



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

RAPPORT 2016:32



# En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet



# En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet

Titel: En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet  
Rapportnummer: 2016:32  
Utgivare: Boverket, december, 2016  
Upplaga: 1  
Tryck: Boverket internt  
ISBN tryck: 978-91-7563-427-2  
ISBN pdf: 978-91-7563-428-9  
Sökord: Bostadsbyggnadsbehov, metod, beräkningar, analyser, bedömningar, begrepp, definitioner  
Diarienummer: 3.4.1 1633/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: [www.boverket.se/publikationer](http://www.boverket.se/publikationer)  
E-post: [publikationsservice@boverket.se](mailto: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 har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag till hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska göras. Regeringen har uppdragit åt Boverket att i samråd med Statistiska centralbyrån (SCB) och efter hörande av Tillväxtanalys lämna förslag till hur framtagandet av återkommande bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska organiseras, finansieras och regleras.

Denna rapport utgör Boverkets redovisning av detta uppdrag. Rapporten är författad av Bengt J Eriksson, Roger Gustafsson och Hans Jonsson med den förstnämnde som ansvarig projektledare.

Karlskrona december 2016

Susann Bard  
tf. generaldirektör

# Innehåll

Sammanfattning .....	5
Inledning .....	7
Centrala begrepp och definitioner.....	8
Behov .....	8
Prognos .....	10
Bostadsbyggande.....	14
Bostadsmarknad .....	15
Prognoshorisont .....	16
Bedömning .....	18
Beräkningar av bostadsbyggnads-behovet – problem och möjligheter .....	19
Folkmängdens förändringar .....	19
Befolkningsprognoser och faktiskt utfall.....	21
Regionala befolkningsprognoser.....	25
Vilka möjligheter finns att göra bra bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet? .....	29
Bedömning av det framtida bostadsbyggnadsbehovet .....	33
Modellspecifikation .....	35
Geografisk indelning, periodicitet och tidshorisont.....	45
Statistikbehov .....	46
En samlad analys .....	50
Avslutande reflektioner.....	56
Bostadsbyggande och samhällsekonomisk utveckling .....	57
Organisering, reglering och kostnader.....	59
Organisering och reglering.....	59
Kostnader .....	59
Referenslista .....	60
Bilaga 1 Beräkningar av byggbehov i andra länder .....	63
Bilaga 2 Tillväxtanalys FA-regioner .....	70
Bilaga 3 Regeringsuppdraget .....	71

## Sammanfattning

Boverket anser att utgångspunkten vid *beräkningar* av det framtida bostadsbyggnadsbehovet ska vara förändringar i antalet hushåll, vilket baseras på demografiska förändringar. I beräkningsmodellen ska även inkluderas variabler som tar hänsyn till: avgångar från nuvarande bostadsbestånd, initialt lediga lägenheter, behovet av en bostadsbuffert samt ett eventuellt initialt underskott på bostäder.

Metoden för att beräkna de framtida hushållsförändringarna bör vara, den av Boverket tidigare använda, hushållskvotmetoden. Skälet till att Boverket förordar denna metod är dels att befolkningsprognoser är behäftade med osäkerhet och dels att utan en viss reform i åtanke är det inte möjligt att säga att någon typ av metod skulle vara mer lämpad att använda. Utifrån det ser vi inget skäl till att föreslå någon annan metod. Fördelen med den valda metoden är dess enkelhet, transparens och att den kräver relativt lite resurser.

Den enda större förändringen i själva beräkningsförfarandet gentemot Boverkets tidigare analyser är att Boverket föreslår att man explicit tar med i beräkningarna om det föreligger ett underskott på bostäder vid analysens startpunkt.

När bostadsbyggnadsbehovet ska *bedömmas* anser Boverket att det behövs en sammanhållen analys bestående av flera delar men med den långsiktiga *beräkningen* av bostadsbyggnadsbehovet som en central byggsten. Denna analys kan, förutom beräkningen, exempelvis innehålla information om förändringar i behovet över tid och information om behovet för vissa grupper i samhället, till exempel äldre och ungdomar. Ett väsentligt inslag är även att följa den faktiska utvecklingen när det gäller byggande och befolkning och relatera till byggbehovsprognosen och hushållsutvecklingen men också till andra prognoser och indikatorer. Detta för att enkelt, översiktligt och relativt snabbt få en bild över både den aktuella situationen och utvecklingstendenser.

Boverkets förslag är att:

- Bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet ska göras årligen och prognoshorisonten bör vara tio år.
- Den regionala indelning som bedömningen av det framtida bostadsbyggnadsbehovet ska göras på är de av Tillväxtanalys definierade FA-regionerna, för att sedan summeras till nationell nivå.

- Den officiella statistik som behövs som underlag för bedömningarna är Statistiska Centralbyråns, SCB:s, nationella befolkningsprognoser samt det nationella lägenhetsregistret. Dessutom bör SCB:s statistik över lediga lägenheter och rivningar vara underlag till beräkningarna.
- Boverket bör vara ansvarig myndighet för bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet.
- Boverket bedömer kostnaderna för framtagandet till mellan 1 och 1,5 miljoner kronor årligen.
- Uppdraget bör regleras genom formulering i Boverkets instruktion, förordning (2012:546).



# Inledning

Boverket har gjort långsiktiga regionala byggbehovsprognoser av det framtida byggbehovet mer eller mindre regelbundet sedan 1995, se Boverket (2016a, 2015, 2007, 2004, 2002, 2000, 1996, 1995).

I Boverkets rapport 2015 beskrivs en metod för att beräkna behovet av nya bostäder med utgångspunkt från antaganden om framtida hushållsutveckling. Utifrån den rapporten och det ansträngda läget på bostadsmarknaden har Boverket fått ett uppdrag att lämna förslag till hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska göras – se bilaga tre för uppdraget i dess helhet. Sammantaget bedömde regeringen att det fortlöpande kommer att finnas behov av ett underlag i form av kvantitativa analyser av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet.

Uppdraget syftar till att Boverket, i samråd med SCB och hörande med Tillväxtanalys, ska lämna förslag angående hur återkommande bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska göras, organiseras, regleras och vilka kostnader som är förenade med Boverkets förslag.

Rapporten är avgränsad i det att vi inte går in i detalj på beräkningsmodellen eller dess antaganden och utgångspunkter utan hänvisar till Boverkets rapport 2015 där det gjordes en omfattande beskrivning av den modell som Boverket har använt och de antaganden som gjorts. Vi kommer således hänvisa till denna rapport återkommande genom rapporten.

Rapporten är upplagd enligt följande. Rapporten består av sex kapitel varav det nuvarande kapitlet är det första. I kapitel två går vi igenom centrala begrepp och definitioner för att slå fast hur dessa används i innevarande rapport. I kapitel tre beskrivs de faktorer som påverkar befolkningsutvecklingen och de restriktioner som finns utifrån användandet av befolkningsprognoser, men även de möjligheter som finns. I kapitel fyra presenteras Boverkets förslag på hur bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet ska göras. I kapitlet besvaras även frågor i uppdraget rörande periodicitet, geografisk indelning samt vilken statistik som behövs som underlag. I kapitel fem diskuteras möjligheterna att koppla beräkningarna och resultaten till nationalräkenskaperna vilket nämdes i uppdraget som en möjlig framtida konsekvens. Kapitel sex besvarar hur uppdraget ska organiseras, regleras och resursåtgången för att genomföra det. I en bilaga redovisas en genomgång av andra länders insatser när det gäller att bedöma behovet av framtida bostadsbyggande.

## Centrala begrepp och definitioner

I detta kapitel ska vi återknyta till formuleringarna i Boverkets uppdrag som redogjordes för i förra kapitlet, liksom det faktum att Boverket gjort byggbehovsprognoser sedan ett par decennier tillbaka och reda ut ett antal centrala begrepp. I regeringsuppdraget framgår att Boverket ska lämna förslag till hur framtagandet av återkommande *bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet* ska organiseras, finansieras och regleras. Boverket har sedan 1995 gjort analyser av det framtida behovet av bostäder i form av *långsiktiga regionala byggbehovsprognoser*. Dessa begrepp är väldigt centrala samtidigt som de inte är helt intuitiva eller har entydliga och vedertagna allmängiltiga definitioner varför vi i det följande ska diskutera dessa begrepp ett efter ett enligt följande:

- behov
- prognos
- bostadsbyggande
- bostadsmarknad
- prognoshorisont
- bedömning.

### Behov

Behov är ett abstrakt begrepp som saknar en allmängiltig definition och som därför är beroende av sitt sammanhang. Alla typer av sociala behov är i grunden normativa, även behovet av bostäder.<sup>1</sup> Utgångspunkten är därför många gånger ett bostadspolitiskt mål som till exempel omfattar definitionen av en kvalitativ nivå på bostäder med lägsta acceptabla standard. De som bor i bostäder som inte uppfyller standarden är således i behov av en bostad (DCLG, 2010a; Ruud m.fl., 2013).

Det väsentliga att konstatera är 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.

---

<sup>1</sup> Förenta Nationerna definierar bostadsbehov som antalet bostäder som behöver byggas/byggas om för att bostadsstandarderna, vid en viss tidpunkt, ska motsvara nationellt fastslagna standarder samt de bostäder som behöver tillkomma för att denna standard behålls över en given tidsperiod (Marquez m.fl., 2010).

Boverkets utgångspunkt i sina byggbehovsanalyser<sup>2</sup> har utgått från antagandet att varje hushåll behöver en bostad och i kapitel fyra i Boverket (2015) redogörs utförligare för denna definition av begreppet bostadsbehov.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Den ekonomiska utvecklingen och hushållens ekonomiska förutsättningar samt hur bostadskonsumtionen värderas i förhållande till annan konsumtion med hänsyn till bostadskostnaderna är viktiga förutsättningar för hur många bostäder som sedan kan efterfrågas av hushållen.<sup>5</sup> En efterfrågeanalys och en behovsanalys svarar på olika frågor och båda är berättigade men det är viktigt att vara medveten om skillnaden.<sup>6</sup>

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 som får negativa konsekvenser

---

<sup>2</sup> Frågeställningen är vilket antal nya bostäder som kommer att behövas i framtiden för att uppfylla det kvantitativa behovet givet vissa utgångspunkter och antaganden.

<sup>3</sup> Bengtsson (1992, sid. 51-64) diskuterar utförligt olika definitioner av individuella och samhälleliga behov.

<sup>4</sup> I litteraturen förekommer andra metoder – se bilaga 1. I en del andra länder använder man hushållsprognoser som baseras exempelvis på arbetsmarknaden och ekonomins utveckling.

<sup>5</sup> Ekonomiska faktorer beaktas dock indirekt även när det gäller bostadsbehov då inkomster och priser påverkar antagandena både när det gäller befolkningsutveckling och hushållssammansättning.

<sup>6</sup> 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 (2015).

till följd.<sup>7</sup> Detta återspeglas i det gällande bostadspolitiska målet: Långsiktigt 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. Detta behov bör enligt Boverkets uppfattning beräknas utifrån demografisk utveckling.

## Prognos

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, 2016a). En förutsättning för att prognoser ska vara motiverade är att de kan påverka beslutsfattande. Om inga beslut ska fattas kan prognoser inte motiveras på ekonomiska grunder. Detsamma gäller även om ett beslut redan fattats och inte kan förändras.<sup>8</sup>

Prognoser görs inom många olika områden; till exempel väderleksprognoser, medicinska prognoser angående framtida sjukdomsförlopp, ekonomiska prognoser rörande konjunktorens utveckling eller prisutvecklingen för någon vara eller resurs. Det kan även vara demografiska prognoser över förväntad befolkning inom ett område vid en viss tidpunkt i framtiden. I samtliga dessa fall 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 att behov är ett subjektivt begrepp som vi nyss konstaterat. Det gör att det därigenom är mer abstrakt och svårare att observera och

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Mer om detta med bakgrund och problemformulering, liksom det mesta som har med prognosarbete att göra, kan läsas i den omfattande forskningssammanställningen ”Principles of Forecasting” (Armstrong (red), 2001). Betydelsen av att prognosarbetet sker med ett syfte framgår också i Fischhoff (2001).

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.

Ett scenario kan beskrivas som en ”story om vad som hände i framtiden”. Den utgörs ofta av en systematisk beskrivning av en möjlig framtida situation och av en tänkbar utveckling från dagens tillstånd till den beskrivna situationen. Scenarier försöker vanligen i förenklad form ge en bild av helheten och av sambanden mellan olika samhällssektorer, ofta med bidrag från många kunskapsområden. För att belysa utvecklingsmöjligheter arbetar man inte sällan med flera alternativa scenarier (Nationalencyklopedin, 2016b).

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.

En annan skiljelinje förutom den konceptuella handlar om tidsperiodens längd och graden av osäkerhet som är inblandad. Att dra en skiljelinje mellan prognoser och scenarier efter ungefär två år är ett arbetssätt som förekommer exempelvis vid OECD, IMF och EU-kommissionen. Det huvudsakliga skälet till att inte försöka göra prognoser med en längre horisont är att osäkerheten blir för stor – det är till exempel svårt att bedöma hur konjunkturen utvecklas på mer än ett till två års sikt. Här kan också nämnas att Migrationsverket från att tidigare ha benämnt sina bedömningar för prognoser över antalet asylsökande, främst utifrån ett huvudscenario, numera gått över till att poängtera att de har flera scenarier och att det endast är innevarande och påföljande år som kallas prognosperiod medan de efterföljande åren kallas hypotetiska scenarier. Prognosen och de hypotetiska scenarierna tas fram som ett prognosintervall med en lägre och en övre gräns och ett huvudscenario som ligger någonstans inom intervallet. Vart huvudscenariot ligger baseras på bedömd sannolikhet för olika utfall – ett försök att ytterligare betona den osäkerhet som föreligger i att förutse framtida utveckling på området.

Alla prognoser är förenade med osäkerhet – ett faktum som inte nog kan betonas. Befolkningsprognoser 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.<sup>9</sup>

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. Poängen med prognosen är att den ska beskriva vad som sannolikt inträffar under vissa förutsättningar.

De antaganden och förutsättningar som en byggbehovsprognos bör utgå ifrån gäller framför allt följande områden:

- befolkningens utveckling
- hushållsbildningen
- bostadsbeståndets utveckling
- avgränsningen av en bostadsmarknad.

Baserat på specificerade antaganden på bland annat dessa områden görs sedan en beräkning av det framtida behovet av nya bostäder. Vilka antaganden som Boverket föreslår kommer att behandlas i kapitel fyra, men mer kring utgångspunkter och antaganden i Boverkets tidigare prognoser finns att läsa i kapitel fem i Boverket (2015). Utan att gå in på Boverkets förslag redan här kan det konstateras att om antagandena ändras, till exempel att man antar ett annorlunda hushållsbildningsmönster. Då leder det också 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

---

<sup>9</sup> Dock förtjänar det att påtalas att osäkerheten är större på några års sikt då säkerheten i behovsprognosen för de par-tre närmaste åren får bedömas som förhållandevis hög. Detta 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 och den förväntade befolkningsökningen i år och nästa år beror till hög grad av de asylsökande som redan finns i Migrationsverkets inskrivningssystem och som kommer beviljas asyl den närmaste tiden även om det finns viss osäkerhet inblandad även i denna process.

iaktas i tolkningen av resultaten.<sup>10</sup> Betydelsen av att utvecklingen följs ingående och kontinuerligt är också uppenbar.

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 observer- eller summeringsbara.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

Även om en byggbehovsprognos är förenad med osäkerhet, och att resultaten därför ska tolkas med stor försiktighet, är det viktigt att prognoser över det framtida bostadsbyggnadsbehovet ändå görs. Tidigare argumenterades för att behovet är viktigt och det är därför väsentligt att samhället har en bild över det framtida bostadsbyggnadsbehovet, även om bostadsbyggandet reagerar på efterfrågan. 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 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 bostadsbyggandets nödvändiga förutsättningar ska kunna planeras och dimensioneras.<sup>13</sup> Även i särskilt turbulenta tider när osäkerheten om framtiden är än högre än vanligt är det behövligt med beräkningar av framtida

---

<sup>10</sup> Det finns även andra osäkerhetsfaktorer än befolkningsutvecklingen framöver som kan komma att påverka behovet av nya bostäder och i kapitel 7 i Boverket (2015) ägnas stort utrymme åt att diskutera ett antal sådana faktorer och till att betona hur en byggbehovsprognos ska bedömas och att stor försiktighet måste iaktas i tolkningen av resultaten.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Till exempel planläggning av mark för bostadsbyggande, dimensionering av utbildning av arbetskraft och planering av annan nödvändig infrastruktur såsom vägar, skolor och annan service.

bostadsbyggnadsbehov, men att resultaten ska tolkas med ett ännu större mått av försiktighet.

Utöver underlag för planering av framtida insatser på olika områden tjänar byggbehovsprognoserna funktionen av ett scenario. Detta scenario kan framför allt regionala och lokala aktörer reagera på och agera utifrån ifall man önskar uppnå en annan utveckling än den prognosen indikerar. Till exempel genom att försöka vidta åtgärder för att öka inflyttningen till en region för att motverka prognosticerad befolkningsminskning.

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 företrädesvis begreppen ”beräkning” och ”scenario”, men ibland även ”byggbehovsprognos” och då är det med nyss nämnda innebörd som ”prognos” ska tolkas.

## Bostadsbyggande

De byggbehovsprognoser Boverket tidigare gjort har varit prognoser över behovet av bostadsbyggande, det vill säga behov av nya bostäder. Dessa kan tillkomma antingen genom nyproduktion eller som ett resultat av ett nyttillskott av bostäder genom ombyggnation. Anledningen till att begreppet byggbehov eller bostadsbyggnadsbehov har använts i stället för till exempel bostadsbehov är två.

Den första anledningen är att det som prognostiseras är skillnaden i behovet av bostäder mellan två tidpunkter och inte det totala behovet av bostäder i sluttidpunkten vilket blir tolkningen om begreppet bostadsbehov i stället skulle användas. Det är således flödet som är det relevanta – inte stocken.

Den andra anledningen är att med mindre än att det i startpunkten finns lediga bostäder för framtida hushåll att utnyttja, och detta beaktas redan i prognosmodellen, kommer nya bostäder att behöva tillkomma för att svara mot behoven. En av utgångspunkterna i prognosmodellen är att ett hushåll behöver en egen bostad. Skulle nya hushåll lösa sina bostadsbehov genom att flytta in i redan bebodd befintlig bostad (som inneboende) skulle inte antagandet gälla. Av dessa skäl använder Boverket begreppen bostadsbyggnadsbehov eller byggbehov för att signalera att det rör sig om en förändring av behoven och att bostäder behöver byggas för att möta framtida behov.



## Bostadsmarknad

För att kunna studera företaget på en marknad måste en adekvat marknad avgränsas och definieras. Den nationalekonomiska definitionen av en marknad för någon vara eller tjänst är en marknad där konsumenter och producenter på denna marknad ställs inför samma förhållanden, det vill säga samma utbuds- och efterfrågekurvor och därmed står inför samma kostnads- och prisfunktion.<sup>14</sup>

Hur en marknad avgränsas beror framför allt på vilken vara eller tjänst det handlar om. I dag har marknaden för många varor, inte minst kapitalvaror, utvidgats kraftigt och även om man inte kan tala om en enda världsmarknad har gränser för många varor som för inte så länge sedan var lokala eller möjligen regionala, nu passerat nationsgränsen till följd av teknologisk utveckling och globalisering. Allra längst har denna utveckling gått när det gäller varor som kan levereras elektroniskt (till exempel mjukvaror) men även fysiska varor som behöver fysiskt transporteras kan i dag beställas från utlandet genom ett knapptryck på datorn. Utbudet är således inte begränsat ens av den inhemska marknaden.

