

2019-06-17

# Var ska kommunernas nya invånare bo?

- Analys av den statistiska rapporten



# Inledning

Endast 42 av landets kommuner har ett bostadsbyggande som matchar befolkningsökningen. Huvuddelen av övriga kommuner har ett bostadsbyggande som inte matchar befolkningsökningen och där kommer bostadsbristen förvärras. Om de nybyggda bostäderna inte ens matchar den ökade befolkningen varje år minskar inte bostadsbristen.

Det enda sättet som bostadsbristen kan byggas bort är att den årliga produktionen varje år minst motsvarar det behov som följer av befolkningsökningen. Alternativet är att efterfrågan på bostäder minskar på orten genom att fler människor bor i varje lägenhet och det kan finnas skäl till att det är önskvärt. Idag är detta dock snarare resultatet av oönskad trångboddhet. Bostadsbristen kan självklart också minskas, eller försvinna, om befolkningen minskar.

Befolkningsstrukturen ser olika ut i olika kommuner, men över tid måste en kontinuerlig befolkningsökning mötas av nya bostäder. Statistiken visar hur väl befolkningsökningen möts av nya bostäder (omräknat till kommunens genomsnittliga antal personer/bostad), samt hur många personer som därmed saknar bostad.

Att det finns tomma lägenheter på vissa orter hjälper inte paret som fått jobb i en växande kommun. Det avgörande är att det i varje kommun (eller region) byggs bostäder så att det motsvarar behovet just där.

Och det är mycket som står på spel. Tillväxten i Sverige, och i kommunerna, hotas om inte fler bostäder byggs snabbt. Kommuner med stark attraktionskraft, stor inpendling eller stor arbetsmarknadsregion kan på kort sikt hantera problemet hjälpligt, som Stockholmsregionen. Men på sikt hotas även tillväxtmotorens utveckling om bostadsbyggandet inte matchar befolkningsökningen. Hög bostadsbrist har dessutom stora negativa effekter på trångboddhet, skolresultat, klyftor och sociala problem.

# Metod

Samtliga siffror utgår från SCBs statistik åren 2014-2017. Det som jämförts är befolkningsökningen, antalet färdigställda bostäder och antalet boende per bostad i den aktuella kommunen.

Det nationella snittet för personer per lägenhet är 2,1 personer, men som visas i statistiken varierar detta snitt kraftigt mellan olika kommuner. För att ge en så rättvisande bild som möjligt har därför det kommunala snittet använts. Det är givetvis omöjligt att fastställa huruvida detta genomsnitt är resultatet av olika familjestorlekar, egna val eller framtvingat av ekonomiska skäl eller annat. På samma sätt är detta ett kommunalt snitt, det finns i regel stora variationer mellan olika delar inom respektive kommun.

Kommuner med befolkningsminskning har exkluderats i grafiken, men återfinns i de statistiska tabellerna som utgör underlag för grafiken.

I kommuner där befolkningsökningen är större än det bostadsbyggande som behövs enligt snittet blir stapeln för "Personer per nybyggd lägenhet" högre än stapeln för "Kommunalt snitt", i annat fall blir det tvärtom.

## Brister och begränsningar i metoden

Befolkningsstrukturen ser olika ut i olika kommuner. Men även om det är det kommunala snittet som används så är det genomsnittliga antalet boende per lägenhet ett trubbigt mått även om det är det kommunala snittet som används. Inom en kommun finns i allmänhet skillnader i antal boende per lägenhet beroende på befolkningsgrupp, familjesammansättning och annat. I vissa kommuner kan således genomsnittet ge en mindre korrekt bild av problemet än i andra kommuner. Detta är dock en typ av brister som återkommer i nästan all kommunal statistik.

”Bostadsbrist” i denna rapport är ett teoretiskt mått och tar inte hänsyn till lokala eller regionala avvikelser som kan ge förklaringar som är helt avgörande för förståelsen av utmaningar och möjligheter i respektive kommun. Denna kunskap finns dock överlag i Sveriges kommuner, varför man tryggt kan utgå från att kommunerna baserar underlag, beslut och ambitioner på mer än bara statistiska underlag. Precis som det inte är möjligt att leda en kommun endast med hjälp av indikatorer och statistiska underlag så kan inte en enskild rapport utgöra underlag för en heltäckande handlingsplan eller politisk inriktning för bostadsbyggande och stadsplanering.

Vi har valt att gradera bostadsbristen. De kommuner som har mer än dubbla det nationella snittet, 4,2 personer i befolkningsökning per nybyggd lägenhet har markerats med klarrött, för att visa att läget där kan antas vara ännu mer alarmerande än i övriga kommuner.

