. Bygglov kan beviljas högst för en bostadsbyggnad med två bostäder. Målet med bestämmelsen är att underlätta småskaligt bostadsbyggande i anslutning till byar. På den stadsnära landsbygden behöver man dock oftast detaljplan.

5.4.4 Uppgifts- och ansvarsfördelning

Statsrådet (Regeringen) beslutar om nationella mål för områdesanvändningen. Målen (skriftliga) gäller till exempel samhällsstruktur (urban struktur), kvalitet av livsmiljö, beaktande av kultur- och naturvård. Vid planeringen på landskapsnivå och annan områdesplanering skall de riksomfattande målen beaktas så att möjligheterna att uppnå dem främjas.

På landskapsnivå är *Landskapsförbund* en organisation för kommunerna som fungerar som samkommun. Landskapsförbundet bevakar sina medlemskommuners intressen, sköter olika internationella kontakter, svarar för landskapsplanering (regional planering), beslutar om en landskapsplan (MBL 25 §) som styr kommunernas generalplanläggning och även detaljplanläggning om det inte finns någon generalplan. Miljöministeriet fastställer landskapsplanerna. Det finns 19 landskapsförbund i Finland.

*Kommunen*²⁸³ har ansvaret för general- och detaljplanering, byggnadsordning och tillståndsprövning. Kommunen kan självständigt besluta om general- och detaljplanläggning. Tillståndsprövning hör till byggnadsnämnd. MBL innehåller regler om krav på general- och detaljplanens innehåll och förutsättningar för bygglov, åtgärdstillstånd, rivningslov och tillstånd för miljöåtgärder. Vid general- och detaljplanläggningen skall man också beakta landskapsplanen och de nationella målen för områdesanvändningen.

Statens regionala myndigheter, närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) sköter uppgifter som tidigare ankommit på TE-centralerna (arbets- och näringscentralerna), de regionala miljöcentralerna, vägdistrikten, länsstyrelsernas trafikavdelningar och bild-

²⁸³ År 2012 finns det totalt 336 kommuner i Finland

ningsavdelningar samt på Sjöfartsverket. Till uppgifterna hör bl. a. miljöskyddet, styrningen av områdesanvändningen och byggandet, naturvården, uppföljningen av miljöns tillstånd, nyttjandet och värden av vattentillgångar. Det finns 15 centraler i landet.²⁸⁴

NTM-centralen beslutar om undantagslov när det gäller ny byggplats på strandområden. Centralen styr också kommunernas planläggning via myndighetssamrådsförfarande och genom att ge utlåtanden. NTM-centralen och några andra statliga myndigheter kan också söka ändring till kommunens beslut om godkännande av general- eller detaljplan (om planen inte beaktar nationella mål för områdesanvändningen eller annars är i strid med lagens bestämmelser). NTM-centralen främjar alltså och styr regleringen av kommunens områdesplanering och byggnadsväsende (MBL 18 §).

Lagens krav på olika planers innehåll är ganska generella och flexibla, vilket betyder att kommunen har ett stort handlingsutrymme speciellt när det gäller planläggningen. Tillståndsförutsättningar är mera exakta: kommunen kan inte avslå bygglov om förutsättningarna är uppfyllda.

Urban-rural dimension

Inga geografiska skillnader kan urskiljas.

5.4.5 Planerings- och tillståndsexempel

Den praktiska planerings- och regelsituationen kan beskrivas kort genom nedanstående fyra fingerade exempel.

a) En familj vill bygga ett nytt hus för permanentboende i ett perifert område (gles- och landsbygder). De äger marken själva. Ingen kommunal vatten- och avloppslösning finns. Den tänkta husplaceringen ligger 50 meter från en insjö. Familjen har två barn i skolåldern och det är 75 km till närmaste skola.

För byggandet behövs alltid bygglov. Närmare bestämmelser finns i kommunens byggnadsordning. Glesbebyggelse kan uppstå direkt utgående från byggnadslov.

På området där det finns planeringsbehov behövs en planeringsbehovsprövning innan bygglov. På strandområdena behövs alltid undantagsbeslut om det inte finns detaljplan eller generalplan med särskilda bestämmelsen om bygglov (se ovan MBL 72 §, planering på strandområden). Det går också att bygga utan någon plan, men för att uppföra en ny byggnad på strandområde krävs det ett undantagsbeslut av NTM-centralen. Kommunen avgör ändringar som gäller användningssändamålet.

Om det är fråga om tätbebyggelse och det inte finns plan som styr direkt byggande (detaljplan eller generalplan med speciellt bestämmelse) behöver man ett undantagsbeslut för ett nybygge. Undantagsbeslut kan beviljas av särskilda skäl. Besluten behandlas i flesta fall i kommunen och i vissa fall i NTM-centralen (MBL 171 §). Kommunen eller NTM-centralen behöver inte bevilja lov om de anser att byggande t.ex. inte passar i samhällsstruktur.

Beträffande avloppsvatten skall behandlingen ske i enlighet med miljöskyddslagen planeras, konstrueras samt underhållas så att det vid normal användning rimligen kan antas nå en tillräcklig reningsnivå. En tillräcklig reningsnivå fastställs för organisk materia, fosfor och kväve.

²⁸⁴ Se: Närings-, trafik- och miljöcentralen, ELY-centralerna (Finland)

Reningseffekten av reningsnivån beräknas enligt belastningen av obehandlat avloppsvatten som bestäms enligt antalet invånare och belastningstalet för glesbebyggelse.²⁸⁵

För att bygglov skall beviljas utanför ett detaljplaneområde förutsätts bl.a., att byggandet av vägar eller ordnandet av vattentillgången eller avlopp inte får orsaka kommunen särskilda kostnader (MBL 136 §). När det är fråga om t.ex. skolskjuts bestämmer lagen om grundläggande utbildning (32 §) att en elev som har längre än fem kilometer till skolan har rätt till fri transport.

b) En familj vill köpa ett befintligt äldre hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). På fastigheten har tidigare bedrivits jordbruk. Den tillträdande familjen avser inte att fortsätta med jordbruket.

Huset som har ett bygglov för permanent boende kan tillsvidare nyttjas för permanent boende oavsett om man bedriver jordbruk eller inte. Inget särskilt tillstånd eller dispens behövs således.

c) En familj vill bosätta sig permanent i ett hus i ett perifert område (gles- och landsbygder). Huset har tidigare använts som fritidsbostad.

Familjen behöver ett bygglov för att ändra husets användningsändamål. Om det är fråga om ett oplanerat strandområde behövs också ett undantagstillstånd.²⁸⁶ Beviljande av lovet: se ovan punkt a. Det finns stora variationer i kommunernas förhållanden till permanent boende i perifera områden. I några fall har man märkt att utkantkommunerna i stadsregionen kan inställa sig mera positivt till permanentboende i kommunens periferi. I alla fall är året om boende (tekniskt) möjligt i de flesta nya fritidsbostäderna.

I lagen (MBL 116 §) finns allmänna krav som bl.a. gäller byggplats utanför detaljplaneområdet: byggplatsen skall lämpa sig för ändamålet, vara lämplig för byggande och tillräckligt stor (minst 2000 kvadratmeter) och på byggplatsen skall inte finnas risk för översvämning, ras eller skred. Krav som bl.a. gäller byggnad (MBL 117§): byggnaden skall smälta in i byggde miljö och landskapet, byggnaden skall fylla den grundläggande tekniska krav som användningsändamålet förutsätter.

Beträffande avloppsvatten skall behandlingen ske i enlighet med miljöskyddslagen (se ovan punkt a).

d) En familj vill bygga ett hus (egna hem) i ett tätortsnära landsbygdsområde som saknar detaljplan. Ingen kommunal vatten- och avloppslösning finns. Familjen har två barn i skolåldern och det är 10 km till närmaste skola. Finns det någon skillnad i möjligheten att få bygglov beroende på befintlig byggnadsstruktur (dvs. hur tätbebyggt området är)?

För byggandet behövs alltid bygglov. Närmare bestämmelser finns i kommunens byggnadsordning. Glesbebyggelse kan uppstå direkt utgående från byggnadslov.

²⁸⁵ Miljöministeriet och Kommunförbundet (2011), ”Ändrad lagstiftning som gäller behandlingen av hushålls-avloppsvatten i glesbygden”

²⁸⁶ Miljöministeriet, ”Permanent boende i sommarstuga” (odaterad)

Om det är fråga om ett område där det finns planeringsbehov behövs en planeringsbehovsprövning innan bygglov. Med ett område i behov av planeringen avses ett område där det är skäl att vidta särskilda åtgärder, såsom att bygga vägar, vattenledning eller anlopp eller att orda friområden. Beviljande av bygglov på ett sådant område förutsätter att byggandet bl.a. inte förorsakar olägenheter med tanke på planläggning, inte leder till menlig samhällsutveckling och är lämplig med tanke på landskapet och inte försvårar bevarandet av särskilda natur- eller kulturmiljövärden eller tillgodoseendet av rekreatjonsbehov. Kommunen kan bevilja undantag (MBL 171 §). Men om kommunen anser att byggande inte passar t.ex. till befintlig byggnadsstruktur, kan kommunen med ovan nämnda grunder förkasta lovet.

Det är möjligt att kommunen i en generalplan särskilt har bestämt att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov. I ett sådant fall behövs varken ett avgörande om planeringsbehov eller detaljplan. Bygglov kan beviljas högst för en bostadsbyggnad med två bostäder. Målet med bestämmelsen är att underlätta småskaligt bostadsbyggande i anslutning till byar. På stadsnära landsbygden behöver man dock oftast detaljplan.

Beträffande avloppsvatten skall behandlingen i enlighet med miljöskyddslagen planeras, konstrueras samt underhållas så att det vid normal användning rimligen kan antas nå en tillräcklig reningsnivå.

5.4.6 Aktuella frågor i debatten

Forskningsläget

Den av Statsrådet (Regeringen) tillsatta landsbygdspolitiska samarbetsgruppen (YTR) är ett organ som har till uppgift att samordna åtgärderna för utvecklingen av landsbygden och främja en effektiv användning av resurser som riktas till landsbygden

Gruppens uppgifter är bl.a. att verkställa landsbygdspolitiken i samarbete med förvaltningsområdena, stärka landsbygdsforskningen, utveckla förfarandet för stärkande av landsbygdens funktionella grundstruktur samt starta program- och projektverksamhet som ökar växelverkan mellan landsbygden och städerna och som stävjar migrationen. Det finns alltså landsbygdspolitisk diskussion men kanske inte så mycket med myndigheter som svarar för markanvändning och byggande.²⁸⁷

I en nyligen presenterad avhandling diskuterar Jukka Heinonen miljöpåverkan kopplad till olika grader av urbaniseringsgrad (landsbygd-städer).²⁸⁸ De flesta metoder som arbetar med växthusgaser koncentrerar sig endast på utsläpp inom vissa geografiska område, vilket då felaktigt får städer att framstå som mindre miljöbelastande än landsbygden, som förser städer med diverse varor.

Heinonens slutsats är att städer kan betraktas som konsumtionscenter som ”utlokaliserar” en betydande andel av de utsläpp som stadens invånare är faktiskt ansvarig för genom sin konsumtion. I Finland har stadsborna i genomsnitt högre disponibla inkomster än de som bor på landsbygden, vilket medför att deras livsstil i genomsnitt är mer konsumtionsintensiv. Vinster från lägre utsläpp av växthusgaser med anknytning till privat bilkörning i städer (jämfört med landsbygd) räcker inte för att kompensera för utsläppen från högre förbrukning av alla slags varor och tjänster, vilket resulterar i relativt mycket högre genom-

²⁸⁷ Se t.ex. Landsbygdspolitikens samarbetsgrupp, (2009), *Landsbygden och ett välmående Finland: Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2009-2013* samt Landsbygdspolitikens samarbetsgrupp, YTR (Finland)

²⁸⁸ Heinonen J. (2012), *The Impacts of Urban Structure and the Related Consumption Patterns on the Carbon Emissions of an Average Consumer*

snittligt koldioxid-fotavtryck (carbon footprint) per capita i städer jämfört med dem på landsbygden i Finland.

Policydebatt

I Miljöministeriets årsrapport för Nordiskt planmöte 2010 konstateras att reformen av kommun- och servicestrukturen inleddes 2005. Lagen om reformen gäller fram till utgången av 2012. Målet med reformen är en livskraftig, fungerande och sammanhållen kommunstruktur. Vidare är målet en servicestruktur som borgar för tillgänglig service av god kvalitet i hela landet. Under den tid kommun- och servicestrukturen har pågått har antalet kommuner minskat med ca 100 (totalt finns 336 st. år 2012). Under stadsregionerna har endast några få kommunsammanslagningar skett. Rapporten lyfter också fram att styrningen av möjligheterna till utspritt byggande utvecklas, särskilt i stadsregionerna.

Från Kommunförbundets sida har man konstaterat att markanvändningen styrs av samma bestämmelser både i stora växande städer och i landsbygdsliga kommuner med avfolkning. Kommunförbundet har betonat att lagstiftningen om markanvändningen bör utvecklas så att den identifierar olika områdenas olika behov av styrning. Det betonas särskilt att man borde utveckla kommunens möjligheter att styra markanvändning i största stadsregioner. Det skulle behövas mångsidiga verktyg för att kunna sammanjämka bostadsbyggande, trafik och serviceverksamhet. Detta gäller också utkantsområdena i växande stadsregioner.

Diskussion om en ny kommun- och servicestrukturutredning pågår. En statlig arbetsgrupp skall under 2012 följa upp och utvärdera den respons på utredningen som erhålls under region- och hearing rundan våren 2012. Gruppen skall göra en konsekvensutvärdering av reformen och utarbeta ett preciserat förslag till kriterier och genomförandesätt för reformen. Gruppens mandatperiod utgår i slutet av september 2012.²⁸⁹

Planering och lokal utveckling

Permanentboende minskar generellt utanför tillväxtcentrum. Avlägsna områden samt mindre stadsområden förlorar invånare. Befolkningsstrukturen i avlägsna områden "åldras" snabbare än i mer centrala områden.

Statens bostadspolitik har under sista åren betonat problem i tillväxtcentra och bostadssituationen för befolkningsgrupper i sämre ställning. Kommunförbundet har därtill konstaterat att det finns problem också i områden och kommuner som förlorar invånare och arbetsplatser. Det är enligt Kommunförbundet ingen stor andel av hela det bostadspolitiska stödet, men stöden är likafullt viktig för de berörda kommunerna.

Markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft år 2000. En utvärdering skall genomföras åren 2011-2012. Utvärderingen tar fasta på hur styrsystemet fungerar, frågor gällande kvaliteten på ansvaret för byggandet samt de olika aktörernas roller och resurser i planeringen, styrningen och genomförandet. Utvärderingen genomförs öppet och i samarbete med olika aktörer. Lagens funktion utvärderas med hjälp av flera temainriktade utredningsprojekt. När utredningsprojekten inleds utses en styrgrupp bland representanterna för de viktigaste intressentgrupperna. Det lokala perspektivet kommer också säkert fram.

²⁸⁹ Se: Finansministeriets pressmeddelande, (2012-02-15), "Arbetsgrupp för att bereda kommunstrukturlagen"; Finansministeriet, (2012), *En livskraftig kommun och servicestruktur* samt Soumi.fi, "Kommunreformen"

Urban sprawl ("Stadsutglesning")

Befolkningen i Finland håller på att koncentrera allt mer till de urbana regionerna, vilket också innebär att egnahemsbebyggelsen i utkanten av städerna växer. Den växande glesbebyggelsen i städernas närhet gör att den urbana strukturen blir mer och mer splittrad och att trafiken ökar. Fenomenet är särskilt aktuellt i växande stadsregioner. Detta problem har diskuterats ganska livligt under sista åren. Från miljöministeriets sida har man betonat att det inte är likgiltigt var egnahemsbebyggelsen i städernas utkanter placeras. Om man bygger inom eller nära befintliga byar blir det lättare att ordna service och teknisk infrastruktur. Man har försökt att främja planeringen genom en ändring i lagstiftningen 2009 som innebär större möjligheter att använda generalplaner som grund för bygglov i byar.

Diskussioner om nya eller förändrade åtgärder, regleringar, dispenser etc.

Statsrådet (Regeringen) överlämnade på våren 2009 en landsbygdspolitisk redogörelse till Riksdagen. Det konstateras i redogörelsen att trivseln i livsmiljö kan ökas med invånarorienterad planering av markanvändning och att nya typer av delgeneralplaner för boende i byar skall utvecklas och påbörjas för byområden där styrning föreskrivs. Planprocessen och förfarandet runt denna förenklas. De lokala invånarnas och övriga aktörers roll stärks i utvecklingen av planernas innehåll.²⁹⁰

Det har genomförts några ändringar efter redogörelsen. Lagändringen om behörigheten att bevilja undantag för byggande i strandzon enligt markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft i april 2011. Enligt lagen förutsätter byggande i strandzon en plan. Byggande på icke planerat strandområde förutsätter undantagstillstånd. Behörigheten att bevilja undantag är nu delad mellan den statliga myndigheten (NTM-centralen) och den kommunala myndigheten. Denna ändring överför behörigheten från den statliga myndigheten till kommunerna i den mån det är fråga om utbyggnad eller ersättande byggande av ett befintligt bostadshus på oplanerat strandområde. Behörigheten att bevilja undantag för nybyggnad ligger fortfarande hos NTM-centralen.

Centrala rapporter, utvärderingar etc.

"Asuntokannan kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella"

www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=125447&lan=fi

"Bygg bra på strand: Generalplanläggning gynnar alla"

www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=32527&lan=sv

"Planering av strändernas markanvändning"

www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=124366&lan=sv

"Kommunekonomiska konsekvenser av permanent strandboende"

www.environment.fi/download.asp?contentid=79172&lan=sv

"Bygeneralplan"

www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=109066&lan=sv

"Detaljplan"

²⁹⁰ Landsbygdspolitikens samarbetsgrupp, (2009), *Landsbygden och ett välmående Finland. Statsrådets landsbygdspolitiska redogörelse till riksdagen*

www.ymparisto.fi/default.asp?node=1117&lan=sv

”Urban-rural dimension, Byplanläggning”

www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=109066&lan=sv

”Hushållsavloppsvatten i glesbygden”

www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=125706&lan=fi

”Permanent boende i sommarstuga”

www.maaseutuplus.fi/files/download/Permanentboendeisommarstuga_.pdf

”Nationella mål för områdesanvändning”

www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=98973&lan=sv

”Markanvändning och byggande”

www.ymparisto.fi/default.asp?node=303&lan=SV

”Behövs planeringsbeslut eller undantagsbeslut?”

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1570&lan=sv>

5.4.7 Sammanfattning

För byggandet behövs alltid bygglov. Närmare bestämmelser finns i kommunens byggnadsordning. Glesbebyggelse kan uppstå direkt utgående från byggnadslov.

Med ett område i behov av planeringen avses ett område där det är skäl att vidta särskilda åtgärder, såsom att bygga vägar, vattenledning eller anlopp eller att orda friområden. På området där det finns planeringsbehov behövs en planeringsbehovsprövning innan bygglov. Man får dock bevilja bygglov för en ekonomibyggnad som hör till en redan befintlig bostad eller lantgård. Man får också bevilja bygglov för renovering av en byggnad eller mindre utvidgning av ett bostadshus.

För att underlätta småskaligt byggande i anslutning till byar är det möjligt att godkänna en generalplan med särskilt bestämmelse att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov. I detta fall behövs varken ett avgörande om planeringsbehov eller detaljplan. Bygglov kan beviljas för en bostadsbyggnad med högst två bostäder.

Om det är fråga om tätbebyggelse och det inte finns plan som styr direkt byggande (detaljplan eller generalplan med speciellt bestämmelse) behöver man ett undantagsbeslut för ett nybygge.

Bestämmelserna för strandområdena är strängare. För byggandet behövs det alltid undantagsbeslut om det inte finns detaljplan eller generalplan med särskilda bestämmelsen om bygglov.

Beträffande avloppsvatten skall behandlingen i enlighet med miljöskyddslagen planeras, konstrueras samt underhållas så att det vid normal användning rimligen kan antas nå en tillräcklig reningsnivå.

Permanentboende minskar utanför tillväxtcentrumen. Befolkningen koncentreras till de största stadsområdena medan avlägsna områden samt mindre stadsområden förlorar invånare. Egnahemsbebyggelsen i utkanten av städerna växer. Den växande glesbebyggelsen i

städernas närhet gör att den urbana strukturen blir mer och mer splittrad och att trafiken ökar. Fenomenet är särskilt aktuellt i växande stadsregioner.

Statens bostadspolitik har under sista åren betonat problem i tillväxtcentra och bostadssituationen för befolkningsgrupper i sämre ställning. Kommunförbundet har riktat uppmärksamhet på det att det finns problem också i områden och kommuner som förlorar invånare och arbetsplatser.

Reformen av kommun- och servicestrukturen inleddes 2005. Lagen om reformen gäller fram till utgången av 2012. Målet med reformen är en livskraftig, fungerande och sammanhållen kommunstruktur. Diskussion om en ny kommun- och servicestrukturutredning pågår.

5.5 Exempel

I avsnittet presenteras totalt fem exempel på lokalt planeringsarbete med koppling till boendefrågor i landsbygder.

Planeringsexempel 1: Utvecklingsinriktad planering för spredt boligbygging (N)

Platsen

Kongsvinger är en by og kommune som ligger helt sør i Hedmark fylke. Kongsvinger er en relativt stor kommune med sine 1 037 km². Fra byen er det ca 10 mil til Oslo og 4,5 mil til Svenskegrensen. Med sine drygt 17 000 innbyggere er Kongsvinger handels- og regionsenteret i Glåmdalsregionen, en region med ca 53 000 innbyggere. Ca 88 prosent av kommunens totale areal er dyrket (odlad) mark, skog og utmark. Kongsvinger har ca 75 prosent produktiv skogareal og er en av Norges mest produktive skogkommuner, og det produseres tømmer av høy kvalitet. Om lag 11 500 av kommunens innbyggere bor i selve byen.

Av Kongsvinger samlede sysselsatte er det rundt 15 prosent som pendler til Oslo og Akershus for å jobbe. Dette skjer både med bil, tog og buss. Toget vil fra nyttår 2012 få timesavganger, noe som forventes å øke togpendlingen inn mot hovedstadsområdet. I dag tar det ca 1 t og 20 min mellom Kongsvinger og Oslo med tog.

Kongsvinger har vært by i over 150 år og har lange tradisjoner knyttet til byliv, håndverkstradisjoner, tjenesteyting og internasjonalt samkvem. Offentlig forvaltning og tjenesteyting er også de dominerende sektorene på næringsiden i dag, med sine 43 prosent.

Bakgrunn og problembeskrivelse

Etter en sterk befolkningsvekst på 1960 og -70-tallet har kommunen vært i en viss stagnasjon på 90-tallet både når det gjelder befolknings- og næringsvekst. De siste årene viser imidlertid en positiv trend med ny vekst i befolkningstallet, selv om den er mindre enn landsgjennomsnittet. De siste årene har innflytting til kommunen vært positiv, men kommunen sliter med et for lavt fødselsoverskudd pga en utfordrende demografi.

I forbindelse med finanskrisen i 2008 mistet Kongsvinger mange arbeidsplasser, og det er nå igangsatt et omstillingsarbeid med sikte på å skape vekst i nye næringer og bidra til en positiv omstilling i industrien. Kommunen har i sin gjeldende kommuneplan (se nedan) derfor et sterkt fokus på det å skape vekst i befolkningen, og det jobbes aktivt med både

attraktivitet, økning av antall arbeidsplasser og bedre pendlingsmuligheter inn mot Osloregionen for å kunne ta del i den veksten som skjer der.

Alle kommunene i Norge er pålagt å ha en samlet *kommuneplan* som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. *Samfunnsdelen* viser den langsiktige utviklingen i kommunen og skal legges til grunn for kommunens virksomhet. Handlingsdelen skal gi grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, oppgaver og tiltak. *Arealdelen* skal vise “*sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk*”, og ha bl.a. plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. Planen gir rettsvirkning overfor grunneiere, offentlige myndigheter og andre, og skal sikre at arealbruken bidrar til å nå de mål som er vedtatt for kommunes utvikling.

Den gjeldende kommuneplanen ble vedtatt i 2009. Under utarbeidelsen av denne ble det lagt stor vekt på samfunnsdelen for nettopp å sette fokus på hvilke strategier som kan bidra til befolkningsvekst. For arealdelen ble det også vedtatt en ny plan, basert på kun mindre endringer av 2003 planen. *Det er prosessen rundt arealdelen i 2003 som blir beskrevet som et eksempel her.*

Målsætninger

Kongsvingers arealdel skal bidra til å gjøre Kongsvinger mer attraktiv både som bosted og for næringsetablering. Utfordringen er å finne den rette balansen mellom å legge til rette for vekst og det å verne om de kvalitetene som er med på å gjøre kommunen attraktiv og spesiell.

Åtgärder och resurser

I forbindelse med rullering av kommuneplanen i 2003 var det bl.a. et politisk ønske om å liberalisere arealplanen fra 1997 for å legge til rette for mer spredt boligbygging i kommunens landbruks-, natur- og friluftsområder samt bedre tilrettelegging for hyttebygging. Det politiske ønsket var mer relatert til ønsket om å opprettholde bosettingsstrukturen enn at det var en stor etterspørsel etter spredt boligbygging. Selv om spredt bosetting historisk sett har vært en naturlig utbyggingsform, viser tallene at omfanget av spredt boligbygging utgjør en liten andel av kommunens samlede nybygging. I perioden 1997-2001 ble det bygd 24 boliger spredt, som utgjør rundt 8 prosent av den samlede boligbyggingen i Kongsvinger (dette inkluderer våningshus).

Kommunen har ikke anledning til å åpne for spredt bebyggelse generelt. Kommunen gikk derfor inn i en prosess med sikte på å definere soner hvor det kunne åpnes for slik bebyggelse. Målet var å finne gode områder for spredt boligbygging og hyttebygging samtidig som man bevarte de områder som er særs viktig for bl.a. viltinteresser, biologisk mangfold, kulturminner/kulturlandskap, landbruk og friluftsliv.

I arbeidet med lokalisering av de nye sonene var attraktivitet en viktig innfallsvinkel, både i forhold til boligbygging men spesielt i forhold til hyttebygging. Følgende kriterier ble lagt til grunn for lokalisering av attraktive hytteområder:

- *Utsikt* - krever at man bygger i åsen
- *Sol* - tomtene må ligge i åser som er sør-/vestvendt eller i åpent landskap
- *Kontakt med vann* – tomtene må enten gi utsikt til vann, slik at man ser vannspeilet eller at tomten ligger i nærhet til vann.
- Nærhet til *kulturlandskap*

- Nærhet til *servicefunksjoner* – sentrale strøk
- *Strøm* – sentrale strøk
- *Vann- og avløp* – sentrale strøk
- *Stille og rolige* omgivelser – tomtene bør ligge et stykke i fra støykilder som f. eks veg og skytebane
- *Fritidsaktiviteter* – sentrale strøk
- Nærhet til *eksisterende hytter*
- *God tilgjengelighet* – eks. åpen veg om vinteren

Både lokale eiendomsmeglere og grunneiere bekreftet at det er stor etterspørsel etter tomter/fritidsboliger som ligger ved vassdrag og som er knyttet til god infrastruktur. Dette var også førende for soneinndelingen, og mange av sonene ble lagt i tilknytning til vann og vassdrag.

Nedan beskrivs Kongsvinger kommunes arbeid med å komme fram til attraktive soner for spredt boligbygging og hyttebygging.

Det meste av Kongsvingers landareal ligger innenfor det som i plankartet benevnes som *LNF-områder* (landbruk-, natur- og friluftsområder). I et LNF-område er det ikke tillatt med annen bygge- og anleggsvirksomhet enn det som har direkte tilknytning til landbruk/stedbunden næring (tradisjonell landbruksvirksomhet).

Kommunen kan imidlertid åpne for spredt bebyggelse ved å gi bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bolig-, ervervs- og fritidsbebyggelse. Hensikten med bestemmelsen er å gi rom for innpassing av visse andre bygninger i LNF-området enn de som nyttes i primærnæring uten å gjøre det nødvendig med planrevisjon, reguleringsplan eller dispensasjon i det enkelte tilfellet. Dette krevde at omfang og lokalisering av bebyggelsen måtte avklares under planprosessen.

For å finne ut hvilke områder som kunne tilrettelegges for spredt boligbygging samtidig som man ivaretar viktige LNF-områder ble det gjennomført en egnethetsanalyse. I analysen er det benyttet temakart.

Det ble utarbeidet temakart for:

- Eksisterende *bygninger* (boliger, leiligheter, våningshus, hytter og fritidshus).
- Eksisterende og planlagt *infrastruktur*, dvs. dagens offentlige vann- og avløpsnett, eksisterende høydebasseng, eksisterende og planlagte gsv-nett (gang og sykkelveger), høyspentlinjer, rammeplan for avkjørsler (statens vegvesens krav til hvorvidt det er akseptabelt med avkjøringer ut på hovedveg)
- *Flomsoner* (1995 flommen, som var en 200 års flom)²⁹¹
- *Kulturminner* (automatiske fredede kulturminner)
- *Markslagskart* – landbrukets arealressurser
- *Landbrukskart*

²⁹¹ Flomme = oversvømming. Som mått på oversvømmingsrisiken anvendes ofta begreppet återkomsttid, vilket betecknar den genomsnittliga tiden mellan två översvämningar av samma omfattning. Sannolikheten för ett 200-årsflöde är 1 på 200 för varje enskilt år.

- *Biologisk mangfold*
- *Viltkart*
- *Rekreasjon og friluftsliv*
- 50-100 m soner rundt *vassdrag*

Kommunens arealpolitikk legger opp til å skåne de mest verdifulle LNF-områdene. Med bakgrunn i disse temakartene ble det derfor laget et eget temakart som viser særs viktige LNF-områder. Dette er områder der det er enten sterke landbruksinteresser, særs verdifult og verdifult biologisk mangfold eller særs viktige viltområder, og friluftsområdene rundt tettstedene og i den vestre delen av kommunen. I disse områdene er det kryssende interesser og mulighetene for konflikter er store.

Alle de særs viktige LNF-områdene ble lagt ut som *A1 soner* i arealplankartet. Områder som er relativt uberørte og sammenhengende skog- og utmarksarealer ble lagt ut som *A2 soner*. Disse områdene vil bli en ressurs for framtida og det anbefales at de ikke ”punkteres” med spredt boligbygging eller hyttebygging. Åpningen med hensyn til å gi disposisjon er imidlertid fremdeles tilstede.

I A1 og A2 sonene er det *ikke* tillatt med annen bygge- eller anleggsvirksomhet enn dets om har tilknytning til stedbunden næring, natur eller friluftstiltak for allmennheten. Unntakene er bruksendringer av eksisterende bebyggelse og utnyttelse av allerede fradelte tomter.

De andre temakartene og kartet over de særs viktige LNF-områdene ble brukt i forbindelse med lokalisering og avgrensning av soner for:

- spredt bolig- og ervervsbebyggelse
- spredt bolig-, fritids- og ervervsbebyggelse
- spredt fritidsbebyggelse
- fritidsbebyggelse i felt

Lokaliseringskriteriene for sonene varierte noe.

I arbeidet med lokalisering av de nye sonene var attraktivitet en viktig innfallsvinkel, både i forhold til boligbygging og for å finne områder for hyttebygging. Kriteriet for lokalisering av soner som tillater spredt boligbygging og hyttebygging var at bebyggelsen skulle sees i sammenheng med eksisterende lokalsamfunn for å støtte oppunder lokalsamfunnet og utnytte ledig kapasitet i tekniske anlegg og ulike servicefunksjoner. Sonene som åpner for spredt boligbygging og hyttebygging ligger i sin helhet utenfor A1 og A2 sonene.

For noen områder kom dette lokaliseringskriteriet i konflikt med de særs viktige LNF-områdene, altså A1 og A2 områder. Dette gjaldt nærområdene til tettstedene og noen mindre lokalsamfunn. I disse tilfellene måtte LNF-begrensningene vike for å kunne bygge opp under tettstedene og lokalsamfunnet.

Før det kunne bli aktuelt å bygge innenfor sonene måtte hvert enkelt byggeprosjekt innfri en del kriterier.

For *spredt boligbygging* må disse kriteriene innfris:

- Det tillates oppført småhusbebyggelse: eneboliger, generasjonsboliger og tomannsboliger
- Må plasseres minst 100 meter fra navngitte vann og vassdrag, se plankartet
- Må ikke plasseres mer enn 250 m fra eksisterende boliger
- Bruksenheten skal ikke ligge nærmere automatisk fredet kulturminner enn 50m

For *spredt fritidsbebyggelse* må disse kriteriene innfris:

- Må plasseres minst 100 meter fra navngitte vann og vassdrag, se plankartet
- Må ikke plasseres mer enn 150 m fra eksisterende bolig- og hyttebebyggelse
- Max bebygd areal 120 m²
- Anlegget skal ikke ligge nærmere automatisk fredet kulturminner enn 50 m

For fritidsbebyggelse i felt må det utarbeides bebyggelsesplan.

I tillegg til kriteriene må følgende retningslinjer følges for *alle byggeprosjekt*:

- Det må tas hensyn til viktige jordbruk, skogbruk, viltområder, turområder og merket stier og løyper. Det bør også tas hensyn til kulturlandskap og det biologiske mangfoldet.
- All utbygging skal skje i samsvar med rammeplanen for avkjørsler. Kriteriene i holdningsklassene er beskrevet i tegnforklaringen, se plankartet.
- Søknader for fradeling eller bygging må behandles i henhold til lover og bestemmelser om jord og skogvern.
- Vannforsyning og avløpforhold må være tilfredsstillende.

Arbeidet med arealdelen var ressurskrevende. Det meste av det faglige arbeidet ble gjennomført i 2002, og i den perioden var to hele stillinger fra plansiden avsatt til dette arbeidet. I tillegg var enkeltpersoner deltakende i ulike arbeidsgrupper uten at det finnes tall på hvor mye dette utgjorde i dagsverk. I 2003 ble aktiviteten noe mindre, men rundt 1 årsverk ble nok brukt på å bringe planen inn for endelig vedtak i september.

Det meste av arbeidet ble gjennomført ved bruk av interne ressurser. Noe konsulent-tjenester ble kjøpt blant annet til kartproduksjon, tilsammen rundt 500 000 NOK.

Resultatet av planarbeidet

Kommuneplanens arealdel ble enstemmig vedtatt i kommunestyret i september 2003, med et enstemmig vedtak i kommunestyret. Prosessen ble igangsatt sommeren 2001 med et vedtak på planprogrammet i november 2001.

Med bakgrunn i egnethetsanalysen ble det i arealdelen åpnet for spredt boligbygging i 18 soner (utenfor A1 og A2 sonene) med til sammen 67 spredte boliger (permanente boliger). I tillegg ble det lagt til rette for fire soner hvor man kunne gå direkte fra arealdel til byggesak, med til sammen 29 boliger. Dette betyr at alle avklaringer med de ulike særinteressene er foretatt gjennom utarbeidelsen av arealdelen.

Dette betyr at arealdelen legger til rette for 96 nye spredte boliger. Soneinndelingen ga også en relativ jevn fordeling mellom de ulike skolekretsene i kommunen.

Arealdelen med planbestemmelser og retningslinjer 2003-2014 viser lokaliseringen av alle de ulike sonene og hvor mange nye bygg den tillot i de ulike sonene i planperioden.

Involverte aktører

Kongsvinger kommune hadde ansvaret for arbeidet med rullering av arealdelen. I tillegg til den formelle delen ble følgende gjennomført:

- Det ble arrangert åpent møte om fremtidig fritidsbebyggelse
- Grunneiere ble invitert til å komme med konkrete innspill knyttet til fritidsbebyggelse. Samlet kom det inn i underkant av 40 innspill.
- Det ble gjennomført prosesser knyttet til tettstedsutvikling for Austmarka, Lundersæter, Brandval og Roverud i nært samarbeid med Austmarka Utvikling, Lundersæterutvalget, Brandvalutvalget og Roverud vel. Rundt 100 personer deltok på møtene, og det kom fram mange nyttige innspill knyttet til tettstedsutvikling og spredt boligbygging.
- Det ble orientert i ungdomsrådet om det pågående planarbeidet. Ungdommen fikk også særskilt innkalling til tettstedsmøtene, men oppmøtet var dessverre dårlig.
- Barn og unges representant ble holdt informert undervegs, og deltok i arbeidsmøter med politikerne.
- Det ble arrangert åpent møte om skytebaneproblematikken
- Det ble utarbeidet tre infoskriv om det pågående arbeidet som ble distribuert og lagt ut på Internett
- Det ble informert i to runder i bladet Kongsvinger guiden
- Det ble skrevet artikler i Glåmdalen knyttet til prosessene rundt fritidsbebyggelse og tettstedsutvikling
- Det ble skrevet en artikkel i Landbruksbladet om hyttebygging og spredt boligbygging
- Det ble arrangert arbeidsmøter med politikerne. Dette var uformelle møter hvor administrasjon og politikere jobbet sammen.
- Arealdelen ble drøftet på frokostmøte med næringslivet. Fokus var næringsarealer og arealer til boligbygging.
- Det ble oppnevnt en referansegruppe for fritidsbebyggelse. Gruppen fulgte planprosessen og kom med innspill.
- Det ble avholdt befaring på Brandval sammen med Brandval-utvalget. Formålet var å finne egnede arealer boligbygging – både i sentrum og spredt.
- I den innledende fasen av arbeidet ble det avholdt ett møte med regionalt planforum

Den formelle innspillsrunden ble kunngjort i februar 2002. Kunngjøringen resulterte i 26 innspill, inkludert 9 innspill på aktuelle områder for boligbygging.

Bygde boliger i 2003-2011

I perioden 2003-2011 er det blitt bygd ca 2 boliger per år innenfor de vedtatte sonene som tillater spredt boligbygging. Det er gitt 13 dispensasjoner innenfor A1 og A2, som er soner som i utgangspunktet ikke legger tilrette for spredt boligbygging men som tillater bruksendringer og utnyttelse av allerede fradelte tomter. Dette er dispensasjoner som stort sett oppfyller kravene fastsatt i planbestemmelsene (bruksendringer og utnyttelse av allerede fradelte tomter). Det betyr at dette er dispensasjoner som blir gitt med støtte i arealdelen.

Erfaring fra prosessen

Erfaringer i forhold til prosessen er meget god og det viser seg at det er fornuftig å kjøre åpne prosesser som gir mulighet for at innbyggerne, grunneiere og politikere blir involvert. Dette gir forankring og dermed blir arealdelen et godt og forutsigbart styringsverktøy.

Arbeidet med å framskaffe temakartene var ressurskrevende, men det ble et viktig verktøy for å få en diskusjon om hvilke områder som skulle skånes for utbygging. Underveis i prosessen ble det klart at det burde vært et bedre temakart knyttet til friluftsliv, fordi det ble mange diskusjoner med grunneiere på hvilke områder som er viktige m.h.t. friluftsliv. I påvente av en oppdatert grønnstrukturplan for kommunen valgte kommunen allikevel å legge ”føre var prinsippet til grunn”, og skjermet derfor områdene rundt tettstedene og vestre deler av kommunen for både hyttebygging og spredt boligbygging.

Arbeidet med rulleringen tok mer tid og ressurser av kommuneadministrasjonen enn beregnet og ved neste rullering vil arbeidet defineres som et prosjekt og at det avsettes tilstrekkelig med tid og ressurser for å kunne holde oppsatt framdrift.

Framtiden

Signalene i fra regulerings- og byggesaksmyndighetene er at arealdelen fungerer bra. Det å regulere den spredte boligbyggingen er utfordrende og det er alltid noen som ønsker å bygge innenfor områder hvor det ikke er tilrettelagt for ny bebyggelse. I en kommune som Kongsvinger vil det alltid være viktig å ha muligheten for å bygge spredt for å legge til rette for de som ikke ønsker å bo i et etablert byggefelt. Folk vil trolig stille enda strengere krav til boplassens kvalitet i framtiden, slik at det å finne de attraktive områdene vil bli stadig viktigere. Politikerne skal i løpet av 2012 ta stilling til hvorvidt arealdelen skal rulleres eller ikke. Hvis ikke vil gjeldende plan bli videreført.

Linker

- Veileder kommuneplanens arealdel, Miljøverndepartementet
- <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/md/bro/2001/0015/ddd/pdfv/149508-t1382.pdf>
- Kommuneplanens arealdel 2003-2014, planbestemmelser og temakart
- <http://www.kongsvinger.kommune.no/>
- Oversikt over dokumenter utarbeidet i forbindelse med kommuneplanen 2010-2021
- <http://www.kongsvinger.kommune.no/no/Artikler/Planer-og-prosjekter/Kommuneplan-og-kommunedelplaner/>

Kontaktpersoner

Hege Nordby, rådgiver Kongsvinger kommune,
hege.nordby@kongsvinger.kommune.no

Hilde Nygaard, rådgiver Kongsvinger kommune,
hilde.nygaard@kongsvinger.kommune.no

Planeringsexempel 2: Härjedalen, design för konkurrenskraft och tradition (SE)

Platsen

Härjedalens kommun, som ligger i Jämtlands län, är med sin geografiska yta på 11 934 km² en av de ytmässigt största kommunerna i Sverige, men glest befolkad. Kommunen har liksom många andra inlandskommuner minskat i befolkningsantal under många år. Invånarantalet per den sista december år 2010 var 10 454. Som jämförelse kan nämnas att det år 1950 fanns 16 080 invånare i kommunen. Befolkningsutvecklingen inom kommunen har dock varit olika, de östra delarna har haft en klart sämre utveckling med befolkningsminskningar och hög andel äldre i befolkning medan framförallt de västra delarna nära fjällen haft en bättre utveckling. Detta förklaras av en expanderande turismnäring som företrädesvis finns i västra delarna av kommunen runt Funäsdalsområdet. Även området runt Vemdalen har haft en förhållandevis positiv utveckling beroende på turismnäringen.

Kommunen är en av de större vinterturismkommunerna i Sverige. År 2008 fanns drygt 8 000 fritidshus i kommunen, vilket utgjorde 68 procent av det totala antalet småhus i kommunen. Besökande i Härjedalen spenderade drygt 1,4 miljarder kronor 2010 och detta beräknas ha skapat sysselsättning för 1 704 personer.

Totalt finns drygt 47 000 kommersiella bäddar i Härjedalen.

Bakgrund

I 1991 års översiktsplan uttalade kommunen att ett särskilt ”designprogram” skulle utarbetas för västra Härjedalen. Upprinnelsen till initiativet kan spåras utifrån två aspekter.

Den ena aspekten har att göra med en ambition att påverka *utformningen* av nya, tillbyggda eller renoverade hus mot en utformning grundat i lokala byggnadstraditioner. I takt med det ökande antalet fritidshus i området har kommunen identifierat ett behov av att styra bebyggelsen så att den knyter an till den traditionella byggnadsstilen i området. Kommunen har identifierat att vissa byar lyckats behålla en för bygden typisk karaktär medan andra byar har en mer splittrad bebyggelse präglad av olika stilideal som gällde då respektive hus byggdes. Detta har resulterat i att vissa områden har en mycket varierad byggestil som saknar sammanhållen profil och identitet. Kommunen påpekar att det handlar om ett mycket långsiktigt arbete att ändra på detta, men målet är att varje ombyggnad, tillbyggnad eller nybyggnad ska följa designprogrammet.

Den andra aspekten har att göra med att turismnäringen i Härjedalen expanderat kraftigt sedan mitten av 1970-talet. Turismnäringen i Härjedalen har under många år aktivt drivit olika typer av projekt i syfte att *stärka destinationerna* inom kommunen för att kunna hävda sig i konkurrensen om gästerna. Som exempel kan nämnas att destinationen västra Härjedalen består av över 100 familjeföretag som samarbetar under samma paraplyorganisation. Turismnäringen i Härjedalen har identifierat det som strategisk viktigt att satsa på

kvalitetsfrågor, även om också kapaciteten i antalet bäddar kraftigt ökat. Investeringar i kvalitet förväntas stärka områdenas konkurrenskraft och framtida attraktionsnivå. Genom att arbeta med utformning av bebyggelsemiljön är avsikten att skapa en positiv upplevelse för gästen. Eller som det uttrycks i designprogrammet:

*”Helhetsupplevelsen blir allt viktigare för den som besöker kommunens olika turistorter. Hur besökaren upplever bymiljön, olika aktiviteter, arrangemang, service och bemötande, samverkar och avgör om vistelsen varit en positiv upplevelse och som gör att man vill återkomma”.*²⁹²

Att aktivt arbeta med utformningen av bebyggelsemiljön har därmed setts som ett konkurrensmedel för turismnäringen.

Målsättningar

Programmet syftar till att ge konkreta råd och riktlinjer om hur Härjedalens genuina byggnadsstil kan tas tillvara för att skapa attraktiva bebyggelsemiljöer. Ett syfte är också att ge de olika besöksområdena en egen särart och profil som gör att gästen trivs i kommunen.

Målet är att åstadkomma en miljö som hämtar sina karaktärsdrag från Härjedalens egen byggnadstradition. Eftersom målet är långsiktigt bör inte tidsanknutna arkitektrender tillåtas få en alltför dominerande påverkan.

Genom dessa åtgärder ska områdets konkurrensförmåga öka.

Åtgärder och resurser

I 2004 års översiktsplan beslutade kommunfullmäktige att utformningsfrågorna särskilt ska beaktas vid all bygglovsprövning och detaljplanering inom områden som har betydelse för turismen och där befintlig bebyggelse med angränsande miljöer motiverar ett särskilt hänsynstagande.²⁹³ Härjedalens traditionella byggnadsstil ska vara vägledande och tjäna som inspiration. Kommunens dåvarande stadsarkitekt, Ulf Alexandersson, har utformat designprogrammet för Härjedalens kommun.

Kommunen har identifierat att en kritisk punkt när det gäller att ändra på bebyggelsens utseende inom befintliga områden, är ekonomiska och marknadsmässiga förhållanden. Ett sätt för kommunen att stimulera detta är att inom planlagda områden bevilja utökade byggrätter genom planändringar, dvs. tillåta att hus får en större byggyta vilket underlättar att utbyggnad och/eller att en större nyproducerad byggnad kan uppföras eftersom fastighetens värde då också i regel ökar.

Förutom designprogrammet har turismnäringen och kommunen drivit ett antal andra projekt som är kopplat till den fysiska planeringen. Ett exempel är arbetet i FjällAgendan där fokus varit att utveckla:

”...arbetsmetoder för en planeringsprocess som leder till en utvecklad och samordnad fjällplanering samt ett hållbart nyttjande av naturresurser i fjällen. Genom att arbeta i partssammansatta arbetsgrupper där både stat och kommun medverkar, skapas dialog mellan berörda intressen och en helhetssyn kan tillämpas. Metoden låter de lokala in-

²⁹² Härjedalens kommun, (2006), *Designprogram. Råd och riktlinjer för husutformning i Härjedalens kommun*. Sid: 4

²⁹³ Härjedalens kommun, ”Översiktsplaner”

*tressena möta de centrala, medger ett löpande konsekvensbeskrivningsarbete och skapar lokalt förankrade förslag till åtgärder”.*²⁹⁴

Arbets sättet har av Härjedalens kommun bedömts varit framgångsrikt, även om det givetvis finns exempel på frågor där funnits olika typer av intressekonflikter, t.ex. mellan rennärningen och turismutvecklingen, mellan markägare och turismens nyttjande av deras marker för rekreation samt vad gäller vindkraftens utbyggnad i fjällområdena.

Involverade aktörer

Arbetet med designprogrammet har drivits i samarbete mellan kommunen, turismnärningen och byalagen i västra Härjedalen. Arbetet har skett i processform och med ett starkt engagemang från lokala aktörer och näringen. I framtagandet av programmet har även Länsstyrelsen i Jämtland samt Länsmuseet i Östersund medverkat.

Utfall

Enligt Härjedalens kommun har designprogrammet haft en styrande effekt på bebyggelsen i Härjedalen. Särskilt i västra Härjedalen finns ett antal byggnader som uppförts i enlighet med riktlinjerna i designprogrammet. Den kanske mest kända byggnaden är fjällmuseet i Funäsdalen vilket blivit ett populärt besöksmål som fått ett antal priser och utmärkelser för sin utformning. Enligt miljö- och byggkontoret i Härjedalens kommun är de flesta fastighetsägare positiva till designprogrammet. Alla är dock inte nöjda med styrningen, vissa utomstående investerare och fastighetsägare anser det vara hindrande att bli styrda enligt riktlinjerna. Man vill gärna få bygga enligt den just då gällande arkitekturtrenden, vilket medför behov av en dialog med sökanden där syftet med designprogrammet får förklaras.

Lärande

Fysisk planering och utformande frågor är faktorer som har stor betydelse för hur en ort eller område uppfattas. Turismnärningen i västra Härjedalen har identifierat det som strategiskt viktigt att skapa attraktiva miljöer som knyter an till den lokala byggnadsstilen. På så sätt kan områdets identitet framhävas. Förmågan att ta tillvara det genuina och traditionella bedöms av turismnärningen vara av stor betydelse när det gäller områdets förmåga att dra till sig besökare. Därmed har också utformningsfrågorna stor betydelse för områdets konkurrenskraft gentemot andra områden.

De svenska kommunerna har goda verktyg att arbeta med när det gäller den fysiska planeringen i bred bemärkelse. I det beskrivna exemplet har Härjedalens kommun antagit en inriktning av hur bebyggelsen bör utvecklas och vilken utformning som bör eftersträvas. I samband med prövning av byggnadslov vid nybyggen, eller vid ombyggnad/tillbyggnad, har kommunen relativt goda förutsättningar att låta designprogrammet bli vägledande. Det gäller både inom planlagda områden där kravet på anpassning förs in som en särskild planbestämmelse och i övriga områden där kravet hävdas via de allmänna utformningsreglerna i Plan och Bygglagen. Därmed kan programmet utgöra ett skarpt verktyg som kommunen har till förfogande.

Som exempel kan nämnas Ramundberget som vuxit avsevärt under de senaste tio åren. Där kan man nu tydligt se hur designprogrammet resulterat i en väl sammanhållen bebyggelse i Härjedalsstil.

²⁹⁴ Länsstyrelsen, (2000), ”FjällAgendan: Slutrapport från FoU-projekt om hållbart nyttjande av naturresurser i fjällen”

Kraven på anpassning har hittills inte resulterat i någon minskning av investeringsviljan i området, snarare tvärtom.

Framtiden

Länsstyrelsen i Jämtlands län skriver i rapporten "*Härjedalens genuina kulturarv*" att designprogrammet fått mycket positiv respons under årens gång.²⁹⁵ Länsstyrelsen tolkar det dock som att tillämpningen av designprogrammet "används på ett friare och mer associativt sätt (idag) än för några år sedan". Länsstyrelsen anser också att det samiska perspektivet i stora delar saknas.

Enligt kommunen kan den friare tolkningen i första hand tillämpas på enstaka solitära byggnader som utgör landmärken i landskapet, t ex topprestaurang, kapell eller liknande. I övrigt ska de i designprogrammet beskrivna riktlinjerna följas. Annars finns det risk för att programmet urholkas.

Programmet behöver omarbetas med vissa tidsintervall, där bl.a. nya bra exempel redovisas. Programmets ensidiga utgångspunkt i fjällbondebebyggelsen kan också behöva ses över, så att också den samiska byggnadstraditionen lyfts in.

Sammantaget upplever kommunen att designprogrammet fungerar väl och den eftersträvarade styrningen av bebyggelsen uppnås. Programmet gäller numera för hela kommunen. Turistdestinationerna växer och då det lämnas ca 1 000 bygglov/år inom kommunen (både ny, ombyggnad och tillbyggnad), innebär det att designprogrammet på sikt ger ett tydligt avtryck i bebyggelsemiljön.

Länkar

Härjedalens Kommun, (2006), "Designprogram: Råd och riktlinjer för husutformning i Härjedalens kommun". Miljö- och Byggnämnden.

<http://www.herjedalen.se/download/18.6f97a8ab11e4b7d0d2280001204/Designprogram%2B061016%2Bweb.pdf>

Kontaktpersoner

Ulf Alexandersson, tidigare stadsarkitekt i Härjedalens kommun,
ulf@alexandersson.se

²⁹⁵ Länsstyrelsen, (2011), *Härjedalens genuina kulturarv. Om historia, mångfald, strategisk design och samhällsplanering*

Planeringsexempel 3: Medvind på landsbygden i Olofströms kommun (SE)

Platsen

Olofströms kommun, som är den minsta av fem kommuner i Blekinge län, är belägen ca 150 km nordost om Malmö. Olofström är en utpräglad landsbygdskommun och den enda kommunen i länet som saknar kust vilket av många uppfattas som negativt för kommunens attraktivitet/konkurrenskraft. En fin natur, rik på sjöar och vattendrag, betraktas som en viktig tillgång för Olofström som upplevelsemiljö, men kommunen anses inte ha samma påtagliga potential som livs- och näringslivsmiljö.

Bakgrund

Olofström har haft en negativ befolkningsutveckling under många år och antalet invånare är år 2011 strax under 13 000. Från mitten av 1950-talet till mitten av 1970-talet var kommunen, relativt sett, dock en av de mest expansiva i landet vilket var starkt kopplat till produktionen av fordonskarosser till främst Volvo. Denna koppling till fordonsindustrin gäller fortfarande och tillverkningsindustrin står för ca 45 procent av sysselsättningen i kommunen (motsvarande andel för riket understiger 15 procent). Flertalet av dessa företag är placerade i centralorten.

Under den expansiva perioden var det framförallt Olofströms tätort som växte medan befolkningsökningen i de mindre tätorterna och på landsbygden var mer begränsad. Detta har medfört att en stor del av såväl arbetstillfällena som offentlig och kommersiell service är koncentrerad till centralorten – vilket medför att många som lever och verkar på landsbygden upplever detta som en tydlig och stark centraliseringstendens.

Under perioden 2006-2008 inleddes en omfattande dialog med kommunens invånare och företagare som grund för framtagandet av en ny översiktsplan. Denna översiktsplan fick status som kommunal utvecklingsstrategi och prioriteringar av angelägna utvecklingsområden för att stärka kommunens konkurrenskraft byggde till stor del på de tankar och idéer som framkom i denna dialog. Detta relativt okända, latent, utvecklingsengagemang som synliggjordes i denna process bedömdes också vara av stor vikt vid realiseringen av de kommunala ambitionerna. Men även denna process fick relativt starkt fokus på tätorterna vilket tydliggjorde behovet av ett kraftfullare grepp för en positiv utveckling av hela kommunen – därför initierades ett Leaderprojekt, *Medvind på landsbygden*, i syfte att stärka möjligheterna till att leva, verka och uppleva på landsbygden.

Målsättningar

Projektet *Medvind på landsbygden* syftar till att öka möjligheterna till att leva, uppleva och verka på landsbygden. Ett av målen har varit att skapa ett forum (ett kommunbygderåd) för att ge kreativa människor möjlighet till att knyta kontakter och forma nya projekt som ökar livskvaliteten, sysselsättningen och utnyttjandet av landsbygdens resurser på ett hållbart sätt. Avsikten är att skapa medvind i kommunens samtliga mindre tätorter med kringliggande byar.

Ett första steg var att kartlägga vilka behov, möjligheter och resurser som finns – inventering och identifiering. Diskussionerna handlade bl.a. om olika bygders utvecklingspotentialer och speciella behov av kommunal basservice, infrastruktur, boende (t.ex. sjönära) och kommunikationer m.m. Det som framkom följdes upp och återkopplades till dem som ville tala om olika affärsidéer, arbetsmetoder etc.

Åtgärder och resurser

Inom ramen för processen etablerades successivt ett drygt tiotal utvecklingsgrupper, varav tio producerade var sin utvecklingsplan.²⁹⁶ Detta program har därefter utgjort ett viktigt underlag i samband med aktualiseringen av den kommunala översiktsplanen avseende de kommunala prioriteringarna för ansvarsområdet Landsbygden. Utöver detta har processen lett till att det tagits fram två tematiska tillägg rörande LIS²⁹⁷, ”Tema strandnära” resp. ”Tema vindkraft”. Även här har människorna på landsbygden och deras kännedom om de lokala förhållandena varit en stor tillgång vid planeringen. Förutom detta har projektet bidragit till att boende och verksamma på landsbygden fått ökad kunskap om förutsättningarna för en kreativ och hållbar utveckling av landsbygden.

Involverade aktörer

I den inledande fasen riktades initiativet till redan etablerade föreningar/byalag eller motsvarande. Responserna var varierande och därför kontaktades, relativt omgående, människor som levde och verkade på landsbygden och som i andra sammanhang visat sig ha ett intresse för utvecklingsfrågor. I det här sammanhanget kontaktades också Kyrkhults skola, där ett par lärare visat sitt engagemang för att använda närsamhället och dess utveckling som en resurs i undervisningen. Dessa elever blev så småningom den yngsta, och kanske mest engagerade, utvecklingsgruppen.

Förutom ett samarbete mellan olika utvecklingsgrupper eftersträvades också ett samarbete med ett flertal kommuner, kommunala förvaltningar och bolag, Energikontor Sydost AB, LRF, Länsbygderådet, Miljöförbundet Blekinge Väst samt föreningar som Naturskyddsföreningen och Västblekinges ornitologiska förening.

Lärande

En av de viktigaste förutsättningarna för att nå fram till människor, är vikten av uppriktighet och tydlighet i uppsåtet och av att involvera människor i processen på tidigast möjliga stadium. En viktig erfarenhet är den möjlighet som det innebär att föra samman människor med lika intressen respektive sammanslutningar med en geografisk spridning inom kommunen (tematiska grupperingar).

Andra erfarenheter som är viktiga att ha med sig i den vidare processen är bl.a. vikten av att det finns en långsiktig strategi som grund för ett uthålligt agerande från kommunalt perspektiv.

Lärande – omsatt i praktiken

Det måste finnas en lots som tar vid när projektet är slut (för att säkra kontinuiteten och bistå med coachning/uppföljning). Detta är särskilt viktigt i relation till grupper med barn och ungdomar som behöver se snabba resultat för att känna engagemang.

Den byråkratiska delen av ”processlogistiken”, kan medföra att det uppstår fördröjningar som riskerar att påverka trovärdighet och engagemang i negativ bemärkelse. Detta skulle kunna undvikas genom att resurser avsätts till särskilda grupper i tidigast möjliga skede.

²⁹⁶ Olofströms kommun, (2011), *Utvecklingsprogram för landsbygden i Olofströms kommun*

²⁹⁷ Sedan den 1 juli 2009 ska svenska kommunen i översiktsplanen redovisa avgränsade områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (så kallade LIS-områden). I ett sådant område får det beaktas som ett särskilt skäl för dispens från strandskydd om en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Se t.ex. Boverket, ”Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden”.

Utfall

Ett av projektets mål är att människor som bor och verkar på landsbygden ska arbeta fram planer för olika delar av kommunens landsbygd. En sådan plan benämns *utvecklingsplan* och arbetas fram i samarbete med en grupp av människor som kallas för *utvecklingsgrupp*. Gruppen kan t.ex. bestå av landsbygdabor och/eller landsbygdsföretagare, en förening eller ett byalag - det är intresset och engagemanget för att vara med och arbeta för att bygden ska utvecklas som förenar.

Utvecklingsgrupperna kopplas till ett *Kommunbygderåd*, vilket är ett forum för dem som lever och verkar på landsbygden. Kommunbygderådet har till uppgift att bevaka och stärka landsbygdens intressen, bl.a. genom dialog med lokala myndigheter och organ, näringsliv, politiska partier och andra intressenter. Kommunbygderådet är alltså det forum där utvecklingsgrupperna, tillsammans med andra medlemmar såsom olika bygdeföreningar och sammanslutningar i Olofströms kommun, kan fortsätta arbetet i en mera samordnad form. Utvecklingsprogrammet utgör således en viktig del i Kommunbygderådets verksamhet.²⁹⁸

”Medvindsmodellen” är ett arbetssätt som vuxit fram genom en dialog mellan Olofströms kommun och människor som bor och verkar på landsbygden. Modellen syftar till att underlätta arbetet med landsbygdsutveckling, både för kommunens invånare och då det gäller att integrera lokala utvecklingsplaner i den kommunala planeringen. Kontakten mellan kommunen och olika grupperingar på landsbygden har företrädesvis skett genom att tjänstemän från kommunen besökt bygden där gruppen verkar. Detta har dels skett på kommunens initiativ i syfte att sprida information och diskutera aktuella planeringsfrågor, men också många gånger på gruppernas eget initiativ, i syfte att klarlägga särskilda sakfrågor. Sammankomsterna har oftast skett kvällstid, för att så många som möjligt ska kunna delta.

Eftersom alla önskemål inte kan tillgodoses vid samma tillfälle och då det är lättare att enas om ett fåtal prioriteringar, har utvecklingsgrupperna fått enas om att prioritera högst tre fokusområden. För att dessa prioriteringar ska passa in i den kommunala översiktsplaneringen, struktureras de fokusområden som gäller landsbygdsutveckling på samma sätt som kommunens övriga prioriterade sakområden i ett strategiskt handlingsprogram. Den mall som används och som anger syfte, mål, åtgärder/aktiviteter samt resurser, gör det också enkelt för utvecklingsgrupperna att precisera fokusområdenas kärna. Resterande planeringsunderlag äger utvecklingsgrupperna själva.

Under år 2011 har tio utvecklingsgrupper tagit fram ett till tre prioriterade fokusområden, d.v.s. sådana prioriteringar som de anser viktigast för att landsbygden ska utvecklas. Av de utvecklingsgrupper som tagit fram prioriterade fokusområden är åtta geografiskt bundna till olika delar av Olofströms kommun, medan två är tematiska och därmed omfattar hela kommunen. De tematiska grupperna rör sig om lant- och skogsbruksföretagarnas intressen samt fisketurism.

Utvecklingsgrupperna har alltså fått möjlighet att prioritera högst tre fokusområden Medvindsmodellen. Flera utvecklingsgrupper har dock valt att inledningsvis bara koncentrera sig på ett område.

Under år 2011 har bl.a. följande utveckling/resultat skett med avseende på utvecklingsgruppernas prioriterade fokusområden:

- Exempel på satsningar som kommer att genomföras inom de olika utvecklingsgrupperna fokusområden är utveckling av kanotturism, utvecklad fisketurism, pro-

²⁹⁸ Olofströms kommun, (2011), *Utvecklingsprogram för landsbygden i Olofströms kommun*, sid: 3

jektering av fibernät, röjning av sly (igenväxning), utvecklat samarbete mellan skolan och föreningar samt upprustning/förbättring av badplatser.

- Eftersom 70 procent av utvecklingsgrupperna prioriterat en utbyggnad av bredband/fiber, har kommunledningen i Olofströms kommun tagit sitt ansvar för detta område och prioriterat detta genom att driva frågan i nära dialog med Kommunbygderådet, i ett kommunövergripande perspektiv.
- Kommunens tematiska tillägg till översiktsplanen, ”Tema strandnära” har bidragit till ett visst ökat intresse för att bygga nära vatten. Det regelverk som styr strandnära etableringar enligt LIS (landsbygdsutveckling i strandnära läge) har dock medfört problem. Enligt gällande regler måste en etablering av bostadshus ske med minst tre eller fler bostadshus, för att beräknas medverka till LIS. En etablering av en bostad bedöms alltså inte bidra till LIS. Då exploateringsstrycket i kommunen är lågt, avser ansökningar ofta endast en bostad, vilket har bidragit till avslag till strandskyddsdispens med hänsyftning till gällande regler. I miljöbalkens 7 kap 18 § står: ” Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.”
- Sammantaget har kommuninnevånarna fått en större medvetenhet om den kommunala planeringen, både på längre och kortare sikt, och att det finns goda möjligheter att vara med och påverka. Projektet har också lett till en större samverkan mellan människor som bor och verkar på landsbygden, både inom olika grupper och mellan grupper/tema-områden. Det har också bildats ett Kommunbygderåd som fungerar som ett forum för idé- och erfarenhetsutbyte och ett nav för den fortsatta processen med att utveckla landsbygden i Olofströms kommun. Det pågår även en kontinuerlig dialog mellan Kommunbygderåden i regionen.

Framtiden

Kopplingen mellan översiktsplaneringen och de av kommunen prioriterade insatserna för att stärka förutsättningarna för att kunna leva, verka och uppleva på landsbygden skapar i sig goda förutsättningar för en långsiktighet i relationerna. En stärkt, breddad och kontinuerlig dialog kommer att vara ”livsnerven” och ansvaret för att vitaliteten måste vara ömsesidig. Här har Kommunbygderådet en betydelsefull och central roll.

Länkar

”Översiktsplan”, <http://www.olofstrom.se/CM.php?PageID=37805>

”Utvecklingsprogram för landsbygden i Olofströms kommun”,

<http://www.olofstrom.se/CM.php?PageID=71738>

Kontaktpersoner

Monica Axelsson, planeringsarkitekt, monica.axelsson@olofstrom.se

Tommy Åhlander, kommunstrateg, tommy.ahlander@olofstrom.se

Planeringsexempel 4: Tikkala - ett hållbart landsbygdsboende i byn (SF)

Platsen

Jyväskylä är en av de växande stadsregionerna i Finland. I början av år 2009 genomfördes sammanslagningen av Jyväskylä stad, Jyväskylä landskommun och Korpilahti kommun. I samband med sammanslagningen av dessa kommuner gjordes en överenskommelse om målen för utveckling av delområdena. Utmaningar för planeringen av markanvändningen blev bland annat planeringen och utvecklingen av de gamla kommuncentren och de omfattande landsbygdsområdena. I syfte att understöda utvecklingsarbetet kring landsbygdsområdena har bland annat gjorts utredningar om jord- och skogsbruket.

För Jyväskylätrakten har också utarbetats en strukturmodell som visar principerna och målen för regionens framtida utveckling. I bakgrunden för arbetet kring strukturmodellen finns planen för stadsregionen som utarbetats i anslutning till kommun- och servicestrukturen (den s.k. PARAS-lagen). Tyngdpunkter för utvecklingen av markanvändningen är stadscentret och den omkringliggande pendlings- och boendezonen samt servicecentren i de nuvarande och tidigare kommuncentren och ett nätverk av levande byar.

Tikkala är en by med ca 240 invånare som ligger i mellersta Finland, ca 23 km sydväst om Jyväskylä stads centrum. Byn ligger på västra stranden av Muuratjärvi. Näringslivet baseras huvudsakligen på jord- och skogsbruk. Många invånare arbetspendlar, i synnerhet till Jyväskylä. I byn finns bl.a en affär och en livskraftig byförening som ordnar många slags verksamheter²⁹⁹.

Tikkala by tillhörde tidigare Korpilahti kommun. Efter en kommunsammanslagning av Korpilahti kommun, Jyväskylä stad och Jyväskylä landskommun bildades den första januari 2009 Jyväskylä kommun. Den nya storkommunen har nästan 131 000 invånare på en yta av 1 466,5 km².

Bakgrund

År 2009 ändrades markanvändnings- och bygglagen i Finland så att det gavs större möjligheter att tillämpa generalplaner som grund för bygglov i byar³⁰⁰. Enligt den nya bestämmelsen kan man i en generalplan särskilt bestämma att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov. Någon detaljplan eller avgörande om planeringsbehov³⁰¹ behövs då alltså inte. Bygglov som baseras på en generalplan kan ges för bostadshus som maximalt har två bostäder. Målet med ändringen är att underlätta småskaligt bostadsbyggande i landsbygden samtidigt som det sker en styrning av byggandet till eller nära befintliga byar. På detta sätt blir det lättare att ordna service som t.ex. skolskjutor och hemsjukvård samt teknisk infrastruktur (t.ex. VA-nät) på ett effektivt och kostnadsnålt sätt. Planbestämmelsen kan endast tillämpas på ett byområde där trycket att

²⁹⁹ Se föreningens hemsida: Tikkalas byaförening rf/Tikkalan kyläseura ry, <http://www.tikkalankyla.fi/>

³⁰⁰ *Markanvändnings- och bygglag*, 44 § 2 moment. Se även: Miljöministeriet, ”Lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen, av 30.12.2008”

³⁰¹ *Markanvändnings- och bygglag*, 16 § ”Områden i behov av planering”, 137 § ”Särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering”. Se även Jyväskylä stad, ”Kaupungin rakennusjärjestys”, avsnitt ”områden i behov av planering” i Jyväskyläs byggnadsordning.

I Jyväskylä har man definierat ”områden i behov av planering” som alla områden utanför detaljplanområden med stor byggefterfrågan. Dessa områden är tänkbara för framtida generalplaner.

bygga inte är för stort och inte t.ex. i växande stadsregioner eller i randområden runt tätorter.³⁰²

Miljöministeriet initierade ett särskilt projekt med anledning av lagändringen i syfte att stimulera åtgärder i den nya lagens anda. Tikkala bedömdes ha förutsättningar att utvecklas och blev utvald att delta som ett pilotfall.

I samband med kommunsammanslagningen år 2009 kom de ingående kommunerna överens om målen för utveckling av delområdena, bl.a. befolkningsmålen för Korpilahtiområdet, hur markanvändningsplaner ska utarbetas, samt hur kommunens utvecklingsresurser ska fördelas. Utmaningar för detta blev bl.a. planeringen och utvecklingen av de gamla kommuncentren och de omfattande landsbygdsområdena. Ett arbete med en generalplan för Tikkalaområdet hade initierats av Korpilahti kommun redan år 2005, men avstannade i samband med kommunsammanslagningen. Nu fanns alltså möjligheter att åter ta sig an planeringsfrågan med nya, goda, förutsättningar.

Initiativet kan sammanfattningsvis sägas komma från flera nivåer. Den statliga, regionala, Miljöcentralen³⁰³ föreslog Tikkala som ett pilotfall. Från den kommunala nivån fanns ett politiskt beslut att satsa på Tikkala. Även byns invånare ville att planeringen skulle genomföras.

