

# Förändrat bostadsbehov

Uppskattningar som grund för revidering av Sundsvalls  
bostadspolitiska program från 2014

|   |   |
|---|---|
| Sammanfattning .....  | 2 |
| Bakgrund .....  | 3 |
| Så här många flyktingar fanns med i prognoserna redan 2014 .....              | 4 |
| Scenarion för flyktingmottagande .....  | 4 |
| Beräkning av förändrat befolkningsunderlag .....                              | 6 |
| Finns alla med bostadsbehov med i befolkningsstatistiken? .....               | 6 |
| Andra faktorer som påverkar bostadsbehovet jämfört med bedömningen 2014 ..... | 7 |
| Bedömning av utökat bostadsbehov .....  | 7 |
| Slutsats och reflektioner .....   | 9 |

## Sammanfattning

Detta PM redovisar i vilken grad vi behöver revidera/komplettera Sundsvalls bostadspolitiska program från 2014, med avseende på nybyggnation av bostäder. Uppdraget har initierats på grund av att bostadsbristen blivit än mer akut på grund av den stora flyktingströmmen. En viktig orsak till den akuta bostadsbristen är det låga bostadsbyggandet under senare år.

Slutsatserna bygger på osäkra prognoser och flera förenklade antaganden.

Slutsatsen är att vi har ett akut behov av att bygga **minst 700 hyreslägenheter snarast möjligt**. Detta baseras på underlaget i det bostadspolitiska programmet adderat med uppdämt behov och utökat behov på grund av fler nyanlända. Därefter har vi också ett ökat behov av fler bostäder, men det finns en stor osäkerhet över *hur* stort detta behov är. Mellan år **2016 och 2021 behövs totalt 2000 - 3000 nya bostäder**. Andelen bostäder av det totala bostadsbeståndet som är tillgängliga för kapitalsvaga grupper bör utökas.

*I detalj ser uppskattningen ut enligt följande, med en stor osäkerhet kring antalet kommunplacerade flyktingar från 2017-2021:*

| Nya bostäder/år   | 2016           | 2017          | 2018          | 2019          | 2020         | 2021         |
|---|----------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Uppdämt behov, hyresrätter  | 150            |               |               |               |              |              |
| Akut behov av ökat antal asylboenden – hyreslägenheter eller korridorboenden                                | 350            |               |               |               |              |              |
| Bostadsbehov för utökat antal kommunplacerade flyktingar – hyreslägenheter                                  | 10-60          | 50-150        | 50-250        | 50-300        | 0-150        | 0-100        |
| <b>Summa, behov av extra hyresrätter</b>  | <b>510-560</b> | <b>50-150</b> | <b>50-250</b> | <b>50-300</b> | <b>0-150</b> | <b>0-100</b> |
| Uppdämt behov, övriga boendeformer (bostadsrätt, äganderätt)  | 150            |               |               |               |              |              |
| ”Grundbehov” enligt SCBs befolkningsprognos 2014 och det bostadspolitiska programmet, blandade boendeformer | 250            | 250           | 250           | 250           | 250          | 250          |

Detta är samhällets samlade behov i Sundsvall. Det är alltså inte kommunen som ska ansvara för att bygga alla bostäderna. Kommunen ansvarar för att med information, planläggning, incitament och olika styrmedel påverka så att bostadsutbudet i så stor utsträckning som möjligt motsvarar samhällets behov.

### **Fortsatt arbete**

Nästa steg bör vara att i dialog med marknaden analysera hur planerat byggande motsvarar behoven och hur vi kan ändra planerna så att behoven tillgodoses i högre grad.

## **Bakgrund**

### ***Varför en ny bedömning?***

År 2014 sattes ett tydligt politiskt mål om byggande av minst 250 nya bostäder per år.