Marknadens utbredning begränsas således bland annat av varans eller tjänstens möjlighet att förflyttas från producent till konsument. Detta leder in på en av varans bostads olika karakteristika – bostadens lägesbeständighet – och det faktum att bostaden i praktiken är i det närmaste omöjlig att flytta. Marknadens avgränsning beror i detta fall inte av möjligheten att skicka varan utan av att konsumera varan relativt övrig konsumtion och aktuell livsstil.

Utöver lägesbeständigheten påverkas bostadsmarknadens avgränsning av konsumenternas preferenser, vilket har med en annan av bostadens inboende karakteristika att göra – heterogeniteten. Definitionen av en bostadsmarknad är individuellt betingad då olika hushåll har sin egen avgränsning av vilken del av bostadsutbudet som är relevant för den enskilde. Ser man det i ett mer övergripande marknadsperspektiv är det ändå klart att den geografiska avgränsningen kan skilja sig väsentligt åt mellan olika områden. I vissa fall kanske det till exempel är rimligt att tala om en enskild kommun som bestående av flera bostadsmarknader. Det fordras särskilda studier för mer exakta definitioner av enskilda bostadsmarknaders avgränsningar.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Se exempelvis Parkin m.fl. (2007).

<sup>15</sup> Se DCLG (2010b), Hincks och Wong (2010) eller Haas och Osland (2014). Se även Magnusson (1994, sid. 97) som innehåller en förteckning över ett antal arbeten som behandlar avgränsningen av delbostadsmarknader.

Principiellt bör en bedömning av det framtida bostadsbyggnadsbehovet utgå från en bostadsmarknad som avgränsats på ett för ändamålet relevant sätt. I Boverkets uppdrag framgår att hänsyn ska tas till behovet i olika delar av landet och att sambandet mellan bostadsmarknad och arbetsmarknad ska ligga till grund för Boverkets förslag på geografisk indelning av bostadsbyggnadsbehovet (se bilaga två).

Bostadsmarknadens avgränsning har två implikationer när det gäller byggbehovet. Det första och uppenbara är att det möjliggör att svara upp mot önskemålet att behovet ska kunna fördelas över landet och således redovisas separat för respektive aktuell bostadsmarknad. När det gäller beräkningen av ett nationellt byggbehov är en geografisk avgränsning av bostadsmarknaderna nödvändig då inte samma utbuds- och efterfrågevillkor gäller över hela landet och en analys direkt på nationell nivå skulle således bortse från denna verklighet vilket skulle innebära att behoven underskattas.<sup>16</sup> En vanlig teoretisk utgångspunkt för avgränsning av en bostadsmarknad är att inte låta sig begränsas av en administrativ avgränsning (till exempel en kommungräns) utan i stället använda en funktionell avgränsning även om studier ibland styrs av tillgången på data och använder en administrativ avgränsning.

Avslutningsvis kan konstateras att det är väsentligt för tolkningen av resultatet att bostadsmarknader definieras och avgränsas. Det är viktigt att utgångspunkten är evidensbaserad och inte låter sig styras av först och främst praktiska aspekter såsom tillgång på data. Boverket har valt att tillämpa en funktionell avgränsning av bostadsmarknaderna genom att ta utgångspunkt i arbetsmarknadsregioner. Boverkets uppfattning är att bostadsmarknaders avgränsning bör ta sin utgångspunkt i möjligheten att bo och arbeta i samma region och således att bostadsmarknaden kan approximeras av arbetsmarknadsregioner. En arbetsmarknadsregion är en region inom vilken människor kan både bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. Vi antar att dessa områden därmed kan anses approximera regionala bostadsmarknader.<sup>17</sup>

## Prognoshorisont

Boverkets tidigare byggbehovsprognoser har haft en tidshorisont från ett decennium till uppemot det dubbla även om tidsperioden ibland också de-

---

<sup>16</sup> Ett underskott av bostäder i en region skulle elimineras av ett överskott i en annan region vilket leder fel då substituerbarheten saknas.

<sup>17</sup> Om man generaliserar kan man sannolikt anta att hushållens ålder spelar roll för hur relevant approximationen arbetsmarknad – bostadsmarknad är. Ungdomar, studenter och äldre kan tänkas ha en snävare definition av bostadsmarknad än övriga hushållskategorier på grund av lägre lokal rörlighet av bland annat ekonomiska skäl.

lats upp i delperioder. Det finns goda skäl till att prognoshorisonten i tidigare analyser varit relativt lång.

Framför allt medför bostäders långa livslängd, deras lägesbeständighet och karaktären av nödvändighetsvara som dessutom är resurskrävande att producera, att långsiktiga analyser är påkallade. Ett annat skäl till att prognosen bör vara långsiktig sammanhänger med produktionsprocessen – bostäder tar relativt lång tid att planera och producera. Allt detta innebär att bostadsmarknadens olika processer, i synnerhet när det handlar om nyproduktion, är att betrakta som tämligen trögrörliga. Detta bidrar till att ett jämviktstillstånd inte alltid kännetecknar just bostadsmarknaden. En viktig poäng med analysens relativt långsiktiga perspektiv är också att det är de långsiktiga nivåerna som är de intressanta 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 och just långsiktigheten betonas också av regeringen i både delmålet för bostadspolitikerna liksom i delmålet för byggandet. Om bostadsinvesteringar styrs av kortsiktiga marknadsförhållanden som sedan, i ett längre perspektiv, visar sig felaktiga kan detta ge betydande samhällsekonomiska förluster som följd. Bostäder är långlivade varor och en bostadsproduktion som präglas av flexibilitet och långsiktighet är därför angelägen. Det samhällsekonomiska behovet av en byggbehovsprognos och att denna bör vara långsiktig, torde således vara uppenbar.

Samtidigt som flera faktorer talar för en tämligen lång tidshorisont för byggbehovsprognoser innebär den osäkra verkligheten att det i praktiken handlar om en trade-off – som med många andra prognosområden är prognosavvikelsen i befolkningsprognoser (och därmed också i byggbehovsprognoser) positivt korrelerad med prognoshorisonten. Befolkningsprognoser är säkrare på kort än på lång sikt och prognosavvikelsen är särskilt tilltagande i perioder där befolkningen ökar eller minskar i relativt snabb takt. Vi kommer att återkomma till just detta samband i nästa kapitel och på andra håll i rapporten diskuteras osäkerheten i skenet av rådande situation i Sverige idag när det gäller befolkningsförändringens historiskt höga takt.

Poängen för nu är att tidshorisonten bör vara relativt lång och att punkt-estimat och enstaka års observationer därmed är av relativt ringa intresse när det gäller byggbehovsprognoser. Samtidigt ökar osäkerheten om den framtida utvecklingen med tidshorisonten vilket symboliserar den avvägning som prognosmakare ställs inför.

## Bedömning

Uppdraget går ut på att lämna förslag till hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska göras. En del av dessa bedömningar föreslås utgöra beräkningar i form av byggbehovsprognoser som bygger på ett antal antaganden. Till detta föreslås ytterligare underlag tillföras, vilket tillsammans med beräkningarna analyseras för att sammantaget utgöra Boverkets samlade bedömning av det framtida bostadsbyggnadsbehovet, nationellt och regionalt.

Boverkets bedömning av bostadsbyggnadsbehovet föreslås omfatta mer än ”bara” regionala byggbehovsprognoser, då beräkningarna bara utgör en del av den totala bedömningen. Avsikten är att öka användbarheten av analyserna och även bättre kunna belysa den osäkerhet om framtiden som råder. Dessutom ligger i denna utvidgade analys också att kontinuerligt utvärdera den tillämpade beräkningsmodellen liksom bedömningsmetoder i övrigt samt att anpassa analyserna till rådande marknadsläge och aktuella policybehov.

Efter denna genomgång av ett antal centrala begrepp ska vi i nästa kapitel titta på hur förutsättningarna för en användbar prognos ser ut när det gäller beräkningsmodellens mest fundamentala utgångspunkt – hur befolkningen kommer att utvecklas i framtiden.

## Beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet – problem och möjligheter

Som diskuterats i föregående kapitel är det Boverkets uppfattning att en beräkning av det framtida bostadsbyggnadsbehovet ska beräknas med utgångspunkt i demografiska faktorer.<sup>18</sup> Bostadsbyggnadsbehovet bestäms således av en rad samverkande faktorer som befolkningsförändringar och förändringar i befolkningens åldersstruktur, men även av förändringar i hushållsstorlek och hushållssammansättning. För att bedöma bostadsbyggnadsbehovet på mer disaggregerad nivå än riket som helhet behövs även information om befolkningens förväntade flyttmönster. Utgångspunkten för bedömningar av ett framtida bostadsbyggnadsbehov måste därför vara regionala befolkningsprognoser.

Innevarande kapitel inleds med att övergripande beskriva de faktorer som påverkar befolkningsutvecklingen. Därefter diskuteras befolkningsprognoser, framför allt de osäkerheter som finns vad gäller dessa prognoser. Dessa osäkerhetsfaktorer sätter en begränsning för hur långtgående slutsatser man bör dra rörande bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet beräknat med utgångspunkt i dessa prognoser. Kapitlet avslutas med att övergripande beskriva vilka möjligheter som, trots osäkerheten, finns att med befolkningsprognoserna som bas göra bedömningar över det framtida bostadsbyggnadsbehovet.

### Folkmängdens förändringar

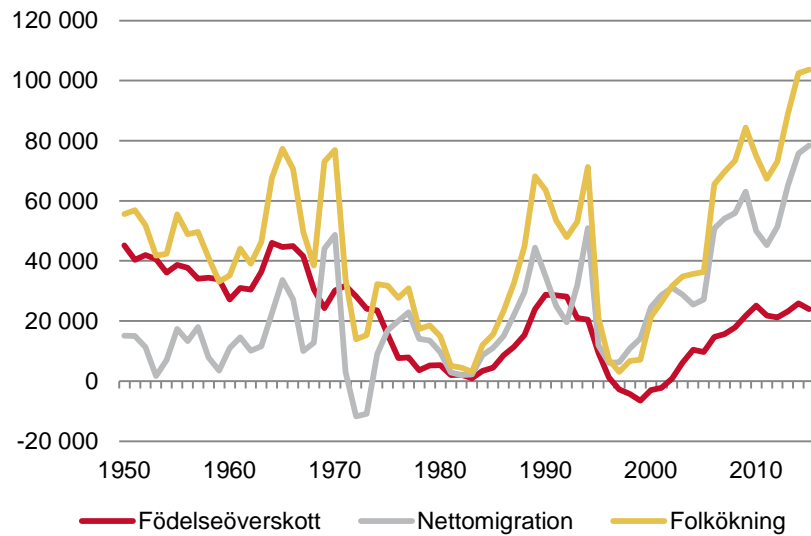
Folkmängdens förändring inom ett visst avgränsat geografiskt område beräknas genom att addera differensen mellan antalet födda och döda (den så kallade naturliga folkökningen eller födelseöverskottet) och differensen mellan invandring och utvandring (nettomigrationen). Detta ger den totala befolkningsförändringen.

I figur 1 illustreras befolkningsförändringarna i Sverige sedan mitten av förra seklet. Redan denna figur – med de tvära och snabba kasten i kurvorna – ger en indikation om att det kan vara svårt att förutse framtida befolkningsförändringar.

---

<sup>18</sup> Det finns ytterligare faktorer som påverkar det framtida bostadsbyggnadsbehovet såsom framtida förändringar i dagens bostadsbestånd. Vi återkommer till dessa faktorer i nästa kapitel.

Figur 1. Befolkningsförändringar 1950–2015



Källa: SCB

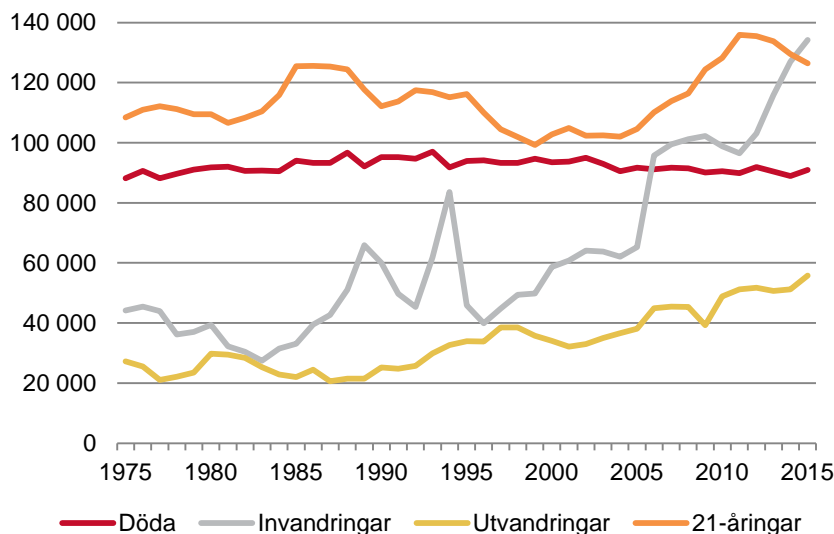
När det kommer till att beräkna ett framtida bostadsbyggnadsbehov är det inte alla komponenter i befolkningsförändringen som är av lika stor betydelse. Åtminstone på kort till medellång sikt påverkar antalet födda inte bostadsbyggnadsbehovet. Antalet döda, invandrade och utvandrade påverkar dock behovet. Ytterligare en variabel måste dock läggas till – antalet unga som är i stånd att skaffa sin första egna bostad.<sup>19</sup> Bostadsbyggnadsbehovet beror således av: (i) antalet döda, (ii) antalet invandrare, (iii) antalet utvandrare, samt (iv) antalet debutanter på bostadsmarknaden. Utvecklingen av dessa variabler illustreras i figur 2.

Det är igen värt att tydliggöra att det är *förändringar* i befolkningen över tid som är viktiga när det gäller att bedöma ett framtida bostadsbyggnadsbehov. Med andra ord påverkas bostadsbyggnadsbehovet av in- och utflödet av människor och hushåll på bostadsmarknaden.

Vilket illustreras tydligt i figur 2 finns det några av dessa variabler som är stabila eller rör sig i längre vågor – dessa variabler är relativt lätta att prognosticera. Men framförallt invandringen – och även i viss mån utvandringen, som, åtminstone delvis, är en funktion av invandringen – rör sig snabbt och till synes oförutsägbart.

<sup>19</sup> Antalet debutanter på bostadsmarknaden approximeras här av antalet 21-åringar i befolkningen – medianåldern för flytt från föräldrahemmet var år 2013 drygt 21 år för kvinnor och 21,8 år för män (SCB, 2015a).

Figur 2. Befolkningsförändringar 1975–2015



Källa: SCB

## Befolkningsprognoser och faktiskt utfall

Vilket framgån av föregående avsnitt är det således inte enkelt att prognosticera vissa delar av den framtida befolkningsförändringen. Låt oss börja med att diskutera befolkningsprognoser ur ett riksperspektiv – då behöver vi följaktligen inte ta hänsyn till den inrikes migrationen.

Vi har jämfört SCB:s årliga befolkningsprognoser sedan år 2000, på riksnivå, med det faktiska utfallet. Som redan nämnts är det förändringar i befolkningen som är det intressanta ur byggbehovssynpunkt. Jämförelsen är således gjord utifrån befolkningsförändringen under en viss tidsperiod, inte hur stor avvikelser i den totala folkmängden är vid prognosens slutpunkt. Vilket framgår från tabell 1 blir osäkerheten större ju längre tidshorisont prognosen görs på. På tio års sikt är den genomsnittliga årliga avvikelser mellan prognosen och det faktiska utfallet cirka 30 000 personer per år.<sup>20</sup> I procentuella termer var avvikelser närmare 100 procent. En enkel tumregel säger att 30 000 nya invånare genererar ett byggbehov på cirka 18 000 bostäder.

Som synes i tabellen finns avvikelser även på kortare tidshorisonter. På så pass kort prognosperiod som två till tre år uppgår avvikelserna till 20-30 procent. Även om man kan öka precisionen betydligt genom att förkorta prognoshorisonten anser Boverket att en relativt lång prognos-horisont bör användas. En bedömning av bostadsbyggnadsbehovet måste göras på

<sup>20</sup> Det kan vara värt att notera att i samtliga sju tioårsprognoser underskattades det faktiska antalet individer.

relativt lång sikt bland annat eftersom planering och byggande av nya bostäder ofta är en lång process.

Tabell 1. Jämförelse mellan faktisk och prognosticerad total befolkningsökning

	<b>Genomsnittlig årlig absolut avvikelse (antal)</b>	<b>Genomsnittlig årlig absolut avvikelse (procent)</b>
Prognos på 10 års sikt (2000-2006)	29 537	99
Prognos på 8 års sikt (2000-2008)	26 735	80
Prognos på 5 års sikt (2000-2011)	18 788	49
Prognos på 3 års sikt (2000-2013)	11 154	29
Prognos på 2 års sikt (2000-2014)	8 769	22
Prognos på 1 års sikt (2000-2015)	7 612	14

Källa: SCB samt egna beräkningar

Not: Årtalen inom parentes är startåret för första och sista prognos ingående i jämförelsen.

Vissa delar av befolkningsförändringarna är dock inte särskilt besvärliga att prognosticera ens på tio års (eller längre) sikt. Som synes från figur 1 varierar antalet döda inte särdeles mycket över tiden. I tabell 2 ser vi att avvikelserna från prognosen är cirka en procent på ett års sikt och runt två procent på tio års sikt. Detta är således inte någon stor källa till avvikelser från prognoserna.

Tabell 2. Jämförelse mellan faktiskt och prognosticerat antal döda

	<b>Genomsnittlig årlig absolut avvikelse (antal)</b>	<b>Genomsnittlig årlig absolut avvikelse (procent)</b>
Prognos på 10 års sikt (2002-2006)	1 678	2
Prognos på 1 års sikt (2002-2015)	1 168	1

Källa: SCB samt egna beräkningar

Not: Årtalen inom parentes är startåret för första och sista prognos ingående i jämförelsen.

Antalet ungdomar är inte heller särskilt problematiskt att prognosticera. Som synes från tabell 3 är avvikelserna på tio års sikt marginella.



Tabell 3. Jämförelse mellan faktiskt och prognosticerat antal 21-åringar

	<b>Genomsnittlig årlig absolut avvikelse (antal)</b>	<b>Genomsnittlig årlig absolut avvikelse (procent)</b>
Prognos på 10 års sikt (2002-2006)	1 484	1
Prognos på 1 års sikt (2002-2015)	203	0

Källa: SCB samt egna beräkningar

Not: Årtalen inom parentes är startåret för första och sista prognos ingående i jämförelsen.

Såväl förändringar i antalet döda som i antalet unga beräknas med hjälp av matematiska modeller, och som synes med stor precision även på relativt lång sikt.

Den största svårigheten då det gäller att prognosticera den framtida befolkningen är migrationen och framförallt då asylinvandringen samt medföljande anhöriginvandring. Migrationen till och från Sverige har under de senaste åren varit högre än vid någon tidigare tidpunkt i historien. Variationer i migrationen är ofta mycket svåra att förutspå och sker förtädesvis hastigt och ofta utan förvarning. Det är även ett faktum att såväl Sveriges som EU:s migrationspolitik i stor utsträckning är avgörande för hur många som invandrar till Sverige. Under de närmaste åren bedömer SCB att invandringen kommer formas av konflikter och den socioekonomiska situationen i omvärlden. Framförallt bedöms det pågående inbördeskriget i Syrien påverka migrationen till Sverige. Hur många som förväntas söka skydd i Sverige i framtiden bedöms dock vara svårt att förutse.<sup>21</sup>

I tabell 4 framgår att prognosavvikelsen i nettomigrationen utgör den absolut största delen av den totala prognosavvikelsen. På lång sikt (åttio år) beror cirka 75 procent på avvikelser i nettomigrationen. På kortare sikt rör det sig om hela 80–90 procent.

