

RAPPORT 2024:4



Uppdrag att förbättra prognoser och scenarier för bostadsbyggande

Titel: Uppdrag att förbättra prognoser och scenarier för bostadsbyggande
Rapportnummer: 2024:4
Utgivare: Boverket, februari, 2024
ISBN pdf: 978-91-89581-47-0
Processnummer: 3.4.1
Diarienummer: 6076/2023

Förord

Boverket fick i oktober 2023 i uppdrag av regeringen att förbättra prognoser och scenarier för bostadsbyggande. I uppdraget ingick att utreda möjligheterna till förbättringar av befintlig byggprognos och undersöka möjligheterna att göra prognoser och scenarier med längre tidshorisont. Till dessa delar skulle även behovet av nödvändiga indata kartläggas och utreds hur bearbetning av dessa kan utvecklas. Boverket skulle vidare identifiera andra myndigheter som gör egna scenarier kopplat till bostadsbyggande och sammanställa deras behov. Boverket skulle även föreslå hur Boverket och andra berörda myndigheter kan samverka för att förbättra och ha mer koordinerade processer vad gäller bostadsbyggande och den framtida bostadsmarknaden.

Denna rapport utgör Boverkets redovisning av uppdraget. Rapporten är författad av Bengt J Eriksson, Hans-Åke Palmgren, Oskar Gramstad och Hans Jonsson varav den sistnämnde varit föredragande.

Karlskrona februari 2024

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Uppdrag.....	7
1.2 Bakgrund.....	7
1.3 Metod	8
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Definitioner	8
1.6 Läsanvisning	9
2 Boverkets prognoser	10
2.1 Befintlig byggprognos	10
2.2 Indata från SCB	15
2.3 Boverkets tidigare byggprognos och byggscenario	19
2.4 Boverkets byggbehovsberäkning	20
3 Andra myndigheters byggprognoser och scenarier över bostadsbyggande	22
3.1 Energimyndigheten.....	22
3.2 Konjunkturinstitutet	23
3.3 Riksbanken.....	24
3.4 Trafikverket.....	25
4 Prognoser och scenarier.....	26
4.1 Syftet påverkar val av modell.....	26
4.2 Typer av modeller.....	27
4.3 Hur andra aktörer gör byggprognoser och scenarier över byggande.....	28
4.4 Grundläggande principer i val av modell	39
5 Möjligheten att utveckla prognoser och scenarier av bostadsbyggande	41
5.1 Utvecklingsmöjligheter av modell.....	41
5.2 Utvecklingsmöjligheter indata	45
6 Förslag till myndighetssamverkan	47
7 Avslutande kommentarer	49
8 Referenslista	51
Bilaga – Uppdraget.....	52

Sammanfattning

Boverket har fått i uppdrag att utreda förbättringar av sin befintliga byggprognos och vid behov ge förslag på hur indata och metod ska kunna förbättras. Boverket ska även utreda möjligheterna att göra scenarier över bostadsbyggande och kartlägga behovet av nödvändiga indata. Boverket ska även kartlägga andra myndigheters arbete med byggprognoser/scenarier och vilka behov de har. Boverket ska slutligen ge förslag på hur berörda myndigheter kan samverka för att förbättra och ha mer koordinerade processer vad gäller kunskapsunderlaget för bostadsbyggande och den framtida bostadsmarknaden.

Boverket har under lång tid gjort både byggprognoser och byggbehovsberäkningar. Boverkets prognoser över bostadsbyggandet görs dels för påbörjade bostäder, dels för färdigställda bostäder. Byggbehovsprognoserna syftar till att beräkna hur många bostäder som behöver tillkomma för att möta prognostiserade hushållsförändringar på tio års sikt.

Fram till 2006 var byggprognosen ett väsentligt underlag till statsbudgeten, då bostadssubventioner utgjorde en stor utgiftspost. Numera är byggprognosen över påbörjade bostäder snarare en konjunkturindikator, som tas fram inom ramen för Boverkets instruktion att följa bostadsmarknaden. Men byggprognosen används även av andra myndigheter. Riksbanken använder den för att beräkna bygginvesteringar som är en del av Riksbankens prognos över bruttonationalprodukten (BNP), vilken i sin tur ligger till grund för penningpolitiska beslut. Energimyndigheten använder byggprognosen för att beräkna ett underlag till Finansdepartementet för att beräkna framtida skatteintäkter.

Den nuvarande byggprognosen över påbörjade bostäder görs på upp till 25 mätpunkter för både innevarande och närmast följande år. Prognosen görs för nybyggnad av flerbostadshus hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, för småhus samt för nettotillskott genom ombyggnad, för totalt fem kommungrupper. Startpunkten för prognosen är en förstudie som syftar till att identifiera om det finns särskilda marknadsförutsättningar som behöver belysas vid prognostillfället. Prognosen över påbörjade bostäder baseras på kommunernas bedömningar av antalet påbörjade bostäder, som hämtas från Boverkets bostadsmarknadsenkät. Detta kompletteras med underlag från SCB över bygglov och påbörjade bostäder samt marknadsdata över såld och bokad nyproduktion. Underlagen jämförs främst med bedömningar kring marknadsläget från en expertpanel med kompetens kring byggande och bostadsutveckling, där även bedömningar från länsstyrelser och kommuner kan vägas in.

Prognoser över påbörjade bostäder tillsammans med utfallet av påbörjade bostäder några år dessförinnan ligger till grund för prognoser över antalet

färdigställda bostäder. Prognosen över färdigställda bostäder görs med en modell som baseras på underlag från SCB över fördelningen av färdigställda bostäder per kvartal från registrerad byggstart, där historiska data inhämtats över byggstarter uppdelat på flerbostadshus och småhus. Beräkningar görs för hyresrätt och bostadsrätt i flerbostadshus samt för småhus. Med modellen går det även att uppskatta antalet bostäder i pågående projekt.

Vid stora konjunktursvängningar är det dock svårt att förlita sig på indata generellt. För prognosen över antal påbörjade bostäder har underlaget från Bostadsmarknadsenkäten börjat avvika från den faktiska utvecklingen vilket lett till att prognosen alltmer får förlita sig på en bedömning. Genom att statistiken för påbörjade bostäder ingår i bedömningen och prognosen över färdigställda bostäder så finns det åtminstone tre punkter som är lite extra besvärliga, att tidpunkten för påbörjandet av projekt är otydligt, att byggandet sker mer eller mindre i etapper och också att det finns en eftersläpning i rapporteringen.

De utvecklingsmöjligheter som finns består både i en utveckling av de befintliga modellerna över påbörjade och färdigställda bostäder där flera variabler används i skattningarna över samband. Ett sådant kan vara hur tiden mellan påbörjande och färdigställande påverkas av konjunkturen eller av andra faktorer. Men Boverket ser även att det finns ett behov av att parallellt utveckla en ny modell, som inte förlitar sig på underlagen från Bostadsmarknadsenkäten i lika stor utsträckning. En utveckling av både nuvarande modeller och en ny skulle göra att prognosprocessen blir mer tillgänglig och repeterbar för utomstående granskning. En mer väldefinierad modell skulle även ge möjlighet till kontinuerlig uppföljning och utvärdering.

Det finns även möjligheter och skäl till att utveckla scenarier över bostadsbyggande på medellång sikt. Det är något som både Riksbanken och Energimyndigheten har behov av i sitt arbete. Boverket har tidigare gjort scenarier över bostadsbyggande på medellång sikt vilket är en lämplig utgångspunkt i utvecklingen av en sådan modell.

Riksrevisionen granskade 2019 statens arbete med scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken och konstaterade att regeringens styrning av myndigheternas arbete behöver förbättras och att det behövs samordning mellan myndigheter och bättre tydlighet i rapporteringen till riksdagen. I dialogen med andra myndigheter har det framkommit att det finns en samsyn till samverkan med Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten. En sådan samverkan regleras redan genom myndighetsförordningen (2007:515) och förvaltningslagen (2017:900).

1 Inledning

Detta inledande kapitel innehåller en beskrivning av uppdraget och hur vi gick till väga för att ta fram rapporten. Kapitlet innehåller även vilka avgränsningar som gjorts, definitioner av begrepp som används i rapporten och sedan avslutas kapitlet med en läsanvisning för den fortsatta rapporten.

1.1 Uppdrag

Boverket har fått i uppdrag att utreda förbättringar av sin befintliga byggprognos och vid behov ge förslag på hur indata och metod ska kunna förbättras. Boverket ska även utreda möjligheterna att göra scenarier över bostadsbyggande och därtill följande behov av indata och metod. Till detta ska andra myndigheters arbete med byggprognoser/scenarier och deras behov av dessa kartläggas. Boverket ska även ge förslag på hur berörda myndigheter kan samverka för att förbättra och ha mer koordinerade processer vad gäller kunskapsunderlaget för bostadsbyggande och den framtida bostadsmarknaden. Uppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1.

1.2 Bakgrund

Boverket har under lång tid gjort både byggprognoser och byggbehovsberäkningar. Boverkets prognoser över bostadsbyggandet görs dels för påbörjade bostäder, dels för färdigställda bostäder. Prognoserna görs med drygt 1,5 års sikt, förutom för färdigställda bostäder där prognoshorisonen utsträcks till 2,5 år.

Byggbehovsberäkningar har gjorts, mer eller mindre regelbundet, sedan 1995. Byggbehovsprognoserna syftar till att beräkna hur många bostäder som behöver tillkomma för att möta prognostiserade befolkningsförändringar i form av beräknat antal tillkommande hushåll och förväntningar på rivningar under beräkningsperioden som i regel varit tio år.

Samtidigt finns det andra myndigheter som har behov av, och använder andra modeller för att ta fram prognoser och scenarier över både byggande och byggbehov. En potentiell källa till resursslöseri om det görs utan särskilda skäl vilket i sig beror på i vilket syfte dessa tas fram och skapar dessutom en otydlighet.

Riksrevisionen granskade 2019 statens arbete med scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken och konstaterade att regeringens styrning av myndigheternas arbete behöver förbättras och att det behövs samordning mellan myndigheter och bättre tydlighet i rapporteringen till riksdagen. Riksrevisionen fann flera exempel på scenarier som inte är överensstämmande mellan olika myndigheter. Det kan röra sig om att

olika källor används för värden på samma målvariabel, att liknande beräkningar görs parallellt vid olika myndigheter och att beslutade politiska mål hanteras på olika sätt.

Bostadspolitikens del i Riksrevisionens rapport 2019 var liten eftersom granskningen var avgränsad till scenarier och då specifikt till de med minst tio års tidshorisont. Detta innebär att endast Boverkets byggbehovsberäkningar ingick i granskningen och det var få andra myndigheter som gjorde liknade beräkningar. De byggbehovsberäkningar som gjordes användes av Energimyndigheten som underlag för att skatta framtida energianvändning i bostäder.

1.3 Metod

För att utreda förbättringar av Boverkets befintliga byggprognoser för påbörjade respektive färdigställda bostäder samt möjligheten att ta fram scenarier med längre tidshorisont har dessa analyserats för att se vilka delar som kan utvecklas. Förslag till förbättringar handlar delvis om vilka underlag som skulle kunna användas för att potentiellt förbättra modellen i vissa avseenden. Men även om det finns möjligheter att använda andra typer av modeller. De förbättringsförslag som rör indata ligger till stor del hos SCB och vi har genom avstämningar med SCB förankrat de förslag som presenteras i rapporten.

För att kartlägga andra myndigheter och andra aktörer som gör prognoser och scenarier samt deras syfte med att göra dessa har dessa först identifierats och sedan intervjuats rörande metod och syfte med byggprognoserna. För de fall där intervjuer inte lämpat sig har litteraturgenomgångar genomförts. Litteraturgenomgångar har även genomförts för att kartlägga arbete med byggprognoser och liknande prognoser i andra länder, med fokus på de nordiska länderna.

Boverket har gett andra myndigheter möjlighet att inkomma med information och synpunkter. För de närmast berörda myndigheterna har samtal förts rörande möjligheterna till samverkan och koordinering av processerna.

1.4 Avgränsningar

Utifrån den tidsram som funnits för uppdragets genomförande har Boverket inte föreslagit något färdigt förslag till samverkan. Den återstående delen gäller vilken struktur en samverkan kan ha och där behövs det mer tid för att landa i en struktur som passar alla parter utifrån de behov som finns.

1.5 Definitioner

Det råder en viss otydlighet när det gäller begreppen ”prognoser” och ”scenarier”. Ordet prognos används i flera fall för att beteckna både

kortsiktiga och långsiktiga estimat eller framskrivningar över den framtida utvecklingen. Scenarier används till att både syfta till långsiktiga prognoser och till beräkning av utfall utifrån givna antaganden som sedan kan jämföras med utfallet utifrån andra antaganden, såsom befolkningsutvecklingen givet låg eller hög migration.

I denna rapport benämner vi kortsiktiga framskrivningar med en tidshorisont på maximalt två år för prognoser. För framskrivningar med längre tidshorisont än så används begreppet scenario.

1.6 Läsanvisning

Rapporten är uppbyggd enligt följande. Kapitel 2 består av en beskrivning av Boverkets nuvarande byggprognoser och den indata som används. Kapitlet innehåller även en kort beskrivning av Boverkets tidigare byggprognosarbete samt Boverkets byggbehovsberäkning. Kapitel 3 innehåller en kartläggning av andra myndigheter som arbetar med prognoser eller scenarier över bostadsbyggande och närliggande områden. Kapitel 4 är en genomgång av grundläggande principer i val av prognosmodell, olika typer av modeller samt en mindre genomgång av andra aktörer som gör prognoser och scenarier över bostadsbyggande och hur de gör dem, både i Sverige och utomlands, med fokus på de nordiska länderna. Kapitel 5 innehåller de utvecklingsmöjligheter som Boverket ser kopplat till prognoser och scenarier över bostadsbyggande samt den indata som behövs. Kapitel 6 innehåller förslag till myndighetssamverkan och rapporten avslutas med några sammanfattande kommentarer i kapitel 7. Rapporten har även en bilaga innehållande uppdraget i sin helhet.

2 Boverkets prognoser

I detta kapitel ges en beskrivning av Boverkets byggprognos och den indata som prognosen baseras på. Utöver byggprognosen ges även en kortare beskrivning av modellen för Boverkets beräkning av byggbehov.

Boverket gör årligen två byggprognoser som kompletteras med en bedömning av läget på bostadsmarknaden. Vid behov görs även mer kortfattade prognosuppdateringar, senast under oktober 2023.

Fram till 2006 var byggprognosen ett väsentligt underlag till statsbudgeten, då bostadssubventioner utgjorde en stor utgiftspost. Numera är byggprognosen snarare en konjunkturindikator, som tas fram inom ramen för Boverkets instruktion att följa bostadsmarknaden. Som konjunkturindikator har prognosen bäring på bland annat bostadspolitik, penning- och finanspolitik, näringspolitik och arbetsmarknadspolitik.

Bland målgrupperna för Boverkets byggprognos finns Regeringskansliet, myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner, prognosmakare/analytiker och företag i bostadsbyggnadsbranschen.

2.1 Befintlig byggprognos

Boverket gör prognoser för påbörjade bostäder och för färdigställda bostäder. I båda fallen görs prognoser såväl för nybyggnad- som för nettotillskott genom ombyggnad. Nettotillskott genom ombyggnad redovisas vanligen inte av andra prognosmakare.