# Vad kan kommunerna göra?

Det är kommunerna som upprättar planer för hur mark och vatten får användas, det så kallade planmonopolet, så hur kommunen hanterar dessa processer är avgörande för allt byggande och planering. Eftersom det i vissa kommuner tar cirka ett år att ta fram en detaljplan (det juridiska dokument som styr hur mark och vatten får användas på en viss yta), och ibland på 6-7 månader går det inte att generellt säga att processen för detaljplanering är ett problem. Omvänt kan man säga att de kommuner som behöver mer än ett år för det kommunala arbetet med detaljplanen kan förändra sitt sätt att jobba så att det går snabbare.

Kommuner som äger mycket egen mark har en fördel jämfört med dem som sålt all sin mark: markägandet är strategiskt avgörande för att möjliggöra en hög och jämn byggtakt. Dels skapar det mer jämna villkor mellan marknadens aktörer – det möjliggör även för nya och mindre aktörer att bygga eftersom det inte är en förutsättning att du tidigare investerat i stora markområden. Dels innebär det att kommunen genom sin markförsäljning kan dimensionera byggtakten så att det möter behov och efterfrågan. Det finns även många andra fördelar med kommunalt markägande vad gäller gestaltning, områdets planering och annat – men det går vi inte in på här.

Även markanvisning är en faktor som kommunen – givet att den äger mark – kan effektivisera. Hur många beslut som krävs för försäljning av mark, hur ofta detta beslutsfattande sker och så vidare är sådant som i slutänden avgör hur snabba processerna är.

Många kommuner i landet visar vägen och har fått fart på bostadsbyggandet; vad som görs i respektive kommun spelar roll. Här följer ett antal frågor som en kommun kan använda sig av för att arbeta med mer effektiva processer. Dessa är hämtade ur boken ”Samhällsbygge pågår” av Björn Sundin (Hjalmarson & Högberg förlag, 2017), som i flera kapitel handlar om hur Örebro gick från 160 till 2100 färdigställda bostäder per år och blev den kommun som byggde mest per invånare.

## **19 frågor om du vill öka byggtakten:**

1. Vet medarbetarna att politiken prioriterar bostadsbyggande – även i praktiken?
2. Är den politiska ledningen tydlig i beskrivningen av organisationens mål?
3. Har ni tillräckligt bra tjänstemän för att hantera planprocesser, bygglov och markanvisning?
4. Har de kloka tjänstemännen tillräckligt handlingsutrymme? Visas förtroende för det arbete medarbetare och chefer gör, litar politiken på deras beslut?
5. Tar politiken ansvar för att snabba på de politiska processerna lika mycket som politiker kräver att förvaltningens processer ska skyndas på?
6. Hur många gånger ska en detaljplan underställas politisk nämnd, och hur lång tid tar varje del i den beslutsprocessen?
7. Finns den politiska ledaren tillgänglig för tjänstemannaledningen, när de behöver snabba och tydliga beslut?
8. Skapar ansvarig politiker förutsättningar för tjänstemännen att försöka skapa en förståelse för hur den politiska ledningen resonerar, så att de i möjligaste mån kan förutsäga vilken riktning den väljer?
9. Finns forum för dialog och beslut så att förvaltningen alltid vet att de kan få de besked som de lovar omvärlden?
10. Marknadsför ni kommunen för omvärlden? Vet byggbolag, fastighetsägare och investerare att er kommun är värd att investera i (om den nu är det)?
11. Är kommunen representerad på mässor och andra platser där ni kan möta ”marknaden”? Visar politiker, med sin närvaro, att det är viktigt?

12. Vågar politiska ledningen säga till de befintliga aktörerna i kommunen att deras byggande inte räcker – att kommunen aktivt vill ha fler aktörer för att skapa en bättre fungerande marknad?
13. Förstår politik och förvaltning att bostadsmarknaden är en marknad - att bostäder inte byggs genom att ni skriver vackra dokument eller ritar ambitiösa planer?
14. Kan förvaltningen förutspå vad den politiska hanteringen av exempelvis en detaljplan kommer att leda till, eller är varje nämndbehandling en källa till oro för förvaltningen?
15. Tror marknaden att det är den politiske ledaren som personligen bestämmer vem som ska få bygga på kommunalt ägd mark, eller hur detaljplanen ska utformas? I så fall: Vet hen att hen är skickligare än de kommunala tjänstemännen på detta?
16. Hur lång tid tar det för en ny byggaktör att få marktilldelning (av kommunal mark)?
17. Bidrar den kommunala marktilldelningen till att trissa upp priserna på byggbar mark?
18. Kan marknadens aktörer räkna på ekonomin i sitt bygge när de köper mark av kommunen eller måste de ha marginaler för att hantera en osäkerhet i hur mycket och hur högt de kommer att få bygga?
19. Är bygglovshanteringen utdragen och oförutsägbar?