<sup>21</sup> För utförligare diskussioner angående migration se exempelvis SCB (2016a, 2015b) och Migrationsverket (2016).

Tabell 4. Jämförelse mellan faktisk och prognosticerad nettomigration

	<b>Genomsnittlig årlig absolut avvikelse (antal)</b>	<b>Genomsnittlig årlig absolut avvikelse (procent)</b>
Prognos på 10 års sikt (2002-2006)	21 828	78
Prognos på 8 års sikt (2002-2008)	21 188	72
Prognos på 5 års sikt (2002-2011)	15 984	48
Prognos på 3 års sikt (2002-2013)	9 502	26
Prognos på 2 års sikt (2002-2014)	7 139	19
Prognos på 1 års sikt (2002-2015)	7 174	14

Källa: SCB samt egna beräkningar

Not: Årtalen inom parentes är startåret för första och sista prognos ingående i jämförelsen.

Det kan avslutningsvis konstateras att prognosavvikelsen i förhållande till prognosen över den totala folkmängden är relativt liten men prognosavvikelsen i förhållande till befolkningsförändringen är mycket större. I många sammanhang är det en prognos över folkmängden vid en given tidpunkt som är det intressanta men för Boverkets beräkningar över ett framtida bostadsbyggnadsbehov är det, som tidigare nämnts, befolkningsförändringen som är det centrala. En stor prognosavvikelse innebär följaktligen ett stort felprognosticerat framtida byggbehov. Detta medför att beräkningar över ett framtida byggbehov bör tolkas med stor försiktighet.

Frågan är huruvida detta är ett problem som är oöverkomligt – eller går det att göra mer träffsäkra prognoser? Boverket kan inte bedöma detta, men kan konstatera att den akademiska litteraturen ger en viss vägledning. Det kan konstateras att: (i) prognosavvikelsen minskar med storleken på populationen, (ii) populationer som förändras snabbt är svårare att prognosticera än mer stabila befolkningar och (iii) träffsäkerheten minskar när prognoshorisonten ökar.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Se kapitel 4 och Armstrong (2001).

Vi kan konstatera att bättre träffsäkerhet i prognoserna vore eftersträvsvärt, men verkligheten innebär sannolikt att en framtida osäkerhet alltid kommer att finnas.<sup>23</sup>

## Regionala befolkningsprognoser

I Boverkets uppdrag ingår att föreslå på vilken geografisk nivå bostadsbyggnadsbehovet ska bedömas. Vilket diskuterades i föregående kapitel finns det två skäl till att behovet ska beräknas på någon mer disaggregerad nivå än hela riket. Det kan finnas intresse av att veta hur stort bostadsbyggnadsbehovet beräknas bli i enskilda regioner och den totala siffran för riket blir inte korrekt om vi inte tar hänsyn till att riket består av regionala bostadsmarknader.<sup>24</sup> Då en bedömning sker på en mer disaggregerad nivå tillkommer ytterligare en faktor som måste tas i beaktande – den inrikes migrationen. Hur människor förväntas flytta inom riket kommer att påverka det framtida regionala bostadsbyggnadsbehovet.

Vi ska i detta avsnitt studera de regionala befolkningsprognoser som legat till grund för Boverkets två senaste regionala byggbehovsanalyser.<sup>25</sup> Vi jämför befolkningsprognoserna med det faktiska utfallet. Gemensamt för dessa regionala befolkningsprognoser är att SCB:s riksprognos sätter ramarna, det vill säga summan av regionernas befolkningsförändringar ska var lika med förändringen i SCB:s riksprognos. Däremot skiljer sig prognoserna åt när det gäller val av metod. Syftet med denna jämförelse är inte att ställa dessa två prognoser mot varandra utan att belysa svårigheterna med att prognosticera på mer disaggregerad nivå.<sup>26</sup>

Vi har valt att titta på regionerna med störst befolkning. Anledningen till det är att dessa regioner täcker den största delen av det totala bostadsbyggnadsbehovet. De regioner vi har tittat på täcker ungefär 75 procent av rikets befolkning vid prognosens startpunkt.

Boverket (2007) innehöll en analys för perioden 2003–2020, men där studerades även delperioden 2003–2010 vilket gör det möjligt att i dag jämföra den faktiska befolkningsutvecklingen med prognosen. Prognosen gjordes på lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) med 81 regioner.<sup>27</sup> Genom att studera de 20 LA-regioner som hade störst befolkning är

---

<sup>23</sup> Anledningen är att det finns gränser för vad som går att beakta i en prognos – mer finns att läsa i kapitel 7 i Boverket (2015).

<sup>24</sup> Se föregående kapitel samt Boverket (2015) för en mer ingående diskussion.

<sup>25</sup> Se Boverket (2015, 2007).

<sup>26</sup> Det bör noteras att två olika metoder använts för att göra dessa regionala befolkningsprognoser.

<sup>27</sup> Befolkningsprognosen Boverket använde gjordes av Inregia, ursprungligen använd till Långtidsutredningen 2003.

2002 täcker vi drygt 74 procent av rikets befolkning vid utgången av 2002.<sup>28</sup>

Den faktiska befolkningsökningen, på riksnivå, översteg SCB:s prognos med 46,2 procent. En ”korrekt” regional prognos borde således konsekvent underskatta den faktiska utvecklingen på samma sätt som riksprognosen. Som synes från tabell 5 är så inte fallet.

Tabell 5. Jämförelse mellan Inregias regionala prognoser och faktiskt utfall

	<b>Befolkning 2002</b>	<b>Utfall 2003-2010</b>	<b>Prognos 2003-2010</b>	<b>Differens</b>	<b>Procent</b>
Stockholm	1 918 673	209 540	121 569	87 971	72,4
Göteborg	917 505	71 133	67 907	3 226	4,8
Malmö	647 136	70 509	54 183	16 326	30,1
Helsingborg	303 868	21 369	13 247	8 122	61,3
Uppsala	285 546	21 604	18 313	3 291	18,0
Linköping	242 684	10 705	9 569	1 136	11,9
Örebro	219 230	9 540	6 115	3 425	56,0
Trollhättan	202 698	2 202	2 177	25	1,1
Skövde	176 567	1 532	1 481	51	3,4
Västerås	175 758	8 108	10 360	-2 252	-21,7
Norrköping	166 750	5 831	3 912	1 919	49,1
Kristianstad	165 947	6 375	2 781	3 594	129,3
Borås	160 283	5 413	4 258	1 155	27,1
Karlstad	155 898	4 423	3 026	1 397	46,2
Gävle	153 484	3 267	2 836	431	15,2
Luleå	149 773	1 103	5 841	-4 738	-81,1
Falun	149 140	3 192	-226	3 418	*
Jönköping	147 892	10 255	5 078	5 177	102,0
Sundsvall	147 177	1 209	-1 474	2 683	*
Umeå	138 313	7 470	5 011	2 459	49,1

Källa: Inregia samt egna beräkningar

<sup>28</sup> Dessa 20 LA-regioner beräknades i prognosen stå för närmare 92 procent av byggbehovet i riket.

Som framgår av tabellen varierar skillnaden mellan faktiskt utfall och prognos kraftigt. Extremvärdena är Luleå LA där det faktiska utfallet blev 81 procent lägre än vad som prognosticerades samt Kristianstad LA där det verkliga utfallet blev 129 procent högre än prognosen. Det är värt att notera att även bland de största regionerna är differenserna stora. Med en tumregel om ett behov på 0,6 nya bostäder per ny invånare underskattades exempelvis bostadsbyggnadsbehovet i Stockholms LA med 53 000 bostäder – motsvarande, i genomsnitt, 6 600 bostäder per år.

Boverket (2015) byggde på SCB:s kommunala befolkningsprognoser som aggregerades till 72 funktionella analysregioner (FA-regioner).<sup>29</sup> Genom att studera de 15 FA-regioner som hade störst befolkning täcker vi knappt 76 procent av rikets befolkning vid utgången av 2011.<sup>30</sup> Den faktiska befolkningsökningen i riket under perioden 2012–2015 översteg SCB:s prognos med 8,8 procent. En helt ”korrekt” regional prognos borde således konsekvent underskatta den faktiska utvecklingen på samma sätt som riksprognosen. Som synes från tabell 6 är så inte fallet.

---

<sup>29</sup> Prognosperioden i Boverket (2015) var 2012-2025 men då vi hade tillgång till årliga befolkningsprognoser är det möjligt att i dag jämföra prognoserna för 2012-2015 med det faktiska utfallet.

<sup>30</sup> Dessa 15 FA-regioner beräknades i prognosen stå för drygt 92 procent av byggbehovet i riket under perioden 2012-2025.

Tabell 6. Jämförelse mellan SCB:s kommunala prognoser, uppräknade till FA-regioner, och faktiskt utfall

	<b>Befolkning 2011</b>	<b>Utfall 2012-2015</b>	<b>Prognos 2012-2015</b>	<b>Differens</b>	<b>Procent</b>
Stockholm	2 475 539	157 600	164 536	-6 936	-4,2
Malmö	1 084 171	46 329	58 966	-12 637	-21,4
Göteborg	1 080 203	47 006	47 180	-174	-0,4
Östergötland	427 409	14 594	11 960	2 634	22,0
Västerås	231 567	9 148	5 807	3 341	57,5
Örebro	230 395	8 831	7 383	1 448	19,6
Karlstad	227 349	4 391	1 747	2 644	151,3
Jönköping	211 413	7 518	6 344	1 174	18,5
Trollhättan	199 593	5 043	3 024	2 019	66,8
Skövde	178 422	4 316	1 966	2 350	119,5
Kristianstad	172 856	4 477	4 620	-143	-3,1
Luleå	167 855	2 125	331	1 794	542,0
Halmstad	167 194	7 416	5 078	2 338	46,0
Gävle	156 997	4 771	2 682	2 089	77,9
Eskilstuna	154 892	6 028	5 689	339	6,0

Källa: SCB samt egna beräkningar

Som framgår av tabellen varierar skillnaden mellan faktiskt utfall och prognos även i detta fall kraftigt. Extremvärdena är Malmö FA där det faktiska utfallet blev 21 procent lägre än prognosen samt Luleå FA där det faktiska utfallet överskred prognosen med hela 542 procent.

Slutsatsen av denna jämförelse är att den försiktighet som gäller i tolkningen av resultaten på riksnivå, gäller i ännu högre grad när prognoser görs på regional nivå. På regional nivå ökar dessutom osäkerheten ytterligare i tider av snabba förändringar och i synnerhet då befolkningsökningen främst handlar om invandring.

I sammanhanget förtjänar det att framhållas – vilket Boverket pekat på i tidigare analyser rörande bostadsbyggnadsbehovet – att det på central myndighetsnivå inte är möjligt att detaljstudera förhållanden på regional och lokal nivå.<sup>31</sup> Det kan till exempel gälla att bedöma rimligheten i en regional befolkningsprognos. En mer detaljerad kunskap finns alltid att

<sup>31</sup> Se föregående kapitel och Boverket (2015).

tillgå på regional och lokal nivå och det är också där det finns bäst förutsättningar för att bedöma den regionala och lokala utvecklingen och eventuellt förfina prognosen.<sup>32</sup> Att på central myndighetsnivå försöka sig på att förfina de regionala antaganden som görs i en beräkning över det framtida bostadsbyggnadsbehovet är med största säkerhet förenat med alltför stora kostnader för att uppväga nyttan.

## Vilka möjligheter finns att göra bra bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet?

Trots resonemangen i föregående avsnitt ser Boverket möjligheter att med befolkningsprognoser som bas göra bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet som bör kunna vara relevanta för policybeslut och planering. Att enbart förlita sig på mer eller mindre osäkra befolkningsprognoser anser Boverket dock inte vara tillräckligt. Boverket anser därför att regelbundna långsiktiga *beräkningar* av bostadsbyggnadsbehovet som en central del i en samlad analys kan ge en bra bild av aktuella förhållanden samt ge en användbar *bedömning* av framtida bostadsbyggnadsbehov.

Syftet med detta avsnitt är att ge ett exempel på hur bilden av det framtida behovet av bostäder kan vidgas från den tämligen onyanserade bild som ges av enbart de siffror som är resultatet av den matematiska beräkningen av bostadsbyggnadsbehovet. Framför allt vill vi dock exemplifiera poängen med att kontinuerligt följa utvecklingen och även belysa vilken information som kan fås från de succesivt uppbyggda historiska serierna.<sup>33</sup> Boverkets faktiska förslag till hur bedömningen av bostadsbyggnadsbehovet ska göras presenteras i nästa kapitel.

Låt oss börja med att jämföra de långsiktiga prognoserna med det faktiska bostadsbyggandet. Figur 3 illustrerar prognoser – gjorda 2000–2016 – över det årliga genomsnittliga byggbehovet<sup>34</sup> på tio års sikt. Dessutom illustreras det årligt tillkomna bostadsbyggnadsbehovet beräknat utifrån

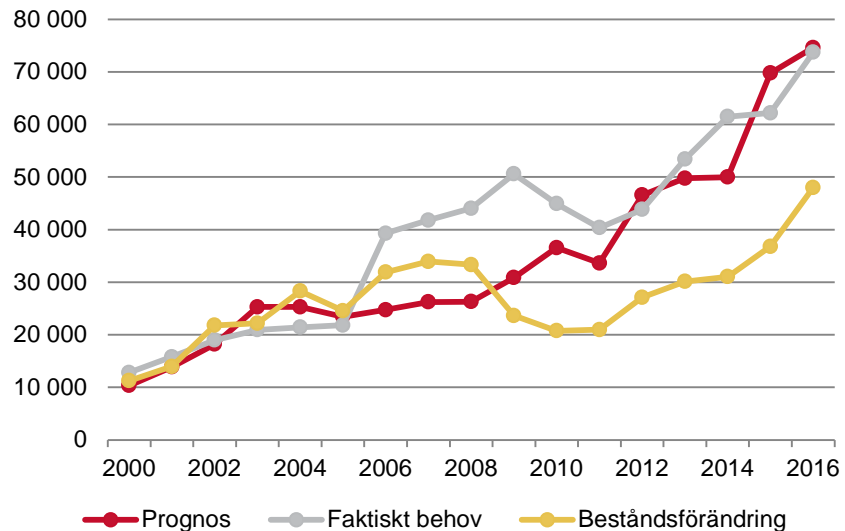
<sup>32</sup> Det kan som nämndes gälla regionala befolkningsprognoser men även kunskaper angående framtida hushållsbildning eller skicket på dagens bostadsbestånd. Ett bra exempel på detta finns i Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2015). Där har man, via kommunerna, konstaterat att ett antal lediga lägenheter antingen var i sådant skick att det krävts omfattande renoveringar för att de skulle kunna användas eller att de låg så pass långt från kommunal service och kommunikationer att de inte utgjorde en tillgänglig del av bostadsbeståndet. Länsstyrelsen uteslöt därför dessa bostäder från beräkningarna angående det framtida bostadsbyggnadsbehovet.

<sup>33</sup> Det ska noteras att siffrorna i exemplet är grovt beräknade och förenklingar har gjorts i den bemärkelsen att hushållsförändringar är det enda som påverkar byggbehovet. Dessutom är beräkningarna gjorda på riksnivå.

<sup>34</sup> Bostadsbyggnadsbehovet är beräknat så att den prognosticerade befolkningsökningen på tio års sikt har gett en årlig befolkningsökning som sedan multiplicerats med 0,6 för att ge byggbehovet för det aktuella året.

faktiska befolkningsförändringar det aktuella året samt årliga förändringar i bostadsbeståndet.<sup>35</sup>

Figur 3. Genomsnittligt årligt byggbehov på tio års sikt, årligt tillkommet byggbehov samt årlig förändring av bostadsbeståndet



Källa: SCB samt egna beräkningar

Not: Beståndsförändringen 2016 är en prognos. Se Boverket (2016b).

I figur 3 ser vi att från finanskrisen 2008–2009 och framåt syns en klar och varaktig divergens mellan prognoserna och de årliga förändringarna i bostadsbeståndet. Således kan man ungefär från denna tidpunkt – givet att utfallet av befolkningsprognosen överensstämmer med det verkliga utfallet – börja urskilja uppbyggnaden av ett bostadsunderskott. Med utgångspunkt i denna figur är det dock framförallt lätt att konstatera vikten av att prognoser görs med täta regelbundna intervall. Att göra en beräkning exempelvis vart femte eller vart tionde år gör att man sannolikt missar stora förändringar i bostadsbyggnadsbehovet.

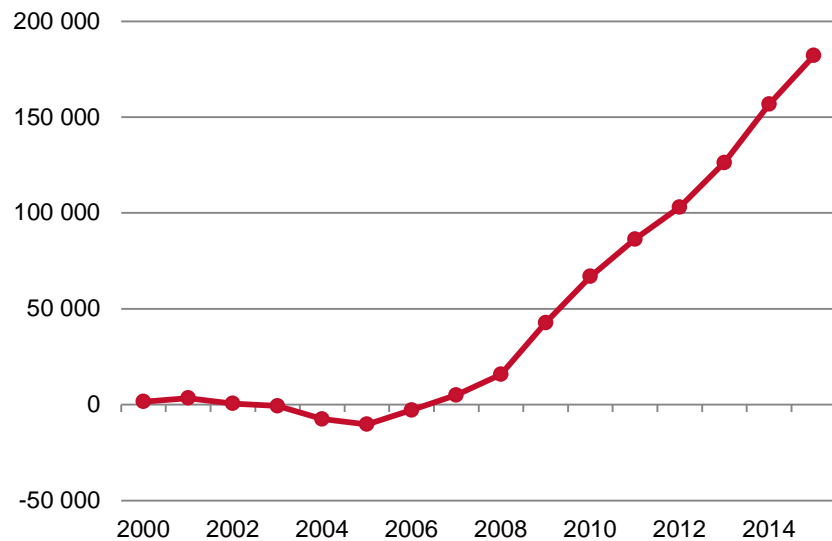
Vi har tidigare argumenterat för att byggbehovsprognoserna bör vara långsiktiga då bostadsbyggnadsprocessen tar tid. Huruvida det finns en diskrepans mellan bostadsbyggandet och ett tillkommet behov ett enstaka år är inte särdeles intressant. Men ett bostadsbyggande som konsekvent över- eller understiger behovet får på sikt stora konsekvenser för bostadsmarknaden och för samhället i stort. Det är således viktigt att kontinuerligt följa den faktiska utvecklingen av behovet i relation till de faktiska förändringarna i bostadsbeståndet. Som framgår i figur 3 börjar det

<sup>35</sup> Diskrepansen mellan det årligt tillkommande behovet och de bostäder som byggts benämns i den internationella litteraturen ofta "demand-gap". Se vidare bilaga 1.



årligt tillkommande behovet divergera från beståndsförändringen redan 2006. Skillnaden mellan dessa två kurvor kan ses som ett mycket förenklat mått på bostadsunderskottet. I figur 4 illustreras den ackumulerade differensen mellan dessa kurvor – det ackumulerade bostadsunderskottet.