Målsättningar

Ett mål var att få till stånd ett offensivt planeringsverktyg - en generalplan med rättsverkningskraft. Genom generalplanen blir det dels lättare att sälja tomter och bygga nytt, dels säkras en utveckling där boendet styrs till lämpliga platser så att både kulturvärden och lantbrukets behov beaktas³⁰⁴. Målet med färdigställd generalplan kan därmed också betraktas som ett medel att uppfylla det som kan formuleras som ett huvudmål: att öka förutsättningarna för befolkningstillväxt i Tikkala. Detta mål skrevs också in i den överenskommelse som gjordes mellan kommunerna i samband med bildandet av den nya storkommunen. Ökad befolkning kan i sin tur ses som ett medel för att trygga underlag för service i Tikkala, vilket var ett annat mål.

Åtgärder och resurser

I samband med kommunsammanslagningen beslöts att en ny skola och ett nytt daghem skulle byggas. Den nya kommunen beslöt att köpa in mark i byns centrala delar och delfinansiera nya VA-investeringar.

Planläggningen av Tikkala började redan år 2005 med de första utredningarna. I och med de påbörjade förhandlingarna inför kommunsammanslagningen avstannade planeringen år 2007. År 2008 kunde planläggningen inför den nya generalplanen börja. I samband med kommunsammanslagningar i Finland ställer staten extra ”sammanslagningssmedel” till förfogande för de berörda kommunerna. En del av medlen styrdes till markanvändning och för att bygga skolan, men huvudsakligen har kommunen dock använt egna resurser. En stadsplanerare arbetade under 2008 speciellt med Korpilahtiområdet. Den personen arbe-

³⁰² Miljöministeriet, (2009), *Byplanläggning: Generalplanen och styrningen av byggandet på landsbygden*

³⁰³ De regionala Miljöcentralerna är nu nerlagda. Som ett led i den statliga regionförvaltnings-reformen inrättades i Finland 15 regionala närings-, trafik- och miljöcentraler (ELY-centraler) vid början av 2010. Centralerna ansvarar för de uppgifter som tidigare ankom på TE-centralerna, de regionala miljöcentralerna, vägdistrikten och länsstyrelserna. Se: Närings-, trafik- och miljöcentralen, ELY-centralerna (Finland).

³⁰⁴ *Markanvändnings- och bygglag*, 16 § ”Områden i behov av planering” samt 137 § ”Särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering”.

tade också med Tikkala vars planeringsarbete prioriterades. Genom att Tikkala utsågs till pilotfall av Miljöministeriet erhöles också värdefull extern experthjälp.

Totalt omfattar Tikkalas generalplan en yta med 1 349 hektar, varav Jyväskylä stad äger 40 hektar.

Involverade aktörer

Flera nivåer av aktörer har varit involverade. På den nationella nivån har förändringarna i markanvändnings- och bygglagen varit betydelsefull, men även Miljöministeriet med sin pilotsatsning som medförde extra resurser. Den kommunala nivån har representerats av Korpilahti kommun som ursprungligen inledde planarbetet innan kommunsammanslagningen. Efter sammanslagningen har Jyväskylä storkommun självklart varit huvudaktören för planeringsarbetet. Lokalt har byföreningen i Tikkala varit aktiv, i synnerhet i informationshänseenden. T.ex. hade föreningen tät kontakt med stadsplanerarna och planerna ställdes ut i föreningens lokaler. Byföreningen informerade också om processen på sina egna hemsidor på Internet där även en ”tidtabell” fanns utlagd så att byborna kunde följa hur planeringprocessen avancerade.

Utfall

De planerade investeringarna är genomförda. En kombinerad skola och daghem är byggd och VA-systemet är färdigställt. Jyväskylä kommun har i samband med kommunsammanslagningen köpt in 40 hektar mark i byn. Generalplanen för Tikkala trädde i kraft i maj 2011. Jyväskylä kommunfullmäktige tog visserligen beslutet redan i december 2009, men genom överklagande till Förvaltningsdomstolen fördröjdes processen med nästan ett och halvt år. Planen täcker ett område med en areal av ca 21 km² (varav 1 349 ha mark och resten vatten) och består av Tikkala bycentrum och en del av det omkringliggande strandområdet och vissa andra områden. Bygglov kan nu beviljas snabbt och enkelt till de centrala områdena av byn. Generalplanen pekar ut 214 möjliga byggplatser fördelat på 187 permanentus och 27 fritidshus. Kommunen äger själv 30 tomter (för permanentboende) och resterande 184 är privatägda. Självklart är det upp till respektive markägare att avgöra om de vill sälja tomter eller inte. Eftersom planen helt nyligen (2011-05-17) vunnit laga kraft är det ännu för tidigt att säga vilken påverkan det har på husbyggen och inflyttning. Hittills (maj 2011) har sex bygglov beviljats inom planområdet, varav fyra permanentus och två fritidshus. Samtliga bygglov ligger på privat mark. Hösten 2011 släpptes 5 av kommunens 30 tomter ut till försäljning.

Lärande

Jämfört med en ”normal” generalplan krävdes mer utredningar och konsekvensbedömningar. För att markägarna skulle behandlas rättvist när det gäller möjligheter till byggande var s.k. dimensioneringsanalyser viktigt. Varje markägare i berörda områden måste få antal byggplatser i relation till fastighetens yta, faktisk struktur och tidigare utnyttjad byggnadsrätt. Samtidigt är det viktigt att ta hänsyn till byns karakteristik som bebyggelsens och landskapets utseende. Detta innebär alltså att alla markägare inte kan räkna med att få byggrätter tilldelade.

Gränsdragningen för planområdet borde ha definierats tydligare innan själva planarbetet påbörjades. Naturutredningen³⁰⁵ var inte tillräckligt omfattande och fick kompletteras under processen. Information om processen gavs löpande till bybor, men kunde nog ha varit

³⁰⁵ Naturutredningen är en rapport där t.ex. hotade växter eller djur inom planområdet beskrivs

mer ofattande. Användning av strandnära områden är en känslig fråga. I Tikkala kunde kommunen lösa en del av dessa problem genom att köpa markområden och ordna en gemensam badstrand och en liten hamn/marina. Markköpet var komplicerat.

Framtiden

Även om några nya hus byggdes innan planprocessen startade uppvisade Tikkala något sjunkande befolkningssiffror. Utvecklingen kommer att följas noga för att se om generalplanen ger de effekter man hoppats.

Länkar

Miljöministeriet, (2009), ”Byplanläggning: Generalplanen och styrningen av byggandet på landsbygden”: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=109066&lan=sv>

”Essu – preliminär utredning om markanvändning i Korpilahti”

http://www2.jkl.fi/kaavakartat/jkl_yleiskaava/ESSU.pdf

”Bygeneralplan för Tikkala”

<http://www3.jkl.fi/kaavoitus/kaava.php/id/608>

”Jyväskylätrakten, strukturmodell 20X0”,

<http://paikkatieto.airix.fi/tietopankki/jyvaskylanseutu/>

Kontaktpersoner

Leena Rossi, chef stadplanekontoret Jyväskylä,
leena.rossi@jkl.fi

Julia Virtanen, distriktarkitekt Korpilahti,
julia.virtanen@jkl.fi

Planeringsexempel 5: Delgeneralplan för Pohjaslahti by (SF)

Platsen

Syftet med Övre Birkalands (Ylä-Pirkanmaa) regionförening är att främja utvecklingen av regionen i samarbete med kommunerna (Virdois, Mänttä-Vilppula, Ruovesi, Juupajoki), näringslivet, läroinrättningar, lokala aktionsgrupper samt övriga myndigheter och organisationer. Regionföreningen genomför bland annat regionala utvecklingsprojekt. Som ett exempel kan nämnas projektet Kytkylä som genomfördes tillsammans med Tammerfors tekniska universitet och landskapsförbundet och som med hjälp av strukturella analyser utredde regionens attraktionsfaktorer och förutsättningar för utveckling. I dessa analyser har man på ett innovativt sätt kopplat samman de närmaste områdenas serviceresurser och deras tillgänglighet med planeringen av bostadsområdena i byn och de därtill hörande arkitektoniska visionerna. Med hjälp av sådana analyser kan man i framtiden även samla ihop mera omfattande funktionella och symboliska nätverk där småstäder, kommuncentra och byar fungerar som knutpunkter för ett omfattande nätverk.

Pohjaslahti by tillhör Mänttä-Vilppula stad, i landskapet Birkaland, ca 100 km norr om landskapets centrum Tammerfors och ca 250 km norr om Helsingfors. Pohjaslahti var åren 1941-1973 en självständig kommun, men slogs senare ihop med kommunerna Vilppula och Virrat. Den nuvarande kommunen Mänttä-Vilppula har idag ca 12 000 invånare.

Pohjaslahti är en av kommunen Mänttä-Vilppulas viktigaste byar och har cirka 350 invånare. Ett stort antal fritidshus gör att befolkningsantalet tredubblas under somrarna. Byn har en fungerande basservice med affär, skola, bank, kyrka, dansbana, idrottsplats och en samlingslokal som används flitigt. Skolan har i år 16 elever³⁰⁶. I byn verkar flera egenföretagare och jordbruket spelar fortfarande en viktig roll för sysselsättningen. Byn har sammanlagt cirka 35 arbetsplatser, men många invånare pendlar också till arbeten i närliggande orter.

Byns fastighetsbestånd består av några affärsbyggnader, villor i olika åldrar och bondgårdar. I området finns även många fritidsbostäder och en småbåtshamn samt omkringliggande skogsområden och åkrar.

Bakgrund och problembeskrivning

Förändringen av områdets karaktär och ytterligare koncentration på stadsområdet har skapat särskilda utmaningar även för utvecklingen av byarna på landsbygden. Invånarantalet i Pohjaslahti by har på samma sätt som i många andra mindre byar minskat under senare år, samtidigt som antalet äldre har ökat kraftigt. Befolkningsutvecklingen och den rådande befolkningsstrukturen har lett till att byskolan och övriga tjänster i området är hotade.

Traditionell landsbygdsplanering har i alltför stor utsträckning betraktat byar endast som begränsade samlingar av hus, trots att boendet där även kräver rörlighet över stora områden för att möjliggöra tillgänglighet till t.ex. arbetsplatser och hälsovård. Många människor vill dock bo i byarna med den livsstil som där erbjuds, t.ex. naturvärden.³⁰⁷

³⁰⁶ Siffrorna gäller för år 2011

³⁰⁷ Sitra. Programmet Landmärken 2010-2014. Se: Sitra, (2011), Maamerkit-barometri 2011.

De senaste åren har man aktivt försökt utveckla Pohjaslahti by genom byråd och med hjälp av olika utvecklingsprojekt. Projekten har genomförts av Övre Birkalands regionförening rf i samarbete med fakulteten för arkitektur vid Tammerfors tekniska universitet³⁰⁸.

Projektens målsättning har varit att utveckla en praktisk användbar undersökningsmetod för att kunna analysera och beskriva landsbygdens samhällsuppbyggnad så att bilden motsvarar människornas vardag. I Pohjaslahti har planeringen av utvecklingsprojekten koncentrerats dels på byns utveckling som en stabilare del av närliggande städers servicenätverk, dels utvecklingen av boendet i detta nätverk. Pohjaslahti by ligger mitt emellan tre kommunhuvudorter (Mänttä-Vilppula, Virrat och Ruovesi) med cirka 30 minuters färdväg till var och en av dem. I undersökningen har bl.a. tidsåtgången för bilresa mellan byn och de olika orterna kartlagts, vilket också visas på karta med tidszoner. Undersökningen har även arbetat med kvalitet och omfattning på serviceutbudet i de närmaste kommuncentrumen samt kartläggning av resemönster för olika invånarkategorier (t.ex. skolungdomars fritidsintressen, rörliga företagare, pensionärer med servicebehov, hemflyttande som använder olika kulturutbud). Med dessa planer som grund har det skapats en bas för genomförandet av Mänttä-Vilppula-kommunens ledning och planläggning.

Pohjaslahti by har också markerats som utvecklingsbart lokalt centrum i Birkalands landskapsplan³⁰⁹. Området saknar dock detaljplan och översiktsplan och byggnationer har i huvudsak uppförts med hjälp av planeringsbehovslösningar eller beslut om dispens. Med anledning av detta inleddes under 2009 därför ett arbete med att ta fram en översiktsplan för Pohjaslahti by-område.

Målsättningar

Målsättningen var att ta fram en plan i nära samarbete med byborna och att skapa förutsättningar för utvecklingen av byn i sin helhet. För att nå den övergripande målsättningen att utveckla byn vill man stärka den landsbygdsnära bystrukturen och kartlägga boendeplatser och därigenom skapa nya attraktiva, idylliska bostäder. Utvecklingen av näringsliv och tjänsteföretag i området ska också främjas.

Åtgärder och resurser

Mänttä-Vilppula stad inledde upprättandet av en delöversiktsplan för Pohjaslahti by-området under 2009-2010. Planens mål är att skapa nya attraktiva, idylliska bostäder samt främja utvecklingen av näringsliv och tjänsteföretag i området. Ambitionen är även att säkra byns kultur-, natur- och rekreationsvärden. Bygglovsprocessen kommer också att kunna förenklas och snabbas upp eftersom planen kommer att kunna medge byggnation av småhus direkt baserat på bygglov.

Planeringen utgår från och baseras på tidigare planer. Delöversiktsplanen upprättas med rättsverkan. Med hjälp av planen undersöks även möjligheterna att ändra fastighetsbenämningen för fastigheter intill byn från fritidsboende till permanent boende.

³⁰⁸ TUT EDGE, arkitektur och stadsforskningslaboratoriet

³⁰⁹ Birkalands landskapsplan,

http://www.pirkanmaa.eu/files/files/maakuntakaavoitus/Pirkanmaan_1_maakuntakaava/Kaavamateriaali/Pdf/kaikki_lehdet.pdf

Arbetet inleddes med att Birkalands förbund och den lokala Leader-gruppen finansierade förprojekteringen under åren 2007-2009. Planeringsprocessen har därefter finansierats i sin helhet av kommunen.

Förutsättningarna för att utveckla byn har även utretts i samband med ett projekt lett av Övre Birkalands regionförening i samarbete med fakulteten för arkitektur vid Tammerfors tekniska universitet, projektet ”Kyttylä”. Projektet finansierades av Birkalands förbund och projektets målsättning var att genomföra utvecklingen på ett nytt sätt, som ett exempelprojekt för hela Birkaland. Kyttylä-projektets totala budget uppgick 46 000 euro under åren 2007-2008 och genomfördes av två deltidanställda planerare/undersökare. I projektet undersöktes och beskrevs genom planer bl.a. byggandet av ett seniorhus för äldre i byn, hur hamnen i byn kunde utvecklas, placeringen av nya byggplatser samt genom serviceanalyser även byns möjligheter för anslutning till närkommunerna. Under de sex månader som undersökningen pågick samlades även information in om över tjugo tomplatser. Vidare planerades två olika utvecklingsförslag för byns tätortsområde, baserat på idéer från bystämorna.

Utvecklingen av boendet i Pohjaslahti fortsatte under åren 2008-2009 med stöd av verksamhetsgruppen (Leader) genom inventeringsprojektet ”Kultur, landskap och byggnation”. Projektet genomfördes av Pohjaslahti byförening Puhuri i samarbete med Övre Birkalands regionförening. Till stöd för byföreningens arbete i projektet anställdes en yrkeskunnig inventerare som färdigställde inventeringsrapporten för Pohjaslahti. Inventeringsprojektet skapade även ett underlag för kommunens delöversiktsplanering av byn 2010-2011. Leaderprojektets totala kostnad uppgick till cirka 18 000 euro.

Pohjaslahti by utsågs 2009 till *Årets by i Birkaland*, för sitt engagemang i utvecklingsprocessen.

Mänttä-Vilppula kommun har dessutom inlett arbetet med en strategisk utvecklingsbild för hela kommunen. Bland olika teman för arbetet med utvecklingsbilden kan nämnas bl.a. utvecklingen av boende och tjänster, förbättrande av förutsättningarna för näringslivet, rekreation och friluftsliv, utveckling av centren samt responsen på utmaningarna i samband med klimatförändringen. Pohjaslahti ”work shops” har fungerat som ett exempel på en deltagande planeringsprocess för hela kommunen.

Involverade aktörer

Planen upprättades i nära samarbete med invånarna i byn. Kartläggningen leddes av stadsarkitekten och en ledningsgrupp bestående av beslutsfattare från kommunen samt en separat lokal deltagargrupp bestående av valda/inbjudna lokala invånare. En extern konsult anlätades för upprättandet av byns planering.

Resultat och utfall

Under våren 2011 var översiktsplanen i en förslagsfas. Enligt planen kommer cirka 40 nya byggnadsplatser att skapas (tomter med bygggrätt). Byggnaderna placeras i anslutning till nuvarande byggnation samt fritidshusområden enligt tidigare upprättad delöversiktsplan för strandområdet. Med planen främjas även utvecklingen av tjänster i byns centrumområde. Planen trädde i kraft i april 2012.

Planeringsprocessen har varit en nödvändig samarbetsprocess där lokala problem har diskuterats och man på ett seriöst sätt har uppmärksammat bybornas synpunkter avseende områdets utveckling. Målet har varit att föra planeringsprocessen framåt så att även nöd-

vändiga åtgärder som krävs för genomförandet uppmärksammas i tillräcklig tid innan staden fattar beslut. Planeringsprojektet har även resulterat i positiv uppmärksamhet och diskussioner om landsbygdens utveckling.

Som resultat av dessa planer har kommunen koncentrerat by-boendet mer och mer till den delgeneralplanerade byn Pohjaslahti och Kolho (grannby i norra Mänttä-Vilppula). Skolans verksamhet har hittills säkrats, men kollektivtrafiken har inte utvecklats som man hade hoppats.

I samarbete med byborna har kommunen nått det gemensamma målet att uppnå samsyn om hur byn ska utvecklas i markanvändningshänseende.

Lärande

Om projektet startade om med den kunskap som nu finns, vore det viktigt att se över ekologiska och lokala lösningar för vattenskydd och energiproduktion mer i detalj genom separata projekt. Förutsättningarna för näringslivet och för områdets utveckling i sin helhet borde också analyseras noggrannare. bl.a. genom att bjuda in lokala odlare och andra aktörer till en diskussion om lokala lösningar för vattenskydd och energiproduktion och utvecklingsfrågor i stort.

I planering och arbete med denna typ av frågor är det viktigt att utgå från lokala förutsättningar och utmaningar. Det måste finnas en växelverkan och en stor delaktighet från bybornas sida. Det personliga mötet med de boende är centralt för en framgångsrik process och ett bra resultat. I denna planeringsprocess har det dock inte funnits resurser för att gå så djupt in i alla frågor som man skulle vilja. Det borde kanske därför finnas en person med ett särskilt ansvar för att driva dessa frågor.

Framtiden

Målsättningen inför framtiden är att genomföra ett projekt som leder till att ett serviceboende för de äldre upprättas i byns centrumområde. Tanken är att detta även skulle kunna fungera som byns affärs- och servicecenter. Det finns även tankar om att använda lokala modeller i bostadsbyggandet³¹⁰.

Man behöver arbeta vidare med att hitta nya ekologiska lösningar kring bl.a. vattenskydd och energiproduktion. Det finns också behov av mer forskning inom dessa områden.

Pohjaslahti-modellen används delvis redan i grannkommunen Virrat. Modellen har även vid ett flertal tillfällen presenterats i nationella seminarier³¹¹. Målet är att stödja det småskaliga bostadsbyggandet i bya-områden och stimulera en mer aktiv, deltagande, planeringsprocess.

Länkar

Ylä-Pirkanmaan seutuyhdistys ry - Övre Birkalands regionförening rf ("Välkomna att uppleva naturen och kulturen i norra Tammerforsregionen"):

www.ylapirkanmaa.fi

Mänttä-Vilppula kommun,

³¹⁰ Centrum för sunt och ekologisk byggande och boende i Birkaland (Terve Talo –keskus, Pälkäne), <http://www.luomura.com/>

³¹¹ Se: Temagruppen för landsbygdsboende/ Maaseutuasumisen teemaryhmä

www.manttavilppula.fi

”Utvecklingsbild för Mänttä-Vilppula”

www.paikkatieto.airix.fi/tietopankki/manntta_vilppula/proha/

”Delgeneralplan för Pohjaslahti by”

www.manttavilppula.fi/asuminen_ja_ymparisto/kaavoitus_tontit_ja_kartat/kaavoitus/vireilla-nahtavilla-olevat-kaava/pohjaslahden-kylaosayleiskaava/

Hynynen A, (2007), “Connective Countryside: Starting points for relational planning”. Artikel presenterad vid *Nordic Planning Research Symposium* at the University of Oulu, August 16-18 2007.

www.ylapirkanmaa.fi/ylapirkanmaa/materiaalipankki/nayta.tmpl?ryhma_id=28;navi_id=9

Hynynen A & Kervinen M, (2006), ”Kyttylä. Ylä-Pirkanmaan kytkeytyvät kylät: Tutkimushankkeen loppuraportti.”

www.ylapirkanmaa.fi/ylapirkanmaa/materiaalipankki/nayta.tmpl?ryhma_id=28;navi_id=9

Hynynen A, Korkka A, Kuusinen S, Pylvänen R, (2008), ”Pohjaslahti. Verkostokylän asuin- ja palvelurakenteen kehittämissuunnitelma.”

www.ylapirkanmaa.fi/ylapirkanmaa/materiaalipankki/nayta.tmpl?ryhma_id=28;navi_id=9

Korkka A, (2008), ”Vilppulan Pohjaslahti kehittämiskohteena” (”Pohjaslahti i Vilppula som utvecklingsprojekt”). Ympäristöministeriön Kyläkaavoituksen kehittämishankkeen esitys (Miljöministeriets presentation av utvecklingsprojektets byplanering) 6.11.2008.

<http://www.maallemuutto.info/Liitetiedostot/aaa/POHJASLAHTI.pdf>

Kontaktpersoner

Antti Korkka, direktör, Övre Birkalands regionförening rf,

antti.korkka@ylapirkanmaa.fi

Sirkka Sortti, stadsarkitekt, Mänttä-Vilppula kommun,

sirkka.sortti@manttavilppula.fi

Ari Hynynen, professor, Tammerfors tekniska universitet,

ari.hynynen@tut.fi

5.6 Sammanfattning planering och regelverk

Introduktion

Ole Reiter introducerar planerings- och regelverkskapitlet med att kortfattat identifiera en del av de utvecklingsprocesser för landsbygden som förenar de nordiska länderna och som i viss mån skiljer ut dem i den europeiska kontexten. Genom olika perspektiv visas hur synen på landsbygden förändrats över tid.

Den offentliga planeringen i de nordiska länderna, de politiska systemen, befolkningsstrukturerna samt de naturgivna och geografiska förhållandena är relativt likartade. De nordiska kommunerna har av tradition haft stor självständighet med bland annat egen beskattningsrätt. Kommunerna har också en betydelsefull roll i planeringen med exempelvis rätt att med vissa undantag avgöra var, när och hur ny bebyggelse kan medges. Utvecklingen av planlagstiftningen och synen på utvecklingen i landsbygden i Norden är också likartad.

Fram till 70-talet låg tyngdpunkten i den kommunala planeringen på utbyggnaden av storskaliga bostads- och andra infrastrukturprojekt. Landsbygdens ekonomiska och sociala strukturer betraktades som problem i samhällsbyggandet, fortsätter Reiter. Kunskapen om människors livsvillkor i urbana miljöer blev normerande medan landsbygden blev en slags ”restprodukt”. Planering av landsbygden skedde främst som ett uttryck för behovet att skydda natur- och kulturmiljöer, råvarutillgångar samt områden av betydelse för fritid och rörligt friluftsliv. Områden som den urbana människan har behov av.

Den i växande grad förändrade synen på landsbygden har sin bakgrund i ökad rörlighet, växande förorter och pendlarsamhällen (”urban sprawl”), men också i en förändrad jordbrukspolitik. Detta var en utveckling som i hög grad saknade stöd i den kommunala planeringen där frågor om landsbygdens utveckling i regel lyste med sin frånvaro. Det hittillsvarande fokus på tätortsexpansion och avsaknaden av ett bredare utvecklingsperspektiv, miljö- och landsbygdsfrågor, ledde till kritik av den kommunala planeringen.

Reiter menar att motsatsen mellan stad och land nu är på väg försvinna. Planering och initiativ till planering av landsbygden sker numera ofta i ett ”underifrånperspektiv”. Önskemålen om att behålla rester av privat och offentlig service och motverka vikande befolkningsunderlag leder till en landsbygdspolitik med uppgift att stimulera företagande på landsbygden. Denna politik leder i sin tur till att bosättning och byggande på landsbygden ses i ett nytt perspektiv och att de nordiska ländernas lagstiftning och planeringssystem anpassas till detta, fortsätter Reiter.

Norden är sent urbaniserad och har tydlig landsbygdskaraktär. De nordiska städerna är små vid jämförelse med övriga Europa, där tätorter med mindre än 10 000 invånare inte räknas som städer. I de nordiska länderna är det därför naturligt att införliva ett landskapsperspektiv som en del i övervägandena om utvecklingen av det ”urbana landskapet” bl.a. genom ett ökat landsbygdsboende.

I perspektivet av de utvecklingsprocesser för landsbygden som ägt rum kan landskapsfrågor komma att bli nyckelfrågor i diskussionen om utveckling och tillväxt i den nordiska kontexten, menar Reiter avslutningsvis.

Sammanhangets betydelse

Planeringsfrågor för landsbygdsboende måste sättas i relation till vilka övergripande nationella mål som finns inom bostadspolitiken.

Norge har ett tydligt mål för bibehållet spritt bosättningsmönster som säkrar värdeskapande i hela landet och tar tillvara viktiga kulturella och historiska värden som är centrala för egenarten i landet. Alla ska ha möjlighet att bosätta sig var de vill.

Sverige har bland annat målet att ge alla människor i alla delar av landet en ur social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

Finland uppmärksammar särskilt bostadspolitiken i tillväxtcentrum och metropolområden. Inom dessa områden ska produktionen av hyresbostäder till rimliga priser öka. I områden där befolkningen minskar betonas vikten av att upprätthålla livskraften och att skaffa nya invånare. Där ska statens stödåtgärder utvecklas.

Landstexterna

En skillnad mellan planeringssystemen i de jämförda länderna gäller den regionala nivån, där både Norge och Finland har en utvecklad regional planering som drivs av mellankommunala organ. I Sverige finns inget system för regional planering, med undantag av de två största storstadsområdena. Den regionala planeringen är inte bindande för kommunerna i någon av länderna.

I Norge har fylkeskommunerna ett tydligt planeringsansvar. Det innebär bland annat att fylkeskommunerna under varje valperiod ska ta fram en regional planstrategi. Planstrategierna blev infört som nytt verktyg i den regionala planläggningen genom plan- och byggningsloven 2008. Planstrategin ska redovisa regionala utvecklingsmöjligheter och utmaningar samt ta ställning till vilka frågor som bör tas upp genom vidare regional planläggning. Nationella förväntningar på regional och kommunal planläggning utgör viktiga utgångspunkter i arbetet. Ett av motiven till de regionala planstrategierna är att de ska ge möjlighet att identifiera utmaningar för länen tvärs över kommungränser, förvaltningsnivåer och sektorer. Regionala planer kan omfatta hela länet (fylket), delar av länet eller omfatta tematiska samhällsuppgifter. Flera län kan också samarbeta om gemensamma frågeställningar. För att arbetet ska bli lyckosamt betonas vikten av en god process samt att arbetet sker parallellt med kommunernas arbete med de kommunala planstrategierna.

I Finland har de kommunala landskapsförbunden ansvaret både för regionalpolitisk planering och för markanvändningsplanering. Planering på landskapsnivå omfattar en landskapsöversikt, en landskapsplan som styr annan områdesplanering och ett regionalt utvecklingsprogram. Landskapsplanerna fastställs av miljöministeriet. Landskapsförbunden kan ses som "samkommuner" som bevakar sina medlemskommuners intressen samt svarar för landskapsplaneringen m.m. Även om kommunerna har ansvaret för general- och detaljplanläggning, ska kommunerna beakta landskapsplanen och de nationella målen för områdesanvändningen. De statliga närings- trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) har bl.a. till uppgift att styra områdesanvändningen och byggandet, vilket sker genom myndighetsförfaranden och utlåtanden. NTM centralen kan också överpröva kommunala beslut om godkännande av general- eller detaljplan om de står i strid med nationella mål för områdesanvändning eller annars strider mot lagens mening.

I Sverige ligger ansvaret för den fysiska planeringen helt på kommunal nivå. Dock måste kommunerna i sina översiktsplaner ta hänsyn till regionala mål. Länsstyrelsen lämnar underlag, bevakar nationella intressen och kommunal samordning. Kommunal regionplanering saknas utom i undantagsfall om regionplaneorgan finns, så som i Göteborg och Stock-

holm. Planeringsunderlag tas däremot fram av vissa regioner och kommunala samverkansorgan.

I all tre länder finns lagstadgade krav på en aktuell kommunal kommunplan/översiktsplan/generalplan. Den största skillnaden mellan länderna är att den svenska översiktsplanen inte till någon del är juridiskt bindande. I Norge är kommunplanens arealdel bindande och i Finland är generalplanen bindande för bebyggelseregleringen. I Finland kan kommunerna dessutom reglera byggandet i sin lokala byggnadsordning. Kraven på översiktsplanernas innehåll skiljer sig också mellan länderna. I Norge krävs en samhällsdel med genomförandeplan, en ekonomiplan och en bindande arealdel. I Sverige ges stora friheter för kommunerna att utforma sin översiktsplan individuellt utifrån vissa grundkrav, till exempel tillgodoseendet av riksintressen. I Finland har generalplanen betydelse till exempel för att kunna ge bygglov i anslutning till byar.

I Finland har ändringen av markanvändnings- och bygglagen år 2009 inneburit större möjligheter att använda generalplaner som grund för bygglov i landsbygd. En generalplan som berättigar till direkt beviljande av bygglov kan nu även utarbetas för landsbygdsbyar, där trycket att bygga inte är så kraftigt. Syftet med den nya föreskriften är att underlätta småskaligt bostadsbyggande i sådana områden samt att uppmuntra kommunerna till att styra byggandet på landsbygden till byområden. Bygglov för uppförande av ett bostadshus med högst två bostäder kan nämligen beviljas, om det särskilt bestäms i en generalplan med rättsverkningar (MBL 44 §). Bestämmelsen kan vara i kraft högst 10 år åt gången.

Utöver de planer som definieras i markanvändnings- och bygglagen finns olika informella planeringsmetoder. Ett exempel på en informell planeringsmetod är ”Byplan” (Finland). Även om de inte har någon bindande rättslig verkan kan de bidra till att utveckla byn genom att avspegla invånarnas gemensamma vision om byns framtid, beskriva utvecklingsmålen och föreslå lösningar för att uppnå dem. När kommunerna utarbetar sina generalplaner är det vanligt att byplanerna beaktas som en av utgångspunkterna för planen.

Ett generellt förbud mot byggande vid stränder finns i samtliga tre länderna. En stor skillnad är att kommunerna i Norge och i Finland av tradition har möjlighet att avgränsa strandskyddet i sina översiktsplaner och också att planlägga för bebyggelse i strandzon. I både Norge och Sverige finns dokument som differentierar strandskyddet geografiskt och ger olika möjligheter att bygga på stränderna beroende var i landet det är.

I Norge har kommunerna under 2011 indelats i tre zoner/grupper beroende på vilken efterfrågan kommunerna har på byggande i strandzonen. Detta avgörs i sin tur mycket hur långt de ligger från stora befolkningskoncentrationer/städer. Det ska vara lättare att bygga i områden med liten efterfrågan och svårare i områden med stor ”press” enligt det aktuella dokumentet från Miljövärddepartementet.

I Sverige finns generella strandskyddsregler och för hela landet preciserade ”särskilda skäl” som måste vara uppfyllda för att en kommun ska kunna ge strandskyddsdispens eller upphäva strandskyddet i ett område. Den differentiering som är möjlig är att kommunerna i översiktsplanen kan peka ut mindre områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). Där finns ytterligare möjlighet att ange ”särskilda skäl” för dispens eller strandskyddsupphävande.

Finland har inga geografiskt differentierade strandskyddsbestämmelser utan regelverk och föreskrifter är lika i hela landet.

En stor skillnad mellan länderna är att Norge tillämpar ett regelverk med vissa restriktioner i samband med köp av fastigheter. Det norska systemet bygger på de två lagarna ”Konsesjonsloven” och ”Jordlova” som hanterar bestämmelser vid köp av fast egendom. Vid köp av vissa fastigheter måste köpare söka tillstånd (konsesjon) från kommunen i samband med förvärv. I praktiken verkar de båda lagarna i samma riktning, nämligen att lantbruksegendom och permanentbostäder inte ska omvandlas till fritidsbostäder/second homes. För lantbruksegendom över en viss storlek finns också bestämmelser om att köparen måste driva aktivt jordbruk vidare på fastigheten, för att få tillstånd att köpa fastigheten. Det norska systemet har dock varit omdebatterat i Norge.

Diskussion

Potentialen att erbjuda nya hus eller befintliga bostäder i attraktiva lägen är i grunden generellt god i de nordiska landsbygderna. Natursköna lägen och gott om utrymme kan för vissa grupper ses som attraktiva konkurrensfördelar. Å andra sidan finns anledning att skydda och bevara känsliga miljö- och landskapstyper samt väga in framtida behov av markanvändning och kommunikationsmöjligheter. Argument för dessa båda synsätt kan i olika grad identifieras och prioriteras beroende på vilket perspektiv som anläggs och var i systemet man befinner sig. Ett konkret exempel kan vara strandskyddsregler. En generell lagstiftning kan uppfattas onyanserad i glest bebyggda områden med hundratals mil av obebyggda stränder. Här blir spänningen mellan lokal utveckling, attraktiva tomter och bevarandehänsyn ställd på sin spets. Viktigt är att planeringssystemet har en flexibilitet som uppmärksammar de olika förutsättningar som finns inom länderna.

I detta kapitel har de tre ländernas ”system” när det gäller planeringsfrågor för byggande i landsbygdsområden diskuterats. En annan viktig aspekt är i vilken grad alla kommuner har möjlighet att använda sig av de planeringsverktyg som faktiskt finns. I Norge finns undersökningar som tyder på att många små landsbygdskommuner (”distriktskommuner”) har svårigheter med både kompetens och kapacitet i dessa frågor. I Sverige har Tillväxtanalys i en tidigare rapport noterat en likartad utmaning avseende resurser i små kommuner när det gäller lokalt och regionalt tillväxtarbete³¹². Det finns anledning att tro att detta gäller även i planeringsfrågor, t.ex. föråldrade översiktsplaner som inte anpassats till den aktuella efterfrågan. I Sverige hade t.ex. år 2008 över 30 procent av kommunerna en översiktsplan som var 15 år eller äldre.³¹³ De flesta av dem var kommuner med en befolkning mindre än 25 000 invånare och flera med ”svaga kommunala resurser för fysisk planering”.³¹⁴

Ovanstående landsbeskrivningar visar också att det finns pågående aktiviteter och befintliga strukturer för frågor inom landsbygdsboende. Finland har t.ex. en nationell temagrupp för landsbygdsboende och en hel del specifika styrdokument framtagna. I Norge lanserar nu Kommunal- och regionaldepartementet en treårig satsning för att stimulera ett ökat bostadsutbud i distriktskommuner. Frågorna diskuterades även av över hundra deltagare vid en nationell konferens ”Boligetablering i distriktene” som arrangerades i Bodø i december 2011. I Sverige har Nationella Landsbygdsnätverkets arbetsgrupp för fysisk planering under drygt två år (2009-2012) på olika sätt arbetat med planeringsfrågor i landsbygder. Syftet har varit att få kommunala politiker och planerare att se planering i alla typer av landsbygder som ett verktyg för att använda samhällsresurser på bästa sätt.

³¹² Tillväxtanalys, (2011), ”Utvecklingskraft i kommuner och regioner”

³¹³ Boverket, (2009), ”Uppsikt enligt plan- och bygglagen”

³¹⁴ Ibid, sid:10

Reiter antyder i sin sakområdesintroduktion en positiv framtidssyn på landskapsfrågornas position i en utvecklings- och tillväxtkontext. Möjligen kan ovanstående iakttagelser vara tecken i den riktningen.

6 Översiktsbilder second homes

I följande kapitel presenteras kvantitativa data för ”second homes” (fritidshus/delårsbostäder), nedan ofta förkortat till SH. Statistiken visas på riksnivå, kommunivå samt i vissa fall utifrån indexklass (se avsnitt 2.1.4) och som interpolerad karta. Kapitlet tar upp förekomsten av SH samt uppdelning i ägarkategorier och ägarnas permanentboendeadress. Sist kommer en beräkning av vistelsedygn per kommun där delårsboende jämförs med permanentboende.

6.1 Förekomst av second homes

Second homes definieras på något olika sätt i de nordiska länderna.

Norge framställer sin statistik grundat på följande byggnadstyper: 161 - Fritidbygg (hytter, sommerhus m.fl.), 162 - Helårsbolig benyttet som fritidsbolig samt 163 - Våningshus benyttet som fritidsbolig.³¹⁵

Finland avgränsar ett SH som en fast byggnad som är uppförd på platsen och som används som semester- eller fritidsbostad. Semesterstugor som betjänar affärlivet, byggnader i semesterbyar och koloniträdgårdsstugor förs inte till fritidshus. Till fritidshusen räknas alla de byggnader vars användningssyfte den sista dagen under året var bostadsbyggnad för fritidsbruk eller som vid nämnda tidpunkt användes för semesterboende.³¹⁶ När det gäller Finland exkluderas Åland från de kommunvisa redovisningarna, samt interpolerade kartor. Detta på grund av att kvaliteten på registerdatat inte är tillräckligt god.³¹⁷

Sverige definierar SH som värderingsenheter utan folkbokförd befolkning med typkoderna 120 (småhus beläget på lantbruk), 213 (småhus med byggnadsvärde < 50 000 kronor), 220 (småhus, helårsbostad), 221 (småhus, fritidsbostad) och 222 (flera småhus med bostäder för mer än 2 familjer). När det gäller typkod 120 (småhus beläget på lantbruk) krävs också att lantbruket ej ska vara aktivt.³¹⁸

Definitionerna är således inte helt jämförbara. I rapporten nyttjar vi den definition som respektive land normalt använder i statistiska sammanhang. Utifrån dessa förutsättningar visar Tabell 8 fördelningen av SH mellan länderna.

Tabell 8: Second homes fördelat per land, 2010

Land	Antal invånare	Antal småhus	Varav antal SH	Andel SH av småhusbestånd (%)
Finland	5 264 580	2 008 094	489 232	24,4
Sverige	9 415 570	2 556 551	575 781	22,5
Norge	4 920 305	2 134 543	435 223	20,4

Anm: I Småhus ingår second homes, enfamiljshus, tvåfamiljshus samt radhus.

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Statistisk sentralbyrå (N). Tillväxtanalys bearbetning.

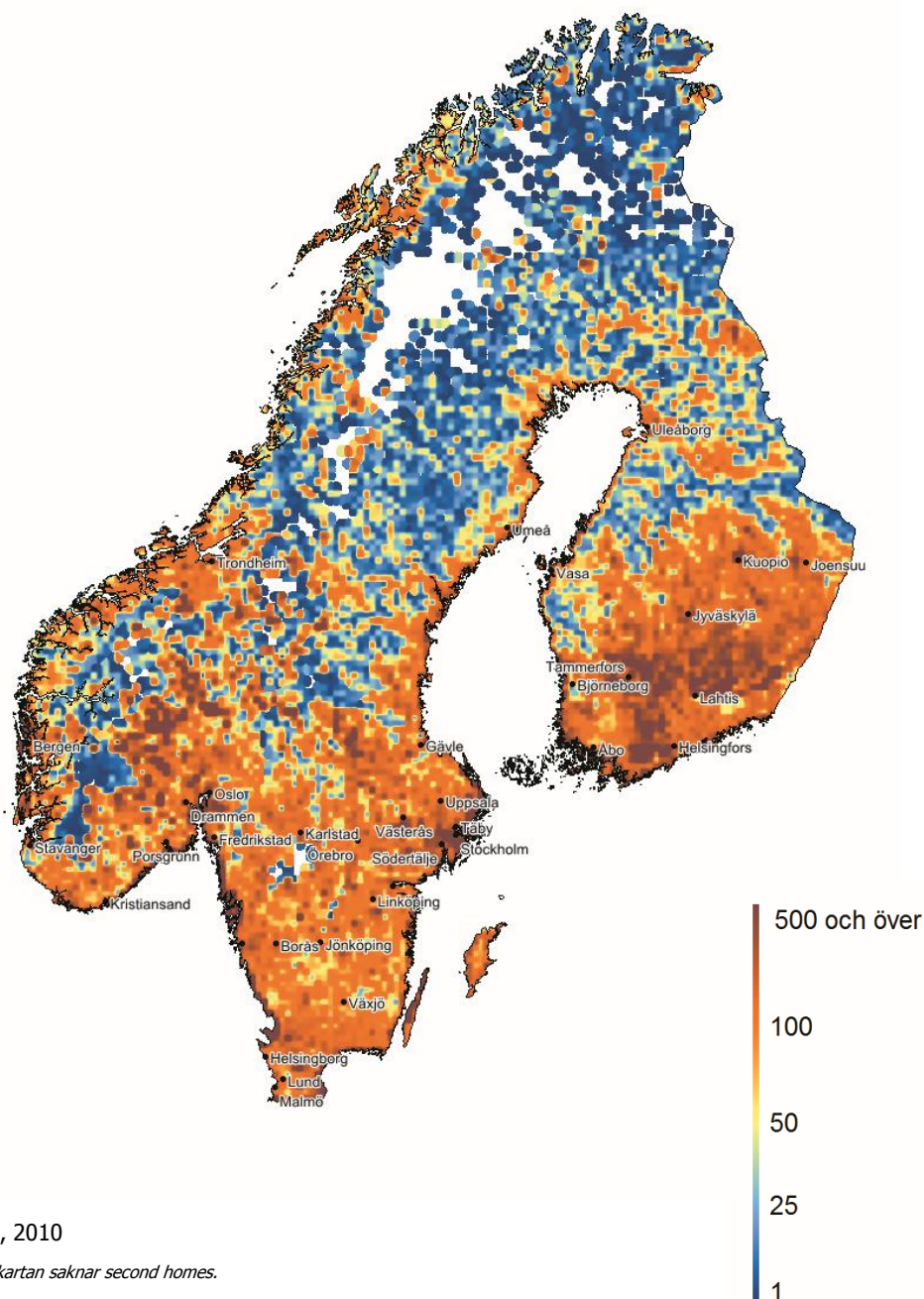
³¹⁵ Statistisk Centralbyrå, Norge

³¹⁶ Statistikcentralen, Finland

³¹⁷ Enligt uppgift från Statistikcentralen

³¹⁸ Statistiska Centralbyrån, Sverige

Sett till länderna som helhet är skillnaderna i andelen SH små. Genom att öka upplösningen framträder dock betydligt större inomregionala skillnader vilket Figur 5 och Figur 6 illustrerar. Figur 5 visar *antalet* second homes per milruta. Rödbrun färg indikerar högt antal SH, medan mörkblå färg står för ett lågt antal. De områden som är vita saknar second homes. Kartan visar att områden med många SH till stor del finns där befolkningskoncentrationen är hög, till exempel kring storstäderna.

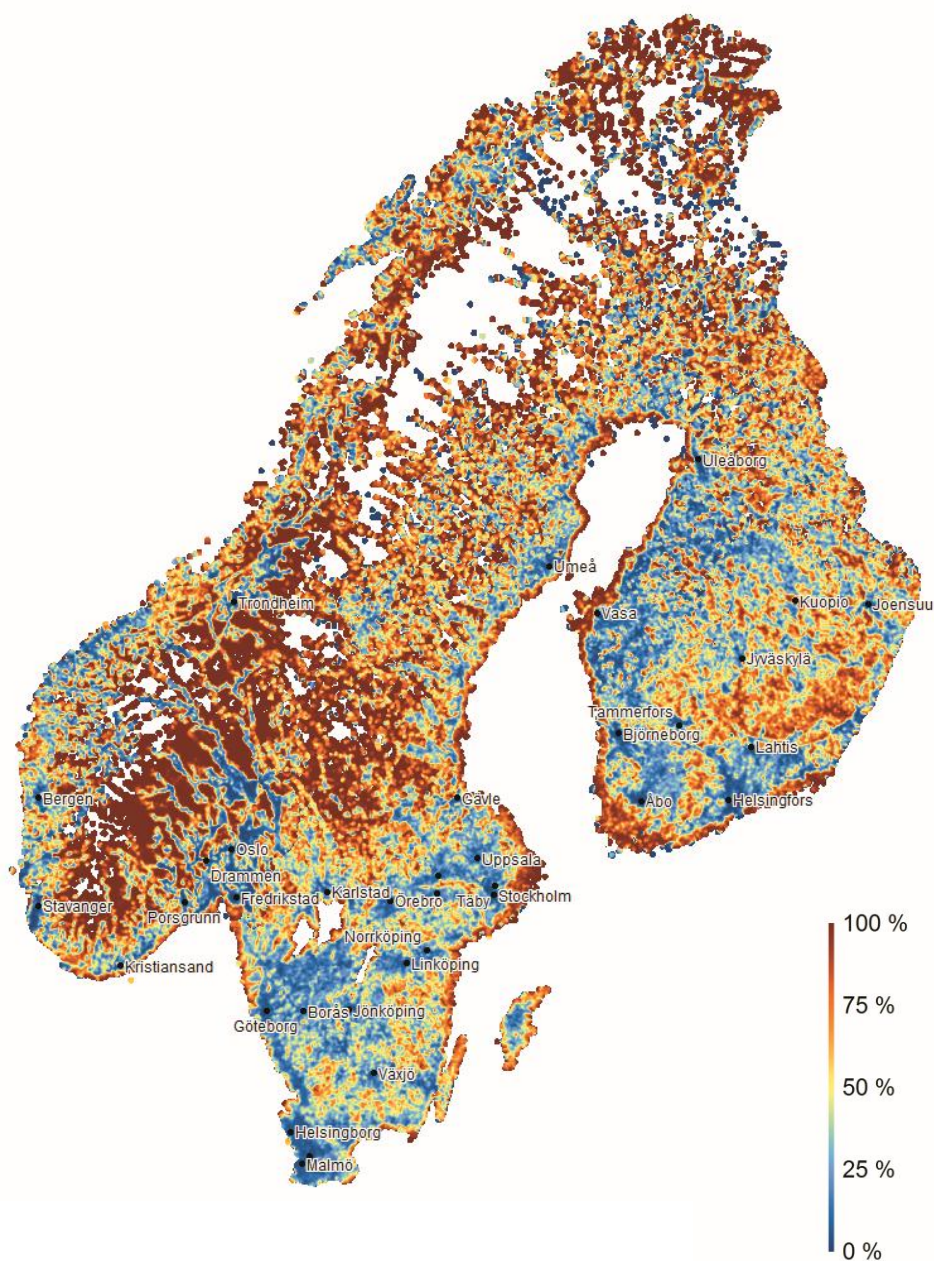


Figur 5:
Antal second
homes per milruta, 2010

Anm: Vita områden på kartan saknar second homes.

När det gäller *andelen* SH används begreppet Second home index (SHI), vilket ger en bild av hur förhållandet mellan second homes och det totala antalet småhus ser ut. (SHI = an-

delen second homes av totalt antal småhus) Indexet visar alltså på den relativa förekomsten av SH, dvs. vilka områden som har höga andelar second homes. Bland annat utmärker sig många kustområden med höga andelar. Det går även att se att i flertalet områden med högt second home index är inte *antalet* SH särskilt högt. (Se Figur 5)



Figur 6: Andel second homes (SHI-index) av totalt antal småhus per kilometerruta, interpolerad karta, 2010

Anm: Vita områden på kartan saknar småhus

Genom att använda Tillväxtanalys tillgänglighetsindex och utgå från de fem olika områdeskategorierna blir det tydligt att det är de perifert belägna områdena som har de högsta andelarna SH i förhållande till småhusstocken, vilket gäller för samtliga tre länder (se Tabell 9 och Figur 7).

Det bör, som tidigare påpekats, hållas i åtanke att en SHI kvot består av både täljare och nämnare, vilket innebär att såväl hög förekomst av SH (täljare) samt lågt totalt antal småhus (permanentbebyggelse + second homes) bidrar till en hög SHI kvot.

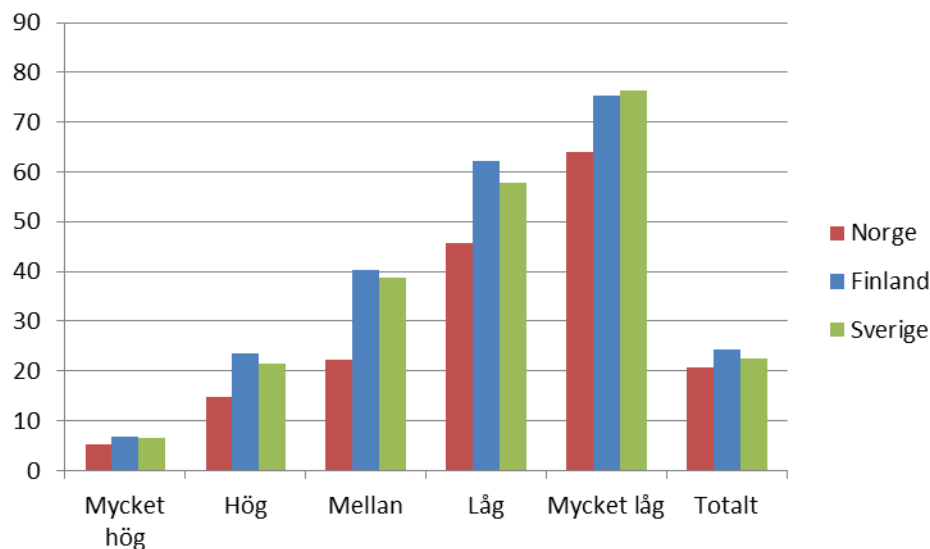
I grova drag följs trenden åt i de tre länderna med en ökande andel SH ju mer perifert området blir. Norge har ett lägre SHI-index än Finland och Sverige i samtliga kategorier.

Tabell 9: Second home index fördelat per tillgänglighetsindexkategori, 2010

Land/kategori	Antal småhus	Varav antal second homes	Andel SH av småhusbestånd
Finland/Mycket hög	799 034	53 816	6,7
Finland/Hög	585 119	138 355	23,6
Finland/Mellan	442 109	178 606	40,4
Finland/Låg	140 063	86 952	62,1
Finland/Mycket låg	41 393	31 169	75,3
Finland Tot	2 007 718	488 898	24,4
Norge/Mycket hög	823 220	42 796	5,2
Norge/Hög	411 351	60 600	14,7
Norge/Mellan	422 115	93 690	22,2
Norge/Låg	309 441	141 784	45,8
Norge/Mycket låg	150 378	96 353	64,1
Norge Tot	2 116 505	435 223	20,6
Sverige/Mycket hög	959 834	62 099	6,5
Sverige/Hög	899 961	192 723	21,4
Sverige/Mellan	495 375	191 637	38,7
Sverige/Låg	131 737	76 095	57,8
Sverige/Mycket låg	69 644	53 227	76,4
Sverige Tot	2 556 551	575 781	22,5

Anm: I Småhus ingår second homes, enfamiljshus, tvåfamiljshus samt radhus. Det finns en avvikelse vad gäller totalsumma i relation till Tabell 8: Second homes fördelat per land, 2010 för Finland och Norge då ett antal poster faller bort i rutstatistiken. Statistiken i Tabell 8: Second homes fördelat per land är baserad på ett annat register.

Källa: Statistikcentralen. Statistisk centralbyrå, Statistiska centralbyrån. Tillväxtanalys bearbetning.



Figur 7: Second home index fördelat per tillgänglighetsindexkategori, 2010

Det kan även vara intressant att belysa SHI på kommunnivå eftersom kommunerna utgör administrativa enheter som ansvarar för fysisk planering, en stor del av offentlig service, grundläggande infrastruktur och beskattningsrätt. Skillnaderna på kommunnivå är stora och sträcker sig från procentandelar på över 80 procent i vissa kommuner i Finland och Norge till kommuner med en SHI på knappt en procent (jämför Figur 8). Kommuner med mindre befolkningsantal är också ofta de som har höga SHI kvoter. Observera att jämförelser inte inkluderar lägenheter (enbart småhus) vilket medför att SHI-kvoter för kommuner med stora lägenhetsbestånd blir högre än om samtliga permanentbostäder hade inkluderats.

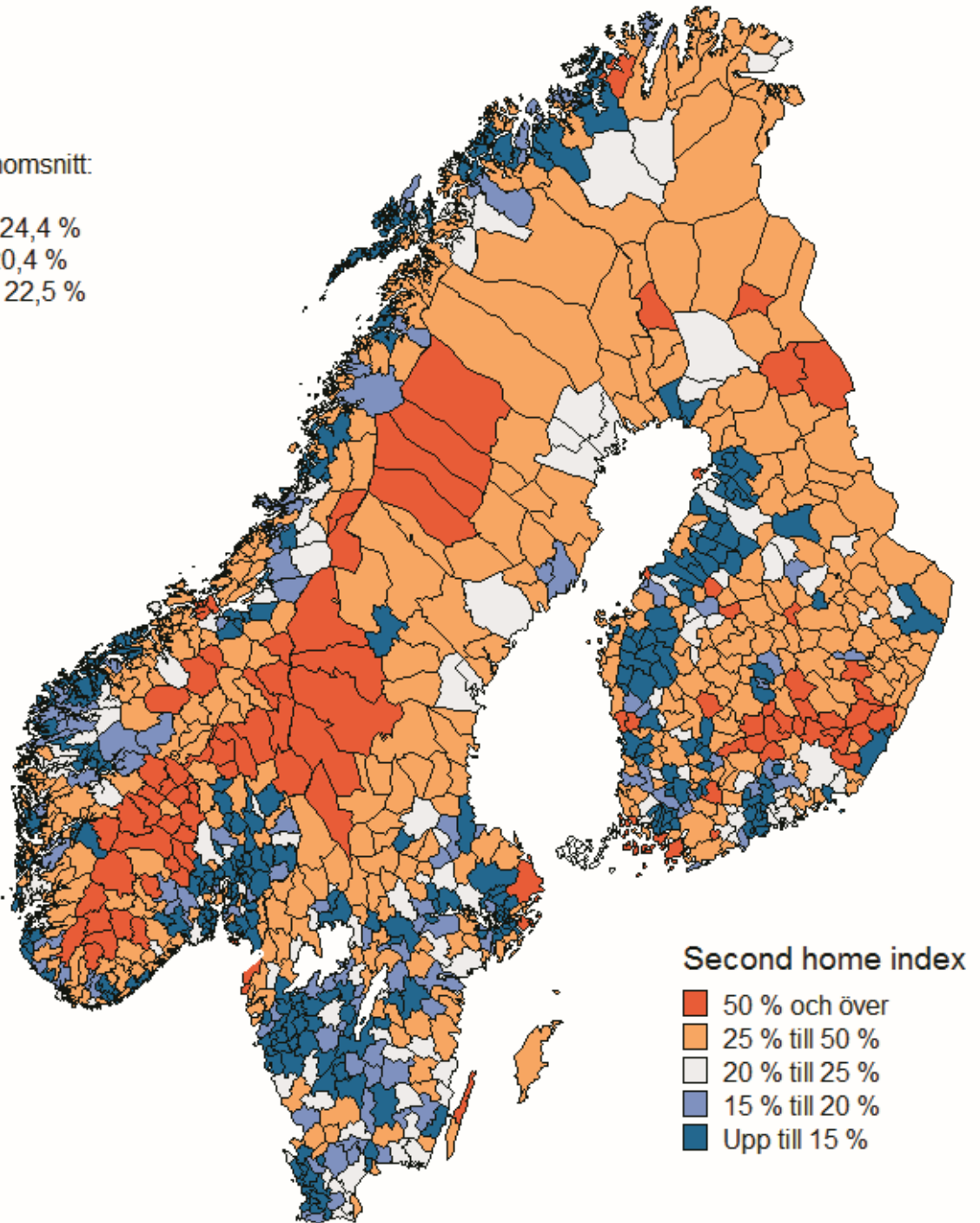
En faktor som kan påverka bilden av att Norge och Finland till synes har högre andelar SHI än Sverige är att de har många kommuner med mycket låga invånarantal, vilket kan vara en delförklaring till höga kvoter. Av de tio kommuner som har de högsta SHI-kvoterna i Norge och Finland är befolkningen i den största kommunen drygt 4 200 invånare (Finland). Av de tio kommunerna med högst andel i Sverige har den befolkningsmässigt minsta kommunen drygt 6 000 invånare.

Riksgenomsnitt:

Finland 24,4 %

Norge 20,4 %

Sverige 22,5 %



Figur 8: Second home index per kommun, 2010

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Statistisk sentralbyrå (N). Tillväxtanalys bearbetning.

Nedan följer Tabell 10, Tabell 11, Tabell 12, Tabell 13, Tabell 14 samt Tabell 15 som visar vilka kommuner som har de högsta respektive lägsta SHI-kvoterna. Finland och Norge har båda kommuner med betydligt högre SHI-kvoter än Sverige.

Finland

Av de tio kommunerna i Finland med de högsta SHI-kvoterna är två kustkommuner.

Tabell 10: Kommuner i Finland med högst second home index, 2010

Kommun	Antal invånare	Antal småhus	Antal SH	SHI
Gustavs	863	3 454	2922	84,6
Suomenniemi	765	1 866	1400	75,0
Puumala	2 395	4 783	3462	72,4
Karislojo	1 454	2 549	1786	70,1
Tövsala	1 668	2 766	1913	69,2
Kuhmoinen	2 477	4 335	2979	68,7
Hirvensalmi	2 409	4 326	2879	66,6
Luhanka	804	1 271	797	62,7
Sysmä	4 215	5 973	3720	62,3
Padasjoki	3 366	4 337	2686	61,9

Anm: I Småhus ingår second homes, enfamiljshus, tvåfamiljshus samt radhus.

Källa: Statistikcentralen, Tillväxtanalys bearbetning.

Helsingfors kommun, samt fyra närliggande kommuner, ingår i de tio kommuner som har de lägsta andelarna.

Tabell 11: Kommuner i Finland med lägst second home index, 2010

Kommun	Antal invånare	Antal småhus	Antal SH	SHI
Grankulla	8 458	2 051	0	0,0
Kervo	33 587	6 532	25	0,4
Kempele	15 760	5 292	34	0,6
Träskända	37 904	10 222	77	0,8
Helsingfors	566 040	43 796	447	1,0
Reso	23 959	6 264	67	1,1
Imatra	27 987	9 587	195	2,0
Vanda	196 402	37 276	771	2,1
Lahtis	99 446	16 086	336	2,1
Harjavalta	7 401	2 995	66	2,2

Anm: I Småhus ingår second homes, enfamiljshus, tvåfamiljshus samt radhus.

Källa: Statistikcentralen, Tillväxtanalys bearbetning.

Sverige

De kommuner i Sverige som har högst SHI är antingen kustkommuner eller kommuner som är utpräglade vintersportorter.

Tabell 12: Kommuner i Sverige med högst second home index, 2010

Kommun	Antal invånare	Antal småhus	Antal SH	SHI
Malung	10 356	12 169	8 248	67,8
Härjedalen	10 454	12 661	8 567	67,7
Älvdalen	7 207	7 530	4 781	63,5
Storuman	6 120	5 705	3 596	63,0
Borgholm	10 676	12 155	7 599	62,5
Norrtälje	56 080	41 591	25 404	61,1
Åre	10 274	8 676	5 285	60,9
Berg	7 352	6 981	4 077	58,4
Tanum	12 370	10 558	5 977	56,6
Värmdö	38 301	25 210	13 891	55,1

Anm: I Småhus ingår second homes, enfamiljshus, tvåfamiljshus samt radhus.

Källa: Statistiska Centralbyrån, Tillväxtanalys bearbetning.

Av de kommuner som har lägst andel SH ligger samtliga i eller ansluter till de tre största städerna i landet. Sex av dem är samlade i Stockholms län.

Tabell 13: Kommuner i Sverige med lägst second home index, 2010

Kommun	Antal invånare	Antal småhus	Antal SH	SHI
Järfälla	66 211	10 908	149	1,4
Sundbyberg	38 633	1 118	19	1,7
Staffanstorps	22 259	6 198	112	1,8
Upplands Väsby	39 289	6 105	118	1,9
Stockholm	847 073	44 448	888	2,0
Partille	35 084	6 821	140	2,1
Burlöv	16 701	3 060	67	2,2
Täby	63 789	13 899	311	2,2
Sollentuna	64 630	12 758	290	2,3
Malmö	298 963	26 296	611	2,3

Anm: I Småhus ingår second homes, enfamiljshus, tvåfamiljshus samt radhus.

Källa: Statistiska Centralbyrån, Tillväxtanalys bearbetning.

Norge

Samtliga kommuner ligger inne i landet i de södra delarna av Norge.

Tabell 14: Kommuner i Norge med högst second home index, 2010

Kommun	Antal invånare	Antal små- hus	Antal SH	SHI
Bykle	989	2639	2165	82,0
Åseral	912	2263	1830	80,9
Sirdal	1791	4110	3206	78,0
Tydal	868	1887	1465	77,6
Nore og Uvdal	2524	5299	3834	72,4
Nissedal	1405	2580	1858	72,0
Flesberg	2592	4383	3128	71,4
Etnedal	1388	2973	2120	71,3
Hjartdal	1597	2659	1879	70,7
Sigdal	3524	6055	4211	69,5

Källa: Statistisk sentralbyrå, Tillväxtanalys bearbetning.

Hälften av kommunerna med de lägsta andelarna ligger i närheten av Oslo. Till skillnad mot Sverige och Finland är resten av kommunerna antingen kustkommuner, eller ligger nära kusten (Time).

Tabell 15: Kommuner i Norge med lägst second home index, 2010

Kommun	Antal invånare	Antal små- hus	Antal SH	SHI
Lørenskog	33 308	9 178	32	0,3
Askim	14 909	5 479	22	0,4
Stavanger	126 021	41 825	322	0,8
Oppegård	25 072	7 550	81	1,1
Ullensaker	30 081	9 961	108	1,1
Time	16 450	5 515	60	1,1
Skedsmo	48 752	14 051	170	1,2
Giske	7 149	2 842	36	1,3
Haugesund	34 619	12 942	213	1,6
Tønsberg	39 758	15 091	289	1,9

Källa: Statistisk sentralbyrå, Tillväxtanalys bearbetning.

6.2 Ägandestruktur second homes

Den absoluta majoriteten äger sitt second home själv. Endast ett fåtal SH har juridiska ägare, eller någon annan form av ägarskap, se Tabell 16. Då andelen egna ägare är så stor har det heller inte visat sig givande att bryta ned statistiken på en lägre geografisk nivå än riksnivå. Bilden ser relativt lika ut för de tre länderna.

Tabell 16: SH fördelat per ägarkategori, 2010

Land	Antal (%) SH med eget ägande, fysiska personer	Antal (%) SH med ägare juridiska personer	Antal (%) SH med ägare övriga/okända	Summa SH
Finland	457 187 (93,4)	11 243 (2,3)	20 802 (4,3)	489 232
Sverige	557 986 (96,9)	11 650 (2,0)	6 145 (1,1)	575 781
Norge	409 127 (94,0)	7 442 (1,7)	18 655 (4,3)	435 223

Anm: Dödsbon ingår i gruppen "fysiska personer"

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Statistisk sentralbyrå (N). Tillväxtanalys bearbetning.

6.2.1 Var bor de delårsboende "permanent"?

Var är de delårsboende folkbokförda? Tabell 17 visar både antal och andel SH-ägare fördelade utifrån sitt permanentboende. Med vissa variationer mellan länderna, har ca tre av tio delårsboende sitt SH i samma kommun som där de bor permanent. Ungefär lika stor andel har sin permanentbostad i samma län/landskap – men inte samma kommun – som sitt SH. Ytterligare ca tre av tio permanentbor vare sig i samma kommun eller i samma län/landskap som där de har sitt SH, men väl i samma land. (Norge kunde av tidsrelaterade skäl inte bistå med statistik fördelat per ägarkategori och utgår därför).³¹⁹

Tabell 17: Ägare av SH fördelat per permanentboende, 2010. (Övre deltabell visar antal, nedre andel).

Land	Antal SH m. ägare med permanentboendet i samma kommun	Antal SH där ägare har permanentboendet i samma län/landskap men ej samma kommun	Antal SH där ägare har permanentboendet i samma land men ej samma län/landskap	Antal SH där ägare har permanentboendet i annat land	Antal SH där ägarens hemvist för permanentboendet är okänt	Summa
Finland	129 085	129 256	134 060	63 924	862	457 187
Sverige	154 160	168 630	176 490	33 871	0	533 151
Norge	-	-	-	-	-	-

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Tillväxtanalys bearbetning.

Land	Andel SH m. ägare med permanentboendet i samma kommun	Andel SH där ägare har permanentboendet i samma län/landskap men ej samma kommun	Andel SH där ägare har permanentboendet i samma land men ej samma län/landskap	Andel SH där ägare har permanentboendet i annat land	Andel SH där ägarens hemvist för permanentboendet är okänt
Finland	28,2	28,3	29,3	14,0	0,2
Sverige	28,9	31,6	33,1	6,4	0,0
Norge	-	-	-	-	-

Anm. Svenskar bosatta i utlandet exkluderade. I kategorin Boende i annat land kan även finländska medborgare med okänd folkbokföringsadress ingå.

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Tillväxtanalys bearbetning.

³¹⁹ Bostadsstatistik fördelat på bland annat ägare planeras att publiceras hösten 2012 av Statistisk sentralbyrå

Om statistiken bryts ned på kommunnivå (Tabell 18, Tabell 19, Tabell 20, Tabell 21, Tabell 22, Tabell 23 samt Tabell 24) framträder stora skillnader mellan olika områden. I exempelvis Kemi (Finland) bor nästan 65 procent av de delårsboende permanent i samma kommun som där fritidshuset är beläget. Motsvarande siffra för Gustavs (Finland) är knappt sex procent. Hälften av de kommuner som har högst andel ägare som bor i samma kommun ligger vid kusten. I sammanhang där delårsboende och tillförd köpkraft diskuteras är dessa skillnader intressanta.

Tabell 18: Kommuner med högst och lägst andel ägare av SH med permanentboendeadress i samma kommun, Finland

Kommuner med högst andel	%	Totalt antal SH	Kommuner med lägst andel	%	Totalt antal SH
Kemi	64,8	261	Gustavs	5,9	2 706
Tammerfors	64,6	3 327	Karislojo	7,1	1 685
Kajana	64,3	1 685	Luhanka	8,8	750
Björneborg	64,2	3 686	Kuhmoinen	9,1	2 790
Lahtis	64,1	206	Ingå	9,6	1 924
Kotka	63,2	1 448	Siikainen	9,9	952
Rovaniemi	63,2	3 904	Lapträsk	10,1	435
Raumo	62,8	2 102	Suomenniemi	10,8	1 362
Kuopio	62,7	6 325	Ruovesi	11,4	2 312
Jakobstad	61,8	1 272	Pelkosenniemi	11,5	462

Anm: Grankulla utgår då kommunen saknar SH

Källa: Statistikcentralen, Tillväxtanalys bearbetning.

Samtliga tio finska kommuner med de högsta andelarna ägare boende i samma landskap men ej samma kommun ligger i de södra delarna av landet, i närheten av Helsingfors.

Tabell 19: Kommuner med högst och lägst andel ägare av SH med permanentboendeadress i samma landskap men ej i samma kommun, Finland, 2010

Kommuner med högst andel	%	Totalt antal SH	Kommuner med lägst andel	%	Totalt antal SH
Ingå	74,8	1 924	Kajana	1,3	1 685
Karislojo	74,2	1 685	Karleby	1,6	1 944
Nummi-Pusula	71,5	2 595	Mäntyharju	3,1	4 517
Sjundeå	70,4	692	Kouvola	3,5	7 169
Borgnäs	70,2	466	Pertunmaa	3,6	1 768
Sibbo	69,6	1 791	Rovaniemi	4,2	3 904
Askola	69,5	534	Lahtis	4,4	206
Lapträsk	69,4	435	Pieksämäki	4,8	2 898
Kyrkslätt	68,7	2 196	S:tMichel	4,9	5 554
Hangö	67,2	698	Varkaus	5,0	1 246

Anm: Grankulla utgår då kommunen saknar SH

Källa: Statistikcentralen, Tillväxtanalys bearbetning.

Kommunerna med de lägsta andelarna ägare med permanentboendet i annat landskap är huvudstaden Helsingfors samt ett antal närliggande kommuner och två till Åbo närbelägna kommuner.

Tabell 20: Kommuner med högst och lägst andel ägare av SH med permanentboendeadress i annat landskap, Finland, 2010

Kommuner med högst andel	%	Totalt antal SH	Kommuner med lägst andel	%	Totalt antal SH
Pertunmaa	74,4	1 768	Kervo	0,0	19
Mäntyharju	73,5	4 517	Träskända	1,5	68
Kuhmoinen	70,3	2 790	Rusko	1,8	163
Suomenniemi	69,5	1 362	Ingå	2,2	1 924
Puumala	66,8	3 354	Esbo	2,2	1 358
Luhanka	65,1	750	Sibbo	2,3	1 791
Ypäjä	65,0	280	Kyrkslätt	2,6	2 196
Loppi	64,1	3 065	Nousis	2,7	261
Hirvensalmi	63,3	2 788	Borgå	2,7	3 465
Iitti	60,5	2 476	Helsingfors	3,0	271

Anm: Grankulla utgår då kommunen saknar SH

Källa: Statistikcentralen, Tillväxtanalys bearbetning.

När det gäller ägare som är folkbokförda i annat land än Finland har dessa data en del osäkerhetsfaktorer, då även finländska medborgare med okänd folkbokföringsadress kan ingå i kategorin, varför den utgår på kommunnivå.

Skillnaderna mellan kommunerna är stora även i Sverige. När det gäller ägare som har sin folkbokföringsadress i samma kommun sträcker det sig mellan 82 procent för Umeå till 4 procent för Sotenäs. Att notera inom denna kategori är att nästan samtliga i tio i topp är kommuner med tämligen stora städer samt att samtliga tio kommuner med lägsta andelar är kustkommuner.