2.1.1 Prognos över påbörjade bostäder

Från 1990-talets slut och några år in på 2000-talet baserades Boverkets byggprognoser på ekonometriska modeller. Med utgångspunkt i modellerna presenterades prognoser för flerbostadshus respektive småhus, det vill säga två variabler per prognosticerat år, på 1–2 års sikt respektive 3–6 års sikt. Mer om de modellerna finns i avsnitt 2.3.

Prognoser över påbörjade bostäder görs numera på upp till 25 mätpunkter för både innevarande och närmast följande år, för nybyggnad av flerbostadshus hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, för småhus samt för nettotillskott genom ombyggnad, för totalt fem kommungrupper.

Startpunkten för prognosen är en förstudie som syftar till att identifiera om det finns särskilda marknadsförutsättningar som behöver belysas vid prognostillfället. Det har inte minst varit aktuellt under den nuvarande kraftiga konjunkturedgången.

Sedan några år in på 2000-talet har prognosen över påbörjade bostäder baserats på kommunernas bedömningar av antalet påbörjade bostäder,

som hämtas från Boverkets bostadsmarknadsenkät. Detta kompletteras med underlag från SCB över bygglov och påbörjade bostäder samt marknadsdata över såld och bokad nyproduktion. Underlagen jämförs främst med bedömningar kring marknadsläget från en expertpanel med kompetens kring byggande och bostadsutveckling, där även bedömningar från länsstyrelser och kommuner kan vägas in.

I Boverkets bostadsmarknadsenkät rapporterar landets kommuner i början av året förväntat bostadsbyggande under innevarande och närmast följande år, fördelat på ett antal segment. Kommunerna gör i enkäten en bedömning fördelat på bland annat hustyper och upplåtelseformer. Uppgifterna justeras utifrån historiska över-/underskattningar och kompletteras därefter med andra relevanta dataunderlag om bostadsbyggandet.

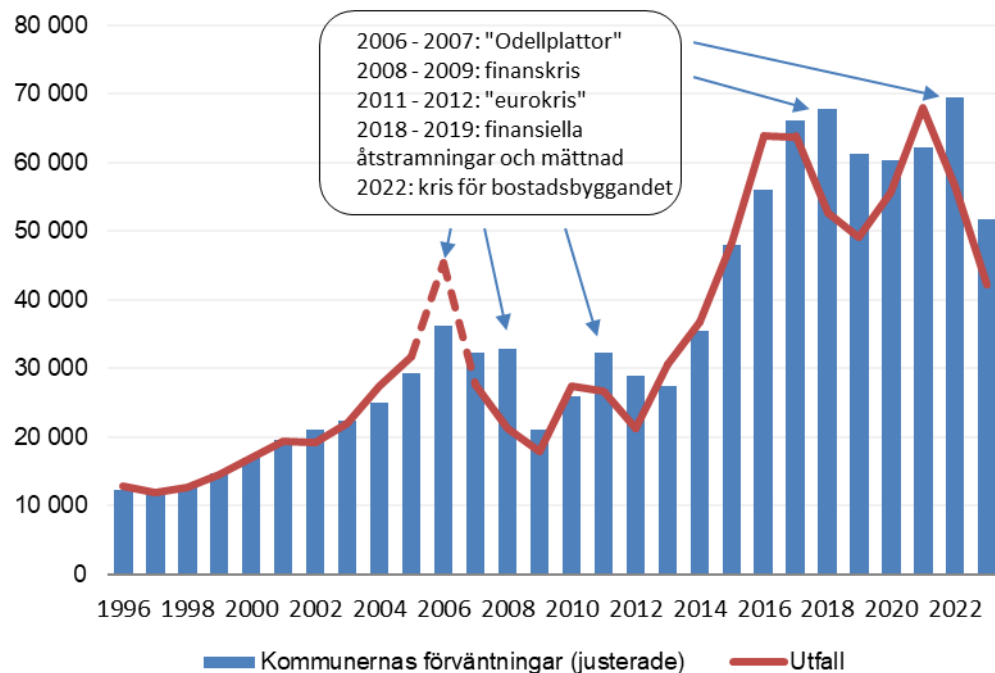
Marknadsdata som främst används är uppgifter om bokade och sålda nya bostadsrätter från Booli Pro samt sålda styckebyggda småhus från TMF (Trä- och Möbelföretagen). För hyresrätter finns inte motsvarande marknadsdata.

Marknadsdata för bostadsrätter kan aggregeras till nationell nivå och viss kommungruppsnivå medan marknadsdata för småhus endast finns på nationell nivå.

Uppgifter om preliminära utfall för bygglov och påbörjade bostäder från SCB per hustyp, upplåtelseform och kommungrupp används för att kalibrera nivåer samt för prognoser på cirka tre månaders sikt. Även andra källor som kan komplettera marknadsbilden används.

Som framgår av följande diagram på aggregerad nivå så har även en enkelt viktad sammanställning av det totala antalet förväntade påbörjade bostäder i Boverkets bostadsmarknadsenkät under långa perioder varit en god indikator för utvecklingen av påbörjade bostäder. Den enskilda kommunens bedömning är osäker, medan en aggregering ger mer stabila underlag.

Figur 1. Förväntat antal påbörjade bostäder i Boverkets bostadsmarknadsenkät, justerat för historisk överskattning, samt utfall. Nybyggnad.



Källa: Boverket och SCB

Det är samtidigt tydligt att i perioder när bostadsbyggandet påverkas av olika störningar avviker utfallet betydligt i förhållande till förväntningarna, vilket är en utmaning för prognosmakare oavsett metod och underlag.

Under de senaste 20 åren har ett betydande antal sådana tillfällen inträffat. I stort kan nämnas det snabbt genomförda stoppet för statliga stöd till bostadsbyggande år 2006, tätt följt av finanskrisen 2007/2008, eurokrisen med början 2010. Införandet av skuldkvotstak och amorteringskrav 2015 och 2016, vilket fick genomslag ungefär samtidigt med skärpt kreditprövning och mättnad inom vissa segment och vissa marknader. Vidare ett förmodat skift uppåt i bostadsefterfrågan från och med pandemin, som kan vara kopplat inte minst till ökad andel hemarbete, samt nuvarande kraftiga inbromsning av marknaden samtidigt med borttagande av investeringsstöd.

Vid sådana tillfällen har prognosen över påbörjade bostäder i högre grad baserats på expertbedömningar från en panel av experter kombinerat med marknadsdata och SCB:s statistik, mäklarbedömningar med mera samt fördjupade analyser av förutsättningarna. I situationer som den nuvarande, med en snabb förändring av marknadsläget, kan även historiska jämförelser vägas in i analysen men även andra underlag som exempelvis Boverkets prognoser över utbudet av färdigställda bostäder per upplåtelseform.

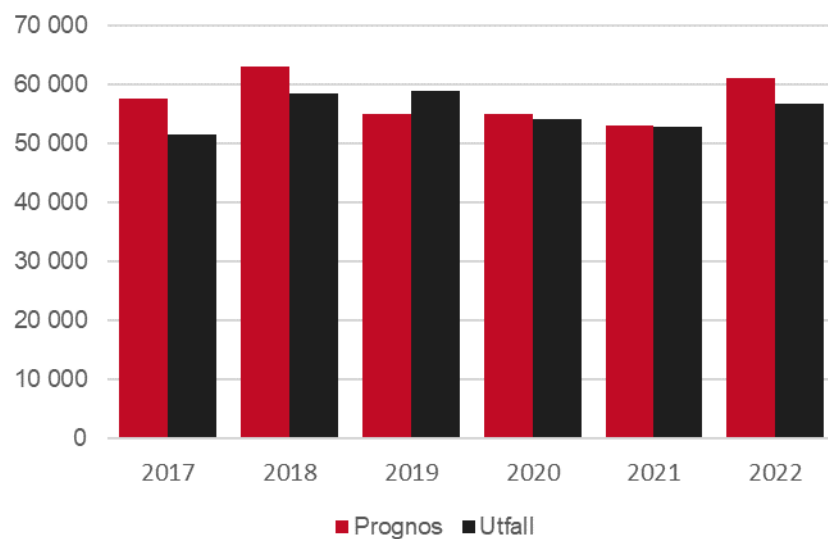
Av diagrammet framgår att utfallen under vissa år, i synnerhet efter 2018, har haft dålig samstämmighet med de aggregerade bedömningarna från kommunerna. Ett visst stöd för prognosen kan ändå hämtas från Bostadsmarknadsenkäten.

2.1.2 Prognos över färdigställda bostäder

Prognoser över påbörjade bostäder tillsammans med utfallet av påbörjade bostäder några år dessförinnan ligger till grund för prognoser över antalet färdigställda bostäder.

Prognosen över färdigställda bostäder görs med en modell som baseras på underlag från SCB över fördelningen av färdigställda bostäder per kvartal från registrerad byggstart, där historiska data inhämtats över byggstarter uppdelat på flerbostadshus och småhus. Utifrån underlaget görs en prognos som baseras på registrerat antal påbörjade bostäder och prognosen över påbörjade bostäder per kvartal, som fördelas på förväntade kvartal för färdigställande. Beräkningar görs för hyresrätt och bostadsrätt i flerbostadshus samt för småhus. Med modellen går det även att uppskatta antalet bostäder i pågående projekt. Följande diagram visar prognos och utfall de senaste sex åren för färdigställda bostäder inräknat nettotillskott genom ombyggnad.

Figur 2. Prognos och utfall av färdigställda bostäder 2017–2022



Källa: Boverket och SCB

Enligt SCB:s kvalitetsredovisning kan det förekomma att projekt hamnar på fel redovisningsår i den definitiva årsstatistiken. Det kan röra sig om 3–4 procent av lägenheterna enligt SCB.

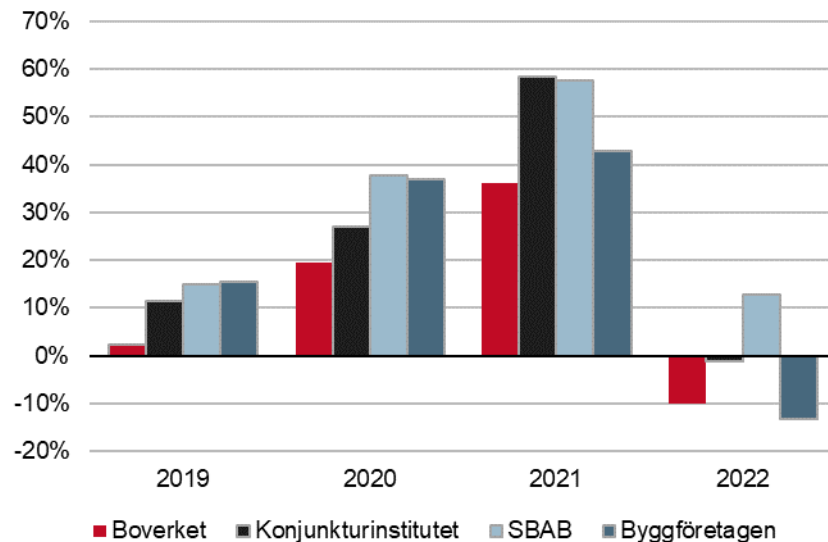
I statistiken kan det även, enligt uppgifter från kommuner, förekomma att samtliga etapper redovisas som färdigställda först när det sista huset i projektet har slutbesiktigats.

Effekten av det är att det kan finnas en viss eftersläpning i redovisningen, vilket kan leda till över- eller underskattningar under ett visst år.

2.1.3 Prognosfel påbörjade

Prognosernas träffsäkerhet varierar betydligt. Under år då marknadsförutsättningarna förändras markant blir osäkerheten större.

Figur 3. Avvikelse mellan prognos och utfall för påbörjade bostäder 2019–2022



Prognoserna i diagrammet avser den sista prognosen året före utfallsåret för respektive aktör: för Byggföretagen i oktober, SBAB i november och Boverket och Konjunkturinstitutet i december.

Ett exempel på förändrade marknadsförutsättningar är utvecklingen under pandemin 2020–2021 då BNP förväntades falla betydligt, och där bostadspriserna initialt förväntades falla tydligt eller som bäst vara stabila. Det faktiska utfallet blev i stället kraftiga prisökningar, där bland förklaringarna kan finnas förändrade preferenser till följd av ökade möjligheter till distansarbete.

Figur 3 visar att det kan vara svårt att fänga in snabba marknadsförändringar vilket leder till att det i prognoser, under tider av osäkerhet, konsekvent kan bli över- eller underskattningar av utfallet. Sett till de senaste fyra åren så är Boverkets prognosfel i genomsnitt 17 procentenheter, vilket främst förklaras av de mer svårprognostiserade åren 2020 och 2021.

2.2 Indata från SCB

I prognosen över påbörjade bostäder används data från bland annat Boverkets bostadsmarknadsenkät, SCB, marknadsdata och bedömningar från en expertpanel.

2.2.1 SCB:s nybyggnadsstatistik utgör referens men har vissa osäkerheter

En central referens till Boverkets byggprognos är SCB:s nybyggnadsstatistik, som baseras på uppgifter från landets kommuner. SCB publicerar kvartalsvis preliminära uppgifter om påbörjade bostäder och färdigställda bostäder för nybyggnad och nettoförändring genom ombyggnader, samt uppgifter avseende bygglov för nybyggnad. De preliminära uppgifterna kan korrigeras och kompletteras av kommunerna, och revideras då vid nästkommande publiceringstillfälle.

Årligen publiceras slutlig statistik över färdigställda lägenheter i nybyggnad och nettoförändring av lägenheter i ombyggda flerbostadshus.

Statistiken har dock vissa kvalitetsbrister:

- Statistiken över påbörjade bostäder visar en blandning av datum för startbesked och i någon mån av datum för faktiska byggstartar, där i princip alla startdatum initialt avser startbesked och där faktiska byggstartar kan inträffa betydligt senare, inom två år från bygglovs ikraftträdande.
- Statistiken kan missa etappindelningar. Alla bostäder i bygglovet redovisas i normalfallet som påbörjade samtidigt, om inte kommunen särskilt anger annat. Det faktiska förhållandet kan vara att byggstarterna delas upp i etapper. Det förekommer även att samtliga etapper redovisas som färdigställda först när det sista huset i projektet har slutbesiktigats.
- Eftersläpningar i kommunernas redovisning till SCB som gör det svårare att bedöma nivå och riktning för bygglov, byggstartar och färdigställande.

2.2.2 Bygglovet i centrum för SCB:s statistikhantering

Nybyggnadsstatistiken utgår initialt från kommunens uppgift om bygglov som vunnit lagakraft för nybyggnad, ombyggnad eller tillbyggnad. Detta initierar SCB:s insamling av uppgifter kring ärendet. Ett bygglov som vunnit lagakraft ska påbörjas inom två år och avslutas inom fem år från den dag lovet vunnit laga kraft. (9 kap. 43 § plan- och bygglagen [2010:900].)

2.2.3 Eftersläpningar i inrapporteringen av nybyggnadsstatistiken

Enligt SCB:s föreskrifter (SCB-FS 2021:15)¹ ska kommunen senast den 15:e i månaden efter att bygglov beviljats, faktiskt påbörjande eller startbesked, eller färdigställande, redovisa uppgift om detta till SCB.