Figur 4. Ackumulerad differens mellan årliga tillkomna behov och beståndsförändring



Källa: SCB samt egna beräkningar

Figur 4 illustrerar även att det initiala läget är viktigt vid beräkningar av framtida behov av bostadsbyggande. Att beräkna ett framtida behov av bostadsbyggande utan att ta hänsyn till hur utvecklingen sett ut fram till analysens startpunkt skulle bli missvisande – framför allt med tanke på dagens situation på den svenska bostadsmarknaden.<sup>36</sup>

Som nämndes tidigare anser Boverket att dessa långsiktiga beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet bör kompletteras med ytterligare analyser. Det kan exempelvis röra sig om analyser och beräkningar på kort sikt, att följa olika grupper i samhället och att använda andra datakällor av intresse. Detta utvecklas i nästkommande kapitel.

För att sammanfatta detta avsnitt är Boverkets slutsatser att:

- En beräkning av bostadsbyggbehovet bör göras på relativt lång sikt och med täta intervall. Om behovet beräknas alltför sällan är risken stor att information om förändringar i behovet missas och om

<sup>36</sup> Ett initialt underskott är vad som i den internationella litteraturen ofta benämns som "backlog need". Se vidare i bilaga 1.

prognosperioden är alltför kort förlorar prognosen i värde då planering och byggande av bostäder ofta är långa processer.

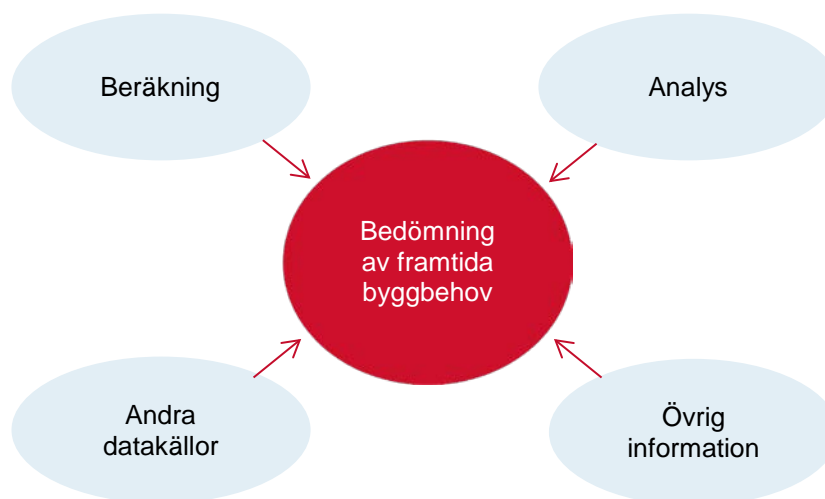
- Det årligen tillkomna behovet – beräknat utifrån faktiska befolkningsförändringar – i relation till förändringar i bostadsbeståndet bör ingå i analysen.
- Det initiala läget bör beaktas. Med andra ord bör man i behovsberäkningarna ta hänsyn till huruvida det finns ett under- eller överskott på bostäder vid prognosperiodens början.
- En bedömning av bostadsbyggnadsbehovet bör innehålla den beräknade långsiktiga prognosen men även en samlad analys innehållande annan väsentlig information.

## Bedömning av det framtida bostadsbyggnadsbehovet

Vi har i tidigare kapitel definierat de grundläggande begrepp som förekommer i samband med bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet. Vi har även pekat på de problem och möjligheter som finns när det gäller en grundläggande utgångspunkt vid beräkningar av det framtida byggbehovet, nämligen befolkningsprognoser och hur de förhåller sig till verkligt utfall.

Vi ska i detta kapitel knyta an till ovanstående begrepp, problem och möjligheter för att ge förslag på hur bedömningar av det framtida byggbehovet bör göras. De förslag som ges i detta kapitel rör inte förslag om ansvar och reglering, som kommer i efterföljande kapitel, utan är inriktade på hur beräkning och bedömning av det framtida byggbehovet bör göras. Som vi tidigare pekat på, bör en bedömning av byggbehovet innehålla flera delar. En sådan del är en beräkning av det framtida byggbehovet. Denna del kan sedan kompletteras med övrig information och analys för att sätta beräkningen i en kontext för att kunna ge en bedömning av det framtida byggbehovet, se figur 5 nedan.

Figur 5. Beståndsdelar i en bedömning av det framtida byggbehovet

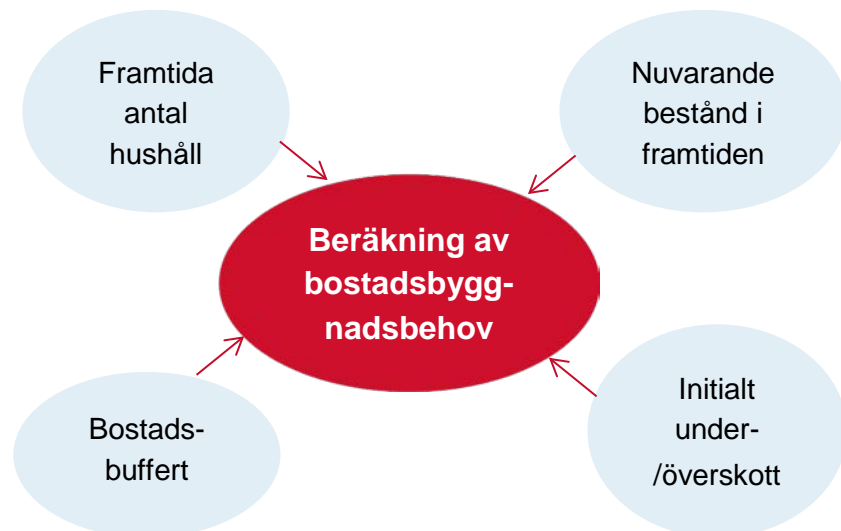


Detta kapitel kommer inledningsvis att gå igenom principerna bakom hur ett framtida byggbehov bör beräknas för att sedan gå in på den föreslagna modellen och dess beståndsdelar. Därefter presenteras modellen för hur det framtida byggbehovet beräknas varefter geografisk indelning, tidsho-

risont och periodicitet behandlas. Sedan kommer den erforderliga statistiken, dess tillförlitlighet samt utvecklingsmöjligheter gås igenom. Efter denna presentation som rör själva beräkningen av det framtida byggbehovet, kommer vi att presentera de delar som bör ingå i bedömningen av det framtida byggbehovet.

Som tidigare diskuterats anser Boverket att utgångspunkten vid beräkningar av ett framtida bostadsbyggnadsbehov ska vara hushållsförändringar. Hushållsförändringar i sin tur är beroende av befolkningsförändringar, åldersstrukturen och förändringar i hushållsbildningen. Behovet är även beroende av förändringar i det nuvarande beståndet vilket är en funktion av ombyggnation och rivningar. Till detta tillkommer bostadsbuffert och initialt läge på bostadsmarknaden.<sup>37</sup> Figur 6 nedan visar en översiktlig principskiss över de delar som ingår i beräkningen av bostadsbyggnadsbehovet.

Figur 6. En principskiss över byggbehovsberäkningens beståndsdelar



Det finns stora skillnader mellan hur stor påverkan varje faktor har på det beräknade behovet vid en viss tidpunkt. Exempelvis är effekten av avgångar i dagsläget marginell medan det tidigare haft större effekt. Befolkningsprognosen behandlades i föregående kapitel men vi kommer kort att kommentera var och en av de övriga delarna nedan, för mer information om varje del hänvisar vi till Boverket (2015).

<sup>37</sup> En bostadsbuffert innebär att det finns en viss mängd lediga lägenheter på en bostadsmarknad som underlättar flyttningar. Det begrepp Boverket tidigare använt är bostadsreserv och mer finns att läsa i Boverket (2015) liksom i avsnittet längre fram i kapitlet. Initialt läge på bostadsmarknaden innebär att det ska tas hänsyn till om bostadsmarknaden kännetecknas av över-/underskott eller jämvikt. För mer information - se avsnittet rörande modellen eller Boverket (2015).

## Modellspecifikation

Den modell Boverket föreslår ska användas är liknande den som användes i Boverket (2015). Modellen utgår från att behovet av bostäder baseras på demografiska förändringar samt förändringar av det befintliga beståndet. Som det framgår i början av kapitlet kan förändringarna bero på flera faktorer vilka det redogörs för nedan. De grundläggande antaganden som görs i modellen är att:

- Bedömningen av det framtida byggbehovet grundas i ett behov av bostäder och inte bostadsefterfrågan.
- Nya bostäder utgörs av nybyggnation och ombyggnation (netto).
- I byggbehovsberäkningen beaktas inte bostäders heterogenitet, det vill säga att det kvantitativa byggbehovet beräknas utan hänsyn till att bostäder skiljer sig åt.
- Ett hushåll behöver en bostad.
- En bostadsmarknad antas överensstämma med en arbetsmarknad.
- Det finns ett behov av en buffert av bostäder.

De ovanstående punkterna har diskuterats tidigare eller kommer att kommenteras i det följande. För en mer utförlig diskussion av dem – se Boverket (2015). Till dessa antaganden tillkommer ett som inte ingått tidigare, nämligen att:

- Modellen beaktar om det finns ett ingående underskott av bostäder.

Vi kommer härnäst att gå igenom modellens olika delar med kortare beskrivningar av dessa och hur de bör beräknas.

## Hushållsförändringar

Det finns olika metoder för att prognostisera framtida antalet hushåll.<sup>38</sup> Boverket föreslår att hushållskvotmetoden bör användas och vi kommer nedan att redogöra för detta val. Bevekelsegrunderna till valet av metod härrör från osäkerheten som konstaterats i tidigare befolkningsprognoser och från Boverkets uppdrag.

Den första utgångspunkten för metodvalet är den osäkerhet som funnits i befolkningsprognoserna. I föregående kapitel såg vi att det har funnits osäkerhet i tidigare befolkningsprognoser när det gäller prognos jämfört

---

<sup>38</sup> I bilaga 1 finns en genomgång av metoder som används i andra länder. Se även Boverket (2015) och Almström, Anderstig och Lagnerö (2015).

med utfall. Det gör att det finns problem med hur robust en metod för att beräkna det framtida byggbehovet kan bli, under antagandet om att den osäkerhet som präglar tidigare befolkningsprognoser är regel och inte något undantag.

Den andra utgångspunkten är att det i uppdraget framgår att metoden ska kunna leverera resultat som är robusta som underlag för olika tänkbara reformer. Utan en viss reform i åtanke är det dock inte möjligt att säga att en viss typ av metod skulle vara mer lämpad att använda än någon annan. Detta föranleder därför inte någon revidering av metodvalet.

Utifrån dessa två utgångspunkter ser vi inget skäl till att föreslå någon annan, mer avancerad, metod för att bedöma det framtida antalet hushåll. Fördelen med den valda metoden är dess enkelhet, transparens och att den kräver relativt lite resurser. Dessutom är det inte alls säkert att någon annan metod skulle förbättra skattningar av framtida antal hushåll, och därmed ge bättre underlag till beräkningen av det framtida byggbehovet.<sup>39</sup> Beräkningar av byggbehovet är ingen exakt vetenskap och det finns ingen enskild metod som kommer ge ett definitivt svar på hur stort byggbehovet är (DCLG, 2014).

I hushållskvotsmetoden beror förändringen i antalet hushåll över tid på två variabler, befolkning och hushållsbildning. I modellen finns det antaganden om hushållsbildningen och sedan är det befolkningsutvecklingen och dess sammansättning som påverkar det framtida antalet hushåll.

### **Befolkning**

Den första delen som behövs för att beräkna hushållsförändringarna är den framtida befolkningen och dess sammansättning. Boverket anser att regionala befolkningsprognoser ska användas för ändamålet. Regionala befolkningsprognoser kalibreras i regel mot den nationella befolkningsprognosen som görs av SCB. Anledningen till att beräkningen av det framtida byggbehovet ska baseras på regionala befolkningsprognoser är för att byggbehov ska beräknas utifrån bostadsmarknadernas avgränsningar. Vi har tidigare berört detta i kapitel två och kommer gå in mer på detta nedan under den geografiska indelningen där den regionala indelningen fastställs.

---

<sup>39</sup> Exempelvis använder man i England mer avancerade simuleringsmodeller där policyrelevanta händelser kan testas och flera scenarier kan tas med, men Schmuecker (2011) får liknande resultat med en enklare metod.

### Hushållskvoter

Den andra delen som behövs för att beräkna hushållsförändringar är hushållskvoter. En hushållskvot definieras som antalet hushåll dividerat med antalet individer inom en viss grupp. Det kan exempelvis vara en viss åldersgrupp i en given region. Hushållskvoter reflekterar hur olika hushåll bor, och de hushållskvoter som används i bedömningen av det framtida byggbehovet ger signaler om hur en framtida bostadsmarknad bör se ut. Det innebär att det görs ett antagande om hur det genomsnittliga tillkommande hushållet i gruppen kommer att bo. Är hushållskvoterna i slutpunkten exempelvis de samma som i utgångspunkten är antagandet att det genomsnittliga tillkommande hushållet i gruppen kommer att bo likadant som hushållen i utgångspunkten. Eftersom hushållskvoterna reflekterar hur olika hushåll bor leder en initial obalans på bostadsmarknaden till att hushållkvoterna inte speglar behovet, vilket i sin tur leder till att man beräknar in en obalans i det framtida byggbehovet.<sup>40</sup>

Boverket har tidigare utgått från SCB:s urvalsundersökning, Hushållens ekonomi (HEK), för att beräkna hushållskvoter.<sup>41</sup> Men den undersökningen är nedlagd sedan 2013 samtidigt som lägenhetsregistret finns tillgängligt sedan 2012. Lägenhetsregistret är en totalundersökning vilket ger bättre estimat jämfört med en urvalsundersökning. Det gör att Boverket anser att lägenhetsregistret ska användas för att beräkna de hushållskvoter som används i beräkningarna av det framtida byggbehovet.

Det finns dock osäkerhet i de register som används för en bedömning av det framtida byggbehovet, vilket tas upp under nedanstående avsnitt rörande vilken statistik som behövs. Det största problemet är att det inte går att koppla hela befolkningen till lägenheter. Det gör att hushållskvoterna blir missvisande om hela populationen används. För att hantera detta bör hushållskvoterna beräknas utifrån den befolkning som är kopplad till lägenheter. Den befolkning som inte kunnat kopplas till någon bostad antas sedan bo som resten av befolkningen när byggbehovet beräknas.

---

<sup>40</sup> Ett antagande om hushållskvoterna är att de kan vara konstanta under den tidshorisont som används. I Boverket (2007) undersöktes huruvida hushållskvoterna fluktuerade över tid. Man fann att de var stabila vilket ger stöd åt användandet av hushållskvoter som är desamma vid prognosens startpunkt som i dess slutpunkt, givet att hushållskvoterna beräknats utifrån relevanta indelningar. Det går givetvis att göra ett annat antagande gällande hushållskvoterna i ett alternativt scenario, dock gäller det då att vara klar över vad som ligger bakom dessa förändringar för att beräkningen ska spegla behovet och inte blir ett resultat av läget på bostadsmarknaden, det vill säga att beräkningen ska spegla byggbehov och inte efterfrågan på bostäder. Men om det finns goda skäl till att anta att hushållsbildningsmönstren är under förändring under prognosperioden kan detta alltid beaktas genom att justera hushållskvoterna i sluttidpunkten.

<sup>41</sup> Se Boverket (2015) för mer information om hur beräkningarna gjorts.

Vi nämnde tidigare i avsnittet att aktuella hushållskvoter på en bostadsmarknad i obalans kan leda till att ett befintligt underskott byggs in i beräkningen av det framtida behovet om dessa hushållskvoter används i beräkningen. Med tanke på dagens läge på den svenska bostadsmarknaden är det vad som skulle bli fallet om vi skulle använda den senaste statistiken från 2015 för våra beräkningar. Samtidigt är vi begränsade till valet av ett lämpligt underlag, eftersom lägenhetsregistret endast finns tillgängligt sedan 2012.

Utifrån dessa begränsningar anser Boverket att de hushållskvoter som ska ligga till grund för en bedömning av det framtida bostadsbehovet bör beräknas utifrån 2012 års statistik. Det fanns även 2012 ett underskott av bostäder, men situationen har sannolikt förvärrats sedan dess vilket gör att det är den bästa lösningen, om än inte optimal. Dock är det möjligt att det är mer lämpligt att använda mer aktuella hushållskvoter vid framtida bedömningar av bostadsbehovet då situationen på bostadsmarknaden inte är lika ansträngd som i dagsläget. Boverket anser att hushållskvoterna bör beräknas på ett-årsklasser på regional nivå.<sup>42</sup>

### **Beståndets påverkan på behovet**

Som nämns i början av kapitlet är det framtida behovet av bostäder även beroende av hur beståndet<sup>43</sup> ser ut och avgångar från det i form av rivningar. Hur det påverkar behovet av bostäder beror på hur beståndet utnyttjas vilket framgår av antalet lediga lägenheter och av hushållskvoterna. För mer information om faktorerna nedan se Boverket (2015).

#### **Lediga lägenheter**

Eventuellt lediga lägenheter vid analysens början påverkar även det framtida behovet. Det som är intressant är de lediga bostäder som finns i regioner som i framtiden bedöms ha ett behov av bostäder. Antalet lediga lägenheter i allmännyttans bestånd per kommun presenteras vartannat år av SCB och lediga lägenheter i det privata hyresbeståndet approximeras då detta endast presenteras uppdelat på Storstockholm, Storgöteborg, kommuner med mer än 75 000 invånare och övriga kommuner.

När det gäller bostadsrätter och äganderätter finns det ingen statistik vilket gör att antagandet är att det inte finns några lediga lägenheter i dessa upplåtelseformer.

---

<sup>42</sup> Det går även, att vid behov, använda andra eller mer detaljerade indelningar som exempelvis kön och ursprungsland.

<sup>43</sup> Det nuvarande beståndet baseras inte på antalet bostäder utifrån lägenhetsregistret utan utgångspunkten är här antalet lägenheter utifrån hur många hushåll det finns. Anledningen är att det finns en diskrepans mellan dessa på grund av bortfall i registren. För mer information – se avsnittet ”Osäkerhet i register och bestånd”.



Lediga lägenheter initialt sänker det beräknade byggbehovet under perioden förutsatt att de ligger i regioner där det föreligger ett byggbehov, dock är det en engångsjustering som görs. I detta ligger det ett antagande om att de lediga bostäderna skulle kunna nyttjas någon gång under perioden.

### **Rivningar**

Förslitning av det befintliga beståndet leder till att vissa bostäder blir föråldrade eller rivs och därmed lämnar de bostadsstocken och måste ersättas, undantaget de regioner där behovet är vikande. I Boverket (2015) användes ett genomsnitt av de tio senaste åren för att beräkna framtida antalet rivningar. Det finns dock problem med denna metod, vilka diskuteras mer i Boverket (2015), både beroende på antagandet att tidigare rivningar är positivt korrelerat med framtida rivningar samt att antalet realiserade rivningar är relativt lågt jämfört med beståndets storlek i dagsläget. För även om bostäder är beständiga står de inte för evigt. Dock är det inget orimligt antagande i dagsläget, att rivningarna kommer ligga på en relativt låg nivå. Över en längre tidsperiod bör ersättningsbyggandet motsvara lite högre volymer.