Tabell 21: Kommuner med högst och lägst andel ägare av SH med permanentboendeadress i samma kommun, Sverige, 2010

Kommuner med högst andel	%	Totalt antal SH	Kommuner med lägst andel	%	Totalt antal SH
Umeå	82,3	4 746	Sotenäs	4,1	3 500
Linköping	78,4	2 633	Värmdö	4,9	12 834
Kiruna	77,6	1 995	Vaxholm	5,5	1 774
Falköping	76,1	1 981	Tanum	5,5	5 300
Solna	75,0	12	Orust	5,6	5 241
Luleå	74,8	4 166	Lysekil	6,2	3 701
Malmö	74,2	493	Tjörn	6,3	3 774
Västerås	73,3	2 136	Båstad	6,6	3 998
Sundsvall	73,0	5 175	Borgholm	6,6	7 127
Stockholm	72,0	669	Österåker	7,3	5 565

Källa: Statistiska Centralbyrån, Tillväxtanalys bearbetning.

Av de tio med de högsta andelarna vad gäller ägande utanför kommunen, men i länet, ligger samtliga kommuner i det folkrika Stockholms län och flertalet av dem är kustkommuner, vilka ofta är second home täta. Mönstret påminner om det i Finland. Att Gotland ligger på första plats av kommuner med de lägsta andelarna beror på att Gotland är ett län med en kommun. Alltså kan det inte komma någon ägare från länet som inte kommer från kommunen.

Tabell 22: Kommuner med högst och lägst andel ägare av SH med permanentboendeadress i samma län men ej samma kommun, Sverige, 2010

Kommuner med högst andel	%	Totalt antal SH	Kommuner med lägst andel	%	Totalt antal SH
Värmdö	89,2	12 834	Gotland	0,0	9 691
Vaxholm	88,7	1 774	Kungsbacka	1,6	3 018
Österåker	86,2	5 565	Eskilstuna	2,6	3 103
Nynäshamn	84,3	2 867	Västervik	3,0	4 844
Nykvarn	82,8	413	Strängnäs	3,1	3 007
Norrtälje	81,8	24 431	Trosa	3,3	1 555
Haninge	81,0	5 567	Västerås	3,4	2 136
Upplands-Bro	80,1	808	Markaryd	3,5	999
Vallentuna	78,3	896	Uppsala	3,6	3 446
Ekerö	77,3	2 030	Karlskrona	3,8	4 676

Källa: Statistiska Centralbyrån. Tillväxtanalys bearbetning.

Tabell 23: Kommuner med högst och lägst andel ägare av SH med permanentboendeadress i samma land men ej samma län, Sverige, 2010

Kommuner med högst andel	%	Totalt antal SH	Kommuner med lägst andel	%	Totalt antal SH
Gnesta	87,1	1 578	Solna	0,0	12
Trosa	86,2	1 555	Burlöv	1,8	56
Flen	80,4	2 412	Vallentuna	3,3	896
Strängnäs	80,0	3 007	Svedala	3,6	137
Härjedalen	79,1	7 442	Nykvarn	4,1	413
Kungsbacka	77,3	3 018	Tyresö	4,4	1 034
Håbo	77,2	565	Huddinge	4,5	1 479
Varberg	73,9	4 572	Ekerö	4,5	2 030
Borgholm	72,9	7 127	Ale	4,5	397
Gotland	72,0	9 691	Nynäshamn	4,6	2 867

Källa: Statistiska Centralbyrån. Tillväxtanalys bearbetning.

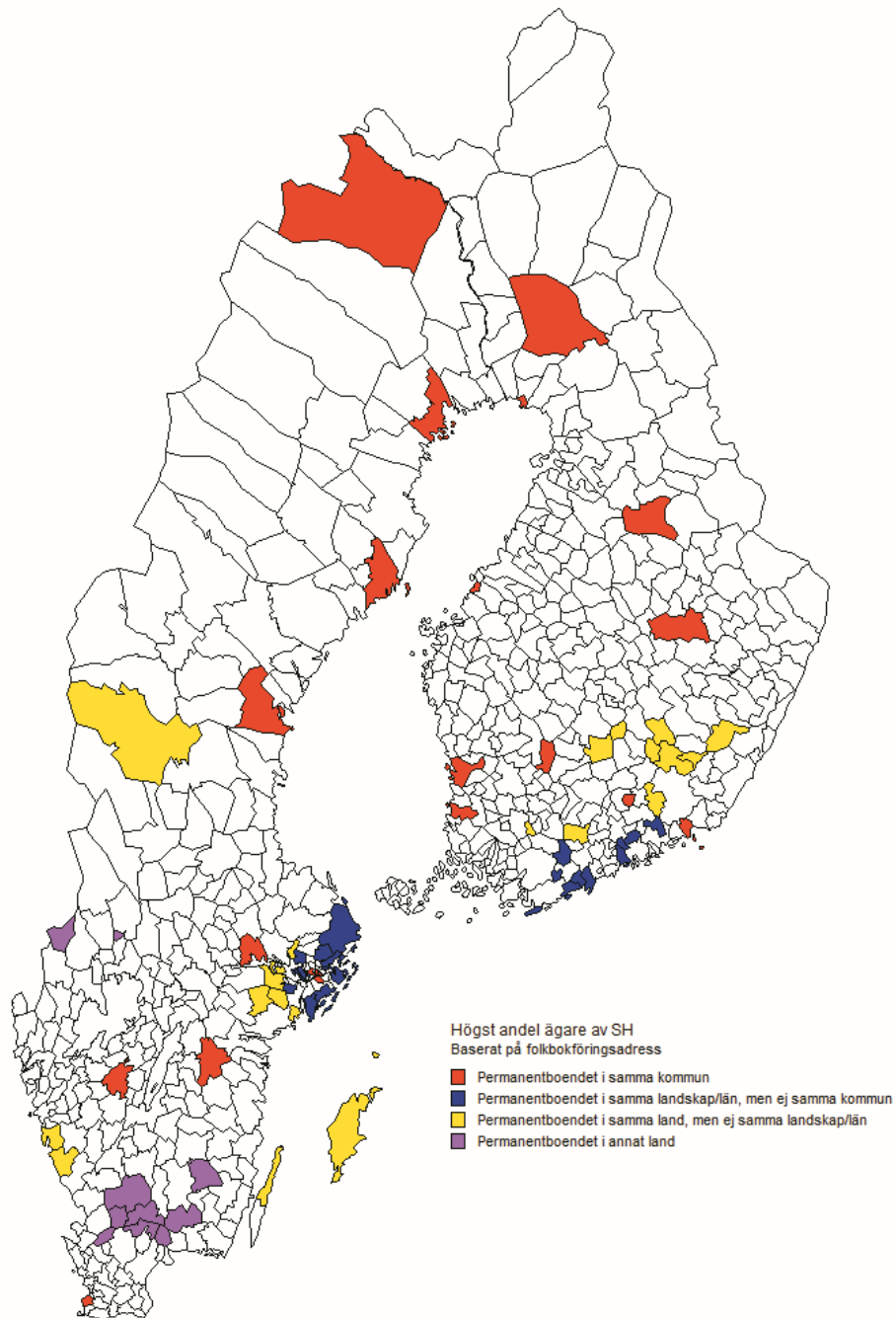
Av de kommuner som har de högsta andelarna delårsboende med folkbokföringsadressen i annat land ligger fem i Kronobergs län. De övriga kommunerna, bortsett från Munkfors och Eda i Värmlands län, delar gräns med någon av de fem kommunerna i Kronoberg.

Tabell 24: Kommuner med högst och lägst andel ägare av SH med permanentboendeadress annat land, Sverige, 2010

Kommuner med högst andel	%	Totalt antal SH	Kommuner med lägst andel	%	Totalt antal SH
Markaryd	62,3	999	Solna	0,0	12
Älmhult	51,0	1 425	Burlöv	0,0	56
Munkfors	50,0	350	Upplands Väsby	0,0	95
Tingsryd	49,5	1 832	Järfälla	0,0	121
Eda	48,2	1 256	Sundbyberg	0,0	13
Uppvidinge	46,0	966	Partille	0,0	103
Örkelljunga	44,5	1 285	Salem	0,0	95
Olofström	44,0	636	Danderyd	0,0	154
Osby	42,3	926	Hallstahammar	0,0	160
Ljungby	41,3	2 796	Umeå	0,1	4 746

Källa: Statistiska Centralbyrån. Tillväxtanalys bearbetning.

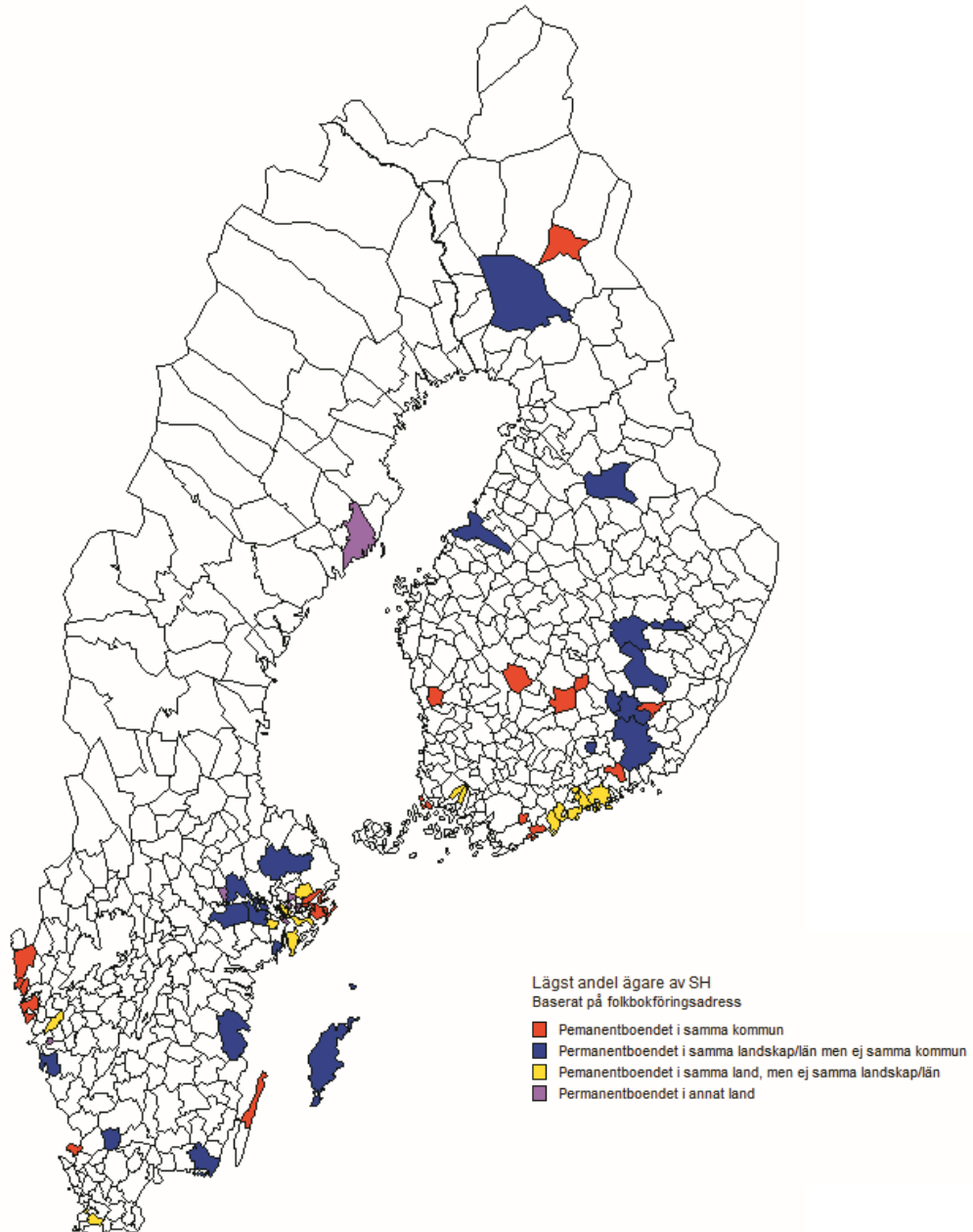
För att illustrera geografisk belägenhet har kommunerna i tabellerna märkts ut på karta (Figur 9 och Figur 10).



Figur 9: Kommuner med högst andel second home ägare baserat på ägarnas permanentboendeadress, 2010

Anm: Grankulla utgår då kommunen saknar SH.

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Tillväxtanalys bearbetning.



Figur 10: Kommuner med lägst andel second homeägare baserat på ägarnas permanentboendeadress, 2010

Anm: Grankulla utgår då kommunen saknar SH.

Källa: SCB (SE), Statistikcentralen (SF), Tillväxtanalys bearbetning.

Delårsboende – en osynlig befolkning?

Normalt anges en kommuns befolkning genom antalet folkbokförda personer (permanentboende). Andelen delårsboende (SH-ägare) blir därmed ”osynlig” i statistiska uppgifter. Detta trots att den totala vistelsetiden i SH kan uppgå till ganska många dagar i en enskild kommun. Ett sätt att även inkludera SH-vistelsen skulle kunna vara att närma sig ett vistelsebegrepp, dvs. även beräkna antalet vistelsedygn för delårsboende. Det är fakta som bör vara intressanta för den kommunala planeringen på olika sätt (t.ex. avseende dimensionering av olika tjänster som vatten och avloppslösningar, offentlig service, parkeringsplatser, rastplatser, leder eller annan infrastruktur).³²⁰

Müller & Hall har diskuterat frågan i en artikel från 2003³²¹. Med inspiration från den artikeln har delårsboendes vistelsekvot (DVK) beräknats på kommunnivå i Sverige och Finland. Syftet är att översiktligt illustrera storleken på delårsboendes vistelsetid i en kommun. Med DVK menas delårsboendes vistelsedygn i en viss kommun i förhållande till den folkbokförda befolkningens (brutto-)vistelsedygn i samma kommun under ett år. Nedan beskrivs kortfattat vilka antaganden och beräkningar som ligger bakom.

De siffror som använts är befintliga nationella genomsnitt, framtagna genom (tidigare utförda) enkätundersökningar i resp. land. Det är rimligt att anta att vistelsetider i praktiken skiljer sig åt mellan kommuner beroende på närhet till befolkningscentra, säsongsberoende aktiviteter, eventuella kommunvisa skillnader i fritidshusens standard etc. Vidare är genomsnittsvärdena beräknade på något olika sätt (t.ex. definition av brukarna) vilket gör att jämförelser mellan länderna inte bör göras. Permanentbefolkningens vistelsetid sätts schablonmässigt till 365 dagar/år och utomkommunala vistelser (t.ex. besök i egna SH i andra kommuner) subtraheras inte. SH med ägare som även bor permanent i samma kommun har subtraherats från antalet SH som används i beräkningarna.

DVK-värdet ska således tolkas som en illustration av delårsboendets omfattning i en kommun, ej som en exakt beskrivning.

Enligt beräkningar används i genomsnitt ett SH i Finland³²² 75 dygn per år, i Sverige³²³ 71 dygn per år och i Norge³²⁴ 46 dygn per år. På ett nationellt plan uppskattas det att varje second home i genomsnitt nyttjas av 4 personer i Finland, 2,6 i Sverige och 2,9 i Norge. (se Tabell 25).

³²⁰ För att senare kunna hålla tabellrubrikerna någorlunda korta tvingas vi använda en hel del förkortningar i detta avsnitt. Vi beklagar den negativa påverkan det har på läsbarheten.

³²¹ Müller D K & Hall C M, (2003), “Second Homes and Regional Population Distribution: On Administrative Practices and Failures in Sweden”. I *Espace, populations, societies*, 2003:2, sid: 251-261

³²² Finska data baseras på Kesämökkibarometri (en nationell undersökning som utförs vart femte år av Statistics Finland). Enkäterna utfördes under oktober till december 2008. Stugbarometern grundar sig på data från en postenkät som gått ut till 5 000 stugägare från samtliga landskap på basis av ett viktat värde beräknat efter antalet stugor i de olika landskapen. Svarsfrekvensen var cirka 55 %. Frågeformulären var både för finskspråkiga och svenskspråkiga. *Nyttjandet* baseras på antalet dagar som fritidshuset nyttjades av det egna hushållet eller av utomstående i genomsnitt 75 dygn om året under de senaste 12 månaderna. Med en dag avses en vistelse som överskrider en halv dag. Se:

Nieminen M, (2009), *Kesämökkibarometri 2008*

³²³ Svenska data baseras på en enkät under september 2009 till sammanlagt 4 000 fritidshusägare i Sverige.

Urvalet är representativt med hänsyn till ägarnas kön, ålder, födelseland, medborgarskap, civilstånd, inkomst och permanentboende. Sammanlagt 2 290 svar registrerades. Detta motsvarar en svarsfrekvens på 57,3 %.

Nyttjandet baseras på antalet övernattningar av hushållets medlemmar. Se:

Müller D K, Nordin U & Marjavaara R, (2010), ”Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden.”

³²⁴ Norska data baseras på en omfattande spørreskjemaundersökelse av et utvalg av fritidshuseiere i Rendalen, Gausdal og Nord-Aurdal kommuner. Spørsmålene fokuserte på den samlede bruken av fritidshusene og forbruk

Tabell 25: Nyttjandetid av delårsboende i SH

Land	NDÅB	PDÅB	DÅB-dygn/SH
Finland	75 ³²⁵	4	300
Sverige	71 ³²⁶	2,6	185
Norge	46 ³²⁷	2,9	134

Anm: NDÅB = Nationellt genomsnitt av nyttjandetid av delårsboende i en SH. Mäts i dygn/SH/år

PDÅB = Nationella genomsnitt av antal delårsboende i varje SH.

DÅB-dygn/SH = Totalt antal delårsboendedygn/SH och år. Observera att beräkningssätten för NDÅB och PDÅB skiljer sig åt mellan länderna.

Exempel: En kommun i Finland har 100 invånare (permanentboende). Ett invånarantal som mer eller mindre explicit ligger till grund för mycket av resursfördelning och planering. I stället för att kvantifiera en kommuns befolkning i antal personer, räknade en gång per år, skulle den också kunna uttryckas i vistelsetid. Exempelkommunens permanentboende befolkning på 100 personer skulle då alternativt kunna uttryckas som 36 500 (100 x 365) bruttovistelsedygn av permanentboende, PBD-dygn. Dvs. kommunens permanentboende befolkning vistas (brutto) i kommunen 36 500 dygn/år. (I verkligheten kommer naturligtvis antalet (netto-) dygn att vara lägre på grund av resor m.m. Syftet här är emellertid att *illustrera* ett förhållande, inte att beskriva det i detalj).

Låt oss därefter studera delårsboendet. Det finns 30 SH i kommunen, varav 25 med ägare som har sitt permanentboende i annan kommun. Då dessa personer inte är folkbokförda i kommunen kan de sägas vara ”osynliga” ur ett folkbokföringsperspektiv, trots att de periodvis *de facto* vistas i kommunen i fråga. Genom att istället använda sig av antalet vistelsedygn kan även delårsbefolkningen synliggöras. Befintliga nationella genomsnittsvärden för Finland indikerar att ett SH nyttjas 75 dygn per år av i fyra personer. Det ger för vår kommun 7 500 (25 x 75 x 4) delårsboendedygn, DÅB-dygn.

Genom att dividera antal vistelsedygn för de delårsboende med antalet vistelsedygn för permanentbefolkningens vistelsedygn fås en kvot. Den kvoten benämner vi delårsboendes vistelskvot (DVK). Kvoten ger en, grov, illustration av storleksrelationen mellan delårsbefolkning och permanentbefolkning. I vår exempelkommun blir kvoten 0,21 (7 500/36 500 ≈ 0,21). Ett DVK-värde över 1 betyder således att SH-ägarnas vistelsedygn är fler än de permanentboendes.

För att bryta ned statistiken på kommunnivå krävs data om var de delårsboende har sin permanentboendeadress. Detta saknas för Norge. Därför presenteras i denna rapport enbart statistik på kommunnivå för Finland och Sverige.

som kan knyttes til bruk og eie av disse fritidshusene. I alt er det kommet inn 1 908 besvarte skjemaer, en svarprosent på 57%. *Nyttjandet* baseras på antalet døgn (netter) fritidshuset har vært i bruk av de seneste 12 månederna. Nyttjandetalet er baserade på allt nyttjande: det egna hushållet, ev. andra ägares nyttjande, utlån och uthyrning, dvs. alla som har övernattat, både samtidigt (som gäster) och utan ”ägarhushållet”. Se: Ericsson B & Grefsrut R, (2005) *Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter*. Östlandsforskning. Rapport nr. 06/2005

³²⁵ Nieminen M, (2009), *Kesämökkibarometri 2008*

³²⁶ Müller, D.K., U. Nordin & R Marjavaara (2010) *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden*.

³²⁷ Ericsson B & Grefsrut R, (2005) *Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter*. Östlandsforskning. Rapport nr. 06/2005

Finland har två kommuner med en DVK över 1. En av dessa, Gustavs, ligger t.o.m på en kvot över 2. Gustavs är en kustkommun i sydvästra delen av landet, nära Åbo, medan Suomenniemi ligger i sydöstra delen av Finland. Båda kommunerna har mycket låga befolkningstal, under 1 000 invånare.³²⁸ Gustavs är inte den enda kustkommunen av de tio kommunerna med högst kvot, utan även Tövsala ligger vid kusten i samma område som Gustavs. De övriga kommunerna ligger inne i landet (se Tabell 26).

Tabell 26: Delårsboendes vistelsekvot (DVK). Finland, 10 kommuner med högst DVK.

Kommun	SHUK(q), %	NDÅB	PDÅB	DÅB-dygn/kommun	BPD-dygn/kommun	DVK
Gustavs	93,3	75	4	665 100	314 995	2,11
Suomenniemi	88,2	75	4	330 000	279 225	1,18
Puumala	86,2	75	4	812 100	874 175	0,93
Karislojo	91,9	75	4	403 500	53 0710	0,76
Hirvensalmi	87,2	75	4	664 800	879 285	0,76
Kuhmoinen	89,4	75	4	645 900	904 105	0,71
Tövsala	85,4	75	4	398 700	608 820	0,65
Luhanka	90,3	75	4	183 600	293 460	0,63
Pertunmaa	85,7	75	4	413 700	692 770	0,60
Sysmä	80,6	75	4	767 700	1 538 475	0,50

SHUK(q) = I en given kommun, kvoten av antal SH vars ägares perm. boende är utanför kommunen ifråga och totala antalet SH i samma kommun (vars ägares perm. boende är känt)

NDÅB = Nationellt genomsnitt av nyttjandetid av delårsboende i en SH. Mäts i dygn/bostad. Befintliga nationella skattningar används.

PDÅB = Nationella genomsnitt av antal delårsboende i varje SH. Befintliga nationella skattningar används.

DÅB-dygn/kommun = Totalt antal delårsboendedygn i SH/år/kommun

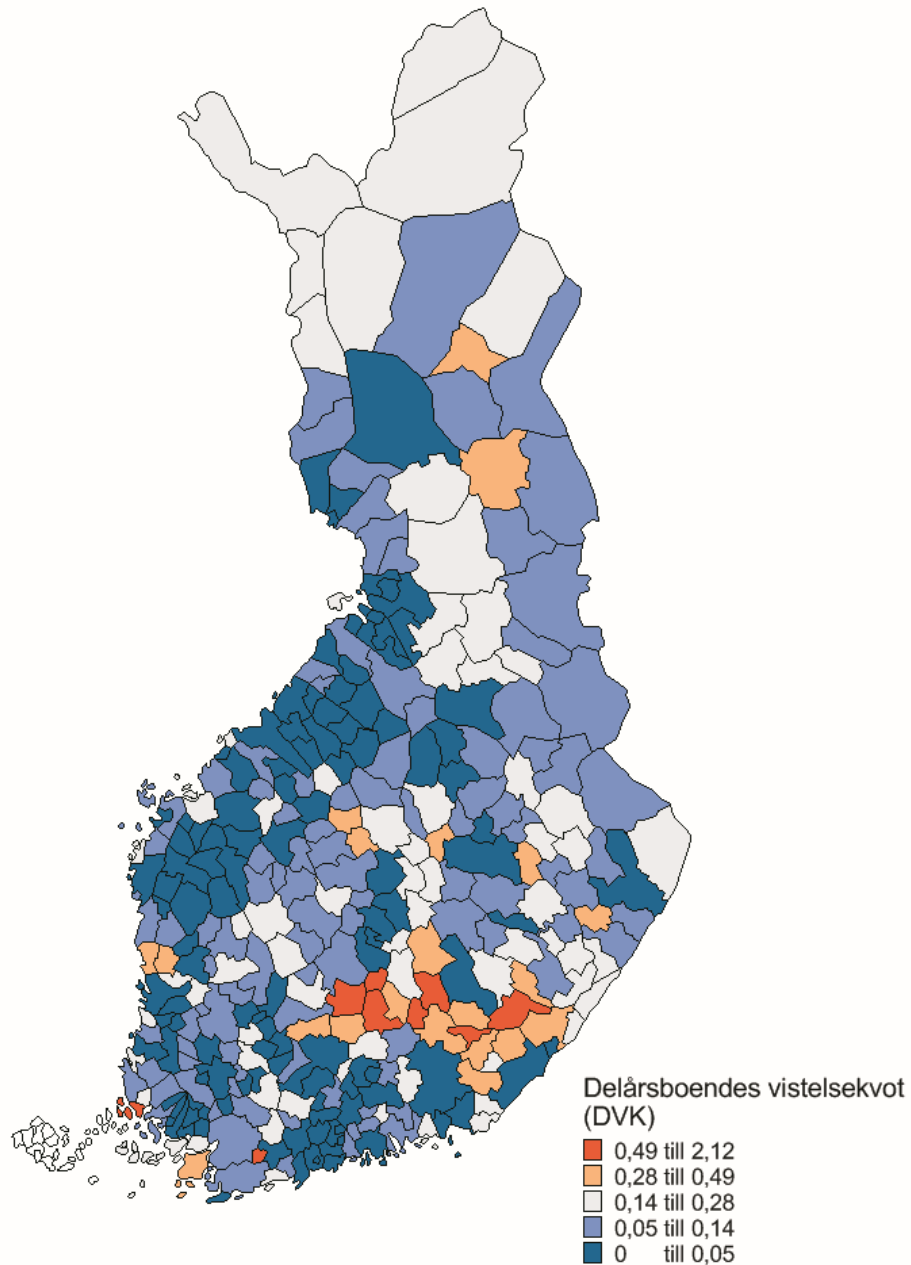
BPD-dygn = Antalet bruttovistelsedygn av permanentboende/år/kommun

DVK = Delårsboendes vistelsekvot = DÅB-dygn/kommun dividerat med BPD-dygn/kommun

I uträkningen av DVK exkluderas samtliga second homes där ägarens hemadress är okänd. Då det kan ingå finländska medborgare med okänd folkbokföringsadress i kategorin utländska ägare exkluderas även denna kategori.

Kommunvisa skillnader i delårsboendes vistelsekvot (DVK) belyses i Figur 11. De rödfärgade kommunerna i figuren är de som är listade i Tabell 26.

³²⁸ Se tabellbilagor



Figur 11: Delårsboendes vistelsekvot, Finland

Data för Sverige och Finland är inte jämförbara då de grundar sig på olika antaganden. I tabellen som visar de högsta DVK för *Sverige* (Tabell 27) går det att utläsa att tre av kommunerna ligger i Jämtlands län och två i Dalarnas län. En kommun finns i inlandet i Väs-

terbottens län och övriga är kommuner längs kusten. Det går att notera kommunerna an-
tingen är präglade av vintersport eller ligger vid kusten. För de svenska kommuner med
högst DVK-värde motsvarar den summerade vistelsetiden för de delårsboende således
ungefär en tredjedel av de permanentboendes i respektive kommun.

Tabell 27: Delårsboendes vistelsekvot (DVK) Sverige, 10 kommuner med högst DVK.

Kommun	SHUK(q), %	NDÅB	PDÅB	DÅB- dygn/kommun	BPD- dygn/kommun	DVK
Borgholm	93,4	71	2,6	1 228 698	3 896 740	0,32
Härjedalen	85,8	71	2,6	1 178 486	3 815 710	0,31
Älvdalen	79,5	71	2,6	628 194	2 630 555	0,24
Malung-Sälen	75,9	71	2,6	887 741	3 779 940	0,23
Berg	86,3	71	2,6	615 456	2 683 480	0,23
Storuman	81,2	71	2,6	498 605	2 233 800	0,22
Åre	90,7	71	2,6	790 088	3 750 010	0,21
Tanum	94,5	71	2,6	924 108	4 515 050	0,20
Norrtälje	90,3	71	2,6	4 070 430	20 469 200	0,20
Sotenäs	95,9	71	2,6	619 887	3 303 980	0,19

SHUK(q) = I en given kommun, kvoten av antal SH vars ägares perm. boende är utanför kommunen ifråga och totala antalet SH i samma kommun (vars ägares perm. boende är känt)

NDÅB = Nationellt genomsnitt av nyttjandetid av delårsboende i en SH. Mäts i dygn/bostad. Befintliga nationella skattningar används.

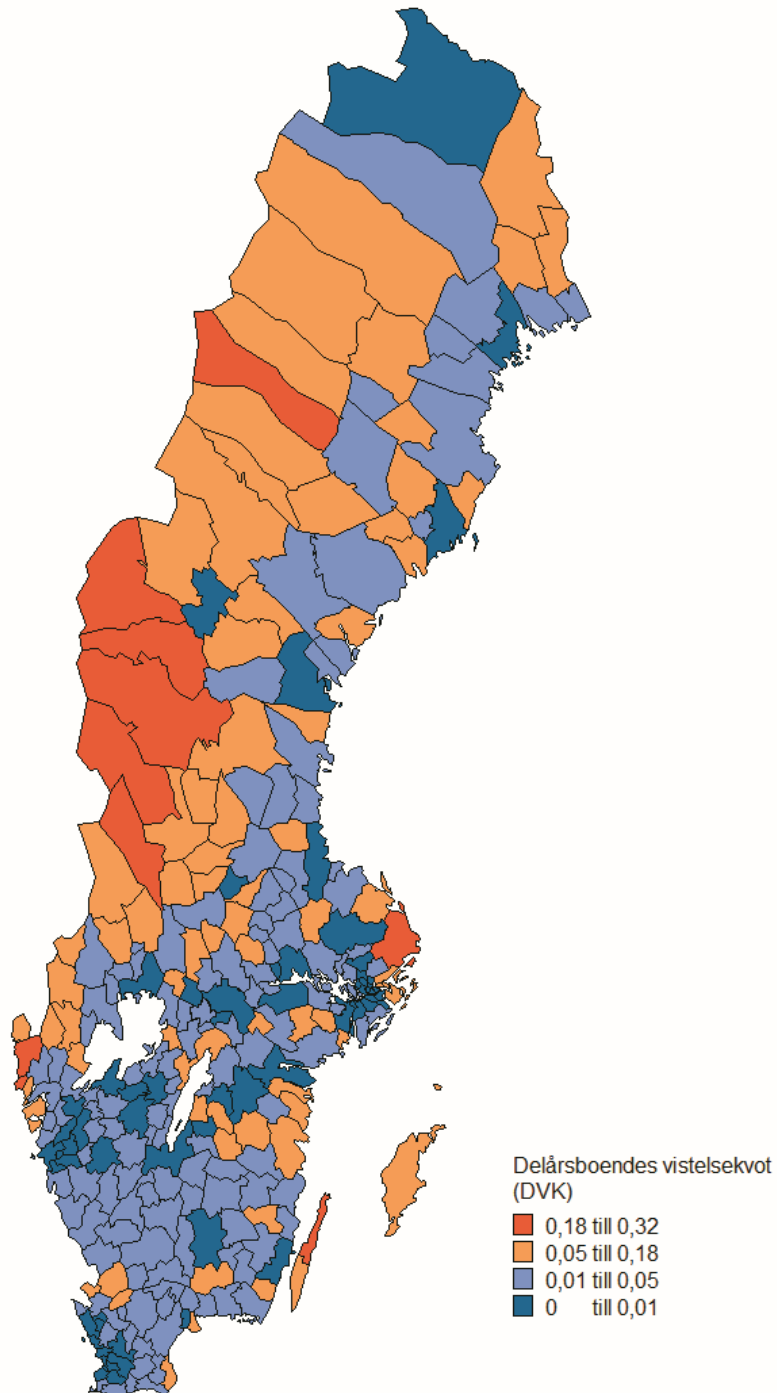
PDÅB = Nationella genomsnitt av antal delårsboende i varje SH. Befintliga nationella skattningar används.

DÅB-dygn/kommun = Totalt antal delårsboendedygn i SH/år/kommun

BPD-dygn = Antalet bruttovistelsedygn av permanentboende/år/kommun

DVK = Delårsboendes vistelsekvot = DÅB-dygn/kommun dividerat med BPD-dygn/kommun

Kommunvisa skillnader i delårsboendes vistelsekvot (DVK) belyses i Figur 12. De rödfärgade kommunerna i figuren är de som är listade i Tabell 27.



Figur 12: Delårsboendes vistelsekvot, Sverige

7 Second homes

Ett allt mobilare samhälle har inneburit att den tidigare så tydliga uppdelningen mellan den permanenta bostaden och fritidshuset har blivit allt mer flytande. På samma sätt har gränsen mellan arbete och fritidsaktiviteter och var de utförs blivit mer otydliga. Idag är det som rubriken på detta kapitel antyder kanske mer befogat att prata i termer av ett första respektive andra boende. Samtidigt har samhället svårt att hitta system som beskriver var människor faktiskt vistas, glappet mellan den folkbokförda befolkningen och människors faktiska vistelsetider förefaller bli allt större. Uttryck som helårsboende och delårsboende blir vanligare, medan ”sommarstuga” och ”sportstuga” blir allt mindre relevant. För särskilt vissa kommuner innebär en hög koncentration av second homes en avsevärd utvecklingspotential, inte minst i ekonomiska termer.

Kapitlet inleds med en kort sakområdesintroduktion av Dieter Müller, professor vid institutionen för geografi och ekonomisk historia, Umeå universitet. Efter detta följer översiktliga, beskrivande landstexter om second homes/fritidshus och delårsboende/fritidsboende i Norge, Sverige och Finland samt en kort orientering om aktuella frågor i debatten. I nästa del presenteras sex lokala exempel som på olika sätt belyser vilken betydelse delårsboende kan ha för olika områdens tillväxt och utveckling. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

7.1 Introduktion

Ingenstans i världen är fritidsboende/delårsboende³²⁹ så utbrett som i de nordiska länderna. Skälen för detta ligger dels i traditionerna men också i den medvetna välfärdspolitik som har inneburit satsningar på fritidsboende som en form av inhemsk semesterresande. Fritidshus är idag inte bara semesterdomicil utan de har också fått en viktig roll som symbol för de nordiska länderna i turistiska sammanhang. Syftet med denna introduktion är att kort sammanfatta olika teman som har diskuterats när det gäller nordiskt fritidsboende.

Fokus läggs på fritidsboende i Norge, Sverige och Finland. Även Danmark och Island delar delvis fritidshustraditionerna, men fritidsboenden där skiljer sig genom att vara mer kommersiella respektive av senare datum än i de övriga nordiska länderna.³³⁰

7.1.1 Fritidsboendets grunder

Grunderna för det moderna fritidsboendet i de nordiska länderna återfinns i 1800-talets sista decennier när de växande städernas överklass byggde sommarbostäder längs den näraliggande kusten. I Sverige byggdes så kallade grosshandlarvillor längs ångbåtsfärdlederna i Stockholms skärgård.³³¹ Liknande utvecklingsmönster rapporteras från Norge och Finland.^{332,333}

En ökande urbanisering och tilltagande välstånd spred fritidsboende till nya samhällsklasser främst i urbana områden. Resultatet av denna utveckling blev stora antal ändamålsbyggda fritidshus på attraktiva platser i en zon runt de större städerna. Därutöver omvand-

³²⁹ Författaren har här valt att använda begreppen fritidshus och fritidsboende

³³⁰ Tress, G. (2002). "Development of second-home tourism in Denmark". Nouza, M, R. Ólafsdóttir & D.K. Müller (2010). *Spatial and temporal patterns of second housing in Iceland*.

³³¹ Ljungdahl, S. (1938). "Sommar-Stockholm".

³³² Hansen, J.C. (1969). "Fritidsbebyggelsen i Eidanger".

³³³ Hall, C.M., D.K. Müller & J. Saarinen (2009). *Nordic Tourism: Issues and Cases*.

lades i samband med urbaniseringen landsbruksfastigheter till fritidshus. Den fortsatta utbyggnaden av fritidshus efter andra världskriget förstärkte dessa mönster. Enkla ”sportstugor” byggdes också utanför dessa kärnområden i stort sett i hela landet.

Delvis stöddes denna utveckling av statliga program som syftade till att förse befolkningen med rekreativsmöjligheter i lantlig miljö. Så föreslog t.ex. en statlig utredning i Sverige så sent som 1982, ett tillfälligt ekonomiskt stöd för kommunala uppköp av stadsnära mark för fritidsbebyggelse. I synnerhet kustremsorna visade sig vara attraktiva lokaliseringar för fritidshus i detta skede, men även fjällbygder och sjöar lockade till uppförande av nya fritidshus³³⁴. Det ökande intresset för alpin skidåkning ledde dessutom till fritidshusbebyggelse i nya alpina centrum.³³⁵

Under 1970-talet avtog dock intresset för fritidshus. Det är oklart varför, men en möjlig förklaring är att charterresor och nya destinationer utomlands började konkurrera med fritidsboende som fram till dess kan ses som en inhemsk variant på massturismen. Utvecklingen därtills hade dock inneburit att det fanns god tillgång till fritidshus i stort sett i alla delar av Norge, Sverige och Finland.³³⁶ Ungefär hälften av invånarna i de nordiska staterna har på så vis tillgång till fritidshus. I Norge och Finland finns ca 12 invånare per fritidshus medan siffran för Sverige är 19³³⁷.

7.1.2 Den senare utvecklingen

Från början av 1990-talet kunde det märkas ett växande intresse för fritidshus. Tydligast blev detta kanske av det ökande antalet utländska och i synnerhet de tyska förvärven av fritidshus i Sverige som återigen lyfte fritidshus i människors medvetande³³⁸. Ett antal viktiga samhällsförändringar innebar att även de nationella intressena för fritidshus ökade igen. Müller³³⁹ argumenterar att följande aspekter i synnerhet ledde till en ökad efterfråga:

- Västvärldens åldrande befolkning förfogar över tid, pengar och hälsa för att kunna använda fritidshus
- Övergången till ett servicesamhälle innebär att fler hushåll har flexibla arbetsuppgifter och arbetstider och därmed större möjligheter att tillbringa tid i fritidshus. Denna förändring leder också till en ytterligare rumslig koncentration av arbetstillfällena som i sin tur leder till ännu bättre tillgång till potentiella fritidshus på landsbygden.
- Utbyggnaden av mobiltelefoni och internet gör det möjligt för fritidshusägare att ha kontakt med arbetsplatsen eller andra viktiga nätverk även om de befinner sig på landsbygden

³³⁴ Hecock, R.D. (1993). “Second homes in the Norwegian mountains: cultural and institutional contexts for continuing development”. Müller, D.K. (2006). “The Attractiveness of second home areas in Sweden: a quantitative analysis”. Kauppila, P. (2010). “Resorts, second home owners and distance: a case study in northern Finland”.

³³⁵ Lundmark, L. & R. Marjavaara (2005). “Second home localizations in the Swedish mountain range”. Müller, D.K. (2005): “Second home tourism in the Swedish mountain range”. Kauppila, P. & J. Rusanen (2009). “A grid cell viewpoint to resorts: case studies in northern Finland”. Overvåg, K. (2009). *Second Homes in Eastern Norway: From Marginal Land to Commodity*.

³³⁶ Müller, D.K. (2007). “Second homes in the Nordic countries: between common heritage and exclusive commodity”.

³³⁷ Ibid

³³⁸ Müller, D.K. (1999). *German Second Home Owners in the Swedish Countryside: On the Internationalization of the Leisure Space*.

³³⁹ Müller, D.K. (2002a). “German second home development in Sweden”.

Det är dock också tydligt att inte alla områden framstår som lika attraktiva i fritidshusägarnas ögon. Istället sker det en tydlig polarisering till attraktiva områden där efterfrågan leder till högre priser och ökad konkurrens om fastigheterna.³⁴⁰ I Norge och Finland leder detta till en febril utbyggnad av fritidshusbebyggelsen inte minst i alpina centra, som också spiller över gränsen till svenska alpinorter.³⁴¹ I kustzonerna avser miljölagstiftningen att starkt begränsa storskaliga utbyggnadsprojekt. Persson problematiserar dock den legala konstruktionen utifrån den svenska planeringspraktiken.³⁴² Persson ifrågasätter om den svenska miljölagstiftningen verkligen förmår att hålla tillbaka ytterligare utbyggnad i kustområdena enligt lagstiftarens intentioner.

Utvecklingen innebär också att internationaliseringen av fritidshusägande fortsätter. De mest anmärkningsvärda trenderna är norska fritidshusförvärv längs Bohuskusten³⁴³ och i svenska fjällorter, samt ryssarnas förvärv av fritidshus i sydöstra Finland.³⁴⁴

Intresset för fritidshus tycks inte heller avta. Fritidshusägare påpekar att deras barn kommer att ta över fritidshusen.³⁴⁵ Fritidshusägandet tycks därutöver allt mer ingå i en strategi som innefattar flera alternativa boenden som tillsammans tillfredsställer ägarnas önskemål³⁴⁶. Kaltenborn³⁴⁷ argumenterar dessutom att fritidshus utgör ägarnas verkliga permanenta hem, eftersom kopplingen till fritidshuset ofta är så starka att ägarna under hela livet återvänder dit, i synnerhet i de fallen där huset är ärvt från tidigare generationer.

7.1.3 Effekter på lokalsamhällen

Fritidshus kan ha omfattande effekter på lokalsamhällen. Ekonomiskt sett bidrar fritidshus till ökade intäkter för den lokala handeln och turismföretag.³⁴⁸ Omfattningen beror dock mycket på de lokala förutsättningarna att tillgodose fritidshusägarnas behov. Ett begränsat utbud leder till ett utflöde av konsumtion till centralorter, medan en stor koncentration av fritidshus kan leda till specialiserade tjänster riktade till fritidshusägarna.

Mer omstridd är däremot fritidsboendets effekter på de lokala fastighetsmarknaderna. Det är otvivelaktigt så att efterfrågan på fritidshus i attraktiva lägen har lett till ökade taxe-

³⁴⁰ Müller, D.K. (2002b). "Second home ownership and sustainable development in northern Sweden". Müller, D.K. (2004). "Second homes in Sweden: patterns and issues". Marjavaara, R. & D.K. Müller (2007). "The development of second homes' assessed property values in Sweden, 1991–2001". Overvåg, K. (2009). *Second Homes in Eastern Norway: From Marginal Land to Commodity*.

³⁴¹ Kauppila, P. & J. Rusanen (2009). "A grid cell viewpoint to resorts: case studies in northern Finland".

Overvåg, K. (2009). *Second Homes in Eastern Norway: From Marginal Land to Commodity*.

³⁴² Persson I, (2011). *Fritidshuset som planeringsdilemma*. Se:

[http://www.bth.se/fou/forskinfo.nsf/17e96a0dab8ab6a1c1257457004d59ab/03bbee2202b14691c12577fb002be7e/\\$file/Diss%20Ingrid%20Persson.pdf](http://www.bth.se/fou/forskinfo.nsf/17e96a0dab8ab6a1c1257457004d59ab/03bbee2202b14691c12577fb002be7e/$file/Diss%20Ingrid%20Persson.pdf)

³⁴³ Müller, D.K. (2010). *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän: resultat av en enkätundersökning*.

³⁴⁴ Pitkänen, K. & M. Vepsäläinen (2008). "Foreseeing the future of second home tourism: case Finnish media and policy discourse".

³⁴⁵ Jansson, B. & D.K. Müller (2004). "Second home plans among second home owners in northern Europe's periphery".

³⁴⁶ Kaltenborn, B.P (1998). "The alternate home: motives of recreation home use". Flognfeldt, T. (2002). "Second-home ownership: a sustainable semi-migration". Flognfeldt, T. (2004). "Second homes as a part of a new rural lifestyle in Norway. Hall, C.M. & D.K. Müller (eds.) (2004). "Tourism, Mobility and Second Homes".

³⁴⁷ Kaltenborn, B.P (1998). "The alternate home: motives of recreation home use".

³⁴⁸ Bohlin, M. (1982). *Fritidsboende i den regionala ekonomin*. Nordin, U. (1993). *Fritidshusbebyggelse för skärgårdsbor? Studier av fritidsboendets betydelse för sysselsättningen i Blidö församling, Norrtälje kommun 1945-1987*. Müller, D.K. (1999). *German Second Home Owners in the Swedish Countryside: On the Internationalization of the Leisure Space*. Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarken*. Sievänen, T., E. Puota & M. Neuvonen (2007). "Recreational home users: potential clients for countryside tourism?"

ringsvärden.³⁴⁹ Om detta i sin tur har lett till en undanträngning av fastboende är däremot omdiskuterat. I sin studie av fritidsboende i Stockholms skärgård visar Marjavaara³⁵⁰ att människor lämnar skärgården på grund av andra skäl som snarare kan kopplas till landsbygdens oförmåga att attrahera unga människor. Ett annat problem är däremot att utvecklingen av bostadspriser i attraktiva områden kan tänkas förhindra permanent inflyttning och på sikt påverka serviceförsörjningen i dessa områden. I Norge har en del kommuner infört boplikt för vissa fastigheter för att undvika en omvandling till fritidsbostäder och för att säkerställa åretruntbefolkade landsbygdsområden. Detta förfaringssätt har kritiserats i Norge för att det förhindrar större investeringar i fastigheter och samhällen. Även från svenskt perspektiv menar Marjavaara³⁵¹ att det skulle vara en stor expropriering av privat egendom.

Aronsson³⁵² visar på en annan typ av konflikt nämligen att fritidshusägare konkurrerar med lokalbefolkningen och andra turister om attraktiva platser i lokalsamhället. Flognfeldt³⁵³ och Nordbø³⁵⁴ argumenterar däremot att fritidsboende engagerar sig för lokalbefolkningens intressen och till och med företräder dem i sammanhang utanför destinationskommunen. Samma resonemang återfinns på många håll i Norden där det för närvarande tycks finnas en trend att vilja se fritidshusägare snarare som resurs än som börda.

Viktiga rambetingelser som påverkar kommunernas hållning gentemot fritidshus och fritidshusägarna är taxeringslagstiftning och nationella omfördelningssystem. En lokal fastighetsskatt gynnar lokalsamhället och kompenserar delvis eller helt för de kostnader som fritidshus och fritidshusägare förorsakar. Här ser reglerna olika ut i Norden. Medan Finland har en kommunal fastighetsskatt som bestäms lokalt och som beskattar fritidshusfastigheter lägre än permanenta boenden, arbetar Sverige med en kommunal fastighetsavgift som bestäms enligt ett nationellt regelverk. I Norge har däremot kommunerna själva möjligheten att bestämma om fastighetsskatt lyfts.

Ett gemensamt drag för de nordiska länderna och andra länder med många fritidshus är däremot att ingen större hänsyn tas till antalet fritidsboende när det gäller omfördelningen av offentliga resurser³⁵⁵. Här styr vanligtvis antalet folkbokförd invånare överföringens storlek. Detta innebär en hel del problem inte minst med hänsyn till tidigare diskuterade trender mot en livsstil som omfattar flera platser. Müller & Hall³⁵⁶ argumenterar därför att landsbygdskommuner ges systematiska nackdelar när det gäller fritidsboende eftersom administrativa rutiner väger tyngre än kunskapen var människor verkligen befinner sig. Det kan också argumenteras att fritidshusägare trots den stora platsanknytningen utesluts från deltagandet i lokala beslut. Undantaget är rätten att överklaga kommunala beslut. Detta innebär samtidigt att fritidshusägare som utnyttjar denna möjlighet lätt framstår som negativa och i ständig konflikt med lokalsamhället.

³⁴⁹ Marjavaara, R. & D.K. Müller (2007). "The development of second homes' assessed property values in Sweden, 1991–2001".

³⁵⁰ Marjavaara, R. (2008). *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?*

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Aronsson, L. (1993). *Mötet: en studie i Smögen av turisters, fritidsboendes och bofastas användning av tid och rum.*

³⁵³ Flognfeldt, T. (2002). "Second-home ownership: a sustainable semi-migration".

³⁵⁴ Nordbø, I. (2008). *Hyttefolk = nyttefolk? Resultater fra en spørreundersøkelse blant hyttefolk i Tinn kommune og Øyfjell.*

³⁵⁵ Dock tas viss hänsyn till fritidsboende, exempelvis i beslut om kommunal hemtjänst. Se exempelvis Persson I (2011), sid 99-100

³⁵⁶ Müller, D.K. & C.M. Hall (2003): "Second homes and regional population distribution: on administrative practices and failures in Sweden".

Inom planeringen anses fritidshus i första hand som ett problem för markanvändning och miljö.³⁵⁷ Detta innebär att strandskydd och andra miljöaspekter kopplade till fritidshus såsom konflikter i samband med vildren i Norge betraktas som relativt allvarliga³⁵⁸ medan socio-ekonomiska planeringsproblem kopplade till fritidshus ofta behandlas sparsamt. Många kommuner ser däremot en utmaning i att tillhandahålla socialtjänst och annan infrastruktur under i synnerhet sommarsäsongen eller vintersäsonger i fjällområden när antalet invånare antas vara lågt, men i själva verket ökar remarkabelt.

7.1.4 Internationell utblick

Även internationellt upplever fritidsboende en renässans. Utvecklingen följer i stort sett de mönster som också kan skönjas i de nordiska länderna. Paris³⁵⁹ menar att detta i huvudsak kan förklaras av det ökande ekonomiska välståndet som finns i synnerhet i västländerna. De problem som uppstår i samband med fritidsboende skiljer sig dock mellan länderna. I England begränsar tillgång till fritidshus utvecklingen och leder till att landsbygden förvandlas till ett exklusivt fritidslandskap med konkurrens om boenden mellan fastboende och fritidsboende³⁶⁰. I Kanada³⁶¹ rapporteras det om att fritidsboende isolerar sig som ett eget samhälle, skilt från det övriga samhället. På Island³⁶² tycks fritidsboende utvecklas oordnat och utan planering. Även från Sydafrika rapporteras det att fritidsboenden förvandlar agrarsamhällen till attraktiva ”fiskeresorts”³⁶³.

En viktig aspekt i sammanhanget är den uppenbara globaliseringen av fritidsboenden där hushåll från Europa och Nordamerika i allt högre utsträckning upptäcker resmål som Brasilien, Sydafrika eller Thailand. Denna utvecklingstrend gynnas av sjunkande flygpriser och nya lågprisflyg.

7.1.5 Inför framtiden

Det kan konstateras att fritidshus under senare tid har gett upphov till många frågor och utmaningar. Ett allt mobilare samhälle kan använda fritidshus intensivare och frekventare än tidigare vilket har medfört nya möjligheter och problem. Miljöhotet anses ofta vara en stor utmaning för framtidens resande med potential att tvinga fram radikala förändringar av resvanor. Fritidsboende ses i detta sammanhang dock ofta som en förhållandevis bra miljölösning eftersom resor till och från fritidshuset i de flesta fallen är korta. Miljöförändringar och högre bensinpriser kan därför till och med innebära en ökning av intresset för fritidsboende. Detta kan mycket väl även gälla för fritidsboendets internationalisering i Norden som huvudsakligen bygger på intresset från grannländerna.

I synnerhet den offentliga sektorn, och här främst kommunerna, har haft svårt att bemöta de nya utmaningarna. Dagens system med folkbokföring på en plats är bekväm och enkelt.

³⁵⁷ Övervåg, K. (2009). *Second Homes in Eastern Norway: From Marginal Land to Commodity*.

³⁵⁸ Kaltenborn, B.P., Andersen, O. & Nellemann, C. (2007). “Second home development in the Norwegian mountains: Is it outgrowing the planning capability?” Kaltenborn, B.P., Andersen, O., Nellemann, C., Bjerke, T. & Thrane, C. (2008). “Resident attitudes towards mountain second-home tourism development in Norway: The effects of environmental attitudes”. Persson, I. (2011). *Fritidshus som planeringsdilemma*.

³⁵⁹ Paris, C. (2010). *Affluence, Mobility and Second Home Ownership*.

³⁶⁰ Paris, C. (2010). *Affluence, Mobility and Second Home Ownership*.

³⁶¹ Halseth, Greg (Spring 1998) *Cottage Country in Transition: A Social Geography of Change and Contention in the Rural-Recreational Countryside*.

³⁶² Nouza, M., R. Ólafsdóttir & D.K. Müller (2010). *Spatial and temporal patterns of second housing in Iceland*.

³⁶³ Hoogendoorn, G. (2010). *Second Homes and local Economic Impacts in the South African Post-productivist Countryside*.

En förändring mot ett system som bättre lyckas att fånga det mobila samhället och den faktiska befolkningsfördelningen kan förmodas stagnera i idéstadiet på grund av en politisk ovilja att agera eftersom den fördelar resurser från stad till landsbygd. Dagens system byggt på det gamla agrarsamhället tycks därför överleva ytterligare ett decennium. Hur man kommer att förmå att hantera fritidsboende framöver kommer också ha effekter på hur man ser på fritidshus; problem eller tillgång?

7.2 Norge

7.2.1 Introduktion

Följande kapitel utgör endast ett kortare referat av Östlandsforsknings rapport ”Second homes i Norge” som producerats som ett underlag till denna rapport.³⁶⁴ För en fylligare beskrivning rekommenderas därför läsning av Östlandsforskningsrapporten i sin helhet.

Variasjoner etter tidsepoke

Et viktig utgangspunkt for å belyse dagens SH-debatt i Norge, er å være klar over de store variasjonene som finnes innen eksisterende SH-bebyggelse og de store endringene både i politikk, utbygging og bruk som vi har hatt siden 1960-tallet. Uviklinga av fritidsboliger og SH-politikken i denne perioden kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- **1960-tallet: Hyttevekst og planutvikling.** Midt på 1960-tallet var det anslagsvis 150-160 000 hytter i landet. Det ble oppført ca 10 000 hytter pr.år³⁶⁵, altså om lag dobbelt så mange som i de siste årene. I 1962 ble det såkalte ”fjellplanteamet” oppretta av Kommunal- og arbeidsdepartementet for å utarbeide modeller for utbygging i fjellområdene. Modellene baserte seg på et klart skille mellom ubebygde og bebygde områder, men likevel med 50 – 100 meter mellom hyttene. Fritidsbebyggelsen skulle innordne seg natur- og kulturlandskapet, og det skulle være byggeforbud i snauffjellet og langs strender og elvebredder.³⁶⁶ Fram til bygningsloven av 1965, var hyttebygging en sak bare mellom grunneier og den enkelte hyttebygger. Hyttene kunne plasseres, utformes og bygges etter eget ønske. Den nye bygningsloven av 1965 hadde en egen paragraf for ”Sportshytter, sommerhus og kolonihagehus” (§ 82). Ved vedtekt til § 82 kunne kommunene innføre byggeforbud for hytter eller kreve såkalte ”disposisjonsplaner” for hytteområder.
- **1970-tallet: Forflytning av veksten og skeptiske kommuner.** Utover 1970-tallet avtok veksten i nybygging av hytter noe, men det ble fremdeles bygd 8-9 000 hytter pr år.³⁶⁷ Veksten var nå større i fjellområdene enn ved kysten som tidligere. Ulempene ved hyttebygging var blitt tydeligere: økt trafikk og forurensing, natur- og landskapsinngrep og forstyrrelse av landbruksdrift. Hyttebygging krevde omfattende ressurser til planlegging av hytteområder og saksbehandling av byggesøknader. Mange kommuner var skeptiske. Samtidig var det rikspolitiske ambisjoner om økt hyttebygging som et velferdsgode for flere. I Langtidsprogrammet for 1978-81 så regjeringa ”det som et mål at det skal bli lettere å få bygd hytter”, slik at langt flere kunne få adgang til egen fritidsbolig.³⁶⁸

³⁶⁴ Östlandsforskning (2011) *Second homes i Norge. Bidrag til en nordisk utredning*

³⁶⁵ Kommunal- og arbeidsdepartementet (1968): *Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?*

³⁶⁶ Sømme, A. et al (1965): *Fjellbygd og ferie fjell.*

³⁶⁷ NOU 1981:21:12 *Hytter og fritidshus.*

³⁶⁸ St.meld. nr. 75 (1976-77:55) *Langtidsprogrammet 1978-1981.*

- **1980-tallet: Fra ”ja-fase” til restriksjoner.** I 1979 ble det såkalte ”hytteutvalget” oppnevnt³⁶⁹. Utvalget skulle ”vurdere mulighetene for ytterligere forenklinger som kan bidra til en raskere og smidigere behandling av hyttesaker”. Utvalget vurderte ca 80 000 nye hytter som et minimumsbehov, og mente at staten burde engasjere seg sterkere i kommunal arealplanlegging ved retningslinjer, informasjon og planleggingstilskott³⁷⁰. Miljøverndepartementet syntes at kommunene praktiserte bestemmelsene som regulerte hyttebygging for strengt, og ga i 1982 ut et rundskriv om kommunenes behandling av hyttesaker³⁷¹. Her ble det presisert at dispensasjon fra byggeforbud burde gis ”når ikke arealdisponeringshensyn taler i mot”, og bedt om at kommunene ”ikke praktiserer bestemmelsene mer restriktivt enn nødvendig”³⁷². I den nye plan- og bygningsloven av 1985 ble fritidsbebyggelse tatt inn som et eget byggområde i kommuneplanens arealdel, og det ble gitt anledning til å vedta byggeforbud for fritidsboliger i hele eller deler av kommunen.
- **1990-tallet: Boligstandard og utvikling av fjellandsbyer.** Allerede på 1980-tallet hadde det vært en viss økning i bygging av hytter med høy standard. Denne utviklinga skjøyt fart på 1990-tallet. Kommune begynte også i større grad enn tidligere å se utbygging av fritidsboliger og reiselivsanlegg som en viktig del av kommunal næringsutvikling. Den sterke økinga i priser på tomter og fritidsboliger førte også til stor interesse og konkurranse mellom grunneiere om å få bygge ut på sin grunn, og fritidsboliger ble ei viktig økonomisk drivkraft i utbygging av ”fjellandsbyer”. Utbyggingsområder for fritidsboliger kombinert med reiselivsanlegg og knytta til alpinanlegg ble utvikla i større i omfang, i stor grad styrt av eksterne selskaper og/eller sterke lokale aktører. Dette satte kommunal planlegging, særlig arealplanlegging, og kommunal forvaltning under sterkt press, både når det gjaldt kapasitet og kompetanse
- **2000-tallet: Ivrige kommuner og skeptisk stat.** Endringene i hyttebygginga på 1990-tallet vakte bekymringer, og Miljøverndepartementet bestilte i 2001 ei utredning om miljø- og samfunnsmessige effekter av hyttebygging fra Norsk institutt for naturforskning³⁷³. Utredninga anbefalte sterkere beskyttelse av villreinområder og kulturmiljøer, verktøy for å utøve energipolitikk ved endringer i plan- og bygningsloven og økonomiske støtteordninger til kommunene for å utarbeide klima- og energiplaner³⁷⁴. Ved behandling av St.meld. nr. 21 (2004-2005) ”Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand” trakk Stortinget opp nasjonale rammer for utvikling av fritidsbebyggelse. Virkemidlet for ”en miljøtilpasset” utbygging av fritidsbebyggelse var aktiv kommunal og regional planlegging. Dette ble fulgt opp med veilederen ”Planlegging av fritidsbebyggelse”³⁷⁵. Utbygging av fritidsbebyggelse skal ta hensyn til naturverdier, kulturminner/kulturmiljø, friluftsliv, reindrift og landbruk, landskap, terreng, vegetasjon og lokalklima.³⁷⁶

³⁶⁹ NOU 1981:21 *Hytter og fritidshus*.

³⁷⁰ Ibid

³⁷¹ Miljøverndepartementet (1982): *Kommunenes behandling av hyttesaker*.

³⁷² Ibid. Sid 5, 10

³⁷³ Taugbøl, T. (red.) (2001): *Hyttebygging i Norge. En oppsummering og vurdering av ulike miljø- og samfunnsmessige effekter av hyttebygging i fjell- og skogtraktene i Sør-Norge*.

³⁷⁴ Ibid. Sid 3.

³⁷⁵ Miljøverndepartementet (2005): *Planlegging av fritidsbebyggelse*.

³⁷⁶ Ibid.

Variasjoner etter regioner og utbyggingsmønstre

I diskusjonen om SH-politikk er det også viktig å skille mellom ulike typer regioner/kommuner og ulike typer SH-områder. Det er nødvendig fordi forutsetninger og muligheter for SH, og virkninger av SH, varierer betydelig. Grovt sett kan vi i denne sammenhengen skille regioner/kommuner og SH-områder etter fem hovedkriterier:

- **Fjell- skogområder og kystområder**
 - SH i fjell-/skogområder eller langs kysten gir to helt forskjellige utgangspunkt. I fjell-/skogområdene er det fortsatt store arealer som kan disponeres til SH og SH-utbygging foregår stort sett i egne områder og i liten konflikt og konkurranse med fast bosetting. Det er i fjellområdene veksten i SH-utbygging har vært størst de siste årene. Ved kysten er det knapphet på arealer for ny SH utbygging og langt større potensielle interessekonflikter mellom SH bosatte og fast bosatte. Ved kysten langs Oslofjorden og på sørlandskysten har veksten i SH-utbygging stagnert.
- **Landsdeler**
 - De generelle forskjellene basert på skillet fjell-/skog og kyst nyanseres ved skillet mellom ulike landsdeler, først og fremst mellom Østlandet og resten av landet. Rundt 50 prosent av alle SH i Norge befinner seg på Østlandet. Resten fordeler seg noenlunde likt mellom landsdelene, i tråd med befolkningsfordelingen. De fleste SH ligger innafor 3-4 timers kjøretid med bil fra boligen. De største forskjellene mellom landsdelene finner vi langs kysten. Langs hele Oslofjorden og sørlandskysten er det nær byggestopp for nye fritidsboliger, bortsett fra områder med svært tett utbygging, gjerne som leilighetsbygg. I mange kystkommuner på Vestlandet og de aller fleste kystkommunene fra Trøndelag og nordover bygges fortsatt mange fritidsboliger. I fjell- og skogsområdene finner vi ikke disse markante forskjellene mellom landsdeler.
- **Reiselivsdestinasjoner, "fjellandsbyer", og reine SH-områder.**
 - Det tredje hovedskillet er mellom områder hvor SH er et viktig element i utbygging av reiselivsdestinasjoner og områder som bygges ut som reine SH-områder uten destinasjonspreg.³⁷⁷ Vi ser destinasjonsutbygging særlig i fjellområdene som "fjellandsbyer", men det finnes også "kystlandsbyer". Fjellandsbyene har fått mye oppmerksomhet i media de to siste tiårene, antakelig mye mer enn hva det relative antallet nye SH skulle tilsi. Et forsiktig anslag basert på fjellandsbyer knytta til større alpinanlegg, er at godt under fem prosent av det totale antallet SH i fjell- og skogsområder er lokalisert til fjellandsbyer.³⁷⁸
- **Tradisjonelle hytteområder og fritidsboligfelt.**
 - De "tradisjonelle hytteområdene" omfatter de fleste av fritidsboligene som er bygd før 1980. Fritidsboligene er hovedsaklig små og enkle, og utbyggingsmønsteret er spredt. Det er disse hyttene som gjerne omtales

³⁷⁷ Ericsson, B (2009): "Fritidsboligenes betydning for utvikling av turistdestinasjoner", www.utmark.org.

³⁷⁸ Skjeggedal, T., K. Overvåg, T. Arnesen og B. Ericsson (2009): "Hytteliv i endring".

som 'den norske hyttetradisjonen'.³⁷⁹ Godt over 50 prosent av dagens SH finnes i slike områder.³⁸⁰ De reine "fritidsboligfeltene", som ikke er lokalisert til fjellandsbyer, har mye til felles med de tradisjonelle hytteområdene. Disse fritidsboligene er likevel betydelig større og med høyere teknisk standard. De har innlagt strøm og vann, er tilknyttet avløpsnett, har bilveg atkomst og er utbygd i større eller mindre felt. Spredt utbygging av enkeltenheter forekommer nå svært sjelden. Omlag 50 prosent av fritidsboligene i Norge er lokalisert til felt, definert som minimum 20 fritidsboliger med maksimum 200 meter mellom fritidsboligene.³⁸¹ Alle disse feltene har i dag ikke boligstandard, men de fleste nye fritidsboliger blir bygd i felt og med høy teknisk standard. Sammen med oppgradering av eldre fritidsboliger til boligstandard på tekniske anlegg, utgjør nå antakelig andelen "fritidsboligfelt" nå nærmer seg 50 prosent.

– **Avstanden til befolkningskonsentrasjoner**

- Som et femte kriterium har vi avstanden mellom SH lokalisering og store befolkningskonsentrasjoner, som avgjørende for markedspotensial. Dersom denne avstanden er lengre enn 3-4 timers bilkjøring, er mulighetene for storstilt SH utvikling små.

7.2.2 Definisjoner – hvordan defineres SH?

I Norge er *fritidsbolig* det begrepet som nå dominerer i forvaltnings- og forskningskretser. I plan- og bygningsloven brukes betegnelsen *fritidsbebyggelse* på dette *arealformålet* i kommuneplanens arealdel (§ 11-7) og reguleringsplan (§ 12-5). I mange andre sammenhenger er nok fortsatt det mer tradisjonelle begrepet *hytte* fortsatt mest vanlig brukt. I de sammenhengene brukes også hytte om nye, moderne enheter med fulle fasiliteter, f.eks. i medieoppslag. *Fritidsbolig* er imidlertid et bygningsmessig nøytralt begrep, og omfatter semantisk alle sjatteringer fra den enkle, ensomliggende, hytta til den fullt utstyrte og moderne leiligheten i de moderne leilighetskomplekser.

I offentlig statistikk, undersøkelser og til andre rapporter hentes data fra tidligere GAB-registreret³⁸², nå bare *matrikkelen*, som omfatter alle bygninger og eiendommer geografisk lokalisert og deres eiere med adresse.³⁸³

I matrikkelens bygningsdel kan fritidsboliger hentes under bygningstype "boligbygg" og videre undergruppene:

³⁷⁹ Se for eksempel Kaltenborn, B.P. (1997): "Recreation homes in natural settings: Factors affecting place attachment"; Kaltenborn, B. (1998): "The alternate home: Motives of recreation home use"; Kaltenborn, B.P. (2002): "Bo i naturen: Meningen med hyttelivet". Bjerke, T., B.P. Kaltenborn and J. Vittersø (2006): "Cabin Life: Restorative and Affective Aspects". Ericsson, B. (2006): "Fritidsboliger – utvikling og motiver for eierskap" och Vittersø, G. (2007): "Norwegian Cabin Life in Transition".

³⁸⁰ Skjeggedal, T., K. Overvåg, T. Arnesen og B. Ericsson (2009): "Hytteliv i endring".

³⁸¹ Overvåg, K. og T. Arnesen (2007): *Fritidsboliger og fritidseiendommer i omland til Oslo, Trondheim og Tromsø*.

³⁸² Grunneiendom-, adresse- og bygningsregisteret

³⁸³ "Matrikkelen er landets offisielle eiendomsregister. Den inneholder en oversikt over eiendommer, eiendomsgrenser, adresser og bygninger. Statens kartverk er sentral matrikkelmyndighet og er ansvarlig for forvaltning av matrikkelen og tilhørende regelverk. Kommunene er lokal matrikkelmyndighet og har med dette ansvar for oppdatering av matrikkelen." <http://www.statkart.no/nor/Matrikkel/> Nærmere om definisjoner i matrikkelen kan hentes i føringsinstruksen her <http://www.statkart.no/nor/Matrikkel/Matrikkelen/Registrerings-+foringsinstrukser/>

- fritidsbygg (undergruppe 161)
- helårsbolig utenom våningshus som benyttes som fritidsbolig (undergruppe 162)
- våningshus som benyttes som fritidsbolig (undergruppe 163)

Noen kommuner tildeler kode 162 ”Helårsbolig utenom våningshus som benyttes som fritidsbolig” og 163 ”Våningshus som benyttes som fritidsbolig” for bygninger som er tillatt eller lovlig etablert brukt som helårsbolig, men som i praksis bare blir bebodd fra tid til annen, uten at kommunen med det tar stilling om slik bruk er innenfor rammen av tillatelse eller lovlig etablert bruk. Kartverket presiserer følgende:

”Bygningstypene 162 og 163 fortsatt skal være registrert i matrikkelen som bruksenhetstype ”B” (Bolig) i henhold til Føringsinstruksen pkt 6.1.2 og 6.1.10 under eksempler på hva som regnes som selvstendig bolig. Kommunen skal ikke endre bruksenhet fra ”B” til ”F” (Fritidsbolig) eksempelvis dersom eier har kjøpt en leilighet i en bygård og bruker den som en fritidseiendom. Bruksenhetene skal kodes i henhold til det de er tillatt brukt til.”³⁸⁴

Dette aksentuerer umiddelbart en av manglene ved matrikkelen. Ikke alle tidligere helårsboliger eller våningshus som i dag brukes til fritidsformål er registrert som brukt til fritidsbolig, da føringspraksis i matrikkelen varierer mellom kommuner. Ytterligere et fenomen som hevdes å øke i omfang er det som pekes på i sitatet, nemlig at husholdninger kjøper boenheter ”i byen” som brukes til fritidsformål, men som ikke blir registrert i matrikkelen. Det er videre en viss usikkerhet knyttet til tallene (fra matrikkelen) som publiseres av Statistisk sentralbyrå.³⁸⁵ Enkelte av fritidsboligene er registrert med inkonsistens mellom ”bygningstype” og ”næringsgruppe”, og i enkelte tilfeller hersker det usikkerhet om bygningens status. Usikkerheten ligger i størrelsesorden 1-2 prosent og er uten betydning på høyt aggregerte nivåer. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det er systematiske feil som skyldes registreringspraksis, og som kan gi store utslag på lavere geografiske nivåer.³⁸⁶ I absolutte tall er differansen mellom SSB og matrikkelen litt over 13 000 enheter. Noe kan skyldes et tidsavvik på 10 måneder, men ikke hele differansen.