Eftersläpningen i rapporteringen bidrar till att lägesbilden över nivå och riktning över utvecklingen blir något osäker. För att bättre spegla den faktiska utvecklingen publicerar SCB, utöver inrapporterade data, kompletterande tabeller uppräknade med genomsnittlig eftersläpning för tidigare år.

Eftersläpningens storlek skiljer sig mellan statistiken för bygglov, påbörjande och färdigställande av nybyggnad samt för ombyggnad. Störst är eftersläpningen för det senaste kvartalet. Eftersläpningen varierar tydligt mellan rapporteringskvartalen, och över tid. Exempelvis, för flerbostadshus varierade uppräkningsbehovet för statistiken över påbörjade bostäder för helåren 2018–2021 (som publicerades under andra halvan av februari året efter) från drygt 2 procent till cirka 12 procent.

2.2.4 Etapper

Bygglovet i sin helhet är utgångspunkt för SCB:s statistikinsamling och redovisning. När startbesked beviljats för bygglovet redovisas i normalfallet alltså samtliga bostäder i bygglovet som påbörjades i SCB:s nybyggnadsstatistik. Ett bygglov kan dock omfatta allt från en enskild bostad till ett kvarter eller mer. I kommunerna hanteras stora projekt på olika sätt. Projekten kan delas upp i mindre bygglov, liksom det förekommer att bygglov lämnas för stora projekt som helhet. Det här kan ge olika bild och därmed bidra till att utvecklingen blir svårtolkad.

För ett enskilt bygglov förekommer att byggstarterna sker i etapper inom det tvåårsintervall efter bygglovets ikraftträdande som byggstart ska ske. För att etappindelningar av ett bygglov ska redovisas i SCB:s statistik behöver kommunen ange detta särskilt i en anteckning till SCB. Bygglovet kan då delas upp i statistikredovisningen. Vi uppfattar dock att detta inte är vanligt förekommande.

Att inte etapper redovisas kan bidra till att byggtakten för flerbostadshus och gruppbyggda småhus vid en viss tidpunkt överskattas eller underskattas. Inte minst om en försvagad efterfrågan leder till att delar av bygglov inte påbörjas eller fördröjs, eller omvänt, vid en ökad efterfrågan, om delar av bygglov där byggstarter skjuts på senare påbörjas utan att det framgår av statistiken. Under den nuvarande svaga utvecklingen

¹ Statistiska centralbyråns föreskrifter (SCB-FS 2021:15) om kommunens skyldighet att lämna uppgifter till statistik om ny-, till- och ombyggnad av bostäder och lokaler samt rivning av flerbostadshus.

för bostadsbyggandet kan det inte uteslutas att etappindelningar kan ha ökat och att faktiska byggstarter har fördröjts. Inbromsningar liksom återhämtningar av byggtakten kan då komma att underskattas.

För färdigställda bostäder kan det enligt uppgift förekomma att hela projekt slutförs innan kommunen redovisar färdigställande, alltså flera år efter att de första byggnaderna fått slutbesked och varit i bruk.

2.2.5 Nybyggnadsstatistiken visar en blandning av datum för startbesked och för faktiska byggstarter

Intressevariabeln för påbörjade bostäder är den faktiska byggstarten, exempelvis observerad genom grundbottenbesiktning. Nybyggnadsstatistiken fångar initialt inte faktisk byggstart i form av grundbottenbesiktning eller liknande utan avser oftast datum för kommunens startbesked (SCB kvalitetsdeklaration BO0101 2023-05-25). Uppgiften om datum för startbesked kan ibland kompletteras av kommunen med det faktiska påbörjandedatumet. Kommunerna har dock oftast inte tillgång till uppgift över faktiskt påbörjande.

Utifrån uppgifter från SCB:s prisstatistik (BO0201) framgår att faktisk byggstart i genomsnitt sker cirka sex månader efter att startbesked lämnats för flerbostadshus och gruppbyggda småhus. Uppgift om tid mellan startbesked och faktisk byggstart för styckebyggda småhus saknas, men det är rimligt att anta att tiden är något kortare. Under den nuvarande svaga utvecklingen för bostadsbyggandet kan det inte uteslutas att tiden mellan startbesked och den faktiska starttidpunkten för bygglovets i genomsnitt kan ha ökat och för en del projekt vara närmare de två år som är den borte gränsen för byggstart efter bygglovets lagarkraftträdande, eller inte leda till byggstart överhuvudtaget.

2.2.6 Statistik över färdigställande

SCB:s statistik över färdigställda bostäder utgår från kommunens slutbesked, där kommunen rapporterar in uppgift till SCB. Några andra kontroller görs i normalfallet inte.

SCB uppskattar i sin kvalitetsdeklaration att cirka 3–4 procent av de färdigställda bostäderna inte registreras på det år som de enligt kommunen har färdigställts.

Uppgifter från kommunerna tyder på att det kan förekomma ytterligare fördröjningar av inrapporteringen. Det kan enligt dessa förekomma att bygglov som i praktiken leder till etappindelningar redovisas som färdigställda i sin helhet när samtliga etapper har färdigställts, och sista byggnaden har slutbesiktigats. Det har angetts att det kan röra sig om flera års fördröjningar. Det är oklart hur förekommande detta är.

2.2.7 Diskussion

En mer precis statistik över bostadsbyggandet kan vara av betydelse bland annat som indata för konjunkturprognoser och för en ökad förståelse av hur utbudet av bostäder utvecklas, både faktiskt färdigställda och kommande färdigställande. Under situationer med snabba förändringar, inbromsningar eller öknings, är det speciellt värdefullt med goda data över faktisk nivå, vändpunkter och förändringstakt, inte minst som utgångspunkt för prognoser.

Som vi visat finns det emellertid ett antal osäkerheter i statistiken. I denna rapport lyfts att datum för faktiska byggstartar vanligen inte är möjliga att redovisa av kommunen. Hur bygglov lämnas för stora projekt kan ske på olika sätt, antingen för etapper eller för projektet i sin helhet, vilket försvårar tolkningen av statistiken. Vidare redovisas i normalfallet startdatum för bygglovet i sin helhet, även om byggstartar kan ha skett i etapper. Inom färdigställandestatistiken finns det uppgifter som tyder på att färdigställande inte alltid redovisas i etapper av kommunen. Vidare finns eftersläpningar i statistikredovisningen av bygglov, påbörjande och färdigställande där uppräkningsbehovet kan skilja sig betydligt mellan redovisningstillfällena.

2.2.7.1 Eftersläpningar i rapporteringen

Det finns flera förklaringar till den eftersläpande inrapporteringen. Inrapporteringen är en administrativ börda för kommunerna som inte bara ska rapportera den här typen av uppgifter till SCB utan även till andra myndigheter vilket kan uppfattas som både svåröverskådligt och resurskrävande. Till detta så är vår bild att kommunerna kan sakna egna incitament för att prioritera rapporteringen.

En potentiell utveckling för att minska bördan för kommunerna kan vara att möjliggöra för fler kommuner att integrera sina egna inrapporterings-system med SCB:s inrapporteringssystem. En satsning på maskin-till-maskin-rapportering inom nybyggnadsstatistiken skulle även öka SCB:s möjligheter till kvalitetskontroll.

Konsekvensen av den upplevda bristen på incitament för kommunerna kan i praktiken vara att inrapporteringen blir avhängig av vilka ambitioner den enskilda kommunen, eller handläggaren har.

2.2.7.2 Etappindelningar

En annan källa till osäkerhet är att bygglov kan brytas ner till byggstartar i etapper, som inte framgår av statistiken. Under den nuvarande svaga utvecklingen för bostadsbyggandet är det inte osannolikt att etappindelningar kan ha ökat, vilket därmed riskerar att leda till att osäkerheten kopplat till indata ökar.

Centralt är dock att kommunerna i normalfallet inte har tillgång till underlag om faktisk byggstart för bygglov, varken i sin helhet eller för etapper.

Möjligen kan det finnas andra källor inom kommunen som skulle kunna ge tidigare och mer precis information om faktiska byggstartar och om etapper. En sådan möjlighet skulle exempelvis kunna vara kopplad till utsättning av byggnaden. Även andra källor kan finnas för att förbättra precisionen i statistiken över påbörjade eller färdigställda bostäder, exempelvis från folkbokföringsregistret.

På sikt skulle ett fortsatt digitaliseringsarbete möjligen ge möjligheter till snabbare och mer precis statistik, och vi vill framhålla att statistikuppgifter bör uppmärksammas i fortsatta utvecklingsarbeten.

2.3 Boverkets tidigare byggprognos och byggscenario

Boverket har tidigare gjort både byggprognoser och byggscenarier med en annan metod än den nuvarande. Det kan därför vara av värde att kort gå igenom tillkomsten av dessa och en översikt av metoden.

Boverket fick 1997 i uppdrag att tillsammans med Konjunkturinstitutet utarbeta en ny modell för byggprognoser/-scenarier. Orsaken var att den prognos som gjordes i början av 1996 för innevarande år fick kraftig kritik för att den avvek från utfallet. Prognosen låg på 18 000 påbörjade bostäder och utfallet blev omkring 13 000 påbörjade bostäder. Detta föranledde en utredning av den statliga bostadsadministrationen som föreslog att Boverket och Konjunkturinstitutet skulle få ett uppdrag att ta fram en ny modell.

Boverket fick ansvaret för en kortsiktig prognos på 1–2 år medan Konjunkturinstitutet fick i ansvar att ta fram en modell för ett byggscenario på 3–6 års sikt. I arbetet fanns det en referensgrupp från den andra myndigheten med i respektive myndighets arbete. Det bedrevs även ett arbete med en modell för ombyggnadsverksamheten.

I det utvecklingsarbete som bedrevs utgick man från indikatorer relaterade till bostadsbyggandet som tidigare vägts samman in i en bedömning. Nu testades i stället sambanden ekonometriskt för att få information om hur modellen skulle byggas upp. Det testades mängder av olika modeller och specifikationer av dessa, och man landade slutligen i en autoregressiv modell för byggprognosen. Medelfelen i de modeller som testades låg på omkring två procent.

Boverket gjorde även byggscenarier på 3–6 år vilka även de gjordes med en autoregressiv modell som byggde på en prognos av BNP. Dessa

syftade till att vara ett underlag för prognoser/scenarier beträffande utvecklingen av statens utgifter för bostadsstöden till Boverkets budgetunderlag.

2.4 Boverkets byggbehovsberäkning

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

Metoderna har varierat något över tid men grunden har hela tiden varit hushållskvotmetoden, se Boverket (2015) för en grundlig genomgång av både modellen och de indata som används. Där finns det exempelvis genomgång av de antaganden som görs och vilka svagheter och styrkor som finns med metoden och indata. I Boverket (2016) gavs förslag på att den dåvarande byggbehovsprognosen skulle uppdateras metodmässigt. En sådan uppdatering var att en ny källa för hushållskvoter skulle användas, men även att en ingående balans skulle införas i beräkningen av byggbehovet. Behovet av en ingående balans hade blivit alltmer uppenbar eftersom bostadsbyggandet inte hängde med den demografiska utvecklingen vilket ledde till att det byggdes upp en initial brist som man inte tog hänsyn till i det tillkommande bostadsbyggnadsbehovet. De viktigaste komponenterna i byggbehovsberäkningen är en befolkningsframskrivning, hushållskvoter och förändringar i beståndet. De kommunala befolkningsframskrivningar som beräkningarna baserats på har i regel tillhandahållits av SCB men även befolkningsprognoser som fördelats kommunalt i RAPS-modellen² har använts. De hushållskvoter som används baseras på hur befolkningen bodde 2011 och förändringar i

² För mer information se: [<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/statistikochanalys/statistikverktyg/regionaltanalysochprognossystemraps.3360.html>] (Hämtad:2024-02-01.)

beståndet kan röra nyproduktion och rivningar samt att hänsyn tas till lediga lägenheter.

Som redan sagts är en byggbehovsberäkning inte detsamma som en byggprognos eller ett byggscenario. Men i rapporten 2016 lyfte Boverket även att modellen skulle kunna utökas till att ta hänsyn till vilka typer av bostäder – exempelvis vad gäller upplåtelseformer eller storlekar – som det behöver byggas i framtiden. Ett annat möjligt användningsområde är att som i andra länder använda byggbehovsprognoser som underlag till en rad beslut rörande migration, ekonomi och inte minst bostadsplanering. Byggbehovsberäkningar 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. En möjlig användning av byggbehovsberäkningen är således att använda den som en komponent för att göra scenarier av bostadsbyggande. Det är dock väsentligt att påpeka att en byggbehovsberäkning i sig inte kan användas som en långsiktig prognos eller scenario för hur det faktiska bostadsbyggandet kommer att utvecklas då detta utfall beror av ekonomiska faktorer och hur efterfrågan och utbudsförutsättningarna på marknaden ser ut och utvecklas.³

³ Att det är en väsentlig diskrepans mellan det långsiktiga behovet och faktiskt bostadsbyggande visar sig tydligt i det uppbyggda underskott som byggts upp sedan 2006 och som fortfarande består och är betydande, och som ingår som en separat post (ingående balans) i Boverkets byggbehovsberäkningar.

3 Andra myndigheters byggprognoser och scenarier över bostadsbyggande

Detta kapitel innehåller en kortare genomgång av andra myndigheters arbete kopplat till prognoser och scenarier över bostadsbyggande.

3.1 Energimyndigheten

Energimyndigheten är en statlig förvaltningsmyndighet under Klimat- och näringslivsdepartementet. Myndigheten är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet inom energiområdet. Energimyndighetens uppdrag är att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet i energisystem, som är hållbara och kostnadseffektiva med en låg påverkan på hälsa, miljö och klimat. Myndigheten stöder även forskning om framtidens energisystem och teknik, stöttar affärsutveckling som gör det möjligt att kommersialisera innovationer och ny teknik samt arbetar för att goda lösningar kan exporteras.

Energimyndigheten ansvarar även för Sveriges officiella statistik på energiområdet, och hanterar stödsystem såsom elcertifikatsystemet och handeln med utsläppsrätter. Dessutom deltar Energimyndigheten i internationella klimatsamarbeten, och förmedlar fakta om effektivare energianvändning till hushåll, företag och myndigheter.

Bostäder och byggande är en viktig del i Energimyndighetens arbete. De är ingångsfaktorer för att kunna avgöra hur energianvändningen kommer att utvecklas i befintlig bebyggelse och för nya byggnader. Viktigast för Energimyndigheten är bostädernas egenskaper och skick ur energisynpunkt, inte enbart antalet bostäder i sig. Historiskt har prognosen/scenarierna gjorts på nationell nivå. Energimyndigheten bedömer dock att kommande behov kan innebära att man gör mer detaljerade prognoser/scenarier uppdelat på exempelvis elområde eller någon regional nivå om energisystemet ska modelleras mer detaljerat.

Energimyndigheten gör scenarier med olika tidshorisont. De korta scenarierna sträcker sig 4–5 år framåt i tiden. Syftet är att vara ett underlag till Finansdepartementets prognoser över skatteintäkter. Dessa korta scenarier görs två gånger per år och utgår från Boverkets byggprognoser.

