



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2018:24



Behov av nya bostäder 2018-2025

Boverket

Titel: Behov av nya bostäder 2018-2025
Rapportnummer: 2018:24
Utgivare: Boverket, juni, 2018
Upplaga: 1
Tryck: Interntryck
ISBN tryck: 978-91-7563-572-9
ISBN pdf: 978-91-7563-573-6
Diarienummer: 3875/2018

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket ansvarar för analyser av bostadsmarknaden och gör därför regelbundet olika typer av prognoser och bedömningar av bostadsmarknadsläget. Däribland gör Boverket långsiktiga bedömningar av behovet av nya bostäder. Föreliggande rapport innehåller en reviderad beräkning över hur många nya bostäder som kan komma att behövas i landet fram till och med 2025.

Rapporten är författad av Bengt J Eriksson, bostadsmarknadsanalytiker på enheten för boende och stadsutveckling.

Karlskrona, juni 2018

Göran Persson
avdelningschef

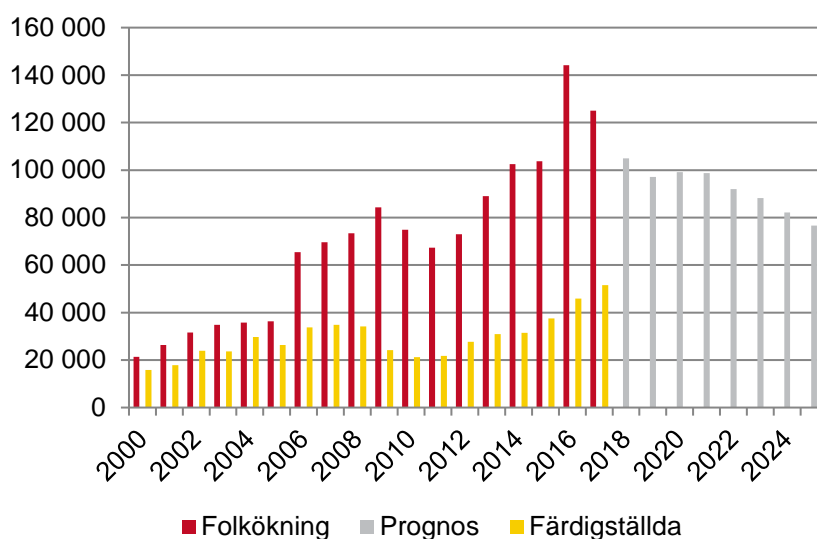
Innehåll

Förord	3
Innehåll	4
Sammanfattning	5
Inledning	7
Bakgrund.....	8
Begrepp och utgångspunkter	10
Metod	14
Befolkningsprognos 2018-2070	15
Byggbehovsprognos 2018-2025.....	19
Reflektioner och kommentarer.....	23
Slutsatser och utmaningar	27
Referenser	33

Sammanfattning

Med anledning av Statistiska centralbyråns (SCB) senaste befolkningsprognos från april 2018 har Boverket sett anledning att revidera sin nationella byggbehovsprognos från förra året (Boverket, 2017) i avvaktan på Boverkets pågående arbete med att ta fram regionala byggbehovsprognoser. Behovet av nya bostäder fram till 2025 beräknas vara 66 900 i genomsnitt över hela perioden. Behovet är dock ojämnt fördelat då befolkningsökningen varierar över perioden. Med hänsyn tagen till detta och att det latenta behov som uppstått sedan 2012 genom ett för lågt byggande i förhållande till befolkningsutvecklingen bedömer Boverket att 93 000 bostäder per år behöver tillkomma fram t.o.m. 2020. Det skulle innebära att drygt 51 000 bostäder årligen behöver tillkomma under resten av prognosperioden. Förklaringen till de höga nivåerna är dels den förväntade befolkningsökningen framöver och dels att byggandet de senaste åren inte ökat i tillräcklig omfattning för att svara mot behoven. Figur 1 åskådliggör den aktuella problematiken.

Figur 1. Historisk och prognostiserad befolkningsutveckling 2000-2025 och antalet färdigställda bostäder 2000-2017



Källa: SCB

Boverkets nya revidering innebär ett i stort sett oförändrat behov av nya bostäder fram till 2025 jämfört med prognosen från i juli 2017.

Skillnaden jämfört med föregående prognos består i ett ännu större relativt behov under prognosperiodens första del. Det beror på att den vuxna befolkningen förväntas vara större 2020 än vad SCB

prognostiserade förra året men mindre 2025. Men framför allt beror det på att det latent behovet har ökat genom att byggandet under 2017 inte höll jämna steg med befolkningsökningen. Dels ökade det totala underskottet och dels är tiden fram till 2020 ett år kortare vilket medför att behovet per år ökar.

Inledning

Bostäder är infrastruktur och tillgång på bostäder är nödvändigt för att individer ska kunna etablera sig och utveckla sina liv, men också för att arbetsmarknaden ska fungera och för att samhällets ekonomiska tillväxt ska fortgå.¹ Om behovet av bostäder inte tillfredsställs får det konsekvenser som är negativa både för de individer som drabbas och för samhället i stort. Frågan om hur stort det framtida behovet av bostäder är, är således av stor betydelse för samhällsekonomin.

Behovet av nya bostäder har också betydelse på flera andra samhällsområden där planering är nödvändig och där bostadsbehovet är en ingående parameter av stor betydelse. Det är uppenbart att behovet av analyser på området har ökat på senare år vilket var bakgrunden till det regeringsuppdrag Boverket fick av regeringen och som redovisades i december 2016. Boverket lämnade i rapporten ”En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet” myndighetens förslag till hur framtagande av återkommande bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska organiseras, finansieras och regleras som ett svar på det fortlöpande behov av kvantitativa analyser av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet som regeringen bedömt föreligga (se Boverket, 2016d).

Boverkets förslag har remissbehandlats och regeringen tillsatte en särskild utredare under våren 2017 för att med Boverkets förslag som utgångspunkt lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska fördelas på kommunerna (Dir. 2017:12). Utredaren fick sedermera ett tilläggsdirektiv (Dir. 2017:85) och de två statliga utredningarna – SOU 2017:73 och SOU 2018:35 – är resultatet av detta arbete. I avvaktan på dessa processer planerar Boverket för att i höst påbörja ett arbete med regionala byggbehovsprognoser vilka inte gjorts sedan 2012 (se Boverket, 2015a). I väntan på detta mer omfattande arbete har Boverket nu reviderat sin tidigare riksprognos från juli 2017 för att fånga upp det senaste årets utveckling liksom beakta SCB:s nya befolkningsprognos från april i år (se SCB, 2018).

¹ Se t.ex. Boverket (2016a; 2016b; 2016d) för bostadsbyggandets betydelse för rörlighet och tillväxt.

Bakgrund

Boverket har under ett par decennier genomfört regionala byggbehovsanalyser för bostäder och den senaste publicerades 2015.² Det är väl känt att bostäder besitter unika egenskaper och att bostad, näst arbetskraft, är den mest heterogena av varor. Framför allt medför bostäders långa livslängd, deras lägesbeständighet och karaktären av nödvändighetsvara, att långsiktiga analyser är påkallade. Även om den rådande efterfrågan och mer kortsiktiga fluktuationer på bostadsmarknaden är väl värda uppmärksamhet, är en kvantitativ byggbehovsanalys central för att våra samlade resurser även på lång sikt ska användas så effektivt som möjligt.³ En efterfrågeanalys och en behovsanalys svarar på olika frågor och båda är berättigade och det är viktigt att vara medveten om skillnaden.⁴ En annan poäng med analysens lite längre tidsperspektiv är att det är de långsiktiga nivåerna som är relevanta och inte enstaka års observationer. Att bostadsmarknaden präglas av långsiktig ekonomisk hållbarhet är väsentligt för samtliga aktörer på bostadsmarknaden och således av stor vikt vid utformandet av de spelregler som gäller på marknaden.

Boverkets senaste regionala byggbehovsprognos gällde perioden 2012-2025. I rapporten (Boverket, 2015a) gjordes även en reviderad byggbehovsprognos baserad på en färskare befolkningsprognos för perioden 2015-2025, men då enbart för riket som helhet. Kort tid efter att rapporten publicerats kom SCB med en ny befolkningsprognos (SCB, 2015) vilken låg till grund för en ny revidering av riksprognosen senare under 2015 (se Boverket, 2015b). Revideringar av riksprognosen har därefter gjorts efter varje ny befolkningsprognos (SCB, 2016a; 2017) – se Boverket (2016c; 2017). I april i år publicerade SCB en ny befolkningsprognos för perioden 2018-2070 varför Boverket ånyo har reviderat sin byggbehovsprognos, nu för perioden 2018-2025. I det följande redovisas kortfattat resultatet av detta arbete men vi inleder först med en genomgång av

² Se Boverket (1995; 1996; 2000; 2002; 2004; 2007 samt 2015a).