Videre underslås i statistikken (SSB) det forhold at det i nye leilighetsbygg eller andre bygninger med flere bruksenheter faktisk er flere atskilte bruksenheter, da denne typen fritidsbygninger i matrikkelen blir registrert som kun én enhet. Dette bidrar på den ene sida til å *underestimere antallet* fritidsboliger. *Basert på matrikkeltall er antallet fritidsboligenheter i bygninger med flere boenheter på landsbasis ca 10 000.* På den andre sida vil denne praksis bidra til å *overestimere den størrelsen* på de nye fritidsboliger som bygges. Det hevdes nå ofte at de nye fritidsboligene gjennomsnittlig har passert 100 m² og er større enn boliger i bruksareal. Det er ikke riktig på landsbasis, men kan være tilfelle i enkelte store reiselivskommuner. Men også der er det noen få svært store enheter som trekker gjennomsnittet opp, og mediantallene gir et mer nyansert bilde. I 2010 er det registrert tilkommet 4 700 nye frittstående enheter i matrikkelen³⁸⁷, med et gjennomsnittlig bruksareal på 99 m² og en median på 91 m². Det er utviklingen på de store reiselivsdestinasjonene som trekker opp størrelsen, og særlig trenden med bygging av

³⁸⁴ <http://www.statkart.no/F%C3%B8ring+av+kode+for+bygningstype+i+matrikkelen.d25-SwRnMZZ.ips>

³⁸⁵ Så vidt vi kan se har SSB brukt kun undergruppene 161, 162 og 163, men det er inkonsistens mellom disse kodene og andre koder på en del enheter.

³⁸⁶ Vi bruker både tall publisert av Statistisk sentralbyrå og direkte fra matrikkelen, men har ikke mulighet å ”kalibrere” tallene i de to kildene. På de nivåene som vi opererer her har avviket ingen praktisk betydning, men totaltallene kan altså divergere noe mellom ulike tabeller.

³⁸⁷ Med registrert bruksareal.

”storhytter”, som gjerne har en kapasitet på 30 senger og mer (jfr. Tabell 28). Det er lite marked for ”storhytter” utenom større reiselivsdestinasjoner.

Tabell 28: Fritidsbygningens totale bruksareal etter distriktspolitisk virke-område/reiselivskommune og type bygning (frittstående/i boligkompleks). Kvadratmeter. Nye enheter i 2010.

Distriktspolitisk virkeområde (DPV)	Median frittstående enheter, m ²	Gj.snitt, frittstående enheter, m ²	Median, alle nye enheter, m ²	Gj.snitt, alle nye enheter, m ²
Utenfor	85,00	87,50	85,00	87,50
Sone II (D-sone)	90,20	97,17	90,20	97,17
Sone III	94,00	100,89	94,00	101,79
Sone IV	86,00	94,47	86,00	95,21
Store reiselivskommuner	114,00	133,61	115,00	138,40
I alt	91,00	99,17	91,00	100,19
Basis (N)	(4729)	(4729)	(4760)	(4760)

Kilde: Matrikkelen, bygningsdelen

För information av indelning av distriktspolitisk virekområde (DPV), se *bilaga 1*.

Overestimeringen på landsbasis og i hele bestanden er i de fleste tilfeller uten avgjørende betydning. Tilveksttallene og tall for enkelte kommuner kan imidlertid gi et svært skjevt bilde av størrelsen på nye fritidsboliger der andelen flerbruksenheter er stor.

Oppsummert:

- En fritidsbolig er en bygning som står på grunn disponert til og/eller er godkjent brukt til fritidsbebyggelse
- Det er uklart hvor stor andel av tidligere helårsboliger og våningshus som brukes til fritidsformål som er registrert med faktisk brukskode
- Boliger i byområder som blir benyttet til fritidsformål er ikke registrert
- Fritidsboliger i leilighetsbygg eller andre flerenhetsbygninger blir registrert som kun én fritidsbolig => undervurdering av antall enheter i størrelsesorden ca 10 000 enheter
- Fritidsboliger i leilighetsbygg eller andre flerenhetsbygninger blir registrert med samlet bruksareal for hele boligkomplekset => overvurdering av gjennomsnittsstørrelse særlig i tilveksttall og på lavt geografisk nivå

7.2.3 Data fra gjennomførte undersøkelser

Regelmessige undersøkelser og statistikk

Statistisk sentralbyrå i Norge (SSB) publiserer årlig fakta om fritidshus. Det publiseres oppgaver om:

- *Antall fritidshus* per km² og kommune, årlig
- *Omsetning av fritidseiendommer* med bygning i fritt salg, oppgaver om antall omsetninger, kjøpesum og gjennomsnittlig kjøpesum, årlig

- *Byggearealstatistikk* pr kommune og år, antall bygninger og bruksareal som er satt i gang respektive fullført, fordelt på kategoriene bolig, fritidsbolig og næringsbygg, årlig.
- Landsomfattende utvalgsundersøkelse om *husholdningenes eierskap til bl.a. fritidshus*, publiseres etter eiers bosted (landsdel og by/land), årlig
- Landsomfattende utvalgsundersøkelse om nordmenns ferievaner ("ferieundersøkelsen"), opplysninger om viktigste feriemål (Norge eller utlandet) det respektive år etter ulike kriterier, som innkvarteringsform. *Andelen feriereiser til egen fritidsbolig* spesifisert i egen kategori, årlig i perioden 2002-2007 (avsluttet)

7.2.4 Bruk av SH – antall bruksdøgn

Det er de siste 25-30 åra gjennomført relativt mange undersøkelser for å kartlegge fritidshusenes betydning lokalt. Bruksomfanget er primært kartlagt for å kunne estimere forbruket. Undersøkelsene er gjennomført i enkelte kommuner og til et utvalg av fritidsboligeierne der. Data er samlet inn med postalt spørreskjema, og populasjonen utgjøres av fritidsboligene.

Østlandsforskning refererer i alt sju undersøkelser som har kartlagt antall bruksdøgn i fritidsboliger.³⁸⁸ Gjennomsnittlig antall bruksdøgn per år varierer i disse undersøkelsene mellom 26 og 51 døgn. De store variasjonene mellom kommunene beror først og fremst på områdets attraktivitet/tilgjengelighet, fritidsboligbestandens sammensetning når det gjelder standard og områdets potensial for bruk både sommer og vinter. Stor andel av fritidsboliger med høy standard, god tilgjengelighet, og i områder attraktive for vinterbruk gir optimalt høy bruksfrekvens. Den viktigste variabelen for de store forskjellene i gjennomsnittlig årsbruk er graden av bruk i vinterhalvåret, da det er relativt små forskjeller i brukstid i sommerhalvåret.

7.2.5 SH:s opprinnelige bygningsformål

De aller fleste av dagens fritidsboliger er disponert til og bygget for dette formålet. Det er imidlertid også andre bygningstyper og eiendommer som skifter bruksområde, eks. vis småbruk og andre tidligere helårsboliger i fraflyttingsområder og attraktive rekreasjonsområder. Det siste er særlig utbredt i tettsteder og byer langs kysten. Det publiseres statistikk over bygninger som er registrert som tidligere helårsbolig eller våningshus men nå brukes som fritidsbolig, og data kan hentes fra statistikkbanken på kommunenivå.³⁸⁹ I alt er det registrert ca 30 000 enheter pr januar 2010. Det er imidlertid varierende praksis for registrering av slike endringer i kommunene. Det er likevel klart at av de registrerte tidligere helårsboliger og våningshus ligger over 80 prosent i sonene III og IV i det distriktpolitiske virkeområdet (se Tabell 29). Dette antyder at dette kan være mange bygninger som i mindre grad har potensial til alternativ helårlig bosetting.

I andre områder, som også er attraktive som ferie- og rekreasjonsområder, kan helårsboliger og våningshus/småbruk i praksis bli kjøpt med fritidsbruk som formål. Dette har vært kjent i flere mindre byer/tettsteder særlig langs kysten. Dette reiser flere problemstillinger rundt f.eks. omsetningsverdi, betalingsevne og konsekvenser for lokalsamfunnet, mv. Mange kommuner har vært opptatt av å holde kontroll med denne

³⁸⁸ Østlandsforskning (ÖF)-rapport nr.1/2011. *Second Homes i Norge, bidrag till en nordisk utredning.*

³⁸⁹ <http://www.ssb.no/bygningsmasse/tab-2010-03-18-04.html>

utviklingen for å unngå at de mest attraktive eiendommene kjøpes opp av 'betalingsdyktige byfolk' for å brukes kun i kortere ferieperioder, angivelig på bekostning av helårlig fast bosetting. Der dette forekommer er det grunn til å anta at denne typen omvandling i mindre grad er registrert. Det er grunn til å anta, at det i områder hvor dette oppfattes som en relevant problemstilling og lokale utkonkurreres på boligmarkedet, er innført strengere begrensninger i konsesjonsgrensene enn lovens generelle grenser. Det er pr. januar 2011 65 kommuner som har forskrift om nedsatt konsesjonsgrense i hele eller deler av kommunen.³⁹⁰ Disse kommunene har 28 prosent av den samlede fritidsboligbestanden pr. desember 2010.³⁹¹ I sone IV omfattes 19 prosent av bestanden, mens de øvrige sonene ligger rundt 30 prosent da vi har ekskludert de store reiselivskommunene. I disse omfattes nær 60 prosent av bestanden av begrensninger i konsesjonsgrensene.

Hvor mange av tidligere fritidsboliger som blir omgjort til rene boliger alt ettersom byvekst og kommunikasjonsutvikling innhenter tidligere fritidsboligområder i bynære omland har vi ikke særlig oversikt over. Det ligger likevel i sakens natur at denne omvandlingen ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Tabell 29: Fritidsbygningens opprinnelige formål etter distriktpolitisk virkeområde. Prosent des. 2010

Distriktpolitisk virkeområde (DPV)	Bygget som fritidsbolig	Tidligere helårsbolig	Tidligere våningshus	I alt
Utenfor	29,8	13,9	10,4	28,5
Sone II (D-sone)	4,3	4,6	6,2	4,4
Sone III	33,2	29,2	36,7	33,3
Sone IV	32,6	52,2	46,7	33,8
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Basis (N)	(410 289)	(13 256)	(18 982)	(442 527)

Kilde: Matrikkelen, bygningsdelen

7.2.6 Fast bosetting i fritidsboligen

På dette området er det lite statistikk å basere seg på. Det er imidlertid en del undersøkelser der fritidsboligeier er spurt om dette er en aktuell problemstilling (jfr. Tabell 30), men resultatene er vanskelig å sammenlikne, framfor alt fordi både formål og spørsmålsstilling har variert. Ingen av undersøkelsene gir resultater som tilsier stort omfang av bruksendringer i nær framtid. Det er særlig i eldre hytteområder nært (de større) byene der dette har vært registrert til nå, og da som et resultat av byvekst og kommunikasjonsutvikling. "Problemet" i mange av kommunene som omfattes av det distriktpolitiske virkeområdet er at det foregår en omvandling av tidligere permanentboliger til fritidsboliger. Det er imidlertid to ulike prosesser: I områder som er attraktive rekreasjonsområder blir permanentboliger kjøpt opp og brukt til fritidsboliger. I marginale områder med fraflytting og begrenset boligmarked, kan man, enten som utflytter eller arving, plutselig "befinne seg" som eier av en fritidsbolig mer eller mindre ufrivillig.

³⁹⁰ <https://www.slf.dep.no/no/eiendom-og-skog/eiendom/konsesjon/regelverk/Kommunale+forskrifter+etter+konsesjonsloven+%C2%A7+7.2539.cms>

³⁹¹ Det utgjør 15 prosent av kommunene, og trolig en enda mindre andel av befolkningen.

Tabell 30: Spørsmål om fritidsboligeier vurderte fast flytting til fritidsboligen i nær framtid.

Kunne du tenke deg i løpet av de neste 3 til 5 år å bosette deg i fritidshuset?	Rendalen	Gausdal	Nord-Aurdal
	%	%	%
Svært sann synlig	0,9	0,9	0,6
Trolig	1,4	1,2	0,8
Kanskje	8,2	6,9	6,2
Neppe	17,8	22,0	20,8
Ikke sannsynlig	71,8	68,9	71,5
Gør det allerede		0,2	0,2
Basis (n, fra-til)	(558-572)	(571-584)	(623-642)

Kilde: Ericsson, Birgitta og Reidun Grefsrud (2005): *Fritidshus i innlandet*

Kunne du tenke deg att bosette deg i kommunen/sted Øyfjell	(Vinje i T) %
	5
Basis (n)	(180)

Kilde: Nordbø, Ingeborg (2008): *Hyttefolk = nyttefolk?*

Det er også gjennomført en enkel undersøkelse (Arnesen og Overvåg 2006) blant norske kommuner med utgangspunkt i denne typen problemstillinger. Hovedfokus var omfanget av bruksendringer mellom fritidsbolig og bolig, og mulige ulemper eller positive effekter kommunene måtte se i tilknytning til bruksendring. Selv om bare litt over halvparten av kommunene svarte (227 kommuner, 53 prosent), så kan svarene bidra til å kaste litt lys over en situasjon som fortsatt er dunkel.³⁹²

Totalt er det pr 2010 registrert om lag 30 000 tidligere helårsboliger og våningshus som brukes som fritidsbolig (jfr. Tabell 31). Det utgjør 7 prosent av den samlede bestanden, like mye som i 2004. Nordland har den høyeste andelen med 2 prosent av alle fritidsboliger registrert som tidligere helårsboliger i 2010. Den *motsatte* formen for bruksendring, dvs. fra fritidsbolig til helårsbolig inneholder matrikkelen ikke noen opplysninger om.

³⁹² Undersøkelsen ble gjennomført i 2005.

Tabell 31: Fritidsboliger i Norge etter bygningens opprinnelse.

	År 2004	År 2010
GAB-registrerte fritidsbygninger i alt	396 000	429 000
- herav tidligere helårsboliger/våningshus	27 000	30 000
	369 000	399 000
- herav opprinnelige fritidsboliger		

Kilde: GAB/SSB, Arnesen og Overvåg 2006.

En kan tenke seg tre typer prosesser som driver bruksendringer i begge retninger, men det er i dag ingen samlet oversikt over utviklingen.

"I områder som for tiden er attraktive for fritidsboliger kan man kanskje forvente at flere søker om å gjøre helårsboliger om til fritidsboliger.

I områder som tidligere har vært gjennom en periode med utvikling av en fritidsboligstand, men som nå er "tatt igjen" av byvekst eller andre utviklingstrekk som gjør det aktuelt å bo fast, kan man forvente økende volum på bruksendringer.

I områder som er gjennom en allmenn sentraliseringsprosess, kanskje koblet med rasjonalisering i primærnæringer og annet næringsliv - typisk "utkantsituasjon" - og som derfor har en økende bestand av boliger som ikke lenger brukes av eierne som fast bolig – eller som ikke kan selges til en akseptabel pris - kan man forvente et økt volum av bruksendringer."³⁹³

7.2.7 Distansearbeid og arbeidspendling

Det er lite kunnskap om hvor utbredt denne typen bruk av fritidsboligen er. Potensialet er på mange måter betinget av type arbeid, tilgjengelige fasiliteter og standard på fritidsboligen. Det er dessuten to potensielle "arbeidsformer" som kan være aktuelle fra fritidsboligen: a) å ta med konkret arbeid/arbeidsoppgaver til fritidsboligen og som da utføres der; og b) å "holde kontakt med arbeidsplassen", dvs. mer å være tilgjengelig, men uten nødvendigvis å utføre konkrete eller vanlige arbeidsoppgaver.

De fleste fritidsboligeiere legger stor vekt på fritids- og rekreasjonsfaktorer som motiver for eie og bruk av fritidsboligen. Det er likevel en dimensjon som vektlegges som ikke primært er forankret i forhold som har med fritid å gjøre, men med økende (krav til) fleksibilitet i samfunnet, herunder eierens profesjonelle liv. Denne faktoren legger vekt på muligheten til å finne smidige overganger eller kombinasjoner mellom arbeid og fritid på en måte som ikke tidligere har vært aktuell i tilknytning til hyttelivet. Det gjelder muligheten til å holde kontakt med arbeidsplassen og å kunne utføre profesjonelle arbeidsoppgaver under opphold i fritidshuset. Denne dimensjonen representerer forhold som med tida er blitt mer framtrødende i offentlige debatter om bl.a. lokal næringsutvikling, men som ikke tidligere har vært empirisk dokumentert. Den er også et resultat av at stadig flere fritidshus bygges med høy standard og god tilgjengelighet. God teknisk standard tillater større grad av bekvemmelighet under oppholdene og utvider brukstida, samt muliggjør bruk av elektrisk og elektronisk utstyr.

³⁹³ Arnesen, T. og K. Overvåg (2006): "Mellom fritidsbolig og bolig. Om eiendomsregistrering og bruksendring".

7.2.8 Faktorer som begrenser bruken

Det er store forskjeller i hvor mye fritidsboligene brukes etter tilgjengelighet og standard (jfr. Figur 13). Lav teknisk standard, dvs. uten innlagt vann eller strøm (heller ikke solcellestrøm), har betydning for bruksintensiteten, men primært vinterstid. Mens det på årsbasis kan registreres differanser på opptil 40 bruksdøgn, kan 30 av disse tilbakeføres til differanser i bruk vinterstid. De fritidsboligene med høyest standard og vinterbrøytet veg brukes mest.

Sesongstrukturen er naturlig nok en vesentlig faktor som påvirker bruksintensitet, og bruken er preget av store svingninger. Påska og sommerferien er de store bruksperiodene, men også jula har betydelig trafikk, men er mer avhengig av standard og tilgjengelighet (jfr. Figur 14). De fritidsboliger som brukes vinterstid er jamt over større og har altså høyere standard enn bestanden som helhet.

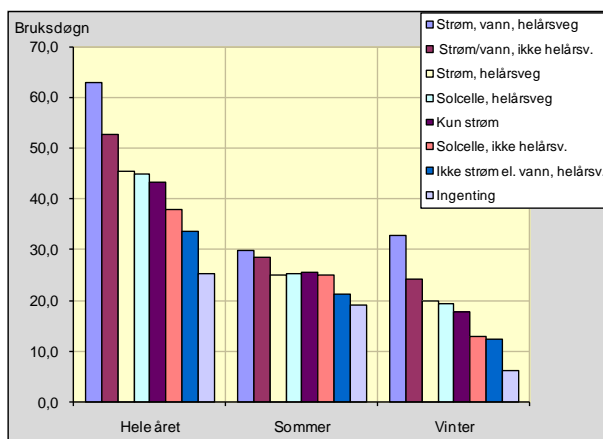
Velvin m.fl. (2000)³⁹⁴ har beregnet hvor mye reisetida mellom hjemsted og fritidsbolig betyr for bruken av denne. De har funnet at for hver ekstra time i reisetid reduseres antall dagsbesøk med 2 besøk og antall kort-/helgeturer med 1,6 turer pr år. Dette betyr også at utviklingen i kommunikasjoner (les: veg- og broutbygging) betyr mye for både utvidelse av aktuelt/potensielt utbyggingsområde, men også for utnyttelsen av eksisterende enheter. I norsk sammenheng er privatbilen nesten alenerådende som transportmiddel i forbindelse med bruk av fritidsboliger.³⁹⁵

Begrensende faktorer oppsummert:

- lav teknisk standard
- dårlig vegtilgjengelighet lokalt
- lang reiseavstand fra hjemstedet, særlig viktig for kortere opphold/helgeturer
- lengde og tidsfesting av skoleferier og vanlige fri-/ferieperioder

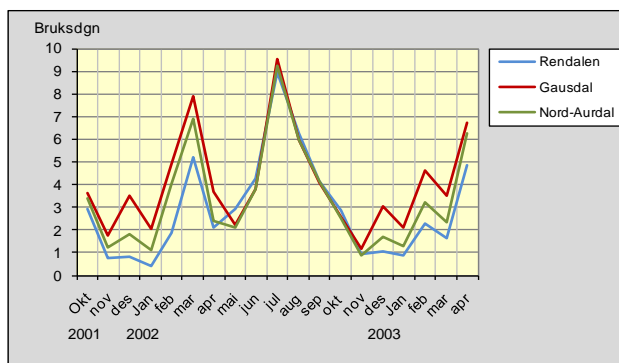
³⁹⁴ Velvin, J., E. Drag og L. Soltvedt (2000): *En kartlegging av hytteturisme som ledd i utvikling av bærekraftige bygdesamfunn. En rapport fra hytteundersøkelsen i Sigdal og Krødsherad kommuner.*

³⁹⁵ Vågane, L.(2006): *Daglige fritidsaktiviteter, hytte- og båtliv og svenskehandel. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005.*



Figur 13: Bruksdøgn pr fritidsbolig etter teknisk standard og vegtilgjengelighet (Gausdal, Rendalen og Nord-Aurdal kommuner)

Kilde: Ericsson, Birgitta og Reidun Grefsrud (2005): *Fritidshus i innlandet*



Figur 14: Bruksdøgn pr fritidsbolig etter måned. Gausdal, Rendalen og Nord-Aurdal kommuner

Kilde: Ericsson, Birgitta og Reidun Grefsrud (2005): *Fritidshus i innlandet*

7.2.9 Etterspørsel etter varer og tjenester

Den økte kommunale interessen for fritidsboliger bunner i deres potensial for næringsutvikling og sysselsetting. Potensialet ligger både i det faktum at fritidsboliger nå bygges med boliglik standard og finansiering, og at en gjennom (de nye) eiernes bruk får økt etterspørselspotensialet etter lokale varer og tjenester.

Varer og tjenester som etterspørres i *bygge- og oppføringsfasen*, og hvor den etterspørselen rettes geografisk, fins det lite systematisk kunnskap om. Det er likevel klart at tilbudet lokalt vil være avgjørende for hva som er potensielt mulig. Hvor mye som vil tilfalle det lokale næringslivet er avhengig av mange forhold.³⁹⁶

- *Omfang og utbyggingstakt*, vil være avgjørende for i hvilken grad lokale aktører har kompetanse og kapasitet til å konkurrere om anbud.
- Valg av *ferdighus eller snekkeroppsetting* vil ha betydning for hvor store og hva slags underleveranser som potensielt vil kunne komme lokale håndverkere og leverandører til gode.

³⁹⁶ Ericsson, B., T. Arnesen og M. Vorkinn (2010): *Ringvirkninger av fritidsbebyggelse*.

- *Valg av total- eller delentrepriser* vil ha innflytelse på hvem som kan legge inn anbud, og i stor grad hvordan den geografiske fordelingen av jobber kan bli.
- *Lokalt næringslivs struktur og størrelse* vil i stor grad bestemme hva som er mulig å dekke av lokale bedrifter.

Transportøkonomisk institutt har gjort noen sjablonmessige beregninger (regneeksempler) i enkelte kommuner over hvor mye av verdien av utbyggingen (gjelder altså bare nybygg) av fritidsboliger som blir hentet i egen kommune. En slik framgangsmåte gir relativt store variasjoner mellom kommuner. Det foreligger eksempler fra Voss, Hol og Hemsedal kommuner. I Voss og Hemsedal ble ca to tredjedeler av de samlede inntektene som genereres i forbindelse med utbygging av fritidsboliger værende i egen kommune, i Hol var tilsvarende tall om lag en tredjedel.

De største forskjellene syns å kunne tilbakeføres til organiseringen av utbyggingene, dvs. i hvilken grad det er lokale som står for utbygging og salg eller om man slipper til store aktører som kjøper opp utbyggingsområder og tar ut fortjenesten av utviklingen. Dette er imidlertid ikke systematisk undersøkt.

Etterspørselen fra 'driftsperioden' kan de deles i to:

- de oppholdsbedingede utgiftene og
- "faste utgifter", anskaffelser og større bygge-/renoveringsprosjekter.

Oppholdsbedingede utgifter

De oppholdsbedingede utgiftene retter seg først og fremst mot varehandelen, samt noe mot aktivitetsanlegg der det fins (Tabell 32). Den lokale andelen er primært bestemt av det lokale tilbudet, og, når det gjelder handel, tilbudet undervegs mellom hjemsted og fritidsbolig.

Når det gjelder de oppholdsbedingede utgiftene, er mat- og dagligvarer uten tvil største utgiftspost. Hvor mye av det samlede forbruket som blir lagt igjen lokalt er helt avhengig av det lokale tilbudet og fritidshusenes lokalisering. Denne andelen kan neppe styres direkte, men det er mulig å legge forholdene mest mulig til rette for at det skal være aktuelt, attraktivt og enkelt for fritidsboligeierne å bruke lokale tilbud. Det er særlig to forhold som vil være avgjørende:

- avstand og tilgjengelighet til lokalt handelssenter
- bredde og dybde (utvalg) på det lokale handelstilbudet

Dersom kommunen har store handelslekkasjer (også) fra egen befolkning, er det i første omgang ingen grunn til å vente at evt. fritidshuseiere gjennom sine innkjøp kan oppveie dette. Tilreisende, enten det er turister eller fritidshusbeboere, har det samme handlemønsteret som fastboende.³⁹⁷ Det er imidlertid eksempler på at handelstilbudet gradvis kan utvikle seg i bredden og dybden hvis volumene av tilreisende er tilstrekkelig store. For butikktilbud som går på marginalene, vil et hvert tilskott av kunder være viktig.

³⁹⁷ Hansen, J.C.(1994): "Turismens betydning for økonomi og beskjeftigelse i regioner og lokalsamfund - metoder og foreløbige resultater"

Tabell 32: Oppholdsbedingede utgifter, ferieopphold, etter utgiftspost, sesong og kommune. Prosent.

(NB. Tallene er ikke direkte sammenliknbare. Se resp. undersøkelse for metodetilnærming)

Utgiftspost	Sigdal*	Krødshera d*	Rendalen**		Gausdal**		N-Aurdal**		Sjusjøen***	
	Som og vin	Som og vin	Som	vin	Som	vin	Som	vin	Som	Vin
Mat-/dagligvarer	58	50	61	59	66	63	59	63	61	65
Bensin ol./bilrep.	13	13	12	16	10	6	12	7	5	5
Fritidsaktiviteter	8	19	5	8	6	12	7	7	10	13
Andre opph.bet	21	18	21	19	19	17	23	23	25	18
I alt	100	100	99	102	101	98	101	100	101	101
Basis (kr/n)****	(158,-/888)	(262,-/236)	(99,- /104)	(63,- /124)	(105,- /11)	(83,- /158)	(117,- /133)	(91,- /143)	(2009 ,-/70)	(2516 ,-/70)

Kilder: (1) Ericsson, B. og R. Grefsrud (2005): *Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter*, ØF(2) Flognfeldt, Thor jr (2004): *Hytteundersøkelsen på Sjusjøen 2004*, upublisert rapportmanus.(3) Velvin, J, E. Drag og L.P.Soltvedt (2000): *En kartlegging av hytteturisme som ledd i utvikling av bærekraftige lokalsamfunn*, HiBu.

* Pr. døgn pr. fritidsbolig (dvs. pr. bruksdøgn), 1996

** Pr. person pr. døgn (dvs. pr. persondøgn), 2003

*** Pr. fritidsbolig og ferieuke, 2004

**** Det er uklart hvordan innenbygds boende er registrert på Sjusjøen, ellers er de trukket ut av beregningene.

"Faste utgifter" anskaffelser og større bygge-/reoveringsprosjekter

Som faste utgifter har vi valgt også å gruppere kostnader som betales "pr. år", selv om f.eks. fyringsutgifter, brøyte- og p-avgifter også er avhengig av bruken av fritidshusene. I detaljhandel går en svært stor andel av omsetningen ut av området igjen i form av varekjøp, og det tilføres altså liten merverdi til produktet i detaljhandelsbedrifter. I bygg- og anleggssektoren er verdiskapingen større, da innslaget av tjenester, og dermed "foredlingen" av sluttproduktet, utgjør en større del av prisen kundene betaler. En krone brukt i bygg/anlegg er derfor mer verdt lokalt enn en krone brukt i matbutikken/detaljhandelen.

I de tidligere refererte undersøkelsene brukes omlag kr. 10 000 til 15 000 NOK årlig til anskaffelser (kapitalvarer, ol.) og bygningsmessige arbeider. Ca 40-50 prosent av dette beløpet er estimert å komme bygg- og anleggssektoren tilgode, og utgjør et lokalt potensial. De faste utgiftene går framfor alt til fyring (strøm, gass, ved) og faste kostnader som forsikring - disse utgjør 75-90 prosent av de årlige utgiftene på 5 000 til 10 000 NOK og representerer utgifter som i stor grad går ut av den lokale økonomien, med unntak av ved. Kommunale avgifter, brøyte- og p-avgifter utgjør alt i alt relativt små beløp.

7.2.10 Sysselsettingseffekter

Det er gjennomført lite empiriske undersøkelser over hvilke sysselsettingseffekter som fritidsboligene kan bidra til. Ericssons & Grefsruds (2005)³⁹⁸ konklusjon er at

"... eierne av velutstyrte hytter med full teknisk standard, helårsvei og beliggenhet nær alpinanlegg bruker mer penger i fritidsboligkommunen enn eierne av enklere hytter. Det er likevel slik at den relative næringsmessige betydningen av hytter kan være vel så høy i et område med hytter med enklere standard [Rendalen] dersom det bare er mange nok hytter." Dette er illustrert i Tabell 33 nedan.

³⁹⁸ Ericsson, B. og R. Grefsrud (2005): *Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter*.

Tabell 33: Anslag lokaløkonomiske effekter – kommunevis (2002-priser).

	Rendalen	Gausdal	Nord-Aurdal
Antall hytter pr 1.1.05	2299	2043	3869
Fritidsboliger i % av folketallet	109,0%	33,0%	60,0%
Andel med fast strøm el. høyere standard	30,6%	53,4%	47,7%
Vekst i tallet på fritidsboliger 1997-05	12,0%	37,0%	10,0%
Persondøgn pr. fritidshus	110	154	136
Anslag kjøp kr. pr hytte – eksisterende fritidshus	20.000	34.000	31.000
Anslag direkte syss.virkn – eksist. fritidshus (antall sysselsatte)	23	35	65
Anslag direkte syss.virkn – nye fritidshus* (antall sysselsatte)	6	62	19
Anslag totale virkninger (nye og eksisterende) inkl ringvirkninger** (antall sysselsatte)	35	127	108
i % av sum sysselsetting	5,0%	6,0%	3,0%

Kilde: Ericsson B og Grefsrud R (2005) *Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter*

* Utbyggingstakten (antall nye fritidshus) er basert på gjennomsnittlig utbyggingstakt/år i perioden 2002-2005.

** I de totale sysselsettingsvirkningene er ringvirkningene estimert for regionen, på grunn av beregningsteknikken. De direkte virkningene er kommunetall, mens ringvirkningenes sysselsettingseffekt dermed vil være mindre i den egne kommunen og også komme resten av regionen til gode.

I tabell Tabell 34 beskrives karakteristika ved fritidsboligen i Ericsson & Grefsrud (2005)³⁹⁹ undersökning, av betydning for omfanget av bruk og forbruk i tilknytning til fritidsboligen.

³⁹⁹ Ibid.

Tabell 34: Egenskaper ved fritidsboligen av betydning for bruk og forbruk

	Antall bruksdøgn	Forbruk pr persondøgn	Faste utgifter	Anskaffelser/ vedlikehold
Vann og strøm-standard	Ja – særlig vinter	Ja	Ja	Ja
Veitilgjengelighet	Ja – særlig vinter	Ja- særlig vinter	(Ja)	(Ja)
Antall kvadratmeter	(Ja)	Nei	Ja	Ja
Antall senger	Ja	Nei	Ja	Ja
Byggeår	Ja (før/etter 1995)	Nei	Ja (Før/etter 1995)	Ja (Før/etter 1995)

Kilde: Ericsson, B og Grefsrud R (2005): *Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter*.

7.2.11 Fritidsboende - nye band mellom by og land?

”Flerhushjem” og ”rekreativ pendling” er begreper som nå er på veg inn for å beskrive et samfunnsfenomen knyttet til de nye fritidsboligene, nemlig at moderne høystandards fritidsboliger er et bedre utgangspunkt for å drive andre fritidsaktiviteter enn huset som brukes som ”arbeidsbolig”.⁴⁰⁰ Det er på mange måter dette som finske fritidsboligkommuner har grepet fatt i og prøver å få utnyttet i positive og organiserte former.⁴⁰¹ I Telemark, Tinn og Vinje kommuner søkes også å få hyttefolk til å bli ”nyttefolk”, gjennom å prøve å knytte de nærmere til fritidskommunen og andre aktiviteter.⁴⁰²

Fritidsboligeiere har et mer permanent forhold til sin fritidskommune enn mobile turister selv om de ikke oppholder seg der hele tida. Mange kommuner har utviklet sine utmarksområder til oppholdssted for nye fritidsbeboere, som også ”hører til” i fritidskommunen. Dette er likevel ikke et nytt fenomen. Det er omfanget det har fått i dag som er nytt.⁴⁰³

7.2.12 Faktorer som påvirker folks valg av SH og lokalisering

Friluftsliv som motiv for å eie og bruke fritidshus for nordmenn er belyst i flere undersøkelser. Friluftsliv er likevel ikke et homogent begrep, eller enerådende som motivasjonsfaktor. Østlandsforskning gjennomførte i perioden 2001 til 2003 en

⁴⁰⁰ Arnesen, T, Overvåg, K., Skjeggedal, T. and Ericsson, B. 2011 ”Transcending Orthodoxy: Multi-house Home. Leisure and the Transformation of Core – Periphery relations”, Skjeggedal, T., K. Overvåg, T. Arnesen og B. Ericsson (2009), ”Hytteliv i endring”.

⁴⁰¹ Inrikesministeriet (2006). Skärgårdsdelegationen: *Fritidsinvånarnas delaktighet i kommunernas beslutsfattande*

⁴⁰² Nordbø I (2008). Huvudresultater fra rapporten *Hyttefolk=nyttefolk*, et samarbeidsprosjekt mellom Vinje og Tinn kommuner og Telemark Fylkeskommune i fjellregionsamarbeidet i Telemark.

⁴⁰³ Det er ikke lengre en liten, velstående elite som har tilgang til fritidsbolig. Antall fritidsboliger er mer en doblet siden 1970.

undersøkelse blant fritidshuseiere i Rendalen, Gausdal og Nord-Aurdal.⁴⁰⁴ Gjennom faktoranalyse av 20 motiver for å eie fritidshus, kom en fram til fem faktorer:

1. Den moderne rekreasjonsutøver (vektlegger alpinanlegg, golfbaner, badeanlegg, fornøyles- og kulturtilbud og spisesteder)
2. Den tradisjonelle friluftslivsutøver (vektlegger turgåing og langrennsskiløping, nærhet til høyfjellsområder)
3. Den sosialt forankrede fritidshuseier (vektlegger å ha familie/slekt/venner i lokalsamfunnet/barndomsminner)
4. Den høsteorienterte friluftslivsutøver (vektlegger jakt- og fiskemuligheter)
5. Den fleksible profesjonsutøver (vektlegger å kunne jobbe på/fra fritidsboligen)

Det viste seg å være godt samsvar mellom motivdimensjoner og hvilket sted folk hadde valgt å ha fritidsbolig. Det viste seg også å være klare sammenhenger mellom de fem motivdimensjonene og standard på fritidsboligene. Særlig de moderne har i svært stor grad alle bekvemmeligheter når det gjelder vann, avløp og strøm, men også blant tradisjonelle eiere er det mindre sannsynlighet for å finne enkle fritidsboliger uten innlagt vann og strøm.

Resultatene viser at friluftsliv og rekreasjon er viktige motiver for eie og bruk av fritidsboliger, men at friluftsliv og rekreasjon ikke kan behandles som et enhetlig fenomen. Undersøkelsen viser at eierne vektlegger forskjellige dimensjoner ved rekreasjon og friluftsliv vekt ved anskaffelse av og eierskap til fritidsboligen. Det fins også andre undersøkelser som har funnet at ulike motiver, preferanser og sosial situasjon tillegges vekt, og at lokaliseringssteder velges ut fra det enkelte steds komparative fortinn på det aktuelle området.⁴⁰⁵

7.2.13 Nuläge i forskning och policydebatt

De mest aktuelle forsknings- og policyspørsmålene knytta til second homes i Norge kan deles i tre hovedkategorier:

Natur, landskap og ressurser

Vurdering av konsekvensene av utbygging av second homes for natur og landskap og planlegging som redskap for å håndtere disse konfliktene, har helt siden 1960-tallet vært dominerende i norsk planleggings- og forvaltningspraksis.⁴⁰⁶ Likevel er det fortsatt slik at utbygging av second homes fører til reduksjon av store, sammenhengende naturområder, som bidrar til å skape konfliktsituasjoner med andre bruksområder og verneformål.

Siden 1980-tallet er de fleste nye second homes bygd ut i konsentrerte felt, både av hensyn til utbyggingskostnader og for å redusere naturinngrep. Det reduserer arealbruken til

⁴⁰⁴ Ericsson, B. og R. Grefsrud (2005): *Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter.*; Ericsson, B. (2006): "Fritidsboliger – utvikling og motiver for eierskap".

⁴⁰⁵ Se t.ex. Velvin, J.(2006). *En kartlegging av hyttebasert reiseliv i Trysil som ledd i økt lokal verdiskaping*, (Velvin 2006) och Kaltenborn, B.P., T. Bjerke, C. Thrane, O. Andersen, C. Nellemann og N.E. Eide (2005): *Holdninger til hytteliv og utvikling av hytte-områder. Resultater fra en spørreskjemaundersøkelse.*

⁴⁰⁶ St.meld. nr. 21 (2004-2005)

second homes, men gjør bebyggelsen mer eksponert og synlig og gir nye utfordringer for lokalisering og utforming av felt og bygninger, som ennå i liten grad er diskutert.⁴⁰⁷

Helt siden 1950-tallet har det vært vern mot utbygging i strandområdene gjennom lovgivning. Likevel har det foregått en omfattende byggevirksomhet gjennom dispensasjoner i 100-meters beltet fra sjø og vassdrag. I år 2011 ble det innført nye Statlige planrestriksjoner for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen⁴⁰⁸. Kysten deles i tre soner med strengest vern i sentrale områder der presset på arealer er størst.

Planlegging, forvaltning og tjenester

Det har i flere tiår vært betydelig oppmerksomhet i kommunene om mulighetene for næringsutvikling i fjellområdene, også knytta til second homes utbygging. Dette har til dels vært i strid med statlig vernepolitikk, men gjennom den såkalte "Fjellteksten"⁴⁰⁹ ble det fra regjeringen lagt opp til økt turistmessig bruk av fjellområdene, inkludert utbygging av second homes, men uten at det samtidig ble gjort noe med vernebestemmelsene. Hvordan disse nye ambisjonene skal kunne gjennomføres i praksis, gjenstår fremdeles å se.

Boplikt i områder som er attraktive for second homes, for å hindre at tidligere boliger blir omsatt som second homes, og på den andre sida, muligheten for omgjøre høystandard second homes til bolig, er problemstillinger som blir diskutert, særliggjelder det boplikt i attraktive områder. Det registrerte omfanget av søknader til kommunene om bruksendring har imidlertid beskjedent omfang⁴¹⁰

Både kommunehelseloven og pasientrettighetsloven gir personer rett til nødvendig helse- og sosialhjelp i den kommunen personen oppholder seg, uavhengig av i hvilken kommune personen er registrert som bosatt. Det kan gi store belastninger på helse- og sosialtjenesten i kommuner med mange second homes. Ennå er omfaget av dette ingen stor utfordring for kommunen. Kommunene forventer at omfanget sannsynligvis vil øke, og det blir i noen grad diskutert hvilke tiltak det kan gi behov for⁴¹¹.

Samfunnsendring

De samfunnsmessige virkningene av økt utbygging og bruk av second homes er i liten grad diskutert eller vurdert. Planlegging og forvaltning i Norge følger ennå langt på vei prinsipper utvikla på 1960-tallet, mens selve fritidsboligen og dens bruk har gjennomgått til dels store forandringer. Den tradisjonelle hyttebruken står fortsatt sterkt, men kanskje så mange som 200 000 hushold eier nå en fritidsbolig med boligstandard. Fritidsboligen(e) og helårsboligen ikke nødvendigvis ei rangordning, men kan ha ulike funksjoner. Hjemmet består av flere boliger på ulike steder som til sammen konstituerer flerhushjemmet⁴¹². Flerhushjemmet bryter med de fleste forvaltningsordninger, som jo er sterkt knytta til bolig (og bare ei boligadresse). De lokaldemokratiske utfordringene det kan gi i vårt

⁴⁰⁷ Skjeggedal, T., K. Overvåg, T. Arnesen og B. Ericsson (2009): "Hytteliv i endring", Haslum, H. (2011): "Arkitektonisk regimeskifte innenfor hyttefeltplanlegging",

⁴⁰⁸ Miljøverndepartementet (2011): *Statlige planrestriksjoner for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*

⁴⁰⁹ St.prp. nr. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*

⁴¹⁰ Arnesen, T. og K. Overvåg (2006): "Mellom fritidsbolig og bolig. Om eiendomsregistrering og bruksendring".

⁴¹¹ Se eksempelvis Ellingsen, W., T. Hodne og S. Sørheim (2010): *Pleie- og omsorgstjenester for hytteboere*.

⁴¹² Arnesen, T., K. Overvåg, T. Skjeggedal and B. Ericsson (2012), "Transcending orthodoxy: the multi-house home, leisure and the transformation of core periphery relations".

representative demokrati, skattemessige spørsmål ved innføring av eiendomsskatt på second homes og velferdsaspekter for den enkelte husholdning knytta til denne utviklinga, er så langt lite studert.

7.2.14 Centrala rapporter, utvärderingar etc.

- Arnesen, T., B. Ericsson og S. Flygind (2002): "Fritidsboliger i Norge: Lokaliseringsmønster 1970-2002". Utmark (3), www.utmark.org.
- Buskerud fylkeskommune (2007): Framtidsrettet fritidsbebyggelse. Hytteveileder. Drammen: Buskerud fylkeskommune. (<http://www.hytteveilederen.no>).
- Ellingsen, W., T. Hodne og S. Sørheim (2010): Pleie- og omsorgstjenester for hytteboere. Prosjektrapport nr. 8/2010. Kristiansand: Agderforskning. http://www.agderforskning.no/reports/000pro_08_2010_hytteomsorg_intern.pdf
- Ericsson, B. (2006): "Fritidsboliger – utvikling og motiver for eierskap". Utmark (1), www.utmark.org.
- Ericsson, B. og R. Grefsrud (2005): Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter. ØF-rapport nr.: 06/2005. Lillehammer: Østlandsforskning. <http://www.ostforsk.no/rapport/pdf/062005.pdf>
- Farstad, M., J.F. Rye og R. Almås (2008): Fritidsboligfenomenet i Norge. Notat nr 11/08. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning. <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Regionalnytt/Reginalnytt%20nr.%2010%202008/Fritidsboligfenomenet%20i%20Norge%20-%20rapport.pdf>
- Kaltenborn, B.P., T. Bjerke, C. Thrane, O. Andersen, C. Nellemann og N.E. Eide (2005): Holdninger til hytteliv og utvikling av hytte-områder. Resultater fra en spørreskjema-undersøkelse. NINA Rapport 39. Lillehammer: Norsk institutt for naturforskning. <http://www.nina.no/Publikasjoner/Publikasjon.aspx?pubid=2418&Fra=P>
- Miljøverndepartementet (2005): Planlegging av fritidsbebyggelse. Veileder. T-1450. Oslo: Miljøverndepartementet. (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2005/t-1450-planlegging-av-fritidsbebyggelse.html?id=88355>)
- Overvåg, K. (2009): Second Homes in Eastern Norway. From Marginal land to Commodity. Doctoral thesis 2009:238. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology.
- Overvåg, K. og T. Arnesen (2007): Fritidsboliger og fritidseiendommer i omland til Oslo, Trondheim og Tromsø. ØF-notat nr. 04/2007. Lillehammer: Østlandsforskning. <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/042007.pdf>
- Skjeggedal, T., K. Overvåg, T. Arnesen og B. Ericsson (2009): "Hytteliv i endring". Plan (6): 42-49. (for tidsskriftet se: http://www.universitetsforlaget.no/tidsskrift/vaare/samfunnsvitenskap/zacv_plan)
- St.prp. nr. 62 (2002-2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003, s. 140 - 153 ("Fjellteksten"). (<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20022003/065/PDFS/STP200220030065000DDDPDFS.pdf>)

Taugbøl, T. (red.) (2001): Hyttebygging i Norge. En oppsummering og vurdering av ulike miljø- og samfunnsmessige effekter av hyttebygging i fjell- og skogtraktene i Sør-Norge. NINA Oppdragsmelding 709. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/oppdragsmelding/2001/709.pdf>

7.3 Sverige

7.3.1 Introduktion

Fritidsboende i Sverige är en del av det svenska kulturarvet. Redan i slutet av 1800-talet byggde städernas överklass sommarvillor, de så kallade grosshandlarvillorna i städernas utkantsområden.⁴¹³ Under de första decennierna av 1900-talet blev s.k. sportstugor populära. Denna utveckling förstärkte de geografiska mönster som skapades av den tidigare vågen, men spred samtidigt ägande till större grupper inte minst i urbana områden. Den stora expansionen av fritidsboende skedde dock under efterkrigstiden då bland annat statliga program ledde till en stark expansion av fritidshus i hela landet.⁴¹⁴

Idag finns ca 560 000 fritidshus i Sverige. Majoriteten byggdes som fritidshus men ett antal jordbruksfastigheter har omvandlats till fritidshus och de är inte minst de senare som utgör typbilden för svenska fritidshus, i synnerhet utomlands.⁴¹⁵

Under 1990-talet skedde en polarisering av fritidsboendet.⁴¹⁶ Fritidshus i fjällorter, längs kusten och i andra populära semesterområden har skapat stor efterfrågan och lett till höga prisnivåer medan priser i de övriga områdena snarare har stagnerat. Detta har lett till diskussioner huvudsakligen om de negativa effekter av fritidsboende i de samhällen där dessa är lokaliserade. I synnerhet i Norrland, men också i allt större utsträckning i andra delar av landet (Västkusten), försöker man dock idag att vända perspektivet och ser fritidshusägare som tillgång som kan bidra till regional utveckling och sysselsättning.⁴¹⁷

Diskussionen har varit särskilt intensivt kring utländska förvärv av fritidsboende som förklarades i samband med svenskt EU-inträde. Så var det under 1990-talet den tyska efterfrågan på fritidshus i Småland som skapade oro⁴¹⁸ medan en liknande utveckling idag kan ses i kommuner nära den norska gränsen och i synnerhet längs Västkusten, där det norska intresset inte bara ses som möjlighet utan också som skäl för prishöjningar som misstänks undantränga en eventuell inhemsk efterfrågan.⁴¹⁹ Idag ägs ca sex procent av alla fritidshus av personer bosatta utomlands. I synnerhet Smålandslänen, Blekinge och Värmland omfattas av denna utveckling. I Kronobergslän ägs ca 39 procent av fritidshusen huvudsakligen av danskar och tyskar, medan motsvarande tal för Värmland är 21 procent. Här är det dock norrmännen som dominerar. De äger idag också mer än 3 300 fritidshus i Västra Götalands län.

Än så länge syns ingen avmattning på det utländska intresset för svenska fritidshus, även om efterfrågeökningen har förskjutits från den tyska och danska till den norska marknaden.

⁴¹³ Nordin, U. (1993). *Fritidshusbebyggelse för skärgårdsbor? Studier av fritidsboendets betydelse för sysselsättningen i Blidö församling, Norrtälje kommun 1945-1987.*

⁴¹⁴ Müller D. (2010b) "Second homes in Sweden: between common heritage and exclusive commodity".

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ Müller, D.K. (2002b). "Second home ownership and sustainable development in northern Sweden".

⁴¹⁷ Müller D. (2010b) "Second homes in Sweden: between common heritage and exclusive commodity".

⁴¹⁸ Müller, D.K. (1999). *German Second Home Owners in the Swedish Countryside: On the Internationalization of the Leisure Space.*

⁴¹⁹ Berglund, C. (2005). "Ja, vi elsker dette landet og", Müller, D.K. (2010a). *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän: Resultat av en enkätundersökning.*

7.3.2 Definition av fritidshus

Ur ett lokalsamhälles perspektiv kan det finnas relativt bestämda uppfattningar om i vilka bostäder som bebos av permanentbefolkning (bofasta) och vilka bostäder som nyttjas som fritidshus eller second homes (SH). Ur ett myndighetsperspektiv är däremot frågan inte lika enkel att besvara när det gäller att kategorisera olika fastighetstyper. Begreppet fritidshus är, som vi ska se nedan, inte helt enkelt att fånga.

Tidigare använda begrepp som sommarstuga och fritidshus anses numera som alltför smala för att ge en rättvis bild av dagens nyttjande av SH. Numera är det vanligt att fritidshuset alltmer används under alla årstider i takt med att standarden höjs. På ett övergripande plan antyder benämningen second homes att detta handlar om en bostad som nyttjas mer eller mindre frekvent av människor som har sitt permanentboende (first home) någon annanstans. Som framgår i denna rapport varierar vistelsetidernas längd bl.a. beroende på stugornas belägenhet och standard. Detta faktum utgör dock ingen begränsande faktor. Däremot brukar inte hotellrum, pensionat, lägenheter, husbilar, husvagnar, husbåtar o dyl. räknas in i kategorin SH.

Fritidshus ur ett planeringsperspektiv

Frågan om definition av fritidshus ur ett planeringsperspektiv har belysts i doktorsavhandlingen *Fritidshuset som planeringsdilemma* framlagd förra året vid Blekinge Tekniska Högskola⁴²⁰. Det är första gången en analys ur ett svenskt perspektiv har gjorts av hur förarbeten och lagstiftning från 1947: års byggnadslagstiftning fram till ny plan- och bygglag 2010 har behandlat frågan om dubbel bosättning. En genomgång av rättsläget vid bygglov har också gjorts i samma avhandling, där kammarrättsdomar under tio år har analyserats. Enligt Persson har begreppet ”fritidshus” alltsedan 1960-talet och framåt fått en tvetydig innebörd i svensk bygg- och planlagstiftning. Beroende på vilken roll fritidshuset har tilldelats, som ”den andra bostaden” med andra egenskaper än den ordinarie, respektive ”utbytbar” med huvudbostaden, har fritidshuset uppfattats antingen som en ”komplementbostad” eller som en ”likvärdig bostad”.

De försök till definition som gjordes av 1960- och 1980-talens fritidsutredningar ledde inte till någon klarhet. Persson beskriver t.ex. att Fritidsboendekommittén, tillsatt år 1978, gjorde försök att definiera och särskilja bostäder för att underlätta för kommunernas planering av dubbel bosättning. Det grundläggande problemet som kommittén visade på, var att det fanns två helt olika principer utifrån vilka ett fritidshus definierades. Den ena principen användes inom planering och byggande och utgick från materiella förhållanden. Den andra principen utgick från fastighetsägarens egna uppgifter till skattemyndigheterna. En komplex bild framträdde angående hur fritidsbostäder användes i praktiken. Fritidsboendekommittén konstaterade alltså att det inte gick att dra någon tydlig gräns mellan fritids- och permanentbebyggelse, en uppfattning som kom att delas av PBL-kommittén år 2005⁴²¹.

Under 2000-talets första decennium tillsattes flera nya utredningar i syfte att genomföra förändringar av plan- och bygglagen. Persson (2011:129) beskriver hur fritidshusproblematiken inledningsvis behandlades som en fråga som inte kunde lösas inom plan- och bygglagens ramar och citerar utredningen Plan- och byggutredningens slutbetänkande år 2005:

⁴²⁰ Persson I,(2011) *Fritidshus som planeringsdilemma*.

⁴²¹ Ibid. Sid 129.

*”Omvandlingen av permanentbostäder till fritidshus och vice versa är en process som styrs av konjunkturen, befolkningsutvecklingen, bostadsmarknadens utveckling m.m. Att hitta lämpliga åtgärder för att motverka utvecklingen är en komplex uppgift som inte kan lösas inom ramen för PBL utan kräver en egen utredning. Kommittén har därför inte gjort någon närmare analys av förslagen som rör s.k. boplikt inom ramen för uppdraget”.*⁴²²

I det fortsatta arbetet med ett första förslag till ny plan- och bygglag föreslog regeringen att en definition av fritidshus skulle införas direkt i lagtexten: *”en byggnad som är avsedd att användas som bostad men inte som bostad för permanent bruk”*, en definition som remissinstanserna avvisade som alltför oklar och meningslös. Den lösning som regeringen då valde i propositionen, var att konstatera att frågan skulle behöva utredas på nytt i framtiden. Persson uppmärksammar också att socialtjänstens vistelsebegrepp och folkbokföringslagens tolkningar av dubbelt boende är under förändring.

Miljöbalkens reglering av kustzonernas riksintressanta områden utgår från att exploatering för fritidsbebyggelse ska begränsas, medan tätorternas utveckling inte ska hindras. Den problematik som uppkommer är hur kommunerna i praktiken ska kunna dra en gräns mellan permanent- och fritidsbebyggelse för att kunna upprätthålla lagstiftningens intentioner. I Perssons undersökning av tillämpningen i drygt sextio kustkommuner tycks det inte finnas någon entydig bild av hur dessa kommuner ser på fritidsbebyggelsens vara eller icke vara. De flesta kommuner tycks acceptera den legala konstruktionen i stort, men vissa kommuner ifrågasätter planeringsverktygens meningsfullhet och räckvidd. En del kommuner uttrycker tvivel om användningen av begreppet fritidshus överhuvudtaget är relevant, och denna uppfattning tycks ha ökat i de allra senaste översiktsplanerna. Den slutsats som Persson drar är att en gränsdragning mellan fritidshus och permanentbostäder inte är meningsfull utifrån plan- och bygglagstiftningen, utan regleras av andra lagar som skattelagstiftningen.

Definition av fritidshus ur ett statistiskt perspektiv

Som vi sett ovan i detta kapitel är det ingen enkel sak att klart definiera vad som är ett fritidshus. Ur ett statistiskt perspektiv behöver dock vissa avgränsningar göras för att möjliggöra framtagande av uppgifter om fritidshus. I denna rapport har följande avgränsningar gjorts för den statistiska beräkningen:

Definitionen av fritidshus är värderingsenheter med typkoderna

- 120 (småhus beläget på lantbruk)⁴²³
- 213 (småhus med byggnadsvärde < 50 000 kronor)
- 220 (småhus, helårsbostad)
- 221 (småhus, fritidsbostad)
- 222 (flera småhus med bostäder för mer än 2 familjer)

För samtliga typkoder räknas som fritidshus sådana fastigheter som saknar folkbokförd befolkning.

⁴²² SOU 2005:77.

⁴²³ När det gäller typkod 120 (småhus beläget på lantbruk) krävs också att lantbruket ej ska vara aktivt

Statistiska centralbyrån har i olika sammanhang använt en liknande avgränsning för att bestämma vad som är fritidshus.⁴²⁴

7.3.3 Återkommande undersökningar av fritidsboende

Det finns vid sidan om SCB-statistiken inga regelbundna undersökningar av fritidsboende i Sverige. SCB har under senare år på grund av den stora efterfrågan lämnat pressmeddelanden kring utländskt fritidsboende.

Den senaste vetenskapliga undersökningen av fritidsboende i Sverige genomfördes 2009.⁴²⁵ Regionala undersökningar av fritidsboende genomfördes i Norra Bohuslän 2009⁴²⁶ och delar av Västerbotten 2003.⁴²⁷ Därutöver finns ett antal mindre studier som berör huvudsakligen olika aspekter på fritidsboende. I detta sammanhang förtjänar Marjavaaras avhandling⁴²⁸ om undanträngning genom fritidsboende särskilt uppmärksamhet.

7.3.4 Nyttjande av fritidshus

Müller et al.⁴²⁹ anger 53 dagar som median och 71,1 dagar som medelvärde för nyttjande av fritidsbostaden (Tabell 35). Data är insamlat med enkät som skickades till 4 000 representativa fritidshusägarhushåll, 2 290 svar inkom vilket innebar en svarsfrekvens på 57,3 procent. I jämförelse med tidigare studier från 1960- och 1970-talet kan det konstateras att de sammanhängande vistelsetiderna blivit kortare. (Vistelser över 75 nätter har blivit färre medan kortare vistelsetider ökar under sommaren. Även antalet dagsbesök ökar).⁴³⁰ I enkäten ombads de svarande också att ge information om nyttjandet av eventuella andra fritidsbostäder. I detta sammanhang är antalet dock betydligt mindre och även vistelsetiden kortare. Studien ger ingen information om huruvida ägare av fler bostäder nyttjar husen på ett annat sätt. Resultaten bekräftar i stort tidigare studier.⁴³¹

Tabell 35: Hushållens användning av fritidsbostäderna (Sverige)

Period	Fritidsbostad 1				Fritidsbostad 2			
	Antal	Median	Medel	Std. Av.	Antal	Median	Medel	Std. Av.
Dec. - Feb.	1439	3	6.7	10.5	242	0	4.6	8.4
Mar. - Maj	1795	10	12.8	13.8	275	5	6.8	8.8
Jun. - Aug.	2040	30	39.4	27.9	309	10	14.4	17.4
Sep. - Nov.	1752	10	12.2	13.2	259	3	6.4	10.2
Summa		53	71.1			18	32.1	

Källa: Müller et al. (2010), s. 14

⁴²⁴ Se exempelvis Pressmeddelande från SCB 2009-04-17, Nr 2009:100.

http://www.scb.se/Pages/PressRelease___272461.aspx [2012-05-14].

⁴²⁵ Müller, D.K., U. Nordin & R. Marjavaara (2010). *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden: Resultat av en enkät bland svenska fritidshusägare 2009*.

⁴²⁶ Müller, D.K. (2010). *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän: Resultat av en enkätundersökning*.

⁴²⁷ Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarnen*.

⁴²⁸ Marjavaara, R. (2008). *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?*

⁴²⁹ Müller, D.K., U. Nordin & R. Marjavaara (2010). *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden: Resultat av en enkät bland svenska fritidshusägare 2009*.

⁴³⁰ Nordin, U. (2011). "Den stationära mobiliteten: fritidsboende i informationssamhället".

⁴³¹ Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarnen*.

7.3.5 Fritidshusets ursprung

Enligt en undersökning från 2010⁴³² är majoriteten av husen ändamålsbyggda fritidshus. Endast ett mindre antal är f.d. jordbruk och torp eller f.d. permanentbostäder.

Tabell 36: Fritidsbostädernas karaktär (Sverige)

Typ av bostad	Fritidsbostad 1		Fritidsbostad 2		Alla	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Ett f.d. jordbruk eller torp	254	11.6	59	15.4	313	12.2
Annan f d permanentbostad	135	6.2	36	9.4	171	6.7
Enskilt fritidshus	1756	80.4	253	65.9	2009	78.5
Lägenhet i boendeanläggning för fritidsbruk	2	0.1	13	3.4	15	0.6
Uthus eller ekonomibyggnad	5	0.2	6	1.6	11	0.4
Flerfamiljshus	3	0.1	4	1.0	7	0.3
Annat	21	1.0	12	3.1	33	1.3
Summa	2176	100.0	383	100.0	2559	100.0

Källa: Müller et al. (2010), s. 14

7.3.6 Omvandling av fritidshus till permanenthus

I en studie av fritidshusens ”permanentering” bedömer Müller & Marjavaara⁴³³ (2011) att ca 160 000 personer flyttade till fritidshus under perioden 1991-2005. Detta motsvarar ca 0,9 procent av alla flyttningar under denna tidsperiod. Per år betyder detta att ca 11 000 personer per år genomför en sådan flyttning. Tabell 37 nedan visar flyttningar till och från second homes i olika områden i Sverige under åren 1991-2005.

Tabell 37: Riktningar på second homes flyttningar i Sverige. I åldersgrupper, 1991-2005.

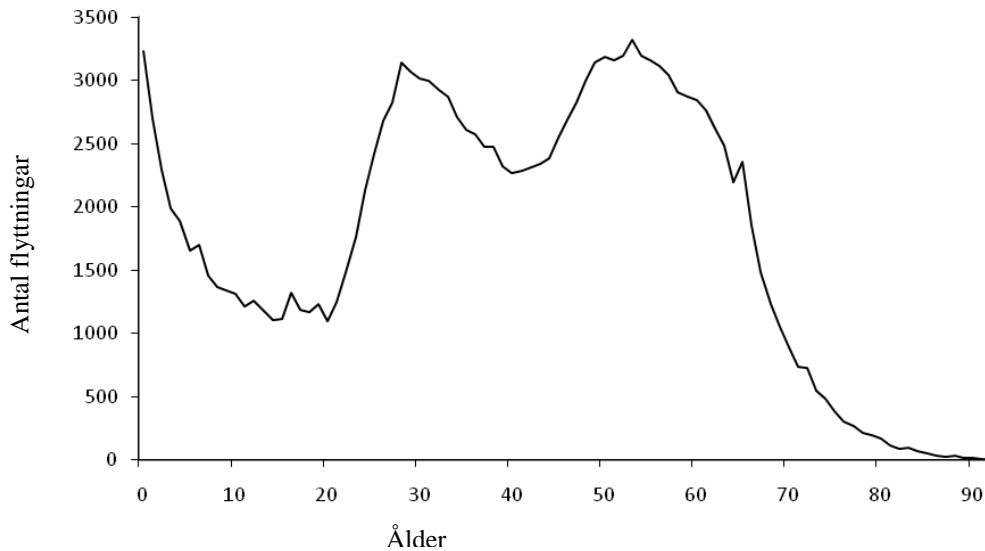
	<40 år		40+ år	
	Från	Till	Från	Till
Tätort (Urban core)	41.4% (N=33 375)	4.7% (N=3 790)	47.1% (N=39 255)	1.8% (N=1 510)
Tätort inland (Urban hinterland)	37.4% (N=30 100)	65.7% (N=52 928)	31.1% (N=25 881)	21.4% (N=17 867)
Landsbygdsområde n (Rural vicinity)	21.2% (N=17 111)	29.6% (N=23 868)	21.8% (N=18 179)	76.8% (N=63 938)
Totalt	100.0% (N=80 586)	100.0% (N=80 586)	100.0% (N=83 315)	100.0% (N=83 315)

Source: ASTRID, 2009.

⁴³² Müller, D.K., U. Nordin & R. Marjavaara (2010). *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden: Resultat av en enkät bland svenska fritidshusägare 2009.*

⁴³³ Müller, D.K. & R. Marjavaara (2011) ”From Second Home to Primary Residence”.

Gruppen migranter till fritidshus är i genomsnitt äldre än vanligt och visar upp olika flyttdestinationer. Medan de yngre hushållen flyttar till fritidshus nära storstadsområden tenderar äldre hushåll till att flytta till mer avlägsna landsbygder. Figur 15 visar individer som flyttat permanent till ett fritidshus som de tidigare ägt och som då var registrerat som fritidshus.



Figur 15: Åldersfördelning bland inflyttare till second homes i Sverige 1991-2005

Källa: ASTRID, 2009.

Enligt en studie från år 2010⁴³⁴ anger endast 67 (3,0 procent) av 2 207 svarande att de kommer att bosätta sig i fritidsbostaden. Ytterligare 322 (14,6 procent) menar att detta kanske kommer att ske. Hela 1 723 (78,1 procent) antyder att man inte planerar att bosätta sig i fritidsbostaden.

7.3.7 Distansarbete från fritidshuset

En tidigare studie från 2003 visar att en majoritet av fritidshusägarna inte ägnar sig åt distansarbete från sitt fritidshus.⁴³⁵ Studien visar att 1,3 procent av de svarande i Kvarkenområdet ägnar sig frekvent åt distansarbete, 6,8 procent ibland och 7,1 procent sällan. Majoriteten ägnar sig alltså aldrig åt distansarbete. Detta bör dock ses i samband med ålderstrukturen bland fritidshusägarna och tidpunkten för undersökningen. Observera att den aktuella undersökningen är gjord 2003, dagens mönster kan se annorlunda ut huvudsakligen på grund av utbyggd och mer tillgänglig teknik och infrastruktur. En annan aspekt är den allmänna sammanblandningen av arbete och fritid - är ett mobiltelefonsamtal arbete?

7.3.8 Begränsande faktorer för antalet vistelsedygn

Några svenska studier som direkt ställer frågan om vad som begränsar antalet vistelsedygn finns inte, däremot finns en undersökning från Norra Bohuslän om varför fritidshusägare

⁴³⁴ Müller, D.K., U. Nordin & R. Marjavaara (2010). *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden: Resultat av en enkät bland svenska fritidshusägare 2009.*

⁴³⁵ Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarken.*

inte flyttar till sina fritidsboenden.⁴³⁶ Fritidshusägarna fick ta ställning till ett antal alternativ till varför de inte vill bosätta sig permanent i sitt fritidshus. (Antalet svar ligger i intervallet 2 302-2 621).

Tabell 38: Skäl för att inte bosätta sig permanent i Norra Bohuslän.

(1 = inte alls viktigt – 5= mycket viktigt)	Medel	Std.av.
Hemma någon annanstans	3,9	1,3
Närhet till släkt och vänner	3,0	1,5
Kommunikation till och från orten	2,9	1,5
Bristande anpassning av huset till ålderdomen	2,7	1,4
Endast ett sommarområde	2,7	1,5
Tillgång till äldreomsorg, hälsovård etc.	2,7	1,4
Bibehållen delning mellan arbets- och fritidsmiljö	2,4	1,4
Brist på kulturutbud	2,3	1,3
Arbetsituationen	2,3	1,6
Faktorer i omgivningen (klimat, grannar etc.)	2,2	1,3
Pendlingsavstånd till arbetsplatsen	2,2	1,6
Behov för renoveringar	2,1	1,3
Brist på integration i lokalsamhället	2,1	1,2
Levnadskostnader	2,0	1,2
Höga skattenivåer	2,0	1,3
Tillgång till skolor, dagis, etc.	1,4	1,0

Källa: Müller 2010.

7.3.9 Efterfrågan av lokala varor och tjänster.

Müller⁴³⁷ påpekar att det är huvudsakligen handeln som gynnas av fritidshusägarna. Därutöver är det hantverkare som får uppdrag av fritidsboende, men detta sker relativt sällan. Även andra tjänster såsom tillsyn av fritidsbostaden, lokala restauranger och sjukvård används av en del av de svarande förhållandevis frekvent. Det kan också konstateras att det inte i första hand är bristande utbud som förhindrar konsumtionen av tjänster. Undantaget är biografier där mer än 20 procent av de svarande konstaterar att dessa inte finns i området. Mer än 10 procent påpekar samma sak för bibliotek, idrottsanläggningar, handel, tillsyn, restauranger och sjukvård. I detta sammanhang bör det påpekas att vad som upplevs som fritidsbostadsområdet definieras inom ramen för denna undersökning av de svarande själva och kan därför variera.

⁴³⁶ Müller, D.K. (2010). *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän: Resultat av en enkätundersökning.*

⁴³⁷ Müller, D.K., U. Nordin & R. Marjavaara (2010). *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden: Resultat av en enkät bland svenska fritidshusägare 2009.*

Tabell 39: Nyttjande av lokala tjänster i fritidsbostadsområdet

		Aldrig								Mycket ofta			
	Medel	1		2		3		4		5		Finns ej	
Hemtjänst	1,0	1834	90,3%	8	0,4%	2	0,1%			5	0,2%	158	7,8%
Bibliotek	1,5	1298	63,2%	173	8,4%	155	7,5%	60	2,9%	51	2,5%	269	13,1%
Idrottsanläggningar	1,6	1279	63,0%	166	8,2%	170	8,4%	68	3,3%	75	3,7%	226	11,1%
Handeln	3,7	293	14,0%	127	6,1%	283	13,5%	375	17,9%	767	36,7%	215	10,3%
Tillsyn av fritidsbo- staden (mot inbrott)	1,8	1166	57,3%	212	10,4%	205	10,1%	112	5,5%	96	4,7%	219	10,8%
Restauranger	2,1	645	31,3%	457	22,2%	440	21,4%	155	7,5%	49	2,4%	281	13,6%
Biografer	1,2	1270	62,2%	163	8,0%	63	3,1%	18	0,9%	3	0,1%	474	23,2%
Hantverkare	2,2	655	31,8%	521	25,3%	498	24,2%	189	9,2%	50	2,4%	134	6,5%
Offentlig transport	1,6	1253	61,5%	302	14,8%	161	7,9%	63	3,1%	48	2,4%	193	9,5%
Kyrkan	1,5	1249	60,8%	384	18,7%	135	6,6%	42	2,0%	21	1,0%	198	9,6%
Sjukvård	1,6	1003	49,0%	498	24,3%	216	10,5%	49	2,4%	8	0,4%	247	12,1%
Lokala hantverkare (ex. rörmokare)	2,2	619	29,7%	576	27,7%	488	23,4%	204	9,8%	57	2,7%	127	6,1%
Andra lokala tjänster (ex. gräsklippning)	1,2	1547	77,3%	145	7,2%	73	3,6%	37	1,8%	23	1,1%	162	8,1%

Källa: Müller et al 2010

7.3.10 Ekonomiska effekter av second-homes sektorn för lokalsamhället

Den senaste studien som belyser hur mycket ett hushåll i genomsnitt spenderar i ekonomiska termer kopplat till sitt fritidshusägande är Jansson & Müller (2003)⁴³⁸. De konstaterar att de finns skillnader beroende av var fritidshuset ligger i relation till urbana områden. I tabellen avser driftskostnader t.ex. el och vatten medan investeringar avser större ombyggnationer. Investeringskostnader anges summerade för åren 1996-2001.