Energimyndigheten gör även byggbehovsbedömningar på längre sikt inom ramen för sina energisystemanalyser, vilka syftar till att visa på en helhetsbild av energisystemet och möjliga utvecklingsvägar framåt. Tidshorisonten är lång och sträcker sig i regel till 2050. Scenarierna görs vartannat år som ett underlag för klimatrappporteringen. I takt med

utmaningar som finns i energisystemet har myndigheten börjat genomföra någon variant av bedömningarna upp till varje år men minst vartannat år.

3.2 Konjunkturinstitutet

Konjunkturinstitutet (KI) är en statlig förvaltningsmyndighet under Finansdepartementet och har till uppgift att följa och analysera den ekonomiska utvecklingen och göra prognoser för den svenska ekonomin. KI:s uppdrag utgår från att skapa bra underlag för ekonomiska beslut, framförallt för regering men också för andra institutioner och privata företag. KI har även uppdrag inom miljöekonomi med att göra samhällsekonomiska analyser som beslutsunderlag för svensk miljöpolitik. KI bedriver även forskning inom makro- och miljöekonomi.

KI gör prognoser för olika makroekonomiska variabler. Bland annat görs en prognos för BNP bestående av flera underliggande prognoser över konsumtion, investeringar, export och import, där bostadsinvesteringar utgör en del av investeringarna. Det finns därför ett behov att uppskatta investeringsvolymen i bostäder på kort sikt. För att göra det görs en prognos för bostadsbyggandet, eftersom påbörjade bostäder ger en bra indikation för bostadsinvesteringarna på ett par års sikt. Konjunkturinstitutet gör även en uppskattning av antalet bostäder i olika kategorier och ombyggnad. I beräkningen görs en uppskattning av antalet bostäder i olika kategorier, samt en uppdelning på bostadsbyggande och övrigt byggande även om det i slutändan är investeringsvolymen som är av intresse. Syftet med byggprognosen är således att kunna beräkna bostadsinvesteringar som en del av BNP-prognosema. Prognoserna för BNP:s beståndsdelar stäms av mot den modellberäknade övergripande prognosen för att skapa en slutgiltig prognos. Målet är att få en konsistent bild av den ekonomiska utvecklingen.

Tidshorisonten på byggprognosen är två år men KI gör scenario över bygginvesteringarna på tre års sikt där man för det tredje året utgår från den allmänna ekonomiska utvecklingen. Byggprognoserna görs fyra gånger per år inom ramen för publikationen *Konjunkturläget*.

Konjunkturinstitutet gör även ett medelfristigt scenario för de närmaste åren efter de tre prognosåren. Dessutom görs ännu mer långsiktiga scenarier för BNP fram till 2050. Här finns investeringsvolymen med som variabel, men inte bostadsinvesteringar specifikt. Den teoretiska bakgrunden till skillnaden mellan kort och lång sikt är att KI på lång sikt gör en uppskattning av potentiell BNP, medan KI på kort sikt även uppskattar tillfälliga avvikelser från den. Motivet till det är att det på kort sikt finns tillförlitlig statistik för att skatta avvikelserna, något som saknas på lång sikt.

3.3 Riksbanken

Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Riksbanken ansvarar för penningpolitiken med målet att hålla inflationen låg och stabil över tid. Riksbanken ska bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt och att allmänheten kan göra betalningar. Riksbanken ansvarar för att ge ut sedlar och mynt. Riksbanken bedriver även forskning med syfte att tillhandahålla en solid begreppsmässig och empirisk grund för beslutsfattande. En viktig uppgift för den ekonomiska forskningen är att tillhandahålla modeller, verktyg och analyser för att Riksbanken ska kunna fullgöra sina åligganden.

Enligt lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank ska Riksbanken upprätthålla varaktigt låg och stabil inflation. Utan att åsidosätta inflationsmålet ska Riksbanken dessutom bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning. För att samhällsekonomin i Sverige ska fungera väl och växa på ett hållbart sätt behövs ett stabilt och effektivt finansiellt system som kan förmedla betalningar, omvandla sparande till finansiering och hantera risker. Riksbanken ska bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, vilket inkluderar att allmänheten ska kunna göra betalningar. Det innebär att Riksbanken övervakar det finansiella systemet, förbereder sig för att hantera finansiella kriser, har möjlighet att ge tillfälligt likviditetsstöd till bland annat banker för att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet samt samverkar med Finansinspektionen och Riksgäldskontoret om dessa frågor.

Riksbanken gör kontinuerligt prognoser för olika makroekonomiska variabler, vars främsta syfte är att fungera som underlag för de penningpolitiska besluten. Prognosen för BNP är central i Riksbankens arbete. Som en del i prognosarbetet för BNP finns flera prognoser för specifika komponenter av BNP, som konsumtion, investeringar, export och import, där hushållens konsumtion utgör den största delen. Bostadsinvesteringar är en del av investeringar och utgör ungefär fem procent av Sveriges BNP. Därför har Riksbanken ett behov av att göra så träffsäkra prognoser på det området som möjligt. Målet är att få en konsistent bild av den ekonomiska utvecklingen. Prognosen har tidigare gjorts fem gånger per år men kommer från och med 2024 göras fyra gånger per år.

För bostadsinvesteringar på kort sikt används framför allt statistiken för påbörjade bostäder. Här utgår Riksbanken från SCB:s statistik och Boverkets byggprognos. Eftersom de ingående prognoserna behandlar bostadsbyggande uppdelat på småhus, flerbostadshus samt övrigt byggande och inte investeringsvolym, räknar Riksbanken om dessa till investeringsvolym.

Tidshorisonten är liksom för Konjunkturinstitutet tre år och man utgår främst från prognosen över påbörjade bostäder och ombyggnad de första två åren medan man mot slutet av perioden gör en uppskattning av

investeringsvolymen som baseras på den mer allmänna bedömningen av konjunkturläget. Bedömningen baseras bland annat på hur bostadsinvesteringarna brukar förhålla sig till konjunktursvängningar. I dagsläget är det exempelvis en bedömningsfråga hur snabbt bostadsbyggandet återhämtar sig när konjunkturen vänder. Här förlitar sig Riksbanken bland annat på historiska mönster.

3.4 Trafikverket

Trafikverket är en statlig förvaltningsmyndighet under Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Myndigheten är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn transporter. Trafikverkets uppdrag innebär i praktiken att se till så att transportsystemet fungerar. Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar.

Trafikverket gör inga egna prognoser eller scenarier för bostadsbyggande utan använder planerat bostadsbyggande i första hand från vad regioner och kommuner uppger kommer byggas. Bostäder används som indata för myndighetens prognoser för transportefterfrågan. Trafikverket ser ett stort behov av att kunna fördela folkbokförd befolkning för planering och analys, liksom var människor och verksamheter har sina aktiviteter, eftersom det påverkar transportefterfrågan. Huvudsyftet för Trafikverket är att prognostisera efterfrågan på transporter.

Trafikverket utför sin basprognos vart fjärde år. Trafikverket gör två basprognoser där huvudfokus är på den prognos som sträcker sig 20–25 år framåt. Den andra basprognosen sträcker sig 40–45 år framåt i tiden.⁴ Basprognosen spänner från hela riket till ner på delområden i kommuner. Prognosen för bostäder görs på kommunnivå.

⁴ I den 40–45 åriga prognosen har Trafikverket inte med bostadsbyggande utan då ingår endast befolkning, sysselsättning och ekonomi på kommunnivå.

4 Prognoser och scenarier

I detta kapitel kommer vi gå igenom hur val av modell bör ske och hur centralt syftet är när det gäller att välja modell för prognosen eller scenariot. Det finns även en kortare genomgång av olika typer av modeller samt genomgång av möjligheten att göra prognoser och scenarier på medellång och lång sikt. I kapitlet finns det även en kortare genomgång av hur andra aktörer gör prognoser och scenarier kopplat till byggande.

Det finns flera exempel på prognoser över bostadsbyggande, det vill säga förutsägelser med en tidshorisont på maximalt två år. Men det finns däremot relativt få exempel på scenarier, det vill säga förutsägelser med en tidshorisont över två år, över bostadsbyggande i Sverige eller utomlands. Ett skäl är att den osäkerhet som längre tidshorisonter medför inte uppvägs av det syfte utifrån scenarierna skulle tas fram. Det är även en följd av en definitionsfråga där modeller med längre tidshorisonter ofta behöver luta sig mot en framskrivning av befolkningsutvecklingen vilket blir en beräkning av byggbehovet utifrån en demografisk utveckling istället för rent marknadsdrivet bostadsbyggande. Det blir således en diskrepans mellan vad som faktiskt kommer byggas marknadsmässigt och demografiskt motiverat byggande. Alternativt bygger modeller på antaganden och scenarier för andra variabler som påverkar byggandet vilket i sig baktar in en större osäkerhet i scenariot.

När det gäller genomgången av olika typer av modeller är inte ambitionsnivån att ge en komplett genomgång av alla typer av statistiska modeller utan att påvisa mer övergripande drag i typer av modeller, och de modeller som är vanligast förekommande av de aktörer som gör byggprognoser och byggbehovsberäkningar.

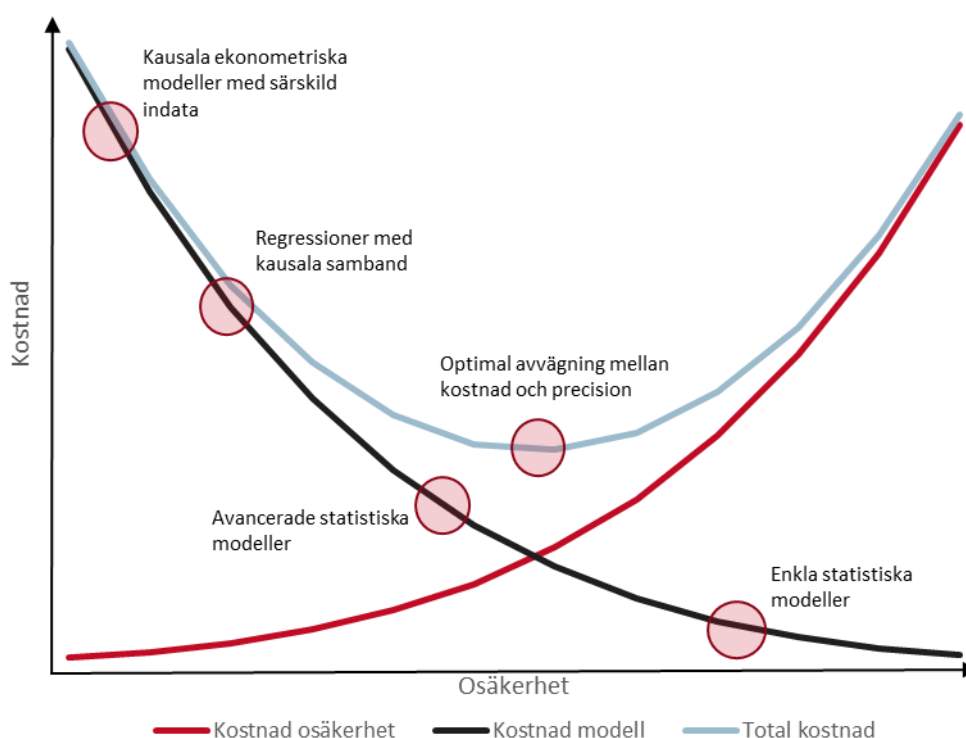
4.1 Syftet påverkar val av modell

För att det ska vara meningsfullt att göra prognoser eller scenarier behöver det finnas ett syfte. Prognosen eller scenariot ska således kunna påverka beslutstagande för att det ska vara försvarbart att lägga resurser på framtagandet. Sedan behöver syftet vägas mot de resurser som framtagandet av prognosen eller scenariot tar i anspråk. I denna del finns det en avvägning i val av metod mellan precision i modellen och resurser som krävs. Figur 4 visar en enkel skiss på hur det finns en tilltagande kostnad med en mer avancerad modell och att osäkerheten minskar med denna kostnad. Detta ska sedan ställas mot kostnaden för osäkerheten, vilket kopplar till vilket syfte som finns med prognosen eller scenariot. Den modell som ska användas är den som minimerar den totala kostnaden.

Detta implicerar således att syftet är väldigt viktigt i val av modell. Det kan vara mycket viktigt med god precision i prognosen eller scenariot

eftersom det har stor påverkan på ett viktigt beslut. Det innebär att kostnaden för en stor osäkerhet i modellen är hög vilket innebär att det är motiverat att använda en mer kostsam avancerad modell. Och likaså om prognosen eller scenariot inte kommer ha någon stor påverkan på ett beslut eller om kostnaden för osäkerhet är låg är det mest motiverat ur samhälls-ekonomisk synpunkt att välja en enklare modell även om det innebär högre osäkerhet.

Figur 4. Avvägning mellan kostnaden för en mer avancerad modell med bättre precision och kostnaden för osäkerhet kopplat till syftet



4.2 Typer av modeller

Det finns flera olika typer av modeller när det gäller prognoser och scenarier. Det går att dela upp dem i tre olika övergripande typer. Den första använder kvalitativa data såsom expertbedömningar för att ge prediktioner. Den andra typen är trendanalyser och framskrivningar vilka baseras på historiska data. Den tredje typen är mer avancerade statistiska modeller med eller utan kausala samband där det finns hög kunskap om förhållanden mellan hur olika variabler påverkar varandra och kan använda både framåtblickande data och historiska data.

Hur avancerade modellerna är varierar inte bara mellan dessa tre grupperna utan det finns även en stor variation inom grupperna.

Expertbedömningar kan variera från exempelvis Delphi-metoden⁵ där det finns en panel av experter som utfrågas i flera omgångar till förekomsten av en ensam person som ger mer eller mindre objektiva bedömningar av den framtida utvecklingen. Alla dessa typer av modeller har även koppling till dess lämplighet för att användas beroende på tidshorisont utifrån den osäkerhet som följer av metoden. Utifrån exemplet ovan ger Delphi-metoden en mycket högre precision jämfört med en ensam person som gör bedömningar av framtiden men innebär samtidigt en högre kostnad.

När det gäller trendanalyser och framskrivningar har de relativt god precision på väldigt korta prognoser men har i regel sämre precision redan på kort sikt. Dessa kan exempelvis innebära en rak framskrivning av tolv månaders genomsnitt men det kan även innebära en trendframskrivning som beräknas utifrån ett matematiskt samband. Exempelvis exponentiellt, linjärt, logaritmiskt, polynom, potens och så vidare, något som är enkelt att göra och där modellerna i regel har en låg kostnad. I regel är denna typ av modeller av begränsad användbarhet vad gäller prognoser och scenarier.

Den tredje typen av modeller är mer avancerade statistiska modeller som regressioner eller system av regression, ”input-output”-modeller eller en kombination av de båda. Det är främst denna typ av modeller som används av prognosmakare i många fall i kombination med expertbedömningar, antingen vid utformningen och ändringar av modellen och/eller justeringar av resultaten. Även forskningen pekar på att det är bättre att använda strukturerade modeller som går att replikera, och att kvantitativa metoder är bättre än kvalitativa (Armstrong, 2001). Kostnaden för denna typ av modeller är i regel högre och ökar snabbt med hur avancerade de ska vara.