När det bostadspolitiska programmet togs fram 2014 grundade det sig på en rad beräkningar och bedömningar. Själva grunden för bedömt bostadsbehov var den befolkningsprognos för 2014 – 2035 som SCB tagit fram för Sundsvall. Med denna som grund räknades en prognos fram för förändrade hushållskvoter, det vill säga hur man kan anta att hushållens antal och sammansättning kan komma att förändras. Detta grundar sig på en vedertagen modell som bygger på hur västernorrälänningar i olika åldrar i genomsnitt brukar flytta, bilda familj, separera etc. Beräkningarna täcker upp för sådana trender i samhället som är generella och tydliga så att SCB kunnat lyfta in dem i sina befolkningsprognoser. Däremot täcker de inte upp för plötsliga samhällsförändringar som kan inträffa t.ex. om en industri stänger ner, om en ny stadsdel byggs eller om det inträffar någon plötslig katastrof.

Mest väsentligt för hur man vill bo är i vilket skede i livet man är. Därför är det mest intressant att titta på förändringar i olika åldersgrupper, snarare än t.ex. kön, etnicitet eller social status. I beräkningarna 2014 gjorde vi därför ingen skillnad på befolkningens ursprungsland eller liknande när vi räknade fram bostadsbehovet.

Under 2015 skedde flera plötsliga förändringar av en omfattning som vi inte sett på många år. Dels växte flyktingströmmen till Sverige i en oväntad omfattning, dels ändrades marknadsförutsättningarna för bostadsbyggande i Sundsvall så att det plötsligt är attraktivt även för den privata marknaden att investera i att bygga nya hyresrätter. Det förstnämnda skapar ett behov av att se över bostadsbehovet medan det andra skapar förutsättningar att i högre grad tillgodose de nya behoven.

I detta PM hanteras förändrat bostadsbehov till följd av ökat flyktingmottagande i Sundsvall. Däremot analyseras inte den förändrade byggmarknaden.

### ***Stora osäkerheter – många antaganden***

De senaste månaderna har präglats av stora osäkerheter kring flyktingströmmen. Kommunen har tidvis försatts i krisläge för att lösa de akuta frågorna och detta kan lätt påverka känslan av att vi räknat alldeles för lågt när det gäller behovet av nya bostäder. Tyvärr har Migrationsverket ännu ingen klar bild av hur flyktingströmmen till Sverige kommer att se ut framöver. Detta beror både på politiska ställningstaganden på riksnivå och på en mängd händelser i vår omvärld. Trots det behöver vi inom kommunen göra bedömningar av hur läget har förändrats.

För att göra sådana bedömningar måste en rad antaganden göras och vi måste ta höjd för flera olika utvecklingsscenarier.

## Så här många flyktingar fanns med i prognoserna redan 2014

Även om man inte kunde förutse den stora flyktingström som vi nu ser i Sverige så räknade SCB givetvis med ett årligt flyktingmottagande även i de prognoser som gjordes 2014. Det är därför viktigt att uppskatta dessa siffror för att inte räkna dubbelt när vi nu tar extra höjd för den nytillkommande flyktingströmmen.

SCB har i sitt underlag till prognosen redovisat en total immigration till kommunen på 932-966 personer per år under åren 2014-2017. Därefter räknade man med att immigrationen kommer att minska och ligga på en nivå kring 789 personer per år under många år fr.o.m. 2018. Detta grundar sig på ett antagande från SCBs sida om att immigrationen i Sundsvall kommer att utgöra en liknande *andel* av landets totala immigration som genomsnittet under åren 2008-2013.

Hur stor del av immigrationen som beräknats utgöras av flyktingar har SCB inte särredovisat. *Vi har därför gjort ett antagande att:*

Andelen flyktingar av Sundsvalls totala immigration 2018 och framåt motsvarar andelen flyktingar av rikets totala immigration under 2013. Det vill säga 34 %.

Under de år då SCB räknat med en större immigration, 2014-2017 utgår vi från att den utökade mängden till 100% bedömdes bestå av flyktingar (eftersom det redan 2013 fanns en tydlig trend av ökad flyktingström och det antagligen är detta som är grunden till de högre siffrorna).