### **Bostadsbuffert**

På en bostadsmarknad bör det finnas en viss del lediga lägenheter för att en bostadsmarknad ska kunna ses som välfungerande. Det vill säga att det möjliggör rörlighet på bostadsmarknaden utan för stora kostnader. Det går dock inte att säga hur stor en optimal bostadsbuffert bör vara. I Boverket (2015) användes en bostadsbuffert på en procent av det befintliga beståndet. I England används fem eller 20 procent av det bedömda tillkommande behovet. På bostadsmarknader där det tidigare tillkommit lägenheter som svarar mot behovet använder man fem procent och på bostadsmarknader där det inte tillkommit tillräckligt många bostäder ska bufferten vara 20 procent.<sup>44</sup> Boverket anser att det bör ingå en bostadsbuffert som andel av det bedömda behovet. Anledningen till att vi avviker från tidigare antagande att bufferten beräknas på beståndet, och att vi i innevarande rapport kallar det för bostadsbuffert i stället för bostadsreserv beror på flera saker.

Användandet av benämningen bostadsbuffert beror på att det bättre reflekterar syftet med att det ska finnas lediga lägenheter. Det ska inte finnas lediga lägenheter som en reserv utan det ska mer ses som att det skapas en marginal mot variationer i det beräknade byggbehovet över tid och än viktigare, att det möjliggör rörlighet på bostadsmarknaden. Denna

---

<sup>44</sup> För mer information se bilaga 1.

buffert ska inte läggas på det bedömda behovet utan i stället ska de tillföras genom att tidigarelägga det framtida behovet av bostäder. Det gör även att det inte ska finnas en reserv utöver behovet som inte används, utan att det finns lediga lägenheter som kommer att behövas i framtiden. Att koppla det mot det framtida behovet ger en tydligare koppling till den framtida utvecklingen vilket innebär ett mer effektivt utnyttjande av beståndet. Det vill säga, det ska inte finnas en buffert av bostäder överallt utan bufferten behövs där det beräknas finnas ett framtida byggbehov. Anledningen är således att det är mer framåtblickande att koppla det till byggbehov, jämfört med att koppla det till bostadsbeståndet.

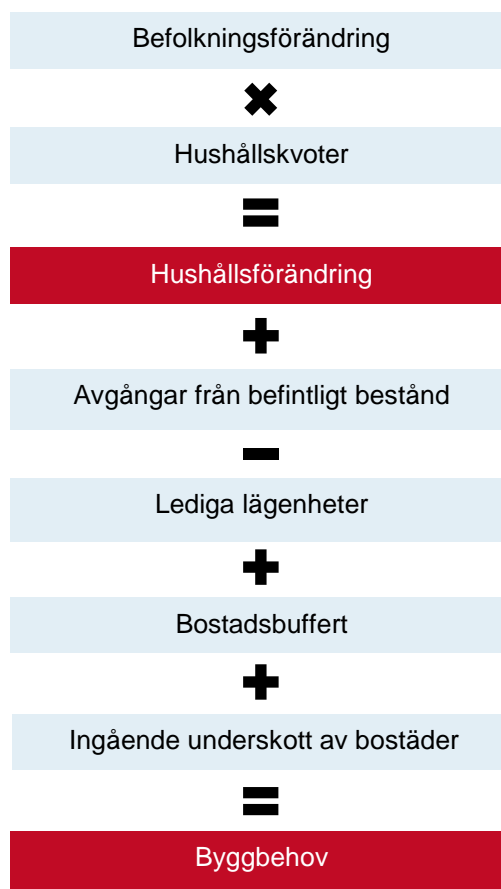
### **Byggbehovet påverkas av det initiala läget**

Över tid påverkar även tillskottet av bostäder och hushållstillväxten hur behovet av bostäder utvecklar sig. Överstiger det årligt tillkomna behovet av bostäder tillkomsten av bostäder ökar underskottet, vilket ytterligare adderar till framtida bedömningar av bostadsbehovet. Dessa delar beräknas utifrån utfallet, det vill säga flödet under året. För att beräkna flödet av hushåll används de hushållskvoter som används i beräkningen av byggbehovet. Ett underskott av byggande under ett år leder således till ett ökat byggbehov i beräkningen som görs av det framtida byggbehovet följande år och vice versa.

### **Modell**

I detta avsnitt sammanfattas modellen först grafiskt och sedan mer formellt. Figur 7 visar en grafisk översikt över hur modellen beräknas.

Figur 7. Byggbehovsberäkningens olika steg



Utgångspunkten är de demografiska förändringarna vilket går in i modellen i form av befolkningsförändringen. Utifrån denna förändring kan antalet hushåll beräknas utifrån hushållskvoterna. Antalet beräknade hushåll måste sedan relateras till avgångar från det befintliga beståndet, lediga lägenheter, bostadsbuffert och ett ingående underskott av bostäder. Det kan således både finnas ett underskott av bostäder samtidigt som det finns lediga bostäder i modellen som en följd av bostadsbufferten. Skulle det råda överskott av bostäder skulle detta reflekteras i lediga lägenheter och det ingående underskottet skulle således sättas till noll för att undvika dubbelräkning.

I tabell 7 visas en mer formell sammanfattning av modellen för att beräkna det framtida behovet av bostäder. Vi listade i början av kapitlet upp de mer grundläggande antagandena som görs i modellen. Men det finns även några ytterligare mer specifika utgångspunkter och antaganden som vi kommer redogöra för nedan. Vi har delvis redogjort för dessa tidigare men sammanfattar kort dessa innan vi går igenom tabell 7 steg för steg.

- Det nuvarande beståndet beräknas utifrån antalet hushåll.
- Antalet hushåll och tillkommande hushåll baseras på hushållskvoterna för 2012.
- Tidshorisonten är  $\tau$  år.
- Antalet avgångar av bostäder genom rivningar under perioden antas uppgå till  $\rho$ .
- Bostadsbufferten utgör  $\varphi$  procent av det bedömda tillkommande behovet.
- Det faktiska utfallet år  $t$  baseras på statistik över befolkning, rivningar och tillkommande bostäder som fastställs år  $t + 1$ . De finns således inte tillgängliga under innevarande år utan dessa kompletteras under följande år.

Det finns även en ingående beräkning som behöver definieras gällande prognostiserat antal hushåll i en region. Dessa definieras enligt:

$$ph_t = \sum_{j=1}^{\text{åk}} pb_t^j \times hkh_t^j$$

Där  $ph_t$  visar antalet prognostiserade hushåll i en given region vid tidpunkten  $t$ ,  $pb_t^j$  är prognostiserad befolkning för åldersgrupp  $j$  vid samma tidpunkt och  $hkh_t^j$  är hushållskvoten för åldersgruppen  $j$  vid samma tidpunkt. När dessa ingående värden är satta kan vi gå vidare med att beskriva modellen nedan.

I början av år  $t$  finns det  $b_t$  bostäder och  $h_t$  hushåll, där bostäderna beräknas utifrån bedömt antal hushåll. Den ingående balansen är således  $ib_t = b_t - h_t$  där  $b_t = h_t$  indikerar balans,  $b_t < h_t$  indikerar att det finns ett underskott av bostäder och  $b_t > h_t$  indikerar att det finns ett överskott av bostäder. Vid ett överskott av bostäder sätts den ingående balansen till noll eftersom dessa ingår i antalet lediga lägenheter.<sup>45</sup>

Under år  $t$  görs det en befolkningsprognos som sträcker sig  $\tau$  år framåt. Befolkningsprognosen år  $t$  används för att beräkna antalet hushåll,  $ph_t$ , om  $\tau$  år med hjälp av de hushållskvoter som används.

<sup>45</sup> En ingående balans med överskott behöver inte överensstämma med antalet lediga lägenheter, dock ska den ingående balansen begränsas av antalet lediga lägenheter, det vill säga att ingående balansen inte är större än antalet lediga lägenheter.

De hushåll som beräknas finnas om  $\tau$  år behöver bostäder. Det kan vara bostäder som var befintliga vid  $t$ , det vill säga  $b_t$ , varav en del har avgått genom rivningar,  $\rho$ , men det kan även vara nya bostäder genom ny- och ombyggnation  $\sum_{i=1}^{\tau} db_i$ . Antalet bostäder av  $b_t$  som är kvar vid  $\tau$  är således  $pb_t = b_t - \rho_t$ .

Det finns som vi diskuterat även med en buffert av bostäder,  $m_t$ , som beräknas som en andel,  $\varphi$ , av det tillkommande behovet av bostäder och ingående balans  $m_t = (ph_t - h_t) - \gamma_t + (pb_t - b_t) - ib_t * \varphi = \omega_t \varphi$ .  $\omega_t$  kan inte vara negativ utan sätts då till noll, det vill säga det går inte att ha ett negativt byggbehov.

Utifrån det beräknade antalet hushåll  $ph_t$ , nuvarande antalet hushåll  $h_t$ , befintliga bostäder som kvarstår  $pb_t$ , antalet befintliga bostäder  $b_t$ , bufferten  $m_t$ , lediga lägenheter  $\gamma_t$  och den ingående balansen  $ib_t$  går det att beräkna byggbehovet under perioden  $\tau$  år genom  $bb_t = (ph_t - h_t) - \gamma_t + m_t + (pb_t - b_t) - ib_t = \omega_t + m_t$  vid tidpunkt  $t$ . Det går sedan vid behov att periodisera byggbehovet årligen. Det enklaste sättet är en jämn fördelning vilket fås genom att dela behovet  $bb_t$  med  $\tau$  år.

Under år  $t + 1$  publiceras statistik över de flöden som uppstått under år  $t$ . Det går då att fastställa hur många nya bostäder som tillkommit,  $db_t$ . Hur många avgångar från beståndet som skett,  $dr_t$ , samt hur befolkningen har förändrats. Befolkningsförändringen beräknas sedan om till hushåll genom att använda hushållskvoterna som användes i prognosen, vilket alltså inte ger faktiskt antal hushåll utan beräknat antal hushåll,  $dh_t$ . Med hjälp av dessa går det sedan att beräkna den utgående balansen på bostadsmarknaden,  $ub_t$  genom  $(dh_t - dr_t - db_t)$  summerat med den ingående balansen  $ib_t$ .

I början av år  $t + 1$  finns det således ett nytt bostadsbestånd, ett nytt antal hushåll och den ingående balansen på bostadsmarknaden är densamma som den utgående balansen år  $t$ , det vill säga  $ub_t = ib_{t+1}$  så länge som hushållskvoterna är oförändrade. Beräkningarna följer samma mönster som för år  $t$  men det finns nytt underlag som ligger till grund för dem och prognosperiodens slutpunkt är framflyttad ett år.

Tabell 7. Sammanfattning av byggbehovsprognosmodellen

	År $t$	År $t+1$
Nuvarande bestånd	$b_t$	$b_{t+1}$
Antal hushåll	$h_t$	$h_{t+1}$
Ingående balans	$ib_t = h_t - b_t \leq 0$ $om\ ib_t > 0 \rightarrow ib_t = 0$	$ib_{t+1} = ub_t$
<b>Prognos</b>		
Antal hushåll om $\tau$ år	$ph_t$	$ph_{t+1}$
<b>Beräkning</b>		
Befintliga bostäder som beräknas vara kvar om $\tau$ år	$pb_t = b_t - \rho_t$	$pb_{t+1}$
Lediga lägenheter	$\gamma_t$	$\gamma_{t-1}$
	$m_t = ((ph_t - h_t) - \gamma_t + (pb_t - b_t) - ib_t) * \varphi$ $= \omega_t * \varphi$	
Buffert	$om\ \omega_t < 0 \rightarrow \omega_t = 0$	$m_{t+1}$
	$bb_t = \omega_t + m_t$	
Byggbehov	$om\ \omega_t < 0 \rightarrow \omega_t = 0$	$bb_{t+1}$
Byggbehov per år	$bb_t/\tau$	$bb_{t+1}/\tau$
<b>Faktiskt och beräknat utfall</b>		
Faktiskt antal tillkommande bostäder	$dt_t$	$dt_{t+1}$
Faktiska avgångar från bostadsbeståndet	$dr_t$	$dr_{t+1}$
Beräknat antal tillkommande hushåll	$dh_t$	$dh_{t+1}$
Utgående balans	$ub_t = (dh_t - dr_t - db_t) + ib_t$	$ub_{t+1}$

Modellen beräknas på varje enskild region för att sedan summeras upp till riksnivå. Den upprepas sedan rullande år för år vilket gör att det går att följa förändringar i byggbehovet, utfall och över-/underskott som uppstår genom en diskrepans mellan det bedömda behovet och tillkommande bostäder kan följas över tid, en så kallad ”backlog” eller eftersatt behov. Det gör att eventuella förändringar och avvikelser snabbt kan uppmärksammas. Se avslutande figurer i föregående kapitel för exempel på hur det kan se ut.

## Geografisk indelning, periodicitet och tidshorisont

### Geografisk indelning

Principiellt bör en bedömning av det framtida bostadsbyggnadsbehovet utgå från en avgränsad bostadsmarknad som vi tidigare berört i kapitel två. Det finns inga definierade bostadsmarknader utan vi utgår från att funktionella analysregioner<sup>46</sup> (FA-regioner) approximerar regionala bostadsmarknader. Indelningen av FA-regionerna tas fram av Tillväxtanalys och baseras på en prognos av den framtida pendlingen.<sup>47</sup> Det innebär att indelningen är framåtblickande och definitionen innebär att regionen är en plats där individer både kan bo och arbeta vilket innebär att det är en lämplig approximation av en bostadsmarknad. En aktuell indelning av FA-regionerna finns i bilaga två.

En anledning till att bedömningar av det framtida byggbehovet ska utgå från FA-regioner är att den regionala fördelningen av bostäder spelar roll. Lediga bostäder kan indikera att det finns ett överskott av bostäder i hela landet, men det är troligare att det finns ett överskott av bostäder i några regioner. Således blir den totala siffran för riket inte korrekt om vi låter regioner som har ett positivt byggbehov och regioner med ett negativt byggbehov ta ut varandra. En annan aspekt är tillkommande bostäder; att det finns ett nationellt byggbehov innebär inte att det nödvändigtvis är fördelat över alla regioner.

Boverket anser att bedömningen av det framtida bostadsbyggnadsbehovet bör göras på FA-region för att sedan summeras till nationell nivå. Det finns dock problem i dagsläget när det gäller hur robusta resultaten blir på regional nivå, utifrån problem med de regionala befolkningsprognoserna som diskuterats i föregående kapitel.

Det finns olika metoder för att göra regionala prognoser över fördelningen av befolkningen i framtiden. Dels gör SCB regionala befolkningsprognoser på beställning och dels finns det Tillväxtanalys regionala informationssystem rAps<sup>48</sup> (regional Analys- och prognosystem). Båda modellerna kalibreras mot SCB:s riksprognos, men sättet att fördela befolkningen lokalt, och därmed även regionalt, skiljer sig åt. Boverket anser att rAps, i dagsläget, bör användas för de regionala befolkningsprognoserna. Skälen till det är att fördelningen av befolkningen tar hänsyn till fler aspekter förutom historisk befolkningsutveckling, som arbetsmarknad

---

<sup>46</sup> För mer information om FA-regioner se Tillväxtanalys (2015).

<sup>47</sup> Arbetspendling ligger även till grund för fastställandet av bostadsmarknaden i litteraturen, se exempelvis DCLG (2010b).

<sup>48</sup> För mer information om rAps se Tillväxtanalys hemsida, [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se).

och regional ekonomi. Resurserna som krävs för det alternativet är modesta och i paritet med SCB:s regionala prognoser. Alternativet möjliggör även större flexibilitet genom att alternativa scenarier kan beräknas i större utsträckning. Tillväxtanalys analysmodell används bland annat av Trafikverket och som underlag till flera Långtidsutredningar.

### **Periodicitet och tidshorisont**

Den osäkerhet som omgärdar utfall i framtiden gör att Boverket anser att det ska göras årligt återkommande bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet.<sup>49</sup> I föregående kapitel visar vi på den osäkerhet som historiskt funnits i befolkningsprognoserna på lång sikt. Utifrån osäkerheten är det lämpligt att bedömningarna görs årligen för att fånga upp förändringar, avvikelser och diskrepanser mellan behovet och tillkommande bostäder över tid.

Byggandet av bostäder tar tid, och vikten av ett längre perspektiv har betonats tidigare i rapporten.<sup>50</sup> Därför behöver en bedömning av bostadsbehovet sträcka sig så pass långt fram i tiden att det finns möjlighet att möta ett framtida behov vid signaler i dagsläget. Samtidigt ökar osäkerheten i befolkningsprognosen med tid. Tillsammans gör det att valet av tidshorisont, för bedömningen av det framtida bostadsbyggnadsbehovet, blir en avvägning mellan osäkerhet och att det ska finnas en möjlighet att möta det beräknade behovet, vilket även diskuterades i kapitel två. Det finns inget entydigt svar på vad som utgör en optimal avvägning mellan osäkerheten och behovet av långt perspektiv, men utifrån dessa restriktioner anser Boverket att beräkningen av det framtida bostadsbyggnadsbehovet bör sträcka sig över tio år.

### **Statistikbehov**

Beräkning av det framtida behovet av bostäder baseras dels på en prognos av den framtida befolkningsutvecklingen och dels på historiska eller nutida data. Dessa datakällor rör både förändringar i befolkningen och i bostadsbeståndet.

Den statistik som Boverket anser ska användas för att prognostisera den framtida befolkningen är regionala befolkningsprognoser som görs i rAps. Dessa kalibreras mot SCB:s nationella befolkningsprognos.<sup>51</sup> Den nationella befolkningsprognosen med ingående antaganden revideras

---

<sup>49</sup> Vid exceptionella händelser kan det vara lämpligt att göra mer eller mindre frekventa bedömningar.

<sup>50</sup> En granskning av DN pekar på att det tar tio år från idé till färdig lägenhet i flerbostadshus, se Öhrstadius (2016).

<sup>51</sup> För mer information om befolkningsframskrivningarna – se SCB (2015b).



fullständigt vart tredje år. Vid det tillfället redovisas utöver ett huvudalternativ även alternativa framskrivningar. För mellanliggande år görs uppföljningar och revideringar. (SCB, 2016a)

Den statistik som Boverket anser ska användas för att beräkna hushållskvoter är Lägenhetsregistret kopplat till Registret över totalbefolkningen (RTB). Utifrån dessa register kan hushållskvoter beräknas för att sedan användas för att beräkna det framtida antalet hushåll med befolkningsprognosen som grund. Från RTB hämtas även förändringar i befolkningen för att följa befolkningsutvecklingen.

Det behövs även statistik över hur bostadsbeståndet ser ut och utvecklas. Sådan statistik omfattar antalet historiska rivningar, ombyggnationer, nyproduktion samt lediga lägenheter i startläget. Denna statistik hämtas från registret över Ombyggnad och rivning av flerbostadshus. Nyproduktion finns i registret Nybyggnad av bostäder och vakanser i beståndet finns i registret Outhyrda lägenheter i flerbostadshus. Anledningen till att lediga lägenheter inte skattas med hjälp av lägenhetsregistret som också vore möjligt tas upp nedan. Det finns även fler problem med dessa register som vi går igenom i det följande avsnittet.

### **Osäkerhet i register och bestånd**

Prognosmodellen som SCB använder för sina befolkningsframskrivningar bygger på komponentmetoden. Det innebär att befolkningen efter ålder reduceras under kalenderåret beroende på dödsfall och utvandring samt får tillskott genom födda och invandring.