4.3 Hur andra aktörer gör byggprognoser och scenarier över byggande

Detta avsnitt går översiktligt igenom andra aktörers metoder för att göra prognoser och scenarier över bostadsbyggande. Först och främst hur andra myndigheter och andra aktörer gör i Sverige, men även hur det görs i en del andra länder med fokus på de nordiska länderna.

4.3.1 Andra myndigheter

Av de andra myndigheterna är det Konjunkturinstitutet som gör egna byggprognoser. Dessa prognoser är ett medel för att nå målet att prognostisera investeringsvolymen. Även Riksbanken gör prognoser över bygginvesteringar men använder då underlag från Boverkets byggprognos

⁵ En Delphistudie kan betraktas som en kartläggning av expertsyn på ett område inför vidare studier. Metoden syftar främst till att uppnå konsensus inom ett område där konsensus saknas.

samt SCB:s statistik över påbörjade bostäder. Konjunkturinstitutet använder en ekonometrisk modell där antalet framtida påbörjade bostäder estimeras på riksnivå utifrån statistik från SCB. Modellen lutar sig även mot en prognos över bostadsprisernas utveckling.

Eftersom målet är att få en konsistent bild av den ekonomiska utvecklingen presenterar specialisterna på de olika områdena sina prognosförslag. Prognoserna för de olika variablerna ska hänga ihop, därför innebär prognosarbetet ett stort antal större och mindre omräkningar. När prognoserna har börjat sätta sig beräknas ett medelfristigt scenario på lite längre sikt. Mot slutet träffas alla specialister igen vid ett avstämningsmöte för att göra en sista kontroll av att prognosens olika delar är konsistenta och för att avsluta beräkningsarbetet.

Både Konjunkturinstitutet och Riksbanken gör även beräkningar av bygginvesteringar det efterföljande året efter prognosen, det vill säga för det tredje året. Denna beräkning lutar sig mer mot det allmänna konjunkturläget och bostadsinvesteringarnas anpassning till det. Resursutnyttjandet i byggsektorn är exempelvis en parameter som man tar hänsyn till. En prognos för bostadsbyggandet kan till exempel skrivas ner om resursutnyttjandet bedöms ligga nära max under en period.

Energimyndigheten och Trafikverket arbetar med scenarier över bostadsbyggande. Trafikverket gör inga egna scenarier över bostadsbyggande utan lutar sig mot planerat byggande i kommuner och regioner. Trafikverkets scenarier är inte rikstäckande, och tas fram i ett relativt avvikande syfte, scenarier över transportefterfrågan, så fokus här ligger på Energimyndighetens arbete med scenarier.

Energimyndigheten har olika modeller beroende på scenariots tidshorisont. En modell används för vad som kallas korta prognoser, som sträcker sig 4–5 år framåt i tiden. Modellen utgår från Boverkets byggprognos, som skrivs fram de resterande åren utifrån ett medelvärde i prognoserna. Detta scenario går in som ett underlag i Finansdepartementets prognos/scenario över skatteintäkter. Energimyndigheten arbetar även med längre scenarier där myndigheten tar fram en byggbehovsberäkning på 20–30 års sikt, i regel fram till 2050. Syftet är delvis att beräkningen går in som ett underlag i klimatrappporteringen till EU (Europeiska unionen) som Naturvårdsverket ansvarar för. Det har inneburit att den tidigare tagits fram vartannat år men ett ökat behov har gjort att underlaget mer eller mindre tas fram årligen. Scenariot används även i andra analyser och uppdrag som i de långsiktiga scenarierna över energisystemet som Energimyndigheten gör.

De långsiktiga scenarierna över energisystemet grundar sig i SCB:s befolkningsframskrivning och Konjunkturinstitutets långsiktiga bedömningar över ekonomin. Energimyndigheten utgår från historiska data baserat på vilken typ av bostäder hushållen har efterfrågat. Utifrån det

estimerar myndigheten ett framtida bostadsbehov och gör antaganden kring byggande av nya bostäder. Energimyndigheten är i behov av såväl antal som storlek på byggnaderna, men framför allt omfattningen av det framtida värmebehovet.

Energimyndighetens scenarioarbete inleds med en bedömning av hur värmebehovet kommer att utvecklas i befintlig bebyggelse samt tillkommande värmebehov genom byggande av nya bostäder. Därefter görs en kostnadsjämförelse mellan olika uppvärmningsalternativ samt åtgärder för energieffektivisering för att bedöma hur det framtida värmebehovet ska tillgodoses.

I befintlig bebyggelse genomförs en kostnadsjämförelse mellan olika uppvärmningssätt och åtgärder för energieffektivisering. För det tillkommande värmebehov från byggandet av nya småhus, flerbostadshus och lokaler görs antaganden om area, energianvändning per kvadratmeter och antal nya lägenheter. Med utgångspunkt i Boverkets prognoser över byggande och byggbehov gör Energimyndigheten antaganden över antal nya bostäder. Boverkets byggbehovsberäkningar sträcker sig tio år framåt i tiden medan Energimyndighetens scenarier sträcker sig till 2050 baserat på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos med antagandet att antalet personer per hushåll kommer att vara konstant efter 2030.

Boverkets byggregler⁶ används för att bedöma värmebehovet för byggandet av nya bostäder. I nästa steg konkurrerar olika uppvärmningssätt och åtgärder för energieffektivisering om detta värmebehov i modelleringen med Times-Nordic. I modellen görs antaganden om kostnader (investeringskostnad, kalkylränta, energipriser och ekonomisk livslängd) för olika uppvärmningssätt och energieffektiviseringsåtgärder. För lokaler finns inget bra underlag för scenarier över byggandet av nya lokaler. I Energimyndighetens statistik över uppvärmd area för flerbostadshus och lokaler är utvecklingen av arean i lokaler cirka 75 procent av utvecklingen av arean i flerbostadshus i genomsnitt sedan 2010. Det antagandet används i scenarierna för lokalers tillkommande värmebehov.

4.3.2 Svenska aktörer

Det finns ett flertal svenska aktörer som gör prognoser över bostadsbyggandet. Vi går här igenom de som publicerar sina prognoser: branschorganisationen Byggföretagen, banken SBAB, byggföretaget Veidekke ihop med konsultföretaget Evidens samt koncernen Byggfakta som genomför olika typer av prognoser i sina dotterföretag Byggfakta och Prognoscentret.

Byggföretagens och Veidekke/Evidens behov handlar om att få ett kommunikativt genomslag och att tydliggöra konsekvenser av politiken för

⁶ Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd.

bostadsbyggandet. SBAB:s behov handlar om att förutse behov av krediter och att bedöma betalningsförmåga hos kredittagare. Byggfakta/Prognoscentrets behov handlar om att sälja sina mer detaljerade prognoser till sina kunder.

Byggföretagen gör prognoser som omfattar innevarande år och nästa år. Dessa genomförs två gånger per år. Veidekke/Evidens gör prognoser för åtta kvartal framåt och publicerar detta två gånger per år. SBAB gör prognoser och scenarier av bostadsbyggandet och bostadsinvesteringar fyra gånger per år som sträcker fram till år 2032. Den del som SBAB publiceras sträcker sig från innevarande år och tre år framåt.

Byggföretagens prognos är en kombination av statistiska beräkningar och expertbedömningar. SBAB har en modell som i ett mer normalt konjunktur- och kostnadsläge är till 90 procent modelldriven, men på den senaste tiden utgör expertbedömningar cirka 50 procent. Veidekke/Evidens har en statistisk modell för sina bostadsbyggprognoser, men använder sig även av bedömningar. Byggfakta Sverige genomför kontinuerliga marknadsundersökningar av byggmarknaden i Sverige, vilket medför att företaget kan göra kortsiktiga bostadsbyggnadsprognoser. Prognoscentret, som tillhör samma koncern som Byggfakta, verkar på den nordiska marknaden. Prognoscentret gör bostadsbyggprognoser/-scenarier på upp till tre års sikt och använder både vanliga makroekonomiska underlag såväl som Byggfaktas projektdatabas och marknadsundersökningar som underlag.

4.3.3 Andra länder

Detta avsnitt innehåller en kortare genomgång av byggprognoser i främst de nordiska länderna, exklusive Island. Sedan följer en kort genomgång av några andra länder. Utifrån tidsramen för uppdraget är det enbart översiktlig genomgång men det ger en del information om hur man gör i andra länder.

I regel har länderna en dualistisk bostadsmarknad där bostadsbyggandet sker på marknadens villkor för majoriteten av hushåll, men för en mindre del av befolkningen sker det ett subventionerat byggande. Det gör att det är viktigt att kunna ha en uppfattning om hur mycket av det demografiska behovet som kommer mötas av ett marknadsdrivet byggande. I dessa fall finns det en tydlig koppling mellan modellen och anledning till att kunna dela upp dessa grupper eftersom det kan få relativt stora ekonomiska effekter på statsbudgeten och andra aktörers finanser. Det gör att byggbehovsscenarier ofta används i anslutning till byggscenarier med längre tidshorisont, och utgör även grunden i scenarier i flera fall. Det vill säga det demografiska byggbehovet används för att göra scenarier över bostadsbyggande.

Men det finns även skäl, om än mindre vägande, att följa hur den demografiska utvecklingen ser ut jämfört med scenarier över bostadsbyggande

även om resultaten primärt används för att följa utvecklingen på bostadsmarknaden. Detta eftersom större avvikelser mellan befolkningsutveckling och bostadsbyggande kan få stora negativa effekter inte bara genom att det drabbar på individnivå och hushållsnivå utan det kan även medföra sociala problem och därmed även kostnader för samhället.

4.3.3.1 Finland

De finska prognoserna för bostadsbyggande fokuserar precis som de svenska motsvarigheterna på påbörjade och färdigställda bostäder, bostadsinvesteringar samt byggbehovet. De myndigheter och organisationer som gör prognoser för bostadsbyggande använder ungefär samma typ av variabler och underlag som de svenska.

De underlag som förekommer som källor är främst:

- demografiska framskrivningar av befolkning och hushållsbildning
- makroekonomiska prognoser över investeringsvolym
- statistik över bygglov och påbörjade bostäder, samt härledda korta prognoser utifrån den statistiken
- konjunkturbarometrar och uppgifter om planerade bygginvesteringar från byggföretag
- andra indikatorer, exempelvis försäljningssiffror i byggvaruhus som indikator på renoveringar
- planerat byggande av ARA-lägenheter.

En skillnad mot svenska prognoser berör framför allt den sista punkten. Myndigheten ARA ansvarar bland annat för finansieringen av behovsprövade hyreslägenheter byggda med statligt stöd. Den stora andelen statligt subventionerade bostäder medför att planeringen och finansieringen av ARA-lägenheter blir till en viktig indikator för bostadsbyggandet i det korta perspektivet, i synnerhet i lågkonjunktur.

Det finns även flera forskningsinstitut och företag som publicerar befolknings-, bostads- och byggprognoser i Finland. Byggbranschens konjunkturgrupp (RAKSU-gruppen), som leds av Finansministeriet, bedömer konjunkturutvecklingen inom hus-, infrastruktur- och reparationsbyggnad. Medlemmarna i gruppen representerar både myndigheter och branschen, där även ARA är representerad. Gruppen träffas fyra gånger per år och publicerar en byggkonjunkturöversikt två gånger per år. I granskningen ingår en bedömning av bygg- och bostadsproduktionens utveckling.

RAKSU gör bland annat en sammanställning av statistik och indikatorer för nybyggande samt en prognos för nästkommande år. En analys av framtida nybyggande med tillhörande rekommendationer på lite längre sikt görs utifrån olika ingångsvärden, men utan en exakt prognos. Olika

makroekonomiska variablers förväntade utveckling ligger som grund för en analys av den överliggande investeringsmiljön. Analysen kompletteras med mer marknadsnära bedömningar av konjunkturen, till exempel näringslivsorganisationen EK:s konjunkturbarometer och mätningen av byggföretagens bostadsproduktionsintentioner. Byggföretagen Rakennusteollisuus (RT) sammanställningar och prognoser över exempelvis påbörjade bostäder används också, samt övriga statistikällor från den finska statistikcentralen. Bland annat används försäljning i byggvaruhus som indikator på renoveringar. RT, är byggbranschens intresseorganisation som gör ekonomiska översikter och prognoser relaterade till byggandet. Bland annat görs en prognos på ett till två års sikt för bostadsbyggande baserat på bland annat statistik för påbörjade bostäder.

Forecon Oy tar fram prognoser för bostadsproduktionen på uppdrag av finansministeriet och är ett företag fokuserat på övervakning av byggmarknaden. Bland annat baserar RAKSU sitt avsnitt om regional utveckling på Forecons regionala analyser.

Vtt är ett statligt ägt forskningsinstitut som bland annat gör demografiskt baserade framskrivningar av byggbehovet. I rapporten Bostadsbehovsstudie 2020–2040 används en beräkningsmodell som tar hänsyn till olika faktorer som påverkar bostadsefterfrågan, det vill säga befolkningsutveckling, inrikes flyttning och förändringar i hushållsstorlek, samt bostadsutbudet, som inkluderar det befintliga bostadsbeståndet, vakanser, rivningar eller annan typ av avveckling av befintliga bostäder och placering av lägenheter i förhållande till efterfrågan. Olika scenarier för bostadsbyggandet tas fram baserat på olika antaganden om hushållsbildningen, där ett hög-scenariot utgår från ett antagande om krympande hushåll. Till det byggbehov som täcker det demografiskt framskrivna bostadsbehovet läggs även en andel icke utnyttjade bostäder samt bostäder som hyrs ut kommersiellt till exempelvis turiständamål. Undersökningens uppdragsgivare var Rakennusteollisuus RT, Miljöministeriet, Finlands Fackförbunds Centralförbund SAK, Kommunernas ekonomi och Hypoteksförbundet. Forskningen är avsedd att särskilt stödja utvecklingen av statens och kommunernas samhällsplanering och som ett verktyg för bostadsutvecklare.

4.3.3.2 Norge

I Norge finns det flera aktörer som gör prognoser. SSB (Statistisk Sentralbyrå), Norges Bank, Finansdepartementet och flera banker har modeller som beräknar bostadsinvesteringar och/eller byggbehov på kort sikt. Även organisationer som Eiendom Norge och Samfunnsøkonomisk analyse gör prognoser. I Norge är det även vanligt att kommuner utför prognoser för bostadsinvesteringar och/eller byggbehov.

I Norge använder prognosmakarna framför allt två modeller (PANDA och KOMPAS) för att beräkna byggbehovet. Båda modellerna baseras på

demografiska framskrivningar av befolkning och hushållsbildning på region- och kommunnivå. Utifrån detta bedöms behovet av bostäder per kommun och typ av bostad. PANDA-modellen är ett fylkeskommunalt modellsystem som används för regionala analyser och framskrivningar; särskilt inom demografi och befolkning, näringsliv, omstrukturering och konsekvensanalyser. Modellen kan även brytas ner på kommunnivå. KOMPAS är i stället en kommunmodell som även möjliggör brytningar på delområden inom kommunen.