³ Prognoser över det framtida behovet görs också i många andra länder, i flera fall med liknande metoder som i Sverige – se bilaga 1 i Boverket (2016d) för en internationell genomgång. Regionala och även lokala analyser görs också runt om i landet av länsstyrelser, regionala organ liksom kommuner och även konsultföretag. Några exempel är Stockholms läns landsting (2012; 2015) och Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2015).

⁴ Den faktiska bostadsefterfrågan beror av marknadsförutsättningarna och kan både överstiga eller understiga det kvantitativa byggbehovet. Det är exempelvis troligt att det föreligger en bostadsefterfrågan även när antalet hushåll är oförändrat och där inga förändringar i det befintliga bostadsbeståndet sker. Människor kan vilja bo annorlunda än vad de gör idag och än vad det befintliga bostadsbeståndet ger möjlighet till. Omvänt kan till exempel höga bostadspriser medföra en låg eller obefintlig efterfrågan trots att det finns ett kvantitativt behov av fler bostäder. Se avsnitt 4.1 och 7.5 i Boverket (2015a).

centrala begrepp och definitioner. För mer ingående beskrivningar av modellantaganden och utgångspunkter i övrigt, hänvisas till Boverket (2015a; 2016d).

Begrepp och utgångspunkter

I Boverket (2016d) sker en mer omfattande genomgång av flera centrala begrepp men här ska vi bara fokusera på begreppet byggbehovsprognos och även kort komma in på det sammanhängande begreppet osäkerhet.

Först kan vi konstatera att det saknas en entydig definition av vad ett bostadsbehov är, men att det är nödvändigt att vara väldigt tydlig med hur ett bostadsbehov är definierat i det sammanhang det används. Boverkets utgångspunkt i sina byggbehovsanalyser⁵ har utgått från antagandet att varje hushåll behöver en bostad och i kapitel fyra i Boverket (2015a) redogörs utförligare för denna definition av begreppet bostadsbehov.⁶ Således har Boverkets prognoser en demografisk utgångspunkt och behovet av bostäder bestäms av flera samverkande faktorer där befolkningsmängd, ålderssammansättning, hushållsstorlek och hushållssammansättning är grundläggande förutsättningar.⁷

De bostäder som behövs kommer inte att uppföras om inte de nya bostäderna också kan efterfrågas till aktuella pris- och hyresnivåer. Finns inte efterfrågan till rådande marknadspriser kommer bostadsbyggandet inte till stånd vilket kan leda till problem för både de individer som drabbas och för samhället i stort. Problemen inbegriper att de makroekonomiska riskerna ökar och den ekonomiska tillväxten hålls tillbaka genom att bostadsbristen medför problem för arbetsmarknaden. Bostadsbrist medför även att unga får problem att etablera sig vilket får konsekvenser som uppskjuten familjebildning och en osäker boendesituation (Cornwall Local Plan, 2013). Utöver ekonomiska problem kan olika typer av sociala problem uppstå som en konsekvens om bostadsbyggandet inte kan svara upp mot de behov som finns. Trångboddheten ökar liksom de sociala och ekonomiska klyftorna mellan ”insiders” och ”outsiders” på bostadsmarknaden (Barker, 2004). Om behoven är större än tillskottet av nya bostäder uppstår således ett underskott av bostäder, med negativa konsekvenser som följd.⁸ Detta återspeglas i regeringens bostadspolitiska mål: Långsik-

⁵ Frågeställningen är vilket antal nya bostäder som kommer att behövas i framtiden för att uppfylla det kvantitativa behovet givet vissa utgångspunkter och antaganden.

⁶ Bengtsson (1992, sid. 51-64) diskuterar utförligt olika definitioner av individuella och samhälleliga behov.

⁷ I litteraturen förekommer andra metoder – se bilaga 1 i Boverket (2016d). I en del andra länder använder man hushållsprognoser som baseras exempelvis på arbetsmarknaden och ekonomins utveckling.

⁸ Det omvända förhållandet gäller också, dvs. om byggandet överstiger behoven får det också negativa effekter för samhället – se Rönnberg (2002) angående vad som hände i Sverige under 1990-talet.

tigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Frågan om hur stort det framtida behovet av bostäder är, samt var detta behov är lokaliserat, är således av stor betydelse för samhällsekonomin, även om bostäder på en marknad produceras för efterfrågan och inte i förhållande till behoven.

Ordet prognos härleds från grekiskans *pro* = förut och *gnosis* = kunskap och betecknar ett förutspått framtida händelseförlopp. Den vanliga tolkningen är att en prognos innebär en framtidsbedömning eller förutsägelse om kommande utveckling för en viss variabel. Som allmän statistisk term är prognos eller framskrivning en bestämning av värdet på en statistisk storhet vid någon framtida tidpunkt (Nationalencyklopedin, 2018).

I begreppet ligger att prognosen är en förutsägelse om vad som sannolikt kommer att inträffa med den variabel man försöker prognostisera i framtiden (vilket inte behöver vara detsamma som det önskvärda). Det man försöker prognostisera är observerbart och prognosen kan således jämföras med det faktiska utfallet och därigenom kan och bör både prognosen och prognosmetoden utvärderas *ex post*.

När det gäller byggbehovsprognoser förhåller det sig litet annorlunda. Dels eftersom behov är ett subjektivt begrepp som vi nyss konstaterat. Det gör att det därigenom är mer abstrakt och svårare att observera och därmed utvärdera. Dels genom att en del av syftet handlar om att förhålla sig till prognosen och vid behov försöka påverka det verkliga utfallet. Byggbehovsprognosen har således likheter med scenarier där det handlar om en beräkning av effekter på något (i detta fall antalet nya bostäder) under vissa givna utgångspunkter och antaganden.

Till skillnad från prognoser baseras scenarier på ett antal centrala, men samtidigt förenklade, antaganden om framtiden. Dessa antaganden behöver inte nödvändigtvis vara de mest sannolika. Däremot förutsätts att dessa antaganden kan uppfyllas under scenarioperioden trots att så inte nödvändigtvis varit fallet tidigare. I stället är det huvudsakliga syftet med scenariot att utgöra en utgångspunkt för policyanalys baserad på alternativa beräkningar av makroekonomisk eller annan utveckling för en framtida tidsperiod. Eftersom scenariot baseras på transparenta antaganden kan alternativa scenarier beräknas genom att ändra ett eller flera av de antaganden som huvudscenariot baseras på.

Alla prognoser är förenade med osäkerhet – ett faktum som inte nog kan betonas. Det gäller inte minst befolkningsprognoser som handlar om människor vars handlande påverkas av händelser i omvärlden och prognoserna sträcker sig långt fram i tiden vilket medför att estimaten mer

ger en indikation om riktning snarare än exakt prediktion. Byggbehovsprognoserna ska ses som scenarier som tagits fram under vissa givna antaganden snarare än förutsägelser om hur det kommer att bli i framtiden.

Syftet är således inte att byggbehovsprognosen ska förutsäga det faktiska utfallet utan att prognosen ska ge en bild – ett scenario – som beslutsfattare och andra aktörer kan förhålla sig till och sedan reagera och agera utifrån.⁹ Poängen med prognosen är att den ska beskriva vad som sannolikt inträffar under vissa antaganden och förutsättningar, förutsättningar som i viss mån är påverkbara i varierande grad.

Om antagandena ändras, till exempel att man antar ett annorlunda hushållsbildningsmönster, leder det till att det beräknade byggbehovet blir ett annat. Om verkligheten visar sig bli en annan än som antagits, till exempel att befolkningsutvecklingen blir större eller mindre än som antagits, då blir också antalet bostäder som faktiskt behövs ett annat än det som prognostiserats vilket återigen pekar på den osäkerhet som råder och den försiktighet som bör iakttas i tolkningen av resultaten.