Eftersom alla dessa bygger på antaganden finns det naturligtvis felkällor. Både små och stora strukturförändringar i samhället som inte kan förutses nu kan påverka den framtida befolkningsutvecklingen. Ett exempel kan vara en förändrad invandringspolitik där all invandring av utomeuropeiska invandrare stoppas. En medicinsk utveckling, till exempel ett vaccin mot cancer, kan helt förändra den framtida dödligheten mot vad vi kan se i dag. (SCB, 2015c)

Lägenhetsregistret innehåller data som avser bostadsbeståndet i form av antal lägenheter i småhus, flerbostadshus, övriga bostäder och specialbostäder sedan 2012. Lägenhetsregistret är ett nationellt register över alla bostadslägenheter i Sverige och innehåller grundläggande information om alla bostäder. Det finns dock ett bortfall i registret som bland annat beror på att Lantmäteriet i samband med uppläggningsen av registret inte fått in uppgifter från samtliga fastighetsägare. En annan orsak till bortfall är brister i ajourföringen av registret hos kommunerna, men storleken på bortfallet är inte fastställt. Fritidsbostäder som inte används som stadigva-

rande bostad ingår inte i bostadsbeståndet även om de finns i registret. (SCB, 2015d)

Det finns även felkällor i RTB som är viktiga vid beräkningen av hushållskvoterna. Det kan uppstå fel i registret på grund av att hushåll inte anmäler flyttningar hos Skatteverket. Det innebär att det finns lägenheter som står tomma i registret men där det kan bo ett hushåll som är skriven på en annan lägenhet, exempelvis en student som flyttat hemifrån, men fortfarande är skriven i den tidigare bostaden. Det kan även vara så att det finns hushåll som utvandrat eller flyttat från en region som inte är registrerade, så kallad övertäckning. Det finns även ett problem med under-täckning som exempelvis beror på att individer invandrar men inte folkbokför sig. (SCB, 2016b)

I SCB:s register Ombyggnad och rivning av flerbostadshus undersöks nettoförändringen av lägenhetsantal och bostadsarea i ombyggda flerbostadshus och rivna flerbostadshus. Den största osäkerhetskällan är rapporteringen från kommunerna. Det innebär att rapporteringen av projekten ibland blir försenad både vad avser påbörjande och färdigställande. Kommunerna är i regel beroende av de uppgifter som den bygglovssökande lämnar och ofullständiga eller felaktiga uppgifter kan inte alltid korrigeras av kommunen. Dock anses årsstatistiken ha god tillförlitlighet. (SCB, 2016c)

Antalet bostäder 2015 var enligt lägenhetsregistret 4 716 568, samtidigt fanns det 4 330 401 hushåll enligt SCB. Det pekar på att det 2015 fanns nästan 400 000 lediga bostäder i Sverige. En orsak till den stora diskrepansen är att det fanns ungefär 260 000 personer som inte var folkbokförda på någon lägenhet. Antar man att dessa personer bodde på liknande sätt som de folkbokförda personerna får man antalet hushåll till cirka 4,45 miljoner. Det innebär fortfarande en stor skillnad mellan antalet bostäder och antalet hushåll. Sannolikt rör det sig inte om nästan 300 000 lediga lägenheter utan det finns andra orsaker till skillnaden mellan registren. Exempel på dessa orsaker kan vara att studenter inte skriver sig på en lägenhet. Det kan vara företag som äger lägenheter för eget bruk. Det kan även vara hushåll som har mer än en bostad, en där de huvudsakligen bor och en där de bor när de arbetar.

Sammantaget är det största felet att Skatteverket inte kan koppla folk till lägenhet. Övriga felkällor bedöms vara av mindre omfattning och inte ha någon större påverkan på statistiken. (SCB, 2015e)

## Utvecklingsmöjligheter

Vi kommer i följande avsnitt ta upp utvecklingsmöjligheter i form av olika åtgärder som skulle kunna förbättra underlagen till beräkningen av byggbehovet. Boverket föreslår inte nedanstående listade åtgärder som förslag, utan konstaterar att det är potentiella förbättringar. Det är oklart i vilken mån dessa åtgärder skulle kunna förbättra träffsäkerheten i beräkningen. Det råder dessutom osäkerhet kring kostnaderna för eventuella förbättringar. Samtidigt bör syftet med bedömningen av det framtida byggbehovet vägas in huruvida det är samhällsekonomiskt effektivt att lägga resurser på att potentiellt förbättra beräkningar av det framtida byggbehovet.

- Den nuvarande befolkningsprognosen har ett 50-årigt prognosperspektiv medan bedömningen av byggbehovet är på tio års sikt. Det gör att de ingående antagandena i befolkningsframskrivningen inte blir korrekta för ett kortare tidsperspektiv då en långsiktig jämviktsnivå för en femtioårsperiod används som genomsnitt för cirka fem år.<sup>52</sup> En befolkningsprognos med samma slutpunkt som beräkningen av byggbehovet skulle kunna ge en annan befolkningsutveckling och därmed också ett något annorlunda byggbehov. Men framför allt är syftet med befolkningsprognosen att försöka predicera hur stor befolkningen kommer vara i en framtid och eventuella avvikelser från prognosen relateras därför till totalen och är därför ofta små i relativ bemärkelse. Som vi har sett tidigare är förhållandet annorlunda om avvikelser i stället relateras till det relevanta ur ett byggbehovsperspektiv, det vill säga befolkningsförändringen. Om precisionen skulle öka i befolkningsprognosen skulle således osäkerheten i byggbehovsprognoserna väsentligt minska.
- Bortfall i lägenhetsregistret leder till att hushållskvoterna påverkas. En bättre täckning i registren skulle ge mer rättvisande hushållskvoter vilket skulle förbättra precisionen. Om kunskapen om de bostäder som saknar någon folkbokförd skulle öka, skulle kunskapen om hur många bostäder som faktiskt är lediga och kan bebos öka. Samtidigt skulle kunskapen om hur många hushåll som har mer än en bostad samt om till exempel studerande faktiskt var folkbokförda på den lägenhet de bor i också öka. Således skulle vår kunskap om hur bostadsbeståndet ser ut och hur det ut-

---

<sup>52</sup> Den långsiktiga jämviktsnivån varierar i SCB:s långsiktiga befolkningsprognoser men inträffar ofta efter 7-8 år från startpunkten och där de närmast föregående prognosåren antas successivt närma sig den långsiktiga nivån.

nyttjas öka, vilket skulle kunna bidra till bättre bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet.

- Om färdiga hushållsprognoser fanns att tillgå i stället för att gå via befolkningsprognoser med hjälp av beräknade hushållskvoter skulle det eventuellt kunna utgöra ett mer robust underlag för Boverkets beräkningar över framtida bostadsbyggnadsbehov. Ett utökat uppdrag till SCB att ta fram regelbundna hushållsprognoser som komplement till nuvarande befolkningsprognoser kan således även utgöra en framtida utvecklingsmöjlighet för Boverkets bedömningar över det framtida bostadsbyggnadsbehovet. Dock måste en metod för att beräkna framtida antalet hushåll vara oberoende av effekter från bostadsmarknaden eftersom det annars leder till endogenitet i modellen.<sup>53</sup>

## En samlad analys

Som nämnts tidigare i kapitlet anser Boverket att enbart förlita sig på den i föregående avsnitt beskrivna modellen inte är tillräckligt – därtill finns dels för många osäkerheter och dels finns en hel del väsentlig information som går förlorad om byggbehovsbedömningen enbart görs som en mekanisk beräkning. När bostadsbyggnadsbehovet ska *bedömmas* anser Boverket att det behövs en samlad analys bestående av flera delar men, med den långsiktiga byggbehovsberäkningen som en central byggsten. Övriga delar i en sådan analys kan – och ska – variera över tiden. Således kan Boverket i dag inte i detalj föreslå vilka ytterligare beräkningar och analyser som ska ingå, men det finns några aspekter som vi i dagsläget ser som särskilt viktiga. Med utgångspunkt i att förslaget inte enbart innebär en mekanisk beräkning av bostadsbyggnadsbehovet, anser Boverket att myndigheten – i sin roll som förvaltningsmyndighet för frågor bland annat rörande byggande och boende – bör ansvara för dessa bedömningar.

## Tidsperspektivet

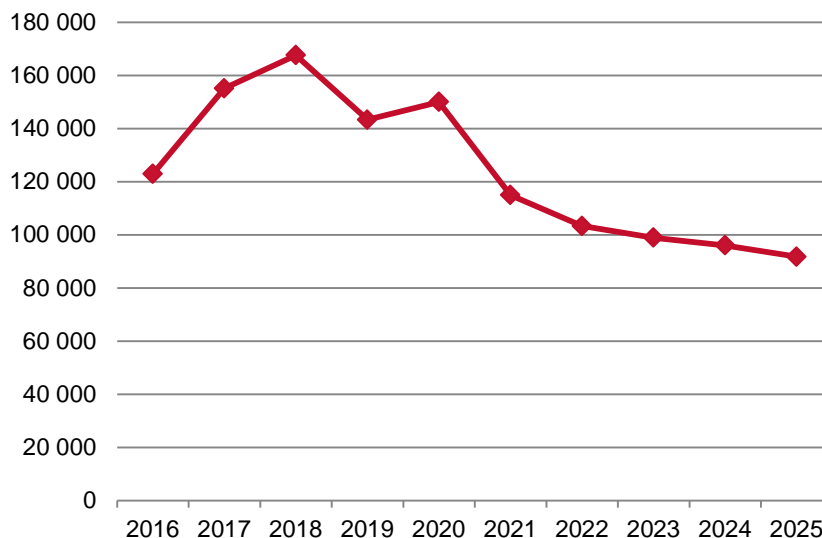
Tidsperspektivet kan ses utifrån två dimensioner. För det första måste man beakta det faktum att bostadsbyggnadsbehovet, framför allt beroende på variationer i befolkningsstillväxten, varierar över tiden. För det andra bör behovet i det korta perspektivet alltid tas med i analysen även om vi anser att byggbehovsberäkningarna ska göras på lång sikt. Det skulle kunna uttryckas som att den långsiktiga prognosen är viktig ur ett plane-

<sup>53</sup> Inkluderandet av bostadsmarknaden i modellen skulle leda till en beräkning av det efterfrågade antalet bostäder, inte behovet av dem.

ringsperspektiv medan det korta perspektivet ger information om mer överhängande problem som måste hanteras i närtid.

Låt oss börja med den första dimensionen. Att det behöver byggas ett visst antal bostäder under en längre tidsperiod är viktig information, men den behöver kompletteras med hur behovet fördelas över perioden.

Figur 8. Prognos över befolkningsförändringarna 2016-2025



Källa: SCB

Vilket illustreras i figur 8 beräknas befolkningstillväxten variera relativt mycket över den kommande tioårsperioden. Behovet av bostadsbyggande beror som diskuterats av en rad faktorer men som konstaterats är det i dagsläget demografiska förändringar som är den enskilt viktigaste faktorn. Enligt SCB:s senaste befolkningsprognos väntas Sveriges befolkning 2016–2025 öka med närmare 1,25 miljoner invånare. Av dessa individer beräknas cirka 60 procent tillkomma den första femårsperioden. Detta innebär att bostadsbyggnadsbehovet är högre under prognosperiodens inledande år än under resten av perioden.

Det andra perspektivet är – framför allt i dagens läge – kopplat till snabba skiftningar i invandringen.<sup>54</sup> I dagens situation då en stor del av byggbehovet uppstår utifrån en stor invandring är det även extra viktigt att studera behoven på en kortare sikt.<sup>55</sup> Detta kan exempelvis göras genom att göra prognoser enligt modellen i föregående avsnitt, men på ett par års

<sup>54</sup> Jämför diskussion i föregående kapitel angående vilka delar av befolkningsutvecklingen som är svåra att prognosticera.

<sup>55</sup> Att bostadsbyggandet präglas av långsiktig hållbarhet kan dock inte bortses ifrån vilket framhållits tidigare i rapporten och som återknyts till i nästa avsnitt i samma kontext.

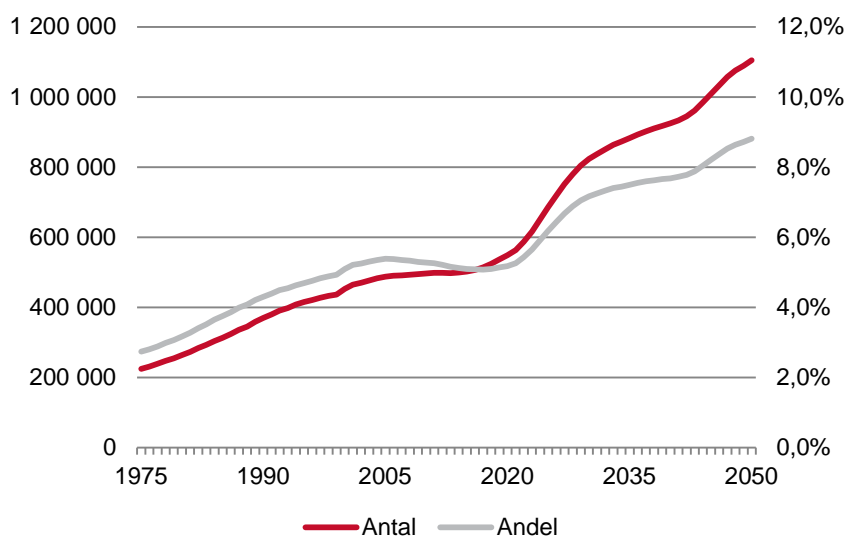
sikt. Dagens situation med lagen om kommunanvisningar gör att det kort-siktiga behovet av bostäder till icke oansenlig del styrs av politiska beslut. Här bör även Migrationsverkets prognoser över invandringen spela en stor roll i analysen.

### **Olika grupperns behov på bostadsmarknaden**

I den tidigare föreslagna modellen tas inte hänsyn till vilka typer av bostäder – exempelvis vad gäller upplåtelseformer eller storlekar – som det behöver byggas i framtiden. En sådan beräkning skulle bygga på fler antaganden som kan antas vara mer diskuterbara. Detta till trots anser Boverket att det finns starka skäl för att inom ramen för en bedömning av framtida bostadsbyggnadsbehov följa vissa angelägna grupper för att på så vis sätta perspektiv på de siffror som modellen genererar och kanske även ge en indikation på vilken typ av bostäder det finns särskilda behov utav.

En grupp som i framtiden kommer bli viktig att följa är gruppen äldre. I figur 9 illustreras utvecklingen av antalet individer som är 80 år och äldre – emellanåt betecknas denna grupp som ”äldre-äldre”. Antalet äldre är intressant ur byggbehovssammanhang av två skäl. För det första påverkar de det kvantitativa byggbehovet särskilt mycket då hushållskvoterna i dessa grupper är höga då andelen singelhushåll av naturliga skäl är särskilt hög i dessa åldersgrupper. För det andra är utvecklingen intressant även ur en kvalitativ dimension av bostadsbyggnadsbehovet då hushållens ålder medför särskilda krav på bostadens belägenhet och beskaffenhet.

Figur 9. Personer som är 80 år och äldre. Antal (vänster skala) och andel (höger skala) av total befolkning



Källa: SCB samt egna beräkningar

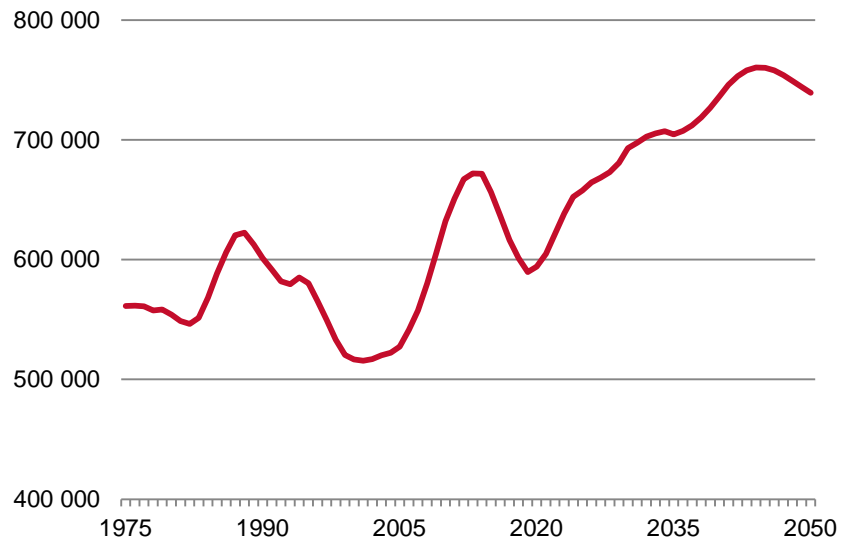
I figur 9 framgår att antalet personer som är 80 år eller äldre kommer öka kraftigt framöver. Mellan 2015 och 2030 beräknas denna grupp öka från drygt 500 000 personer till närmare 825 000 personer. Således en ökning med cirka 65 procent. Även gruppens andel av den totala befolkningen väntas öka kraftigt. Detta kan spela roll för byggbehovet på ett sätt som inte fångas upp i modellen. I många regioner – läs avfolkningsregioner – kommer det sannolikt inte att finnas något kvantitativt byggbehov.<sup>56</sup> Antalet äldre hushåll förutspås dock öka även i dessa regioner och de bostadsanpassningsbehov som kan uppstå kan medföra inte bara behov av ombyggnad utan kanske även nybyggnad. Dessa regioner kommer att ställas inför särskilda utmaningar och behöver följas noggrant.

En annan grupp som är viktig att följa är ungdomar. Denna grupp har som diskuterats tidigare en mycket direkt påverkan på byggbehovet då de är debutanter på bostadsmarknaden. Även om gruppen ungdomar inte på något sätt är heterogen är det en grupp som ofta har begränsade ekonomiska resurser och på så vis har svårare än många andra att klara sig på bostadsmarknaden. Den senaste tioårs-perioden har en stor del av debatten kring problemen på bostadsmarknaden handlat om just ungdomar och deras problem att etablera sig på bostadsmarknaden.

<sup>56</sup> I Boverket (2015) beräknas 27 av 72 FA-regioner inte ha något kvantitativt byggbehov. I dessa regioner beräknades dock antalet hushåll 75 år och äldre öka med drygt 25 procent under perioden 2011-2025.

I figur 10 framgår att toppen på den så kallade ungdomspuckeln nu passerats och antalet förväntas minska den kommande femårsperioden. Men redan om drygt tio år beräknas antalet ungdomar överstiga den tidigare toppen för att fortsätta öka fram till 2045.

Figur 10. Antalet 20–24-åringar 1975-2050



Källa: SCB

Vi nämnde tidigare att invandringen är central att följa i ett kortare perspektiv. Invandrare kan även vara viktiga att följa i ett längre perspektiv, i synnerhet asylinvandringen då denna grupp – liksom ungdomar – ofta har begränsade ekonomiska resurser. I dag är nästan 1,7 miljoner eller 17 procent av Sveriges befolkning födda utomlands. Om tio år beräknas denna siffra vara nästan 2,5 miljoner. Det kan således finnas skäl till att göra fördjupade studier angående just invandrades behov av bostäder. En fråga av särskilt stor betydelse för det framtida byggbehovet nationellt, men framför allt regionalt, är hur denna grupps flyttmönster ser ut. Dels handlar det om hur återutvandringen kommer att se ut och dels hur de nyanländas inrikes flyttmönster ser ut. Det sistnämnda är särskilt relevant i de fall nyanlända initialt hamnar i mindre regioner vilket leder till ett ökat byggbehov där, samtidigt som en del kan komma att ganska snart flytta vidare till större tillväxtregioner. Den dokumenterade kunskapen om nyanländas bosättningsmönster i Sverige är begränsad och innebär en stor osäkerhet i bostadsplaneringssammanhang. Även invandrarnas hushållsbildningsmönster kan vara värt att följa då de kan skilja sig åt från riket i övrigt och därigenom påverka framtida hushållskvoter.