Norges Bank gör kontinuerligt prognoser för makroekonomiska variabler. Några av variablerna, såsom produktion, inflation och sysselsättning fungerar som underlag för de penningpolitiska besluten. Andra ger information om de ekonomiska utsikterna. Som en del i prognosarbetet för inflation och BNP används en nyligen utvecklad prognosplattform som kallas SMART. Plattformen innehåller en rad empiriska modeller och prognoser baserade på flera variabler. SMART använder sig av en kombination av olika modellers medelvärde baserat på hur väl prognoserna har slagit in. Modellerna som presterar bättre för kortsiktiga prognoser får större vikt för kortare scenarier medan modeller som presterar bättre på medel och lång sikt viktas upp för långa scenarier. Faktorer som ingår i BNP-prognoserna är bland annat ekonomisk tillväxt, räntor, sysselsättning, konsumentförtroende, befolkningsförändring, hushållsbildning, påbörjade bostäder, huspriser och byggkostnader, beskattning och reglering samt tillgång på krediter. Statistik för påbörjade bostäder hämtas från SSB. SMART använder sig även av efterfrågemodeller för BNP-prognoser och i dessa ingår bostadsinvesteringar som en del i prognoserna över den norska ekonomin. Prognos för bostadsinvesteringar görs för innevarande år samt för två år framåt.

Det finns även flera forskningsinstitut och företag som publicerar befolknings-, bostads- och byggprognoser i Norge. Forskningsinstitutet NORCE och Universitetet i Stavanger (UiS) har tagit fram två olika prognosmodeller för att hjälpa kommunen att få en översiktsbild av bostadsbehovet för speciella grupper. Båda modellema bygger likt PANDA och KOMPASS på befolkningsframskrivningar och hushållsbildning. Scenarierna sträcker sig fram till 2050 och gäller färdigställda bostäder. Varje hushåll antas ha ett behov av en bostad. Antalet hushåll över tid beräknas med hjälp av befolkningsprognoser kombinerat med historiska faktorer på kommunnivå för antalet personer per hushåll, åldersgrupp och bostadstyp. Det finns tre alternativa simuleringar som kan användas när det gäller antalet personer per hushåll. Antingen används nationella, kommunsiffror från SSB eller så görs en egen simulering.

Eiendom Norge är en branschorganisation för norska byggföretagen. Organisationen gör prognoser över påbörjade och färdigställda bostäder för de närmaste tolv månaderna.

Samfunnsøkonomisk analyse är ett oberoende analysföretag som publicerar konjunkturrapporter med huvudfokus på den norska bostadsmarknaden. Samfunnsøkonomisk analyse gör prognoser över bostadspriser, bostadsinvesteringar och färdigställda bostäder nationellt och regionalt. En viktig källa för företagets prognoser är den egna databasen. Databasen ger en översikt över pris- och försäljningstrender i bostadsprojekt med fler än 15 bostäder över hela landet. Utvecklingen av nyförsäljningen av bostäder används som en tidig indikator på bostadsbyggandet framöver. När utbudet av nya bostäder (antalet bostäder till salu) överstiger efterfrågan från hushållen (antalet bostäder som säljs) är det en indikator på att bostadsbyggandet kommer minska i framtiden. Prognosen tar även hänsyn till utvecklingen av räntor, befolkningsutveckling och byggkostnader.

4.3.3.3 Danmark

Vi har inte kunnat finna prognoser för antalet påbörjade/färdigställda bostäder i Danmark. Däremot gör myndigheter, organisationer och institut prognoser för bostadsinvesteringar. Det danska Finansministeriet gör prognoser över BNP och olika makroekonomiska variabler två gånger per år. En del av arbetet inkluderar en prognos för hushållens inkomster och konsumtion, vilket bland annat inkluderar bostadsinvesteringar.

Det Økonomiske Råd, som likt det finanspolitiska rådet följer landets ekonomiska utveckling och belyser de långsiktiga utvecklingsperspektiven gör prognoser två gånger per år. Scenarier för den danska ekonomin görs med hjälp av en makroekonomisk modell och expertbedömningar på fem till tio års sikt. Bostadsinvesteringar ingår som en del i modellen.

DREAM (Danish Research Institute for Economic Analysis and Modeling) är en oberoende statlig institution som utvecklar, underhåller och tillämpar kvantitativa nationella ekonomiska analysverktyg och metoder. Deras SMILE-modell används till att analysera bostadsbehov, pensionsvillkor, inkomstjämligheter och hushållsbildning. På kort sikt drivs bostadsefterfrågan av en rad ekonomiska faktorer såsom räntenivåer, priset på befintliga bostäder, hushållens disponibla inkomst, inflation med mera. På längre sikt kommer bostadsefterfrågan i högre grad att bestämmas av demografin. Baserat på historiska data görs en prognos på underliggande variabler, deras ömsesidiga samspel och förhållandet till bostadsvalet. Den framtida bostadsefterfrågan beskrivs alltså utifrån en mycket detaljerad beskrivning av befolkningens demografiska utveckling, utbildningsnivå, arbetsmarknadstillhörighet och familjerelationer. Det är viktigt att poängtera att bostadsmarknaden inte är en del av modellen så efterfrågan begränsas inte av utbud.

Prognoser för utvecklingen av antalet bostäder, befolkningsutveckling, hushållsutveckling och så vidare på kommunal nivå kan, beroende på den enskilda kommunens önskemål, genomföras som en del av underlaget för

kommunens lagstadgade kommunplan och kommunplanestrategi. Det finns dock inget krav på detta.

4.3.3.4 Övriga länder

I denna del följer en kortare översyn av hur arbetet med prognoser för bostadsbyggande och liknande går till i några länder utanför Norden.

Australien

Housing Industry Association (HIA) är motsvarigheten till svenska Byggföretagen och en ledande prognosmakare för bostadsbyggande i Australien. Prognosen består av en blandning av makroekonomiska data samt en enkät till medlemsföretag i bostadsbranschen. De faktorer som ingår i prognosen är ekonomisk tillväxt, räntor, sysselsättningstillväxt, konsumentförtroende, befolkningsförändring, hushållsbildning, marktillgång, beskattning och reglering samt tillgång på krediter. Prognosen görs årligen och delas upp på olika geografiska nivåer. Detaljer om prognosen finns tillgängliga mot en kostnad. Prognosen görs på innevarande år och två år framåt, totalt som mest tre år.

Frankrike

I Frankrike kontrolleras försäljning och köp av bostäder genom notaries. Organisationen för franska notaries Notaires de France ger ut ett nyhetsbrev månatligen där trender på bostadsmarknaden samt bostadskonjunkturen kommenteras. I nyhetsbrevet görs en prognos på bostadspriser baserat på preliminära kontrakt. Dessa delas in i nyproduktion och för det äldre beståndet. Prognosen görs på tre månader samt för ett år framåt. Data för transaktionsvolym, priser och prisutveckling redovisas. Det finns data för nyproduktion av bostäder som avser utvecklingen de tre senaste månaderna jämfört med de tre månaderna innan dess. Data är uppdelad på påbörjade bostäder och "godkända" bostäder samt för flerbostadshus respektive småhus.

Kanada

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) har varit verksam i 70 år och ska bidra till stabilitet på bostadsmarknaden och dess finansiering. CMHC hjälper kanadensare med sina bostadsbehov, forskar och ger rådgivning till regeringen, konsumenter och bostadsindustrin.

CMHC arbetar med försäkringar för bostadslån, forskning, information och statistik, finansiering för vissa bostadstyper och utgör en del av Kanadas bostadsstrategi.

CMHC prognostiserar årligen i sin rapport Housing Market Outlook följande: påbörjade bostäder, priser, antal försäljningar på successionsmarknaden, vakansnivåer och hyror. Vidare görs prognoser på följande faktorer som påverkar efterfrågan på bostadsmarknaden: befolkning,

arbetslöshet, migration och räntenivåer. Prognosen delas upp på 18 olika geografiska marknader. Tidsperspektivet är för innevarande år samt två år till, det vill säga maximalt tre år i taget. Det görs en basprognos samt ett alternativt scenario.

Tyskland

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) är ett forskningsinstitut för ekonomisk forskning som huvudsakligen finansieras av den tyska staten och bundesländerna. DIW delar med sig av sina forskningsresultat i veckobrev. Vissa av dem handlar om analyser och prognoser av bostadsbyggandet. Prognoser för bostadsbyggandet från DIW Berlin används av bland andra det tyska departementet för boende, stadsutveckling och byggande (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen) och av departementets eget forskningsinstitut Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Prognoser görs för investeringar i byggandet av bostäder och visas för flerbostadshus och totalt. Prognosen görs för nyproduktion och ombyggnation för innevarande år och kommande år. Data avser investeringsvolym, förändring, andel i procent samt ett index. Källor är den tyska statistikmyndigheten (Statistisches Bundesamt) samt DIW:s egna beräkningar.

Byggvolymen prognostiseras med hjälp av indikatorstödda statistiska modeller. Kvantiteten som ska prognostiseras, såsom volymen av bostadsbyggande beräknas genom regressionsanalys. Ett stort antal modeller görs, varpå medelvärdet beräknas. Ingångsvärden är bygglov, inkommande beställningar, produktion, räntor, kreditvolym, sysselsättnings- och försäljningsutveckling samt undersökningar bland byggföretag och frilansare. En prognos görs som sträcker sig upp till två år. För att ge prognosen ytterligare stabilitet beaktas även förväntningar på sysselsättning och BNP.

Intresseorganisationen Bauindustrie, som motsvarar svenska Byggföretagen, sammanställer och jämför prognoser om bostadsbyggande och bostadsinvesteringar. De källor som jämförs kommer från olika forskningsinstitut för ekonomi i olika delar av Tyskland.

4.3.4 Forskning

Det finns en hel del forskning kring prognoser och scenarier kring bostadsmarknaden, främst kanske inriktat på prisprognoser och bygginvesteringar, men det finns även en del rörande påbörjade bostäder. Denna korta genomgång är på intet sätt heltäckande utan är ett mindre urval av artiklar och uppsatser vilka syftar till att visa exempel på hur ämnet hanteras inom forskningen. Gemensamt för litteraturen är att prognosperioderna i regel är relativt korta.

Många av de nyare artiklar som vi sett har handlat om jämförelser mellan olika modeller i termer av vilken som ger minst prognosfel. Exempelvis Sudiksha (2019) som jämför effektiviteten i flera ekonometriska modeller såsom ARIMA-modeller med Maskininlärning (ML) som kombinerar flera olika modeller i en ensemblemodell och finner att ensemblemodellen är mer effektiv. Dock är tidshorisonten relativt kort då det är det kommande året som predikteras.

Även Cañizares Martínez et al (2023) gör jämförelser mellan olika modeller även om prognosmodellen här innefattar bygginvesteringar. De använder flera vector error correction-modeller (VECM:s) och där de 50 som har haft bäst prediktionsförmåga viktas lika för att ge en sammanvägd modell. De finner att denna modell har bättre prediktionsförmåga jämfört med flera andra modeller.

I Heikkilä (2020) jämförs flera olika modeller och slutsatserna är att en modells komplexitet inte alltid leder till mindre prediktionsfel och även om modellen passar historiska data är det inte någon garanti för att det kommer ge korrekta prediktioner framöver.

Det finns även äldre jämförelser mellan olika typer av modeller. Puri och Van Lierop (1988) finner att en mer teoretisk grundad modell har mindre prediktionsfel jämfört med en ARIMA-modell på kort sikt men att ARIMA-modellen har mindre fel på längre sikt.

När det gäller den mer praktiska tillämpningen är det främst äldre litteratur som handlar om framtagandet av modeller för att prediktera påbörjade bostäder som exempelvis Sklarz et al (1987), Falk (1983), Brady (1971) och Friend och Taubman (1964). Men det finns även en del artiklar rörande utvärderingar av befintliga prognosmodeller i exempelvis von Furstenberg (1974), Fullerton och West (1998) och Mills et al (2003).

4.3.5 Sammanfattning

Det finns relativt många olika prognosmakare men det finns flera likheter i de metoder som används. I prognoserna används i regel en modell som bygger på den statistik som finns tillgänglig såsom statistik över bygglov och påbörjade som kombineras i olika grad av en bedömning som görs i ljuset av den makroekonomiska situationen och prognoser av den. I bedömningen kan även annan information som expertbedömningar och data som inte lämpar sig att ha i en ekonometrisk modell vägas in.

När det gäller scenarier på medellång sikt är det i regel det makroekonomiska läget som ligger till grund för att göra uppskattningar av bygginvesteringar. På lång sikt är det i regel en demografisk framskrivning i grunden och sedan görs det en uppskattning av hur mycket av det demografiska behovet som kommer mötas av marknaden. Detta görs exempelvis genom skattningar av samband mellan andra variabler som det görs framskrivningar av eller så görs antaganden såsom att fördelningen

kommer vara samma i framtiden som den är idag eller varit tidigare. Exempelvis kan ett antagande vara att en individ som är 40 år föranleder nyproduktion med x procents sannolikhet.

Det används såldes inga mer avancerade ekonometriska modeller i någon större utsträckning även om vi inte sett alla aktörers olika modeller. Det finns indikationer på att någon typ av autoregressiv modell används i något fall och troligen även regressionsmodeller över enklare samband. Det tydligaste är dock att de modeller som används till stor del är beroende av att den kompletteras med en bedömning, helst om syftet med prognosen är att estimeras påbörjade bostäder.

Det är även tydligt att det i regel är korta tidshorisonter som ligger i fokus. En enkel förklaring till detta är att det är svårt att med någon säkerhet estimeras utvecklingen längre än nästkommande år. Det hänger även samman med att syftet till stor del är kopplat till att ge en indikator på hur konjunkturen utvecklas. Men det finns även exempel på när det finns ett syfte som föranleder längre tidshorisonter. Det kan röra sig om att scenarierna ska ligga till underlag till andra scenarier som tas fram eller att det behövs underlag i statens budgetarbete då det demografiska behov som inte möts av marknaden mer eller mindre möts av statliga insatser. Ett annat viktigt syfte är att det ska ligga till grund för planeringen så det finns en planeringsberedskap.

4.4 Grundläggande principer i val av modell

Även om det finns och utvecklas alltmer avancerade modeller är det viktigt att lyfta att det är bättre med enklare modell med färre variabler och enkla samband om det inte finns övertygande empirisk evidens för att det krävs en mer komplex modell. Mer komplexa modeller kan innehålla fel som sprider sig genom modellen eller som är svåra att upptäcka utifrån modellens komplexitet. Utgångspunkten är att alltid utgå från en enklare modell och gör den mer komplex endast om det finns tydliga bevis på att det behövs (Armstrong, 2001).

När det gäller längd på prognos/scenario ökar osäkerheten med tidshorisonten. Ett sätt att hantera denna allmänna osäkerhet är att uppdatera både modellen och beräkningen regelbundet. Detta gör att modellen är anpassad till verkligheten och att förändringar i riktningen snabbt kan fångas. Som för alla avvägningar gällande modellen finns det en koppling till syftet och den kostnad som följer av osäkerhet. Om kostnaden för osäkerhet är låg behöver detta inte göras så ofta och vice versa (Armstrong, 2001).

Modellen behöver även anpassas efter vilken tidshorisont som är aktuell. I regel bör prognoser lägga större vikt vid observationer i närtid medan scenarier bör baseras på långsiktiga trender i högre grad. När det gäller mer långsiktiga scenarier är det ofta även svårt att inkludera cykler i

scenarierna om det inte finns en väldigt tydlig kunskap om när de inträffar eller vad det är som utlöser en samt hur lång cykeln är. Om syftet således inte är att prediktera exempelvis en konjunkturedgång bör det inte heller förväntas att modellen ska kunna hantera det, vilket även medför restriktioner i tolkningen av modellen. Modellen bör dock ta hänsyn till planerade förändringar som kan påverka utfallet (Armstrong, 2001).