Det abstrakta begreppet behov medför också att en byggbehovsprognos är svår att i efterhand utvärdera som ”rätt” eller ”fel” då ”behoven” oftast inte är konkret observerbara.¹⁰ Det som kan göras är att explicit titta på hur befolkningsutvecklingen faktiskt blev och jämföra det faktiska byggandet med den hushållsutveckling som borde ha genererats av den verkliga befolkningsutvecklingen givet de antaganden om hushållsbildning som gjorts. Effekten om byggandet understiger behoven kan om den är stor observeras om än inte i detalj exakt kvantifieras.¹¹

Även om en byggbehovsprognos är förenad med osäkerhet, och att resultaten därför ska tolkas med försiktighet, är det viktigt att prognoser över det framtida bostadsbyggnadsbehovet ändå görs. Framför allt är det nödvändigt som utgångspunkt i många olika planeringssammanhang. Bostadsproduktion är en tidskrävande process och alla inblandade aktörer måste ha utgångspunkter att basera respektive verksamhets planering på. Byggherrar måste planera sin verksamhet liksom kommuner som också har annan verksamhet som påverkas av bostadsbyggandet och som också måste planeras för. Även staten och andra offentliga aktörer behöver en

⁹ T.ex. genom att försöka vidta åtgärder för att öka inflyttningen till en region för att motverka prognostiserad befolkningsminskning.

¹⁰ Ett annat skäl till att en utvärdering är vanskelig är att utfallet delvis är påverkbart genom exempelvis politiska insatser som kan påverka det verkliga utfallet i någon önskvärd riktning.

¹¹ Ökad trångboddhet, svårigheter för ungdomar att flytta hemifrån och en generell trögrörlighet på bostadsmarknaden samt svårigheter att få tag i en bostad är några av de tydligaste signalerna.

bild över framtiden för att kunna planera och agera i frågor som både direkt och indirekt sammanhänger med bostadsmarknaden. Även om bostäder produceras på marknadens villkor och är resultatet av utbud och efterfrågan behövs uppskattningar av hur de framtida bostadsbehoven ser ut för att för bostadsbyggandet nödvändiga förutsättningar ska kunna planeras och dimensioneras.¹² Även i särskilt turbulenta tider när osäkerheten om framtiden är större än vanligt är det behövligt med beräkningar av framtida bostadsbyggnadsbehov, men resultaten måste då tolkas med ett ännu större mått av försiktighet.¹³

Sammanfattningsvis ska begreppet ”byggbehovsprognos” inte tolkas som en förutsägelse om hur det mest sannolikt kommer att bli utan mer ses som ett scenario som är resultatet av en matematisk beräkning under vissa givna antaganden och utgångspunkter. I rapporten används därför begreppen ”beräkning” och ”scenario”, men ibland även ”byggbehovsprognos” och då är det med nyss nämnda innebörd som ”prognos” ska tolkas och inte som en förutsägelse i mer traditionell mening.

¹² Till exempel planläggning av mark för bostadsbyggande, dimensionering av utbildning av arbetskraft och planering av annan nödvändig infrastruktur såsom vägar, skolor och annan service.

¹³ Befolkningsprognoser är förenade med en hög grad av osäkerhet, särskilt i turbulenta tider. Befolkningsprognoser är inte bara grunden i byggbehovsprognoser utan i många andra sammanhang där framtiden ska planeras – trafikflöden, utbildningsbehov och energikonsumtion för att nämna några.

Metod

Boverkets modell för beräkning av behovet av nya bostäder i framtiden tar sin utgångspunkt i SCB:s befolkningsprognoser. Med hjälp av dessa och så kallade hushållskvoter¹⁴ beräknas förändringen i antalet hushåll under prognosperioden. Till dessa beräkningar av framtida utveckling av antalet hushåll läggs också antaganden om förändringar i det befintliga bostadsbeståndet. Dessa förändringar utgörs av förväntat antal rivningar samt i den mån det vid prognosens startpunkt finns lediga bostäder som kan komma att nyttjas i framtiden. Därutöver görs ett antagande om att en viss andel lediga lägenheter behövs för att bostadsmarknaden ska fungera tillfredsställande. Prognoserna görs på regional nivå därigenom jämförs en bostadsmarknad med en arbetsmarknad såsom den definierats av Tillväxtanalys (2015). Boverkets hittillsvarande modell är utförligt beskriven i kapitel 5 i Boverket (2015a) och den något modifierade modell som Boverket nu lämnat som förslag till regeringen beskrivs ingående i Boverket (2016d).

Med den regionala byggbehovsprognosen som gjordes för perioden 2012-2025 enligt beskriven metod som utgångspunkt, har Boverket reviderat den nationella prognosen genom att beakta den faktiska befolkningsutvecklingen och det byggande som skett sedan 2012, men framför allt SCB:s nya befolkningsprognoser. Det innebär att vi i denna revidering beräknat förändringen i den förväntade hushållstillväxten med utgångspunkt i SCB:s senaste befolkningsprognos från april 2018 relativt den från april 2017 och att vi också beaktat det latent behov som finns 2018 orsakat av ett otillräckligt byggande sedan 2012. En skillnad jämfört med den regionala prognosen är att den nationella prognosen inte fördelas geografiskt och att inte riksprognoisen beaktar inrikes omflyttning. En annan skillnad är att i denna reviderade prognos ingår ett initialt underskott av bostäder orsakat av ett otillräckligt byggande i förhållande till behovet.

¹⁴ En hushållskvot definieras som antalet hushåll dividerat med antalet individer.

Befolkningsprognos 2018-2070

Inom ramen för Sveriges officiella statistik (SOS) publiceras en befolkningsframskrivning för Sverige en gång om året av Statistiska centralbyrån (SCB). SCB gör mer omfattande befolkningsprognoser vart tredje år. Den senaste publicerades i april 2018 och omfattar perioden 2018-2070. De mellanliggande åren uppdateras befolkningsprognosen med nya antaganden för de närmast följande åren, men i år är således prognosen av det mer omfattande slaget.

Utgångspunkten i befolkningsprognoserna är den observerade folkmängden den 31 december föregående år uppdelat på kön, ålder (ettårsklasser) och efter födelseland (födda i Sverige och utomlands). Prognoserna är ettårsframskrivningar och görs med åldersspecifika parametrar. Modellen bygger på fyra delpopulationer: män respektive kvinnor födda i Sverige och män respektive kvinnor födda utomlands. De variabler som skattas i prognoserna är fruktsamhet, dödlighet, invandring och utvandring. Summan av förändringarna i dessa variabler utgör den prognostiserade totala befolkningsförändringen i riket. För mer ingående diskussioner och analyser hänvisas till SCB (2018).

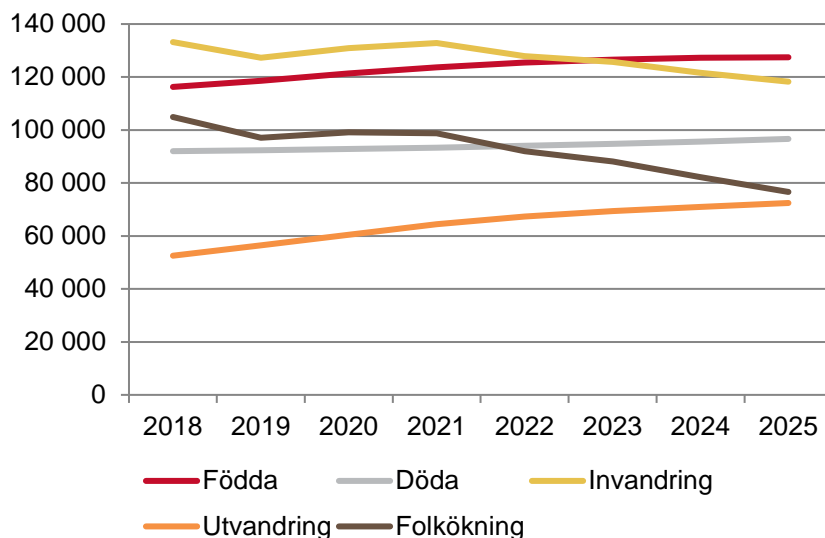
Sveriges befolkning beräknas öka varje år under prognosperioden 2018-2070. Folkmängden passerade tio miljoner i början av 2017 och 2070 är den beräknade folkmängden 12,8 miljoner. Under de kommande tio åren förväntas folkmängden öka med nästan en miljon personer och befolkningen i Sverige passerar elva miljoner 2028.

Medellivslängden har sedan länge ökat och det antas fortsätta. De senaste decennierna har männens medellivslängd ökat snabbare än kvinnornas och även det antas fortsätta. Kvinnor har dock fortsatt en högre medellivslängd än män i framtiden, men skillnaderna kommer att minska. Den ökande överlevnaden resulterar i att fler når höga åldrar vilket i sig leder till en ökad befolkning och därmed till fler framtida hushåll.