### **Annan statistik och datakällor**

Uppskattningar och prognoser över det framtida byggandet bör finnas med i en samlad analys då det ger en indikation om huruvida en aktuell situation är på väg att förvärras eller förbättras. I årets Bostadsmarknadsenkät, BME, räknar kommunerna med att cirka 69 000 bostäder påbörjas under 2016, motsvarande siffra för 2017 är cirka 77 000.<sup>57</sup>

Som nämnts tidigare är den långa sikten viktig för planering av bostäder. Men kortsiktiga bedömningar över byggandet är också viktig information i den händelse akuta problem uppstår och i vilken mån dessa kan hanteras utifrån marknadens byggande eller i vilken mån dessa bostäder kan tillhandahållas genom andra lösningar.

Ur ett planeringsperspektiv vore det önskvärt att kunna följa utvecklingen över antalet bostäder i befintliga detaljplaner. I dagsläget finns inga sådana möjligheter då ett centralt register över dessa saknas. Pågående arbeten med att digitalisera planprocessen skulle kunna bidra till att möjliggöra en nationell databas där denna typ av information finns samlad.<sup>58</sup>

Vidare finns det en lång rad statistik och analyser som kan vara användbara för att göra bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet. Det kan exempelvis gälla statistik och analyser rörande hushållens ekonomi, flyttmönster och migration.

### **Ytterligare analyser**

Utifrån den valda beräkningsmodellen finns det flera möjligheter att utvidga analysen genom att testa olika scenarier utifrån de i modellen ingående variablerna. Exempel på nationell nivå är andra scenarier vad gäller befolkningsprognosen. På regional nivå kan alternativa scenarier göras, till exempel när det gäller ändrad hushållsbildning eller särskilda antaganden om arbetsmarknaden. Utifrån den förordade modellen går det alltså att göra flera olika scenarier med utgångspunkt i eventuella åtgärder som skulle påverka byggbehovet.<sup>59</sup> Det är även möjligt att göra beräkningar av vilken typ av bostäder som behövs eller fokusera på utvalda grupper genom utvidgning av modellen.

---

<sup>57</sup> Det bör i sammanhanget påpekas att kommunernas bedömningar historiskt överskattat det framtida byggandet. Boverkets prognos över antalet påbörjade bostäder är 64 000 för år 2016 och 67 000 för år 2017. I dessa siffror ingår även en mindre del bostäder som tillkommer genom ombyggnad (Boverket, 2016b).

<sup>58</sup> Se exempelvis Statskontoret (2014) för diskussioner angående en digitaliserad planprocess.

<sup>59</sup> Utifrån beskrivningen av rAps i Tillväxtanalys (2016) beskrivs policyval som kan göras för att ge olika scenarier.

I andra länder används byggbehovsprognoser som underlag till en rad beslut rörande migration, ekonomi och inte minst bostadsplanering. Behovsprognoser används även för att få information om hur offentliga utgifter bör dimensioneras, användas och utformas för att få den önskade effekten. Det går även att få underlag, utöver kvantiteten av bostäder och dess utveckling, när det gäller typ av bostäder, bostäder till de med lägre inkomster, hyror, transporter, bostadsbidrag, planera lokal service och markanvändning. (DCLG, 2010a, Cambridgeshire county council, 2013, Holmans, 2013, Rathge m.fl., 2012, Ruud m.fl., 2013 och Schmuecker, 2011)

### Avslutande reflektioner

Avslutningsvis kan konstateras att det i dagsläget troligen är extra svårt att dra alltför långtgående slutsatser av en långsiktig bedömning av bostadsbyggnadsbehovet. Detta beror till största delen på situationen i vår omvärld. Men givet en stabilare situation i världen omkring oss och möjligen i förening med ökad precision i prognoserna, mer fullständiga register och liknande, kan även detta komma att förändras.

En del i Boverkets uppdrag är att se över om den tidigare använda metoden i något avseende bör revideras för att leverera resultat som är robusta som underlag för olika tänkbara reformer. Boverket har inte funnit skäl att revidera metoden mer än i några mindre detaljer. Detta redogjordes för mer ingående tidigare i detta kapitel. Ett av skälen är att utan en viss reform i åtanke är det inte möjligt att säga att en viss typ av metod skulle vara mer lämpad att använda än någon annan. Men om det skulle vara fallet att effekterna av en specifik reform ska undersökas är det givetvis möjligt att en modifierad modell eller eventuellt en annan modell vore mer lämplig. Se även avsnittet angående varför olika länder gör behovsprognoser i bilaga ett.

Vi vill även påpeka att kontinuerlig utvärdering och utveckling är centralt. Det är inte lämpligt att besluta i detalj hur bedömningar bör göras och sedan hålla fast vid detta utan att kritiskt granska huruvida det är rimligt. Innevarande avsnitt inleddes med ett konstaterande att vad som bör ingå i en analys av framtida bostadsbyggnadsbehov kan – beroende på aktuella problem – variera över tiden. På samma sätt bör såväl antaganden i modellen som metod- och modellvalen i sig också kunna omprövas.

## Bostadsbyggande och samhällsekonomisk utveckling

I Boverkets uppdrag ingår att överväga möjligheterna att koppla beräkningarna och resultaten till nationalräkenskaperna för att därigenom skapa en starkare koppling mellan bostadsbyggande, samhällsekonomisk utveckling och statens budget.

Bostadssektorn utgör en central del av svensk ekonomi. Tillsammans med exempelvis arbetsmarknaden och hälso- och sjukvården är bostadsmarknaden ett område som på ett mycket konkret sätt berör alla människor. Bostadsinvesteringarna har ökat de senaste åren och 2015 utgjorde de preliminärt 4,4 procent av BNP och omsatte drygt 187 miljarder svenska kronor. Ökningen fortsätter och enligt preliminära siffror för första halvåret 2016 är bostadsinvesteringarna närmare 107 miljarder motsvarande 4,9 procent av BNP.<sup>60</sup>

Bostädernas långa livslängd och geografiska orörlighet kan få till konsekvens att bostadsinvesteringar som dikterats av kortsiktiga marknadsförhållanden visar sig felaktiga i ett längre perspektiv med betydande samhällsekonomiska förluster som följd. Bostäder är infrastruktur och tillgång på bostäder är nödvändig för att individer ska kunna etablera sig och utveckla sina liv, men också för att arbetsmarknaden ska fungera och att samhällets ekonomiska tillväxt ska fortgå. 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.

Boverket anser dock att det inte finns några skäl till att på något direkt sätt koppla bostadsbyggnadsbehovsprognoser till nationalräkenskaperna i dagsläget. Det finns framför allt två orsaker till detta. Nationalräkenskaperna är först och främst bakåtblickande medan en prognos har det motsatta tidsperspektivet. Till yttermera visso är detta en prognos över bostadsbyggnadsbehovet och inte en prognos över vad som faktiskt kommer att byggas.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Enligt Konjunkturinstitutets prognos fortsätter ökningen 2017 till drygt fem procent av BNP.

<sup>61</sup> Vad gäller prognoser över det framtida bostadsbyggandet och dess påverkan på BNP görs i dagsläget detta av Konjunkturinstitutet. Dessa prognoser är dock på kort sikt, ett till två år.

Men nationalräkenskaperna ger en bild av strukturen i byggbranschen som man kan utgå från vid andra typer av analyser. Ett exempel på detta är om statsmakten anser att ett beräknat behov bör uppfyllas och att marknaden själv inte mäktar med detta. Man skulle då kunna koppla behovet av bostadsbyggandet till hur strukturen i branschen ser ut idag och analysera vad som krävs för att produktionen i branschen ska kunna öka till en önskvärd nivå. Vidare skulle kunna studeras vilka insatser och åtgärder som behövs för att målet ska nås. Vilka sektorer är de trånga sektorerna och vad kan göras för att uppnå behovet?

Denna typ av analyser ser dock Boverket inte som att de faller inom ramen för ett arbete med bedömningar över det framtida bostadsbyggnadsbehovet.

# Organisering, reglering och kostnader

## Organisering och reglering

Såsom framgår i kapitel fyra föreslår Boverket att myndigheten bör vara ansvarig för bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet. Av förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket framgår bland annat att Boverket har ansvar för frågor som rör byggande och boende (1 §). Vidare framgår att Boverket särskilt ska aktualisera statistik, följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, såväl i nationellt perspektiv som på regional nivå (3 § 6). Boverket ska också bistå regeringen med analyser och utredningar inom sitt verksamhetsområde (4 §). Boverket ska även ur ett nordiskt perspektiv aktualisera och följa såväl statistik som analyser med inriktning på bostadsmarknader och byggande (10 §).

Boverket anser det vara lämpligt att aktuellt uppdrag i första hand synliggörs och framgår av Boverkets instruktion. Det är härvid möjligt att uppdraget redan idag kan anses falla inunder instruktionen. Boverket föreslår emellertid att uppdraget särskilt omnämns i instruktionen tillsammans med uppgift om till vem och med vilket intervall uppdraget ska rapporteras. Förslagsvis kan man formulera uppdraget på följande eller liknande vis: ”Boverket ska (även) årligen i en skriftlig rapport redovisa sin bedömning av bostadsbyggnadsbehovet. Rapporten ska lämnas till regeringen.”

Eventuellt kan det finnas skäl att ta ställning till om andra myndigheter behöver åläggas någon form av uppdrag med krav på leverans av uppgifter eller statistik till Boverket så att myndigheten kan fullfölja sitt uppdrag.

## Kostnader

Boverket bedömer de årliga kostnaderna för framtagande av bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet till mellan 1 och 1,5 miljoner kronor i 2016 års penningvärde. Dessa kostnader består till större delen av Boverkets arbete med beräkningar och analyser. Inköp av statistik beräknas kosta mellan 100 000 och 150 000 kronor.

Eventuellt arbete hos framförallt SCB med förbättringar av register och prognoser är inte inkluderat i ovanstående kostnadsberäkning. Den typ av analyser som diskuteras i kapitel 4 under rubriken ”ytterligare analyser” ingår inte heller i ovanstående kostnadsberäkning.

## Referenslista

- Almström, P., Anderstig, C., Lagnerö, M., 2015. Bostadsmarknaden - en komplex väg från teori till praktik (Nr. 1:2015). SLL, Stockholm.
- Armstrong, J.S., 2001. Principles of forecasting: a handbook for researchers and practitioners. Springer Science & Business Media.
- Barker, K., 2004. Review of housing supply: delivering stability : securing our future housing needs : final report : recommendations. H.M.S.O., Norwich.
- Bengtsson, B., 1992. Bostadsbrist-på marknaden och i politiken. Statens institut för byggnadsforskning (IBF), Gävle.
- Boverket, 2016a. Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025 (Nr. 2016:18). Karlskrona.
- Boverket, 2016b. Boverkets Indikatorer (Nr. 2). Karlskrona.
- Boverket, 2015. Behov av bostadsbyggande - Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025 (Nr. 2015:18). Boverket, Karlskrona.
- Boverket, 2007. Regional byggbehovsanalys 2003-2020 - en resultatrapport. Karlskrona.
- Boverket, 2004. Efterfrågeanalys för bostäder i Stockholm - Mälardalenregionen, i: Bo Lokalt - Planera Regionalt. Boverket, Karlskrona.
- Boverket, 2002. Bostadsmarknaden i Skåne - behov, strategier och utvecklingsmöjligheter. Karlskrona.
- Boverket, 2000. Bostadsbyggande i tillväxtregionerna - möjligheter och hinder. Karlskrona.
- Boverket, 1996. Efterfrågan på bostäder i landets regioner 1996-2010 (Nr. 1996:3). Karlskrona.
- Boverket, 1995. Regional efterfrågeanalys (Nr. 1995:9). Karlskrona.
- Cambridgeshire county council, 2013. Population, housing and employment forecasts.
- Cigdem, M.R., Wood, G.R., Ong, R., 2015. Australian demographic trends and their implications for 164, 44.
- Cornwall Local Plan, 2013. Housing Backlog and Shortfall.
- DCLG, 2016. Guidance - Housing and economic development needs assessments. Planning Practice Guidance. [<http://planningguidance.communities.gov.uk/blog/guidance/housing-and-economic-development-needs-assessments/>], (2016-10-03).
- DCLG, 2014. Housing and economic development needs assessments - Methodology: assessing housing need. [<http://planningguidance.communities.gov.uk/blog/guidance/housing-and-economic-development-needs-assessments/methodology-assessing-housing-need/>], (2016-10-03).
- DCLG, 2010a. Estimating housing need. Department for Communities and Local Government.
- DCLG, 2010b. Geography of housing market areas. Department for Communities and Local Government.

- Fischhoff, B., 2001. Learning from experience: Coping with hindsight bias and ambiguity, in: Principles of Forecasting. Springer, sid. 543–554.
- Haas, A., Osland, L., 2014. Commuting, migration, housing and labour markets: complex interactions. *Urban Studies* 51, sid 463–476.
- Hansen, J.Z., Stephensen, P., Kristensen, J.B., 2013. Modeling household formation and housing demand in Denmark using the dynamic microsimulation model smile. Danish Rational Economic Agents Model, DREAM.
- Heath, S., 2014. Housing demand and need (England) (Nr. SN06921), House Commons Library. London.
- Hincks, S., Wong, C., 2010. The spatial interaction of housing and labour markets: commuting flow analysis of North West England. *Urban Studies* 47, sid. 620–649.
- Holmans, A., 2013. New estimates of housing demand and need in England, 2011 to 2031. *Town & Country Planning Tomorrow Series Paper* 16.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2015. Bostadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande i Västra Götalands län (Nr. 2015:53).
- Magnusson, L., 1994. Omflyttning på den svenska bostadsmarknaden: en studie av vakanskedjemodeller. Uppsala Universitet, Kulturgeografiska institutionen.
- Marquez, N., Selda Jr, G., Magtulis, M.A., Castillo, P.G., Ramos, E., 2010. Improved National Framework on Housing Needs and Housing Needs Estimation.
- Migrationsverket, 2016. Verksamhets- och utgiftsprognos - Oktober 2016.
- Nationalencyklopedin, 2016a. prognos.  
[<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/prognos>]
- Nationalencyklopedin, 2016b. scenario.  
[<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/scenario>]
- Parkin, M., Powell, M., Matthews, K.G.P., 2007. Economics. Addison-Wesley.
- PAS, 2013. Ten principles for owning your housing number finding your objectively assessed needs.
- Rathge, R., Danielson, R., Deal, C., Ericksson, K., Lazarus, J., Olson, K., Schwarzwalthner, K., Wiertzema, A., 2012. 2012 North Dakota Statewide Housing Needs Assessment: Housing Forecast. Center for Social Research, North Dakota State University, Fargo.
- Rönneberg, M., 2002. Staten fick Svarte Petter: en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993: rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Fritzes offentliga publikationer.
- Ruud, M.E., Barlinthaug, R., Nørve, S., 2013. Fremtidige boligbehov.
- SCB, 2016a. Sveriges framtida befolkning 2016-2060 (Nr. BE18SM1601), Demografiska rapporter. SCB.
- SCB, 2016b. Preliminär Befolkningsstatistik 2016 (Nr. BE0101). SCB.
- SCB, 2016c. Ombyggnad och rivning av flerbostadshus 2016 (Nr. BO0102). SCB.
- SCB, 2015a. På egna ben - En beskrivning av ungas flytt från föräldrahemmet (Nr. 2015:3).

- SCB, 2015b. Sveriges framtida befolkning 2015-2060 (Nr. 2015:2), Demografiska rapporter. SCB.
- SCB, 2015c. Befolkningsframskrivningar 2015-2060 (Nr. BE0401). SCB.
- SCB, 2015d. Bostadsbestånd 2015 (Nr. BO0104). SCB.
- SCB, 2015e. Hushållens boende 2015 (Nr. HE0111). SCB.
- Schmuecker, K., 2011. The good, the bad and the ugly. Housing demand 2025.
- Socialministeriet, 2006. Den almene boligsektors fremtid.
- Statskontoret, 2014. Från analog till digital - Insatser för att främja en digital planprocess (Nr. 2014:3). Stockholm.
- Tillväxtanalys, 2016. Modellbeskrivning - Version 5.01 (Nr. 2013/015).
- Tillväxtanalys, 2015. Funktionella analysregioner - revidering 2015 (Nr. 2015:22).
- Welsh Assembly Government, 2011. Household projections across the UK - Technical Report.
- Yates, J., Hendig, H., Phillips, B., Milligan, V., Tanton, R., 2008. Sustaining fair shares: the Australian housing system and intergenerational sustainability. AHURI.
- Örstadius, K., 2016. Därför tar det tio år att bygga lägenheter. Dagens Nyheter. Publicerad 2016-07-31.



## Bilaga 1 Beräkningar av byggbehov i andra länder

Den här bilagan kommer att översiktligt gå igenom hur och varför några andra länder gör byggbehovsprognoser. Vi kommer inte gå in närmare på de specifika modellerna utan fokuserar mer på frågor som vad de används till och hur de har hanterat vissa frågor som uppstår när en byggbehovsprognos ska göras, exempelvis rörande antaganden som görs i modellerna. För mer ingående beskrivning och tekniska detaljer hänvisas till de referenser som finns angivna.

### Varför gör andra länder byggbehovsprognoser?

En anledning till att många länder gör byggbehovsprognoser är att obalanser på bostadsmarknaden innebär samhällsekonomiska kostnader. Samtidigt är bostäder en mänsklig rättighet som är fundamentalt knuten till den ekonomiska och sociala hållbarheten. (Barker, 2004)

Det är viktigt att göra bedömningar av det framtida byggbehovet eftersom ett för lågt utbud av bostäder:

- Bidrar till större makroekonomiska risker och hindrar arbetskraftens flexibilitet. Det gör att den ekonomiska tillväxten hämmas,
- leder till större sociala och ekonomiska klyftor mellan de som kan få en bostad och de som inte kan, (Barker, 2004)
- leder till att familjebildande skjuts upp, arbetslivet påverkas och att boendesituationen präglas av osäkerhet. (Cornwall Local Plan, 2013)

För att möta olika bostadsbehov planerar därför flera länder det framtida bostadsbyggandet utifrån en beräkning av det framtida behovet av bostäder. I exempelvis England fordrar NPPF (National Planning Policy Framework) att de lokala myndigheterna ska möta ett objektivet bedömt behov av bostäder. Detta behov delas dels in i bostadsbehov för särskilda grupper (social/affordable housing) samt det som kan efterfrågas på den ordinarie marknaden. För att kunna uppfylla detta används bostadsbehovsprognoser som underlag i de lokala myndigheternas planering. (PAS, 2013) Tidigare beräknades behovet av bostäder på nationell och regional nivå. Den regionala myndigheten fördelade sedan ut behovet på kommunerna i regionen. Varje kommun skulle sedan planera för det förväntade

behovet. Den regionala planeringen togs senare bort men kommuner måste fortfarande planera för objektivet förväntat behov. Metoden för detta är inte fastställd men det finns en standardmetod som rekommenderas. Kommunerna får alltså välja själva vilken metod de vill använda, men det anges att metoden ska vara baserad på evidens och att kommunen kan motivera varför de avviker från den rekommenderade metoden. (DCLG, 2016 och Heath, 2014)

Andra länder där beräkningar av det framtida byggbehovet görs är exempelvis Danmark, Norge, Finland, England, USA, Canada, Australien och Tyskland. Vi anger nedan några exempel på vad bedömningarna av bostadsbehovet används till för policyrelevanta frågeställningar.