Detta är några enkla förhållningsregler när det gäller valet av modell men det grundläggande är att modellen behöver väljas utifrån syftet. Är syftet otydligt blir även valet av modell otydligt. Det finns inte någon vinst i att göra modeller mer komplexa än vad syftet kräver och det är sällan en modell kan hantera alla möjliga tidshorisonter vilket gör att ett syfte som kräver flera olika tidshorisonter i regel kräver lika många olika modeller.

5 Möjligheten att utveckla prognoser och scenarier av bostadsbyggande

I detta kapitel presenteras utvecklingsmöjligheter kopplat till både indata och modell. Kapitlet börjar med att gå igenom utvecklingsmöjligheter kopplat till modell för prognos och scenarier över bostadsbyggande och sedan följer potentiella förbättringar av indata. Förslagen till utveckling syftar mot att förbättra träffsäkerheten i prognosen, att utveckla scenarier över bostadsbyggande och att förbättra transparensen och replikerbarhet.

5.1 Utvecklingsmöjligheter av modell

Som genomgången tidigare visat finns det flera aktörer som gör prognoser och även scenarier över bostadsbyggande, även om det är mer sällsynt med de senare. Skälet till det är att det i regel finns ett klart syfte med att göra kortsiktiga prognoser över påbörjade bostäder eftersom de är en god indikator på konjunkturen samt att prognosfelet blir relativt litet.

De scenarier som görs har ett annat syfte där de ska peka ut en potentiell riktning för att underlätta planering för bostadsförsörjningen vilket är särskilt viktigt i länder där det finns en dualistisk bostadsmarknad. Men det kan även finnas särskilda frågeställningar som behöver besvaras vilket föranleder en längre tidshorisont än vad en prognos ger, som är fallet med Energimyndighetens arbete med scenarier där myndighetens kortsiktiga scenario syftar till att vara ett underlag till Finansdepartementets uppskattningar av framtida skatteintäkter.

Det ska samtidigt lyftas att det finns få exempel på publicerade utvärderingar av de prognoser eller scenarier som görs vilket gör att det är svårt att bedöma hur bra olika modeller är och därmed den osäkerhet som finns, förutom den inneboende osäkerhet som finns i att prediktera vad som kommer ske i framtiden.

När det gäller prognoser och scenarier över bostadsbyggande är det viktigt att urskilja syftet med dem. Vi kommer här utgå från de grundläggande principerna som redovisats tidigare i kapitel 4 av vad som bedöms lämpligt att göra scenarier över dels utifrån Boverkets instruktion⁷, dels de andra myndigheternas behov och önskemål som är en viktigt ingående parameter.

⁷ Förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.

En grundläggande del av principerna är hur underlaget är tänkt att användas. Är det tänkt som ett planeringsunderlag och att resultaten därför kan få relativt stora konsekvenser på beslut som fattas eller är det mer av en deskriptiv karaktär. Det sistnämnda innebär att beräkningen inte primärt kommer påverka några beslut även om det kan påkalla behovet av åtgärder, men det är inte givet på förhand. Detta är viktigt i beslutet av vilken typ av information som modellen ska förmedla, vilka resurser som ska läggas på den, vilken typ av modell som ska användas men även hur avancerad den behöver vara.

Oavsett val av modell är det grundläggande att prognosprocessen blir mer tillgänglig och repeterbar för utomstående granskning utan att äventyra behovet av flexibilitet. En mer väldefinierad modell skulle vidare ge möjlighet till kontinuerlig uppföljning, utvärdering och bättre svar mot det som Riksrevisionen (2019) beskriver som ett transparent scenario.

5.1.1 Prognos av bostadsbyggande

Ett viktigt syfte med byggprognoser, är som nämnts tidigare, att det fungerar som en konjunkturindikator och därmed har bäring på inte bara bostadspolitik utan även konjunkturpolitik, näringspolitik och arbetsmarknadspolitik. Det är således inte givet att prognosen i sig föranleder något specifikt beslut, även om det är fullt möjligt att den vid vissa gränsvärden skulle kunna göra så.

Men det är andra aktörer som använder byggprognosen som indata vilket i slutändan kan påverka faktiska beslut på ett mer direkt sätt. Riksbanken använder byggprognosen för att beräkna bygginvesteringar och i slutändan en prognos för BNP, vilken ligger till grund för de penningpolitiska besluten. Även Energimyndigheten använder byggprognosen som indata i en beräkning av sitt kortsiktiga scenario. Det finns således skäl till att lägga en inte oansenlig mängd resurser på de prognoser som görs.

Byggprognosens modell består idag, något förenklat, av olika ”avstämningspunkter” där indata korrigeras utifrån information om bostadsmarknadsläget och för den generella ekonomiska utvecklingen. Avstämningspunkterna skapar utrymme för att kunna väga in signaler om marknadsförändringar som ännu inte gett utslag i dataunderlaget från SCB eller från bostadsmarknadsenkäten.

När det gäller utvecklingsmöjligheter går det dela in utveckling av modellen över påbörjade bostäder och modellen över färdigställda bostäder. Det går även att dela upp det i utveckling av befintlig modell och att utveckla en annan modell.

Den prognosmodell över påbörjade bostäder som Boverket använder bedöms ha god precision och ur den aspekten finns det inte skäl att ändra själva grunden i modellen. Samtidigt verkar verkligheten avvika alltmer från de sifferunderlag som ligger till grund för prognosen. Det har fått till

följd att prognosen alltmer får förlita sig på bedömningar. En utvecklingsmöjlighet utifrån detta är att den nuvarande modellen behöver formaliseras för att få den mer transparent och att det ska vara möjligt att utvärdera de olika delarna i modellen. Det är även möjligt att skatta om avvikelserna mellan underlagen från Boverkets bostadsmarknadsenkät med en multivariat modell för att förbättra träffsäkerheten i underlagen.

Det vore även lämpligt att parallellt börja utveckla en annan prognosmodell över påbörjade bostäder eftersom de dataunderlag som används börjat avvika från utfallet. Det föranleder att andra underlag och eventuellt även en annan modell behöver ses över. En given utgångspunkt i ett sådant arbete är att blicka tillbaka på den kortsiktiga prognosmodell som Boverket använt tidigare.

När det gäller prognosen eller scenariot av färdigställda bostäder är en utvecklingsmöjlighet att skatta hur ledtiderna i byggprocessen från startbesked till färdigställda bostäder dels ser ut, dels hur de påverkas av olika faktorer såsom konjunkturläget.

Det är även av vikt i båda prognosmodellerna att göra nya estimeringar av sambanden i modellen och att införliva sådana uppdateringar regelbundet. I samband med det bör även prognos och modell utvärderas för att modellen ska hållas aktuell.

Det är svårt att göra några uppskattningar av osäkerhet i modeller som ännu inte finns. Det är även så att det inte görs så många utvärderingar av de byggprognoser som finns. Men det finns en del information utifrån det arbete Boverket gjorde i slutet av 1990-talet som pekade på prognosfel på runt två procent på ett kvartals sikt. Det är dock ingen garanti för att prognosfelet i en motsvarande modell skulle ligga i den häraden idag, men det ger en fingervisning.

Sedan är det viktigt att poängtera att en beräkningsmodell inte fullt ut kan fånga vad som ligger i framtiden. Det är således av vikt att prognosen även fortsättningsvis både medföljs av, och påverkas av en bedömning.

5.1.2 Scenario av bostadsbyggande

Boverket har i nuläget en modell för scenarier av bostadsbyggande. Det är för färdigställda bostäder och är framskrivning av prognosen för påbörjade bostäder vilket ger en tidshorisont som överstiger två år. Boverket har dock tidigare gjort byggscenarier över påbörjade bostäder med medellång tidshorisont med en autoregressiv modell. Boverket gör också scenarier över byggbehovet på tio års sikt vilket agerar som riktmärke både vad gäller hur mycket som behöver byggas men även som signalsystem om avvikelserna mellan det demografiskt drivna behovet avviker från det som faktiskt byggs.

Anledningen till att det inte längre görs scenarier över byggande på vare sig medellång eller lång sikt är att det inte har efterfrågats. Av de tillfrågade myndigheterna lyfter Riksbanken behovet av att utöka prognosen över påbörjade bostäder med ytterligare ett år eftersom Riksbanken är intresserad av att beräkna bygginvesteringar på denna tidsperiod. Riksbanken lyfter även ett önskemål om att prognosen görs fyra gånger per år istället för de två som görs i dagsläget. Även Energimyndigheten lyfter att det vore önskvärt att Boverket gör scenarier med längre tidshorisont som myndigheten kan använda som indata i sitt scenarioarbete. Det finns således även här ett givet syfte med att arbeta med att ta fram scenarier över byggande på medellång sikt och eventuellt även på längre sikt.

En given utgångspunkt i att utveckla en modell på medellång sikt är att utgå från den modell som Boverket tidigare använde. Det bör dock lyftas att det är osannolikt att den kan appliceras rakt av men den utgör en redan genomarbetad grund på vilken en liknande modell kan utvecklas.

Även här är det svårigheter i att bedöma den osäkerhet som finns. Grundläggande går att säga att osäkerheten ökar med tid vilket gör att scenarier med längre tidshorisonter har en högre osäkerhet. När det gäller medellånga scenarier finns det även här ett riktmärke i Boverkets tidigare arbete med scenarier i slutet av 1990-talet. I Boverkets byggsenario med en tidshorisont på sex år var prognosfelet 2,7 procent på ett kvartals sikt och runt 10 procent på ett års sikt vid en enstaka observation. Hur modellen fungerar över tid är oklart.

På längre sikt bedöms det mest lämpligt att använda en demografiskt grundad modell såsom scenarier med lång tidshorisont i regel bygger på. Här kan byggbehovsberäkningen fungera som en utgångspunkt vilken sedan kompletteras med antaganden och/eller skattade samband som sedan till exempel kan kopplas till Konjunkturinstitutets långtidsprognoser. I det sammanhanget är det värt att nämna att även Tillväxtverket planerar att utöka RAPS-modellen med en modul som kan användas för att beräkna byggbehov. När det gäller osäkerheten i en sådan modell är det ingen idé att tala om prognosfel eller prognososäkerhet eftersom osäkerheten med den tidshorisonten är stor.

5.1.3 Sammanfattning

Det finns flera utvecklingsmöjligheter där en del av förslagen kommer att behöva genomföras för att byggprognoserna även fortsättningsvis ska hålla god kvalitet och för att minimera prognosfel. Men utveckling behöver även ske för att öka transparensen och möjligheten att replikera prognosen. Det är således prioriterat att fortsätta arbeta med de utvecklingsmöjligheter som föreslås ovan när det gäller både befintliga prognosmodeller och utvecklingen av nya.

Men det är även viktigt utifrån Riksbankens och Energimyndighetens behov att arbeta med utveckling vad gäller främst scenarier på medellång sikt. Där finns det reella behov och önskemål från de myndigheterna att Boverket ska arbeta med byggscenarier på medellång sikt och med högre frekvens än i nuläget. Det finns även ett behov av att se över möjligheterna till utveckling av scenarier över byggande på lång sikt, även om detta inte bedöms vara lika prioriterat utifrån slutsatserna i denna rapport. Det är dock fullt möjligt att prioriteringen kan förändras i en framtida samverkan där behov och resursåtgång ska vägas mot varandra.

5.2 Utvecklingsmöjligheter indata

Oavsett riktning för utveckling av prognosmodell finns det vinster i att förbättra den indata som prognoserna vilar på. Här ser vi att det finns potential till en förbättrad indata från SCB.

5.2.1 Utveckling av SCB:s inrapporteringssystem

En central utgångspunkt i byggprognosen är de uppgifter om nybyggnad och ombyggnad som SCB tar fram. För att upprätthålla och utveckla kvaliteten på byggprognosen är det ur Boverkets perspektiv betydelsefullt om SCB ges möjlighet att stärka kvaliteten inom nybyggnadsstatistiken.

Inom SCB pågår en förstudie kring hur det nuvarande systemet för inrapportering av bygglov till nybyggnadsstatistiken från kommunerna ska kunna ersättas. I det arbetet kommer det även att göras en genomlysning av insamlingsprocessen och vilka data som finns tillgängliga hos kommunerna. Det är, utifrån Boverkets perspektiv, värdefullt att tillräckliga resurser avsätts för att bedriva det fortsatta arbetet i god takt.

Genom att förenkla inrapportering kan insamlingen bli mindre resurskrävande för kommunerna. Det skulle i sin tur förbättra förutsättningarna för att ge inrapporteringen av data en högre prioritering bland kommunerna. Det vore även värdefullt om inrapporteringssystemet bättre skulle kunna fånga upp etappindelningar i projekten.

Vilka uppgifter kommuner samlar in och därmed har möjlighet att rapportera till SCB skiljer sig enligt SCB mycket åt mellan olika kommuner. Inom ramen för förstudien har SCB för avsikt att göra en större genomlysning av vilka förutsättningarna som finns hos kommunerna att rapportera uppgifter om bygglov.

5.2.2 Inrapportering maskin-till-maskin

Inom SCB pågår omfattande utvecklingsarbeten när det gäller kommunikation maskin-till-maskin mellan statistikrapportör och SCB där byggstatistiken även ingår. Genom maskin-till-maskin kan inte enbart det direkta insamlingsarbetet underlättas utan det kan även automatisera kvalitetskontroller.

5.2.3 ”En uppgift en gång”

Kommunerna rapporterar samma eller liknande uppgifter relaterat till bygglov, nybyggnad och ombyggnad till flertalet myndigheter. Det är önskvärt att denna inrapportering kan samordnas bättre än idag och därmed minska kommunernas uppgiftsbörda och bättre svara mot DIGG:s (Myndigheten för digital förvaltning) digitaliseringsramverk och principen om ”en uppgift en gång”.

6 Förslag till myndighetssamverkan

Detta avsnitt innehåller ett förslag till hur myndigheter som arbetar med byggprognoser och scenarier över byggande kan samverka. Denna samverkan kan sträcka sig allt från en samverkan i ordets rätta bemärkelse, till samarbete och till ett mer eller mindre organiserat informationsutbyte.

Samverkan är en form av systematiserande samarbete då olika grupper inom olika organisationer och kunskapsområden utför handlingar som gemensamt bidrar till att uppnå ett gemensamt mål. För att samverkan ska fungera behövs styrning, struktur och samsyn. En tydlig arbetsstruktur med ansvarsfördelning, kontaktvägar och rutiner tar tid att arbeta fram. En viktig förutsättning för samverkan är att ha en tydlig och funktionell struktur för ansvarsfördelning, kontaktvägar och gemensamma rutiner. Det underlättar också att formalisera en sådan struktur i skriftliga överenskommelser – det blir mer förutsägbart, transparent och minskar personberoendet. För att samverkan ska fungera på lång sikt är det viktigt att strukturen byggs på roller och funktioner och inte på enskilda personer. Eftersom tidsramen varit relativt kort lämnas inget förslag gällande struktur utan denna del behöver utarbetas efter att nivån på samverkan kunnat utrönas.