Prognoser är alltid förenade med ett visst mått av osäkerhet. Det gäller inte minst befolkningsframskrivningar där migrationen är särskilt svår att förutse både på kort och på lång sikt. In- och utvandringen till och från Sverige har varierat kraftigt mellan åren och beror bland annat på den ekonomiska konjunkturen, näringslivets globalisering, oron i världen och svensk invandringspolitik. Migrationen till och från Sverige beror också på situationen och konjunkturen i andra länder och vilken invandringspolitik andra länder har.

I figur 2 framgår de årliga befolkningsförändringarna under perioden 2018-2025 uppdelade på de olika komponenterna.

Figur 2. Prognostiserade årliga befolkningsförändringar 2018-2025

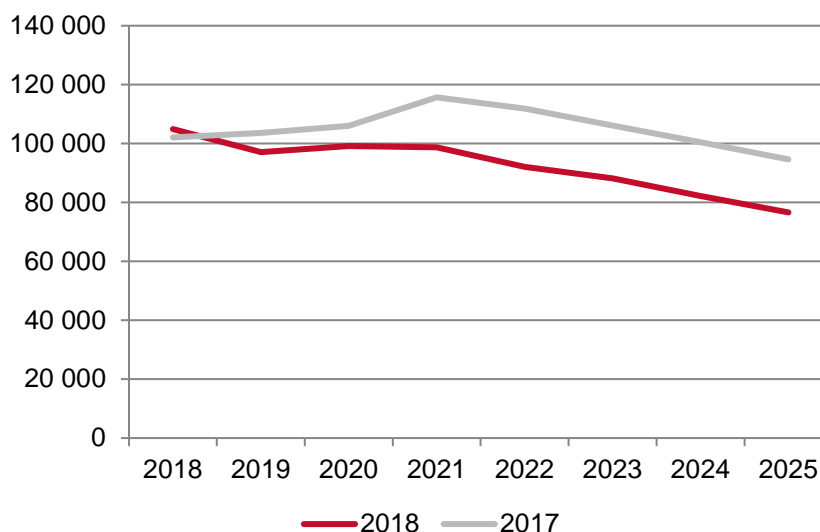


Källa: SCB (2018)

Som framgår i figur 2 förväntas befolkningsökningen vara som störst i inledningen av perioden för att därefter minska. Sedan 2014 har befolkningen ökat med mer än 100 000 per år, och enligt prognosen kommer befolkningen fortsätta öka med över 100 000 även 2018 men därefter ligga strax under i några år för att 2025 vara drygt 76 000. Antalet födda förväntas överstiga antalet döda över hela perioden, men det är nettomigrationen som är den största förklaringen till befolkningsökningen under perioden.

Nettoinvandringen förväntas de kommande åren bli lägre jämfört med nivåerna under 2016 och 2017, men högre än under 1970–2010. I samband med upphörandet av den tillfälliga asyllagen 2019, som infördes 2016, förväntas en ökad asyl- och tillhörande anhöriginvandring under ett antal år. Även utvandringen beräknas stiga något. Totalt sett förväntas nettomigrationen vara 505 000 personer under perioden 2018-2025. Nettomigrationen är också mest relevant ur ett byggbehovsperspektiv under en åttaårig tidshorisont även om naturligtvis antalet döda under perioden också påverkar bostadsbehovet. I figur 3 jämförs befolkningsförändringarna enligt den senaste prognosen med den föregående.

Figur 3. Årliga befolkningsförändringar jämfört med föregående prognos



Källa: SCB (2017; 2018)

I figur 3 framgår att den nya befolkningsprognosen innebär en nedskrivning av den framtida folkmängden och att denna framför allt beror på att ökningstakten under åren efter 2020 förväntas vara lägre nu än vad SCB prognostiserade för ett år sedan. Totalt sett handlar det om 9 000 personer färre 2020 och 100 000 till 2025. Dock beror den minskade befolknings-tillväxten till stor del på lägre observerad och prognostiserad fruktsamhet, något som inte påverkar bostadsbehovet på kort sikt. Följaktligen så utgörs den förväntade minskade befolkningsökningen framför allt av färre antal barn än vad som antogs i förra årets prognos. Faktum är att befolkningsprognosen för den vuxna befolkningen (+ 20 år) antas vara 16 500 fler 2020 men 15 500 färre 2025. Den nya befolkningsprognosen inverkan på det framtida byggbehovet är således mindre än vad som i förstone kan förväntas från figur 3 ovan.

SCB betonar dock den stora osäkerhet som befolkningsprognosen är för- enad med.¹⁵ De framtida antagandena om migrationen är mycket osäkra, både på kort och på lång sikt. Det är högst troligt att nivån kommer att variera i framtiden, men var i tiden dessa toppar kommer att inträffa är omöjligt att förutse. Nivån är ett medelvärde som antalet invandrare kommer att variera omkring. Invandringen förväntas fortsätta påverkas av konflikter och politisk instabilitet i omvärlden men även av att människor som söker sig till Sverige av andra anledningar ökar. Då befolkningsprognoser är centrala i Boverkets prognoser över det framtida behovet av nya

¹⁵ Även Migrationsverket framhåller detta i sina prognoser över antalet asylsökande och gör sedan hösten 2015 inte längre prognoser utan tar fram olika scenarier.

bostäder följer att även dessa prognoser är förenade med en hög grad av osäkerhet och därför också bör ses som beräkningar eller möjliga scenarier under vissa antaganden och inte som förutsägelser om framtiden.

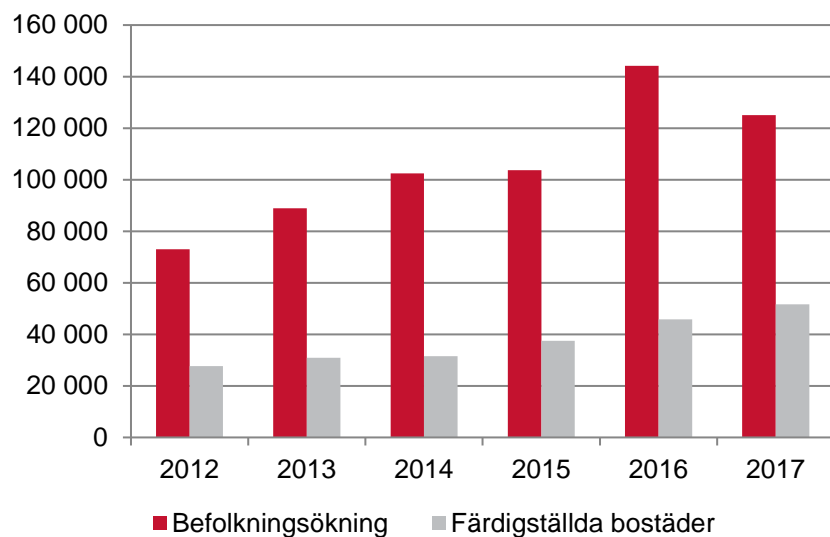
Sammanfattningsvis innebär utvecklingen sedan föregående befolkningsprognos:

- Folkmängden 2017 blev drygt 1 000 fler än vad SCB prognostiserade att den skulle bli i april 2017.
- Folkmängden 2020 prognostiseras nu till 9 000 färre, men den vuxna befolkningen till 16 500 fler, än i förra årets prognos.
- Folkmängden 2025 prognostiseras nu till 100 000 färre än i förra årets prognos varav 15 500 är 20 år eller äldre.

Byggbehovsprognos 2018-2025

I prognosen över behovet av nya bostäder till 2025 ingår det latent byggbehov som uppstått genom att antalet färdigställda bostäder inte svarat mot behoven sedan 2012. I figur 4 framgår byggandets och befolkningens utveckling under åren 2012-2017.