Detta antagande grundar sig på studier av beviljade uppehållstillstånd för 2013, eftersom dessa siffror fanns tillgängliga då SCB gjorde sin prognos.

Utifrån detta antagande har vi räknat fram att SCBs prognos innehöll följande flyktingmottagande för Sundsvall:

|              |  |
|--------------|--|
| 2014 – 2018: | ca <b>430</b> flyktingar/år ( $789 \cdot 0,34 + (950 - 789)$ ) |
| 2018 – 2035: | ca <b>270</b> flyktingar/år ( $789 \cdot 0,34$ )               |

## Scenarion för flyktingmottagande

### **Stor osäkerhet**

Migrationsverkets senaste prognos från februari 2016 innehåller stora osäkerheter. Sedan årsskiftet har gränskontroller införts och mycket annat ändras från månad till månad. Prognoserna som tas fram i februari kommer därför sannolikt att se annorlunda ut. Sedan 2008 har Sundsvalls kommun tagit emot mellan 0,77 och 1,1 % av det totala antalet flyktingar. De två senaste åren har andelen varit ca 0,8 %. Om vi utgår från Migrationsverkets scenarier från februari 2016 och antar att Sundsvalls andel även under kommande år ligger på 0,8 % så får vi följande siffror (underlag från FAVI, Anders Sjölander):

| <i>Antal kommunmottagna flyktingar/år</i> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Utifrån Migrationsverkets huvudscenario   | 545         | 742         | 870         | 697         |
| Utifrån Migrationsverkets scenario A      | 506         | 726         | 906         | 904         |
| Utifrån Migrationsverkets scenario C      | 546         | 720         | 670         | 417         |
| Alternativt scenario från FAVI            | 450         | 560         |             |             |

FAVIs utredare menar dock att det finns anledning att tro att procentandelen 0,8 % inte kommer att stämma framöver. Antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem har på senare år ökat med flera hundra procent i Västernorrlands övriga kommuner, men bara med 28 % i Sundsvall sedan år 2012. De som hinner ”rota sig” i mottagningskommunerna kanske därför i mindre utsträckning kommer att bosätta sig i Sundsvall jämfört med andra kommuner under kommande år. Därav det alternativa scenariot från FAVI ovan.

Befolkningsökningen i Sundsvall har varit något lägre än väntat under det senaste året. Denna förändring beror troligen i stor utsträckning på att bostadsbrist att uppträtt i Sundsvall långt före övriga kommuner i Västernorrland. Ett ökat bostadsbyggande kan därför få pendeln att svänga tillbaka, särskilt om det medför att vi kan erbjuda fler asylplatser.

FAVI bedömer att kulmen på flyktingströmmen kan komma att infalla år 2017, då många av de som kommit det senaste halvåret kommer att få sina uppehållstillstånd klara då. Men som sagt, det finns många osäkra faktorer som kan påverka.

En faktor som varken Migrationsverket eller FAVI tagit med i sina scenarier är Sundsvalls förändrade bostadsmarknadsläge och att vi med all sannolikhet under kommande år kommer att bygga flera hundra nya bostäder här. En liknande utveckling i grannkommunerna är inte så sannolik eftersom investerarna fokuserar på städer.

I nedanstående grovt avrundade uppskattning har vi därför utgått från FAVIs och Migrationsverkets scenarier och vägt in möjlig effekt av ökad tillgång på bostäder. Vi har också utökat scenariot till år 2021 eftersom det bostadspolitiska programmet sträcker sig dit:

| <i>Antal kommunmottagna flyktingar/år</i>            | <b>2016</b> | <b>2017</b>  | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> |
|--|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Koncernstabens egen uppskattning utifrån ovanstående | 450-<br>550 | 500 -<br>750 | 500-<br>900 | 400-<br>900 | 300-<br>700 | 300-<br>700 |