Den huvudsakliga tanken med bostadsbehovsprognoser i England och Skottland är att prognosen ska ingå som en del i en helhetsbedömning av framtida behov och efterfrågan på bostäder, även på regional nivå. I Nordirland och Wales används prognoserna som den huvudsakliga källan till information om framtida bostadsbehov. (Welsh Assembly Government, 2011)

Anledningen till att byggprognosen för det mesta ingår som en del i en helhetsbedömning är att bostadsbehovsprognoser inte är en exakt vetenskap och punkttestimat inte är att förvänta sig. Det finns således ingen enskild metod som kommer att ge ett definitivt svar på hur många bostäder som behöver byggas. (DCLG, 2014)

Beslutsfattare kan behöva bedömningar av både det nuvarande och framtida behovet av bostäder av flera olika skäl. Behovsbedömningarna kan användas för att få en uppfattning om hur bostadsmarknaden liksom arbetsmarknaden fungerar. Behovsprognoser kan även ge information om hur offentliga utgifter bör dimensioneras, användas och utformas för att få den önskade effekten. Syftet med byggbehovsberäkningarna är att ge underlag till de bästa policyåtgärderna. Det huvudsakliga skälet ses ofta som att ge underlag när det gäller kvantiteten av bostäder och dess utveckling, dock kan även modeller ge underlag när det gäller typ av bostäder, regional fördelning, bostäder till de med lägre inkomster, hyror, transporter, bostadsbidrag samt även för att kunna planera lokal service, den lokala myndighetens ekonomi och markanvändning. (DCLG, 2010a, Cambridgeshire county council, 2013, Holmans, 2013, Rathge m.fl., 2012, Ruud m.fl., 2013 och Schmuecker, 2011)

I Australien finns det två exempel där det framtida bostadsbehovet har prognostiserats. Utgångspunkten i dessa bedömningar är stöd till bostadsmarknaden och hur det påverkar inter-generationell hållbarhet. I Ya-

tes med flera (2008) används prognosen som underlag för hur bostadspolitiken ska kunna göra det möjligt att ge framtida generationer samma möjligheter på bostadsmarknaden som de nuvarande generationerna. Cigdem med flera (2015) undersöker hur den åldrande befolkningen kommer att påverka kostnaderna för stöd till bostadsmarknaden och riskerna för det nuvarande pensionssystemet.

## Tidshorisont

Enligt principerna om befolkningsprognoser ökar prognosavvikelsen med tiden. Det beror på att det kan finnas felaktiga antaganden angående framtida fertilitet, mortalitet och migration. Dessa fel förstärks över tid. (Armstrong, 2001 och Cigdem m.fl., 2015) Runt 25 år är en vanlig tidshorisont för bedömningar av det framtida bostadsbehovet. I England finns det verktyg där kommunerna själva kan göra byggbehovsberäkningar där de själva bestämmer tidsramen vilket gör att tidshorisonten varierar mellan kommuner. De byggbehovsprognoser vi sett har pekat på en tidshorisont på mellan 15-40 år. I Norge är det flera aktörer som gör prognoser, ofta rör det sig om kommuner som gör egna prognoser med varierande tidshorisont.

Tabell B1 Tidshorisont för byggbehovsprognoser i andra länder

Prognosperiod (år)	15	20	25	40
Storbritannien			X	
Nordirland	X			
Skottland			X	
Wales			X	
Australien		X		X
Norge		X	X	X

## Hur hanteras en initial brist?

Behovet av bostäder delas ofta in i två delar, det behov som uppkommer och det som redan uppkommit, alltså en bostadsbrist redan i utgångsläget (benämnt "backlog need"). (DCLG, 2010a; Holmans, 2013)

Det finns två olika sätt att se på det uppdämda behovet. Det första sättet är att hushållsprognoser tar hänsyn till det uppdämda behovet och därför behöver ingen hänsyn tas till den nuvarande bristen, det vill säga att nya hushållsprognoser automatiskt tar hänsyn till det uppdämda behovet genom att den senaste statistiken används. Det är således ingen idé att ta hänsyn till ett uppdämt behov. Det andra sättet att se på det är att bristen lett till att familjebildningar inte har genomförts som förväntat om det

funnits bostäder tillgängliga. Därför behöver en byggbehovsprognos ta hänsyn till uppdämt behov eftersom det annars föranleder att hushållsprognosen bygger på data som inte reflekterar det verkliga behovet. Den nuvarande bristen bör således inkluderas i en prognos av framtida bostadsbehov. (PAS, 2013)

Det finns olika metoder för att bedöma det uppdämda behovet av bostäder. En metod är att anta att det råder jämvikt på bostadsmarknaden vid en viss tidpunkt, och att det uppdämda bostadsbehovet kan fastställas genom att ställa befolkningstillväxten mot det faktiska byggandet. Resultatet är alltså avhängigt av att det råder jämvikt på marknaden och att den jämvikten är önskvärd framgent.

En annan metod är att dela upp bostadsmarknaden i två delar. En där hushåll själva kan tillgodose sitt bostadsbehov, och en där hushållen behöver någon form av stöd eftersom deras bostadssituation inte är tillfredsställande utifrån givna normer. Utifrån dessa givna villkor kan sedan bostadsbehovet beräknas för båda grupperna. Den nuvarande bristen för den gruppen som förväntas klara sig utan stöd är noll medan den nuvarande bristen för de som inte klarar sig utan stöd är antalet hushåll som bor under förhållanden som inte möter upp till normen.

Exempel på förhållanden som leder till att hushållet behöver hjälp för att klara av sin boendesituation är trångboddhet, osanitära boendeförhållanden, osäkra boendeförhållanden, sociala behov, inneboende, orimlig boendeutgift, etcetera. (DCLG, 2010a och Holmans, 2013)

Efter att det uppdämda behovet har beräknats läggs det till det prognostiserade byggbehovet. Även här finns det olika sätt att behandla det uppdämda behovet. Residualmetoden ("Liverpool") fördelar ut det uppdämda behovet jämnt över hela prognosperioden medan en annan metod ("Sedgefield") gör behovsprognosen framtung genom att fördela ut det uppdämda behovet på de första fem åren. (PAS, 2013)

## Buffert av bostäder

NPPF fordrar att de lokala myndigheterna planerar för och tillhandahåller en buffert motsvarande fem procent av bostadsbehovet. Detta för att förbättra valmöjligheten, öka konkurrensen om mark och att det ska finnas en ordentlig marginal för att utbudet ska vara adekvat. Dessa fem procent ska inte ses som något som ligger som ett tillägg till byggbehovet. Det är i stället en del av produktionen som är tidigarelagd från ett framtida behov. Detta gör att det även finns en marginal i att det framtida byggandet inte behöver följa prognosen exakt. I regioner som historiskt sett produce-

rat för få bostäder ligger bufferten i stället på 20 procent. (Heath, 2014 och PAS, 2013)

## Regional nivå

Byggbehovsprognoser i andra länder bryts ned på regionnivå. Ofta är det regionala nivåer som motsvarar de svenska kommunerna. Dock bör det påpekas att även om det är motsvarande de svenska kommunerna rent administrativt är det inte säkert att de regionala avgränsningarna har samma förhållande till arbets- och bostadsmarknader som det är i Sverige.

I Norge använder man två modeller (PANDA och KOMPAS) för att beräkna byggbehovet. PANDA är en fylkeskommunal modell, motsvarande länsnivå, som kan brytas ned på kommunnivå. KOMPAS är en kommunmodell som kan brytas ned på delområden i kommunen. (Ruud m.fl., 2013)

I England finns det flera modeller. Modellerna tas fram ner till kommunnivå (local authority). (DCLG, 2010a, Schmuecker, 2011 och Welsh Assembly Government, 2011)

Även i Danmark finns det flera modeller. De utgår från större geografiska indelningar (amt) som kan bestå av flera kommuner (Socialministeriet, 2006). Medan en annan (Hansen m.fl., 2013) använder sig av större regioner som motsvarar Sveriges län (landsdele).

## Periodicitet

Det mest förekommande är att byggbehovsprognoser görs vartannat år. Motiven till att de görs med detta intervall är för att byggbehovsprognosen ska stämmas av mot eventuella förändringar i befolkningsprognosen. I England pekar man även på vikten av att regelbundet övervaka byggbehovsprognoserna för att utvärdera utfallet och hålla den aktuell för att ta hänsyn till eventuella förändringar i indata. (PAS, 2013 och Welsh Assembly Government, 2011) Det förekommer även mer sporadiska byggbehovsprognoser i Kanada och Australien. I Norge är det som sagt flera aktörer som gör prognoser vilket gör att frekvensen varierar.

## Resurser

Ett av de länder som satsar mycket på bostadsbehovsprognoser är England där prognoser gjorts över längre tid. Den metod som används där utvecklades i en forskningsrapport som beställdes 2008 av departementet

som handhar boendefrågor.<sup>62</sup> Målet med utvecklingen av modellen var en modell som kunde göra bedömningar av bostadsbehov nationellt och på regional nivå. Modellen skulle ge skattningar i nutid och prognoser för längre tidsperioder. Modellen skulle bygga på toppmoderna modelleringsmetoder och vara flexibel för att olika policyscenarier ska kunna bedömmas. (DCLG, 2010a)

## Modeller

Tidigare modeller har enligt DCLG (2010a) kunnat delas in i fyra olika metodinriktningar.

1. Den första metoden är en demografisk modell som bygger på att det är antalet och sammansättningen av den framtida befolkningen som bestämmer behovet av bostäder.
2. Den andra metoden utvecklades av Cambridge University's Department of Applied Economics (DAE). Den är mer utvecklad och inkluderar både huspriser och hushållsbildning.
3. Den tredje metoden kan ses som en prisrimliga-bostäders-behovsansats. Metoden är inriktad på det tillkommande behovet av subventionerade bostäder.
4. Den fjärde metoden använder delar av de tidigare metoderna men som inte inkluderar beteendemässiga förändringar med hänsyn till migration, huspriser, et cetera.

Utifrån detta utvecklade DCLG i England en ny metod som skulle utveckla de tidigare metoderna för hur behovet av bostäder ser ut och hur det påverkas av en rad faktorer på regional nivå. Samtidigt skulle modellen vara relativt enkel att använda. Resultatet blev en simuleringsmodell där man modellerade in olika beteenden och olika policyrelevanta ingångsvärden som kunde ändras för att testa olika utfall. (DCLG, 2010a) England använde tidigare en annan officiell modell som fortfarande används, i lite olika varianter, i Wales, Skottland, och Nordirland. Modellen har även använts i England även efter tillkomsten av den nya. Modellen bygger på två steg varav det första är det som primärt används i bedömningarna av bostadsbehovet. I det första beräknas det framtida behovet av bostäder för att i nästa steg göra bedömningar av vilka typer av bostäder som behövs. (Schmuecker, 2011 och Welsh Assembly Government, 2011)

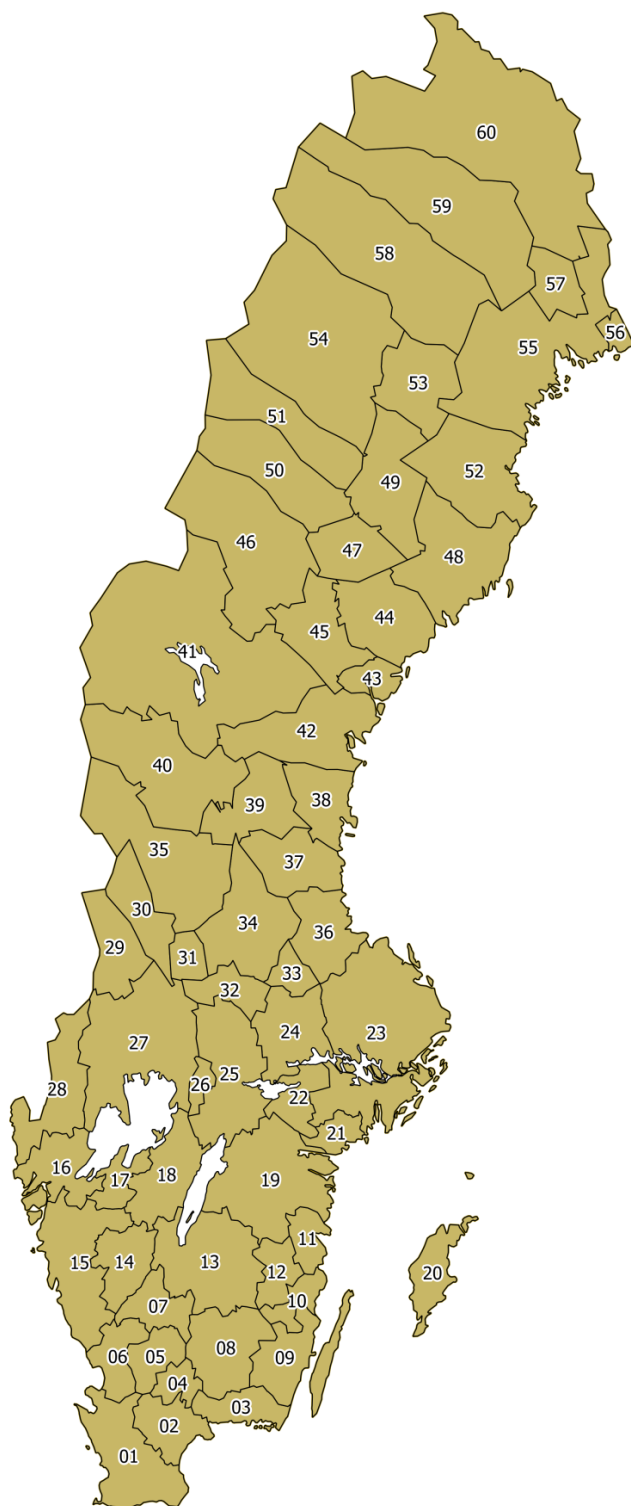
---

<sup>62</sup> Department for Communities and Local Government.

Även Australien och Danmark har använt simuleringsmodeller för att bedöma framtida behov av bostäder. I Australien har det främst varit inriktat mot behovet av prisrimliga bostäder. (Cigdem m.fl., 2015 och Yates m.fl., 2008). I Danmark har man använt två olika modeller. I Socialministeriet (2006) användes i princip en modell enligt den första metoden ovan medan Hansen m.fl. (2013) använder sig av en mikrosimuleringsmodell för att beräkna det framtida behovet av bostäder.

I Norge finns det, som tidigare nämnts, två modeller för att beräkna det framtida byggbehovet. Båda modellerna baseras på befolkningsutveckling och hushållskvoter på region- och kommunnivå. Utifrån detta beräknas behovet av bostäder per kommun och typ av bostad. (Ruud med flera., 2013)

## Bilaga 2 Tillväxtanalys FA-regioner



Nummer	FA-region
1	Malmö-Lund
2	Kristianstad-Hässleholm
3	Karlskrona
4	Älmhult-Osby
5	Ljungby
6	Halmstad
7	Värnamo
8	Växjö
9	Kalmar
10	Oskarshamn
11	Västervik
12	Vimmerby
13	Jönköping
14	Borås
15	Göteborg
16	Trollhättan-Vänersborg
17	Lidköping-Götene
18	Skövde-Skara
19	Linköping-Norrköping
20	Gotland
21	Nyköping-Oxelösund
22	Eskilstuna
23	Stockholm
24	Västerås
25	Örebro
26	Karlskoga
27	Karlstad
28	Västlandet
29	Torsby
30	Malung-Sälén
31	Vansbro
32	Ludvika
33	Avesta-Hedemora
34	Falun-Borlänge
35	Mora
36	Gävle
37	Bollnäs-Ovanåker
38	Hudiksvall
39	Ljusdal
40	Härjedalen
41	Östersund
42	Sundsvall
43	Kramfors
44	Örnsköldsvik
45	Sollefteå
46	Strömsund
47	Åsele
48	Umeå
49	Lycksele
50	Vilhelmina
51	Storuman
52	Skellefteå
53	Arvidsjaur
54	Arjeplog
55	Luleå
56	Haparanda
57	Överkalix
58	Jokkmokk
59	Gällivare
60	Kiruna



## Bilaga 3 Regeringsuppdraget



Näringsdepartementet

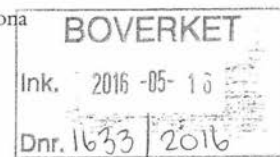
Regeringsbeslut

V 7

2016-05-04

N2016/03324/PUB

Boverket  
Box 534  
371 23 Karlskrona



**Uppdrag att lämna förslag till hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska göras**

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att i samråd med Statistiska centralbyrån (SCB) och efter hörande av Tillväxtanalys lämna förslag till hur framtagandet av återkommande bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska organiseras, finansieras och regleras.

Av förslaget ska framgå:

- med vilken periodicitet bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska göras,
- i vilken geografisk indelning bostadsbyggnadsbehovet ska bedömas så att hänsyn tas till behovet i olika delar av landet; sambandet mellan bostadsmarknad och arbetsmarknad ska ligga till grund för förslaget i denna del,
- vilken offentlig statistik som behövs som underlag för bedömningarna, och eventuella behov av förändringar i insamlingen av offentlig statistik,
- vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet,
- kostnaderna för framtagandet och hur dessa kostnader bör finansieras, och
- hur uppdraget till den eller de ansvariga myndigheterna bör regleras.

Boverket får för uppdraget använda 250 000 kronor under 2016. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 18, anslaget 1:1 Bostadspolitisk utveckling, anslagsposten 1 Bostadspol. utv. - del till KamK. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet senast den 1 december 2016. Redovisning av förbrukade medel och återbetalning av medel som eventuellt inte förbrukas ska ske till Kammar-

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-406 10 00

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress  
Mäster Samuelsgatan 70

Telefax  
08-411 36 16

2

kollegiet senast den 15 mars 2017. Rekvisition och redovisning ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 23 december 2016.

#### Skälen för regeringens beslut

Boverket publicerade i februari 2015 rapporten Behov av bostadsbyggande (rapport 2015:18). I rapporten beskrivs en metod för att beräkna behovet av nya bostäder med utgångspunkt från antaganden om framtida hushållsutveckling. I oktober 2015 publicerade Boverket en beräkning av bostadsbyggnadsbehovet fram till 2025 baserad på metoden.

Boverket har som underlag för sina beräkningar använt befolkningsprognoser från SCB som brutits ned på kommunnivå. För antaganden om hushållsbildning används data från urvalsundersökningen Hushållens ekonomi som utförs av SCB. Även uppgifter om bostadsbyggande, rivningar och lediga lägenheter hämtas från SCB. Resultaten redovisas på funktionella analysregioner (FA-regioner) som Tillväxtanalys definierar via analyser av pendlingsmönster. Kvaliteten på Boverkets beräkningar är beroende av kvaliteten på de data som ingår i beräkningarna. För att kunna göra återkommande och jämförbara bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet krävs, oavsett metod, att det finns tillgång till data av känd kvalitet och aktualitet.

Det finns anledning att överväga om Boverkets metod i något avseende bör revideras för att leverera resultat som är robusta som underlag för olika tänkbara reformer. Det finns också anledning att överväga möjligheterna att koppla beräkningarna och resultaten till nationalräkenskaperna för att därigenom skapa en starkare koppling mellan bostadsbyggande, samhällsekonomisk utveckling och statens budget. Med en sådan ansats kan fler myndigheter än Boverket behöva delta i arbetet med analys och beräkningar.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det fortlöpande kommer att finnas behov av ett underlag i form av kvantitativa analyser av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet. Boverket bör därför få i uppdrag att lämna förslag till hur ett sådant underlag ska tas fram.

3

Underlaget ska vara av sådan kvalitet att det kan ligga till grund för beslut från riksdag och regering, och bör därför vara förankrat i vetenskaplig metodik och officiell statistik.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Lars Arell

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM  
Finansdepartementet/BA, SFÖ och K  
Miljö- och energidepartementet/MM  
Näringsdepartementet/FF, HL, SUBT och RTS  
Kammarkollegiet  
Statistiska centralbyrån  
Tillväxtanalys



Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)