Figur 4. Antal färdigställda bostäder och befolkningsökning 2012-2017



Källa: SCB

Under sexårsperioden 2012-2017 färdigställdes 225 100 bostäder.¹⁶ Under samma tid ökade befolkningen med 637 400 varav 474 500 var 20 år eller äldre. Det framgår i figur 4 att det latent byggbehovet fortsatt att öka under 2017 och som framgick av figur 3 innebär den nya befolkningsprognosen en minskning av befolkningen både fram till 2020 och till 2025 jämfört med SCB:s föregående prognos från 2017. Enligt den senaste prognosen kommer folkmängden uppgå till 10 859 000 personer

¹⁶ Antalet färdigställda bostäder är summan av nyproduktion och nettotillskott genom ombyggnad. Detta stämmer inte helt överens med den statistik som SCB publicerar över bostadsbeståndets utveckling. Så här skriver SCB angående bostadsbeståndsstatisiken: "Skillnaden i bostadsbeståndet mellan två år utgörs inte enbart av nyproduktion av bostäder. Bostadsbeståndet är en registerprodukt som bygger på uppgifterna i lägenhetsregistret. Registret uppdateras av kommunerna som ansvarar för ajourhållningen med hjälp av information från landets fastighetsägare. Både nyproducerade och existerande lägenheter, vilka tidigare utgjort bortfall i registret, registreras löpande. Därutöver sker rättningar och kompletteringar av tidigare felaktiga uppgifter samt till följd av att det befintliga beståndet förändras, t.ex. genom ombyggnad och rivning. Dessutom förekommer en viss eftersläpning i registreringen av nybyggda lägenheter, framför allt senaste året." Under 2017 ökade bostadsbeståndet med ca 12 000 fler lägenheter än vad som tillkom genom ny- och netto ombyggnad. Dessa bostäder utgör således inget nytillskott som kan utnyttjas för nytillkomna behov.

2025 vilket innebär en befolkningsökning på 738 800 på åtta år eller 92 350 årligen i genomsnitt. Under hela perioden 2012-2017 färdigställdes drygt 0,35 bostäder per ny invånare. Under 2017 motsvarade byggandet drygt 0,41 bostäder per ny invånare vilket är det högsta färdigställandet relativt befolkningsökningen under sexårsperioden.

Nu har vi redovisat de förändrade förutsättningarna sedan förra prognosen och i tabell 1 presenteras resultaten av Boverkets nya reviderade byggbehovsprognos.

Tabell 1. Boverkets reviderade byggbehovsprognos 2018-2025

Tidsperiod	Årligt behov	Förändring
2018-2025	66 900	+ 200
2018-2020	93 000	+ 12 500
2021-2025	51 200	- 4 400

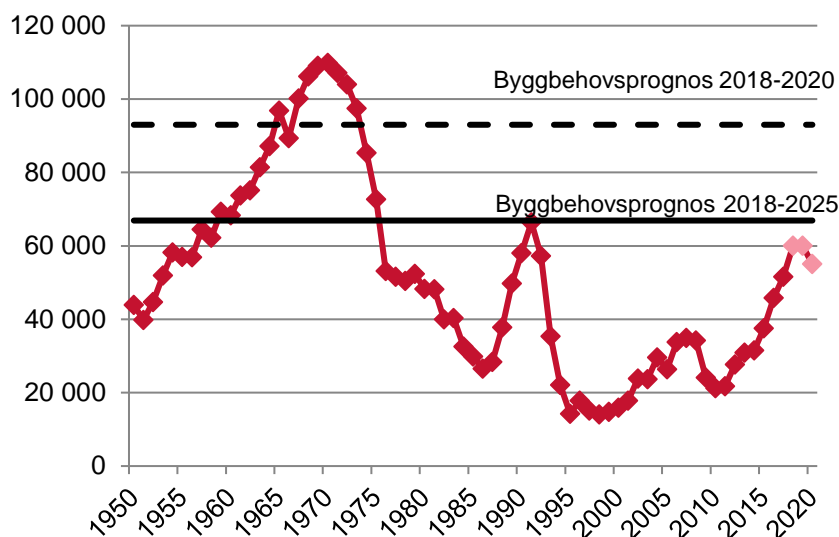
Orsaken till de justerade prognossiffrorna är således dels befolkningsutvecklingen under förra året och det byggande som skedde under 2017 och dels den nedskrivna befolkningsprognosen. Som framgick i kapitlet om den nya befolkningsprognosen har SCB skrivit ner totalbefolkningen till 2025 även om majoriteten i nedskrivningen är orsakad av ett förväntat lägre barnafödande. Detta leder till ett lägre förväntat antal hushåll 2025 än i vår tidigare prognos vilket medför ett lägre förväntat behov av nya bostäder. Att det latent behovet ökade under 2017 trots att färdigställandet ökade jämfört med 2016, drar dock upp det årliga behovet vilket leder till ett marginellt ökat behov av bostäder totalt sett över hela perioden.

Den väsentliga förändringen i Boverkets nya prognos jämfört med föregående handlar i stället om behovets fördelning över prognosperioden. Den kraftiga ökningen under den första perioden fram t.o.m. 2020 har tre orsaker. För det första förväntas befolkningen över 20 år öka vilket medför fler hushåll. För det andra är det totala latent behovet större nu än förra året. Den tredje och viktigaste orsaken är dock att det latent behovet nu ska kompenseras för på tre i stället för fyra år då vi nu befinner oss ett år närmare 2020.

När det gäller prognosperioden 2021-2025 ter sig byggbehovet tämligen modest ut i jämförelse med föregående period, men då ska erinras att detta är samma nivå som färdigställdes förra året vilken i sin tur var den högsta produktionsnivån sedan 1992 (se figur 5). Dessutom gäller dessa behovsnivåer under förutsättning att färdigställandet under åren dessför-

innan dels motsvarar befolkningsutvecklingen och dels återställer balansen i form av det latent behovet som uppstått under perioden 2012-2017. I figur 5 sätts den nya prognosen in i ett historiskt perspektiv.

Figur 5. Färdigställda bostäder 1950-2020 (prognos 2018-2020) och byggbehovsprognos



Källa: SCB och Boverket (2018a)

Framför allt tre saker i figur 5 är värda att notera. För det första att de byggbehovsvolymer det här handlar om – de har inte producerats i Sverige sedan miljonprogrammets dagar och volymerna är helt andra än de som producerats i Sverige de senaste decennierna. För det andra är det väl känt att byggbranschen är en mycket konjunkturkänslig bransch vilket framgår av ryckigheten i produktionskurvan. Denna omständighet innebär således också en utmaning då det förestående byggbehovet inte bara är stort utan dessutom gäller över en längre tidsperiod. Detta är väsentligt att ha i åtanke när prognosen över antalet färdigställda bostäder 2018-2020 betraktas och relateras till det långsiktiga genomsnittliga behovet. Det tredje och mest väsentliga att uppmärksamma är dock avståndet mellan produktionskurvan och det framtida behovet.¹⁷ Effekterna av det latent behovet som uppstått efter 2012 i form av bostadsbrist och trångboddhet är väl synliga.¹⁸ Enligt Boverkets senaste prognos över antalet

¹⁷ 2017 färdigställdes nästan 51 500 bostäder. Det motsvarar en dryg procent av det befintliga bostadsbeståndet vilket är den nivå byggbranschen tidigare lyft fram som den volym som behövs för att bibehålla det befintliga bostadsbeståndet. Till denna volym ska då läggas det behov som uppstår då befolkningen växer.

¹⁸ Enligt Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät uppger 243 av de 288 kommuner som besvarade enkäten att de har brist på bostäder. I dessa kommuner bor ca 93 procent av rikets totala befolkning. Många kommuner räknar med en förbättrad situation de närmste

färdigställda bostäder kommer 175 000 nya bostäder att tillkomma under 2018-2020 att jämföra med byggbehovet om 93 000 årligen under samma period. Denna diskrepans innebär att dagens problem riskerar att öka ytterligare.¹⁹

åren men nästan sju av tio kommuner uppger att de inte tror att de kommer att ha balans på bostadsmarknaden om tre år (Boverket, 2018b).

¹⁹ Bostadsproduktionens kontinuerliga uppgång sedan finanskrisen 2009 är ändock värd att notera. För inte länge sedan förekom uppfattningen att 40 000 bostäder om året utgjorde taket för det möjliga när det gäller bostadsproduktion i Sverige.