Tabell 40: Drift- och investeringskostnader för fritidshus i Lycksele, Robertsfors och Tärnaby år 1996-2001

Euro	Lycksele	Robertsfors	Tärnaby
Driftskostnader/år	893	1254	1209
Investeringar 1996-01	1967	2481	1920

Källa: Jansson och Müller 2003

Frågan om sysselsättningseffekter är relativt sparsamt beskriven i svensk litteratur. I Müllers avhandling⁴³⁹ konstateras det att fyra tyska fritidshushåll konsumerar ungefär som en svenskt permanentboende genomsnittshushåll. I Jansson & Müller⁴⁴⁰ anges det att 2 065 fritidshus i Tärna församling motsvarar en konsumtionstillskott motsvarande 25 miljoner SEK. Liknande siffror för Lycksele är 22 miljoner SEK (1 580 fritidshus) och Robertsfors 120 miljoner SEK (1 622). För de senare kommunerna hamnar däremot endast 14 respektive 63 miljoner SEK i lokalsamhällen medan de övriga pengarna spenderas i regionala centra.

⁴³⁸ Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarken*.

⁴³⁹ Müller, D.K. (1999). *German Second Home Owners in the Swedish Countryside: On the Internationalization of the Leisure Space*.

⁴⁴⁰ Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarken*.

7.3.11 Fritidshusägares engagemang och delaktighet i lokalsamhället

Det tycks förekomma intensiva engagemang i olika föreningar och lokala nätverk bland fritidshusägare.⁴⁴¹ En majoritet av fritidshusägare är engagerade i en förening i fritidsbostadens omgivning. När det gäller det första fritidshuset svarar 1 350 (62,2 procent) att de är medlemmar i en förening. Fritidshusägare är aktiva i synnerhet i samfällighetsföreningar där också en relativ stor andel har styrelseuppdrag. Också hembygdsföreningar, byalag, jaktlag och fiskeföreningar samt ekonomiska föreningar skapar visst engagemang bland fritidshusägare. Bland övriga föreningar som fritidshusägare är medlemmar i utmärker sig framför allt båtklubbar och bryggföreningar, men här finns också snöskoterklubbar och ornitologföreningar.

Endast en del av de fritidsboende anger att de deltar i gemensamma lokala initiativ. Det är främst sociala aktiviteter och festligheter som lockar till deltagande. Mer än en tredjedel av de tillfrågade anger att de deltar i dessa aktiviteter. Andra lokala initiativ lockar betydligt färre fritidsboende. Bland de ej specificerade initiativen återfinns diverse kulturevenemang som konserter och marknader. Det förekommer också gemensamma städ- och underhållsinsatser.

7.3.12 Eventuella undanträngningseffekter

Marjavaaras avhandling⁴⁴² fokuserar på undanträngning, inte minst i Stockholms skärgård. Han kunde inte hitta några tecken på detta. I en enkätundersökning bland alla som flyttade från Sandhamn, ett av de områden som dåvarande Glesbygdsverket hade utpekat som i synnerhet utsatt för undanträngning, angav utflyttare andra skäl som snarare var relaterade till sociala och karriärrelaterade skäl.

7.3.13 Attraktionsfaktorer som påverkar människors val att äga ett fritidshus i ett bestämt område

De flesta studier⁴⁴³ anger samma motiv för fritidsboende oberoende av undersökningsområden. Avkoppling anges som främsta motiv för fritidsboende, följt av att kunna vistas i en naturskön trakt, för att umgås med familjen som kontrast till vardagsmiljön och för att utöva friluftsliv.

7.3.14 Nuläge i forskning och policydebatt

Folkbokföring och statistik

Müller och Hall⁴⁴⁴ tar upp frågan om hur en allt mobilare befolkning speglas i folkbokföring och statistik. De menar att folkbokföringen ger landsbygdskommunerna systematiska nackdelar eftersom människor delar sitt boende allt mer mellan olika platser. Dessa tankar återfinns också i statliga utredningen ”Se landsbygden!”⁴⁴⁵ En konkret politisk åtgärd för att åtgärda problematiken är införandet av en lokal fastighetsavgift år 2009 som åtminstone

⁴⁴¹ Müller, D.K., U. Nordin & R. Marjavaara (2010). *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden: Resultat av en enkät bland svenska fritidshusägare 2009*.

⁴⁴² Marjavaara, R. (2008). *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?*

⁴⁴³ Se exempelvis Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarnen*, Müller, D.K. (2010). *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän*, Müller, D.K., U. Nordin & R. Marjavaara (2010). *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden*.

⁴⁴⁴ Müller, D.K. & C.M. Hall (2003). ”Second homes and regional population distribution: on administrative practices and failures in Sweden”.

⁴⁴⁵ SOU 2006:101 *Se Landsbygden, myter, sanningar och framtidsstrategier*.

till viss del har potential att kompensera kommuner för de kostnader som förorsakas av fritidsboenden. Vid introduktionen minskades dock de statliga transfereringarna till kommunerna med samma belopp som intjänades genom avgiften. Detta innebär att reformen hittills huvudsakligen varit ett nollsummespel.

Strandskydd

Strandskyddsfrågor har behandlats översiktligt av Müller.⁴⁴⁶ Han menar att fritidsboende mycket väl skulle spela en viktig roll för regional utveckling, men att utvecklingspotentialen urholkas av stelbenta strandskyddsregler som utesluter undantag för fritidsboende. Detta menar han baseras på den felaktiga förnimmelserna att fritidshus ej bidrar till regional utveckling.

Effekterna av de nya strandskyddsbestämmelserna på fritidsboende kan ännu ej bedömas. Grundidén för reglerna är dock att undantag ges i första hand för kommersiella satsningar som kan bidra till lokal sysselsättning och utveckling. Huruvida fritidshus anses ha denna potential är än så länge okänt (se även diskussion i avsnitt 5.3.1).

7.3.15 Centrala rapporter, utvärderingar etc.

Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarken*. Umeå: Kvarkenrådet.

Marjavaara, R. (2008). *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?* Umeå: Kulturgeografiska institutionen.

Müller, D.K. (1999). *German Second Home Owners in the Swedish Countryside: On the Internationalization of the Leisure Space*. Umeå: Kulturgeografiska institutionen.

Müller, D.K. (2005). "Ett förnyat strandskydd eller ett slag i luften?" *Plan* 2005(5-6), 39-41.

Müller, D.K. (2010). *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän: Resultat av en enkätundersökning*. Umeå: Kulturgeografiska institutionen.

Müller, D.K. & C.M. Hall (2003). "Second homes and regional population distribution: on administrative practices and failures in Sweden". *Espace, Populations, Sociétés* 2003:2, 251-261.

Müller, D.K. & R. Marjavaara (2011). "From Second Home to Primary Residence: Migration toward Recreational Properties in Sweden, 1991-2005". *Tijdschrift voor Economische og Sociale Geografie* (submitted)

Müller, D.K., U. Nordin & R. Marjavaara (2010). *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden: Resultat av en enkät bland svenska fritidshusägare 2009*. Georum Kulturgeografisk arbetsrapport 2010-04-15. Umeå: Kulturgeografiska institutionen.

Nordin, U. (2011), "Den stationära mobiliteten: fritidsboende i informationssamhället". *Geografiska notiser* 69(1), 6-12.

SOU (2006:101). *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier*. Stockholm.

⁴⁴⁶ Müller, D.K. (2005). "Ett förnyat strandskydd eller ett slag i luften?"

7.4 Finland

7.4.1 Introduktion

Med sina närmare 500 000 fritidsbostäder har fritidsboendet stor betydelse i Finland. Olika studier beräknar att fritidsboendet spenderar mellan 4,5–7,4 miljarder euro på sommarstugor och sysselsätter cirka 90 000 personer.⁴⁴⁷ Enligt de senaste uppgifterna från Skogsforskningsinstitutets utomhus-rekreationsstatistik spenderar 65 procent av den finska befolkningen tid i en stuga åtminstone då och då⁴⁴⁸.

Antalet stugor ökade snabbast under 1970- och 1980-talen, men fortfarande byggs cirka 4 000 nya fritidsbostäder varje år.⁴⁴⁹ Storleken på fritidshusen har ökat, liksom möjligheten till åretruntboende och husens standard. Nio av tio stugor är anslutna till ett elnät eller annan elförsörjning. Fritidshustemat har skapat flera stora mässor.

Områdespolitiskt har fritidsboendet en allt större betydelse för utvecklingen av landsbygden och skärgården. Det beror på att fritidsbostäderna i huvudsak är placerade långt ut på landsbygden, där den bofasta befolkningen minskar i allt snabbare takt.

Stugägarna tillbringar även än mer av sin tid, eller bor delvis, i fritidsbostaden. Detta rör särskilt personer som inte längre arbetar och personer med arbeten som inte är bundna till en geografisk plats. Det är många som kan arbeta deltid i sommarstugan.

Kulturen för tjänsteutnyttjande är under förändring; vi behöver och vill använda tjänster mer än tidigare. Denna utveckling innebär att de fritidsboende och de glesbefolkade områdena är i ett ännu större beroendeförhållande till varandra. Landsbygden och skärgården behöver de fritidsboendes konsumtionsbehov liksom de fritidsboende behöver landsbygdens tjänster. Den ökade efterfrågan på tjänster, som fritidsboendet medför, möjliggör att tjänstenivån på landsbygden upprätthålls.

I medierna diskuteras många olika aspekter av fritidsboendet, vilket speglar hur stor betydelse denna företeelse har i samhället. Semesterfirande, landsbygdsromantik och konsumtionen som dessa inbegriper är populära teman i tidskrifterna. I dessa anges stugor ofta som ”sommarpardis”, som de boende kan bygga efter eget behag. Stugliv hänför sig ofta till olika fritidsintressen, såsom trädgårdsskötsel, matlagning och inredning.

I och med de senaste årens diskussioner om klimatförändringar har åsikter om stugornas energiförbrukning och miljöpåverkan fått mycket utrymme i tidningarna. De fritidsboende har betydande påverkan på bland annat strandskyddet, trafiken, vattenkvalitet och energiförbrukning. Genom att till exempel välja ekoeffektiva hushållsmaskiner och uppvärmningsmodeller kan stugägarna minska fritidsboendets negativa effekter.

De fritidsboendes medverkan och synpunkter i stugkommunerna, bland annat vid utvecklingen av tjänster, har inte varit särskilt lätt. Det beror på att stugägarna ofta har sin hemort i en annan kommun är den där stugan finns. En lösning på problemet har de senaste åren lett till skapandet av sk. stugägardemokrati; dvs. det har skapats fritidsboendefunktioner och kommissioner i kommunerna som bland annat har skapat fritidsbostadsprogram.

⁴⁴⁷ Arbets- och näringsministeriet 2011. *Rakennustutkimus RTS Oy, Loma-asumisen taloudelliset ja työllisyysvaikutukset Suomessa* samt *Stugbarometern 2009* se http://www.tem.fi/index.phtml?98623_m=94619&l=sv&s=3804

⁴⁴⁸ Skogsforskningsinstitutet (2012) http://www.metla.fi/metinfo/monikaytto/lvvi/statistics_2010/2010-table06.htm [2012-08-01]

⁴⁴⁹ *Tieto&trendit 4-5/2009*.

Stugägarna är i genomsnitt relativt gamla. Nästa stugägargeneration har lösningsnycklarna i sina händer för framtida fritidsboende och boende på den glesbefolkade landsbygden.

7.4.2 Definition av fritidshus

Enligt Finlands Statistikcentral är fritidsbostadshus:

”en fast byggnad som är uppförd på platsen och som används som semester- eller fritidsbostad. Semesterstugor som betjänar affärlivet, byggnader i semesterbyar och kolonitradgårdsstugor förs inte till fritidshus. Till fritidshusen räknas alla de byggnader vars användningssyfte den sista dagen under året var bostadsbyggnad för fritidsbruk eller som vid nämnda tidpunkt användes för semesterboende⁴⁵⁰”.

Uppgifter om byggnader och fritidshus hämtas i huvudsak ur Befolkningsregistercentralens befolkningsdatasystem dit kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter meddelar uppgifter om byggnader och bostäder som kräver byggnadslov. Statistiken över byggnader och fritidshus är ett totalmaterial⁴⁵¹. Fritidshusen hör inte till byggnadsbeståndet. Med ytan i fritidshus avses byggnadens våningsyta.

7.4.3 Uppgifter från tidigare undersökningar

Stugbarometern

Finlands Statistikcentral gör stugbarometern vart femte år på beställning av skärgårdsdelegationen vid Arbets- och näringsministeriet i Finland. Den mäter bl.a. boendedygn, distansarbete, pendling till arbetsplats, användning av pengar, utrustningsnivån, infrastruktur, resor och miljöaspekter. Stugbarometern publiceras på finska, men det finns även en sammanfattning på svenska och engelska. Den första stugbarometern var ”Stugbarometer 2003”. Den senaste Stugbarometern publicerades 2009 (innehållande bearbetade svar från en enkätundersökning som vände sig till 5 000 fritidshusägare år 2008)⁴⁵².

Uppgifter om byggnader och fritidshus

Den finska Statistikcentralen producerar årligen uppgifter om byggnader och fritidshus som beskriver det existerande byggnads- och fritidsbestånd på årets sista dag⁴⁵³. Beståndet av fritidshus kan beskrivas bl.a. efter byggnadsår, yta, ägande och läge. Uppgifterna har samlats in i samband med folkräkningarna åren 1950, 1960, 1970, 1975 och 1980. Fr.o.m. år 1985 till år 2007 har uppgifterna publicerats årligen separat i statistiken ”byggnadsbeståndet” och i statistiken ”fritidshus”. Fr.o.m. år 2008 har statistikgrenarna sammanslagits till statistiken ”Byggnader och fritidshus”.

Trafikverkets personbilsundersökning

Trafikverkets nationella persontrafikundersökning genomförs vart 6:e år. Där framkommer stugtrafiken i samband med uppföljningen av övrig trafik. Med hjälp av undersöknings-

⁴⁵⁰ http://www.stat.fi/til/rakke/index_sv.html [2012-05-06].

⁴⁵¹ http://tilastokeskus.fi/til/rakke/kas_sv.html [2012-05-06].

⁴⁵² Arbets- och näringsministeriets publikation, ”regionutveckling 12/2010”.
http://www.tem.fi/index.phtml?95476_m=95478&l=sv&s=2173

⁴⁵³ Årlig statistik om fritidsboendets utveckling (närmast byggande), se:
http://tilastokeskus.fi/til/rakke/index_sv.html.

materialet skapas en allmän bild över finländarnas rörlighet och påverkande faktorer samt persontrafiksträckor efter befolkningsgrupp, område och periodvisa förändringar⁴⁵⁴.

Statistikcentralens fritidsundersökning

I fritidsboendet ingår delvis även Statistikcentralens fritidsundersökning, en intervjuundersökning som genomförs cirka vart 10:e år. Där utreds befolkningens fritidsintressen och samhällsengagemang, utvecklingen på dessa punkter och olika befolkningsgruppers deltagande. Undersökningen ger dessutom information om bl.a. förhållandet mellan arbete och fritid, sociala relationer och betydelsen av olika livsmiljöer.⁴⁵⁵

Skogsforskningsinstitutets nationella utomhus rekreationsinventering (LVVI)

Vart tionde år ger Skogsforskningsinstitutet Metla ut information om användningen av second homes bland befolkningen, även de som inte äger ett. Statistiken ges ut i samarbete med den finska statistikcentralen⁴⁵⁶.

Befolkningsregistercentralens befolkningssystem

Databaserna som uppdateras ständigt rör även delvis person- och fastighetsinformation som hänför sig till fritidsboende. Befolkningsregistercentralens befolkningssystem är ett nationellt dataregister som innehåller grunduppgifter om finska medborgare och utlänningar som är stadigvarande bosatta i Finland. Systemet innehåller även information om byggnader, byggnadsprojekt och bostäder samt fastigheter⁴⁵⁷. Det är fråga om ett system vars uppgifter kan användas för olika undersökningsändamål.

Uppföljningssystemet för samhällsstruktur

Finlands miljöcentral (SYKE) upprätthåller uppföljningssystemet för samhällsstruktur (YKR) där man i ett rutssystem (250 x 250 meters rutor), i samarbete med Statistikcentralen, har samlat olika egenskaperna i uppföljningssystemet för material till nationell platsinformation.⁴⁵⁸

Lantmäteriverkets register

Lantmäteriverket upprätthåller registret över fastigheters köpeskilling vid fastighetsöverlåtelse. Registrets ändamål är att stå till förfogande vid värdering av fastigheter vid köp, planering av markanvändningen, ansökan om lån samt övriga värderings- och undersökningsändamål. I köpeskillingsregistret anges information, baserat på uppgifter från de som bekräftat överlåtelsen, om köpobjekt, köpeskilling samt säljare och köpare. Tillgång till Köpeskillingsregistret kan fås genom att ingå avtal om användning via Ammatilaisen Karttapaikka. Via Kartplatsen för fackmän kan uppdaterad information hämtas om genomförda fastighetsöverlåtelser. Den överlåtna fastighetens placering visas på kartan och detaljerad information på ett formulär. Lantmäterikontoren gör särskilda kopior av informationen i köpeskillingsregistret efter beställning. Lantmäterikontoret publicerar en elektronisk lista över fastigheters köpeskilling två gånger per år; på vårvintern en lista över hela föregående år och i september en lista över det gångna halvåret. Publikationerna innehåller tabeller över fastighetspriser per år, uppdelade på landskap och kommungrupp.

⁴⁵⁴ http://www.hlt.fi/HTL04_loppuraportti.pdf. [2011-11-09]

⁴⁵⁵ <http://www.stat.fi/meta/til/vpa.html>. [2012-05-06]

⁴⁵⁶ <http://www.metla.fi/metainfo/monikaytto/lvvi/lvvi-esittely-en.htm> [2012-08-01]

⁴⁵⁷ <http://www.vaestorekisterikeskus.fi/default.aspx?id=164> [2012-05-06]

⁴⁵⁸ www.syke.fi. [2012-05-06].

7.4.4 Användningen av SH – antal nyttjandedygn

Enligt Stugbarometern 2009 används ett fritidshus i genomsnitt 75 dygn per år. I antalet dygn räknas både det egna hushållets användande av stugan och utomståendes. Enligt samma undersökning tillbringade i genomsnitt 11 personer (bl.a. släktingar och vänner) minst en natt i stugan under den senaste 12 månaders-perioden. I genomsnitt nyttjades stugan av 4 personer.

Enligt en tidigare undersökning⁴⁵⁹ tillbringade ägaren 72 dygn per år i stugan och övriga i genomsnitt 16 dygn. Median var 65 dygn. Användningsgraden har i stor sett legat stilla jämfört med 2003 års Stugbarometer. Användningsgraden påverkas mycket av stugans standard, närmare bestämt hur den kan användas under vintern. För vinterbonade stugor låg användningsgraden på 103 dygn per år vilket är betydligt mer än stugor enbart avsedda för sommarbruk, vilka hade en användningsgrad på 40 dygn/år.

Stugbarometern grundar sig på data från en postenkät som gått ut till 5 000 stugägare från samtliga landskap på basis av ett viktat värde beräknat efter antalet stugor i de olika landskapen.

7.4.5 Ursprung för SH som byggnad

En övervägande majoritet av fritidshusen i Finland är ursprungligen byggda för det ändamålet, endast ca 1 procent av det totala antalet fritidshus har tidigare varit permanentbostad.

Tabell 41: Byggnadens ursprung

Second homes (fritidshus) totalt år 2009	485 118	Andel %
(i) Ursprungligt byggt som SH/fritidshus/sommarstuga	443 911	91,5
(ii) f.d. jordbruk	okänd	
(iii) annan f.d. permanentbostad	36 628	7,5
(iv) annat	4 579	1

Källa: Finlands officiella statistik (FOS) *Byggnader och fritidshus*

Under år 2010 ökade sommarstugorna med 4 100 och i slutet av år 2010 fanns totalt 489 200 fritidshus. En del av dessa var nyproduktion och en del ändamålsändrade till fritidsboende⁴⁶⁰.

Observera att ovanstående tabell inte visar den hela bilden. Även om den övervägande majoriteten av fritidshusen är byggda för det ändamålet finns ett visst mörkertal när det gäller antalet före detta bostadshus som *används* som second home. Enligt uppgifter från Statistikcentralens regionaldatabas Altika om ”bostadens användningssyfte” var 111 381 småhus registrerade som tomma. Många av dessa ”tomma hus” finns i glesbygdsområden och används som second homes. Det finns dock ingen officiell statistik om hur vanligt det är att dessa hus används som second homes. Däremot finns en ännu inte slutförd studie som indikerar att omkring 70 procent av dessa hus mer eller mindre används som second homes⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ Nieminen, Markku (2004). *Fritidshusbarometern 2003, centrala resultat av postenkätmaterial*.

⁴⁶⁰ Finlands officiella statistik (FOS) *Byggnader och fritidshus* [digital utgåva].

ISSN=1798-677X. 2010, Fritidshus 2010. Helsingfors: Statistikcentralen [utgiven: 26.9.2011].

⁴⁶¹ Se <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=389487&lan=FI>

7.4.6 Permanent bosättning i sitt fritidshus

Enligt Finlands befolkningsregistercentral har personer registrerat sig för att bosätta sig permanent i 11 000 stugor under år 2009. De statliga magistraterna har godkänt dessa anmälningar⁴⁶². Efter magistraternas godkännande har med andra ord stugorna omvandlats från fritidshus till permanenta bostadshus.

7.4.7 Distansarbete och arbetspendling

Enligt stugbarometern 2009 har vart tionde ägarhushåll förvärvat arbetat i sitt fritidshus under de senaste 12 månaderna. Två tredjedelar av dem som distansarbetat i stugan hade arbetat 10 dagar eller mindre.

Vart femte ägarhushåll hade åkt in (pendlat) från stugan till arbetet under i genomsnitt 14 dagar om året de senaste 12 månaderna. En av fyra av de förvärvat arbetande hade pendlat under mer än 20 dagar om året.

7.4.8 Begränsningar i antalet vistelsedygn

Enligt en undersökning av ändrade servicebehov hos fritidsboende i Södra Savolax⁴⁶³ består de centrala utmaningarna för att bo kvar i stugan av frågor rörande åldrande och hälsa, försämrade rörelseförmåga och bilkörningsförmåga, nödvändigt underhåll av stugan samt kommande generationens önskemål att få vistas i stugan.

Kommunerna bestämmer om en sommarbostad kan ändras till en åretruntbostad. Ändring av en semesterbostad till permanentbostad kräver ett s.k. undantagstillstånd, om området inte är planlagt eller om tomten inte redan är planlagd för permanentboende. Det är möjligt att ändra sommarbostaden till permanentbostad om områdets miljö- och landskapsvärde inte riskeras och vattenförsörjningen uppfyller kraven som ställs på det området. Även de ekonomiska effekterna för kommunen kan komma att beaktas vid övervägandet. Efter beviljat undantagstillstånd ska man ansöka om bygglov för ändring av ändamålet. I enstaka fall har de regionala näringslivs-, trafik- och miljöcentralerna ställt sig kritiska till ansökan om ändring av ändamålet, när stugan repareras och byggs ut i samband med ändringen av ändamålet och den ligger på icke planlagt strandområde⁴⁶⁴. (Se även avsnitt 5.4.5).

Ändring av fritidsbostad till permanentbostad påverkar kommunens ekonomi både positivt och negativt. Eftersom fritidsbostäder är belägna i avsides områden, kan anordnande av till exempel skolskjuts bli dyrt. Å andra sidan kompenseras kommunen för de ökade kostnaderna genom ökade skatteintäkter⁴⁶⁵.

7.4.9 Efterfrågan av lokala varor och tjänster

Enligt stugbarometern 2009 är det, av alla lokala tjänster, mest livsmedelsbutiker och avfallshanteringstjänster som fritidsboende icke-ortsbor använder. Nästan hälften av fritidsinvånarna var intresserade av att köpa reparations- och byggarbeten för stugan på stugorten samt snöplogning. Stugägarna var också intresserade av att köpa vedhuggning, trädfällning och bevakning av stugan.

⁴⁶² Magistraterna utgör en del av den statliga lokalförvaltningen. Magistraterna är de lokala myndigheterna för bl.a. folkbokföringen, förmyndarärenden, handelsregistret, föreningsregistret, farkostregistret samt riksomfattande konsumentrådgivning.

⁴⁶³ <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/raportteja40.pdf> [2012-05-06].

⁴⁶⁴ <http://www.maaseutuplus.fi/files/download/Vakituisseksiasukkaaksiokille.pdf> [2012-05-06].

⁴⁶⁵ <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=16909&lan=fi> [2012-05-06].

Enligt en genomförd undersökning i södra Savolax märks några intressanta förändringar i vilka varor och tjänster som efterfrågas av de deltidboende. Exempel på ökad efterfrågan finns inom kulturella tjänster, samt lokalt producerad mat (se Tabell 42).⁴⁶⁶

Tabell 42: Exempel på typ av service där efterfrågan från fritidshusägare ökar mest

Typ av service	Exempel
Service relaterad till upplevelser	Friluftsteater (open air theatre), konserter, catering-service
Teknisk service som behöver köpas i närområdet	Konstruktions- och renoveringsservice, snöplogning
Service som kan köpas antingen från second homes området eller från regionen	Frisör, bilservice
Basservice	Hälso- och sjukvårdvård
Service relaterad till livsstil	Lokalproducerad mat (bybutiker)

Källa: Rantanen M, Väisänen H och Särkkä-Tirkonen M (2009). Eteläsavolaisten vapaa-ajan asukkaiden muuttuvat palvelutarpeet

Även förändringar i gruppen fritidshusägare medför förändringar i vilken typ av service som efterfrågas.

Tabell 43: Förändringar och ökad efterfrågan av service

Förändring	Typ av ökad efterfrågan
Både ägare och andra användare tillbringar mer tid i sitt second home	Dagliga konsumtionsvaror (daily consumer goods)
Åldrande och generationsskifte	Underhållsarbete på stugan
Förändringar i livsstil	Evenemang (särskilt kulturella)
Önskemål om "upplevelser" på sin ledighet	"Lyxigare" service
Uppskattning av autentiska varor och tjänster	Lokala produkter (särskilt lokal mat)

Källa: Rantanen M, Väisänen H och Särkkä-Tirkonen M (2009). Eteläsavolaisten vapaa-ajan asukkaiden muuttuvat palvelutarpeet

7.4.10 Ekonomiska effekter av second homes

Enligt en rapport beställd av Arbets- och Näringsministeriet spenderade de som bor i fritidshus år 2010 sammanlagt 7,4 miljarder euro för verksamheter i samband med semesterboendet.⁴⁶⁷ Rapporten bygger i huvudsak på en undersökning som riktade sig till 1 000 slumpmässigt utvalda familjer som under åren 2005 – 2010 ägde en stuga. De största penningflödena uppkom genom köp av dagligvaror, resor och nybyggnad. Den nämnda undersökningen inkluderar även beräkningar av stugboendets regionala effekter mätt i ekonomiska termer. Andra undersökningar indikerar dock att de ekonomiska effekterna uppgår till 4,5 miljarder euro.⁴⁶⁸

De största penningflödena skapas vid dagligvaruhandel (1 597 miljoner euro) och resor (1 560 miljoner euro). 794 miljoner euro spenderades på köp av fritidsbostäder eller tomter, 1 166 miljoner euro på nybyggnationer och 754 miljoner euro på renoveringar.

⁴⁶⁶ <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/raportteja40.pdf> [utgiven: 2012-05-06].

⁴⁶⁷ TEM rapporteja 21/2011, Loma-asumisen talloudelliset ja työllisyysvaikutukset suomessa. Se:.

<http://www.tem.fi/julkaisut>

⁴⁶⁸ Stugbarometern 2009.

Regioner som gynnas mest, mätt i ekonomiska termer, är landskapet Egentliga Finland där fritidsbostäderna innebär ett ekonomiskt tillskott till regionen med 788 miljoner euro, södra Savloax med 728 miljoner euro samt Lappland med 646 miljoner euro.

De kommuner som får stora ekonomiska tillskott är de som har flest fritidshus. I Tabell 44 framgår vilka kommuner som har flest fritidshus per sista december 2010.

Tabell 44: Flest fritidsbostäder per kommun 2010-12-31

Kommunuppdelning per 2011-01-01	Antal fritidshus
Västaboland	8 374
Tavastehus	7 694
Kouvola	7 605
Salo	7 074
Kuopio	6 575
Kuusamo	6 394
Raseborg	6 352
S:t Michel	5 768
Mäntyharju	4 702
Kemiönsaari	4 575

Källa: Finlands officiella statistik (FOS) Byggnader och fritidshus⁴⁶⁹

7.4.11 Sysselsättningsmässiga effekter

Beräkningar av antalet sysselsatta har även uppskattats i den ovan nämnda undersökningen beställd av Arbets- och näringsministeriet⁴⁷⁰. Enligt undersökningen beräknas de sysselsättningsmässiga effekterna av stuglivet till totalt ca 90 000 personer (årsarbetskrafter) främst inom dagligvaruhandeln.

7.4.12 Undanträngningseffekter

I Finland har detta fenomen inte lyfts fram som ett märkbart problem i diskussionerna. Det pågår däremot en debatt främst i östra Finland där ryssarnas växande efterfrågan på strandtomterna fått priserna att öka.

7.4.13 Second homes boende som utvecklings- och tillväxtfaktor

Efter att den s.k. stugägardemokrati-tankens växt fram har flera betydande stugkommuner grundat kommissioner för fritidsboende eller boendekommissioner för fritidsboende⁴⁷¹. Vid årliga möten, stugforum, mellan företrädare för stugägare och kommunen diskuteras aktuella saker och det finns möjligheter för stugägarna att få svar på sina frågor⁴⁷². Det varierar dock hur aktiva kommunerna och de fritidsboende är.

⁴⁶⁹ Finlands officiella statistik (2010), byggnader och fritidshus, digital utgåva.

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Enligt formuläret i stugägardemokratiprojektet (2007) anser 67 % av kommunerna och 72 % av stugägarna att det är nödvändigt att öka stugägarnas möjligheter att delta i och påverka den egna kommunen. (Källa: Vapaa-ajan asukkaiden osallistuminen kuntien päätöksentekoon, [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3F7334C3F9D83EA6C2257147002D0D2A/\\$file/142006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3F7334C3F9D83EA6C2257147002D0D2A/$file/142006.pdf)) [2012-05-06].

⁴⁷² Arbets- och näringslivsministeriet, http://www.tem.fi/files/25773/mokkilaiset_mukaan_kuntien.pdf. [2012-05-06].

Åtminstone de fritidsboende som innehar eller har innehaft viktiga poster inom arbetslivet har i vissa kommuner lockats med som företagsmentorer (se avsnitt 7.5.6).

De fritidsboendes deltagande som medlemmar i lokala bysammanslutningar varierar. De flesta deltar i evenemang som bysammanslutningen anordnat, men de mest aktiva deltar även i byns övriga utveckling.

7.4.14 Attraktionsfaktorer

I en undersökning genomförd år 2011 av Ruralia Institut vid Helsingfors universitet, tillfrågades fritidsboende i Iitti kommun om vilka band de hade till orten innan de köpte sina fritidshus. I undersökningen ställdes bl.a. en fråga om rötter i second home området (se Tabell 45).

Tabell 45: Tidigare band till orten där fritidshuset är beläget

Har du eller din make/maka rötter i second home området?	Procent av respondenterna
Härstammar från samma by	23%
Härstammar från någon annan plats i kommunen	17%
Second home är före detta hemma (bostad) för respondenten	13%

Källa: Helsingfors universitet Ruralia Institut 2011

Som framgår av Tabell 45 är en av de viktigaste faktorerna för val av fritidsbostadsort att stugägaren kommer från trakten. Stugköpet är enklare om den ligger på den gamla hemorten eller området har tillhört släkten. Naturligtvis har det även betydelse om föräldrarna fortfarande bor i området. Det kan även vara fråga om en känsla, då stugområdet känns som ens personliga hemtrakt.

Attraktiva fritidsbostadsorter är även kopplade till naturen och fritidsintressen. Till exempel har många stugor byggts i närhet av Lapplands skidorter och en egen strand är fortsatt en viktig faktor för platsen. Flest stränder erbjuds i de populäraste stugområdena i skärgården och Finlands sjöområden.

7.4.15 Stugornas standard

Enligt stugbarometern 2009 har nio av tio stugor tillgång till elström. Andelen nätbunden elektricitet ökade från 70 till 76 procent på fem år. Stugor som inte är nätanslutna får ström genom antingen solceller eller elverk/generator. Andelen stugor med direktverkande el har ökat på fem år från 49 till 55 procent. I var fjärde stuga var elvärmen (grundvärmen) påslagen under den föregående vintern (räknat från det då den senaste barometern genomfördes, dvs. år 2009). Var tionde stuga saknade el.

Hälften av stugägarna tog med sig dricksvatten i kärl. Två av fem fick sitt dricksvatten ur egen eller grannens brunn, omkring 16 procent fick hushållsvattnet från vattenverk eller vattenandelslagens nät. Avloppsvattnet från stugorna leds i huvudsak ut i marken eller till en slamavskiljare. Bara 3 procent av stugorna var anslutna till kommunens avloppsnät. Tre av fem stugor har utedass.

När det gäller sopor/renhållning tar den kommunala renhållningen hand om tömning av var femte stugas kärl. Hälften av stugägarna förde avfallet till en kommunal uppsamlingsplats,

omkring en tredjedel av stugägarna förde regelbundet sitt avfall till den stadigvarande bostadens sopkärl.

7.4.16 Nuläge i forskning och policydebatt

I debatten om second homes i Finland kan följande områden märkas:

Second homes och förändringar i gles- och landsbygder

I den finska landsbygdspolitiken uppmärksammas alltmer att en avsevärd andel av de personer som uppehåller sig i landsbygdsområdena är knutna till second homes.⁴⁷³ Second homes betraktas, allmänt sett, inbringa betydande ekonomiska och sociala tillskott till landsbygdsområdena⁴⁷⁴, men också bidra till att sprida landsbygdskommunernas struktur och infrastruktur genom att nya mönster av bosättningar bildas. Ett vanligt tema i debatten kring second homes och förändringar i lands- och glesbygder har varit stugdemokrati och möjligheterna för second homes ägarna att delta i beslutsfattande på den kommunala nivån.⁴⁷⁵ Likaså har det diskuterats om ett stort antal second homes bör tas i beaktande vid fördelningen av inkomsterna mellan kommuner. Med tanke på betydelsen av second homes har den nuvarande regeringen verkställt en fastighetsskattereform som betraktas som en direkt inkomsttransferering till kommuner med många second homes.⁴⁷⁶

Ekoeffektiv second home turism

Ekologiska effekter av second homes har också varit omdebatterat i Finland.⁴⁷⁷ Förutom diskussioner om strandnära utveckling och fysisk planering, kretsar diskussionen kring eko-effektivt second home boende. Nyckelfrågor i debatten handlar om resor mellan det permanenta boendet och second homes boendet, liksom den ökande konsumtionen av energi för second homes som används året om. Det har därför märkts en ökad forskning, beroende på en större efterfrågan, på temat miljövänliga teknologier för byggande och användande av second homes.

Multi-lokalt boende

Istället för diskussioner som strikt är inriktade på second homes, är second homes också diskuterat och undersökt utifrån ett bredare socialt fenomen, kallat multi-lokalt.⁴⁷⁸ Människors liv betraktas röra sig runt flera viktiga platser när det gäller arbete, hobby, fritid och service. Rörligheten runt dessa platser skapar en mobilitet – rörlighet. Multi-lokalt förefaller bli ett sätt att leva, en livsstil, vilket får viktiga konsekvenser för såväl individerna som för miljö, ekonomi och boendefrågor i landsbygdsområden.

⁴⁷³ Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen 2011. <http://www.tem.fi/index.phtml?l=sv&s=2210> (2012-05-13)

⁴⁷⁴ Rakennustutkimus RTS Oy (2012). *Loma-asumisen taloudelliset ja työllisyysvaikutukset Suomessa*. TEM rapportteja 21/2011. Arbets- och näringsministeriet.

⁴⁷⁵ Skärgårdsdelegationen (2006). *Vapaa-ajan asukkaiden osallistuminen kuntien päätöksentekoon* (Fritidsinwånarnas delaktighet i kommunernas beslutsfattande).

⁴⁷⁶ Helsingin Sanomat 7.4.2012. Kiinteistöveropöfin uusjako jakoi kunnat voittajiin ja häviäjiin. Janne Toivonen

⁴⁷⁷ Rytkönen, A. & Kirkkari, A-M. eds. (2010). *Vapaa-ajan asumisen ekotehokuus* (Ekoeffektivitet i fritidsboende).

⁴⁷⁸ Haukkala, T. toim. (2011). *Monipaikkaisuus – ilmiö ja tulevaisuus. Sitran selvityksiä 54. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto*

Nya och framväxande "heta frågor"

Ökningen av utländska second homes ägare har under de senaste åren orsakat en del debatt i det finska samhället. Särskilt det snabbt ökande antalet ryska fritidshusägarna har mottagits med blandade känslor.⁴⁷⁹ Ändå har antalet utländska second homes ägare förblivit marginella, exempelvis jämfört med Sverige.

Ett tema som ännu inte har fått mycket uppmärksamhet, men som blir allt viktigare är det växande antalet lediga bostäder på landsbygden. Särskilt i byar och tätorter med sjunkande befolkningsantal har antalet lediga bostäder ökat snabbt under 2000-talet. Under 2010 fanns cirka 270 000 lediga bostäder, varav mer än 170 000 var småhus (mer än 80 procent av dessa hade stått tomma i över tre år). Även om de inte har registrerats som sådana, har de flesta av dessa bostäder använts som fritidshus. Detta innebär att det verkliga antalet fritidshus i Finland är högre än som tidigare beräknats och det finns fritidshus också i områden som vanligtvis inte betraktas som attraktiva fritidshusdestinationer.⁴⁸⁰

Centrala rapporter, utvärderingar etc.

- Aho, S. & Ilola, H. (2006). *Toinen koti maalla? Kakkosasuminen ja maaseudun elinvoimaisuus*. Lapin yliopiston kauppatieteiden ja matkailun tiedekunnan julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 6. Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Hiltunen, M. J. (2009). "Second Homes in Finland". In Hall C.M., Müller D.K. & Saarinen J. (eds.) *Nordic Tourism: Issues and Cases*. Channel View Publications, Bristol. pp. 185-188.
- Hirvonen, P. & Puustinen, S. (2008). *Vapaa-ajan asumisen uudet tuulet. Suomalaisten näkemyksiä vapaa-ajan asumisesta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 94*. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Nieminen, Markku (2010). *Kesämökkibarometri 2009. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 12/2010*. Edita Publishing Oy
- Pitkänen, K. & Vepsäläinen, M. (2008). "Foreseeing the future of second home tourism. The case of Finnish media and policy discourse". *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 8(1), 1-24.
- Rytkönen, A. & Kirkkari, A-M. (eds. 2010). *Vapaa-ajan asumisen ekotehokkuus. Suomen ympäristö 6/2010, Rakennettu ympäristö. Ympäristöministeriö*.
- Tuulentie, S. (2006). "Tourists making themselves at home. Second homes as part of tourist careers". In McIntyre, N., Williams, D.R. & McHugh, K.E. (eds.). *Multiple Dwelling and Tourism. Negotiating place, home and identity*, 145-158. Cabi, Wallingford.
- Vuori, O. (1966). *Kesähuvilanomistus Suomessa. Kartoittava tutkimus kesäasuksesta ja huvilanomistuksesta taloudellisena ilmiönä*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C - Osa 3. Turun yliopisto, Turku.

⁴⁷⁹ Pitkänen, K. (2011a). "Contested cottage landscapes: Host perspective to the increase of foreign second home ownership in Finland 1990-2008"

⁴⁸⁰ Pitkänen, K. (2011b). *Mökkimaisema muutoksessa. Kulttuurimaantieteellinen näkökulma mökkeilyyn* (Changing second home landscape. A study in cultural geography).

7.5 Exempel

I avsnittet presenteras totalt sex eksempel, två från respektive land. Exempelen beskrivs med en liknande struktur för att underlätta jämförelser.

7.5.1 Second Home eksempel 1: Leva livet i Flatanger (N)

Platsen

Flatanger är en kustkommun i Nord-Trøndelag fylke, på gränsen till Sør-Trøndelag. Kommunen har 1109 innbyggere (pr. 1.1.2011). Kommunesenteret i Flatanger er Lauvsnes, som ligger 70 km fra nærmeste by Namsos. Turisme er viktig næring i Flatanger. Kystlinjen med fjorder og vassdrag og sine 1084 øyer, holmer og skjær, er attraktiv for både boende og besøkende.

Bakgrund

Hyttebygging i større omfang i Flatanger startet tilbake på 1980-tallet. Mens stadig flere fastboende i denne perioden har flyttet fra Flatanger, har det samtidig skjedd en tilbakestrøm av fritidsboende. I år 2007 hadde kommunen 883 registrerte fritidsboliger, og et folketall på 1 168 innbyggere. Dette utgjør 0,76 hytter per innbygger⁴⁸¹.

Kommunen har de siste åra blitt mer bevisst situasjonen med færre helårsboende og en økende fritidsbefolkning og mulige konflikter og dilemmaer dette innebærer. Blant annet erfarer kommunen at et økende antall helårsboliger blir omsatt til feriehuspriser for en ressurssterk fritidsbefolkning, eller at helårsboliger ikke blir omsatt, men blir "arvehus".

Den voksende fritidsbefolkningen har også forventninger til kommunens tjenestetilbud, eksempelvis til helse- og renovasjonstjenester. Et doblet folketall i perioder av året, setter tydelige krav til kommunen som tjenesteyter. Men et økende fritidsboligmarked og etterspørselen etter attraktive, sjønære områder gir samtidig et boligmarked som gjør det interessant også for fast bosatte å investere i bolig og eiendom. Og det gir kommunen nye utviklingsmuligheter.

Målsætninger

Samtidig som kommunen jobber for å snu en negativ folketalsutvikling, er det et ønske å bruke utviklingsmulighetene som ligger i en stadig økende etterspørsel etter fritidshus. Overordnet ønsker Flatanger således å være en attraktiv bostedskommune for både heltids- og deltidsboende. Kommunen har et uttalt mål om å få de fritidsboende til å oppholde seg mer og lengre i Flatanger og at mer penger skal ligge igjen lokalt. Et styrket omdømme er også viktig for kommunen, både for å trekke til seg flere fritidsboende, men også for at flere på sikt vil vurdere Flatanger som sin faste bostedskommune.

Åtgärder och resurser

Holdningen til fritidsboende og fritidsboliger som lokal ressurs for Flatanger har vokst frem, uten sterke lokale konflikter. Utfordringer med "fritidsboligmarkedspriser" i det lokale boligmarkedet og manglende "lys i alle hus" har bl.a. ikke ført til diskusjon rundt innføring av boplikt. Etter norsk konsesjonslov kan kommuner, ved forskrift, innføre boplikt for bebygd eiendom som er, eller har vært brukt som helårsbolig (0-

⁴⁸¹ Se: Agderforsknings hyttestatistikk

konsesjonsgrense)⁴⁸². Boplikten innebærer at en landbrukseiendom eller et hus skal benyttes til helårs beboelse, og blir brukt som et tiltak for å styrke fast bosetting (undantag kan normalt göras vid arv⁴⁸³). Etter Flatanger kommunes vurdering, kan 0-konsesjon tvert i mot ha negative konsekvenser, eksempelvis ved at folk vegrer seg for å bygge hus på stedet, på grunn av tapsrisiko ved evt. fremtidig salg av eiendommen.

Kommunen har likevel valgt å ta grep for å balansere forholdet mellom fritidsboende og helårsboende: Nye eller gamle boliger i regulerte boligfelt kan gjerne bli brukt som både fritids- og helårsbolig, men boligene må ha regulær boligstandard og boligeierne får ingen unntak for kommunale gebyr og avgifter (t.ex. renovasjon, vann, avløp, feiing). I hyttefelt vill dette være billigere vilket innebær att det er mest økonomiske olemper ved å ha bolighus som fritidseiendom. Slik er det ingen økonomiske gevinster for fritidsboere og kommunen er restriktiv mht. å gjøre bruksendringer fra helårshus til fritidshus.

Kystlinjen er den store attraksjonskraften for fritidsmarkedet i Flatanger. Og kommunen har store utmarksarealer i sjønære område, der man ønsker å legge til rette for at deler av disse områdene utnyttes til fritidshusbebyggelse. Dette ser Flatanger kommune som en strategi for å styrke eksisterende næringsliv og at utbyggelsen også kan gi grunnlag for ny utvikling. Samtidig er kommunen åpen på ønsket om å videreutvikle oppdrettsnæringen i kommunen. Fritidsboere som velger å etablere seg i Flatanger er kjent med dette, bl.a gjennom arealplaner som slår fast hvilke areal som er satt av til de to ulike formålene. Kommunen har så langt hatt svært få konflikter mellom fritids- og næringsinteressene, og peker på langiktig planlegging og arealplanen for sjøområdene som viktig bakgrunn. Flatanger var forøvrig blant de første kommunene i landet som fikk slik arealplan utarbeidet, som et samarbeid mellom kommunen, næringsinteresser, fylkeskommunen og fylkesmannen.

I forbindelse med revisjon av arealdelen av kommuneplanen i 2006, ble det en politisk diskusjon rundt fritidshus og hvilke strategier kommunen skulle velge for å håndtere utfordringer og muligheter som en økende fritidsbefolkning i en liten distriktskommune gir. Fylkesmannen som statlig regional myndighet etterlyste også en tydelig lokal politikk med hensyn til forvaltning av strandområder og kystlinje. Kommunen utarbeidet et eget strategidokument for etablering av fritidshus- og ervervsbebyggelse i Flatanger⁴⁸⁴. Her fikk grunneiere og fastboende i direkte dialog med kommunen formidlet innspill til bruk og vern av områder.

I strategien slår kommunen fast at Flatanger ønsker å drive en politikk som gir mulighet for etablering av flere hytter, gjennom en kontrollert utbygging som tar hensyn til urørte og sårbare områder, og med restriktiv holdning til bebyggelse på øyene. Prinsippet om differensiert og funksjonell strandsoneforvaltning står sterkt, et prinsipp som Flatanger kommune også støtter som medlem i sammenslutningen Norske Fjord- og kystkommuner.

I strategidokumentet erfarer kommunen at de har fått et godt verktøy både med hensyn til planlegging, saksbehandling, veiledning og informasjon til myndigheter, hyttefolk og fastboende. Også fylkesmannen i Nord Trøndelag og Nord Trøndelag fylkeskommune har gitt positiv respons på prosessen og det endelige verktøyet. I etterkant av strategiplanen ble

⁴⁸² <https://www.slf.dep.no/no/eiendom-og-skog/eiendom/boplikt#boplikt-etter-forskrift---nullgrense>

⁴⁸³ Enkelte kommuner kan ha satt slektskapsunntaket ut av kraft slik at boplikt er den eneste muligheten til å overta konsesjonsfritt.

⁴⁸⁴ Se:

<http://img8.custompublish.com/getfile.php/817654.1198.xpqdsrdspw/Strategi,+hytter+og+ervervsbebyggelsere+vidert+etter+21.06.06.doc?return=flatanger.custompublish.com>

det bl.a i 2009 gjennomført en undersøkelse av Norsk Turistutvikling blant hytte- og fritidshuseiere i Flatanger⁴⁸⁵. Undersøkelsen kom til i samarbeid mellom kommunen og det lokale næringslivet, og ga kommunen god innsikt i hvem fritidsbefolkningen i Flatanger er, hvilke ressurser de har, behov og forventninger overfor kommunen, lokalt engasjement. Sammen med undersøkelsen ble det også utarbeidet et strateginotat⁴⁸⁶.

Undersøkelsen viste at fritidsboerne er opptatt av at kommunens tjenestetilbud har god kvalitet. Gode renovasjonsordninger er blant annet viktig og Flatanger var tidlig ute med å innføre obligatorisk renovasjonsordning.⁴⁸⁷ Hytteundersøkelsen viste også at hytte- og fritidsboerne i Flatanger har et stort engasjement og god vilje til å bidra, både i lokalt nærings- og foreningsliv.

Selve undersøkelsen kostet 90 000 NOK⁴⁸⁸, og ble finansiert med tilskudd fra Nord-Trøndelag fylkeskommune (45 000 NOK) og fra lokale næringsfondmidler (45 000 kroner). Utgifter knyttet til gjennomføringen, slik som møteservering, porto og lignende er estimert til ca 10 000 kroner og dekket gjennom kommunens driftsbudsjett. En lokal medarbeider har også vært knyttet til arbeidet med hytteundersøkelsen, i tillegg til involvering fra ordfører og rådmann, totalt minimum 20 dagsverk.

De siste årene har altså Flatanger-samfunnet bevisst jobbet med god informasjon og å involvere hytteboerne i lokalsamfunnet. I samarbeid med lokalt næringsliv, lag og foreninger har kommunen også invitert til åpne møter. Her får hytte- og fritidshuseierne informasjon fra kommune og lokalsamfunnet, og mulighet til å gi innspill til saker og aktuelle spørsmål. Responsen har vært god og kommunen erfarer at dette er svært nyttige møtepunkt.

Involverade aktörer

Forståelsen av hytteboerne som lokal ressurs er således bredt forankret i Flatanger-samfunnet. Kommunen er sentral aktør i både strategi- og planutforming, og i praktisk gjennomføring. Men også det lokale næringslivet, og lag og organisasjoner engasjerer seg i videreutviklingen av Flatanger som attraktiv hyttekommune. Regionale myndigheter, med fylkesmann og fylkeskommune, har også vært involvert, fortrinnsvis som faglig rådgiver i prosessen med arealplanlegging.

Utfall

– *Fritidsboerne i Flatanger er gull verdt for kommunen*, mener ordfører i Flatanger kommune, Reidar Lindseth, og ser positive resultat av en bevisst og offensiv ”fritidsboerpolitikk”. Etter arbeidet med strategidokument og hytteundersøkelse er kommunen mer bevisst fritidsboliger og fritidsboende som ressurs i lokal utvikling. Et direkte resultat av undersøkelsen, er kommunens og næringslivets initiativ til jevnlig dialog- og orienteringsmøter. Kommunen erfarer at dette har bidratt til å styrke dialogen mellom kommunen, lokalsamfunn og fritidsboende. Etter innspill fra hytte- og fritidshuseierne utvikler bl.a den lokale næringsforeningen næringsinformasjon med oversikt over lokalt handels- og tjenestetilbud i kommunen. De lokale butikkene har fått utvidet opningstid og

⁴⁸⁵ Se: <http://img8.custompublish.com/getfile.php/1000213.1198.ssypydrywe/Flatanger-strategier+og+tiltak.pdf?return=www.flatanger.kommune.no>

⁴⁸⁶ Se: <http://img8.custompublish.com/getfile.php/1000213.1198.ssypydrywe/Flatanger-strategier+og+tiltak.pdf?return=www.flatanger.kommune.no>

⁴⁸⁷ Renovasjon = avfallshantering. Tvungen renovasjon är alltså också infört för alle fritidshus.

⁴⁸⁸ 90 000 NOK ≈ 11 500 euro: 1 NOK ≈ 0,128 euro (2011-10-10)

mobildekningen i kommunen blir oppgradert, som følge av samlet press fra både fritidsbefolkning og fastboende. Kommunen søker også om å få etablere vinmonopol, et distriktsutsalg med begrenset areal, utvalg og åpningstid. Et tjenestetilbud som hele 71 prosent av fritidsbefolkningen støttet opp om i den nevnte hytteundersøkelsen. Fastboende og deltidsboende har også funnet sammen gjennom felles dugnadsinnsats⁴⁸⁹ for å holde friområder og strandlinjen attraktiv for både fastboende og besøkende.

– *God dialog er også viktig grunn til at det har vært liten diskusjon rundt kommunens prinsippvedtak i vinter/vår 2011 om å innføre eiendomsskatt på hytter og fritidsboliger*⁴⁹⁰, mener Lindseth. Fra kommunens side handler dette om sammenhengen mellom forventninger om et godt tjenestetilbud og kommunens handlingsrom til å ivareta forventninger og forpliktelser.

– *Når hver 3. pasient som oppsøker legekantoret sommerstid er hytte- og fritidshusboer, så betyr det et press på basistjenestene i kommunen*”, påpeker ordføreren.

Lärande

Gjennom bevisst satsning på hytte- og fritidshuseiere, mener Lindseth at Flatanger har gjort mye riktig. Utarbeidelsen av strategidokumentet ga lokal bevisstgjøring rundt aktuelle problemstillinger, og ble også et avklart grunnlag for diskusjon med regionale myndigheter. Flatanger kommune har hatt interessekonflikter med fylkesmannen rundt strandsoneforvaltningen, der kommunen mener at retningslinjene og saksbehandlingen har vært for rigide.

– *Dette har vært til hinder for lokal utvikling*, mener ordfører Lindseth, som ser positivt på at regjeringen nå går inn for en mer differensiert strandsoneforvaltning. Han etterlyser i den sammenheng også en mer dialogbasert prosess mellom kommune og regionale myndigheter.

– *Hytteundersøkelsen har også synliggjort utfordringer og muligheter og gitt oss et godt grunnlag å jobbe utfra*, sier Lindseth. Han trekker særlig frem viljen til å engasjere seg i lokale næring, som en uutnyttet og skjult ressurs. Og selv om det ikke har vært hovedfokus, så er det interessant at tolv prosent av de spurte er positive til flytting til Flatanger. Også her har Flatanger fått resultater: Två husstander har nå gått fra å være hytteboere til fastboende; et pensjonistektepar og en familie.

– *Satsningen på hytte- og fritidshus som lokal næring gitt mye læring og økt kunnskap for hele Flatanger-samfunnet*, mener ordfører Lindseth. Om arbeidet skulle startet i dag, ville det ikke være med de store endringene fra det som er gjort. Men en ting blir trekt frem: Informasjon og involvering. Blant hytte- og fritidshuseierne er det et stort informasjonsbehov, og et ønske om at kommune og lokalsamfunn legger til rette for at de kan gi sitt positive bidrag. Infoskriv, gode websider, web-kamera og løpende informasjon om ryddedugnader og andre lokale arrangement må prioriteres høyere og være i fokus hele veien, sier ordføreren.

⁴⁸⁹ *Dugnad* är ett norskt uttryck som närmast kan översättas med oavlönat frivilligt arbete tillsammans med andra människor

⁴⁹⁰ Eiendomsskatten begynner på 0,2 prosent av takstverdien og vil være det første året. Kan sedan maximalt stige med 0,2 prosent per år.

Framtiden

Når det er sagt: Flatanger ser seg ikke ferdig, men ser dette som en kontinuerlig prosess, med naturlig forankring i kommuneplanens samfunnsdel. Videre er det tenkt en ny undersøkelse blant hytte- og fritidshuseierne i 2013, for å vite mer om resultater. Videre blir det på kort sikt tatt tak i informasjonsbehovet og konkrete innspill fra hyttetmøtet i vinter. I bunn ligger erkjennelsen av at hytte- og fritidshuseierne er viktige for Flatanger-samfunnet - næringsmessig, kulturelt og omdømmemessig.

– *Skal vi utvikle et godt lokalsamfunn for alle, må vi også ha med deltidsinnbyggerne*”, sier ordfører Reidar Lindseth i Flatanger.

Länkar

Norsk Turistutvikling AS, (2009), *Valg av strategier og tiltak for å styrke lokalsamfunnsutviklingen i Flatangen kommune*:

<http://img8.custompublish.com/getfile.php/1000213.1198.ssypydrywe/Flatanger-strategier+og+tiltak.pdf?return=www.flatanger.kommune.no>

Agderforskning, *Forskningsprosjekt Rural mobilitet - Fritidsboliger (Hyttestatistikk)*:
<http://www.agderforskning.no/hyttestatistikk/>

Flatanger Kommune, (2006?), *Strategidokument – Etablering av fritidshusbebyggelse og ervervsbebyggelse i Flatanger*:

<http://img8.custompublish.com/getfile.php/817654.1198.xpqdsrdspw/Strategi,+hytter+og+ervervsbebyggelserevidert+etter+21.06.06.doc?return=flatanger.custompublish.com>

Referat fra “hyttemöte”, maj 2011

<http://www.flatanger.kommune.no/moetereferat-14-05-2011.4921372-97884.html>

Mediesak vedr. spm. om prinsippvedtak om innføring av eiendomsskatt

http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_trondelag/1.6996783

Kontaktperson

Reidar Lindseth, Ordfører i Flatanger kommune, (reidar.lindseth@flatanger.kommune.no)

7.5.2 Second Home eksempel 2: Ringeby – second home for stadig flere etter vinter-OL i 1994 (N)

Hyttekommunen Ringeby

Ringeby kommune ligger i Gudbrandsdalen i Oppland fylke, omtrent midt mellom Oslo og Trondheim. Ringeby er en av innfallsportene til Rondane nasjonalpark. Beliggenheten og naturen har gjort Ringeby til en attraktiv hyttekommune. Kommunen er stor i areal (1.228,8 km²) og 60 prosent av arealet ligger høyere enn 900 m.o.h. Pr 1.1.2011 hadde kommunen 4 556 innbyggere. Ringeby er en del av Lillehammerregionen. I Ringeby er det omtrent like mange fritidsboliger som innbyggere, og det bygges stadig nye hytter og fritidsleiligheter. En stor andel av hytteeierne er fra hovedstadsområdet.

Utviklingen med flere fritidsboliger er et resultat av både økt etterspørsel og økt tilbud gjennom utbyggingsprosjekter. Ringeby har to store second homes-områder. Venabygdsfjellet er kjent som attraktivt fjellområde for turister og hyttefolk både sommer

og vinter. Dette området huser også en betydelig villreinstamme, som setter begrensninger for videre hyttebygging. Kvitfjell ble etablert som destinasjon i forbindelse med de olympiske vinterlekene i 1994. Rundt alpinanlegget er det etablert store områder med fritidseiendommer. Her er det få spesielle verneinteresser. Utfordringen er tilrettelegging, markedsføring og aktivitetstilbud som skal gi flere ”varme senger hele året”, ikke bare om vinteren.

Bakgrunn

Fjellturisme har vært viktig i Ringebu historie siden midten av 1900-tallet, da høyfjellshotellene lokket turister til fjells. Hyttebyggingen begynte på 1960-tallet, uten at det var spesielt planlagt og styrt (Plan- og bygningsloven kom senere). I 1980-årene ble både kommunen og fylkeskommunen aktive i planlagt satsing på turisme og hyttebygging. På den tiden var ikke bevisstheten nasjonalt og lokalt om å skjerme fjellreinstammen like aktuell i forhold til plassering av hyttene. Siden 1990-tallet har villreinen imidlertid blitt et viktig hensyn å ta i videre utbygging og bruk av visse områder.

I nyere tid er det viktigste satsingsområdet Kvitfjell, en viktig destinasjon også i nasjonal sammenheng. Etter vinter-OL i 1994 har det skjedd en formidabel utbygging av hytter og fritidsleiligheter. Utbyggerne har vært dels lokale, dels større firma fra Osloområdet. Med sine 135.000 besøkende er Kvitfjell i dag nr. 7 i Norge for vinterdestinasjoner etter antall besøkende i alpinanlegget.

Færre innbyggere, flere hyttefolk

Kommunen har fra ca 1985 til i dag hatt en befolkningsnedgang på 25 prosent, fra ca 1985 til i dag, tilsvarende 1500 innbyggere. Desto viktigere har hyttebefolkningen blitt som grunnlag for handel og service. Mens lokal handel har gått ned i nabokommunene, har handelen i Ringebu økt. Det merkes godt i helger og i ferier. Hyttebeboerne legger igjen betydelige beløp, og det hender en ser kassalapper på flere meter. Men det er fortsatt potensial for å øke hyttebefolkningens lokale innkjøp.

Byggeaktivitet i seg selv betyr mye for næringslivet lokalt. Også etterspørselen etter hytteservice har økt og dermed lagt grunnlag for nye arbeidsplasser. Lokalt næringsliv har god kunnskap om hvilke typer service fritidsboligeierne etterspør, og undersøkelser tyder også på at mange av de fritidsboende har noe kunnskap om hva som finnes av lokale tilbud. Markedsdager og kulturbaserte opplevelser lokalt og i regionen, som Ringebudagene og Peer Gynt-spelet, har et stort innslag av hyttefolk.

De fleste i Ringebu ser på fritidsbefolkningen som en ressurs og styrke for kommunen, og det er lite konflikter av nevneverdig grad. Et unntak kan være interessemotsetninger i forhold til om det skal være mulighet for vinterbrøyting av veg (Venabygdsfjellet) eller ikke.

Kommunen mener det er mye å hente på å få flere til å velge å være i flere dager og å bruke fritidsboligen hele året. De tror det er mulig med et økt tilbud av og god nok informasjon om aktivitets- og opplevelsestilbud. Det jobbes nå særlig med å øke aktivitetstilbudet i sommersesongen. Samtidig er det en utfordring at hyttefolket i Ringebu gjerne også har ei hytte ved sjøen eller en båt der de heller vil tilbringe sommersesongen.

Satsing på særegne kvaliteter og møteplasser i sentrum

I kommuneplanen for Ringebu står det at: "Ringebu skal drive merkevarebygging gjennom videreutvikling til en bosettingskommune og reiselivsdestinasjon". Ringebu (Vålebru) er kommunens administrasjonssenter og profileres som "landsby".

Langsiktig og helhetlig satsing på stedsutvikling ga i 2011 Ringebu den nasjonale Bymiljøprisen. I 2003 startet en gruppe næringsdrivere og private aktører med det de kalte "brosteinsaksjon" i sentrum. Dette var en aksjon for å samle private midler til å få startet en sentrumsforskjønnning. De arrangerte brosteinfrokost, solgte brosteinaksjer på gata, søkte midler og samlet inn bidrag fra næringsdrivende i sentrum. Totalt samlet de inn 450 000 NOK. Dette ble starten på sentrumsforskjønningsprosjektet som ble politisk vedtatt i 2007.

Det første målet var å få fjernet den sammenlappede asfalten i gågata og ersatta den med brostein for å gjøre et bilfritt området til et koseligere og mer brukt "oppholdsrom". I tillegg ønsket innsyn og et blikkfang fra E-6 slik at flere ville stoppe i Ringebu. Det gamle kommunehuset, parkeringsplassen, parken og gågata ble tatt i en omgang og stod ferdig i 2007. Beplantning og belysning ble ivaretatt på en god måte eks. så er de særegne furuer i sentrum belyst slik at de blir blikkfang i mørket og belysningen oppover gågata slår lyset ned slik at husene som ligger langs gågata ikke får "lyskastere" inn i beboelsesrommene som ligger i 2.etg. Det er etablert gatemøbler som benker, søppelkasser, torgboder som står i stil med gatas utseende. Det er også valgt en ny beplantning både i gågata, parken og som avgrensning til parkeringsplassen ved Kaupanger/gamle kommunehuset.

Fritidsbefolkningen gir uttrykk for at de setter pris på den sentrumssatsingen som Ringebu har hatt over flere år, med vekt på gode møteplasser for ulike målgrupper, særegne kvartalsmessige og bygningsmessige kvaliteter, kultur- og identitetsbaserte arrangement og nisjeforretninger.

Balansen mellom bruk og vern og mellom gamle og nye næringer

Hytter som satsingsområde i Ringebu, og da særlig utbyggingen i Kvittfjell, er forankret i plandokumenter på fylkes- og kommunenivå. Planene og informantene peker på at det er mange hensyn som møtes og må avveies i forhold til videre satsing på turisme og hyttebygging.

I Fylkesplanen for Oppland står det bl.a.: "*Det er viktig å styre utviklingen til områder som allerede er berørt av inngrep, slik at det i størst mulig grad unngås fysiske inngrep i naturområdene. Bruk og vern av naturområdene er spesielt aktuelt i forhold til turisme og reiseliv. Opplevelsene knyttet til natur- og kulturlandskap er en stor del av grunnlaget for turismen. Det er viktig at bruken skjer slik at disse verdiene ikke forringes. Konsentrasjon av inngrep bør skje der det allerede er foretatt utbygging. Balanse mellom gamle og nye næringer er også en del av dette bildet.*"

Hensynet til villreinen är en utfordring for eventuell videre utvikling i enkelte deler av kommunen, og den nye fylkesdelplanen for Rondane og Sølknkletten har vært en lang prosess som antakelig vil havne i Miljøverndepartementet for avgjørelse. Dette får stor betydning for Ringebus kommuneplan og for muligheter til spredt hyttebebyggelse.

Økt press på tjenester og fagkompetanse

Å være en stor hyttekommune gir økt press på en del kommunale tjenester, særlig på plan- og byggesaksbehandling. Kommunen kjenner ikke til at det kan gis noen form for statlig

støtte for å kompensere for dette. Men siden flere av tjenestene er gebyrlagte, har kommunen en del inntekter knyttet til det. Administrasjonen berømmer kommunens politiske ledelse for forståelse av at det er nødvendig med noe ekstra kapasitet enn innbyggertallet alene skulle tilsi for å håndtere dette. Nok bemanning, kontinuitet i fagstaben og rekruttering av f.eks. ingeniørkompetanse og planleggere er en utfordring.

En tredobling av befolkningen i høysesonen på vinteren kan potensielt representere utfordringer for helsevesenet, men det har gått bra hittil. En annen utfordring med beliggenheten er brannberedskapen, på grunn av lang utrykningstid til hytteområdene. Dette er mer kritisk dess mer bruk, men samtidig en utfordring Ringebu deler med mange områder i Norge med spredt bebyggelse.

Fra deltidsboende til fastboende er unntaket

Kommunen har gitt hytteeiere mulighet til å søke om å omdisponere fritidsboligen til permanent bolig for ti år om gangen. Forutsetningen for godkjenning er at det søkes om bruksendring og dispensasjon fra aktuell arealplan, fra fritidsformål til boligformål, at fritidsboligen har boligstandard med innlagt vann og avløp og strøm, og ha vinterbrøytet veiforbindelse.

Även om alla förutsättningar är uppfyllda innebär det inte med automatik att en fritidsbostad får omvandlas till permanent bolig. Det har dock givits klara politiska signaler at Ringebu kommune skal være positiv til å gå inn for søknad om dispensasjon fra arealformålet (fritidsbolig til bolig), og bruksendring fra fritidsbruk til bolig.

Det har vært noen forespørsler om dette fra hytteeierne selv, og da mener kommunen det er ryddig å ha retningslinjer for slike søknader i planverket. Så langt er det bare noen få hytteiere som har søkt og fått godkjenning. Hvis dette får et større omfang, kan det muligens by på framtidige utfordringer for helse- og omsorgstjenester, men foreløpig er ikke det noe tema. Erfaringen er også at folk flytter igjen den dagen de har behov for hjemmebaserte omsorgstjenester.

Ønske om mer informasjon om hva som skjer i Ringebu

Kommunen har nylig gjennomført en spørreundersøkelse blant eiere av fritidsboliger i Kvittfjell for å få mer innsikt hva de mener om blant annet kommunens tjenestetilbud og service, aktivitetstilbud, transport, sentrumsutvikling og eventuell interesse for å flytte til kommunen. Resultatene er ikke ferdigbehandlet, men det ser ut til at folk stort sett er fornøyd, med unntak for eiendomsskatt⁴⁹¹ (innført i 2009) og informasjon.

Det mange savner, er mer informasjon om hva som skjer og hva de kan være med på av aktiviteter og opplevelser i kommunen, og særlig i sentrum. Per i dag sendes det ut en informasjonsavis to ganger i året, men kommunen diskuterer nå hvordan de kan bruke flere kanaler og lage flere arenaer for å nå ut til fritidsbefolkningen. Som inspirasjon nevnes nabokommunen, som bruker kabel-TV til å markedsføre og annonsere for arrangement.

Næringssjefen sier: ”Som næringssjef er jeg særlig opptatt av å få noen nyetableringer og arbeidsplasser. I sommerens utgave av Ringebuposten fokuserer jeg særlig på mulighetene for næringsetableringer.” Han ønsker seg en fast møteplass/arena hvor ordføreren og kommunen for øvrig kan møte hyttefolkene. Andre kommuner har prøvd dette med hell.

⁴⁹¹ Eiendomsskatten ble innført som et inntekstpotensiale for kommunen.

Promillesatsene per oktober 2011 er 2,5 for bolig og fritidseiendommer, mens 7 promille for næring.

Erfaringer og læring

Ringebu kommune mener de har lyktes særlig godt på tre områder: Infrastruktur, attraktive tomter og det å være i forkant med tilrettelegging.

Å tilrettelegge infrastruktur for utbyggingene, spesielt i Kvittfjell, har vært kritisk, fordi ”smale, dårlige veier skaper mindre besøk”. Gjennom utbyggingsavtaler har utbyggerne påtatt seg mye av jobben, og det har vært viktig for å unngå at egne innbyggere i kommunen skulle bli belastet med stadig høyere avgifter for å finansiere veiutbygginger og annen infrastruktur. Nye vann- og avløpsanlegg finansieres gjennom utbyggingsavtaler og vann- og avløpsgebyrer. Å tilby attraktive områder er avgjørende for å tiltrekke utbyggere og kjøpere. Det å være i forkant av utviklingen med planarbeid og tilrettelegging, er også en kritisk faktor, men samtidig svært ressurs- og kompetansekrevende.

I løpet av den nylig gjennomførte planprosessen for Kvittfjell, har kommunen gjort seg noen nyttige erfaringer. De overordnede arealstrategiene burde vært avklart i starten. Dette ville spart kommunen og forslagsstillerne for unødig arbeid og kostnader med utbyggingsforslag i områder som ikke er aktuelle for utbygging. For å gi forslagsstillerne en mer forutsigbar prosess og spart tid, burde det også først vært drøftet grunnleggende forventninger og prinsipper for hva kommunen ønsket å få gjennomført med planen. Utrednings- og kunnskapsbehov burde også vært bedre kartlagt i utgangspunktet.

Vegen videre

Videre utvikling av Kvittfjell til en vintersportsdestinasjon i nordeuropeisk toppklasse oppfattes som svært viktig for sysselsetting og samfunnsutvikling i Ringebu som kommune og Gudbrandsdalen som region. Den nye kommunedelplanen for Kvittfjell er basert på dette målet.

Det jobbes nå bevisst med å knytte hyttefolket nærmere sentrum, gjennom opplevelser, mat og som handelssenter. Bedre offentlig transport og bedre informasjon i flere kanaler er en del av dette. Økt aktivitetstilbud i fjellet er også et ledd i å få ”flere varme senger hele året”.