I dialogen med andra myndigheter har det framkommit att det finns en samsyn till samverkan med de myndigheter som vi anser gör egna byggprognoser som liknar de underlag vi själva tar fram, Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten. Med Konjunkturinstitutet finns det ett behov av ett informationsutbyte och lärande av varandra. Sedan är syftet med prognoserna annorlunda vilket gör att det är svårt att sja om hur djupgående en samverkan kan bli. Även med Energimyndigheten finns ett behov av informationsutbyte och lärande av varandra. Det finns även goda förutsättningar till samverkan om Boverket ska arbeta vidare med utveckling av scenarier över byggande vilket Energimyndigheten redan gör.

Sedan har det även framkommit ett behov av framtida informationsutbyte med Trafikverket rörande främst andra delar av Boverkets verksamhet samt Riksbanken till följd av att de använder Boverkets byggprognos som indata i sitt arbete.

Vad gäller styrningen av samverkan med Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten anser Boverket att förvaltningslagen och myndighetsförordningen räcker för att ge tillräckligt stöd för att en samverkan kan komma till stånd. 8 § förvaltningslagen anger att:

"En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter."

Och i 6 § myndighetsförordningen står det att:

"Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten. Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet."

Dessa bestämmelser tillsammans med att det finns en samsyn kring behovet av samverkan och att det genom uppdraget upparbetats kontaktvägar, ger goda förutsättningar för att en struktur som är anpassad till graden av samverkan ska kunna utarbetas framöver.

7 Avslutande kommentarer

Boverket har under lång tid gjort både byggprognoser och byggbehovsberäkningar. Samtidigt finns det andra myndigheter som har behov av, och använder andra modeller för att ta fram prognoser och scenarier över både byggande och byggbehov. En potentiell källa till resursslöseri om det görs utan särskilda skäl kopplat till i vilket syfte dessa tas fram.

Genomgången i denna rapport visar att det finns flera myndigheter som gör liknande eller överlappande prognoser över bostadsbyggande. Riksrevisionens slutsatser, om att liknande beräkningar görs parallellt vid olika myndigheter, verkar således var giltiga även när det gäller prognoser över bostadsbyggande. Men denna rapport visar även att myndigheter använder sig av andra myndigheters prognoser som indata i sitt arbete. Det finns alltså både möjligheter och skäl till att bättre samverkan och informationsutbyte ska komma till stånd, för att myndigheterna ska verka för att ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Allt överlappande arbete behöver dock inte vara resursslöseri utan det är även viktigt att se till syftet från fall till fall. För vissa myndigheters syfte fungerar byggprognoser som indata och för andra går Boverkets byggprognos inte att använda direkt i deras arbete. Detta föranleder att det finns ett behov av bättre informationsutbyte mellan myndigheter så Boverket framledes kan ha dessa behov i åtanke vid utveckling och uppdatering av sin modell.

Det finns dock även tecken på att det bedrivs överlappande arbete inte bara vad gäller byggprognoser utan även vad gäller byggbehovsberäkningar där exempelvis Tillväxtverket har en bostadsmodul i RAPS för att beräkna bland annat byggbehov och delar av Boverkets underlag till kommunernas bostadsförsörjning. Det finns alltså anledning till fortsatt arbete vad gäller samverkan mellan myndigheter.

Vad gäller förslagen till samverkan i denna rapport är de avgränsade till byggprognoser och slutsatsen är att det behövs någon grad av samverkan med Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten, som båda också ser samma behov. En sådan samverkan regleras redan i myndighetsförordningen och förvaltningslagen vilket, tillsammans med en samsyn kring samverkan, gör att det finns goda förutsättningar till ett framtida samarbete.

Det finns även goda förutsättningar för framtida informationsutbyte med andra myndigheter som Riksbanken som använder Boverkets byggprognos som indata i BNP-prognosen och därmed som grund till de penningpolitiska besluten. Det finns därför anledning till ett bättre

informationsutbyte mellan myndigheterna för att kunna möta de behov Riksbanken har.

Genomgången i rapporten tydliggör även behovet av att arbeta vidare med byggprognoserna och utvecklingen av desamma. Inte bara för att fungera som indata till andra myndigheter och svara mot deras behov, utan även för att följa utvecklingen på bostadsmarknaden och bättre förstå skeenden där. Det finns flera möjligheter till utveckling av främst modellerna men även till viss del av den indata som används. Det handlar främst om en möjlig utveckling av modellerna på kortare sikt, både av modellen över påbörjade och modellen över färdigställda och bättre förstå hur olika händelser och läget i konjunkturen påverkar ledtiderna i byggandet. Det finns även skäl att fortsätta undersöka möjligheterna att utveckla scenarier på medellång sikt främst för att svara mot andra myndigheters behov.

En viktig del i prognoser och scenarier är de indata som används. När det gäller den indata som används och fungerar som riktmärke finns det flera svagheter. En svaghet är att identifiera den faktiska tiden för påbörjande och om byggandet sker i etapper. Till detta kommer att det är eftersläpningar i statistiken vilket beror på att inrapporteringen är en administrativ börda för kommunerna som rapporterar den här typen av uppgifter till flera myndigheter. Det är även så att kommunerna kan sakna egna incitament för att prioritera rapporteringen vilket gör att kvalitén blir avhängig den enskilda kommunen eller handläggaren.

Det finns möjliga källor till mer information när det gäller exempelvis tid för påbörjande eftersom SCB samlar in uppgifter om påbörjandet i andra undersökningar för merparten av bostäderna, men kopplar inte samman de två undersökningarna. Detta möjliggör dels att det kan gå att bättre identifiera tid för påbörjande, dels att det kan vara möjligt att estimerar det för de bostäder där tid för påbörjande inte samlas in. Det kan även vara möjligt att få bättre uppgifter om etapper i de fall kommunen har dessa uppgifter. I dagsläget kan kommunen skriva den uppgiften i en särskild notering vilket troligen inte är särskilt vanligt förekommande. En förenkling av redovisningen skulle kunna medföra bättre underlag vad gäller etappindelningar.

Konsekvensen av de här svagheterna är att nivån på byggandet kan över- eller underskattas vid en given tidpunkt, vilket kan leda till att snabba förändringar av marknadsläget inte helt fångas upp i prognosen. Hos SCB bedrivs för närvarande ett utvecklingsarbete som syftar till att underlätta rapporteringen av uppgifter vilket kan leda till kvalitetsförbättringar. Det är dock så att indata utifrån detta inte kommer bli perfekta vilket innebär att det även fortsatt kommer behöva göras korrigeringar av befintliga data för att bättre spegla den faktiska utvecklingen.

8 Referenslista

- Boverket (2015) *Behov av bostadsbyggande – Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025*. Karlskrona, (2015:18).
- Boverket (2016) *En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet*. Karlskrona, (2016:32).
- Brady, E A. (1971) *Forecasting Housing Starts*. Business Economics s. 18-22.
- Cañizares, M. C., de Bondt, G. J. och Gieseck, A. (2023) *Forecasting housing investment*. Journal of Forecasting 42.3, s. 543-565.
- Falk, B. (1983) *Forecasting housing starts using multivariate time series methods*. Housing Fin. Rev. 2.
- Friend, I. och Taubman, P. (1964) *A short-term forecasting model*. The Review of Economics and Statistics, s. 229-236.
- Fullerton Jr, T. M. och Taylor West, C. A. (1998) *Regional econometric housing start forecast accuracy in Florida*. Review of Regional Studies 28.3, s. 15-42.
- Heikkilä, S. (2020) *Simple vs complex models in housing market forecasting: empirical evidence from Helsinki metropolitan area*. MS thesis.
- Joshi, S. (2019) *Time series analysis and forecasting of the us housing starts using econometric and machine learning model*. arXiv preprint arXiv:1905.07848.
- von Furstenberg, G. M. (1974) *An Appraisal of Recent Forecasts of Housing Starts*. Business Economics, s. 60-63.
- Mills, A., Harris, D. och Skitmore, M. (2003) *The accuracy of housing forecasting in Australia*. Engineering, Construction and Architectural Management 10.4, s. 245-253.
- Puri, A. K., och Van Lierop, J. (1988) *Forecasting housing starts*. International Journal of Forecasting 4.1, s. 125-134.
- Riksrevisionen (2019) *Att planera för framtiden – statens arbete med scenarier inom miljö-, energi-, transport-, och bostadspolitiken*. (RiR 2019:4).
- Sklarz, M. A., Miller, N. G. och Gersch, W. (1987) *Forecasting Using Long-Order Autoregressive Processes: An Example Using Housing Starts*. Real Estate Economics 15.4, s. 374-388.

Bilaga – Uppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 5

2023-10-05
LI2023/03316

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Uppdrag att förbättra prognoser och scenarier för byggande

Regeringens beslut

Regeringen ger Boverket i uppdrag att:

- utreda förbättringar av sin befintliga byggprognos,
- undersöka möjligheter att göra prognoser och scenarier för byggande med olika tidshorisont och bedöma risker och osäkerheter i anslutning till detta,
- analysera och kartlägga behov av nödvändiga indata för ovanstående arbete samt hur statistik och eventuell bearbetning av data kan utvecklas,
- identifiera de myndigheter som gör egna scenarier och kartlägga och sammanställa vilka specifika behov dessa myndigheter har kopplat till scenarier för byggande, och
- föreslå hur Boverket och andra relevanta myndigheter kan samverka för att förbättra och ha mer koordinerade processer vad gäller kunskapsunderlaget för bostadsbyggande och den framtida bostadsmarknaden.

Boverket ska när uppdraget utförs inhämta information och synpunkter från andra myndigheter såsom Statens energimyndighet, Finansinspektionen, Konjunkturinstitutet, relevanta länsstyrelser, Riksbanken, Statistiska centralbyrån och Trafikverket.

Boverket ska senast den 1 mars 2024 lämna en skriftlig redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: li.registrator@regeringskansliet.se

Syftet med uppdraget är att förbättra kunskaps- och beslutsunderlag genom att utveckla Boverkets egen byggprognos och egna scenarier samt kartlägga möjligheterna att koordinera olika myndigheters arbete med prognoser och scenarier. Med prognoser avses här försök till att förutsäga den mest troliga utvecklingen för en eller flera variabler på kort sikt. En beräkning på längre sikt benämns också ibland som en prognos, men i denna text kallas en sådan beräkning för scenario, dvs. en beskrivning av den utveckling som kan förväntas givet att ett antal centrala, men samtidigt förenklade, antaganden är uppfyllda.

För uppdraget får Boverket under 2023 använda högst 500 000 kronor som ska redovisas mot det inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik för budgetåret 2023 uppförda anslaget 1:1 Bostadspolitisk utveckling, anslagsposten 1 Bostadspol. utv. - del till KamK. Medlen betalas ut engångsvis efter rekvisition till Kammarkollegiet senast den 15 november 2023.

Medel som inte har använts för avsett ändamål ska återbetalas till Kammarkollegiet senast den 1 mars 2024. Vid samma tidpunkt ska en ekonomisk redovisning av använda medel lämnas till Kammarkollegiet. Redovisning, rekvisition och återbetalning ska hänvisa till diarienumret för detta beslut.

Skälen för regeringens beslut

Boverket har de senaste åren tagit fram en byggprognos två gånger per år, i linje med uppgiften i myndighetens instruktion att bl.a. analysera utvecklingen på bostadsmarknaden. I rapporten Boverkets byggprognos, tidigare kallad Boverkets indikatorer, har bland annat en prognos över påbörjade och färdigställda bostäder för innevarande och närmast följande år redovisats. Rapporten används av bland annat Regeringskansliet, länsstyrelser, investerare, byggbranschen och andra aktörer aktiva inom bostadsbyggande.

Flera myndigheter har behov av byggprognoser och scenarier med olika långa tidshorisonter, bland annat Trafikverket och Statens energimyndighet, och det kan finnas andra myndigheter som har liknande behov som kan behöva identifieras. Myndigheters behov av byggprognoser och scenarier kan skilja sig åt avseende exempelvis geografisk nivå och prognosfrekvens.

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas arbete med scenarier på lång sikt (10 år eller mer) eftersom scenarier ofta utgör viktiga beslutsunderlag för regering och riksdag. Riksrevisionen redovisar sin granskning i rapporten Att planera för framtiden – statens arbete med scenarier inom miljö-, energi-, transport-, och bostadspolitiken (RiR 2019:4). Granskningen visar att regeringens styrning av och myndigheternas arbete med scenarier behöver förbättras, och att det i allmänhet finns goda förutsättningar för att scenarierna ska hålla bra kvalitet. Riksrevisionen bedömer dock att det i många delar saknas koordinering och överensstämmelse mellan olika scenarier.

Eftersom det finns flera myndigheter som arbetar med prognoser och scenarier med längre tidsperspektiv, vore det fördelaktigt ur effektivitets- och kvalitetssynpunkt att myndigheternas arbete med prognoser och scenarier i högre grad är koordinerade.

Behovet av utvecklat arbete med prognoser och scenarier kring bostadsbyggande är särskilt tydligt i det bekymmersamma ekonomiska läge som nu råder. Minskad efterfrågan på bostäder tillsammans med ökade produktions- och finansieringskostnader har pressat bostadsbyggandet. Det är angeläget att bostadsbyggandet både prognosticeras och följs upp på ett kvalitetssäkrat sätt som också tar hänsyn till risker och osäkerheter. Det finns exempelvis en osäkerhet i bedömningen av nedgången i bostadsbyggandet på grund av att den preliminära statistiken över antal påbörjade bostäder, som bland annat Boverket använder sig av i sina prognoser, initialt baseras på antalet startbesked som ges av kommuner till byggherrar. Startbesked behöver dock inte innebära att projektet är påbörjat och den initiala uppgiften kan därför efterhand kompletteras med uppgift om tidpunkt för påbörjande. Ledtiderna från planering till färdigställande är betydande när det gäller bostadsbyggande. Det finns därför också ett behov av att försöka tydliggöra med vilken tidsförskjutning olika faktorer, såsom makro-ekonomiska faktorer påverkar såväl utfall i termer av färdigställda bostäder som själva prognosen i termer av påbörjade samt färdigställda bostäder. En utveckling i analysen av faktiska utfall skulle exempelvis kunna vara att Boverkets redovisning av antalet färdigställda bostäder ett givet år, på sikt, ska kunna delas upp utifrån vilka år beslut om byggstart eller investeringsbeslut fattades för dessa bostäder.

Bostadsmarknadens utveckling spelar en nyckelroll för den finansiella stabiliteten i Sverige. Stora förändringar på marknaden påverkar makroekonomin och därigenom också statens budgetunderlag. Bostadsmarknaden är således en viktig del av Sveriges ekonomi. Det finns därför ett behov av att förbättra kunskapsunderlaget om utvecklingen på bostadsmarknaden.

På regeringens vägnar



Andreas Carlson



Birger Axelsson

Kopia till

Finansdepartementet/BA, FMA, PRO, SI, ESA och K
Klimat- och näringslivsdepartementet/E
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/ADM och US
Finansinspektionen
Konjunkturinstitutet
Länsstyrelserna
Riksbanken
Statens energimyndighet
Statistiska centralbyrån
Trafikverket



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

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