Reflektioner och kommentarer

Byggbehovet i Sverige under de närmaste åren är historiskt högt pga. den förväntat höga befolkningstillväxten. Samtidigt kan osäkerheten i befolkningsprognosen inte nog betonas.²⁰ Befolkningen kan således komma att öka både mer eller mindre framöver än vad som varit utgångspunkten i Boverkets prognos över behovet av nya bostäder. Sambandet är mycket starkt så skulle befolkningen visa sig bli mindre än befolkningsprognosen indikerar – följer att behovet av nya bostäder framöver blir lägre än prognostiserats. Ökar befolkningen däremot mer, ökar således behovet av fler bostäder. Osäkerheten gäller framför allt på några års sikt då säkerheten i behovsprognosen för de par närmaste åren får bedömas som relativt hög. Det beror på att vi vet vad som redan har hänt och har en bra bild över vad som kommer att hända de allra närmaste åren. Det latent bostadsbehovet är ett faktum (se figur 4) och den förväntade befolkningsökningen i år och nästa år beror i hög grad på de asylsökande som redan finns i landet och som kommer beviljas asyl den närmaste tiden även om det finns osäkerhet inblandad även i denna process. Att det finns ett stort behov av nya bostäder i Sverige de allra närmaste åren får således betraktas som säkert. Det finns även andra osäkerhetsfaktorer än befolkningsutvecklingen framöver som kan komma att påverka behovet av nya bostäder och i kapitel 7 i Boverket (2015a) ägnas stort utrymme åt att diskutera ett antal sådana faktorer och till att betona hur en byggbehovsprognos ska bedömas och att försiktighet måste iaktas i tolkningen av resultaten vilket också är en av slutsatserna i Boverket (2016d). I det följande ska ett par för resultaten viktiga aspekter diskuteras lite utförligare – den stora invandringen och det idag befintliga bostadsbeståndet - och hur detta påverkar hur det förestående behovet ska ses.

Två aspekter sammanhängande med invandringen måste ses som särskilt osäkra och avgörande för hur vi ska se på det förestående byggbehovet i landet på kort och på längre sikt. Den ena handlar om hushållsbildningsmönstret och den andra om bosättningsmönstret över tid. Om vi börjar med hushållsbildningsmönstret kan konstateras att Boverkets prognosmodell utgår ifrån att de nyanländas hushållsbildningsmönster inte avviker ifrån det som gäller i riket i övrigt. Det innebär att om de nyanländas hushållsbildning framöver skulle avvika från riksgenomsnittet kan prognosmodellen komma att överskatta eller underskatta det framtida hushållsantalet och därmed det framtida behovet av nya bostäder. Det

²⁰ I det regeringsuppdrag Boverket redovisade vid årsskiftet 2016 ingick en enkel uppföljning av befolkningsprognosernas faktiska utfall – se sid.21-29 i Boverket (2016d).

som framför allt skulle spela roll här är om andelen singelhushåll ser anorlunda ut eller om tidpunkten för när unga lämnar föräldrahemmet för att bilda ett eget hushåll avviker från riksgenomsnittet. Skulle andelen singelhushåll vara lägre hos de nyanlända och skulle åldern för när unga lämnar föräldrahemmet vara högre än vad som gäller i riket i genomsnitt innebär det att vi överskattar antalet hushåll i framtiden och därigenom det framtida byggbehovet.

När det gäller de allra närmaste åren kan vi däremot vara ganska säkra på att vi underskattar bostadsbehovet men att det på litet längre sikt sannolikt kan komma att jämnas ut även om förutsättningarna för detta kan komma att förändras. Detta beror på att vi i beräkningarna av antalet hushåll använder de hushållskvoter som gäller i riket i genomsnitt samtidigt som många asylsökande är ensamkommande. Det innebär att vi kortsiktigt får en underskattning av antalet hushåll och därmed även av bostadsbehovet något som dock på något års sikt jämnas ut genom den anhöriginvandring som normalt följer även om den tillfälliga lagstiftningen på området innebär en avvikelse från vad som tidigare gällt. Denna underskattning av behovet på kort sikt blir större ju högre andelen ensamkommande är och desto fler som är unga personer.²¹ Som tidigare nämnts får dessutom säkerheten bedömas vara högre periodens inledande år.

Även nyanländas bosättningsmönster kan spela roll för det framtida bostadsbehovet – både totalt i riket och framför allt regionalt. Prognosen är på relativt lång sikt – åtta år – men bostädernas livslängd är betydligt längre än så. Med tanke på den kraftiga befolkningsökning Sverige står inför och att denna i hög grad utgörs av ett högt migrationsnetto, reser det särskilda frågor då det handlar om mycket stora infrastrukturinvesteringar som blir beständiga under lång tid framöver. Varje asylsökandes historia är unik vilket medför att generaliserbarheten i detta sammanhang är begränsad, men den dokumenterade kunskapen om nyanländas bosättningsmönster i Sverige är relativt knapphändig och innebär en stor osäkerhet i bostadsplaneringssammanhang.²²

Ur ett lokalt eller regionalt perspektiv handlar det om hur bosättningsmönstret ser ut på kort och medellång sikt efter att de asylsökande har beviljats asyl och blivit folkbokförda i Sverige – var hamnar de som nyanlända och hur länge blir de kvar där och var bosätter de sig sedan? För den lokala/regionala bostadsplaneringen är dessa helt avgörande frågor.

²¹ Migrationsverket har tidigare använt en hushållsstorlek på 1,4–1,5 personer per bostad i sina beräkningar av bostadsbehov för nyanlända – att jämföra med riksgenomsnittet på 2,2 personer per bostad.

²² SCB har dock publicerat ett par intressanta studier på området – se SCB (2016b; 2016c).

Ur ett nationellt och naturligtvis också regionalt perspektiv är även den mer långsiktiga utvecklingen av mycket stor betydelse ur planerings-sammanhang – inte minst när det gäller bostäder. Det stora bostadsbehov som gäller nu och den närmaste tiden – hur beständigt är det om säg 20 eller 30 år? Frågan är naturligtvis omöjlig att svara på idag och SCB har i sina långsiktiga befolkningsprognoser antaganden om återvändningsgrad hos de som invandrar till Sverige, men då varje händelse i sig är unik och då immigrationen är på historiskt höga nivåer, innebär detta en stor osäkerhet i hur dagens bostadsbehov ska ses i ett längre tidsperspektiv. Osäkerheten när det gäller framför allt immigrationen både vad gäller dess storlek nationellt och inte minst fördelningen regionalt, medför, tillsammans med rent metodmässiga svårigheter, att det är osedvanligt vanskligt att i dagsläget göra lokala eller regionala prognoser över befolkningens utveckling framöver. Detta medför i sin tur stora svårigheter att göra regionala byggbehovsprognoser.

Trots att behovet av nya bostäder är mycket stort under de närmaste åren, kommer vi även i framtiden i hög grad att bo i de bostäder som redan är byggda, dvs. i det befintliga bostadsbeståndet. Det är därför avgörande för vårt framtida bostadsbehov att det befintliga bostadsbeståndet vid behov underhålls och renoveras så att det även i framtiden kan fortsätta att nyttjas. I byggbehovsprognosen ingår ett visst ersättningsbyggande i framtiden pga. förväntade rivningar men detta är förhållandevis lågt så det är avgörande för de framtida behoven att befintligt bestånd tas om hand vilket naturligtvis också fordrar resurser för ombyggnad, renoveringar och reparationer.²³ Inte minst den så kallade miljonprogramsbyggelsen kommer framöver att fordra stora resurser därvidlag. Skulle nödvändigt underhåll av befintligt bostadsbestånd inte ske i tillräcklig omfattning skulle detta naturligtvis ytterligare öka de framtida behoven av nya bostäder så vikten av underhåll kan inte nog betonas. I sammanhanget förtjänar också påtalas vikten av att bostadsbeståndet inte bara renoveras och underhålls utan även att så sker på ett sådant sätt att de boende även efteråt har möjlighet att bo kvar i sina bostäder så att s.k. renovering inte blir resultatet.²⁴ Det är således viktigt att fokus inte enbart blir på att bygga nytt utan också på att ta hand om de bostäder som redan finns. Det är också väsentligt att dessa bostäder utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt och att olika typer av inlåsnings undviks så att människor får möjlighet att anpassa sitt boende utefter förändringar i li-

²³ Förväntat antal rivningar för att beakta behovet av ersättningsbyggande som används i Boverkets prognosmodell är säkert, inte minst med dagens låga rivningsnivåer i beaktande, väldigt lågt räknat på lång sikt då deprecieringsgraden sannolikt är betydligt högre.

²⁴ I Boverket (2014) studeras de flyttningar som blir resultatet av omfattande renoveringar.

vets olika skeenden. Men möjligheten att utnyttja det befintliga beståndet effektivt förbättras också genom ökad nyproduktion.

Det finns således stor anledning att samtidigt fokusera både på att producera nya bostäder och på att ta hand om det befintliga bostadsbeståndet och utnyttja det så effektivt som möjligt. Det befintliga beståndet kan dock inte, annat än marginellt och kortsiktigt, utnyttjas för att lösa det stora nya kvantitativa behov av bostäder vi står inför i framtiden då befolkningen förväntas öka med närmare en miljon människor det närmaste decenniet samtidigt som antalet tomma bostäder 2017 var knappt 19 000 totalt i hela riket med mindre än att trångboddheten skulle fortsätta att öka kraftigt.²⁵

När det gäller det befintliga beståndet kan också nämnas att det latent behov som ingår i Boverkets prognos utgår från bostadsbyggandet 2012 men redan då fanns tecken på trångboddhet och brist på bostäder orsakad av ett lågt byggande i förhållande till befolkningsutvecklingen åren dess för innan.²⁶ Skulle även ett sådant latent behov beaktas skulle således byggbehovet framöver öka ytterligare.