På sikt har kommunen som mål å trekke flere arbeidsplasser til kommunen via hyttebefolkningen, men det er et langsiktig og krevende arbeid. Kanskje kan det lønne seg å prøve å få deltidsboende til å interessere seg for lokalt næringsliv og bidra med kompetanse gjennom eksempelvis styreverv?

Resultatene av spørreundersøkelsen blant fritidsbefolkningen skal legges fram for kommunens politikere i løpet av høsten. Undersøkelsen er tenkt fulgt opp med en handlingsplan. Kommunen ønsker gjerne flere hytter og fritidsleiligheter. Kommunen er også positiv til fast bosetting i sine fjelldestinasjoner.

Lenker:

Faktainformasjon og statistikk om Ringebu kommune: SSB (Statistisk Sentralbyrå):
<http://www.ssb.no/kommuner/0520>

Kommunens hjemmesider: <http://www.ringebu.kommune.no>

Ringebu vant den nasjonale Statens Bymiljøpris 2011:
<http://www.gd.no/nyheter/article5641135.ece>

Informanter:

Amund Sønsteli, politiker og leder i utvalg for plan og teknisk (amso@online.no)

Wenche Hagestuen Dale, kommuneplanlegger i Ringebu kommune
(wenche.dale@ringebu.kommune.no)

Willy Heimstad, næringsrådgiver i Ringebu kommune
(willy.heimstad@ringebu.kommune.no)

Svein Jetlund, arealplanlegger i Ringebu kommune (svein.jetlund@ringebu.kommune.no)

7.5.3 Second Home eksempel 3: Delårsboende – en resurs for tillväxt (S)

Platsen

Projektet omfattar kommunerna Strömstad, Tanum, Sotenäs, Lysekil och Munkedal i norra Bohuslän i Västra Götalands län.

Kommunerna ligger mellan Göteborg och Oslo längs den svenska västkusten och har ca 58 000 folkbokförda invånare och ca 40 000 delårsboende. Den minsta kommunen är Sotenäs som har ca 9 000 invånare och den största är Lysekil med ca 14 500 invånare

De mest växande näringarna i kommunerna är handel och besöksnäring.

Bakgrund

Kommunerna startade 2007 ett arbete med kustzonsplanering och landsbygdsutveckling⁴⁹². Arbetets utgångspunkt var att hitta sätt att utveckla besöksnäringen på ett långsiktigt hållbart sätt. Kommunerna ansåg att de stod ”inför utmaningen att främja tillväxt inom kommunerna generellt och särskilt inom besöksnäringen utan att äventyra de magiska värden som är det kapital som ett attraktivt boende och besöksnäringen bygger på. Kopplingen mellan ekonomiska utvecklingsfrågor och de fysiska strukturerna/planfrågorna behöver utvecklas”.⁴⁹³

Initiativet innebar att kommunerna arbetade med en utvecklad fysisk planering där man försökte hantera olika typer av intressekonflikter. Avsikten var bl.a. att försöka nå balans mellan bevarande- och tillväxtintressen.

I samband med arbetet med kustzonsplaneringen behövdes omvärldsanalyser och relevant statistik för det aktuella området. I detta arbete upptäcktes att det fanns påtagliga brister vad gäller statistik för att belysa ”Norgeeffekten” dvs. det stora antalet besökare och delårsboende normän som periodvis befinner sig i området. Det fanns även brister när det gällde kunskapen om de delårsboende och deras betydelse för en uthållig samhällsplanering. Med andra ord ansåg kommunerna att de hade bristande kunskaper om vilka de delårsboende i området var, hur ofta de vistas i sina delårsbostäder, vilken samhällsservice de nyttjar, varför de vistas i området och om de skulle vilja bidra till utvecklingen av de aktuella kommunerna.

Till bakgrunden hör också att de fem kommunerna särskilt pekat ut delårsboende som en utvecklingsresurs i en strategisk plan för utvecklingen av besöksnäringen i norra Bohuslän.⁴⁹⁴ Att de delårsboende ses som en resurs framhålls även i den gemensamma handlings-

⁴⁹² <http://www.tillvaxtbohuslan.se/download/9161/microsoftwordprojektbeskrivning20070702.pdf>

⁴⁹³ <http://www.tillvaxtbohuslan.se/download/9161/microsoftwordprojektbeskrivning20070702.pdf> sid.1

⁴⁹⁴ <http://www.tillvaxtbohuslan.se/download/22208/blaing100616.pdf> (sid. 7)

plan för utveckling av besöksnäring som kommunerna antagit för åren 2009-2010⁴⁹⁵. Av den anledningen startades ett särskilt projekt med fokus på delårsboende ”delårsboende – en resurs för hållbar utveckling”⁴⁹⁶

Målsättningar

Projektets övergripande syfte var att medverka till näringslivsutveckling och tillväxt, genom att motivera fler av de delårsboende i kommunerna Lysekil, Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanum att ”delta aktivt i näringslivets utveckling i kommunerna och slutligen bosätta sig permanent” i dessa kommuner⁴⁹⁷.

Projektets syfte kan sammanfattas i följande punkter:

- Att få mer kunskap om de delårsboende som en resurs i civilsamhället
- Att skapa strukturer och arbetsmetoder för att använda delårsboende som okonventionella tillväxtskapare i det lokala näringslivsarbetet
- Att skapa förståelse bland de delårsboende om behovet av balans mellan tillväxtpolitik och bevarande värden
- Att skapa nätverk mellan lokala företagare och mentorer bland delårsboende
- Att utveckla samarbeten med andra kommuner med motsvarande struktur
- Att synliggöra den problematik och möjlighet det är för små kommuner att planera samhället dels för besökande (turister), dels delårsboende (som idag vistas längre tid av året i sina fritidshus och därmed har behov av både kommersiell och offentlig service) samt folkbokförda (året runt boende)
- Att synliggöra denna grupp för statliga och regionala myndigheter som underlag för behov av bredband, kollektivtrafik mm.
- Att skapa en förändring i de aktuella kommunerna genom att tillvara ta den resurs som 40 000 kommunmedlemmar är och kan vara i den lokala utvecklingen i norra Bohuslän

Åtgärder och resurser

Projektet har bestått av tre delar:

Den första delen var att utforma en enkät och distribuera den till delårsboende. Enkäten utarbetades i samarbete med Umeå Universitet och professor Dieter K. Müller⁴⁹⁸. Enkät-svaren har därefter bearbetats och analyserats av Dieter K Müller och resultaten finns redovisade i rapporten ”Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän”⁴⁹⁹

Studien är en totalpopulationsundersökning som omfattade alla deltidsboende i kommunerna Strömstad, Tanum, Sotenäs, Lysekil och Munkedal. Enkäten skickades till 16 042 hushåll varav 4 639 svar inkom. Svarefrekvensen är med andra ord 28,9 procent. Bland de

⁴⁹⁵ <http://www.tillvaxtbohuslan.se/download/22209/groning100614.pdf> (sid 10)

⁴⁹⁶ <http://www.tillvaxtbohuslan.se/page/1580/delarsboendenresursforhallbarutveckling.htm>

⁴⁹⁷ Slutrapport projektet ”delårsboende – en resurs för hållbar utveckling” Sid. 1.

⁴⁹⁸ Se www.tillvaxtbohuslan.se

⁴⁹⁹ Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän, resultat av en enkätundersökning, Dieter K Müller, GERUM – kulturgeografisk arbetsrapport 2010-03-30.

deltidsboende finns ett tydligt inslag av norskar, i denna grupp inkom 546 svar av 2 474 hushåll.

Frågeformuläret innehåller frågor om fritidsbostaden, motiv för delårsboendet, delaktighet i lokalsamhället, nyttjande av fritidsbostaden samt vissa bakgrundsfrågor. Enkätsvaren visar bl.a. att användningen av fritidsbostaden inom området är relativt hög, det genomsnittliga antal nätter som de delårsboende vistas i fritidsbostaden är 96 nätter, alltså ca 3 månader per år⁵⁰⁰.

Den andra delen var att arrangera en mäsja för att inspirera och motivera delårsboende och generella besökare att bosätta sig i norra Bohuslän eller vistas där större del av året. Mässan genomfördes i Sotenäs kommun 2010 och en andra mäsja genomfördes i Tanums kommun sommaren 2011.

Mässorna har fokuserat på att lyfta fram hur det är att leva och verka i Norra Bohuslän hela året. Kommunerna har visat pågående planer, lediga tomter samtidigt som mäklare, lokala entreprenörer, skolor och museer visat upp sig och sin verksamhet. Allt tillsammans för att skapa intresse och medvetenhet bland besökarna. Mässan ger också både besökare och kommunanställda en möjlighet till att samtala kring utvecklingen i norra Bohuslän.

Under mässorna har intresse visats från besökarna för att veta vad som pågår i kommunen och kring exempelvis sitt sommarboende. Men fortfarande är steget stort från att gå från delårs- till helårsboende.

Den tredje delen var att synliggöra delårsboende, som en boendegrupp som skall räknas in i beslutsunderlag för samhällsplaneringen. Kommunerna upplevs numera ha en ökad medvetenhet om gruppen och de omnämns i samband med utvecklings- och planeringsfrågor i kommunerna.

Projektets totala budget var 1 015 000 kronor för perioden 1 april 2009 - 31 december 2010. Finansiärer var Nutek/Tillväxtverket och kommunerna i norra Bohuslän. Projektet var en del av samarbetet i norra Bohuslän "Tillväxt norra Bohuslän" Styrgrupp för projektet var kommunalråd och oppositionsråd i kommunerna. Projektledare var ansvarig tjänsteman inom nätverket "Tillväxt norra Bohuslän"

Involverade aktörer

Projektet har drivits av de fem kommunerna i en särskild projektorganisation där arbetet letts av en politisk styrgrupp som finns för tillväxtarbetet för norra Bohuslän. Projektet har haft två operativa grupper, en som arbetat med mässan, "mässgruppen" samt en som arbetat med statistik och underlag kopplat till enkätundersökningen. Denna grupp har även i uppdrag att följa upp resultatet av enkäten.

Utfall

- Enkäten har gett ny kunskap om de delårsboende i området, men även bekräftelse av upplevd kunskap, dvs. det som kommunerna har "känt, trott, pratat om etc." De delårsboende har gett projektet mycket positiv återkoppling för arbetet, men det skapar även förväntningar som ibland kan vara svåra att möta på grund av bristande resurser.
- Man har från några kommuner påbörjat diskussioner med Länsstyrelsen, om hur man kan förändra detaljplaner för att underlätta möjligheterna för om och tillbyggnad av

⁵⁰⁰ För en sammanställning av enkätsvaren se:

<http://www.tillvaxtbohuslan.se/download/20898/resultatenkatdmuller20100401.pdf>

mindre fritidshus. Syftet har varit att dessa skall kunna motsvara kraven för vistelse året runt alternativt permanent boende.

- Mässan har skapat ett bra samarbete mellan kommunerna och det utvecklas vidare.
- Projektet har bidragit till bättre kunskapsunderlag, vilket underlättar budgetplanering och samhällsplanering för kommuner med stora skillnader i ”befolkningsunderlaget” på årsbasis. Ett exempel kan vara dimensioneringen av VA och reningsverk.
- När det gäller näringslivet finns mycket mer att göra, t.ex. finns förhoppningar om att nå fler företagare genom ett fördjupat arbete om de delårsboendes behov av kommersiell och offentlig service.
- Tanums kommun har varje sommar en träff för delårsboende företagare.
- Sotenäs kommun har tillsammans med Företagarna och delårsboende företagare startat ett seminarium som man nu genomfört under 2010 och 2011
- Lysekils kommun har startat träffar för delårsboende under sommaren med temat ”Vad händer i din fritidshuskommun?”.

Lärande

Det är många faktorer som påverkar processen när man arbetar med frågor kring delårsboende. Det är kulturarv, attityder, lagstiftning, insikter och avsikter samt intressekonflikter vilket gör att man måste vara beredd att tänka till och tänka om vid ett flertal tillfällen under arbetet.

Projektets organisation har varit en styrka i arbetet. Styrgruppen har bestått av kommunalråd och oppositionsråd. Kommuncheferna utgjorde ledningsgrupp. Projektet har även haft arbetsgrupper, dels med statistikansvariga, dels med planerare samt näringslivsansvariga.

Exempel på hinder i arbetet är brist på tid och kommunala resurser för att genomföra de aktiviteter som under projektet konstaterats som viktiga, t.ex. informationsinsatser på hemsidor, nyhetsbrev etc.

Ett annat hinder är svårigheten att förändra detaljplaner så att det medger utbyggnad av typiska fritidshus till ett boende mer anpassat för helår. En förändring av detaljplan, som exempelvis skulle medge att en större bostad får byggas, innebär en stor plankostnad, då varje enskild tomt inom detaljplaneområdet måste behandlas individuellt. Diskussioner har pågått inom projektet om att kunna göra planförändringar på mindre kostsamma sätt, t.ex. genom generella förändringar i planbestämmelserna och inte individuella beslut.

Lärande – omsatt i praktiken

Om projektet hade påbörjats nu skulle några saker ha gjorts annorlunda:

- Försöken att engagera organisationen Företagarna i projektet var feltänkt, det skulle vara enklare att arbeta direkt med intresserade företag och företagsledare.
- Att använda enkät för undersökningar är svårt, svarsfrekvensen blev i detta fall låg och dessutom sändes 5 000 enkäter fel, vilket inte underlättade genomförandet av undersökningen.
- Mer resurser skulle ha satsats i projektet från början, för att följa upp det intresse som de delårsboende visat för detta arbete.

Framtiden

Uppföljning av projektet pågår och det finns en ”att göra lista ” för framtiden. Exempel från den listan är:

- Utveckla kontakterna mellan delårsboende och lokala företagare
- Utveckla information/kommunikationskanalerna-nyhetsbrev, informationscentra etc
- Skapa en bättre dialog med delårsboende i samband med översiktplanarbetet i syfte att förebygga överklagningsprocesser och skapa delaktighet
- Skapa en bättre kunskap hos regionala myndigheter/organisationer kring gruppen delårsboende
- Öka kunskapen om varför folk flyttar in och ut i kommunerna och använda detta underlag för att motivera och inspirera delårsboende att bli helårsboende.

Länkar

<http://www.geo.umu.se/om-institutionen/personal/visa-person/?uid=dimu0001&guise=anst2>

<http://www.boitanum.se/>

<http://www.foretagarna.se/Regioner/Vastra-Gotaland/Foreningar/Sotenas/Aktuellt/Foretagarnas-riskkapitalkonferens-Smogen/>

<http://www.lysekil.se/arkiv/aktuellt/godjulgottnyttar.5.7c008f9212ced9ab74880001830.html>

<http://www.stromstad.se/politikochbeslut/ronnieharordet/nr42009>

Kontaktpersoner

Tillväxt norra Bohuslän:

Processledare Elsie Hellström,

Elsie.hellstrom@stromstad.se

Kommunchef Lena Fischer

Lena.fischer@lysekil.se

Kommunchef Mats Ove Svensson

Matsove.svensson@sotenas.se

Kanslichef Ulf Björkman

Ulf.bjorkman@tanum.se

Kommunchef Niels Bredberg

Niels.bredberg@stromstad.se

Kommunchef Lars-Erik Knutsson

Lars-erik.knutsson@munkedal.se

7.5.4 Second Home exempel 4: Dorotea kommun, kommunen som igångsättare (S)

Platsen

Dorotea kommun är den sydligaste av inlandskommunerna i Västerbottens län och inkörporten till landskapet Lappland. Kommunen gränsar mot Vilhelmina och Åsele kommuner i Västerbottens län, Sollefteå kommun i Västernorrlands län och Strömsunds kommun i Jämtlands län. Kommunen är cirka 15 mil lång och har en samlad areal på 2 949 km², fördelat på skogs- och fjällterräng. Kommunen har cirka 2 900 invånare, varav hälften är bosatta i tätorten. Skogs- och tillverkningsindustri dominerar tillsammans med turismnäringen sysselsättningen i kommunen. Kommunens ledande turistort är Borgafjäll, belägen 10 mil västerut från huvudorten.

Borgafjällsområdet, som ligger i kommunens västra, fjällnära del, omfattar byarna Borga och Avasjö som ligger ca 3 km från varandra. Det finns ca 130 fastigheter i Borga och ca 400 i Avasjö per den 1 januari 2012. Totalt finns med andra ord ca 530 fastigheter i området. Befolkningen i området, som ökat något från år 1975, uppgick till 81 fastboende per sista december 2011. I området finns idag ca 20 företag verksamma.

Bakgrund/problembeskrivning

Dorotea kommun möter stora utmaningar i form av utflyttning och en åldrande befolkning. För Dorotea har därför inflyttning blivit en kritisk överlevnadsfråga; hur kan kommunen locka till sig människor för att kunna bibehålla den idag redan krympande servicenivån? Ett sätt kan vara genom turism. Turismen har i många sammanhang och av många aktörer pekats ut som en stor och viktig tillväxtfaktor för regionen. Utmaningen för Dorotea kommun är att skapa förutsättningar för en social, ekologisk och ekonomisk hållbar tillväxt⁵⁰¹. Visionen är att kommunen på sikt kommer att vara ett konkurrenskraftigt besöksmål som med sin väl utbyggda service attraherar besökarna att stanna allt längre perioder i sina ”second homes”.

Planerat mål

Dorotea kommun har genom ett antal långsiktiga strategiska åtgärder valt att arbeta för en utbyggnad av Borgafjällsområdet. Målet är att öka områdets attraktivitet, både för turister och för att i förlängningen locka potentiella inflyttare.

Åtgärder och resurser

Redan år 1947 köpte kommunen in ett större markområde i Borgafjäll för att underlätta en framtida utveckling av området. År 1950 byggde kommunen Hotell Borgafjäll, vilket blev en viktig startpunkt för utvecklingen. Driften av hotellet arrenderades sedan ut till en privat arrendator. Kommunen har därefter genomfört en rad olika insatser i området, exempelvis genom byggande av stugbyarna Sutme år 1968 och Borga 1986, byggande av skidliftar i Avasjö i början av 1970-talet och Borgaliften med serveringsstuga 1983. Kommunen har dessutom byggt två stycken parhus för permanentboende i Avasjö 1987, byggt vatten- och avloppsreningsverk samt en husvagnscamping. Dessutom har kommunen vid olika tillfällen köpt in ytterligare markområden i området.

⁵⁰¹ Regionalt tillväxtprogram, Västerbotten. Version under revidering.

En starkt bidragande orsak till att kommunen genomfört investeringar var helt enkelt att det inte fanns privata aktörer som var villiga att investera, ett faktum som delvis förklaras av att antalet permanentboende i området år 1975 enbart uppgick till ca 60 personer. För att få igång någon utveckling var kommunen tvungen att själv gå in med insatser. Två undantag fanns dock; de privata skogsbolagen MoDo och SCA lät uppföra stugbyar med sammanlagt ca 80 bäddar för sina anställda år 1958 respektive 1961.

Dorotea kommun hade, som nämnt tidigare, tidigt identifierat utvecklingsmöjligheter för Borgafjällområdet. För att stimulera utvecklingen har kommunen låtit genomföra en rad investeringar främst mellan åren 1947 - 1987. Efterhand har området utvecklats främst genom att antalet fritidshus (second homes) i området har ökat, vilket medfört att fler deltidboende börjat vistas i området. Med fler personer som vistas i området har underlaget för service och företagstjänster succesivt ökat. Detta har inneburit att kommunen från början av 1990 talet kunnat avhända sig fastigheter genom att sälja till privata företag. Bl.a. sålde kommunen stugbyn i Borga år 1992, husvagnscampingen 1997 och Sutme stugby 2000. Dessa anläggningar har fått privata ägare som gått in med ambitioner och kapital vilket bl.a. yttrar sig i att anläggningarna blivit renoverade. Även Hotell Borgafjäll och Borggården såldes till privata ägare år 2001. Båda dessa anläggningar har därefter genomgått grundliga renoveringar, vilket inte hade varit möjligt för kommunen att genomföra.

Motiven bakom försäljningarna har varit ambitionen att hitta privata ägare som kunnat ta över och utveckla verksamheterna vidare, men även det ekonomiska läget för kommunen när det gällt omfördelning av medel till kärnverksamheter.

Den första detaljplanen för området fastställdes 1972. Under 1984 antog kommunen en områdesplan för Borgafjäll⁵⁰² inom vilket det redovisades framtidsplaner för Borgafjällområdet och vilka behov av markområden dessa planer skulle medföra. Områdesplanen har sedan dess varit vägledande för kommunens insatser i området och den bedöms fortfarande vara aktuell.

När det gäller planarbetet har en revidering av översiktplanen gjorts⁵⁰³. Arbetet med detta har karaktäriserats av dialog och förutsättningslösa möten, där översiktplanen från början varit ett blankt papper. Kommunens miljöinspektör och byggnadsinspektör har tillsammans med kommunala tjänstemän och politiker träffat bland annat samebyarna och företagarna i området för att diskutera hur samverkan kan ske på bästa sätt. Allmänheten i övrigt har också varit delaktig i arbetet; en internetbaserad enkät har funnits på kommunens hemsida där respondenterna kunnat ge uttryck för synpunkter och idéer om hur Dorotea kan utvecklas inför framtiden⁵⁰⁴. Undersökningsresultatet kommer att ligga till grund för det fortsatta planarbetet. Kopplat till översiktplanen som behandlar kommunen i stort, finns de detaljplaner som berör Avasjö och Korpådalen, Borgafjäll⁵⁰⁵. Här är intentionerna att utöka antalet tomter inför en expansion av fritidshus och delårsboenden i området.

Under senare år har kommunen under 2012 byggt en ny brandstation i Borgafjäll. I den byggnaden har också getts rum för fjällräddning och personalutrymmen för kommunal

⁵⁰² Områdesplan för Borgafjäll, Dorotea kommun. VAB Umeå 1983, rev. Jan 1984.

⁵⁰³ "Södra Lappland med sikte mot 2030. Förutsättningsanalys – underlag för visionsarbete i översiktplaneringen".

<http://www.dorotea.se/default.asp?oewcmd=10&file=812%5C843%5C846%5Cf%5Ffruts%5Fftningsanalys100528%2Epdf> (Hämtad 2012-05-13)

⁵⁰⁴ Tendensor (2011) Ekman Per, *Bilden av Dorotea – en lokal attitydundersökning*.

⁵⁰⁵ Detaljplan för Avasjö 1:160 m fl. Detaljplan för Avasjö 1:10, 1:21, 1:221 m fl. Detaljplan för sydöstra Korpådalen.

personal som ska serva övriga anläggningar i området. Dessutom byggs vatten- och avloppsnätet ut i Borgafjäll. Reningsverket i Avasjö kommer att byggas ut och renat avloppsvatten kommer att ledas i rör över till Borgasjön. Investeringarna rör sig totalt om ca 25 Mkr.

Sopsorteringen har länge varit ett problem i området, särskilt under högsäsong. Därför kommer nu en deponianläggning att byggas i utkanten av Borgafjäll. Kommunen planerar köpa lämpligt markområde i utkanten av Borgafjäll under våren 2012.

För de som verkar i området är goda bredbandsförbindelser av största vikt; kortbetalningstjänster, bokningssystem, banktjänster etc. måste fungera. Dorotea kommun har ett etablerat samarbete med grannkommunerna Åsele, Vilhelmina, Storuman och Sorsele genom projektet ”Fjällräddningen”⁵⁰⁶. Förbättrade bredbandsförbindelser är ett sätt att rädda fjällorterna från nedläggning och utflyttning. Målet med projektet för Doroteas del är att Borgafjällsområdet ska fiberanslutas. Utbyggnaden av nätet har delats upp i etapper, och Post och Telestyrelsen meddelade i oktober 2010 att Dorotea som första kommun i Sverige får 1,5 miljoner kronor i stöd för bredbandsutbyggnad⁵⁰⁷. Övriga finansierare är Dorotea kommun, som går in med 400 000 kronor, Region Västerbotten, Länsstyrelsen samt lokala företag⁵⁰⁸. Dorotea kommun ser arbetet med IT-utveckling som ett viktigt konkurrensmedel. Som fritidshusägare och delårsboende ökar incitamenten att använda sig av sitt second home även under arbetstid; med bra uppkoppling finns goda möjligheter att exempelvis driva ett distansberoende företag från området.

I projekt ”Fjällräddningen etapp 1”, som genomförts under hösten 2011, har fiber lagts mellan Borgafjäll och Storbäck. En ansökan om medel för etapp 2 mellan Storbäck och Avaträsk är inlämnad och svar väntas under våren 2012. Om etapp 2 kommer till stånd finns ett optofibernet tillgängligt hela vägen upp till Borgafjäll ifrån Dorotea. I och med detta öppnas möjligheter för vidare utbyggnad av nuvarande fibernet till fler av de permanent boende, men även till fritidshus och företag. Om och när optofibernet finns etablerat hela vägen upp till Borgafjäll påbörjas arbetet med att hitta medel för att etablera ett nät mellan fjällorterna i nord-sydlig riktning, vilket då innebär att området får full redundans i bredbandsnätet.

För att välja Borgafjäll som sin besöksort, eller som sin mer eller mindre permanenta bostadsort, krävs goda kommunikationer. När det gäller vägnätet arbetar kommunen för en upprustning av väg 1052, delen Dorotea – Storbäck, samt för en nybyggnation av en väg över fjället mellan Båtas-Saxnäs vilket skulle binda ihop Borgafjällsområdet i nord/sydlig riktning med orter i de västra delarna av Vilhelmina kommun. Dessa orter skulle därmed bindas ihop på ett påtagligt sätt och tillgängligheten till området skulle öka betydligt för besökande och boende⁵⁰⁹. Trafikverket kommer under 2012 att genomföra en förstudie av en eventuell ny väg.

⁵⁰⁶ MaxR consult (2010) Lundqvist R, *Förstudie Fjällräddningen – ortssammanbindande fibernet till fjälldalarna*.

⁵⁰⁷ <http://www.pts.se/sv/Nyheter/Internet/2010/Dorotea-kommun-forst-i-landet-att-fa-nytt-bredbandsstod/> Hämtat 2011-04-18.

⁵⁰⁸ Dorotea Kommun, Protokoll kommunstyrelsens sammanträde 2011-02-08, § 12, sid 19.

⁵⁰⁹ Johannesson E, Löfgren J (2010), *Bedömning av skada på naturmiljö och rennäring för den föreslagna fjällvägen mellan Borgafjäll och Saxnäs*

Initiativtagare och aktörer

Arbetet med planöversikter samt bredbandsprojektet har initialt varit kommunala initiativ. För att öka legitimiteten i framförallt planarbetet, har dock aktörer från en mängd olika sektorer och branscher involverats. Privatpersoner och företag på orten har funnits med i diskussionerna. I bredbandsutbyggnaden har regionala och statliga organ varit viktiga samarbetspartner.

Utfall

Att locka till sig besökare och få dessa att uppehålla sig längre perioder i kommunen och området Borgafjäll är en viktig del i Doroteas utvecklingsarbete. Tillgång till byggbara tomter, möjlighet till bra internetuppkoppling och allmän service är nödvändigt för att bli ett konkurrenskraftigt område. Utvecklingsarbetet, och främst när det gäller arbetet med planöversikterna, har upplevts som mycket positivt av både tjänstemän, politiker och verkande i området.

Under en lång period har kommunen målmedvetet gjort en rad olika investeringar för att stimulera utveckling av området. Efterhand som området utvecklats har fler privata företag kunnat etablera sig, vilket medfört att kommunen kunnat träda tillbaka till förmån för privata aktörer. Området har efterhand blivit allt mer intressant att investera i. Ett konkret tecken på områdets utveckling är att en privat företagare under år 2011 tagit fram en detaljplan som kommer att möjliggöra byggande av ny skidlift med tillhörande pister och dalstation med restaurang mm, 309 lägenheter med totalt 1 236 bäddar samt 135 fritidshus med totalt 675 bäddar. Dessutom har tre privatpersoner gemensamt tagit fram en detaljplan som möjliggör byggande av ett 40-tal fritidshus.

Borgafjällområdet har haft en viss ökning av permanentboende, vilket avviker från den nedgång av befolkning som gäller för övriga kommunen (liksom många andra glesbygdskommuner i Sverige). Den kanske mest påtagliga förändringen är dock ökningen av antalet fritidshus - second homes – vilket innebär att det vistas betydligt fler människor i området idag jämfört med tidigare. Utvecklingen är också att de nya fritidshusen byggs med större byggyta och med högre standard jämfört med tidigare, vilket underlättar för människor att vistas längre perioder i dessa.

Processlärande/Lärande

Att tidigt i inledningskedet ha öppna och förutsättningslösa dialoger med alla inblandade ökar chanserna för en väl genomarbetad och förankrad plan. Detta är ett arbetssätt som kommer att följa med i kommunens framtida planarbete. Tidigare har en redan färdig översiktsplan presenterats, varpå det varit svårt att få legitimitet i denna.

Genom kommunens långsiktiga strävan att utveckla Borgafjällområdet har succesivt ett ökat underlag för service och företagande kunnat växa fram. När utvecklingen började ta fart, i början av 1990 talet, har kommunen succesivt kunnat dra sig ur ägande av anläggningar till förmån för privata företag som kunnat gå in med engagemang, ambitioner och kapital. Kommunen har på så sätt varit en "igångsättare" för områdets utveckling.

Framtid

Nya detaljplaner finns för området vilka medger byggande av ett stort antal nya fritidshus. Om delar av dessa planer realiserats kommer det att innebära ett viktigt tillskott i områdets utveckling.

Dorotea kommun ser positivt på inflyttning, oavsett om den är permanent eller tillfällig. Fokus ligger i dagsläget på att skapa förutsättningar för att underlätta för människor med redan etablerade second homes, eller de som funderar på att skaffa sig ett i området. Inflyttning kan medföra utmaningar i form av utökade servicebehov inom sjukvård, skola etc., och detta är något som Dorotea håller öppet för framtida diskussioner.

Kontaktpersoner:

Kommunalråd Greger Lindqvist, greger.lindqvist@dorotea.se

Byggnadsinspektör Roger Pålsson, roger.palsson@dorotea.se

7.5.5 Projektet trygga skärgårdsboendet – synliggörande av deltidsboendes ekonomiska betydelse (SF)

Platsen

År 2009 genomfördes två större kommunsammanslagningar i sydvästra Finland; Den ena sammanslagningen gav upphov till *Kimitoöns kommun* (Kimito-, Västanfjärd och Dragsfjärd kommun) och den andra till *Väståbolands stad* (Houtskär-, Iniö-, Korpo och Nagu kommun samt Pargas stad). Regionen ligger i sydvästra Finland, söder om Åbo och ca 200 km väster om Helsingfors. De två nya skärgårdskommunerna har sammanlagt ca 22 000 fasta invånare och närmare 30 000 deltidsboende,⁵¹⁰ vilket gör regionen till den mest betydande i Finland vad gäller deltids- och fritidsboende per fast bosatt invånare. Av de totalt 490 000 stugorna i Finland är koncentrationen högst just i sydvästra Finland och dess skärgård⁵¹¹.

Bakgrund

Antalet fasta invånare har en längre tid uppvisat en sjunkande trend i regionen, vilket har en direkt inverkan på den lokala arbetskraften. Den snabbt stigande medelåldern i regionen skapar också högre vårdnadskostnader och ökar de totala nettokostnaderna per capita. Traditionellt har stora industrier varit betydande sysselsättare, men den produktionen utlokaliseras i allt större utsträckning till länder med en förmånligare arbetskraftssituation. Detta har en betydande, negativ effekt på den lokala sysselsättningen.

Tillsammans med den ökade efterfrågan på seniorboende i regionen bidrar dock det ökade deltidsboendet till ökad efterfrågan på service, vanligen av den arbetskraftsintensiva sorten. Kunnandet inom verkstadsindustrin har kunnat överföras till exempelvis olika typer av tekniskservice, typ båtbranschen⁵¹², vilket skapar goda förutsättningar för en smidig övergång vid eventuellt bortfall av traditionella industriformer.

Trots de möjligheter som segmentet fritids- och deltidsboende innebär för regionernas näringsliv har tidigare inga utredningar gjorts om segmentets ekonomiska potential.

Diskussioner om en utredning av deltidsboendets ekonomiska betydelse för skärgårdsregionen inleddes 2008 inom föreningen Skärgårdshavets Naturvänner r.f., som är verksam i Kimitoöns kommun och Väståbolands stad, och angreppssättet klarnade under vintern

⁵¹⁰ Projektet Trygga Skärgårdsboendet, Slutrapport, <http://www.skargardsboende.nu/projektet/TSB-slutpresentation-WEBB.pdf>, [2012-04-21]

⁵¹¹ Statistikcentralen, *Byggnader och fritidshus 2010*, http://www.stat.fi/til/rakke/2010/rakke_2010_2011-05-26_sv.pdf

⁵¹² Koli-projektet, Presentation 25.5.2011, http://media.kimitoon.fi/uploads/pdf/projekt/koli/Koli-projektet_Rapport250511.pdf

2009. Bakgrunden till dessa diskussioner härstammade å ena sidan ifrån de erfarenheter föreningen hade samlat på sig i en tuff process att motverka byggnationen av vindkraftverk på Högsåralandet (Kimitoöns spets) där deltidboendes åsikter enligt flertalet inte togs i betraktande i den utsträckning som deras närvaro och sannolika ekonomiska bidrag till kommunen borde göra. En utbyggnad av vindparken kan på kort sikt påverka både besöksfrekvensen och investeringsviljan vad gäller stugor, eftersom det ur ägarnas åsikt stör den unika skärgårdsmiljön. På längre sikt har man i olika internationella studier kunnat konstatera att större vindparker även påverkar investeringar i direkta turistnäringar och sänker värdet av redan byggda samt möjliga framtida tomter och dithörande byggnadslov.

Det mindre framgångsrika utfallet i vindkraftskampen gjorde det viktigt att väcka en saklig debatt och initiera en process som verifierar ekonomiska realiteter samt klargör vilken potential kommunen försummar om den inte lyckas balansera traditionella rent industriella och relativt nya lokalt sysselsättande serviceintensiva näringsgrenar. Projektets ramar evaluerades tillsammans med Arbets- och näringsministeriet, och initialt lades fokus på Kimitoön och dess deltidboende. Projektet presenterades under maj/juni 2009 för Kimitoöns kommunstyrelse samt öns företagare. Alla parter ansåg det både intressant och nödvändigt att driva det föreslagna utvecklingsprojektet. Föreningen fick en ny styrelse och bytte även namn i det sammanhanget till Trygga Skärgårdsboendet r.f.

I mitten av november 2009 fördes diskussioner om projektfinansiering med Svenska kulturfonden (10 procent), Stiftelsen för Åbo Akademi (10 procent) och Konstsamfundet (10 procent), som rekommenderade LEADER-finansiering (70 procent) för projektet. I februari 2010 inleddes förhandlingar om denna finansiering med NTM-centralen⁵¹³, och i detta skede inkluderades även Väståbolands stad i projektet. LEADER-finansiering beviljades efter omfattande, förberedande arbete, sommaren 2010 och det egentliga projektarbetet kunde inledas först i augusti. Totalbudgeten uppgick till 120 000 euro.

Projektet adresserade två utsagor vilka skulle verifieras:

- Deltidsboendes åsikter beaktas inte i den utsträckning som deras ekonomiska och fysiska närvaro skulle motivera?
- Den ekonomiska potentialen förknippad med de deltidboende tas inte tillvara av kommunen?

Målsättningar

Den huvudsakliga målsättningen för projektet var att skapa en bättre och djupare förståelse för deltidboendens ekonomiska inverkan på regionen som helhet, samt identifiera direkta och indirekta skatteinkomstpotentialer specifikt för Kimitoöns kommun och Väståbolands stad. Syftet var att aktivera existerande företagare men även attrahera nya företagare till regionen och i nära samarbete med regionens förvaltningar röja de hinder som finns samt skapa bättre förutsättningar för att realisera den potential som finns i deltidboende i regionen.

Åtgärder och resurser

För projektet anlätades en projektledare samt två projektassistenter för att genomföra projektet inom den utsatta projekttidtabellen. Huvudaktiviteter under projektet var genomförandet av omfattande enkätundersökningar bland fritids- och deltidboende, företagare och

⁵¹³ Närings-, trafik- och miljöcentralen, <http://www.ely-keskus.fi/swe/Sidor/default.aspx>, [2012-04-21]

kommunanställda i regionen. En intervjuaserad undersökning genomfördes i början av projektet bland ortsbor, deltidboende och företagare. Dessutom utvecklades en preliminär modell för att kartlägga den ekonomiska effekten av deltidboende inom den kommunala ekonomin.

Den intervjuaserade undersökningen bland ett tjugotal personer gav en fingervisning om nyckelfrågor gällande deltidboende och en hållbar, ekonomisk utveckling inom skärgårdsregionen. Nyckelfrågorna ställdes i steg två genom en enkätundersökning där svaren kom att omfatta knappt 3 000 av de totalt dryga 13 000 fritidshusen i regionen. Enkäten bland företagare gav drygt 400 svar på 1 330 utskick och enkäten bland kommunanställda, som var riktad till vissa typer av befattningar, gav totalt 35 svar.

Involverade aktörer

Projektet drevs av Trygga Skärgårdsboendet r.f. i gott och nära samarbete med Kimitoöns kommun och Väståbolands stad. Vid Kimitoöns kommun agerade det s.k. Köli-projektet⁵¹⁴ bollplank, och många värdefulla idéer och dataresurser utbyttes under projektet. Dessutom samarbetade Trygga Skärgårdsboendet med Skärgårdsinstitutet vid Åbo Akademi genom ett seminarium inom ramen för ”Forum för skärgårdsforskning”.

Projektets styrgrupp och två lokalt anknutna projektråd fungerade som värdefulla kontakt-tytor och involverade bland annat båda kommunernas kommundirektörer och kommunstyrelseordförande samt ett antal inflytelserika företagare i regionen⁵¹⁵.

Utfall

De genomförda undersökningarna visar att de fritids- och deltidboende är lojala och återkommande kunder i regionen. De vill öka trivseln och tillbringa mer tid på sina fritidsställen, förutsatt att det finns goda möjligheter för detta. Mera fritid anges som en av de största möjliggörarna till ökad vistelse vid fritidshuset, och en tredjedel (närmare 10 000 personer) av de deltidboende skulle kunna tänka sig att flytta till fritidshuset om omständigheterna var de rätta. Av dessa anger 20 procent pensionering som en möjliggörande faktor.

Vidare anger 10 procent av alla deltidboende att de kunde tänka sig att skriva sig vid fritidskommunen. Byråkrati och rådande lagtolkningar är dock ett hinder, men en ändrad tolkning av lagen hos magistraten ger en potential på närmare 1 000 nya skattebetalare till regionen. Den lokala magsistratens lagtolkning är inte i linje med landets allmänna tolkning, vilket även debatterades häftigt under vårvintern 2011. Både Kimitoöns kommun och Väståbolands stad är villiga att stödja ett projekt för att realisera denna potential, och föreningen håller som bäst på att förstärka sin organisation för att kunna delta i planeringen och implementeringen av den identifierade potentialen.

Skulle en fjärdedel av de personer som angivit intresse för att flytta eller registrera sig i kommunen göra det handlar det om totalt 2 300 nya skattebetalare. Detta motsvarar en befolkningsökning på nästan 10 procent och en skatteinkomstpotential på närmare 10 miljoner euro. Summan baserar sig på insamlat enkätmaterial. Genom kunskap om medelinkomsten per deltidboende har den totala ökningen i förvärvsinkomst kunnat räknas fram. Genom en anpassning till rådande avdragspraxis har det tillskott i skatteinkomster som dessa personer skulle ge upphov till om de flyttade till regionen sedan beräknats.

⁵¹⁴ Köli – Strukturförändringar i Kimitoöns näringsliv, <http://www.kimitoon.fi/livet/projekt/koli-strukturforandringar-i-kimitoons-naringsliv/>, [2012-02-10]

⁵¹⁵ För lista på personer, se <http://www.skargardsboende.nu>, [2012-02-10]

Under projektets gång framkom det att kommunerna inte har tillgång till tillförlitliga register över de fritids- och deltidboende. Avfallsregistret är den främsta adresskällan för kommunen vad gäller fritidsboende, men detta innebär att de flesta hyresgäster totalt faller utanför kommunens data- och adressregister. Vidare innebär detta att statistik över fritidsboende har en slagsida mot fritidshus som utnyttjas av ortsbor – då Statistikcentralen på basen av ägande estimerat att över 30 procent av fritidshusen utnyttjas av ortsbor är projektets estimat högst 15 procent. Dessutom är avfallsavgiften endast knuten till fastigheten och inte till det verkliga antalet personer som vistas där, vilket har en stor betydelse för estimat om den ekonomiska betydelsen för det lokala näringslivet.

I nedanstående Tabell 46 har beräkningar gjorts över vilka kommunalekonomiska effekter de deltidboende idag har för kommunerna inom projektets område, dvs. Kimitoön kommun och Väståboland stad. Som framgår av tabellen pekar beräkningarna på att de fritids- och delårsboende ger kommunerna ökade nettointäkter med ca 1,2 Miljoner euro.

Tabell 46: Kommunalekonomiska effekter av fritids- och deltidboende (F&D) i Kimitoöns kommun 2010. Alla belopp i euro.

Kimitoöns kommun 2010		Multipel F&D	F&D relaterade skatteintäkter	Antal F&D personer	Antal F&D Dagar/år
				10879	83,6
Skatteintäkter					
Kommunalskatt	17 463 745	7,33 %	1 280 043,08	117,66	15 311,52
Samfundsskatt	1 201 777	12,69 %	152 445,41	14,01	1 823,51
Fastighetsskatt	2 364 087	27,52 %	650 531,08	59,80	7 781,47
	21 029 605,56	9,91 %	2 083 019,57	191,47	24 916,50
Övriga intäkter					
Avgifter	12 304 263		510 076,44	46,89	6 101,39
Intäkter totalt	33 333 871,08	7,78 %	2 593 096,01	238,36	31 017,89
Kostnader	-48 412 302,34	2,88 %	-1 393 529,06	-128,09	-16 669,01
Statsandelar + övriga poster	17 857 215,00	0,00 %	0,00		
Resultat	2 778 784,17		1 199 566,95	110,26	14 348,89

Källa: Projekt Trygga Skärgårdsboendet

Lärande

Ett gott och nära samarbete med de involverade kommunerna gav goda resultat, men den geografiska spridningen på målgruppen innebar stora utmaningar vad gäller datainsamling och insyn i lokala frågor. För framtiden kunde ett alternativ vara att spjälka upp fortsättningsprojekt regionalt enligt kommun och eventuellt också i regioner inom kommunerna. Speciellt inom Väståboland är utmaningarna väldigt olika då man jämför Pargas stadsområde med huvudöarna och ytterskärgården.

Vad gäller finansiering visade sig hanteringen av kraven inom LEADER-programmet innebära en alltför stor, extra utmaning. Finansieringsformen innebar mycket extra arbete och lärande för en liten organisation som till stor del bildats endast för ett relativt kort projekt. Det planerade, dynamiska angreppssättet inom projektet passade överhuvudtaget inte in i den byråkratiska och stela form som krävdes för beviljad kostnadsersättning. Dessutom tar behandlingen av kostnadsersättningar för lång tid. Då de skall basera sig på faktiska utgifter innebär det i praktiken att 30 procent av budgeten likviditetsmässigt måste finansieras av någon privat aktör. Denna finansieringsform måste ses över för att den överhuvudtaget kunna tjäna initiativrika kreativa privata krafter som kunde bidra till näringslivets utveckling i området.

Framtiden

Trygga Skärgårdsboendet r.f. kommer att förvalta de slutsatser som dragits om strukturen på fritidsbefolkningen och bidra till utvecklingen av regionens näringsliv. Via workshops med den kommunala förvaltningen kan konkreta åtgärder planeras på basen av det material som tagits fram inom projektet. Målsättningen är att lyfta fram potentialen hos ”den försummade befolkningen” och ge konkreta verktyg för att utnyttja denna potential.

Länkar

Resultat och övrigt material från projektet
<http://www.skargardsboende.nu/>

Kontaktpersoner

Bo-Erik Ekström
 Stygruppens ordförande, Projektet Trygga Skärgårdsboendet
 bo-erik.ekstrom@bomans.fi

7.5.6 Business Mentors Finland – från fritidshusägare till företagsmentorer

Bakgrund och problembeskrivning

Företagsmentorernas historia startade via sommarstugeboendes aktivitet och verksamhet i Asikkala⁵¹⁶ kommun i Finland i mitten av 1990-talet. På grund av pågående recession tvingades kommunen skära ned i administrationen, vilket innebar att bl.a. näringsombudsmannens tjänst lades ned. Fritidshusägare⁵¹⁷, som även var företagsledare, lovade då att gratis (i så kallade frivillig talko-anda⁵¹⁸) hjälpa lokala företagare. Kommunledningen fastnade för idén och bildade en särskild grupp för ändamålet. Kommundirektören samman kallade sedan vid behov den inofficiella ekonomigruppen för att diskutera ärenden som gällde industrins och handelns utveckling. Mycket snart utvecklades emellertid verksamheten till praktisk rådgivning för företagen och de rådgivande företagsledarna blev då mentorer för berörda företag.

Erfarenheterna från Asikkala var utmärkta, och Inrikesministeriet (Inrikesdepartementet) i Finland belönade år 1995 företagsmentorernas verksamhet med ett pris i en nationell

⁵¹⁶ Asikkala är en kommun i södra Finland, i landskapet Päijät-Häme. I Asikkala bor 8500 personer. Kommunen ligger vid insjövattnedragen, vid sydstranden av Päijänne och är väldigt populär bland sommarboende.

⁵¹⁷ Aulis Tinnilä, Heikki Valtari och Esko Mikkonen.

⁵¹⁸ Talkoarbete innebär oavlönat gemensamt arbete, t ex att bistå grannar.

idétävling. Genom detta spred sig verksamheten till övriga delar av Finland, speciellt till de kommuner som hade rikligt med sommarstugegäster. Företagsmentorernas antal ökade efterhand och år 2000 grundades den nationella samarbetsorganisationen. Många kommuner anslöt sig tidigt till föreningen som samfundsmedlemmar.

Målsättning

Målsättning och verksamhetsidé för Finlands Företagsmentorer rf (riksförening) är att befärma och stödja företagandet. Mentorn är en person som vill dela med sig av sitt kunnande och sina erfarenheter från arbetslivet till företagare. Verksamheten baserar sig på absolut konfidentialitet, är avgiftsfri och siktar enbart på företagarens framgång.

Det övergripande målet är att hjälpa entreprenörer att hitta lösningar på deras frågor.

Vidare har organisationen som mål:

- att det nationella nätverket ska arbeta mer effektivt i slutet av år 2013, samt
- att det ska finnas 1 000 aktiva mentorer inom det nationella nätverket i slutet av år 2015

Åtgärder och resurser

Företagsmentorerna i Finland är en icke vinstdrivande organisation (non profit) som har en årsbudget på 175 000 euro för år 2011. Finansieringen kommer från tre källor, medlemsavgifter från exempelvis kommuner, lokala företagsorganisationer, eller regionala ”business centers” (1/3), bidrag (1/3) samt intäkter (1/3), exempelvis reklamintäkter i publikationer m.m. Arbets- och näringsministeriet bidrar med totalt 200 000 euro under perioden 2011-2013. Kunderna (entreprenörerna) betalar inget för tjänsten.

Företagsmentorn fungerar som diskussionspartner, rådgivare och bollplank. Mentorerna har stor erfarenhet från näringslivet och de ger frivilligt sin tid och kompetens till nytta för enskilda företagare och organisationer. Mentorerna har ofta omfattande nätverk som den enskilda företagaren får nytta av. Mentoring bygger på ömsesidigt förtroende.

Företagarens önskemål är att finna en pålitlig utomstående person, med vilken han/hon kan testa sina egna idéer. Företagsmentorns viktigaste egenskap är att lyssna till företagaren, se på företagets situation från en ny synvinkel, öppna nätverk samt ge verktyg för problemlösning. Vid behov kan mentorn även vara en skuldra att luta sig mot. Företagaren har alltid ansvar över alla beslut och val han eller hon gör. Den typiske företagaren behöver råd i frågor som gäller försäljning, marknadsföring, ekonomiadministration, produktutveckling och vid generationsväxling. Företagsmentorn har endast en rådgivande, stödjande och vägledande roll och sitter inte med i företagets styrelse.

Hur företagen i regel får kontakt med företagsmentorerna varierar mellan olika delar av landet. I exempelvis Jakobstad är det vanligt att entreprenören tar den första kontakten med kommunens näringslivskontor. Vid kontakten mellan entreprenören och näringslivskontoret diskuteras om entreprenören har behov och önskemål om att få kontakt med en företagsmentor. Om så är fallet kan näringslivskontoret ordna så att entreprenören får träffa en mentor som har specifikt kunnande som passar för den aktuella entreprenören. I vissa fall finns en sådan mentor lokalt, i andra fall kan hela nätverket nyttjas så att en mentor med rätt kompetens kan hittas.

I Vasaregionen kommer företagen i kontakt med mentorerna på många olika sätt; exempelvis genom direktkontakt till den regionala mentorkoordinator⁵¹⁹, eller genom banker, lokala utvecklingsbolag eller andra kommunala eller regionala aktörer som arbetar med näringslivsutveckling. Även nyföretagarcentralerna kan vara en ingång.

I många fall klarar sig företagaren med den första mentorn, men andra mentorer kan vid behov kopplas in förutsatt att företagaren godkänner det. Den första mentorn har dock normalt fritt fram att fråga om hjälp bland sin mentorkolleger i frågor som han eller hon inte själv kan eller vet tillräckligt om. Det kan vara tillräckligt för att lösa någon specifik fråga. Även om det är svårt att veta generellt hur vanligt det är att fler än den första mentorn nyttjas torde det vara vanligast att frågor klaras av med den första mentorn som kontaktats.

Involverade aktörer

I det nationella nätverket finns numera cirka 950 företagsmentorer (december 2011). Föreningens centrala kansli är samlokaliserat med Kommunförbundet i Helsingfors.

Då efterfrågan på mentorsinsatser hela tiden växer, har företagsmentorens verksamhet spridit sig till hela landet. Organisationen är indelad i 23 regioner runt om Finland och de regionala verksamheterna samordnas av 27 företagsmentorskoordinatorer. De regionala företagsmentorsnätverken lutar sig mot och samarbetar med lokala utvecklingsbolag, kommunernas och städernas näringslivsservice, regionala företagargrupporganisationer, nyföretagarcentraler och läroinrättningar. Samarbete sker även med banker och försäkringsbolag. De regionala organisationerna är inte nödvändigtvis suveräna föreningar utan ofta inlemmade som en funktion i regionala företagargrupporganisationer (i exempelvis Vasaregionen som en del av Kust-Österbottens Företagare rf).

En mentorkandidat kan föreslås av två referenser. Det är även möjligt att en mentorkandidat själv anmäler villighet till verksamhet. En mentorkandidat godkänns av den regionala ledningsgruppen efter att ledningsgruppen har ”synat personen i sömmarna”. Som regel efterfrågas mentorer som har speciella kunskaper som passar för regionens branscher och behov. Alla företagsmentorer är inte företagare själva, utan någon kan vara duktig på skattefrågor, specialfinansiering, exportfrågor osv utöver en allmän kunskap om företagsverksamhet. Det vanligaste är dock att mentorn själv har erfarenhet att driva företag.

När kandidaten har blivit godkänd får personen handledning i vad som gäller för verksamheten, informationsblankett och formell mentorstatus. Därefter kan personen delta i case, möten och övrig verksamhet. De flesta introducerade kandidater blir godkända, men det har hänt att ledningsgruppen inte har godkänt någon kandidat, t.ex. pga. oklarhet när det gäller motiv.

Utfall

År 2011 är det sjuttonde verksamhetsåret för Företagsmentorererna och verksamheten växer hela tiden. Under dessa år har Företagsmentorens engagemang hjälpt till att rädda tusentals företag och arbetsplatser. Under det senaste året (2011), till exempel, gjorde Företagsmentorererna cirka 2 500 företagsbesök och 1 033 små- och medelstora företag fick hjälp från en mentor.

⁵¹⁹ Mentorkoordinatorn kan liknas med regionchef för det regionala mentorsnätverket.

Verksamhetens tyngdpunkt har efterhand vidgats från sommargästmentorerna till att också omfatta urbana tillväxtcentra. Mentorernas arbetssätt har utvecklats mot en något mer rådgivande roll, även utanför den primära målgruppen av företagare, särskilt i landsbygdsområdena. Det kan exempelvis handla om att ge råd till kommunala företrädare inför upphandlingar eller inför strategiska beslut.

Verksamheten utgick redan från början från frivilligt arbete och även idag är frivillighet och ideella insatser grunden i verksamheten. Verksamheten är mycket kostnadseffektiv och bygger på snabbhet och närhet. Företagsmentorerna räknar inte arbetstimmar, och debiterar inte heller företagen för sina insatser. Vid vissa tillfällen betalar dock företagarna milersättning till berörd företagsmentor.

Som exempel på ett lyckat ”case” kan nämnas ett mindre bageri (Vuohelan Herkku) i Hartola, nära Asikkala. Detta lilla bageri är specialiserat på glutenfri produktion av bröd. Företaget fick kontakt med en mentor år 2008 och har sedan dess ökat sin omsättning med ca 1 miljon euro per år. För år 2011 hade företaget en omsättning på 5,3 miljoner euro. Antalet sysselsatta har ökat från 10 till 46 anställda mellan åren 2008 till 2011. Enligt ägaren, Pirkko Hämäläinen, har företagens kontakt med företagsmentorerna betytt mycket för företagets utveckling. Några positiva faktorer som lyfts fram är att mentorn inneburit att företaget fått en kvalificerad samtalspartner och support. Genom mentorn har företaget kunnat få idéer bekräftade vilket lett till ökad framtidstro samt hjälp med att fokusera på vissa inriktningar för att skapa ökad tillväxt i företaget. Mentorsverksamheten har bidragit till ett ökat självförtroende för företagsledaren vilket varit en viktig faktor i företagets utveckling.

Lärande

Mentorerna som är gratis för entreprenörerna erbjuds till alla entreprenörer oavsett vilken bransch entreprenören är verksam i. Entreprenörerna efterfrågar i huvudsak mentorer som har kunskaper inom marknadsföring, forskning och utveckling samt frågor om övertagande av företag vid exempelvis generationsväxling.

Positiva faktorer för mentorsverksamheten bedöms vara att rådgivningen är gratis för entreprenören. Andra faktorer som lyfts fram är att det bör finnas lokala/regionala nätverk med omkring ett 20-tal mentorer i olika delar av Finland för att det ska fungera bra. Mentorerna måste ha erfarenhet/kunskap av att driva mindre företag samt tillsammans täcka in olika områden exempelvis marknadsföring och reklam, forskning och utveckling, exportfrågor, internationell erfarenhet och kunnande om logistikfrågor. Behovet av ett fungerande samarbete med den lokala och regionala nivån betonas också samt att det finns ekonomiska resurser för mentorsnätverket för exempelvis reskostnader.

I Finland finns 27 kontaktpersoner utspridda i olika delar av landet. Kontaktpersonerna koordinerar entreprenörerna och mentorerna i deras region. De har även (förutom det lokala/regionala nätverket) tillgång till hela det nationella nätverket om det behövs i speciella frågor, exempelvis handel med Ryssland eller andra frågor som kräver djupare specialkunskap.

Framtiden

Vid sidan av rådgivningsarbetet gör företagsmentorerna besök i skolor och ger föredrag och föreläsningar om företagandet till unga människor. Vidare hjälper de företag att internationalisera sig, samt vid generationsväxlingar, stöder den som överläter och ger råd åt den som fortsätter. Trots att verksamheten utvidgats, har Företagsmentorernas innersta idé

bevarats. Företagsmentorns uppgift är att verka så nära företagarens konkreta vardag som möjligt. Det frivilliga arbetet måste också vara roligt.

De senaste 17 aktiva åren visar att frivilliga företagsmentorer behåller kunskaper och färdigheter aktuella längre i deras arbete. Detta är ett av de största motiven till varför företagsmentoreerna ställer upp som mentorer.

Kontakter

Företagsmentor Asko Siukosaari, Hangö, Finland

tel. +358 400 926 959

e-mail: asko.siukosaari@kolumbus.fi

Hemsida: www.yrityskummit.fi

7.6 Sammanfattning

Introduktion

Som vi sett i detta kapitel är fritidsboendet utbrett i de nordiska länderna. Ungefär hälften av alla invånare i de nordiska staterna har tillgång till fritidshus. I Norge och Finland går det ca 12 invånare per fritidshus medan siffran för Sverige är 19.

Grunderna för det moderna fritidsboendet i de nordiska länderna återfinns i 1800-talets sista decennier när de växande städernas överklass byggde sommarbostäder i längs den näraliggande kusten. I Sverige byggdes så kallade grosshandlarvillor längs ångbåtsfärdlederna i Stockholms skärgård. Liknande utvecklingsmönster rapporteras från Norge och Finland. En ökande urbanisering och tilltagande välstånd spred fritidsboende till nya samhällsklasser främst i urbana områden. Resultatet av denna utveckling blev ett stort antal ändamålsbyggda fritidshus på attraktiva platser i en zon runt de större städerna. Därutöver omvandlades i samband med urbaniseringen landsbruksfastigheter till fritidshus. Den fortsatta utbyggnaden av fritidshus efter andra världskriget förstärkte dessa mönster.

Från början av 1990-talet kunde det märkas ett pånyttfött intresse för fritidshus. Tydligast märktes detta kanske genom det ökande antalet utländska och i synnerhet tyska förvärven av fritidshus i Sverige. De mest anmärkningsvärda trenderna är norska fritidshusförvärv längs Bohuskusten och i svenska fjällorter samt ryssarnas förvärv av fritidshus i sydöstra Finland. Ett antal viktiga samhällsförändringar innebar att även de nationella intressena för fritidshus ökade igen.

Det är dock tydligt att inte alla områden framstår som lika attraktiva i fritidshusägarnas ögon. Istället sker det en tydlig polarisering till attraktiva områden där efterfrågan leder till högre priser och ökad konkurrens om fastigheterna. Inte minst i Norge och Finland leder detta till utbyggnad av fritidshusbebyggelsen i alpina centrum, som också spiller över gränsen till svenska alpinorter. I kustzonerna sätter miljölagstiftningen i stort sett stopp för storskaliga utbyggnadsprojekt.

I grova drag följs trenden åt i de tre länderna med en ökande andel second homes (SH) ju mer perifert området blir. Det finns dock vissa skillnader mellan länderna. En skillnad är att Norge har fler SH i områden med låg och mycket låg tillgänglighet. Samtidigt har Norge färre SH i områden med hög tillgänglighet än de i Finland och Sverige.

Landstexterna

En skillnad som märks mellan länderna är åtkomsten av statistik om fritidshus. Här förefaller Finland, med sin återkommande ”Stugbarometern”, ligga långt framme. I barometern finns en stor mängd faktauppgifter om de finska fritidshusen, t ex boendedygn, distansarbete, pendling till arbetsplats, ekonomiska effekter, utrustningsnivå, infrastruktur, resor och miljöaspekter.

När det gäller hur frekvent fritidshuset används uppvisar de tre länderna i stort sett samma mönster, kanske med undantag av något lägre användning i Norge. Finland uppger att ett fritidshus i genomsnitt används 75 dygn/år. Sverige 71 dygn och Norge uppger att det ligger i intervallet 26-51 dygn per år (riksgenomsnitt 47 dygn/år). Det är dock stora regionala skillnader på frekvensen av användningen av fritidshus. Fritidshusets standard har stor betydelse, t ex om stugan kan användas året om, liksom var fritidshuset är beläget.

För alla tre länder är en övervägande majoritet av fritidshusen ursprungligen byggda för det ändamålet. I Finland är ca 91 procent av fritidshusen ändamålsbyggda, i Sverige ca 80

och i Norge ca 93 procent. En iakttagelse som kan göras är att det tycks finnas ett samband mellan gles bebyggelse och i vilken utsträckning tidigare permanentbostäder omvandlas till fritidshus. Norge anger exempelvis att över 50 procent av fritidshusen i zon IV (det distriktspolitiska virkeområdet) tidigare varit en permanentbostad. Detta indikerar att det är vanligare att permanentbostäder omvandlas till fritidshus i utpräglad glesbygd med generellt svag efterfrågan på bostäder.

Enligt Finlands befolkningsregistercentral har 11 000 stugor omvandlats från fritidshus till permanentboende under år 2009 i den offentliga statistiken. Undersökningar från Sverige indikerar att ca 11 000 personer/år bosatt sig permanent i sitt fritidshus. (Uppgifter från Norge saknas i detta fall). Av materialet från de olika länderna framkommer också en bild av att fritidshuset i första hand används just för fritid och rekreation. Det är exempelvis ovanligt att distansarbete från sitt fritidshus. Endast ca 10 procent av de finska ägarhushållen har förvärvat arbetat i sitt fritidshus under de senaste 12 månaderna under 2009. Studier från Sverige visar att endast 1,3 procent av de svarande i Kvarkenområdet ägnar sig frekvent åt distansarbete, 6,8 procent ibland och 7,1 procent sällan. Majoriteten ägnar sig alltså aldrig åt distansarbete. Från norsk sida rapporteras att det inte finns direkta undersökningar om distansarbete, dock indikerar annat material att ägarna även där till övervägande del vistas i sitt fritidshus för fritids-/rekreationsändamål. Samtidigt förväntas kommande generationer fritidshusägare, och en allt högre standard på stugorna, driva utvecklingen mot ökade möjligheter och behov av att kunna distansarbete från sitt fritidsboende.

I ekonomiska termer tillför fritidsboendet stora tillskott till lokalsamhället. I Finland uppskattas att de som bor i fritidshus sammanlagt spenderar 4,5-7,4 miljarder euro för verksamheter i samband med semesterboendet (2010). De största penningflödena uppkom genom köp av dagligvaror, resor och nybyggnad. I Norge och Sverige har områdesvisa undersökningar gjorts för att beräkna hur stor betydelse fritidsboendet har för olika områden i ekonomiska termer. Även här pekar undersökningarna på att i första hand dagligvaruhandeln får betydande ekonomiska tillskott. I undersökningar om ekonomiska effekter av fritidshus görs vanligen en uppdelning på investeringskostnader och driftkostnader. I en svensk undersökning från år 2003 beräknas driftkostnaderna per stuga ligga inom ett intervall på ca 900 – 1 200 euro/år/stuga, medan investeringskostnader per stuga beräknas ligga i ett intervall mellan ca 1 900-2 500 euro/stuga (summerat för åren 1996-2001). Observera att det råder stora skillnader på beräkningar av ekonomiska effekter av fritidshusen. Faktorer som spelar in är bl.a. hur stora fritidshusområdena är, vilken typ av fritidshus som ska byggas (nyckelfärdigt eller byggt som lösvirkeshus), val av hel eller delentreprenörer vid byggandet samt hur den lokala näringslivsstrukturen ser ut.

De sysselsättningsmässiga effekterna är något mindre undersökta. Här visar dock en undersökning från Finland år 2011 att de sysselsättningsmässiga effekterna av stuglivet uppgår till totalt ca 90 000 årsarbetskrafter för riket, främst inom dagligvaruhandeln.

Diskussion

Ländernas sätt att definiera fritidshus liknar varandra. Som framgått tidigare i texten är dock begreppet fritidshus inte alldeles enkelt att definiera. I grova drag finns två utgångspunkter för att definiera fritidshus, den ena utgår från byggnadens ändamål vid uppförande, dvs. vad som anges i bygglovshandlingarna. Den andra utgångspunkten utgår från skattemässiga principer, dvs. var ägaren är folkbokförd. I exempelvis Sverige har olika utredningar alltsedan 1960-talet försökt precisera begreppet fritidshus, utan att lyckas. En komplicerande faktor är att ett fritidshus i realiteten kan användas som permanentbostad och en

permanentbostad kan användas som fritidshus. Skillnader i kommunalskatt kan också påverka valet var enskilda individer är folkbokförda. En ytterligare komplicerande faktor är att människor numera kan anses bo på fler än ett ställe, vilket är svårt att hantera inom de befintliga regelverken.

En skillnad mellan länderna är att det i Norge finns ett nationellt system för ”boplikt” vilket innebär att kommunerna har möjlighet att kräva att köpare av vissa fastigheter måste bosätta sig på fastigheten för att köp ska vara möjligt. Avsikten med boplikt har varit att bromsa utvecklingen med att bostäder står tomma stora delar av året, exempelvis när permanentbostäder omvandlas till fritidshus/SH. En annan avsikt är att försöka underlätta för personer som vill köpa en fastighet för permanentboende i heta områden, exempelvis skärgårdsområden. Systemet är dock omdebatterat i Norge.

Viktiga rambetingelser som påverkar kommunernas hållning gentemot fritidshus och fritidshusägarna är skattelagstiftning och nationella omfördelningssystem. En lokal fastighetsskatt gynnar lokalsamhället och kompenserar delvis eller helt för de kostnader som fritidshus och fritidshusägare förorsakar. Här ser reglerna olika ut i Norden. Medan Finland har en kommunal fastighetsskatt som bestäms lokalt, och som beskattar fritidshusfastigheter lägre än permanenta boenden, arbetar Sverige med en kommunal fastighetsavgift som bestäms enligt ett nationellt regelverk. I Norge har däremot kommunerna själva möjligheten att bestämma om fastighetsskatt ska tas ut. Ett gemensamt drag för de nordiska länderna och andra länder med många fritidshus är däremot att ingen särskilt hänsyn tas till antalet fritidsboende när det gäller omfördelningen av offentliga resurser. Här styr vanligtvis antalet folkbokförda invånare överföringens storlek. Detta innebär en hel del problem, inte minst med hänsyn till tidigare diskuterade trender mot en livsstil som omfattar flera platser.

En uppskattning av vistelsetider i kommuner där även delårsboende inkluderas visar att vistelsedygnet i många kommuner blir väsentligt fler än vad uppgifterna från folkbokföringen anger. Beräkningar har gjorts av delårsboendes vistelsekvot (DVK) utifrån vissa nationella, genomsnittliga, uppskattningar om bl.a. hur många dygn som tillbringas i ett SH samt hur många personer som nyttjar stugan i fråga. Om DVK har ett värde av ett (1), enligt vår modell, tillbringar de delårsboende lika många dygn som de permanentboende i den aktuella kommunen under ett år. I Finland finns exempel på en kommun (Gustafs) där de delårsboende står för dubbelt så många vistelsedygn än de permanentboende, dvs. det beräknade DVK-värdet är över två. I Sverige återfinns två kommuner (Borgholm och Härjedalen) där den summerade vistelsetiden för de delårsboende motsvarar en tredjedel av de permanentboendes. Ovanstående skulle kunna uttryckas som att det i vissa kommuner finns en avsevärd andel ”osynlig” befolkning.

Observera att dessa beräkningar ska ses som en illustration av omfattningen av delårsboende och inte en precis beskrivning för att beräkna det exakta tillskottet av SH-baserade vistelsedygn i enskilda kommuner. Dels råder stora lokala och regionala variationer i vistelsetider i stugorna, dels är beräkningarna gjorda utifrån den permanenta befolkningens bruttovistelsedygn i den egna kommunen. (Självfallet vistas inte befolkningen 365 dygn/år i den egna kommunen). Avsikten med beräkningarna om DVK är snarare att illustrera den potential som det innebär för en kommun att ha många second homes.

Emellertid, ovanstående resonemang om delårsboendes vistelsekvot (DVK) får oss att återkomma till svårigheten för samhället att hitta system som kan hantera att människor blir allt mer mobila. Som nämnts tidigare i texten tar Müller och Hall upp frågan om hur en allt mobilare befolkning speglas i folkbokföring och statistik. De menar att folkbokfö-

ringen ger landsbygds kommunerna systematiska nackdelar eftersom människor delar sitt boende allt mer mellan olika platser.

I den aktuella debatten om second homes i de tre länderna märks frågor om stugdemokrati och möjligheter att delta i beslutsfattande på den kommunala nivån. Likaså har det diskuterats om ett stort antal second homes bör tas i beaktande vid fördelningen av inkomsterna mellan kommuner. Ett annat tema handlar om miljöbelastning och eco-effektivt second homes boende. Här avhandlas, i exempelvis Finland, den ökande konsumtionen av energi i fritidshusen. Diskussioner kretsar också, på olika sätt, runt frågan om ”multi-lokalt boende” dvs. hur samhället kan tackla det faktum att allt fler hushåll har flera hem (bostäder). Här förekommer frågor om uteblivna skatteintäkter, samt ökade kostnader för den kommunala ekonomin, särskilt för kommuner med stor andel SH. Frågor om målkonflikter mellan expanderande fritidshusområden och skyddsvärda områden förekommer också i debatten. Här handlar det exempelvis om hur regler för strandskydd bör utformas och tillämpas.

8 Sammanfattning och slutdiskussion

I detta avslutande kapitel⁵²⁰ beskrivs först uppdraget följt av en kort diskussion om varför frågor om bostäder i landsbygder kan vara intressanta ur ett utvecklings- och tillväxtperspektiv. Efter detta kommer sammanfattningar av de tre sakområdena finansiering (kapitel 4), planering och regelverk (kapitel 6) samt second homes (kapitel 7).

Kapitlet avslutas med en diskuterande del.

Uppdraget

Nordiska ministerrådet är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan. Inom ministerrådet finns ämbetsmannakommittéer med olika inriktningar. En av dessa, Nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (ÅK-R), har initierat bildandet av arbetsgruppen ”Framtidens landsbygder” med Sverige som ordförandeland. Syftet är att utbyta erfarenheter och öka kunskapsnivån om frågor som berör olika landsbygders utveckling och tillväxt i ett nordiskt sammanhang. Seminarier, analyser och kunskapsammansättningar är en del av arbetsgruppens aktiviteter.

Arbetsgruppen har beslutat att uppdra till Tillväxtanalys att genomföra en studie om bostäder i en nordisk landsbygdscontext. Efter en tids övervägande beslutade tyvärr Danmark att inte delta pga. resursskäl. Studien omfattar således Norge, Sverige och Finland.