### ***Vissa flyttar vidare***

Tidigare studier av den totala immigrationen av utlandsfödda har visat att så många som 60-70 % har flyttat vidare från Sundsvall efter fyra år. Denna grupp innehåller ju även studenter och gästarbetare så man kanske kan gissa att utflyttningen är något lägre för flyktinggruppen. Men även bland dessa är det mycket vanligt att man flyttar till anhöriga som hamnat i andra kommuner, eller flyttar med hänsyn till arbetsmarknad. I Umeå har man enligt muntlig

uppgift gjort en studie som visar att där flyttar ca 50% av de nyanlända vidare efter ca tre år. För att ha något att utgå ifrån har vi gjort följande förenklade antagande:

50 % av de flyktingar som inte redan hanterats i SCBs befolkningsprognos flyttar vidare från Sundsvall efter tre år.

## Beräkning av förändrat befolkningsunderlag

Antalet extra invånare som Sundsvall kan förväntas få till följd av ökad flyktingström, bör vara uppskattningen av kommunmottagna flyktingar minus det antal som fanns med i SCBs prognos från 2014. Från detta antal bör ytterligare 50% dras av efter tre år, p.g.a. av att vissa flyttar vidare. Detta gör att siffrorna jämnar ut sig mot slutet av perioden, då hälften av den stora ”vågen” av mottagna kan antas flytta vidare.

| Flyktingar/år  | 2016          | 2017           | 2018           | 2019           | 2020         | 2021         |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|
| Koncernstabens uppskattning, antal flyktingar/år till Sundsvall        | 450-550       | 500 - 750      | 500-900        | 400-900        | 300-700      | 300-700      |
| Avdrag för tidigare medräknade flyktingar i SCBs befolkningsprognos    | -430          | -430           | -430           | -270           | -270         | -270         |
| Differens  | 20-120        | 70-320         | 70-470         | 130-630        | 30-430       | 30-430       |
| Avdrag 50% av differens efter tre år                                   | -0            | -0             | -0             | -10-60         | -35-160      | -35-235      |
| Antal <u>extra</u> flyktingar/år, grovt avrundat p.g.a. stor osäkerhet | <b>20-120</b> | <b>100-300</b> | <b>100-500</b> | <b>100-600</b> | <b>0-300</b> | <b>0-200</b> |

Som synes är spannet stort för åren 2017 och framåt. Detta beror på de stora osäkerheterna i Migrationsverkets prognoser och våra egna antaganden.

## Finns alla med bostadsbehov med i befolkningsstatistiken?

I befolkningsstatistiken syns bara de som fått uppehållstillstånd och blivit kommunplacerade. Därför tillkommer alla asylsökande. Asylperioden har under senaste året förlängts på grund av Migrationsverkets ansträngda situation. Därför blir flyktingarna asylsökande under längre perioder. Asylboendena blir därför överbelastade. I januari 2016 var det totala antalet asylsökande i Sundsvall 1538 personer, plus de ensamkommande flyktingbarnen. Sundsvall har ansvar för att ordna bostad för ett stort antal ensamkommande barn som är asylsökande, men i januari bodde endast 131 barn i kommunen på grund av kommunens bristande förmåga att få fram boenden i enlighet med behovet.

Detta kan jämföras med 1007 asylboende i Sundsvall för ca ett år sedan. Kommunen ansvarar inte för att ordna boenden för asylsökanden, utan det gör Migrationsverket. Men då de ordinarie asylboendena är fulla konkurrerar Migrationsverket med alla andra om bostäder och

lokaler som finns tillgängliga på marknaden. Om vi antar att Migrationsverket hade tillräckligt med boendeplatser för ett år sedan, men att nya bostäder behövs för att täcka upp det utökade behovet sedan dess, så kan vi uppskatta att följande antal flyktingar behöver nya boendeplatser som inte finns ännu:

$1538-1007+131=662$  +extra platser för ensamkommande flyktingbarn som idag inte kunnat placeras i kommunen. **Denna utökade volym asylsökande kan se som en ”engångssumma”, om vi bygger bostäder för drygt 700 extra asylsökande så snart som möjligt så kan ju dessa bostäder användas av nya asylsökande från år till år.**

I praktiken finns ju flertalet av den utökade volymen asylsökande redan i kommunen, men då boendelösningarna har varit av akut karaktär för många – i gymnastisalar, på dagis och i lokaler av dålig standard – behöver de ersättas av bättre fungerande boenden. Detta ansvar faller på Migrationsverket utom för de ensamkommande barnen, där kommunen har ett direkt ansvar. Men oavsett vem som ansvarar måste bostäder finnas i någon form.