²⁵ Ser man bara till antalet tomma bostäder som var lediga för omedelbar inflyttning var det en tredjedel – ca 6 400 bostäder.

²⁶ Denna obalans startade 2006 – se Boverket (2016d).

Slutsatser och utmaningar

Några av de viktigaste slutsatserna som kan dras utifrån dagens bostadsmarknadsläge och det som idag kan prognostiseras om framtiden är följande:

- Behovet av nya bostäder framöver är mycket stort, inte minst under de allra närmaste åren. De närmaste tre åren behöver nästan ett nytt Uppsala eller alternativt ett drygt Linköping uppföras varje år.²⁷ Det handlar således om volymer som inte varit aktuella i Sverige sedan miljonprogrammets dagar.
- Även om behoven är som allra störst de närmaste åren, handlar det om stora behov under lång tid varför en varierad och uthållig produktion som präglas av långsiktighet fordras.
- Bostadsbyggandet har ökat de senaste åren och antalet färdigställda bostäder fortsätter enligt prognoserna att öka under innevarande år, men fortfarande håller byggandet inte jämna steg med befolkningsutvecklingen. Det får konsekvenser i form av bl.a. bostadsbrist och ökad trångboddhet som drabbar både individ och samhälle. Så länge denna obalans kvarstår ökar det latent behovet vilket medför att problemen tilltar och de erforderliga volymerna som krävs för att återställa balansen ökar successivt.
- De olika åtgärder som vidtagits på senare tid för att underlätta bostadsbyggandet och den ökade medvetenheten om problemen som präglat bostadsmarknaden har säkert haft viss effekt, men huvudförklaringen till de senaste årens högre produktionsvolymer är de ekonomiska förutsättningarna och den högkonjunktur vi fortfarande befinner oss i. Tecknen på en vikande efterfrågan i de marknadssegment där en stor del av de senaste årens bostadsbyggande varit inriktat är också tydliga vilket gett effekt i påbörjandestatistiken. När den ekonomiska konjunkturen framöver viker nedåt riskerar vi också att få en ytterligare fallande bostadsproduktion.
- En prognos ska alltid tolkas med försiktighet. En långsiktig befolkningsprognos i dagens osäkra läge måste tolkas med särskild försiktighet vilket också gäller en byggbehovsprognos där befolkningsprognosen är central. Osäkerheten får dock bedömas som mindre på kort

²⁷ Byggbehovet 2018-2020 beräknas till 93 000 bostäder årligen. Enligt SCB fanns det 108 600 bostäder i Uppsala 2017 medan det i Linköping fanns 79 400.

sikt. En annan osäkerhetsfaktor utgörs av det faktum att de framtida befolkningsökningarna till hög grad härstammar från ett förväntat stort migrationsnetto. Migrationen är den faktor som är svårast att prognostisera och dessutom politiskt påverkbar, samtidigt som den har störst effekt på byggbehovet. Bristen på kunskap om de nyanländas hushållsbildnings- och bosättningsmönster innebär en osäkerhet i sig av stor betydelse i bostadsplaneringssammanhang.

- Samtidigt som produktionen av nya bostäder är central för att möta framtida befolkningstillväxt, kommer vi även i framtiden att till övervägande del bo i bostäder som redan existerar idag. Det är därför viktigt att befintligt bostadsbestånd underhålls så att det inte blir obsolet och att det totala bostadsbeståndet nyttjas effektivt, vilket också underlättas genom ökad nyproduktion.

Dagens situation och framtidens scenarier ställer således samhället inför stora utmaningar idag och för en lång tid framöver. Några av de främsta och största av dessa utmaningar avslutar rapporten i det följande.

För det första innebär det stora behovet av nya bostäder och de stora volymer det handlar om och dessutom under lång tid att branschen behöver ställa om från de 25 000-30 000 bostäder årligen som producerades för en handfull år sedan till ungefär tre gånger så mycket framöver. Detta är en omställning som kommit en bit på väg men som tar tid och som både handlar om resurser i form av kompetens och resurser i övrigt, men också om själva produktionsprocessen och bostadsvaran i sig då det nu handlar om helt andra volymer än tidigare. Signaler om kompetens- och resursbrister har också lyfts av branschen vid ett flertal tillfällen under senare tid.

För det andra är det en ekonomisk och finansiell utmaning då bostäder på en marknad inte produceras i förhållande till behoven utan för efterfrågan och således inte kommer att uppföras om de behövda bostäderna inte också kan efterfrågas på marknaden till där gällande pris- och kostnadslägen. Denna utmaning förstärks också genom att en stor andel av den framtida förväntade hushållstillväxten sker i grupper där de ekonomiska förutsättningarna många gånger är begränsade. Även om dessa grupper inte behöver få sitt bostadsbehov tillgodosett direkt i nyproduktionen ställer det i så fall krav på väl fungerande flyttkedjor som genererar bostäder som sedan kan efterfrågas. Ett implicit antagande i beräkningarna är ju att den produktion som sker faktiskt minskar de kvantitativa byggbehoven i motsvarande omfattning och att bostäder kommer de behövande hushållen till del, direkt eller indirekt genom flyttkedjor. Om detta inte är fallet

minskas inte behoven och i förlängningen kan det paradoxalt nog leda till tomma bostäder.²⁸ Att denna utmaning är reell har framgått med all önskvärd tydlighet genom den senaste tidens utveckling, framför allt på de hetare bostadsmarknaderna.

En tredje utmaning ligger i att nya bostäder i de volymer det här handlar om, ställer höga krav på en väl fungerande infrastruktur för att bostäderna ska fylla sin funktion och också bli attraktiva att bygga och sedan bo i. I många fall kommer det att ställa krav på en infrastrukturutbyggnad då många bostäder sannolikt behöver byggas i exploateringsområden och även i annat fall handlar det om infrastrukturinvesteringar i form av t.ex. skolor och annan service som måste dimensioneras för att klara en högre efterfrågan. Möjligheterna att bygga nya bostäder förbättras av en ökad infrastrukturutbyggnad samtidigt som det konkurrerar om samma resurser.

En fjärde utmaning ligger i den förväntade befolkningsutvecklingen som inte bara innebär att vi blir fler utan att vi också blir äldre. Det medför i sig fler hushåll och därigenom ett större behov av bostäder men just att antalet äldre hushåll ökar kraftigt framöver medför också att bostadsbeståndet kan behöva anpassas efter dessa förutsättningar. Den 31 december 2017 var antalet personer över 80 år 512 670, vilket motsvarar 5,1 procent av Sveriges befolkning. Denna åldersgrupp förväntas öka, särskilt efter 2021, och 2025 antas antalet personer som är 80 år och äldre ha ökat med 155 000 personer - en ökning med 30 procent, och utgör då sex procent av landets befolkning. Enligt den senaste bostadsmarknadsenkäten bedömde totalt 116 kommuner att de har ett underskott på särskilda boendeformer för äldre. Underskottet har spridits från att mestadels ha förekommit i storstadsregioner till att nu finnas bland samtliga kommuntyper (Boverket, 2018b). I regioner där behovet av nya bostäder i övrigt är stort kan denna utmaning kanske hanteras genom en anpassning av nyproduktionen men i regioner som i övrigt inte präglas av någon större befolkningstillväxt kan det bli nödvändigt med en anpassning genom ombyggnation men kanske också genom viss nyproduktion för att bostadsutbudet även i framtiden ska svara mot de kvalitativa behov som finns.

Ytterligare en utmaning som också konkurrerar om begränsade resurser handlar om att samtidigt som nya bostäder behöver byggas så måste de befintliga bostäderna tas om hand så att bostadsstocken inte blir obsolet. Inte minst de bostäder som uppfördes under miljonprogrammet står inför

²⁸ Området är ett bra exempel på där mer empirisk och evidensbaserad kunskap behövs vilket lyfts för bostadsmarknaden i gemen i Boverket (2015c) och Kalbro och Lind (2017).

stora renoverings- och underhållsbehov vilket kommer att ta resurser i anspråk. Samtidigt är det nödvändigt för att det befintliga bostadsbeståndet även i framtiden ska kunna användas då det i annat fall ytterligare skulle öka nybyggnadsbehoven. Det är också väsentligt för en väl fungerande bostadsmarknad att rörligheten i beståndet inte hämmas så att befintliga bostäder kan utnyttjas effektivt vilket också kommer att underlättas genom ökad nyproduktion.