Studiens övergripande syfte är beskrivande och inspirerande. Förslag på nya eller förändrade politikåtgärder i de deltagande länderna är således *inte* ett syfte för denna rapport. Olika boendefrågor i en nordisk landsbygdscontext ska belysas ur ett utvecklings- och tillväxtperspektiv. Ett mervärde bedöms kunna skapas genom en komparativ studie mellan de nordiska länderna där både nationella ”spelregler” och praktiska erfarenheter presenteras. Utbyte av kunskap och ”best practice” inom detta område bedöms kunna öka förutsättningarna för utveckling och tillväxt i de nordiska landsbygderna.

Kommunikation i projektet har skett på såväl svenska, finska som engelska. Rapporten är skriven på både svenska och norska. Vissa texter har översatts från engelska och finska till svenska.

Varför är bostäder intressanta för utveckling och tillväxt?

Permanentbostäder

Bostäder kan betraktas som en del i ett områdes attraktionskraft och en tillväxtfaktor. Attraktiva bostäder och tomter stimulerar till inflyttning och stärker ett områdes ”varumärke”. Brister såväl kvantitativt (för få) som kvalitativt (läge, storlek, standard, pris) kan utgöra ett tillväxthinder och utöva negativ påverkan på flyttströmmar och företagens kompetensförsörjning. Samtidigt är god tillgång på attraktiva bostäder i sig ingen garant för tillväxt. Det skulle kanske kunna uttryckas, en smula förenklat, som att bostäder är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för tillväxt.

En bostadsmarknad i balans innebär mer än att utbudet och efterfrågan rent numerärt är i jämvikt. Läge, storlek, planlösning, standard och pris är också betydelsefulla aspekter.

⁵²⁰ För referenser hänvisas till resp. kapitel

Är då bostadsmarknaden intressant ur ett nordiskt landsbygdsperspektiv? En reell bostadsbrist kan definieras som en situation när det befintliga utbudet på en ort inte svarar upp mot den faktiska efterfrågan. En brist på bostäder, oavsett var i Norden den inträffar eller vad den beror på, riskerar att bromsa företagets tillväxt, minska benägenheten till inflyttning och öka benägenheten till utflyttning. Detta trots att företagen lokalt kan efterfråga arbetskraft och intresserade inflyttare finns.

Potentialen att erbjuda nya hus eller befintliga bostäder i attraktiva lägen är i grunden generell god i de nordiska landsbygderna. Jämfört med tätbebyggda stadsmiljöer kan det fysiska utrymmet i vissa avseenden ses som en komparativ fördel. Viktigt är dock att planeringssystemet förmår fånga upp denna möjlighet.

I vissa fall kan landsbygdsboende uppleva hinder från gällande plan- och regelverk, t.ex. föråldrade översiktsplaner som inte anpassats till den aktuella efterfrågan. Ett annat exempel kan vara ”stelbenta” strandskyddsregler. En generell lagstiftning kan uppfattas onyanserad i glest bebyggda områden med hundratals mil av obebyggda stränder. Här blir konflikten mellan lokal utveckling, attraktiva tomter och bevarandehänsyn ställd på sin spets.

I somliga fall kan det s.k. utboägandet vara en komplicerande faktor. Ärvda gårdar eller hus där ägarna har sitt eget permanentboende många mil bort, ofta i andra landsdelar, kan stå obebodda under så gott som hela året, kanske med undantag för några sommarveckor. Självklart har ägarna all rätt att disponera sina fastigheter som de vill, å andra sidan kan de tomma husen upplevas frustrerande för de som fruktlöst söker boende på platsen.

En närliggande fråga är aktuell i vissa områden med stor lokal efterfrågan på fritidshus (t.ex. skärgården och västkusten) där höga och ökande bostadspriser i attraktiva områden kan tänkas förhindra permanent inflyttning och på sikt påverka förutsättningarna för serviceförsörjning året om och den lokala skattekraften.

I andra områden kan nyproduktion av en fastighet i landsbygd vara svår att finansiera med enbart fastigheten som säkerhet. Oftast ligger marknadsvärdet långt under produktionskostnaden. Eftersom byggkostnaden, t.ex. inköp av prefabricerade ”kataloghus” i princip är geografiskt oberoende uppstår inte sällan finansieringssvårigheter i sådana fall. Liknande problem kan uppstå för finansiering av renoveringar, tillbyggnader eller andra standardhöjande insatser. Kostnaden för dessa åtgärder kan, beroende på geografiskt läge, i betydande grad överstiga påverkan på byggnadens marknadsvärde.

Bostadsfrågan i landsbygder inrymmer som synes en hel del aspekter att diskutera.

Second homes/fritidshus

Många landsbygdsområden är attraktiva för fritidshusägare/delårsboende av olika skäl. Natursköna lägen, utrymmesbehov, markpriser, närhet till fritidsaktiviteter eller sociala bindningar till området kan vara några exempel. Fritidshus är naturligtvis inte bara enskilda byggnader, de kan även betraktas ur ett lokalt och regionalt utvecklingsperspektiv. Här finns många reella och potentiella effekter att reflektera över. Några av dem introduceras kort nedan.

Fritidshus kommer på olika sätt och i olika omfattning att påverka den *lokala och/eller regionala ekonomin*. Husen ska byggas och underhållas. Ägarna/brukarna behöver göra sedvanliga inköp till hushållet under sin vistelse. Kanske sker även inköp av olika fritids- och nöjestjänster etc. Detta innebär sammantaget arbetstillfällen och i förlängningen skatteintäkter för kommunen ifråga, men även bättre underlag för *service* som även perma-

nentbefolkningen kan dra nytta av. Till det senare kan t.ex. föras ekonomiskt underlag för butiker, drivmedelsstationer, näringsställen, allmänna kommunikationer etc. Men delårsboende medför också *kostnader* för sin värdkommun. En vistelse i ett område innebär också att resurser (i vid bemärkelse) används. Konkreta exempel på detta kan vara vatten och avlopp, sophantering, nyttjande av rekreationsområden och vägar. Kanske till och med i vissa fall behov av hälso- och sjukvårdstjänster etc.

En annan aspekt är en mer *social påverkan*. Delårsboende kan t.ex. delta i lokalt föreningsliv och fritidsaktiviteter. Deras nätverk och erfarenheter kan i olika sammanhang kopplas samman med de som redan finns i området. Kanske kan det befintliga näringslivet påverkas genom att nya affärsmöjligheter växer fram eller t.o.m. genom att nyetableringar sker.

I vissa ”heta” områden kan fördelningen mellan fritidshus och permanentbostäder påverkas. *Permanentbostäder kan bli intressanta som fritidshusobjekt*, vilket kan medföra ett rejält ”tryck” uppåt på priserna. En sådan prisutveckling medför å ena sidan en likvid exitmöjlighet för de som önskar sälja sina hus. Å andra sidan kan en konsekvens även bli att lokalbefolkning eller andra externa köpare som letar efter en permanentbostad inte har råd att köpa. Ett resultat kan bli dubbel påverkan på flyttströmmarna. Dels ökad benägenhet att sälja sin permanentbostad och flytta, dels en minskad inflyttning. Sådana områden kan över tid bestå av allt fler hus som står obebodda under stora delar av året (eller veckan beroende på avstånd till permanentbostad). Karaktären på området förändras, serviceunderlag och skatteintäkter påverkas och möjligheter till löpande, sociala, verksamheter av året-runt karaktär försvåras.

Fritidshusägare kan även ses som *potentiella inflyttare*, nya permanentboende. De tillbringar redan en del av sin tid i kommunen ifråga och kan möjligen ha en lägre tröskel inför ett flyttbeslut. Ny teknik möjliggör arbete på distans och därmed även förlängd vistelsetid. Andra skäl som kan leda till beslut om att permanent bosätta sig i sitt fritidshus eller i närområdet kan t.ex. vara en önskan om en annan boendemiljö i samband med pensionering eller för familjens uppväxande barn.

Ovanstående innebär sammantaget både möjligheter och utmaningar kopplade till fritidshusboendets/delårsboendets potentiella (och reella) påverkan på lokalsamhället.

Kontexten

Geografin

Rapportens fokus är boende i landsbygder. Innan boendefrågorna börjar behandlas kan det vara lämpligt att kort diskutera geografin. Vad menas med ”landsbygd”? Hur kan denna områdeskategori förstås i en nordisk kontext?

Sverige, Finland och Norge är i ett europeiskt perspektiv mycket glest befolkade. Enligt nordisk statistik bor ca 80 procent av Nordens befolkning i urbana miljöer. De nordiska städerna är emellertid små vid jämförelse med övriga Europa, där tätorter med mindre än 10 000 invånare inte räknas som städer. Enligt OECDs klassificering bor uppemot 50 procent av Nordens befolkning i ”landsbygdsdominerade regioner” (Sverige, Finland, Norge ca 50 procent, Danmark ca 30 procent) och endast ca 20-30 procent i ”urbant dominerade regioner” (ung. storstadsregioner). Det förstärker uppfattningen av de nordiska länderna som specifika ”landsbygdslander”.

Trots i många avseenden likartade förutsättningar, finns det ändå skillnader mellan de tre nordiska länderna, både i den nationella politiken för landsbygderna och vad avser begreppsanvändning och definitioner av respektive lands landsbygd. I avsnitt 2.1 diskuteras kort respektive lands olika indelningar och definitioner av landsbygd.

När statistik analyseras och presenteras är den geografiska nivån ofta kopplad till de administrativa gränserna. Det är dock inte funktionellt i alla sammanhang då till exempel inom regionala eller inomkommunala skillnader kan döljas i sådan statistik. En lösning på problemet är att göra geografiska skärningar som skiljer områden åt utifrån andra gränsdragningar än de administrativa.

Tillväxtanalys har arbetat fram en modell vilken utgår från *tillgänglighet till tätorter* av olika storlekar. Detta möjliggörs då myndigheten arbetar med koordinatsatt befolkningsdata på 250-meters- och kilometerruta (dvs. befolkningen förs samman i rutor, istället för till exempel i kommuner eller län). Totalt finns det i Norden närmare 1 150 000 befolkade 250-metersrutor).

Med hjälp av en internutvecklad applikation beräknas köravståndet med bil från alla rutor med folkbokförd befolkning till närmaste tätort av vissa bestämda storlekar. Fem tätortsklasser inkluderas i körningarna, vilka indexeras och summeras till ett slutindex. Utifrån detta värde framställs nya geografiska skärningar. Denna metod skiljer tätbefolkade områden från de mer glesbefolkade och ger möjlighet att analysera vilken påverkan befolkningsagglomerationerna och tillgängligheten till dessa har för utvecklingen ur olika perspektiv.

När de tre ländernas befolkning jämförs utifrån Tillväxtanalys indexkategorisering visar det sig att Norge i jämförelse med Sverige och Finland har en dubbelt så stor andel av sin befolkning i de tre områdeskategorierna där tillgängligheten är lägst. Av de tre länderna har Finland störst andel av befolkningen i den indexkategorin ”mest tillgänglig”. En iakttagelse, utan att gå in på kausalitet, är att Norges befolkningsstruktur ”matchar” landets bostadspolitiska mål om spritt bosättningsmönster (se nedan).

Mål för bostadspolitiken

En viktig utgångspunkt när bostadsfrågor för landsbygdsboende diskuteras är vilka övergripande nationella mål som finns inom bostadspolitiken.

Norge har ett tydligt mål för bibehållet spritt bosättningsmönster som säkrar värdeskapande i hela landet och tar tillvara viktiga kulturella och historiska värden som är centrala för egenarten i landet. Alla ska ha möjlighet att bosätta sig var de vill.

Sverige har bland annat målet att ge alla människor i alla delar av landet en ur social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

Finland uppmärksammar särskilt bostadspolitiken i tillväxtcentrum och metropolområden. Inom dessa områden ska produktionen av hyresbostäder till rimliga priser öka. I områden där befolkningen minskar betonas vikten av att upprätthålla livskraften och att skaffa nya invånare. Där ska statens stödåtgärder utvecklas.

Systemstruktur

Konkreta regler och åtgärder kan inte betraktas helt isolerade ur sitt sammanhang. När det gäller t.ex. gäller finansiering, måste banksystemens utformning finnas med i bilden. Vik-

tiga aspekter är t.ex. hypoteksdelen, sparandemönster, amorteringstider, bankernas riskbedömning (som kan påverkas både av nuvarande finansiell styrka eller av historiska orsaker). Även kulturella skillnader mellan länderna kan påverka finansieringssystemen, t.ex. vilka förväntningar och värderingar som faktiskt finns när det gäller egeninsatser. Och vilka normer som förknippas med sparandemönster? Ovanstående aspekter är alla viktiga frågor, men i en rapport som denna, med tre separata sakområden, blir bredden för stor för att medge den detaljerade uppmärksamhet som sådana kontextuella faktorer egentligen förtjänar.

Delområde 1: Finansiering

Introduktion

Professor Stellan Lundström introducerar finansieringskapitlet med att kortfattat beskriva det ramverk som gäller för bostadsfinansieringsfrågor i allmänhet, samt mer specifikt för landsbygdsområden. De två grundläggande frågor som kan sägas fånga marknadens riskbedömning inför finansiering av bostäder är *subjektsbedömning* och *objektsbedömning*. Det förstnämnda är en bedömning av låntagarens ekonomi, dvs. möjligheter att sköta betalningar av räntor och amorteringar. Det sistnämnda handlar om säkerheten i objektet, dvs. husets marknadsvärde. Om något oförutsett skulle hända och låntagaren inte förmår fullgöra sina åtaganden, vilket värde kan då huset bedömas ha på en öppen marknad vid försäljning?

Lundström menar att landsbygdens bostadsmarknad skiljer sig väsentligt från storstadens. En tydlig skillnad är att prisnivåer och prisutveckling försvårar nyproduktion och skapar trögheter på bostadsmarknaden. En diskussion om detta kräver att finansieringsfrågorna sätts in i ett större sammanhang tillsammans med frågor om planering, byggande och förvaltning.

Trots stora olikheter när det gäller typer av risker är de institutionella systemen i regel likartade för landsbygd och stad samt *”ofta tankemässigt utformade för stadens förhållande”*, menar Lundström. En iakttagelse som han menar ställer krav på ett institutionellt system som hanterar dessa olikheter i förutsättningar.

Landstexterna

I de tre beskrivande landstexter som följer på Lundströms introduktion finns många intressanta detaljer. Några av de likheter och olikheter som framträder kommer att kommenteras i detta avsnitt. Andra överlämnas till den intresserade läsaren att fördjupa sig i, t.ex. genom de referenser till relevanta dokument som genomgående lämnats i rapporten.

I de bostadspolitiska målen som presenteras i kapitel tre särskiljer *Norge* sig med sin explicita betoning av att *”ge folk reell frihet til å velge hvor de vil bo”* och därmed även *”tilgang til boligfinansiering i hele landet”*. Intressant är att de även har ett formulerat mål (även om det primärt torde avse markplanering) som till stor del sammanfaller med den slutsats Lundström drar i sin sakområdesintroduktion: *”De må legges til rette for at virkemidler kan brukes olik i distrikt og i byområder”*.

I Norge är fastighetsbeskattning en frivillig kommunal skatt. Kommunen avgör om den ska uttaxeras och fastställer skattesatsen innanför ett nationellt beslutat intervall. Under år 2011 hade knappt hälften av de norska kommunerna infört en fastighetsskatt. Kommunerna har även en möjlighet att avgränsa fastighetsskatten till enbart industriell verksamhet.

I Norge finns inget system för statliga kreditgarantier, i gengäld finns den statliga Husbanken. Husbanken har ett antal verktyg till sitt förfogande t.ex. ”startlån” och ”grunnlån” som underlättar finansieringssituationen. Det förstnämnda tilldelas via kommunerna, som ger lån med en genomsnittlig lägre ränta än privata banker till bostadsköpare, framförallt till unga och andra som har svårt att få lån i vanliga banker. ”Grunnlån” är ett verktyg för att säkra tillgång till bostadsfinansiering i hela landet, med en indirekt geografisk dimension, då låneräntan inte differentieras med hänsyn till pantrisk, vilket ger fördelar till områden med låga marknadsvärden.

Det norska bosparandet för ungdomar, BSU, innebär i korthet en förmånlig räntenivå och skatteavdrag. Det norska BSU-systemet är relativt omfattande. Under år 2011 fanns ca 350 000 sparare registrerade, det samlade sparbeloppet uppgick till ca 4,5 miljarder NOK. Det sammanlagda skatteavdraget uppgick till drygt 700 miljoner NOK.

Det norska ränteavdraget för bostadslån (28 procent) gäller utan beloppsbegränsning.

Ett intressant exempel från Norge är den snabba statliga reaktionen på en nyligen (2010) presenterad forskningsrapport om osäkra bostadsmarknader. Rapporten pekade på att ungefär hälften av Norges kommuner hade en sådan struktur på sin bostadsmarknad att den riskerade att hindra utveckling och tillväxt. I statsbudgeten för år 2012 presenterades, med direkt hänvisning till rapporten, en treårig försöksatsning på ”Tilskudd til boligetablering i distriktene”.

I *Sverige* ersattes år 2008 den statliga fastighetsskatten av en kommunal fastighetsavgift. Förändringen innebar dock inte något egentligt nettotillskott av skatteintäkter till kommunerna. De kommunala intäkterna ”neutraliserades” av att statens anslag för kommunalekonomisk utjämning minskades med motsvarande belopp. Fastighetsavgiften har ett indexbundet takbelopp och följer de årliga förändringarna av inkomstbasbeloppet. Fritidshus omfattas även av fastighetsavgiften och beräknas på samma sätt som för permanentboende.

Det sammantagna intrycket är att diskussionen i Sverige om finansieringsproblem för bostäder i landsbygder i huvudsak förs på lokal och regional nivå. Möjligen därför att problemen blir tydligast på lokal nivå när konkreta händelser i samband med arbetskraftsförskrivning eller in- och utflyttning synliggörs. Lokal bostadsbrist i områden där den generella bilden är bostadsöverskott är kanske svårare att kommunicera i en nationell diskurs där storstädernas ”växtvärk” och bostadssituation står i centrum.

Statliga initiativ för att underlätta finansieringen av nya bostäder på svaga bostadsmarknader hanteras i Sverige huvudsakligen av Statens bostadskreditnämnd (BKN) och deras kreditgarantisystem. Omfattningen är dock blygsam, under perioden 1992-2011 har endast 569 garantier utfärdats för nybyggnad av egnahem. Anledningen till det svaga intresset är oklart. Tänkbara förklaringar kan vara låg faktisk efterfrågan, ogynnsam villkorsutformning eller bristande kunskap om systemet. Det förstnämnda går inte att uttala sig om då underlag saknas. Indikationer skulle kunna fås t.ex. genom uppgifter om antal förfrågningar eller låneansökningar till banker där för låga säkerheter (lågt marknadsvärde i jämförelse med produktionskostnad) medfört negativa besked/konkreta avslag eller motsvarande förfrågningar/ansökningar om kreditgarantier till BKN.

När det gäller villkorsutformning pekar vissa på att kraven på säkerhet har satts så höga att garantierna sällan nyttjas av två skäl. Å ena sidan tillstyrks inte garantier om inte fullgoda säkerheter föreligger. Om, å andra sidan, fullgoda säkerheter skulle föreligga är i regel även privata banker villiga att låna ut (utan garantiavgifter). En annan aspekt är att kreditgarantier enbart lämnas vid nybyggnad, inte vid om- och tillbyggnad. Takbeloppet för

kreditgarantier beräknade utifrån schablonmetoden i områden med låga marknadsvärden var tidigare lågt och låg betydligt under de faktiska produktionskostnaderna. Det är oklart vad den höjning av schablonbeloppet som regeringen nyligen beslutat om får för praktiskt genomslag. Ambitionen är i vart fall någon form av utökad stimulans för nybyggnad av bostäder i landsbygden. Slutligen kan finnas skäl att fundera över vilken kunskap som egentligen finns om kreditgarantisystemet. De banker som Tillväxtanalys kontaktat uppger att kontakter med BKN aldrig eller mycket sällan sker.

Något riktat bosparsystem för ungdomar saknas i Sverige. Vissa förslag i den riktningen har dock presenterats från några politiska partier under år 2012.

Ränteavdraget för bostadslån i Sverige (30 procent) gäller upp till räntenivån 100 000 SEK. Över denna nivå är skattereduktionen lägre (21 procent).

Utifrån de uppgifter Tillväxtanalys tagit del av förefaller diskussionen om finansieringsproblem för bostäder i landsbygder inte vara lika utpräglad i *Finland* som i Sverige och Norge. I de fingerade exemplen som presenterades i 4.2.4, 4.3.4 resp. 4.4.4 markerar de finska bankerna att de (låga) marknadsvärden på nybyggda hus som anges känns främmande i deras kontext där ”*nybyggena bibehåller sitt värde betydligt bättre*”. Inga sådana reaktioner kan noteras från de andra länderna. En svensk bank menar t.ex. att ”*oftast ligger marknadsvärdet långt under produktionskostnaden*” för fastigheter i glesbygd. En möjlig delförklaring till detta som har angetts är att prisnivån i Finland hålls uppe av hög efterfrågan på fritidshus, dvs. befintliga hus för permanentboende (med rätt läge) är eftertraktade som fritidshus på en annan delmarknad.

I Finland beräknas skatten på fastighetens värde enligt de procentsatser som (inom ett givet nationellt intervall) fastställs av den kommun där fastigheten är belägen. Om kommunen vill bestämma en separat procentsats för fritidshus ska den ligga inom samma ram, men får högst vara 0,60 procentenheter större än procenten för permanent bostad.

Finland har valt en metod med statsborgen för ägarbostäder, ett verktyg som har en mycket enkel administration. Vem som helst som köper en bostad eller bygger en egen villa får statsborgen för sitt lån. Ansökningarna, vilka hanteras av bankerna, behöver inte ansökas separat och har inga inkomst- eller förmögenhetsgränser. Det statliga borgensåtagandet är inte så stort i varje individuellt ärende (normalt 20 procent av 85 procent av köp- eller byggkostnaden), men har i stället en mycket större omfattning i antal ärenden, jämfört med den svenska modellen. År 2011 beviljades t.ex. 21 600 garantier varav 1 600 i landsbygdskommuner.

Det finländska bosparsystemet BSP är avsett som stöd för unga människor inför deras köp av första bostad. Systemet består av flera komponenter. Gynnsam skattefri ränta på sparat, förmånlig ränta på bostadslån (räntestödslån), ett statligt räntestöd samt en statsborgen för ägarbostadslån. Under år 2010 beviljades inom ramen för BSP-systemet ca 2 000 räntestödslån i Finland med en genomsnittlig storlek på drygt 90 000 euro.

Ränteavdraget för bostadslån i Finland (från år 2012 30 procent) begränsas av maximibelopp. Avdraget maximeras till 1 400 euro/person, med barntillägg med 400 euro/barn för de första två barnen. En ytterligare begränsning införs fr.o.m. år 2012, där den avdragsgilla andelen sjunker i tre steg från dagens 100 procent till 75 procent år 2014.

Delområde 2: Planering och regelverk

Introduktion

Professor Ole Reiter introducerar planerings- och regelverkskapitlet med att kortfattat identifiera en del av de utvecklingsprocesser för landsbygden som förenar de nordiska länderna och som i viss mån skiljer ut dem i den europeiska kontexten. Genom olika perspektiv visas hur synen på landsbygden förändrats över tid.

Den offentliga planeringen i de nordiska länderna, de politiska systemen, befolkningsstrukturerna samt de naturgivna och geografiska förhållandena är relativt likartade. De nordiska kommunerna har av tradition haft stor självständighet med bland annat egen beskattningsrätt. Kommunerna har också en betydelsefull roll i planeringen med exempelvis rätt att med vissa undantag avgöra var, när och hur ny bebyggelse kan medges. Utvecklingen av planlagstiftningen och synen på utvecklingen i landsbygden i Norden är också likartad.

Fram till 70-talet låg tyngdpunkten i den kommunala planeringen på utbyggnaden av storskaliga bostads- och andra infrastrukturprojekt. Landsbygdens ekonomiska och sociala strukturer betraktades som problem i samhällsbyggandet. Kunskapen om människors livsvillkor i urbana miljöer blev normerande medan landsbygden blev en slags ”restprodukt”. Planering av landsbygden skedde främst som ett uttryck för behovet att skydda natur- och kulturmiljöer, råvarutillgångar samt områden av betydelse för fritid och rörligt friluftsliv. Områden som den urbana människan har behov av.

Den i växande grad förändrade synen på landsbygden har sin bakgrund i ökad rörlighet, växande förorter och pendlarsamhällen (”urban sprawl”) men också i en förändrad jordbrukspolitik. Detta var en utveckling som i hög grad saknade stöd i den kommunala planeringen, där frågor om landsbygdens utveckling i regel lyste med sin frånvaro. Det hittillsvarande fokus på tätortsexpansion och avsaknaden av ett bredare utvecklingsperspektiv, miljö- och landsbygdsfrågor, ledde till kritik av den kommunala planeringen.

Reiter menar att vi idag kan konstatera att motsatsen mellan stad och land är på väg försvinna. Planering och initiativ till planering av landsbygden sker numera ofta i ett ”underifrånperspektiv”. Önskemålen om att behålla rester av privat och offentlig service och motverka vikande befolkningsunderlag leder till en landsbygdspolitik med uppgift att stimulera företagande på landsbygden. Denna politik leder i sin tur till att bosättning och byggnad på landsbygden ses i ett nytt perspektiv och att de nordiska ländernas lagstiftning och planeringssystem anpassas till detta.

Norden är sent urbaniserad och har tydlig landsbygdskaraktär. De nordiska städerna är små vid jämförelse med övriga Europa. I de nordiska länderna är det därför, fortsätter Reiter, naturligt att införliva ett landskapsperspektiv som en del i övervägandena om utvecklingen av det ”urbana landskapet” bl.a. genom ett ökat landsbygdsboende.

I perspektivet av de utvecklingsprocesser för landsbygden som ägt rum kan landskapsfrågor komma att bli nyckelfrågor i diskussionen om utveckling och tillväxt i den nordiska kontexten, menar Reiter avslutningsvis.

Landstexterna

En skillnad mellan planeringssystemen i de jämförda länderna gäller den regionala nivån, där både Norge och Finland har en utvecklad regional planering som drivs av mellankommunala organ. I Sverige finns inget system för regional planering, med undantag av de två

största storstadsområdena. Den regionala planeringen är inte bindande för kommunerna i någon av länderna.

I Norge har fylkeskommunerna ett tydligt planeringsansvar. Det innebär bland annat att fylkeskommunerna under varje valperiod ska ta fram en regional planstrategi. Planstrategierna blev införl som nytt verktyg i den regionala planläggningen genom plan- och bygningsloven 2008. Planstrategin ska redovisa regionala utvecklingsmöjligheter och utmaningar samt ta ställning till vilka frågor som bör tas upp genom vidare regional planläggning. Nationella förväntningar på regional och kommunal planläggning utgör viktiga utgångspunkter i arbetet. Ett av motiven till de regionala planstrategierna är att de ska ge möjlighet att identifiera utmaningar för länen tvärs över kommungränser, förvaltningsnivåer och sektorer. Regionala planer kan omfatta hela länet (fylket), delar av länet eller omfatta tematiska samhällsuppgifter. Flera län kan också samarbeta om gemensamma frågeställningar. För att arbetet ska bli lyckosamt betonas vikten av en god process samt att arbetet sker parallellt med kommunernas arbete med de kommunala planstrategierna.

I Finland har de kommunala landskapsförbunden ansvaret både för regionalpolitisk planering och för markanvändningsplanering. Planering på landskapsnivå omfattar en landskapsöversikt, en landskapsplan som styr annan områdesplanering och ett regionalt utvecklingsprogram. Landskapsplanerna fastställs av miljöministeriet. Landskapsförbunden kan ses som "samkommuner" som bevakar sina medlemskommuners intressen samt svarar för landskapsplaneringen m.m. Även om kommunerna har ansvaret för general- och detaljplanläggning, ska kommunerna beakta landskapsplanen och de nationella målen för områdesanvändningen. De statliga närings- trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) har bl.a. till uppgift att styra områdesanvändningen och byggandet, vilket sker genom myndighetsförfaranden och utlåtanen. NTM centralen kan också överpröva kommunala beslut om godkännande av general- eller detaljplan om de står i strid med nationella mål för områdesanvändning eller annars strider mot lagens mening.

I Sverige ligger ansvaret för den fysiska planeringen helt på kommunal nivå. Kommunen måste dock ta hänsyn till regionala mål i sina översiktsplaner. Länsstyrelsen lämnar underlag, bevakar nationella intressen och kommunal samordning. Formaliserad fysisk regionplanering saknas utom i undantagsfall om regionplaneorgan finns, så som i Göteborg och Stockholm. Specifika planeringsunderlag kan däremot tas fram av vissa regioner och kommunala samverkansorgan.

I alla tre länder finns lagstadgade krav på en aktuell kommunal kommunplan/översiktsplan/generalplan. Den största skillnaden mellan länderna är att den svenska översiktsplanen inte till någon del är juridiskt bindande. I Norge är kommunplanens arealdel bindande och i Finland är generalplanen bindande för bebyggelseregleringen. I Finland kan kommunerna dessutom reglera byggandet i sin lokala byggnadsordning.

Kraven på översiktsplanernas innehåll skiljer sig också mellan länderna. I Sverige ges stora friheter för kommunerna att utforma sin översiktsplan individuellt utifrån vissa grundkrav, till exempel tillgodoseendet av riksintressen. I Finland har generalplanen betydelse till exempel för att kunna ge bygglov i anslutning till byar. Norge förefaller ha lagt störst vikt på den kommunala planstrategin av de tre studerade länderna. Det norska systemet innehåller både en "samfunnsdel" och en "arealdel". Samfunnsdelen kan kortfattat beskrivas som att den på ett övergripande plan tar ställning till kommunens långsiktiga utmaningar samt anger mål och strategier för kommunens utveckling i sin helhet. Samfunnsdelen ska, förenklat uttryckt, fungera som vägledare för den övriga kommunala verksamheten. Genom att koppla en arealdelen till samfunnsdelen kan kommunens övergripande målsätt-

ningar konkretiseras i arealdelen. Systemet innebär således att kopplingen mellan den fysiska planeringen och kommunens övriga strategiska planering är tydligt integrerad. Systemet innebär också större krav på uppföljning och ajourhållning av målen i ”samfunnsdelen” genom att en ”handlingsdel” är påkopplad, vilken ska aktualiseras årligen. I ”handlingsdelen” konkretiseras vad som ska göras för att uppnå de övergripande målen. Den norska kommunala planstrategin har därmed förutsättningar att utgöra genomarbetade och aktuella underlag för exempelvis de regionala planstrategierna.

I Finland har ändringen av markanvändnings- och bygglagen år 2009 inneburit större möjligheter att använda generalplaner som grund för bygglov i landsbygd. En generalplan som berättigar till direkt beviljande av bygglov kan nu även utarbetas för landsbygdsbyar, där trycket att bygga inte är så kraftigt. Syftet med den nya föreskriften är att underlätta småskaligt bostadsbyggande i sådana områden samt att uppmuntra kommunerna till att styra byggandet på landsbygden till byområden. Bygglov för uppförande av ett bostadshus med högst två bostäder kan nämligen beviljas, om det särskilt bestäms i en generalplan.

Utöver de planer som definieras i markanvändnings- och bygglagen finns olika informella planeringsmetoder. Ett exempel på en informell planeringsmetod är ”Byplan” (Finland). Även om de inte har någon bindande rättslig verkan kan de bidra till att utveckla byn genom att avspegla invånarnas gemensamma vision om byns framtid, beskriva utvecklingsmålen och föreslå lösningar för att uppnå dem. När kommunerna utarbetar sina generalplaner är det vanligt att byplanerna beaktas som en av utgångspunkterna för planen.

Ett generellt förbud mot byggande vid stränder finns i samtliga tre länderna. En stor skillnad är att kommunerna i Norge och i Finland av tradition har möjlighet att avgränsa strandskyddet i sina översiktsplaner och också att planlägga för bebyggelse i strandzon. I både Norge och Sverige finns dokument som differentierar strandskyddet geografiskt och ger olika möjligheter att bygga på stränderna beroende på var i landet det är. I korthet är tanken att det ska vara större möjlighet att bygga på stränder i glest befolkade områden än i tätbefolkade storstadsnära områden.

I Norge har kommunerna under 2011 indelats i tre zoner/grupper beroende på vilken efterfrågan kommunerna har på byggande i strandzonen. Detta avgörs i sin tur mycket av hur långt de ligger från stora befolkningskoncentrationer/städer. Det ska vara lättare att bygga i områden med liten efterfrågan och svårare i områden med stor ”press” enligt det aktuella dokumentet från Miljövrdepartementet.

I Sverige finns generella strandskyddsregler och för hela landet preciserade ”särskilda skäl” som måste vara uppfyllda för att en kommun ska kunna ge strandskyddsdispens eller upphäva strandskyddet i ett område. Den differentiering som är möjlig är att kommunerna i översiktsplanen kan peka ut mindre områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). Där finns ytterligare möjlighet att ange ”särskilda skäl” för dispens eller strandskyddsupphävande.

Finland har inga geografiskt differentierade strandskyddsbestämmelser. Regelverk och föreskrifter är exakt samma i hela landet.

En stor skillnad mellan länderna är att Norge tillämpar ett regelverk med vissa restriktioner i samband med köp av fastigheter. Det norska systemet bygger på de två lagarna ”Konsesjonsloven” och ”Jordlova” som hanterar bestämmelser vid köp av fast egendom. Vid köp av vissa fastigheter måste köpare söka tillstånd (konsesjon) från kommunen i samband med förvärv. I praktiken verkar de båda lagarna i samma riktning, nämligen att lantbruksegendom och permanentbostäder inte ska omvandlas till fritidsbostäder/second homes. För

lantbruksegendom över en viss storlek finns också bestämmelser om att köparen måste driva aktivt jordbruk på fastigheten. Systemet är dock omdebatterat.

Delområde 3: Second homes

Introduktion

Professor Dieter Müller introducerar kapitlet om second homes genom att beskriva tillkomsten och utvecklingen av fritidsboendet i norden. Som framgår av kapitlet finns ingenstans i världen där fritidsboendet/delårsboendet är så utbrett som i de nordiska länderna. Ungefär hälften av alla har tillgång till fritidshus.

Grunderna för det moderna fritidsboendet i de nordiska länderna återfinns i 1800-talets sista decennier när de växande städernas överklass byggde sommarbostäder längs den närliggande kusten. I Sverige byggdes så kallade grosshandlarvillor längs ångbåtsfärdlederna i Stockholms skärgård. Liknande utvecklingsmönster rapporteras från Norge och Finland. En ökande urbanisering och tilltagande välstånd spred fritidsboende till nya samhällsklasser främst i urbana områden. Resultatet av denna utveckling blev ett stort antal ändamålsbyggda fritidshus på attraktiva platser i en zon runt de större städerna. Därutöver omvandlades i samband med urbaniseringen landsbruksfastigheter till fritidshus. Den fortsatta utbyggnaden av fritidshus efter andra världskriget förstärkte dessa mönster.

Från början av 1990-talet kunde det märkas ett pånyttfött intresse för fritidshus. Tydligt märktes detta kanske genom det ökande antalet utländska och i synnerhet tyska förvärven av fritidshus i Sverige. De mest anmärkningsvärda trenderna är norska fritidshusförvärv längs Bohuskusten och i svenska fjällorter samt ryssarnas förvärv av fritidshus i sydöstra Finland. Ett antal viktiga samhällsförändringar innebar att även de nationella intressena för fritidshus ökade igen.

Det är dock tydligt att inte alla områden framstår som lika attraktiva i fritidshusägarnas ögon. Istället sker det en tydlig polarisering till attraktiva områden där efterfrågan leder till högre priser och ökad konkurrens om fastigheterna. Inte minst i Norge och Finland leder detta till utbyggnad av fritidshusbebyggelsen i alpina centrum, som också spiller över gränsen till svenska alpinorter. I kustzonerna sätter miljölagstiftningen i stort sett stopp för storskaliga utbyggnadsprojekt.

I grova drag följs trenden åt i de tre länderna med en ökande andel second homes (SH) ju mer perifert området blir. Det finns dock vissa skillnader mellan länderna. En skillnad är att Norge har fler SH i områden med låg och mycket låg tillgänglighet. Samtidigt har Norge färre SH i områden med hög tillgänglighet än vad Finland och Sverige har.

Fritidsboendet tillför den lokala ekonomin stora ekonomiska värden. Däremot är det mer omdebatterat vilka direkta ekonomiska effekter fritidsboendet har för den kommunala ekonomin i stugkommunerna, främst utifrån att stugägarna ofta är folkbokförda i en annan kommun. Müller refererar i sin introduktionstext en artikel från Müller & Hall som ifrågasätter om den allt mobilare befolkningen verkligen speglas i folkbokföring och statistik. De menar snarast att: folkbokföringen ger landsbygdskommunerna systematiska nackdelar, eftersom människor delar sitt boende allt mer mellan olika platser.

Landstexterna

En skillnad som märks mellan länderna är åtkomsten av statistik om fritidshus. Här förefaller Finland, med sin återkommande ”stugbarometern”, ligga långt framme. I Barometern

finns en stor mängd faktauppgifter om de finska fritidshusen, t ex boendedygn, distansarbete, pendling till arbetsplats, ekonomiska effekter, utrustningsnivå, infrastruktur, resor och miljöaspekter.

När det gäller hur frekvent fritidshuset används uppvisar de tre länderna i stort sett samma mönster, kanske med undantag av något lägre användning i Norge. Finland uppger att ett fritidshus i genomsnitt används 75 dygn/år. Sverige 71 dygn och Norge uppger att det ligger i intervallet 26-51 dygn per år (riksgenomsnitt 47 dygn/år). Det är dock stora regionala skillnader i frekvensen av användningen av fritidshus. Fritidshusets standard har stor betydelse, t ex om stugan kan användas året om, liksom var fritidshuset är beläget.

För alla tre länder är en övervägande majoritet, mellan 80 och 90 procent av fritidshusen ursprungligen byggda för det ändamålet. En iakttagelse som kan göras är att det tycks finnas ett samband mellan gles bebyggelse och i vilken utsträckning tidigare permanentbostäder omvandlas till fritidshus. Norge anger exempelvis att över 50 procent av fritidshusen i zon IV (det distriktspolitiska virkeområdet) tidigare varit en permanentbostad. Detta indikerar att det är vanligare att permanentbostäder omvandlas till fritidshus i utpräglad glesbygd med generellt svag efterfrågan på bostäder.

Att människor vistas i sina fritidshus relativt frekvent, leder i vissa fall till att de bosätter sig i dem. Enligt Finlands befolkningsregistercentral har 11 000 stugor omvandlats från fritidshus till permanentboende under år 2009 i den offentliga statistiken. Undersökningar från Sverige indikerar att ca 11 000 personer/år bosatt sig permanent i sitt fritidshus. (Uppgifter från Norge saknas i detta fall). Av materialet från de olika länderna framkommer också en bild av att fritidshuset i första hand används just för fritid och rekreation. Det är exempelvis ovanligt att distansarbete från sitt fritidshus. Endast ca 10 procent av de finska ägarhushållen har förvärvat arbetat i sitt fritidshus under de senaste 12 månaderna under 2009. Studier från Sverige visar att endast 1,3 procent av de svarande i Kvarkenområdet ägnar sig frekvent åt distansarbete, 6,8 procent ibland och 7,1 procent sällan. Majoriteten ägnar sig alltså aldrig åt distansarbete. Från norsk sida rapporteras att det inte finns direkta undersökningar om distansarbete, dock indikerar annat material att ägarna även där till övervägande del vistas i sitt fritidshus för fritids-/rekreationsändamål. Samtidigt förväntas kommande generationer fritidshusägare, och en allt högre standard på stugorna, driva utvecklingen mot ökade möjligheter och behov av att kunna distansarbete från sitt fritidsboende.

I ekonomiska termer tillför fritidsboendet stora tillskott till lokalsamhället. I Finland uppskattas att de som bor i fritidshus sammanlagt spenderar 4,5-7,4 miljarder euro för verksamheter i samband med semesterboendet (2010). De största penningflödena uppkom genom köp av dagligvaror, resor och nybyggnad. I Norge och Sverige har områdesvisa undersökningar gjorts för att beräkna hur stor betydelse fritidsboendet har för olika områden i ekonomiska termer. Även här pekar undersökningarna på att i första hand dagligvaruhandeln får betydande ekonomiska tillskott. I undersökningar om ekonomiska effekter av fritidshus görs vanligen en uppdelning på investeringskostnader och driftkostnader. I en svensk undersökning från år 2003 beräknas driftkostnaderna per stuga ligga inom ett intervall på ca 900 – 1 200 euro/år, medan investeringskostnader per stuga beräknas ligga i ett intervall mellan ca 1 900-2 500 euro (summerat för åren 1996-2001). Observera att det råder stora skillnader på beräkningar av ekonomiska effekter av fritidshusen. Faktorer som spelar in är bl.a. hur stora fritidshusområdena är, vilken typ av fritidshus som ska byggas (nyckelfärdigt eller byggt som lösvirkeshus), val av hel eller delentreprenörer vid byggandet, samt hur den lokala näringslivsstrukturen ser ut.

De sysselsättningsmässiga effekterna är något mindre undersökta. Här visar dock en undersökning från Finland år 2011 att de sysselsättningsmässiga effekterna av stuglivet uppgår till totalt ca 90 000 årsverken för riket, främst inom dagligvaruhandeln.

Sammanfattande diskussion

Finansiering

Utgångspunkten är bostäders betydelse för tillväxt och utveckling. Bostadsbrist, oavsett var den uppstår, riskerar att försvåra arbetskraftsförsörjning till befintliga och nya företag samt påverka flyttströmmarna negativt. Olika faser i livet föder dessutom olika behov av bostäder. Unga människor behöver boende när de lämnar föräldrahemmet - för studier eller arbete. Familjer bildas och växer. Äldre människor har andra behov än tonåringar. Ett rimligt mål att diskutera mot är således en *välfungerande bostadsmarknad*. En bostadsmarknad i balans innebär mer än att utbud och efterfråga rent numerärt är i jämvikt. Läge, storlek, planlösning, standard och pris är också betydelsefulla aspekter. Bostadsfinansiering är ett medel (bland flera) att nå målet. Planering, byggprocesser, effektivt utnyttjande av befintligt bestånd är exempel på andra betydelsefulla inslag.

Även på bostadsmarknader med generellt låga marknadsvärden finns behov av om- och tillbyggnader samt i vissa fall nyproduktion. Kan våra institutionella system hantera detta? Lundström fångar detta i en relevant, grundläggande fråga: *"hur ska vi långsiktigt bygga, förvalta och finansiera bostäder utanför storstadsregionerna på ett sätt som understödjer strävandet efter en positiv landsbygdsutveckling?"*.

I "normalfallet" klarar marknaden att hantera finansiering och riskbedömningar för bostadsförsörjning. För objekt i landsbygder kan däremot svårigheter uppstå. Vad beror då detta på? Den *subjektsbedömning* som bankerna gör gäller och måste gälla oavsett bostadsobjekt eller geografiskt läge. En låntagare måste givetvis ha en återbetalningsförmåga. Snarare är det *objektsbedömningen* som kan behöva diskuteras och problematiseras. Bankerna behöver ha en rimlig säkerhet för sitt risktagande, vilket normalt klaras via bostadens marknadsvärde. Med andra ord försöker långivarna bedöma vilket värde huset kan ha för andra än den ursprunglige låntagaren. Är det tillräckligt för att kunna fungera som säkerhet för lånet? En konsekvens av detta blir en mer problematisk finansieringssituation för den enskilde i områden med låga marknadsvärden – även om låntagaren har tillräcklig betalningsförmåga.

Givet att marknadsvärdet får en central betydelse kan en *geografisk dimension* vara relevant att addera. Kan ett marknadspris bedömas likvärdigt i städer och landsbygder? I städer sker många transaktioner vilket ger ett fylligt statistiskt underlag. I landsbygder kan det vara mycket få försäljningar att jämföra med. I tätbebyggda områden är det sannolikt att det finns tämligen uniforma, jämförbara objekt, t.ex. radhus eller lägenheter, avseende ålder, storlek, standard och läge. I landsbygder är sannolikheten snarare större att varje objekt är speciellt. Standard, ålder, teknisk utformning, tomtstorlek, läge, ekonomibyggnader, kommunikationsmöjligheter, jakt- och fiskemöjligheter är bara några av de egenskaper som kan variera avsevärt mellan de fåtal objekt som ska jämföras. I tillägg kan även mer subjektiva skäl "störa" värderingarna, t.ex. känslomässiga bindningar som närhet till familjemedlemmar eller släktingar. Sammantaget försvårar detta när ett framtida marknadsvärde ska bedömas.

Bankernas fysiska närvaro kan även vara en faktor att beröra. Under senare år har det lokala banknätet tunnats ut i landsbygdsområden pga. rationaliseringar, teknisk utveckling

och förändrat befolkningsunderlag. Möjligheterna till kvalitativ information om potentiella låntagare har därmed rimligen försvårats, vilken kan ha betydelse i de fall där marknadsvärdet är lågt och individuell bedömning av kunder blir betydelsefull. Med få banker följer även att konkurrensen på kreditmarknaden lokalt har försämrats.

Förenklat kan vi diskutera tre grupper av transaktioner där problem kan uppstå. Nyproduktion av småhus och flerbostadshus, finansiering av om- och tillbyggnader i befintliga bestånd samt köp av äldre bostäder.

Det förstnämnda, att *finansiera ett nybygge* där produktionskostnaden är betydligt högre än marknadsvärdet, är det svåraste. I kapitlet om finansiering finns tre fingerade exempel (se sid: 37, 51 samt 74). Där framkommer att bankerna i Sverige (med ett undantag) och Finland generellt är avvisande. Situationen är kanske något ljusare i Norge där nyttjande av ”grunnlån” och eventuell kommunal medverkan med ”startlån” nämns som möjligheter.

Typfall två, *reoveringar och tillbyggnader* av befintliga hus kan vara något lättare. Ur ett strikt ekonomiskt perspektiv saknas anledning att kvalitetshöja sitt hus om inte marknaden bekräftar investeringen genom (minst) motsvarande värdehöjning. Det kan dock finnas situationer där bostadsinnehavaren i praktiken inte väljer en åtgärd av ekonomiska eller estetiska skäl utan snarare inte ser sig ha andra alternativ. Det kan röra sig om hastigt uppkomna skador, akuta energiåtgärder, förändrad familjesituation, otillfredsställande sanitär standard etc. Om bostaden är lågt belånad kan ett banklån med fastigheten som säkerhet fungera. Skulle bostaden redan vara fullt belånad kan problem uppstå. Endera nekas kunden helt, eller också kan det möjligen lösas med dyrare blancoutlåning. Banksvaren i våra finansieringsexempel visar störst finansieringsmöjlighet i Norge och mer tveksamheter i Finland och Sverige. Det kan också noteras att norska Husbanken via sitt ”grunnlån” medger lån till reparation med upp till 100 procent av kostnaden, medan det svenska kreditgarantierna (via BKN) för egna hem begränsas till nybyggnad och inte går att nyttja för om- och tillbyggnad.

För typfall tre förefaller det rimligt att anta att inga större problem med pantvärde normalt borde uppstå vid *köp av ett befintligt, ”begagnat”, hus*. Om både köparen och säljaren är välinformerade om den lokala prisnivån och agerar rationellt borde rimligen banken inte göra någon annan bedömning om marknadspris än det faktiska försäljningspriset. Lån med bostaden som pant kan därför vara en fungerande lösning. Bankernas svar, i de finansieringsexempel som redovisats, bekräftar också att detta exempel är det som bankerna hade lättast att finansiera.

Finansieringssvårigheterna ovan kan inte betraktas som ett bankproblem. Bankerna resonerar logiskt utifrån sin objektsbedömning och sina spelregler, där t.ex. rekommendationer från respektive lands Finansinspektion och Baselregler ingår. Ur ren marknadssynpunkt är det upp till den enskilde bostadsköparen att öka sin egeninsats och/eller tillföra andra starka säkerheter om han/hon vill bygga nytt i områden med låga marknadsvärden. Politiskt kan emellertid även andra avvägningar tillföras. Dels kan politiken som i Norge ha som mål att upprätthålla ett spritt bosättningsmönster och ge invånarna en reell frihet att välja var de vill bo. Dels kan bostadsbrist betraktas som ett hinder för tillväxt och utveckling och som ett sådant vara något som politiken kan välja att försöka undanröja eller reducera oavsett var i landet det inträffar.

Samtidigt finns anledning att påminna om att en fastighets marknadsvärde inte stiger med en kreditgaranti. En flytt och husförsäljning innan lånen amorterats ner till ett marknadsvärde kan medföra en kvarstående låneskuld på mellanskillnaden. Skulle något oförutsett

hända och fastighetspanten måste realiseras (huset ”tvångssäljas”) blir egendomen ofta såld för ett pris som riskerar att klart understiga produktionskostnad eller inköpspris.

Slutsatsen blir alltså att marknaden inte på egen hand kan förväntas lösa bostadsfinansiering i områden med låga marknadsvärden. Om politiken som Lundström skriver har en långsiktig ambition att: ”...bygga, förvalta och finansiera bostäder utanför storstadsregionerna på ett sätt som understödjer strävandet efter en positiv landsbygdsutveckling” krävs ett institutionellt system som hanterar dessa olikheter i förutsättningar. Ett sådant system har samtidigt att hantera överhettning i storstadsområden, bostadsöverskott i vissa delar av landet samt – lokalt – brister i bostadsförsörjningen även i rurala områden. Utmaningen blir då att skapa ett system som utnyttjar marknadslösningar där så är möjligt, samtidigt som möjligheter ges för kompletterande finansieringslösningar där marknaden inte kan hantera det på egen hand. Kapitlets landstexter indikerar olika försök i den riktningen. Husbanken i Norge, Finlands administrativt enkla system med statlig lånegaranti, särskilda bosparsystem för unga förstagångsköpare i Finland och Norge är några sådana exempel.

Planering

Potentialen att erbjuda nya hus eller befintliga bostäder i attraktiva lägen är i grunden generellt god i de nordiska landsbygderna. Natursköna lägen och gott om utrymme kan för vissa grupper ses som attraktiva konkurrensfördelar. Å andra sidan finns anledning att skydda och bevara känsliga miljö- och landskapstyper samt väga in framtida behov av markanvändning och kommunikationsmöjligheter. Argument för dessa båda synsätt kan i olika grad identifieras och prioriteras beroende på vilket perspektiv som anläggs och var i systemet man befinner sig. Ett konkret exempel kan vara strandskyddsregler. En generell lagstiftning kan uppfattas onyanserad i glest bebyggda områden med hundratals mil av obebyggda stränder. Här blir konflikten mellan lokal utveckling, attraktiva tomter och bevarandehänsyn ställd på sin spets. Viktigt är att planeringssystemet har en flexibilitet som uppmärksammar de olika förutsättningar som finns inom länderna.

I planeringskapitlet har de tre ländernas ”system” när det gäller planeringsfrågor för byggande i landsbygdsområden diskuterats. En annan viktig aspekt är i vilken grad kommunerna har *praktisk möjlighet* att använda sig av de planeringsverktyg som faktiskt finns. I Norge finns undersökningar som tyder på att många små landsbygdskommuner (”distriktskommuner”) har svårigheter med både kompetens och kapacitet i dessa frågor. I Sverige har Tillväxtanalys i en tidigare rapport noterat en likartad utmaning avseende resurser i små kommuner när det gäller lokalt och regionalt tillväxtarbete. Det finns anledning att tro att detta gäller även i planeringsfrågor, t.ex. föråldrade översiktsplaner som inte anpassats till den aktuella efterfrågan, I Sverige hade t.ex. år 2008 över 30 procent av kommunerna en översiktsplan som var 15 år eller äldre. De flesta av dem var kommuner med en befolkning mindre än 25 000 invånare och flera med ”*svaga kommunala resurser för fysisk planering*”.

En reflektion som kan göras är att den *regionala nivåns* inflytande och befogenheter över den fysiska planeringen skiljer sig åt mellan de tre länderna. Medan den regionala nivån i både Norge och Finland har verktyg för att arbeta med rumslig planering, saknas detta i stort sett i Sverige.

I Norge blev regional planstrategi införd som nytt verktyg i den regionala planläggningen genom plan- och bygningsloven 2008. Planstrategin ska redovisa regionala utvecklingsmöjligheter och utmaningar samt ta ställning till vilka frågor som bör tas upp genom vidare regional planläggning. Ett av motiven till de regionala planstrategierna är att de ska ge

möjlighet att identifiera utmaningar för länen tvärs över kommungränser, förvaltningsnivåer och sektorer.

I Finland har de kommunala landskapsförbunden ansvaret både för regionalpolitisk planering och för markanvändningsplanering. Planering på landskapsnivå omfattar en landskapsöversikt, en landskapsplan som styr annan områdesplanering och ett regionalt utvecklingsprogram. Staten har ett tydligt inflytande på den kommunala planeringen genom de statliga närings- trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) som bl.a. har till uppgift att styra områdesanvändningen och byggandet.

Vid en jämförelse mellan länderna förefaller den kommunala planeringen stå mer självständig i Sverige jämfört med de båda andra länderna. Eller annorlunda uttryckt, den regionala nivån har ett svagare inflytande på den fysiska planeringen i Sverige jämfört med de andra länderna. Det kan finnas både för- och nackdelar med en sådan ordning. Ur ett kommunalt perspektiv uppfattas det sannolikt som positivt att kommunen själv har befogenheter att råda över mark- och vattenanvändningen inom det egna territoriet. Ur ett mer generellt samhällsutvecklingsperspektiv kan det dock hävdas att det finns motiv för ett visst regionalt inflytande över den kommunala fysiska planeringen. Ett motiv skulle kunna vara att människor idag rör sig över större områden, vilket innebär att den enskilda kommunen i allt mindre utsträckning utgör en ändamålsriktig funktionell indelning som omfattar människors bostad och arbetsplats. Detta skulle tala för att kommunen, i vissa fall, helt enkelt är för liten som planeringsenhet. Ett annat motiv skulle kunna vara att nationella ambitioner över samhällsutvecklingen kan ha svårare att få genomslag i ett system där det regionala inflytandet över den fysiska planeringen är litet. Dock bör det påpekas att kommunerna är mycket olika varandra såväl i invånarantal som i ytstorlek. Det bör också påpekas att de svenska kommunala översiktsplanerna redovisar mellankommunala intressen och beröringspunkter.

En intressant iakttagelse är att det norska systemet lagt stor vikt vid att knyta ihop övergripande kommunal planering med den fysiska planeringen genom att arbeta med både en "samfunnsdel" och en "arealdel". Systemet innebär att kopplingen mellan den fysiska planeringen och kommunens övriga strategiska planering är tydligt integrerad. I detta system kan man kanske säga att den fysiska planeringen blir ett tydligt redskap i kommunens strategiska tillväxt- och utvecklingsarbete. Den norska kommunala planstrategin har också förutsättningar att utgöra genomarbetade och aktuella underlag för exempelvis de regionala planstrategierna.

När det gäller *planering för byggande i glesa områden* märks i Finland en nationell ambition att lägga nya bostäder inom eller nära befintliga byar för att bättre kunna dra nytta av service och infrastruktur. Genom en ändring i lagstiftningen år 2009 kan generalplanerna direkt användas som grund för bygglov i byarna. Syftet med lagändringen var att underlätta småskaligt byggande i landsbygder.

Ovanstående landsbeskrivningar visar också att det *finns pågående aktiviteter och befintliga strukturer för frågor inom landsbygdsboende*. Finland har t.ex. en nationell temagrupp för landsbygdsboende och en hel del specifika styrdokument framtagna. I Norge lanserar nu Kommunal- och regionaldepartementet en treårig satsning för att stimulera ett ökat bostadsutbud i distriktskommuner. Frågorna diskuterades även av över hundra deltagare vid en nationell konferens "Boligetablering i distriktene" som arrangerades i Bodø i december 2011. I Sverige har Nationella Landsbygdsnätverkets arbetsgrupp för fysisk planering under drygt två år (2009-2012) på olika sätt arbetat med planeringsfrågor i landsbygder. Syf-

tet har varit att få kommunala politiker och planerare att se planering i alla typer av landsbygder som ett verktyg för att använda samhällsresurser på bästa sätt.

Reiter antyder i sin sakområdesintroduktion en positiv framtidssyn på landskapsfrågornas position i en utvecklings- och tillväxtkontext. Möjligen kan ovanstående iakttagelser vara tecken i den riktningen.

Second homes

Ett allt mobilare samhälle har inneburit att den tidigare så tydliga uppdelningen mellan den permanenta bostaden och fritidshuset blivit allt mer flytande. På samma sätt har gränsen mellan arbete och fritidsaktiviteter blivit mer otydlig. Idag är det därför kanske mer befogat att prata i termer av ett första respektive andra boende. Uttryck som helårsboende och delårsboende blir vanligare, medan ”sommarstuga” eller ”sportstuga” blir allt mindre relevant. Samhället har dock svårt att hitta system som beskriver var människor faktiskt vistas, glappet mellan den folkbokförda befolkningen och människors faktiska vistelsetider förefaller bli allt större.

För särskilt vissa kommuner innebär en hög koncentration av second homes en avsevärd utvecklingspotential, inte minst i ekonomiska termer.

Ländernas sätt att definiera fritidshus liknar varandra, men är inte identiska. Som framgått tidigare i texten är begreppet fritidshus inte alldeles enkelt att definiera. I grova drag finns två utgångspunkter för att definiera fritidshus. Den ena utgår från byggnadens ändamål vid uppförande, dvs. vad som anges i bygglovshandlingarna. Den andra utgångspunkten utgår från skattemässiga principer, dvs. var ägaren är folkbokförd. I exempelvis Sverige har olika utredningar alltsedan 1960-talet försökt precisera begreppet fritidshus, utan att lyckas. En komplicerande faktor är att ett fritidshus i realiteten kan användas som permanentbostad och en permanentbostad kan användas som fritidshus. Skillnader i kommunal skatt kan också påverka valet var enskilda individer är folkbokförda. En ytterligare komplicerande faktor är att människor numera kan anses bo på fler än ett ställe, vilket är svårt att hantera inom de befintliga regelverken.

I Norge finns, om än ett omdebatterat, nationellt system för ”boplikt” vilket innebär att kommunerna har möjlighet att kräva att köpare av vissa fastigheter måste bosätta sig permanent på fastigheten för att köp ska vara möjligt.

Viktiga rambetingelser som påverkar kommunernas hållning gentemot fritidshus och fritidshusägarna är skattelagstiftning och nationella omfördelningssystem. En lokal fastighetsskatt gynnar lokalsamhället och kompenserar delvis eller helt för de kostnader som fritidshus och fritidshusägare förorsakar. Här ser reglerna olika ut i Norden. Medan Finland har en kommunal fastighetsskatt som bestäms lokalt, och som beskattar fritidshusfastigheter lägre än permanenta boenden, arbetar Sverige med en kommunal fastighetsavgift som bestäms enligt ett nationellt regelverk. I Norge har däremot kommunerna själva möjligheten att bestämma om fastighetsskatt ska tas ut. Ett gemensamt drag för de nordiska länderna och andra länder med många fritidshus är däremot, att ingen särskild hänsyn tas till antalet fritidsboende när det gäller omfördelningen av offentliga resurser. Här styr vanligtvis antalet folkbokförda invånare överföringens storlek. Detta innebär en hel del problem, inte minst med hänsyn till tidigare diskuterade trender mot en livsstil som omfattar flera platser.

En uppskattning av vistelsetider i kommuner där även delårsboende inkluderas visar att vistelsedygnet i många kommuner blir väsentligt fler än vad uppgifterna från folkbokfö-

ringen anger. Beräkningar har gjorts av deltidboendes vistelsekvot (DVK) utifrån vissa nationella, genomsnittliga, uppskattningar om bl.a. hur många dygn som tillbringas i ett SH samt hur många personer som nyttjar stugan i fråga. Ett DVK-värde på ett (1) innebär i vår modell att de deltidboende sammanlagt tillbringar lika många dygn som de permanentboende i den aktuella kommunen.

Beräkningarna av DVK pekar på en kommun i Finland med en vistelsekvot som överstiger 2 medan det för svenska kommuner finns exempel på kommuner vars DVK-värde överstiger 0,3. Det kan i vår modell tolkas som att de deltidboende i den finska ”extremkommunen” står för dubbelt så många vistelsedygn som de permanentboende. För de kommuner i Sverige med högst DVK-värde kan det tolkas som att den summerade vistelsetiden för de delårsboende motsvarar en tredjedel av de permanentboendes. Det handlar med andra ord om ett avsevärt tillskott människor som inte är synliga i den officiella statistiken, men som *de facto* vistas i de aktuella kommunerna.

Ovanstående resonemang om delårsboendes vistelsekvot (DVK) får oss att återkomma till svårigheten för samhället att hitta system som kan hantera att människor blir allt mer mobila. Som nämnts tidigare i texten tar Müller och Hall upp frågan om hur en allt mobilare befolkning speglas i folkbokföring och statistik.

I den aktuella debatten om second homes i de tre länderna märks även frågor om stugdemokrati och möjligheter att delta i beslutsfattande på den kommunala nivån. Likaså har det diskuterats om ett stort antal second homes bör tas i beaktande vid fördelningen av inkomsterna mellan kommuner. Ett annat tema handlar om miljöbelastning och eco-effektivt second homes boende. Här avhandlas, i exempelvis Finland, den ökande konsumtionen av energi i fritidshusen. Diskussioner kretsar också, på olika sätt, runt frågan om ”multi-lokalt boende” dvs. hur samhället kan tackla det faktum att allt fler hushåll har flera hem (bostäder). Här förekommer frågor om uteblivna skatteintäkter, samt ökade kostnader för den kommunala ekonomin, särskilt för kommuner med stor andel SH. Frågor om målkonflikter mellan expanderande fritidshusområden och skyddsvärda områden förekommer också i debatten. Här handlar det exempelvis om hur regler för strandskydd bör utformas och tillämpas.

Lärande och inspiration

Ett av rapportens syften är att beskriva och jämföra de deltagande ländernas ”system” och därmed skapa förutsättningar till lärande. Detta kan dels ske genom att intressanta delar från andra länders strukturer tankemässigt prövas i det egna landets miljö, dels genom att reflektera på de egna systemens för- och nackdelar i ljuset av motsvarande lösningar i andra länder.

I rapporten finns möjligheter till ett sådant lärande, eller inspiration, på ett flertal sätt. Det första är genom de introducerande texterna till respektive sakområde, skrivna av erfarna forskare. Det andra är de beskrivande landstexterna som på ett översiktligt sätt förklarar upplägg och struktur i de tre länderna. Den tredje möjligheten erbjuds genom att följa upp de referenser och länkar som öppnar upp för mer fördjupad information, i avgränsade frågor. Den fjärde vägen är de praktiska erfarenheter som rapportens elva exempel ger. Den femte är de kvantitativa data som presenteras i tabeller, figurer, diagram och kartor. Sådana fakta ger både relevant information och föder frågor för nya avgränsade fördjupningar. Slutligen, seminariet den sjunde juni 2012 i Stockholm, som var ett utmärkt tillfälle att diskutera dessa frågor när deltagare från de nordiska länderna träffades på en och samma plats.

Det är Tillväxtanalys förhoppning att läsarna av rapporten hittar något område eller någon ingång som intresserar och inbjuder till lärande och inspiration när det gäller boende i de nordiska landsbygderna.

Källförteckning

Kapitel 1 Introduktion

- Bergslagsgruppen, (2006), "Förutsättningar för byggande på landsbygden – en studie av landsbygdskommuner i tre län"
- Bohlin M, (1982), "Fritidsboendet i den regionala ekonomin – Vart fritidshusägarnas pengar tar vägen". Geografiska regionstudier nr 14. Utgivna av Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Boverket, (2009), "Uppsikt enligt plan- och bygglagen: Utvecklingen i landet inom plan och byggnadsväsendet år 2008":
http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2009/Uppsikt_enligt_plan_och_bygglagen.pdf, [2012-05-10]
- Boverket, (2011), "Bostadsmarknaden 2011-2012":
<http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2011/BME-2011-2012.pdf>, [2012-05-06]
- Dagens samhälle, (2011), "Strandskyddet hämmar glesbygdskommuner", 24/8 2011:
<http://dagenssamhalle.www1.a3j.se/debatt/strandskyddet-haemmar-glesbygdskommuner-581>, [2012-05-10]
- Ericsson B, Arnesen T & Vorkinn M, (2010), "Ringvirkninger av fritidsbebyggelse". ØF-rapport nr. 3/2010. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Fjertorp J, Larsson RG & Mattisson O, (2012), "Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar". Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport: 7.
<http://www.natkom.se/PDF/Rapporter/007.pdf>, [2012-05-10]
- Jansson B & Müller DK, (2003). Fritidsboende i Kvarken. Umeå: Kvarkenrådet.
- Leader Skånes Ess, (2012), "Slutredovisning av förstudien 'Integrering av utländska fastighetsägare och företagare":
http://www.leaderskane.se/download/18.3f8418f6135cb065b354841/Slutrapport_pr_ojekt_Tvarleden_20120131.pdf, [2012-05-17]
- Marjavaara R & Müller D K, (2007), "The Development of Second Homes' Assessed Property Values in Sweden 1991–2001". I Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism, 7(3), sid: 202-222.
- Nationalencyklopedin, sökord: "Bostad" (Sverige):
<http://www.ne.se/kort/bostad> [2012-05-14]
- Nordbø I, (2008), "Hyttefolk = nyttefolk? Resultater fra en spørreundersøkelse blant hyttefolk i Tinn kommune og Øyfjell":
<http://www.distriktssenteret.no/filearchive/rapport-hyttefolk-nyttefolk.pdf>, 2012-05-02
- NRK, (2010), "Prekær husmangel i Svelgen", 18/11 2010:
http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_sogn_og_fjordane/1.7386912, [2012-05-08]

- NRK, (2011), ”Syke hytteturister dyrt for kommunene”, 18/5 2011:
http://www.nrk.no/video/syke_hytteturister_dyrt_for_kommunene/6BA52A6E1D17D332/emne/%20hyttekommune/
- Sievänen T, Pouta E & Neuvonen M, (2007), “Recreational home users: potential clients for countryside tourism?” I *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 7(3), sid: 223-242.
- Skärgårdarnas Riksförbund, (2007), *Boende i skärgården: En vitbok april 2007*:
http://www.skargardarnasriksforbund.se/document/2012-02-06_13285380602.pdf, [2012-05-03]
- Stockholms Handelskammare, (2012), ”Konsten att växa smart: Tillväxt och tillväxtstrategier i Stockholm och andra snabbväxande städer i Europa”. Rapport 2012:2:
http://www.chamber.se/filearchive/4/43363/urbanisering_SHK.pdf [2012-05-15]
- Östersunds-Posten, (2011), ”Tomma hus men bostadsbrist – en dålig glesbygdsekvation”, 19/8 2011:
<http://op.se/opinion/ledare/1.3819644-tomma-hus-men-bostadsbrist-en-dalig-glesbygdsekvation>, [2012-02-11]

Kapitel 2 Områdeskategorisering och grundläggande bostadsstruktur

- Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_change_at_regional_level/sv Eurostat, [2012-05-14]
- Formas, (2007), *Forskningsstrategi 2006 – Kunskap om landsbygdens utveckling*
- Nordic Council of Ministers, (2011), *Nordic Statistical Yearbook 2011*
- SFS 2000:283, Förordning om regionalt bidrag till företagsutveckling, Näringsdepartementet:
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20000283.htm>, [2012-05-14]
- www.kommunerna.net
- www.regjeringen.no
- Tillväxtanalys, (2010) ”Tillgänglighet till tätorter av olika storlekar – modellering genom indexerad tillgänglighet” WP/PM 2010:10:
http://www.tillvaxtanalys.se/sv/publikationer/working_paper-pm/article0016.html, [2012-06-01]

Kapitel 3 Övergripande mål för bostadspolitiken

- Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet, Prop. 1 S (2010–2011), *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2011*.
<http://www.regjeringen.no/pages/14271169/PDFS/PRP201020110001KRDDDDPDFS.pdf>, [2012-04-28]
- Det Kongelige Landbruks- og matdepartementet, Meld. St. 9, (2011-2012), *Landbruks- og matpolitikken: Velkommen til bords*:
<http://www.regjeringen.no/pages/36314528/PDFS/STM201120120009000DDDDPDFS.pdf>, [2012-05-22]

- Landsbygdsdepartementet, ”Regeringens arbete med landsbygdsstrategin”
<http://www.regeringen.se/sb/d/6410/a/186153>, [2012-05-11]
- Miljöministeriet, (2011), ”Asuntokannan kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella” (Utvecklande av bostadsbeståndet utanför tillväxtcentra). I Ympäristöministeriön raportteja, 12/2011:
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=378959&lan=fi>, [2012-05-17]
- Regeringen, (2011), Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering, (2011-06-22),
<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi332892.pdf>, [2012-04-12]
- Regeringens proposition (2011/12:1), Förslag till statens budget för 2012, utgiftsområde 18,
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/55/29/7d942f68.pdf>, [2012-05-02]
- Regeringens skrivelse (2008/09:167), En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/27/35/233b48d1.pdf>, [2011-12-14]
- Regional- og Kommunaldepartementet, ”Bolig- og bygningspolitikk”
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/bolig-_og_bygningspolitikk.html?id=943, [2012-05-08]

Kapitel 4 Finansiering

Tryckta källor

- Arena för Tillväxt, (2005), *Lokal och regional attraktionskraft – Kvantitativa perspektiv på attraktivitet*
<http://www.arenafortillvaxt.com/files/publikationer/pdf/Slutfil2.pdf>, [2012-05-28]
- Bergslagsgruppen, (2006), *Förutsättningar för byggande på landsbygden – en studie av landsbygdskommuner i tre län*
- Bet. 2009/10:CU24, *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyres-sättningsregler*, Civilutskottets betänkande
<http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/200910/CU24/>, [2012-05-17]
- Boverket, (2005), *Bostadsmarknaden år 2005-2006*. Karlskrona: Boverket.
http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2005/bostadsmarknaden_ar_2005_2006.pdf
- Boverket, (2008), *Den kommunala allmännyttans historia*
- Boverket, (2011), *Bostadsmarknaden 2011-2012*. Karlskrona: Boverket
- Boverket, (2012), *Boverkets indikatorer. Maj 2012*.
<http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2012/Indikatorer-maj-2012.pdf>, [2012-05-12]
- Boverket, (2012), *Ungdomars boende – lägesrapport 2012*.
<http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2012/Ungdomars-boende-lagesrapport-2012.pdf> [2012-05-13]

- Byggindustrin*, (2010), "Pengar inte problemet i miljonprogrammet", 2010:10:15.
http://www.byggindustrin.com/pengar-inte-problemet-i-miljonprogrammet__8269,
 [2012-05-11]
- Dagens Industri*, (2012), "Ge ungdomar skatterabatt på bostadsparande", 24/2 2012.
 Debattartikel av bostadsminister Stefan Attefall
- Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet, (2011), *Prop. 1 S (2011-2012)*
 Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2012.
<http://www.regjeringen.no/pages/35168498/PDFS/PRP201120120001KRDDDDPD>
 FS.pdf
- Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet, *Prop. 1 S (2010-2011)*,
 Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2011.
<http://www.regjeringen.no/pages/14271169/PDFS/PRP201020110001KRDDDDPD>
 FS.pdf
- Ds 2002:9, *Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1999*, Finansdepartementet
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/38/17/1c78f8dc.pdf>
- Ds 2005:39, *Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering*, Socialdepartementet
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/04/98/71/5b1297b4.pdf> [2012-05-13]
- Finansinspektionen, (2010),: *Finansinspektionens allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad*, FFFS 2010:2
http://www.fi.se/upload/30_Regler/10_FFFS/2010/fs1002.pdf
- Fjertorp J, Larsson RG & Mattisson O, (2012), *Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar*. Rapport nr. 7. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige
- Glesbygdsverket, (2003), *Bolån på landet*. Östersund: Glesbygdsverket
- Heldt Cassel S, (2008), "Trying to be attractive. Image building and identity formation in small industrial municipalities in Sweden". I *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol. 4, No 2, pp. 102-114.
- Lidström A, (1998), *Utbildning och kommunal utvecklingspolitik*, *Kommunal ekonomi och politik*, 2(2):21-42
- Lov om eiendomsskatt til kommunane*, av 6. juni 1975 nr. 29:
<http://www.lovdato.no/all/hl-19750606-029.html>
- Norut, (2010), *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*. Rapport 2010:13
<http://www.norut.no/Norut-Alta-Alta/Publikasjoner/Rapporter/En-analyse-av-smaa-usikre-eller-stagnerende-boligmarkeder> [2012-03-15]
- NOU 2002:2, *Boligmarkedene og boligpolitikken*
- Nyberg L, (2006), "Riksbanken och fastighetsmarknaden". Anförande av vice Riksbank-chef, Kristianstad.
- Regeringen, (2011), *Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering*, (2011-06-22),
<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi332892.pdf>

- Regeringens pressmeddelande (2012-04-26), ”Lättare få finansiering för husbyggen i glesbygd”.
<http://www.regeringen.se/sb/d/15506/a/191699> [2012-05-04].
- Regeringens proposition (2009/10:185), *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*.
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Allmannyttiga-kommunala-bostad_GX03185/, [2012-05-17]
- Regeringens proposition (2011/12:1), *Förslag till statens budget för 2012*, utgiftsområde 18,
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/55/29/7d942f68.pdf>, [2012-05-02]
- Regeringens proposition (2011/12:100), *2012 års ekonomiska vårproposition*.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/19/05/29/54067b1a.pdf>
- rskr. 2009/10:374,
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Riksdagsskrivelser/Riksdagsskrivelse_GX0K374/
- SFS 1947:523, *Lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. Finansdepartementet Bo*.
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19470523.htm>
- SFS 2000:1383, *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, Socialdepartementet
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-20001383-om-kommunernas_sfs-2000-1383/?bet=2000:1383
- SFS 2004:105, *Förordning om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.* Socialdepartementet
<http://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20040105.PDF>
- SFS 2011:211, *Förordning om utlåning och garantier*, Finansdepartementet
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2011211-om-utlan_sfs-2011-211/
- SmåKom, (2005), *Enkätresultat*. Opubl. underlagsrapport.
- SOU 1995:104, *Skattereformen 1990-1991: en utvärdering*. Betänkande av Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK).
- Statens bostadskreditnämnd, (2010), *Garantiorganisationer och möjligheten att stödja byggande i glesbygd*.
<http://www.bkn.se/upload/rapporter/Garantiorganisationer%202010%20nov.pdf>
- Statens bostadskreditnämnd, (2011), ”Analys av utvecklingen på svaga bostadsmarknader”. Bilaga i Statens bostadskreditnämnd, (2011), *Budgetunderlag 2012-2014*.
http://www.bkn.se/Documents/BKN_Budgetunderlag_2012-2014.pdf, [2012-05-14]
- Statens bostadskreditnämnd, (2011), *Vad bestämmer bostadsinvesteringarna? – Marknadsrapport Maj 2011*.
- Statens bostadskreditnämnd, (2012), *Budgetunderlag 2013-2015*.
http://www.bkn.se/Publikationer/Ladda-ner-publikation/?file=Documents%2fBKN_Budgetunderlag_2013-2015.pdf

Stortingsmelding nr. 25 (2008-2009), *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal og Regionaldepartementet.