## Är det lönsamt att bygga?

Förutom planmonopol och (i många fall) markägande så förfogar kommunerna också över bygglovshantering, teknisk försörjning (vatten och avlopp med mera), planering av skolor, förskolor och annat. Kort sagt: kommunerna har mycket stort inflytande över hur mycket som byggs på orten. Men med undantag för uppdrag till allmännyttan kan inte kommunerna bestämma att det ska byggas; för att någon ska vilja bygga exempelvis bostäder i en kommun måste det helt enkelt vara lönsamt att bygga dessa. Oavsett hur många aktuella detaljplaner och hur mycket ledig mark som än finns i en kommun så startar inget byggande om det inte finns möjlighet att få plus i kalkylerna för projektet.

Genom marknadsföring av orten, möten med investerare och fastighetsägare och på många andra sätt kan kommunerna bidra till att öka byggandet på orten. Det finns även sätt för en kommun att underlätta för marknaden att få ihop kalkylerna för byggprojekt, exempelvis:

- Kommunen kan välja att inte driva upp markpriserna och att ta lägre pris för exempelvis hyresrätter.
- När flerbostadshus planeras kan kommunen teckna långa hyresavtal för lägenheter som behövs för sociala behov (som kommunen ansvarar för).
- Kommunen kan teckna långa hyresavtal för exempelvis förskolor eller annan kommunal verksamhet i bostadshus som planeras.

I slutänden måste dock likväl kalkylen visa plus, oavsett vem som bygger huset.

Alla kommuner med en ekonomiskt livskraftig allmännytta har möjlighet att ge uppdrag till det kommunala bostadsbolaget att bygga bostäder. Allmännyttans övergripande syfte är att främja bostadsförsörjningen i kommunen och kommunen har i allmänhet stora möjligheter att påverka allmännyttan att bygga mer. De kommunala bostadsföretagen ska dock bedrivas enligt affärsmässiga principer, vilket än en gång för oss tillbaka till de ekonomiska förutsättningarna för byggandet.

Reglerna för avskrivningar, skatteregler, hyressättning och mycket annat är dock utanför kommunens beslutanderätt. Här skulle staten kunna bidra mer – om det fanns intresse i riksdag och regering. Dessvärre har den nationella politiken under senare år mest handlat om att försvåra för finansieringen av nya bostäder genom amorteringskrav, bolånetak och liknande. Statliga

investeringsstöd och andra satsningar har delvis dämpad effekterna av andra statliga beslut, men i förlängningen kommer bostadsbristen i Sverige aldrig att kunna lösas om inte staten är beredd att engagera sig mer för att underlätta ekonomiskt för nybyggnation även i de delar av landet där det idag är svårt att få kalkylen att gå ihop för nya bostäder. Dessa problem gör även att det är svårt (eller omöjligt) att åstadkomma mer bostadsbyggande i de delar av landets växande kommuner som är ekonomiskt svaga.

## Så här läser du statistiken

Statistiken i exceldokumentet ("190617 Sammanvägd statistik.xlsx") innehåller ett antal flikar. Under den första fliken finns samtlig data (all data hämtad från SCBs officiella statistik), på följande flikar finns grafik och redovisningar av statistiken. Längst bak finns kontaktuppgifter på en särskild flik.

På övriga flikar redovisas kommunernas statistik uppdelat per län.

- Du kan se hur väl befolkningsökningen möts av nya bostäder (omräknat till kommunens genomsnittliga antal personer/bostad), samt hur många personer som enligt det saknar bostad. I kommuner där det byggs fler bostäder än vad som behövs enligt snittet blir "personer utan bostad" en negativ siffra. Kommuner med befolkningsminskning syns inte i denna grafik.
- Du kan se hur stor den teoretiska bostadsbristen blir som följd av befolkningsökningen i kommunen. Staplarna illustrerar huruvida antalet personer per nybyggd bostad är över eller under respektive kommuns genomsnittliga antal boende/lägenhet. I kommuner där befolkningsökningen är större än det bostadsbyggande som behövs enligt snittet blir stapeln för "Personer per nybyggd lägenhet" högre än stapeln för "Kommunalt snitt", i annat fall blir det tvärtom.
- Du kan se den teoretiska bostadsbristen som följd av befolkningsökningen i kommunen utifrån huruvida antalet personer per nybyggd bostad är över eller under respektive kommuns genomsnittliga antal boende/lägenhet. Grönt visar kommuner där bostadsbyggandet matchar befolkningsökningen, klarrött visar kommuner där proportionen mellan bostadsbyggande och befolkningsökning är som mest alarmerande (mer än dubbla det nationella snittet, 4,2 personer i befolkningsökning per nybyggd lägenhet).

Örebro i juni

Björn Sundin  
Samhällsbygget AB

*Björn Sundin var kommunalråd i Örebro 2011-2017, då kommunen gick från 160 till 2100 färdigställda bostäder per år och blev den kommun i landet som byggde mest per invånare under perioden.*