## **Andra faktorer som påverkar bostadsbehovet jämfört med bedömningen 2014**

Förutom den ökade flyktingströmmen finns det naturligtvis andra faktorer som påverkar behovet av bostadsbyggande per år, jämfört med målet i det bostadspolitiska programmet.

Mittuniversitetet har lokaliserat fler av sina utbildningar till Sundsvall och vill gradvis öka antalet campusstudenter som bosätter sig i Sundsvall under studietiden. Förändringen är dock inte så markant att det förväntas ge något stort utslag på bostadsbehovet nu direkt. Om utbudet av mindre hyreslägenheter ökar generellt i Sundsvall så kommer detta även studenterna tillgodo. Mitthem planerade redan då det bostadspolitiska programmet togs fram att bygga 150 nya studentlägenheter, vilket nu är på gång.

Kommunens behov av lägenheter för människor med behov av särskilt stöd kan antas vara inräknade i det totala bostadsbehovet, eftersom dessa invånare ingår i den normala befolkningsprognosen. Därför har inte socialtjänstens bostadsbehov särredovisats här.

Vad som däremot ger en direkt påverkan på bostadsbristen är att byggnationen under 2014 och 2015 inte alls varit så stor som 250 bostäder per år. Under den senaste tvåårsperioden då minst 500 bostäder borde ha byggts blev i själva verket bara omkring 200 bostäder färdigställda.

Alltså finns ett ökat uppdämt behov av nya bostäder, omfattande **300 bostäder**.

## **Bedömning av utökat bostadsbehov**

I genomsnitt bor drygt två personer i varje hushåll i Sundsvall. Den tillkommande gruppen nya Sundsvallsbor utgörs inte av genomsnittliga västernorrlänningar, utan består dels av

många ensamstående pojkar och unga män, dels av familjer i alla storlekar med i vissa fall många barn. Detta blir ett positivt tillskott till andelen invånare i arbetsför ålder. Gällande bostadssituationen är utmaningen att nästa alla de ”extra” invånarna är i behov av hyreslägenheter av olika slag.

De extra asylsökande kan antingen bo i olika former av institutionsboenden eller i vanliga lägenheter som Migrationsverket hyr. Om man bygger vanliga lägenheter så kan de sedan, när behovet av extra asylboenden minskar, användas av andra Sundsvallsbor.

*Följande förenklade antagande har gjorts gällande bostadsbehovet för flyktingar:*

0,5 hyreslägenheter behövs per ”extra invånare” för både kommunplacerade och asylsökande.

Detta eftersom många är unga och kan antas sträva efter en egen bostad förr eller senare, samtidigt som vissa familjer är stora. Det behövs alltså dels många små hyreslägenheter, dels en komplettering av hyreslägenheter med många rum. De nybyggda lägenheterna har ofta en hög prisnivå, men det viktiga är att det totala utbudet av hyreslägenheter ökar, så att en omflyttning kan ske och lägenheter frigörs till de som behöver.

Det uppdämda behovet av bostadsbyggande som nämns i föregående avsnitt kan däremot antas utgöras av alla de boendetyper där det finns bostadsbrist. Alltså även villatomter, bostadsrätter etc. Eftersom det redan för mer än ett år sedan var störst bostadsbrist inom boendeformen hyresrätter antas 50% av det uppdämda bostadsbehovet p.g.a. lågt byggande år 2014-2015 utgöras av hyresrätter.