Svenska kommunförbundet, (2001), *Efter bostadsakuten - Tomma bostäder kostar på*.

Internet

SR, (2012), ”Centern vill ha skattegyntat bosparkonto”, 7/2 2012. Dagens Eko. Intervju med näringsminister Annie Lööf.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4950861>

Baselkommittén (The Basel Committee on Banking Supervision, Switzerland):

<http://www.bis.org/bcbs/about.htm>

Boverket (Sverige):

<http://www.boverket.se>

http://www.boverket.se/Global/Bidrag_o_stod/Dokument/Blanketter/Aldrebostader/1164-7-Info.-Aldrebostader.pdf

De små kommunernas samverkan, SmåKom (Sverige)

<http://www.smakom.se/>

Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, ARA (Finland):

<http://www.ara.fi>

Finansministeriet, Statsbudgeten 2012, Avdelning 11: Skatter och inkomster av skattenatur (Finland):

http://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp?lang=sv&file=/2012/TAE/ruotsi/os11/os11_1.pdf, [2012-05-25]

Finlands Bank/Suomen Pankki

<http://www.suomenpankki.fi/sv/>

Forex Bank (Sverige):

<http://www.forex.se>

<http://www.forex.se/sv/Valuta/Omvandlaren/>

Försäkringskassan (Sverige):

<http://www.forsakringskassan.se>

http://www.forsakringskassan.se/press/statistik_och_analys/barn_och_familj/bostadsbidrag [2012-05-08]

Husbanken (Norge)

<http://www.husbanken.no>

[http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/361A3AF05AF62A99C125712D003F1C80/\\$FILE/7b13.pdf](http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/361A3AF05AF62A99C125712D003F1C80/$FILE/7b13.pdf).

<http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/>

<http://www.husbanken.no/rente/slik-fastsettes-rentene/>

Huseiernes Landsforbund (Norge):

<http://www.huseierne.no>

<http://www.huseierne.no/upload/Utreddinger%20-%20rapporter/2011/eiendomsskatt%202011.pdf>

Regeringen (Norge):

<http://www.regjeringen.no>
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/bolig-_og_bygningspolitikk.html?id=943

SBAB Bank (Sverige)

<https://www.sbab.se>

Skatteetaten (Norge):

<http://www.skatteetaten.no>
<http://www.skatteetaten.no/Alt-om/Boligsparing-for-ungdom-BSU/>
https://www.skatteetaten.no/Upload/likningsoppgaver/Infoldere_2011/BSU_infolder.pdf [2012-06-27]

Skatteverket (Sverige):

<http://www.skatteverket.se>
www.skatteverket.se/privat/skatter/fastigheterbostad/fastighetsavgiftfastighetsskatt.4.69ef368911e1304a625800013531.html [2011-06-13]
www.skatteverket.se/privat/skatter/fastigheterbostad/uthyrningavbostad.4.233f91f71260075abe8800033479.html [2011-06-13]
www.skatteverket.se/foretagorganisationer/skatter/husarbeterot.4.2ef18e6a125660db8b080002674.html?posid=2&sv.search.query.allwords=rot [2011-06-14]
www.skatteverket.se/privat/skatter/fastigheterbostad/fastighetsavgiftfastighetsskatt.4.69ef368911e1304a625800013531.html [2011-06-13]
www.skatteverket.se/download/18.70ac421612e2a997f85800013928/32532svartvit.pdf
www.skatteverket.se/download/18.616b78ca12d1247a4b2800025355/37917svartvit.pdf

Social och hälsovårdsministeriet (Finland):

<http://www.stm.fi>
<http://www.stm.fi/sv/utkomstskydd/boende>

Statens bostadskreditnämnd (BKN):

<http://www.bkn.se>
<http://www.bkn.se/Kreditgaranti/>
<http://www.bkn.se/Forvarvsgarantier/>
<http://www.bkn.se/Hyresgarantier>

Statens kartverk (Norge):

<http://www.statkart.no>
http://www.statkart.no/nor/Tinglysing/_AA/Tinglysing_fra_A-A/

Statens Miljöförvaltning (Finland):

<http://www.ymparisto.fi>
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=18794&lan=sv>
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=803&lan=sv>
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=227&lan=sv>

Statistisk sentralbyrå (Norge):

<http://www.ssb.no>
<http://www.ssb.no/emner/12/01/20/eiendomsskatt/tab-2011-06-27-01.html>

Statistiska centralbyrån, SCB (Sverige):

<http://www.scb.se>

http://www.scb.se/statistik/OE/OE0110/2007A04/OE0110_2007A04_SM_OE26SM0701.pdf

Vero Skatt, Skatteförvaltningen (Finland):

<http://www.vero.fi/sv-FI>

<http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning>

[http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beskattningsvarde_pa_fastighet_vid_fasti\(12449\)66](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beskattningsvarde_pa_fastighet_vid_fasti(12449)66)

[http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beslut_om_fastighetsbeskattningen_ar_201\(16870\)](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Beslut_om_fastighetsbeskattningen_ar_201(16870))

[http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Sa_har_laser_du_beskattningsbeslutet\(16992\)](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Fastighetsbeskattning/Sa_har_laser_du_beskattningsbeslutet(16992))

http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Forsaljning_av_bostad

[http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Forsaljning_av_bostad/Forsaljning_av_annan_an egen_stadigvaran\(14669\)](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Forsaljning_av_bostad/Forsaljning_av_annan_an egen_stadigvaran(14669))

http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Kop_av_bostad

[http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Kop_av_bostad/Avdrag_for_rantor_pa_bolan\(14212\)](http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Kop_av_bostad/Avdrag_for_rantor_pa_bolan(14212))

http://www.vero.fi/sv-FI/Personkunder/Uthyrning_av_egendom

Kontakter via email och telefon

Adelheid Kristiansen, Husbanken (Norge)

Adelheid.Kristiansen@husbanken.no

Arto Raatikainen, Miljöministeriet (Finland)

arto.raatikainen@ymparisto.fi

Christina Koikkalainen, Skatteförvaltningen (Finland)

christina.koikkalainen@vero.fi

Ketil Harbek, Skatteetaten (Norge)

ketil.harbek@skatteetaten.no

Laila Gustafsson, Skatteverket (Sverige)

servicejouren@skatteverket.se

Lena Bäcker, f.d. Kommuninvest (Sverige)

lena.backer@kommuninvest.se

Martti Lujanen, f.d Director General, Miljöministeriet (Finland)

martti.lujanen@gmail.com

Per Åhrén, Husbanken (Norge)

per.ohren@husbanken.no

Per-Anders Bergendahl, Statens bostadskreditnämnd (Sverige)

per-anders.bergendahl@bkn.se

Stellan Lundström, KTH (Sverige)
stellan.lundstrom@kth.se

Susann Bard, Statens bostadskreditnämnd (Sverige)
susann.bard@bkn.se

Christina Johannesson, Boverket (Sverige)
christina.johannesson@boverket.se

Roger Gustafsson, Boverket (Sverige)
roger.gustafsson@boverket.se

Kapitel 5 Planering och regelverk

Boverket, (2006), Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering. Karlskrona: Boverket

Boverket, (2008), Vem bestämmer – om medborgarinflytande och kommunal planering. Karlskrona: Boverket

Boverket, (2009), ”Uppsikt enligt plan- och bygglagen: Utvecklingen i landet inom plan och byggnadsväsendet år 2008”:
http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2009/Uppsikt_enligt_plan_och_bygglagen.pdf, [2012-05-10]

Boverket, ”Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden”
<http://www.boverket.se/Planera/planeringsfragor/Strandskydd/>, [2012-05-19]

Finansministeriet, (2012), *En livskraftig kommun och servicestruktur*. Utredning av strukturgruppen för kommunförvaltningen. Finansministeriets publikationer: 5b/2012:
http://www.suomi.fi/suomifi/svenska/staten_och_kommunerna/kommunerna_och_kommunalforvaltning/kommunreformen/utredningen_fran_arbetsgruppen_for_kommunalforvaltningns_struktur/kommunreformen_del1/kommunreformen_del1.pdf, [2012-05-19]

Folkrorelserådet, (1997), *Vänd planeringsperspektivet*.
<http://www.friametoder.se/wp-content/uploads/2011/05/vandplan.pdf>, [2011-12-08]

Formas, (2007), *Forskningsstrategi 2006 – Kunskap om landsbygdens utveckling*. Rapport R4:2007:
http://www.formas.se/upload/EPiStorePDF/Kunskap_om_landsbygdens_utveckling_R4_2007/Pdf_Landsbygdens_utv.pdf, [2011-12-12]

Glesbygdsverket, (2001), *Planering för åretruntboende i kust och skärgård*. Östersund: Glesbygdsverket:
<http://www.tillvaxtanalys.se/tua/export/sv/filer/publikationer-arkiv/gbv/rapporter/2001/aretruntboende-i-skargard-01.pdf>, [2011-11-28]

Glesbygdsverket, (2003), *Bolån på landet: Om finansiering av bostäder i gles- och landsbygder*. Östersund: Glesbygdsverket:
<http://www.tillvaxtanalys.se/tua/export/sv/filer/publikationer-arkiv/gbv/rapporter/2003/bolan-pa-landet-rapport-03.pdf>, [2011-10-26]

Heinonen J, (2012), *The Impacts of Urban Structure and the Related Consumption Patterns on the Carbon Emissions of an Average Consumer*. Aalto University publication series, Doctoral Dissertations 25/2012:

- <http://lib.tkk.fi/Diss/2012/isbn9789526045368/isbn9789526045368.pdf>, [2012-05-04]
- Härjedalens kommun, (2006), *Designprogram. Råd och riktlinjer för husutformning i Härjedalens kommun*. Miljö- och byggnämnden i Härjedalens kommun:
<http://www.herjedalen.se/download/18.6f97a8ab11e4b7d0d2280001204/Designprogram%2B061016%2Bweb.pdf>, [2012-03-28]
- Højrup, T, (1989) ”Det glemte folk”, Inst. för europeisk folkelivsforskning och Statens Byggeforskningsinstitut, Danmark
- Landsbygdspolitikens samarbetsgrupp, (2009), *Landsbygden och ett välmående Finland: Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2009-2013*:
www.tem.fi/index.phtml?l=sv&s=2170, [2012-05-19]
- Landsbygdspolitikens samarbetsgrupp, (2009), *Landsbygden och ett välmående Finland. Statsrådets landsbygdspolitiska redogörelse till riksdagen*. Landsbygdspolitiska samarbetsgruppens publikationer 9/2009:
www.maaseutupolitiikka.fi/files/997/Landsbygden_och_ett_valmaende_Finland.pdf, [2012-05-19]
- Lindblom A (red), (2001), *Den nya bostadspolitiken*, Boréa
- Länsstyrelsen, (2000), ”FjällAgendan: Slutrapport från FoU-projekt om hållbart nyttjande av naturresurser i fjällen”. Augusti 2000. Dnr. 103-4631-1998. Östersund: Länsstyrelsen i Jämtlands län.
- Länsstyrelsen, (2009), *Landsbygden i kommunens översiktsplan – en vägledning*. 2009:102. Länsstyrelsen i Skåne:
http://www2.lansstyrelsen.se/skane/Sv/publikationer/2009/Pages/Landsbygd_op.aspx?keyword=landsbygden+i+kommunens+%C3%B6versiktsplan
- Länsstyrelsen, (2011), *Härjedalens genuina kulturarv. Om historia, mångfald, strategisk design och samhällsplanering*. Länsstyrelsen i Jämtlands län. Natur och kultur i Jämtlands län.:
<http://www.lansstyrelsen.se/jamtland/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2011/Harjedalens-genuina-kulturarv.pdf>, [2012-02-27]
- Länsstyrelsen, (2011), *Nya bostäder i Stockholms skärgård*. Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2011:1.
<http://skargardsbryggan.com/media/dokument/rapport-2011-1.pdf>, [2012-05-18]
- Miljöministeriet, (2005), *Bygg bra på strand: Generalplanläggning gynnar alla*:
www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=32527&lan=sv, [2012-05-19]
- Miljöministeriet, (2009), *Byplanläggning: Generalplanen och styrningen av byggandet på landsbygden*:
www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=109066&lan=sv
- Miljöministeriet, (2009), *Nu fattas beslutet om framtidens områdesanvändning: Reviderade riksomfattande mål för områdesanvändningen*:
www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=98973&lan=sv, [2012-05-19]
- Miljøverndepartementet (Norge), ”Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen”, 2011-03-25:

- http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/lover_regler/retningslinjer/2011/differensiert-forvaltning-strandsonen.html?id=636763, [2012-05-20]
- Naturvårdsverket, (2002), *Våra stränder och bestämmelser om strandskydd*, <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8003-9.pdf>, [2011-12-06]
- Norut, (2010), *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*. Rapport 2010:13
- OECD, (2008), Rural Policy Reviews, Finland
- Regeringens proposition (1972:111), *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten*: <http://data.riksdagen.se/dokument/FV03111/html>, [2011-10-26]
- Regeringens proposition (1989/90:151), *Om fastighetsbildning för landsbygdens behov m.m.*: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/om-fastighetsbildning-for-land_GD03151/, [2011-12-11]
- Regeringens skrivelse (2008/09:167), *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/27/35/233b48d1.pdf>, [2011-12-14?]
- Reiter O, (2003), ”Stadslandskapets utveckling”, i Hasund KP (red), ”Det sydsvenska landskapet, framtidsvisioner och framtidssatsningar, samt idéer för framtidens skogslandskap”, *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademins Tidskrift*, årg. 142, nr 1, sid: 49-55.
- Reiter O, (2004), ”Stad och Land”, i Reiter O (red.), *Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik*. Institutet för landskapsplanering, Alnarp, SLU
- Reiter O, (2004), ”Landsbygdsutveckling genom rådslag”, Rapport 04:2, Inst. för landskapsplanering, Alnarp, SLU
- Reiter O, (2006), ”The Oresund Region – The Invocation of a New Urban Landscape, Rassegna nr. 82, mars 2006, ”*Mutations of the European City*”
- Reiter O, (2006), ”Byggande på landsbygden i Skåne”, Länsstyrelsen i Skåne län, 2006:10
- Reiter O, (2009), ”Landskapet som mål och medel”, Länsstyrelsen i Skåne län, 2009:3
- Slutbetänkande av Landsbygdskommittén, SOU 2006:101, *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier*: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/34/35/3e269d6a.pdf>
- Statens landbruksförvaltning, SLF (Norge), ”Vesentlig mindre omdisponering av dyrka mark i 2010”: <https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/areal-og-jordvern/kostra/Vesentlig+mindre+omdisponering+av+dyrka+mark+i+2010.15039.cms>, [2012-05-18]
- Sydvästra Finlands Miljöcentral (2006), *Strandplanering inom glesbygdsområde: Stranddetaljplan*. Handbok nr. 5: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=54440&lan=SV>, [2012-05-19]

- Tillväxtanalys, (2011), "Utvecklingskraft i kommuner och regioner". Rapport 2011:01:
<http://www.tillvaxtanalys.se/sv/aktuellt/nyheter/article0117.html>, [2012-05-28]
- Westholm E & Waldenström C, (2008), "Kunskap om landsbygden", Institutet för framtidsstudier, arbetsrapport 2008:1
- Örnsköldsviks kommun, (2011), *Översiktsplan för strandskydd i Örnsköldsviks kommun*. Antagen 20 juni 2011. Kommunledningsförvaltningen:
<http://www.ornskoldsvik.se/download/18.1ebb8d70136191925bd5fc9/%C3%96P+strandskydd+%C3%96rnsk%C3%B6ldsvik+webb.pdf>, [2012-05-19]
- Internet*
- Arkiv Gävleborg, "Tema Hushållningssällskapet", egna hems lån (Sverige):
<http://hs-konsult.hush.se/attachments/80/2466.pdf>, [2011-10-26]
- Birkalands landskapsplan (Finland):
http://www.pirkanmaa.eu/files/files/maakuntakaavoitus/Pirkanmaan_1_maaokuntakaava/Kaavamateriaali/Pdf/kaikki_lehdet.pdf, [2012-05-19]
- Boverket, "Vad är en detaljplan?" (Sverige)
<http://www.boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Detaljplanering/>, [2011-12-10]
- Centrum för sunt och ekologisk byggande och boende i Birkaland (Terve Talo –keskus, Pälkäne) (Finland):
<http://www.luomura.com/>, [2012-05-19]
- De små kommunernas samverkan, SmåKom (Sverige)
<http://www.smakom.se/>
- Finansministeriets pressmeddelande, (2012-02-15), "Arbetsgrupp för att bereda kommunstruktururlagen". Pressmeddelande 33/2012 (Finland):
www.vm.fi/vm/sv/03_pressmeddelanden_och_tal/01_pressmeddelanden/20120215_Arbets/name.jsp, [2012-05-19]
- Formas, projekt: "Förortslandskap i territoriell förändring: Ambiterritorier och hållbar stadsutveckling". Reg. nr. 2008-1474. Forskare: Alexander Ståhle, KTH (Sverige):
http://www.formas.se/SiteSeeker/Find___4261.aspx?quicksearchquery=F%c3%b6rortslandskap+i+territoriell+f%c3%b6r%c3%a4ndring, [2012-05-18]
- Formas, projekt: "Hur stämmer planeringsmålet 'urban täthet' med verklighetens bostadsval och vardagsliv? Reg. Nr 2008-801. Forskare: Inga Britt Werner, KTH (Sverige):
<http://proj.formas.se/detail.asp?arendeid=16639&sprak=2&x=230&y=0>
- Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas (Sverige):
<http://www.formas.se/>, [2011-12-11]
- Härjedalens kommun, "Översiktsplaner" (Sverige):
<http://www.herjedalen.se/kommunalservice/byggabo/oversiktsplaner.4.6f97a8ab11e4b7d0d2280001141.html>, [2012-03-18]
- Härjedalens Kommun, (2006), "Designprogram: Råd och riktlinjer för husutformning i Härjedalens kommun". Miljö- och Byggnämnden (Sverige):
<http://www.herjedalen.se/download/18.6f97a8ab11e4b7d0d2280001204/Designprogram%2B061016%2Bwebb.pdf>, [2012-03-18]

- Jordabalk, av 12.4.1995 nr. 540 (Finland):
www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950540
- Jyväskylä stad, "Kaupungin rakennusjärjestys" (Finland):
<http://www.jyvaskyla.fi/rakennus/rakennusjarjestys>, [2011-12-08]
- Landsbygdspolitikens samarbetsgrupp, YTR (Finland):
<http://www.landsbygdspolitik.fi/sv/ytr>, [2012-05-19]
- Lov om jord (jordlova), av 1995-05-12 nr 23 (Norge):
http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19950512-023.html&emne=jordlov*&&
- Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv., av 2003-11-28 nr 98 (Norge):
http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20031128-098.html&emne=konsesjon*&&
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), av 2008-06-27 nr 71 (Norge):
<http://www.lovdato.no/all/hl-20080627-071.html>, [2012-05-18]
- Markanvändnings- och bygglag, av 5.2.1999 nr 132 (Finland):
<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Miljöministeriet och Kommunförbundet (2011), "Ändrad lagstiftning som gäller behandlingen av hushållsavloppsvatten i glesbygden" (Finland):
www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=125706&lan=fi, [2012-05-19]
- Miljöministeriet, "Permanent boende i sommarstuga" (Finland):
http://www.maaseutuplus.fi/files/download/Permanentboendeisommarstuga_.pdf, [2012-05-19]
- Miljöministeriet, "Lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen, av 30.12.2008" (Finland):
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=96539&lan=sv>, [2012-05-19]
- Närings-, trafik- och miljöcentralen, ELY-centralerna (Finland):
http://www.ely-keskus.fi/swe/Ely_centralerna/Sidor/default.aspx, [2012-05-19]
- Olofströms kommun, (2011), *Utvecklingsprogram för landsbygden i Olofströms kommun*. (Sverige):
http://www.olofstrom.se/System/FileArchive/97/File_24159.pdf, [2012-02-17]
- Plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven), av 1985-06-14 nr 77 (Norge):
http://www.regjeringen.no/nb/dok/lover_regler/lover/plan--og-bygningsloven.html?id=173817, [2012-05-18]
- SFS 1979:230, *Jordförvärvslag* (Sverige):
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19790230.htm>, [2012-05-20]
- SFS 1987:10, *Plan- och bygglag* (Sverige):
www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.HTM, [2011-10-23]
- SFS 1991:900, *Kommunallag* (Sverige):
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.htm>

- SFS 1998:808, *Miljöbalk* (Sverige):
www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.HTM, [2011-12-05]
- SFS 2000:1383, *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*. (Sverige):
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-20001383-om-kommunernas_sfs-2000-1383/?bet=2000:1383, [2012-05-20]
- SFS 2005:423, *Lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)* (Sverige):
<http://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20050423.pdf>, [2012-05-20]
- SFS 2010:900, *Plan och bygglag* (Sverige):
www.notisum.se/rnp/sls/lag/20100900.htm, [2011, 12-08]
- Sitra, (2011), *Maamerkit-barometri 2011. Tulokset*. 18.5.2011, Powerpointpresentation. Programmet Landmärken 2010–2014. (Finland):
http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/E6784065-E351-4536-B1F7-9741865C83B3/0/Maamerkitbarometri_2011_tulokset.pdf, [2011-12-08]
- Soumi.fi, "Kommunreformen" (Finland):
www.suomi.fi/suomifi/svenska/staten_och_kommunerna/kommunerna_och_kommunalforvaltning/kommunreformen/, [2012-05-19]
- Statens Miljöförvaltning, "Behövs planeringsbeslut eller undantagsbeslut?" (Finland):
www.ymparisto.fi/default.asp?node=1570&lan=sv, [2012-05-19]
- Statens Miljöförvaltning, "Markanvändning och byggande" (Finland):
www.ymparisto.fi/default.asp?node=303&lan=SV, [2012-05-19]
- Statens Miljöförvaltning, "Detaljplanläggning" (Finland):
www.ymparisto.fi/default.asp?node=1117&lan=sv, [2012-05-19]
- Statistisk sentralbyrå, SSB, "KOSTRA" (Norge):
<http://www.ssb.no/kostra/index.html>, [2012-05-20]
- Temagruppen för landsbygdsboende/Maaseutuasumisen teemaryhmä, (Finland):
<http://www.maaseutuasuminen.fi>, [2012-05-19]
- Tikkalas byaförening rf /Tikkalan kyläseura ry (Finland):
<http://www.tikkalankyla.fi/>, [2011-05-19]
- Tut Edge, arkitektur och stadsforskningslaboratoriet (Finland):
<http://www.tut.fi/en/units/departments/school-of-architecture/research/projects/kytkyla/index.htm>, [2012-05-21]
- Östersunds kommun, "Klara detaljplaner i Östersunds kommun, landsbygd" (Sverige):
<http://www.ostersund.se/boleva/samhallsplaneringochbyggande/klaraplaner/landsbygd.4.456b7061190a710e4580004446.html>, [2011-11-28]
- Östersunds kommun, (2000), "Översiktsplan för del av Storsjöbygden". Miljö- och stadsbyggnadskontoret. (Sverige):
<http://www.ostersund.se/download/18.6206f665119bf511be4800017914/storsjobygd%28mycket-liten%29.pdf>, [2012-05-19]
- Näringsdepartementet, "Attraktionskraft Sverige":
<http://www.regeringen.se/sb/d/16092>, [2012-05-29]

Kontakter via email och telefon

- Anne Jarva, Hyvinge kommun (tidigare Miljöministeriet) (Finland)
anne.jarva@hyvinkaa.fi
- Antti Korkka, Övre Birkalands regionförening rf (Finland)
antti.korkka@ylapirkanmaa.fi
- Bjørn Casper Horgen, Planavdelingen, Miljøverndepartementet (Norge)
Bjorn-Casper.Horgen@md.dep.no
- Christina Johannesson, Boverket (Sverige)
christina.johannesson@boverket.se
- Gerd Slinning, Kommunal og Regionaldepartementet (Norge)
gerd.slinning@krd.dep.no
- Harry Westermark (Sverige)
harrywestermark@hotmail.com
- Hege Nordby, Kongsvinger kommune (Norge)
hege.nordby@kongsvinger.kommune.no
- Heikki Kukkonen, arkitekt SAFA, docent, Helsingfors (Finland)
heikki.kukkonen@aalto.fi
- Heli Siirila, Temagruppen för landsbygdsboende (Finland)
heli.siirila@uwasa.fi
- Hilde Nygaard, rådgiver Kongsvinger kommune (Norge)
hilde.nygaard@kongsvinger.kommune.no
- Jorma Leppänen, Arbets- och Näringsministeriet (Finland)
jorma.leppanen@tem.fi
- Judith Kortgård, Kommunal og Regionaldepartementet (Norge)
judith.kortgard@krd.dep.no
- Julia Virtanen, Jyväskylä kommun (Finland)
julia.virtanen@jkl.fi
- Leena Anttila, Jord- och Skogsbruksministeriet (Finland)
leena.anttila@mmm.fi
- Leena Rossi, Jyväskylä kommun (Finland)
leena.rossi@jkl.fi
- Maria Rydqvist, Boverket (Sverige)
Maria.Rydqvist@boverket.se
- Mia Saloranta (tidigare Temagruppen för landsbygdsboende) (Finland)
mia.saloranta@gmail.com
- Monica Axelsson, Olofström kommun (Sverige)
monica.axelsson@olofstrom.se
- Ole Reiter, tidigare adj. professor SLU (Sverige)
ole.reiter@mediator.se
- Peter Backa, Svenska Studiec centralen/Svensk Byaservice (Finland)
peter.backa@studiec centralen.fi

- Piia Väyrynen, Jyväskylä kommun (Finland)
Piia.Vayrynen@jkl.fi
- Sirkka Sortti, Mänttä-Vilppula kommun (Finland)
sirkka.sortti@manttavilppula.fi
- Terje Kaldager, Miljøverndepartementet (Norge)
terje.kaldager@md.dep.no
- Tommy Åhlander, Olofström kommun (Sverige)
tommy.ahlander@olofstrom.se
- Trude Risnes, Distriktssenteret
trude.risnes@kdu.no
- Ulf Alexandersson, tidigare stadsarkitekt i Härjedalens kommun
ulf@alexandersson.se

Kapitel 6 Översiktsbilder Second Homes

- Ericsson B & Grefsrut R, (2005), "Fritidshus i innlandet: Bruk och lokaløkonomiske effekter". Östlandsforskning. Rapport nr. 06/2005
- Müller D K & Hall C M, (2003), "Second Homes and Regional Population Distribution: On Administrative Practices and Failures in Sweden". I *Espace, populations, societies*, 2003:2, sid: 251-261
- Müller D K, Nordin U & Marjavaara R, (2010), "Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden". *Kulturgeografisk arbetsrapport*, 2010-04-15, GERUM. Umeå: Umeå Universitet
- Nieminen M, (2009), "Kesämökkibarometri 2008":
http://www.tem.fi/files/22175/Mokkibaro08_raportti.pdf, [2012-04-11]
- Statistikcentralen (Finland):
http://www.stat.fi/index_sv.html
- Statistisk sentralbyrå (Norge):
<http://www.ssb.no/>
- Statistiska Centralbyrån (Sverige):
<http://www.scb.se/>

Kapitel 7 Second Homes

Norge

Tryckta källor

- Arnesen, T, Overvåg, K., Skjeggedal, T. and Ericsson, B. 2011 "Transcending Orthodoxy: Multi-house Home. Leisure and the Transformation of Core – Periphery relations" in Mike Danson and Peter de Souza (eds) *Peripherality, Marginality and Border Issues in Northern Europe*. London:Routledge: Regions and Cities series.
- Arnesen, T. og K. Overvåg (2006): "Mellom fritidsbolig og bolig. Om eiendomsregistrering og bruksendring". *Utmark* (1), www.utmark.org.

- Arnesen, T., K. Overvåg, T. Skjeggedal and B. Ericsson (2012): "Transcending orthodoxy: the multi-house home, leisure and the transformation of core periphery relations". In: M. Danson and P. de Souza (eds.): *Regional development in Northern Europe. Peripherality, marginality and border issues*. London/New York: Routledge, pp. 182-195.
- Bjerke, T., B.P. Kaltenborn and J. Vitersø (2006): "Cabin Life: Restorative and Affective Aspects". In: N. MacIntyre, D. Williams and K. McHugh: *Multiple Dwelling and Tourism. Negotiating Place, Home and Identity*. CABI: Wallingford/Cambridge, MA.
- Ellingsen, W., T. Hodne og S. Sørheim (2010): "Pleie- og omsorgstjenester for hytteboere". Prosjektrapport nr. 8/2010. Kristiansand: Agderforskning.
- Ericsson, B (2009) "Fritidsboligenes betydning for utvikling av turistdestinasjoner" *Utmark nr 1/2009*. www.utmark.org.
- Ericsson, B. (2006): "Fritidsboliger – utvikling og motiver for eierskap". *Utmark (1/2006)*, www.utmark.org.
- Ericsson, B. og Grefsrud R (2005): *Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter*. ØF-rapport nr: 06/2005. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Ericsson, B., Arnesen T og Vorkinn M (2010): *Ringvirkninger av fritidsbebyggelse. Kunnskapsstatus*. ØF-rapport nr 3/2010, Lillehammer: Østlandsforskning.
- Flatanger Kommune, (2006), *Strategidokument – Etablering av fritidshusbebyggelse og ervervsbebyggelse i Flatanger*:
- Hansen, J.C.(1994): "Turismens betydning for økonomi og beskjeftigelse i regioner og lokalsamfund - metoder og foreløbige resultater", papir presentert ved Nordisk forskersymposium i turisme, Oslo okt. 1994
- Haslum, H. (2011): "Arkitektonisk regimeskifte innenfor hyttefeltplanlegging", *Utmark (1-2)*, www.utmark.org.
- Kaltenborn, B. (1998): "The alternate home: Motives of recreation home use". *Norsk Geografisk Tidsskrift*
- Kaltenborn, B.P. (1997): "Recreation homes in natural settings: Factors affecting place attachment". *Norsk Geografisk Tidsskrift*
- Kaltenborn, B.P. (2002): "Bo i naturen: Meningen med hyttelivet". *Utmark, (2)*
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1968): *Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?* 4. opplag 1973. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Miljøverndepartementet (1982): *Kommunenes behandling av hyttesaker. Rundskriv T-13/82*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Miljøverndepartementet (2005): *Planlegging av fritidsbebyggelse*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2005): *Planlegging av fritidsbebyggelse*. Oslo: Miljøverndepartementet.

- Miljøverndepartementet (2011): Statlige planrestriksjoner for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011, jfr. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 § 6-2.
- Nordbø I (2008). *Huvudresultater fra rapporten Hyttefolk=nyttefolk*, et samarbeidsprosjekt mellom Vinje og Tinn kommuner og Telemark Fylkeskommune i fjellregionsamarbeidet i Telemark.
- Norsk Turistutvikling AS, (2009), *Valg av strategier og tiltak for å styrke lokalsamfunnsutviklingen i Flatangen kommune*:
- NOU 1981:21 *Hytter og fritidshus*. Oslo: Universitetsforlaget
- Østlandsforskning (2011). ÖF-rapport nr.1/2011. *Second Homes i Norge, bidrag till en nordisk utredning*. Lillehammer
- Overvåg, K. og T. Arnesen (2007): *Fritidsboliger og fritidseiendommer i omland til Oslo, Trondheim og Tromsø*. ÖF-notat nr. 04/2007. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Skjeggedal, T., K. Overvåg, T. Arnesen og B. Ericsson (2009): "Hytteliv i endring". *Plan* (6)
- Sømme, A. et al (1965): *Fjellbygd og feriefjell*. Oslo: J.W. Cappelens forlag.
- St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 75 (1976-77:55) *Langtidsprogrammet 1978-1981*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.prp. nr. 65 (2002-2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 ("Fjellteksten").
- Taugbøl, T. (red.) (2001): *Hyttebygging i Norge. En oppsummering og vurdering av ulike miljø- og samfunnsmessige effekter av hyttebygging i fjell- og skogtraktene i Sør-Norge*. NINA Oppdragsmelding 709. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.
- Vågane, L.(2006): *Daglige fritidsaktiviteter, hytte- og båtliv og svenskehandel. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005*. TØI-rapport 861/2006, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Velvin (2006) och Kaltenborn, B.P., T. Bjerke, C. Thrane, O. Andersen, C. Nellemann og N.E. Eide (2005):*Holdninger til hytteliv og utvikling av hytte-områder. Resultater fra en spørreskjemaundersøkelse*. NINA Rapport 39. Lillehammer: Norsk institutt for naturforskning.
- Velvin, J.(2006). *En kartlegging av hyttebasert reiseliv i Trysil som ledd i økt lokal verdiskaping*, rapport nr 58, HiBu
- Velvin, J., E. Drag og L. Soltvedt (2000): *En kartlegging av hytteturisme som ledd i utvikling av bærekraftige bygdesamfunn. En rapport fra hytteundersøkelsen i Sigdal og Krødsherad kommuner*. Rapporter fra høgskolen nr. 17. Kongsberg: Høgskolen i Buskerud.
- Vittersø, G. (2007):"Norwegian Cabin Life in Transition". *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism, Vol.7* (3).

Internet

- Agderforskning, Forskningsprosjekt Rural mobilitet - Fritidsboliger (Hyttestatistikk): <http://www.agderforskning.no/hyttestatistikk/>, [2012-05-11]
- Agderforskning hyttestatistikk, [2012-05-11].
- <http://img8.custompublish.com/getfile.php/1000213.1198.ssypydrywe/Flatanger-strategier+og+tiltak.pdf?return=www.flatanger.kommune.no>, [2012-05-11]
- <http://www.flatanger.kommune.no/moetereferat-14-05-2011.4921372-97884.html>, [2012-05-11]
- <http://www.gd.no/nyheter/article5641135.ece>, [2012-05-09]
- http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_trondelag/1.6996783 Mediesak vedr. spm. om prinsippvedtak om innføring av eiendomsskatt, [2012-05-11]
- http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/regional_planlegging/regionale-planer-for-villrein.html?id=600984, [2011-02-27]
- <http://www.ringebu.kommune.no>
- <https://www.slf.dep.no/no/eiendom-og-skog/eiendom/boplikt#boplikt-etter-forskrift---nullgrense>, [2012-05-11]
- SSB (Statistisk Sentralbyrå): <http://www.ssb.no/kommuner/0520> Faktainformasjon og statistikk om Ringebu kommune, [2012-05-11]
- www.slf.dep.no/no/eiendom-og-skog/eiendom/konsesjon/regelverk/Kommunale+forskrifter+etter+konsesjonsloven+%C2%A7+7.2539.cms, [2012-05-13]
- www.ssb.no/bygningsmasse/tab-2010-03-18-04.html, [2012-03-12]

*Sverige**Tryckta källor*

- Berglund, C. (2005). *Ja, vi elsker dette landet og: en studie kring norskägda fritidshus i svenska delen av Inre Skandinavien*. Arbetsrapport 2005:15. Karlstad: CERUT.
- Detaljplan för Avasjö 1:160 m fl. Detaljplan för Avasjö 1:10, 1:21, 1:221 m fl. Detaljplan för sydöstra Korpådalen.
- Dorotea kommun, Protokoll kommunstyrelsens sammanträde 2011-02-08, § 12, sid 19.
- Ds Bo 1981:3 *Fritidshus eller permanentbostad?* Bostadsdepartementet
- Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarken*. Umeå: Kvarkenrådet.
- Johannesson E, Löfgren J, magisteruppsats i miljö- och hälsoskydd (2010) *Bedömning av skada på naturmiljö och rennäring för den föreslagna fjällvägen mellan Borgaffjäll och Saxnäs*, Umeå universitet.
- M2009/2171/R, *Remiss om lagtexten för ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149)*. Utgiven av Miljödepartementet.

- Marjavaara, R. (2008). *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?* Ph.D.-thesis. Umeå: Department of Social and Economic Geography.
- MaxR Consult, Lundqvist R (2010) *Förstudie Fjällräddningen – ortssammanbindande fibernät till fjälldalar.*
- Muller D. *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän, resultat av en enkätundersökning*, GERUM – kulturgeografisk arbetsrapport 2010-03-30.
- Müller D. (2010b) "Second homes in Sweden: between common heritage and exclusive commodity". In B. Hermelin & U. Jansson (eds.), *Placing Human Geography: Sweden through Time and Space* (pp.185-207). *Ymer 130*. Stockholm: SSAG.
- Müller, D.K. & C.M. Hall (2003). "Second homes and regional population distribution: on administrative practices and failures in Sweden". *Espace, Populations, Sociétés* 2003:2
- Müller, D.K. & R. Marjavaara (2011). "From Second Home to Primary Residence: Migration toward Recreational Properties in Sweden, 1991-2005". *Tijdschrift voor Economische og Sociale Geografie* (submitted)
- Müller, D.K. (1999). *German Second Home Owners in the Swedish Countryside: On the Internationalization of the Leisure Space*. Akad.avh. Östersund: ETOUR.
- Müller, D.K. (2002b). "Second home ownership and sustainable development in northern Sweden". *Tourism and Hospitality Research: The Surrey Quarterly Review* 3(4)
- Müller, D.K. (2005). "Ett förnyat strandskydd eller ett slag i luften?" *Plan* 2005(5-6)
- Müller, D.K. (2010). *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän: Resultat av en enkätundersökning*. Umeå: Kulturgeografiska institutionen.
- Müller, D.K., U. Nordin & R. Marjavaara (2010). *Fritidsboendes relationer till den svenska landsbygden: Resultat av en enkät bland svenska fritidshusägare 2009*. Gerum Kulturgeografisk arbetsrapport 2010-04-15. Umeå: Kulturgeografiska institutionen.
- Nordin, U. (1993). *Fritidshusbebyggelse för skärgårdsbor? Studier av fritidsboendets betydelse för sysselsättningen i Blidö församling, Norrtälje kommun 1945-1987*. Stockholm: Kulturgeografiska institutionen
- Nordin, U. (2011). "Den stationära mobiliteten: fritidsboende i informationssamhället". *Geografiska notiser* 69(1)
- Persson, I (2011) *Fritidshuset som planeringsdilemma* Blekinge Institute of Technology Doctoral Dissertation Series, No 2011:3. Karlskrona
- Prop 2009/10:170, *En enklare Plan- och bygglag*.
- Regionalt tillväxtprogram, Västerbotten.
- SOU 1964:47 *Friluftslivet i Sverige Del 1, utgångsläge och utvecklingstendenser*. Betänkande angivet av Fritidsutredningen.
- SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande. Del 1 & 2*. Slutbetänkande av Plan- och byggutredningen.
- SOU 2006:101 *Se Landsbygden, myter, sanningar och framtidsstrategier*.

Tendensor (2011) Ekman P *Bilden av Dorotea – en lokal attitydundersökning*.

VAB (1983) rev jan 1984. *Områdesplan för Borgafjäll, Dorotea kommun*. Umeå

Internet

<http://www.asele.se/default.asp?oewcmd=10&file=866%5C980%5Cforutsattningsanalys100528.pdf> Södra Lappland med sikte mot 2030. Förutsättningsanalys – underlag för visionsarbete i översiktsplaneringen, [2012-05-28]

<http://www.foretagarna.se/Regioner/Vastra-Gotaland/Foreningar/Sotenas/Aktuellt/Foretagarnas-riskkapitalkonferens-Smogen/> [2012-05-11].

<http://www.pts.se/sv/Nyheter/Internet/2010/Dorotea-kommun-forst-i-landet-att-fa-nytt-bredbandsstod/>, [2011-04-18]

<http://www.stromstad.se/politikochbeslut/ronnieharordet/nr42009>, [2012-05-11]

<http://www.tillvaxtboduslan.se/download/20898/resultatenkatdmuller20100401.pdf> , [2012-04-16]

<http://www.tillvaxtboduslan.se/download/22208/blaing100616.pdf>, [2012-05-06]

<http://www.tillvaxtboduslan.se/download/22209/groning100614.pdf> , [2012-05-06]

<http://www.tillvaxtboduslan.se/download/9161/microsoftwordprojektbeskrivning20070702.pdf>, [2012-05-06].

<http://www.tillvaxtboduslan.se/page/1580/delarsboendeenresursforhallbarutveckling.htm>, [2012-05-06].

www.tillvaxtboduslan.se Slutrapport projektet delårsboende – en resurs för hållbar utveckling, [2012-04-16].

<http://www.boitanum.se>, [2012-04-16]

<http://www.lysekil.se/arkiv/aktuellt/godjulgottnyttar.5.7c008f9212ced9ab74880001830.html>, [2012-04-16]

Finland

Tryckta källor

Arbets- och näringsministeriet 2011. Rakennustutkimus RTS Oy, Loma-asumisen taloudelliset ja työllisyysvaikutukset Suomessa.

Haukkala, T. toim. (2011). Monipaikkaisuus – ilmiö ja tulevaisuus. Sitran selvityksiä 54. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, Helsinki.

<http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A454.pdf>

HS (Helsingin Sanomat) 7.4.2012. Kiinteistöveropotin uusjako jakoi kunnat voittajiin ja häviäjiin. Janne Toivonen

Liikanen, M. & Hanifi, R. & Hannula, U. (toim.), (2005). *Yksilöllisiä valintoja, kulttuurien Pysyvyyttä. Vapaa-ajan muutokset 1981-2002*. Statistikcentralen.

Nieminen, Markku (2004). *Fritidshusbarometern 2003, centrala resultat av postenkät-material*. Statistikcentralen, inrikesministeriet

- Pitkänen, K. (2011a). "Contested cottage landscapes: Host perspective to the increase of foreign second home ownership in Finland 1990-2008". *Fennia* 189(1), 43-59.
- Pitkänen, K. (2011b). *Mökkimaisema muutoksessa. Kulttuurimaantieteellinen näkökulma mökkeilyyn (Changing second home landscape. A study in cultural geography)*. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 31. University of Eastern Finland, Joensuu. http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0605-2/
- Rakennustutkimus RTS Oy (2012). *Loma-asumisen taloudelliset ja työllisyysvaikutukset Suomessa*. TEM raportteja 21/2011. Arbets- och näringsministeriet. http://www.tem.fi/files/30497/Loma-asumisen_taloudelliset_ja_tyollisyysvaikutukset_uusin.pdf
- Rytkönen, A. & Kirkkari, A-M. eds. (2010). *Vapaa-ajan asumisen ekotehokuus (Ekoeffektivitet i fritidsboende)*. Avdelningen för den byggda miljön 6/2010. Miljöministeriet, Helsingfors. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=356551&lan=fi>
- Skärgårdsdelegationen (2006). *Vapaa-ajan asukkaiden osallistuminen kuntien päätöksentekoon (Fritidsinvånarnas delaktighet i kommunernas beslutsfattande)*. Inrikesministeriets publikation 14/2006. Inrikesministeriet. http://www.tem.fi/files/30336/Vapaa-ajan_asukkaiden_osallistuminen_kuntien_paatoksenteeseen_2006.pdf
- TEM-raportteja 21/2011, *Loma-asumisen taloudelliset vaikutukset ja työllisyysvaikutukset Suomessa*. Rakennustutkimus RTS Oy Se.: <http://www.tem.fi/julkaisut> Tieto&trendit 4-5/2009.

Internet

- Arbets- och näringslivsministeriet, http://www.tem.fi/files/25773/mokkilaiset_mukaan_kuntien.pdf. [utgiven: 2012-05-06].
- Arbets- och näringsministeriets publikation, regionutveckling 12/2010. [digital utgåva].
- Finlands officiella statistik (FOS) 2010 *Byggnader och fritidshus* [digital utgåva]. Fritidshus 2010. Helsingfors: Statistikcentralen [utgiven: 26.9.2011].
- http://tilastokeskus.fi/til/rakke/index_sv.html. [2012-03-16]. (Årlig statistik om fritidsboendets utveckling (närmast byggande)
- http://tilastokeskus.fi/til/rakke/kas_sv.html, [2012-05-06]
- <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/raportteja40.pdf>, [2012-05-06].
- http://www.hlt.fi/HTL04_loppuraportti.pdf, [2011-11-09]
- [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3F7334C3F9D83EA6C2257147002D0D2A/\\$file/142006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3F7334C3F9D83EA6C2257147002D0D2A/$file/142006.pdf)) [utgiven: 2012-05-06].
- <http://www.maaseutuplus.fi/files/download/Vakituisseksiasukkaaksiokille.pdf> [utgiven: 2012-05-06].
- http://www.metla.fi/metinfo/monikaytto/lvvi/statistics_2010/2010-table06.htm [hämtat 2012-08-01]

<http://www.skargardsboende.nu/> Resultat och övrigt material från projektet [2012-05-06].

<http://www.skargardsboende.nu/projektet/TSB-slutpresentation-WEBB.pdf> Projektet Trygga Skärgårdsboendet, Slutrapport. [2012-05-06].

<http://www.stat.fi/meta/til/vpa.html>, [2012-05-06].

http://www.stat.fi/til/rakke/index_sv.html, [2012-05-06].

<http://www.vaestorekisterikeskus.fi/default.aspx?id=164>, [2012-05-06]

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=16909&lan=fi>, [2012-05-06].

Köli – Strukturförändringar i Kimitoöns näringsliv,
<http://www.kimitoon.fi/livet/projekt/koli-strukturforandringar-i-kimitoons-naringsliv/>

Köli-projektet, Presentation 25.5.2011,
http://media.kimitoon.fi/uploads/pdf/projekt/koli/Koli-projektet_Rapport250511.pdf
[2011-08-06].

Närings-, trafik- och miljöcentralen, <http://www.ely-keskus.fi/swe/Sidor/default.aspx>
[2012-05-06].

Statistikcentralen, Byggnader och fritidshus 2010,
http://www.stat.fi/til/rakke/2010/rakke_2010_2011-05-26_sv.pdf [2012-05-06].

www.syke.fi. [2012-05-06].

Kontakter via email och telefon

Astrid Rönnqvist, Dorotea kommun
astrid.ronnqvist@dorotea.se

Birgitta Ericsson, Östlandsforskning
be@ostforsk.no

Bo-Erik Ekström, Trygga skärgårdsboendet
bo-erik.ekstrom@bomans.fi

Dieter Muller, Umeå Universitet
Dieter.muller@geography.umu.se

Elsie Hellström, Strömstads kommun
elsie.hellstrom@stromstad.se

Ingrid Persson, Blekinge Tekniska Högskola
ingrid.persson@bth.se

Jan-Erik Elfving, Företagsmentorerna Finland
jan-erik.elfving@elfvinglead.fi

Jorma Leppänen, Arbets- och näringsministeriet Finland
Jorma.Leppanen@tem.fi

Kati Pitkänen, Umeå universitet
kati.pitkanen@geography.umu.se

Maria Nilsson, Dorotea kommun
maria.nilsson@dorotea.se

Minna Järvinen, Företagsmentorerna Finland
Minna.Jarvinen@Yrityskummit.fi

Monica Axelsson, Olofströms kommun
monica.axelsson@olofstrom.se

Roger Pålsson, Dorotea kommun
roger.palsson@dorotea.se

Tommy Åhlander, Olofströms kommun
tommy.ahlander@olofstrom.se

Avsnitt 7.1 Områdesintroduktion till second homes

- Aronsson, L. (1993). *Mötet: en studie i Smögen av turisters, fritidsboendes och bofastas användning av tid och rum*. Karlstad: Gruppen för regionalvetenskaplig forskning.
- Bohlin, M. (1982). *Fritidsboende i den regionala ekonomin*. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen.
- Flognfeldt, T. (2002). Second-home ownership: a sustainable semi-migration. I C.M. Hall & A.M. Williams (eds.), *Tourism and Migration: New Relationships between Production and Consumption* (s. 187-204). Dordrecht: Kluwer.
- Flognfeldt, T. (2004). Second homes as a part of a new rural lifestyle in Norway. I C. M. Hall & D. K. Müller (Eds), *Tourism, Mobility and Second Homes: Between Elite Landscape and Common Ground* (s. 233-243). Clevedon: Channel View.
- Hall, C.M. & D.K. Müller (eds.) (2004). *Tourism, Mobility and Second Homes: Between Elite Landscape and Common Ground*. Clevedon: Channel View.
- Hall, C.M., D.K. Müller & J. Saarinen (2009). *Nordic Tourism: Issues and Cases*. Bristol: Channel View.
- Hansen, J.C. (1969). Fritidsbebyggelsen i Eidanger. *Norwegian Geographical Studies* 8, 36-47.
- Hecock, R.D. (1993). Second homes in the Norwegian mountains: cultural and institutional contexts for continuing development. *Tourism Recreation Research* 18, 45-50.
- Hoogendoorn, G. (2010). *Second Homes and local Economic Impacts in the South African Post-productivist Countryside*. PhD-thesis. Bloomfontein: University of the Free State.
- Jansson, B. & D.K. Müller (2003). *Fritidsboende i Kvarken*. Umeå: Kvarkenrådet.
- Jansson, B. & D.K. Müller (2004). Second home plans among second home owners in northern Europe's periphery. In C.M. Hall & D.K. Müller (eds.) *Tourism, Mobility and Second Homes: Between Elite Landscape and Common Ground* (s. 261-272). Clevedon: Channel View.
- Kaltenborn, B.P (1998). The alternate home: motives of recreation home use. *Norsk Geografisk Tidsskrift* 52, 121-134.

- Kaltenborn, B.P., Andersen, O. & Nellemann, C. (2007). Second home development in the Norwegian mountains: Is it outgrowing the planning capability? *International Journal of Biodiversity Science and Management* 3:1, 1-11.
- Kaltenborn, B.P. Andersen, O., Nellemann, C., Bjerke, T. & Thrane, C. (2008). Resident attitudes towards mountain second-home tourism development in Norway: The effects of environmental attitudes. *Journal of Sustainable Tourism* 16:6, 664-680.
- Kauppila, P. & J. Rusanen (2009). A grid cell viewpoint to resorts: case studies in northern Finland. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 9(1), 1–21.
- Kauppila, P. (2010). Resorts, second home owners and distance: a case study in northern Finland. *Fennia* 188(2), 163–178.
- Ljungdahl, S. (1938). Sommar-Stockholm. *Ymer* 58, 216-242.
- Lundmark, L. & R. Marjavaara (2005). Second home localizations in the Swedish mountain range. *Tourism* 53(1), 3-16.
- Marjavaara, R. (2008). *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?* Ph.D.-thesis. Umeå: Department of Social and Economic Geography.
- Marjavaara, R. & D.K. Müller (2007). The development of second homes' assessed property values in Sweden, 1991–2001. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 7(3), 202-223.
- Müller, D.K. (1999). *German Second Home Owners in the Swedish Countryside: On the Internationalization of the Leisure Space*. Akad.avh. Östersund: ETOUR.
- Müller, D.K. (2002a). German second home development in Sweden. I C.M. Hall & A.M. Williams (eds.): *Tourism and Migration: New Relationships between Production and Consumption* (s. 169-185). Dordrecht: Kluwer.
- Müller, D.K. (2002b). Second home ownership and sustainable development in northern Sweden. *Tourism and Hospitality Research: The Surrey Quarterly Review* 3(4), 345-355.
- Müller, D.K. (2004). Second homes in Sweden: patterns and issues. In C.M. Hall & D.K. Müller (eds.) *Tourism, Mobility and Second Homes: Between Elite Landscape and Common Ground* (s. 244-258). Clevedon: Channel View.
- Müller, D.K. (2005): Second home tourism in the Swedish mountain range. In C.M. Hall & S. Boyd (eds.) *Nature-based Tourism in Peripheral Areas: Development or Disaster?* (s. 133-148). Clevedon: Channel View.
- Müller, D.K. (2006). The Attractiveness of second home areas in Sweden: a quantitative analysis. *Current Issues in Tourism* 9(4&5), 335-350.
- Müller, D.K. (2007). Second homes in the Nordic countries: between common heritage and exclusive commodity. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 7(3), 193-201.
- Müller, D.K. (2010). *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän: resultat av en enkätundersökning*. GERUM - kulturgeografisk arbetsrapport 2010-03-30. Umeå: Kulturgeografiska institutionen.

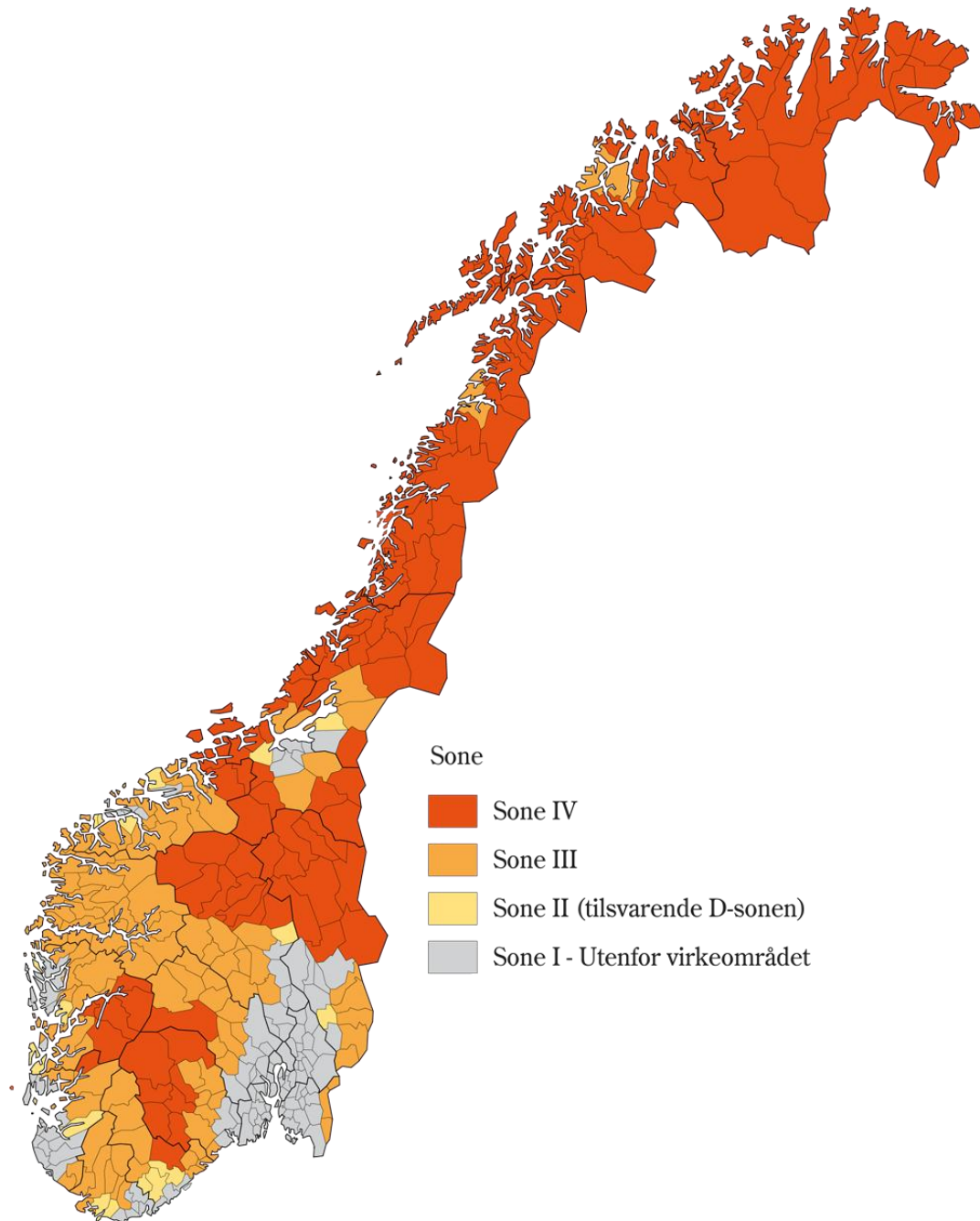
- Müller, D.K. & C.M. Hall (2003): Second homes and regional population distribution: on administrative practices and failures in Sweden. *Espace, populations, sociétés* 2003(2), 251-261.
- Nordbø, I. (2008). *Hyttefolk = nyttefolk? Resultater fra en spørreundersøkelse blant hyttefolk i Tinn kommune og Øyffjell, Vinje kommune høsten 2007*. Rjukan.
- Nordin, U. (1993). *Fritidshusbebyggelse för skärgårdsbor? Studier av fritidsboendets betydelse för sysselsättningen i Blidö församling, Norrtälje kommun 1945-1987*. Stockholm: Kulturgeografiska institutionen.
- Nouza, M., R. Ólafsdóttir & D.K. Müller (2010). *Spatial and temporal patterns of second housing in Iceland*. (Submitted).
- Overvåg, K. (2009). *Second Homes in Eastern Norway: From Marginal Land to Commodity*. Trondheim: NTNU.
- Paris, C. (2010). *Affluence, Mobility and Second Home Ownership*. London: Routledge.
- Persson, I. (2011). *Fritidshus som planeringsdilemma*. Karlskrona: BTH.
- Pitkänen, K. & M. Vepsäläinen (2008). Foreseeing the future of second home tourism: case Finnish media and policy discourse. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 8(1), 1-24.
- Sievänen, T., E. Puota & M. Neuvonen (2007). Recreational home users: potential clients for countryside tourism? *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 9(1), 223-242.
- Tress, G. (2002). Development of second-home tourism in Denmark. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 2, 109-122.

Avsnitt 7.3.1 Sverigeintroduktion till området Second Homes

- Berglund, C. (2005). "Ja, vi elsker dette landet...og": en studie kring norskägda fritidshus i svenska delen av Inre Skandinavien. Arbetsrapport 2005:15. Karlstad: CERUT.
- Nordin, U. (1993). "Fritidshus". I H. Aldskogius (ed.), *Kulturliv, rekreation och turism* (s. 72-29). Sveriges nationalatlas. Stockholm: SNA:
- Müller, D.K. (1999). *German Second Home Owners in the Swedish Countryside: On the Internationalization of the Leisure Space*. Akad.avh. Östersund: ETOUR.
- Müller, D.K. (2002). "Second Home Ownership and Sustainable Development in Northern Sweden". *Tourism and Hospitality Research: The Surrey Quarterly Review* 3(4), 345-355.
- Müller, D.K. (2010a). *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän: Resultat av en enkätundersökning*. Umeå: Kulturgeografiska institutionen.
- Müller D. (2010b) "Second homes in Sweden: between common heritage and exclusive commodity". In B. Hermelin & U. Jansson (eds.), *Placing Human Geography: Sweden through Time and Space* (pp.185-207). Ymer 130. Stockholm: SSAG.

Bilagor

Bilaga 1: Det distriktspolitiske virkeområdet i Norge med soneinndeling



Källa: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Distriktspolitisk-virkeomrade/> Hämtat 2012-05-28

-Bo-Erik Ekström, Stygruppens ordf. och Anders Lauren, Verksamhetsledare

15:10-15:35 *Kaffe och nätverkande*

15:35-16:25 *Paneldiskussion: Nordiskt lärande och inspiration*

-Trude Risnes (Distriktscenter, N); Hannu Katajamäki (Rural Committe, SF); Inez Abrahamsson (Hela Sverige ska leva (SE)/Hela Norden ska leva); Christina Nordin (Landsbygdsdepartement, SE); Peter Backa (Svenska Studieccentralen, SF); Anna Olofsson, Näringsdepartementet (SE); Adelheid Kristiansen, Husbanken (N)

16:25-16:55 *Frågor*

16:55-17:00 *Summering och avslut*

Paneldiskussion

Seminarier avslutades med en paneldiskussionen med sju paneldeltagarna som på olika sätt och omfattning är involverade i frågor om utveckling och tillväxt i rurala områden. Paneldeltagarna hade i förväg fått ta del av rapporten och blivit ombudda att reflektera kring nedanstående två övergripande frågeställningar.

- *Vad har du hittat i rapporten som du tycker är särskilt intressant? Finns det något som inspirerar dig att agera eller föder nya tankar?*
- *Har vi de "verktyg" vi behöver för a) en offensiv, fungerande, bostadsförsörjning i landsbygden? b) att ta tillvara den utvecklingspotential som befintliga och presumtiva fritidshusägare kan utgöra i landsbygdsområden?*

Innehållet i den intressanta paneldiskussionen kan exemplifieras med nedanstående, starkt komprimerade, stickord:

- Värdefullt att jämföra mellan olika länder. Man förstår inte sitt eget system, förrän man får det konfronterat med de övriga. Å andra sidan är det väldigt svårt att göra jämförelser. De nationella texterna är så bundna till olika kulturer och traditioner.
- Rapporten visar att bostadspolitiken är kopplat till näringslivspolitiken och att landsbygden också har något att erbjuda i bostadsfrågor. Det är också intressant att se, att Sverige har en ganska vag regional planering, medan Norge och Finland har kommit längre.
- Ett element är de goda exemplen – där finns alltid något att lära sig.
- Fantastiskt att titta på utvecklingen med hjälp av GIS-verktyg, framför att alltid tänka i kommuner. Vi skiljer inte mellan stad och land, för vi tänker i distrikt! Detta var så logiskt för mig, men blir synligt i jämförelsen.
- De tre perspektiven ger svar, men ställer också frågor. En konklusion jag tar med mig är att ju bättre ledning/styrning, ju bättre resultat.
- Man kan arbeta bra med rådgivare, men vill du göra något, så ska du ha förankring i ledningen. En ledning som ger möjligheter.
- Hela rapporten har ett tillväxtfokus, men man kan ju också tala om medborgarens frihet. Det är ju ett annat sätt att betrakta utveckling på.

- Vi måste jobba tillsammans. Pengar är en sak, men kunskapsutveckling är något vi ska kunna ha användning för.
- Ett lands tillväxt är ju summan av alla regioners tillväxt – och man måste ju ta allt i bruk. I en annan rapport analyserades företagens behov och bostäder kom fram som ett av de viktigaste i förhållande till rekrytering.
- Det finns mycket analys i rapporten, men det finns också behov av konkreta policyrekommendationer, det saknar jag.
- Styrkan med rapporten är just att den inte lämnar konkreta policyförslag, förutsatt att diskussionen går vidare härifrån. Hur ska vi gå vidare – och vem?
- Vi har mycket att lära från Finland beträffande ”second homes”. De är en resurs. Ett bättre statistikunderlag kan hjälpa norska kommuner till bättre analyser.
- Potentialen ligger i att beakta deltidboendet och se det som en resurs. Framförallt för vissa kommuner; där deltidboende kan utgöra en mycket stor del. Man måste ju ha en rättvis bild.
- Vi har några exempel i Sverige där det är tydligt att vi har problem. I gruvindustrin finns massor av jobb, men brist på bostäder.
- Med tanke på marknaden: vilken historia vill göra gällande? Vi måste vara medvetna om vilken historia som ska berättas – vi ska själva berätta den – och därmed kan marknaden styras/påverkas.
- En annan viktig sak är identitet. Vi tänker alla ”stad” när vi talar utveckling och framtid. Det är dåligt självförtroende på landsbygden.
- Vi har nog i och för sig verktygen, men vi har inte arenan för att utveckla dem vidare. Olika kommuner i de tre länderna har olika utmaningar och olika instrument, men vi har behov för att utveckla dem ytterligare.
- Platsbaserad politik är viktig. En annan sak är att man inte får se landsbygden som en del av staden. Då förstår man både stad och landsbygd sämre. Landsbygdens speciella karaktär kan gå förlorad; man får inte koloniseras på sådant sätt.
- Vi ser ingen konflikt mellan attraktivitet och strandskydd. Det finns stora områden där man inte får bygga, och så stoppas utvecklingen. Genom att kommunerna samarbetar med privata aktörer, så blir kommunerna också mer marknadsorienterade.
- Tydligare regler ger bättre möjligheter för både bevarande och utveckling.
- Platsbaserad politik är viktigt, tillsammans med kompetensutveckling och samarbete. Kommunerna behöver också stöd...
- Det är bara ett problem med multilokalt boende: är det hållbar utveckling?
- Det är ett stort steg från att vilja flytta till landsbygden till att faktiskt göra det. Man måste göra distriktet attraktivt för dem som är där eller för dem som vill flytta från stan.
- Man kan inte underskatta infrastrukturens betydelse.
- De som flyttar till landsbygden är unga familjer, som flyttar till stadsnära landsbygder. Man har behov av hyresbostäder för att de ska vilja flytta, så att de kan experimentera med att bo på landsbygden.

- I Norge är många inflyttare invandrare, som kan ha helt andra bostadspreferenser än norrmän.
- Den generella tendensen i Sverige är ju att städer växer, medan landsbygden minskar. Det intressanta är dock att det finns områden i hela landet växer.
- Norge har Husbanken, men hur kommer vi vidare i Sverige, när bankerna inte vill låna ut pengar?
- De privata bankerna vill ju tjäna pengar, så vi måste fokusera på subjekt framför objekt i detta sammanhang.
- Det är viktigt att beskriva världen på ett korrekt sätt. Styrningsorganen måste ta hänsyn till att verkligheten inte är så enkel. Multilevel governance är kanske lösningen. I Bohuslän är frågan om strandskydd ett annat problem än i Pajala, där alla boende/invånare skulle kunna bo vid stranden.

Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.

Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

Om rapportserien:

Rapportserien är Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer. I rapportserien ingår även myndighetens faktasammanställningar.

Övriga serier:

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.

Working paper/PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.

Foto: Hans Wretling, Matton Collection