Avslutningsvis består en utmaning i att samtidigt som läget är allvarligt och behoven akuta behöver dessa kortsiktiga åtgärder harmoniera med de mer långsiktiga och strukturella behov av åtgärder som svensk bostadsmarknad står inför för att vi ska få en långsiktig väl fungerande bostadsmarknad framöver.²⁹ Denna utmaning innebär samtidigt en möjlighet till långsiktigt hållbara lösningar anpassade till dagens och morgondagens villkor på bostadsmarknaden och i samhället i övrigt. De akuta och mer långsiktiga problemen innebär en ökad komplexitet men samtidigt en möjlighet att inte lappa och laga utan att ta tillfället i akt och nu ställa de fundamentala, strategiska och långsiktiga frågorna och anpassa bostadsmarknadens funktionssätt efter den nya tidens moderna förutsättningar.

Samtidigt som utmaningarna är flera och stora och gäller på både kort och lång sikt är det väsentligt att uppmärksamma de risker som finns med en högre bostadsproduktion och en het bostadsmarknad. Den första risken sammanhänger med produktionens inriktning. Då byggandet sker på marknadens villkor kommer de bostäder som produceras också att vara av den kvalitet och i de lägen där de också efterfrågas vilket i sig minskar risken för en situation med överutbud av bostäder som på 1990-talet (se Rönnberg, 2002). När det gäller byggbehovets regionala fördelning har vi tidigare i rapporten pekat på den utmaning som nyanländas första etablering på bostadsmarknaden kan innebära regionalt/lokalt sett över tid. Där finns en risk för att uppkomna bostadsbehov på en regional marknad avtar efter något år om nyanlända väljer att inte bo kvar utan flytta till andra regioner. En annan risk med den hittillsvarande produktionsinriktningen är om utbudet inte är tillräckligt diversifierat så kan det få till effekt att om efterfrågan i dessa segment börjar mattas av så kan produktionsvolymen riskera att falla. En sjunkande efterfrågan kommer marknaden att anpassa sig till även om det på vissa lokala marknader kan leda till ett överutbud och viss vakansgrad i det nya beståndet men den största risken

²⁹ Ett sådant arbete handlar delvis om behovet av ny kunskap och Boverket har i ett tidigare regeringsuppdrag redogjort för myndighetens syn på de kunskapsbehov som är av störst strategisk betydelse inom myndighetens verksamhetsområden, däribland området Fungerande bostadsmarknad (se Boverket, 2015c). För närvarande pågår också mycket relevant arbete inom detta område, både inom branschen och inom akademien – se t.ex. Bostad 2030.

är för de hushåll som står i behov av en bostad och riskerar förbli ”outsiders” om inte produktionsinriktningen är tillräckligt diversifierad. En förutsättning för att bostadsbehoven ska tillfredsställas är ju att en ökad produktion kommer de nya tillkommande hushållen till del om inte direkt så indirekt. Denna risk kan väl nu sägas vara realiserad och spegla hur åtminstone en del lokala och regionala bostadsmarknader i dagsläget kan karaktäriseras.

Det finns ytterligare ett par riskfaktorer som sammanhänger med den heta bostadsmarknaden och att bostadsproduktionen gått för högtryck. I dylika situationer brukar det inte dröja alltför länge innan olika resursbrister gör sig gällande vilket redan nu på flera håll också är fallet. Det innebär begränsningar för ytterligare volymökningar, i synnerhet på kort sikt. En annan risk med en snabbt ökande byggtakt är risken för framtida kvalitetsbrister liksom för byggfel och byggsador. På heta marknader finns alltid risken att priset drivs upp och att kvaliteten blir lidande. I takt med att nya och fler aktörer kommer in på marknaden finns också risken för att kortsiktighet leder till felbedömningar som på sikt kan leda till tomma bostäder. Detta måste bedömas som en relevant risk som måste följas och studeras.

De utmaningar och möjliga risker som lyfts i detta avsnitt är generella och väl värda att uppmärksamma. Men ska man ta utgångspunkt i utvecklingen på svensk bostadsmarknad sedan i höstas kan problemläget och den mest angelägna och akuta utmaningen sammanfattas i ett par korta punkter som får avsluta rapporten.

- Efterfrågan viker inom det övre marknadssegmentet dit mycket av nyproduktionen hittills varit inriktad. Många av de människor som idag och framöver behöver en bostad saknar ekonomiska resurser för att köpa eller hyra en bostad till nu rådande priser.
- Om behovet ska kunna tillgodoses framöver, måste byggvolymererna hållas uppe och byggandet riktas till segmenten längre ned på efterfrågekurvan för att hushåll med begränsade resurser ska få möjlighet att efterfråga och skaffa en bostad.

Referenser

- Barker, K. (2004). *Review of Housing Supply - Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs. Final Report - Recommendations*. HMSO, Norwich.
- Bengtsson, B. (1992). *Bostadsbrist – på marknaden och i politiken*. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.
- Bostad 2030, <http://bostad2030.se>
- Boverket (1995), *Regional efterfrågeanalys*, Rapport 1995:9, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (1996), *Efterfrågan på bostäder i landets regioner 1996-2010*, Rapport 1996:3, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2000), *Bostadsbyggande i tillväxtregionerna – möjligheter och hinder*, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2002), *Bostadsmarknaden i Skåne – behov, strategier och utvecklingsmöjligheter*, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2004), *Efterfrågeanalys för bostäder i Stockholm-Mälarenregionen*, i Boverket: *Bo lokalt – planera regionalt!*, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2007), *Regional byggbehovsanalys 2003-2020 – en resultatrapport*, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2014), *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar*, Rapport 2014:34, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2015a), *Behov av bostadsbyggande – Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025*, Rapport 2015:18, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2015b), <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/reviderad-prognos-for-byggbehovet-av-bostader/>.
- Boverket (2015c), *Kunskapsbehov – stöd till regeringens arbete med forskning och innovation*, Rapport 2015:22, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2016a), *Who benefits from more housing?*, Rapport 2016:12, Boverket, Karlskrona.

- Boverket (2016b), *Housing internal migration and economic growth in Sweden*, Rapport 2016:13, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2016c), *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025*, Rapport 2016:18, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2016d), *En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet*, Rapport 2016:32, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2017), *Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*, Rapport 2017:17, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2018a), *Boverkets indikatorer nr.1*, juni 2018, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2018b), *Bostadsmarknadsenkäten 2018*, maj 2018, Boverket, Karlskrona.
- Cornwall Local Plan (2013). *Housing Backlog and Shortfall*.
- Dir. 2017:12, *Kommunal planering för bostäder*, Näringsdepartementet.
- Dir. 2017:85, *Tilläggsdirektiv till Utredningen Kommunal planering för bostäder (N 2017:04)*, Näringsdepartementet.
- Kalbro, T och Lind, H (2017), *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*. Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi 2017:2.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2015), *Bostadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande i Västra Götalands län*, Rapport 2015:53.
- Nationalencyklopedin (2018). prognos.
[<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/prognos>] (2018-06-15).
- Rönnerberg, M. (2002). *Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 2002:9, Fritzes offentliga publikationer.
- SCB (2015), *Sveriges framtida befolkning 2015-2060*, BE 51 - Demografiska rapporter, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB (2016a), *Sveriges framtida befolkning 2016-2060*, Statistiska meddelanden BE 18 SM 1601, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (2016b), *Från Finland till Afghanistan – invandring och utvandring för födda i olika länder sedan 1970*, Demografiska rapporter 2016:1, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (2016c), *Integration – flyktingars flyttmönster i Sverige*, Integration Rapport 10, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (2017), *Sveriges framtida befolkning 2017-2060*, BE 18 SM 1701, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (2018), *Sveriges framtida befolkning 2018-2070*, Demografiska rapporter 2018:1, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SOU 2017:73, *En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet*, Delbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder.

SOU 2018:35, *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*, Slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder.

Stockholms läns landsting (2012), *Regional bedömning av behovet av nya bostäder i Stockholmsregionen fram till 2030*.

Stockholms läns landsting (2015), *Bostadsmarknaden – en komplex väg från teori till praktik*, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen.

Tillväxtanalys (2015), *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, PM 2015:22, Tillväxtanalys.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se