Utifrån ovanstående prognoser och antaganden bedöms det **extra** bostadsbehovet utöver 250 bostäder/år bli följande:

| <i>Nya bostäder/år</i>   | <b>2016</b>    | <b>2017</b>   | <b>2018</b>   | <b>2019</b>   | <b>2020</b>  | <b>2021</b>  |
|--|----------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Uppdämt behov, hyresrätter   | 150            |               |               |               |              |              |
| Akut behov av ökat antal asylboenden (700*0,5) – hyreslägenheter eller korridorboenden       | 350            |               |               |               |              |              |
| Bostadsbehov för utökat antal kommunplacerade flyktingar – hyreslägenheter (antal pers.*0,5) | 10-60          | 50-150        | 50-250        | 50-300        | 0-150        | 0-100        |
| <b>Summa, behov av extra hyresrätter</b>   | <b>510-560</b> | <b>50-150</b> | <b>50-250</b> | <b>50-300</b> | <b>0-150</b> | <b>0-100</b> |
| Summa, behov av extra övriga boendeformer (bostadsrätt, äganderätt)                          | 150            |               |               |               |              |              |



## Slutsats och reflektioner

Osäkerheten är stor när det gäller det långsiktiga behovet av utökat byggande, utöver de 250 bostäder/år som tidigare räknats fram. Däremot är det med stor säkerhet vi kan konstatera att vi snarast möjligt bör utöka bostadsbeståndet i Sundsvalls kommun med minst 700 nya hyresrätter. Detta baseras på underlaget i det bostadspolitiska programmet adderat med uppdämt behov och utökat behov på grund av fler nyanlända. Vi kan också utifrån tidigare analyser vara säkra på att en omställning i bostadsutbud behövs så att vi på lång sikt får bostäder som är bättre anpassade för den åldrande befolkningen. Om vi dessutom vill profilera Sundsvall som studentstad i ökande omfattning och vara attraktiv för ungdomar att bo kvar i, bör detta vara med i planeringen när vi bygger nya bostäder. Andelen bostäder av det totala bostadsbeståndet som är tillgängliga för kapitalsvaga grupper bör utökas. Detta gynnar både studenter och andra ungdomar, nyanlända och andra grupper som har svårt att göra större investeringar i sitt boende.

Även när vi siktar lite längre än mot det akuta behovet vet vi att vi behöver fler bostäder än vad som angavs i Sundsvalls bostadspolitiska program från 2014. Men det finns en stor osäkerhet över *hur* stort detta behov är. Mellan år 2016 och 2021 behövs någonstans mellan 2000 - 3000 nya bostäder totalt.

**Det är inte realistiskt att tro att vi klarar att bygga 700 hyresrätter (plus bostadsrätter och småhus) under år 2016. Därför kommer bostadsbristen att vara akut och ökande under de kommande två åren.**

För att gynna integration och sprida belastning på skolor bör nyanlända bosätta sig i alla stadsdelar och kommundelar, istället för att koncentreras till ett fåtal platser. Om dessa bostäder på sikt ska bidra till bostadsförsörjningen och en positiv utveckling för kommunen som helhet bör vi fokusera på följande:

- Lägga **högsta prioritet på planläggning och byggande av hyresrätter** tills vi närmar oss balans gällande detta akuta underskott.
- Se till att flertalet nya lägenheter som byggs utformas och placeras så att de på sikt kan bidra till bostadsbehovet för äldre och ungdomar, d.v.s:
  - Placeras **i centrala Sundsvall och i alla kommundelscentrum** där det finns skolor samt en åldrande befolkning.
  - Alla nya bostäder ska ha **god tillgänglighet**, vi har redan allt för många lägenheter ”två trappor upp utan hiss”.
  - I lämpliga lägen kan bostäder gärna utformas så att de på sikt kan omvandlas till trygghetsbostäder eller studentboenden.
- Sträva efter ett **blandat bostadsbestånd** i alla stadsdelar, d.v.s. gärna bygga hyreslägenheter där det redan idag finns bostadsrätter, villor etc.