

Kommunala verksamhetslokaler

IDÉSKRIFT OM ATT PLANERA FÖR FÖRÄNDRADE BEHOV
FOU-FONDEN FÖR KOMMUNERNAS FASTIGHETSFRÅGOR



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Många kommuner står inför förändrade behov av olika former av verksamhetslokaler och särskilda boenden. Att möta de förändrade behoven med rätt dimensionerade lokaler och boenden för kommunal service medför ofta stora utmaningar för kommunerna. Syftet med denna idéskrift är att ge inspiration till kommunernas arbete med lokalförsörjning genom att presentera några kommuners arbete med prognoser och processer som underlag för planeringen.

Arbetet med skriften har finansierats av FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor. Inger Fredriksson och Stina Påg, Norem AB, har varit skribenter tillsammans med Anna McLaren och Johan Ljöstad, Cowi AB. En styrgrupp bestående av Mats Dahlberg (Kiruna kommun), Micael Holm (Svedala kommun), Daniel Håkansson (Jönköpings kommun), Anna Möll (Trollhättans stad) och Maria Palm (Ale kommun) har bidragit med värdefulla erfarenheter och kunskaper under arbetet med skriften. Helen Örtegren, Sveriges Kommuner och Regioner, har varit projektledare och redaktör.

Stort tack till er alla som på olika sätt har arbetat med eller bidragit med underlag till denna skrift!

Stockholm i januari 2021

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Peter Haglund
Sektionschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

Sammanfattning	5
Bakgrund och syfte med idéskriften	6
Demografiska förändringar	7
Allt fler skolbarn, äldre och utrikes födda	8
Barnafödande och medellivslängd	9
Så mycket bostäder byggs det i Sverige	9
Jobben följer människorna som ställer krav på kommunal service	9
Kommunala investeringsbehov	10
Samhällsbyggnadsprocessen	12
Översiktsplanen.....	13
Detaljplanen	13
Äga eller hyra verksamhetslokaler	14
Lokalförsörjningsprocessen	14
Ett exempel på hur en kommun kan arbeta med att utveckla lokalförsörjningsprocessen.....	15
Befolkningsprognoser.....	17
Kiruna – styrprocess och effektiviseringar	18
Exempel på modeller för befolkningsprognoser	23
Linköpingsmodellen.....	23
Jönköpings nyckeltal för andel verksamhetsyta fördelat efter invånare	25
Varbergs kommun – schablonberäkningar baserade på planerad bostadsbyggnation	25
Trollhättans stad – 22 steg i att göra bra befolkningsprognosanalyser	25
Två prognosstöd gällande särskilda boenden för äldre och enligt LSS	26
Några medskick	27
Samverkan tidigt i processen	27
Befolkningsprognos i god tid	27
Målmedveten strategi	27
Bilagor	28
Bilaga 1. Terminologi.....	28
Bilaga 2. Nyckeltal i Jönköpings kommun lokalytor – Jönköpings kommun fördelat per invånare	30
Bilaga 3. Trollhättan – 22 steg i att göra bra befolkningsprognosanalyser	31
Lästips för vidare fördjupning	35

Sammanfattning

Många kommuner står inför förändrade behov av olika former av verksamhetslokaler och särskilda boenden. Att möta de förändrade behoven med rätt dimensionerade lokaler och boenden för kommunal service medför ofta stora utmaningar för kommunerna. Syftet med denna idéskrift är att ge inspiration till kommunernas arbete med lokalförsörjning genom att presentera några kommuners arbete med prognoser och processer som underlag för planeringen.

Kommuners arbete med lokalförsörjningsprocesser kopplas med fördel till befolkningsprognoser. Därutöver kan en fastighetspolicy underlätta det interna arbetet genom att tydliggöra om kommunen ska äga och/eller hyra verksamhetslokaler samt innehålla riktlinjer för hur kommunen internt ska styra resurserna kring lokaler och utemiljöer. Internhyra med incitament för verksamheterna att arbeta med lokaleffektivitet och möjligen med samnyttjande av resurser kan vara ett av flera alternativ för styrning. En årlig lokalförsörjningsplan tar fasta på de behov verksamheterna har samt ligger till grund för kommunens investeringsplan. Med avseende på de olika verksamheternas behov kan även ramprogram och rumsfunktionsprogram utarbetas. Verksamhetslokalernas byggnadstekniska kapacitet och skick bör utredas. Verksamheternas bedömning av funktionaliteten i de befintliga fastigheterna påverkar kapaciteten inom kommunens förskolor, skolor, lokaler och anläggningar för fritid och idrott, kulturlokaler med bl.a. bibliotek, särskilda boenden, administrativa lokaler m.m.

Ansvariga för skola, omsorg, kultur och fritid m.m. har behov av funktionella, hållbara och kostnadseffektiva verksamhetslokaler. Därför behöver kommunerna arbeta utifrån ett helhetsperspektiv med god framförhållning. Förändringar i demografin och utveckling av kommunens övergripande planering kan leda till förändrade behov av verksamhetslokaler.

En del beslut gällande offentliga verksamheter är lagstyrda medan andra kan vara av mer strategisk karaktär. Ett strategiskt ställningstagande kan vara i hur stor utsträckning kommunen vill hyra in externt ägda lokaler för de kommunala verksamheternas behov istället för att själv äga fastigheterna, hur många kultur- och fritidsanläggningar som kommunen ska uppföra eller hur stor andel av kommunens verksamhet som ska utföras i kommunal regi respektive i privata utförarens regi. Tydliga processer och tydlig kommunikation med genomarbetade beslutsunderlag och tydliga mandat ger förutsättningar för att kunna genomföra politiska visioner. När planer skapas och befolkningsprognoser analyseras är dialogen mellan politiker och tjänstepersoner viktig. Arbetet med befolkningsprognoser är en utvecklingsprocess som behöver kontinuerlig uppföljning och kalibrering för att på bästa sätt vara ett pålitligt planeringsverktyg. Lokalförsörjningsplaner är här ett verktyg som underlättar kommunens planering för att kapacitet och behov ska mötas.

Bakgrund och syfte med idéskriften

Många kommuner står inför förändrade behov av olika former av verksamhetslokaler och särskilda boenden. Att möta de förändrade behoven med rätt dimensionerade lokaler och boenden för kommunal service medför ofta stora utmaningar för kommunerna. Syftet med denna idéskrift är att ge inspiration till kommunernas arbete med lokalförsörjning genom att presentera några kommuners arbete med prognoser och processer som underlag för planeringen. Demografisk utveckling och ekonomiska förutsättningar är exempel på ramar för dimensioneringen av den kommunala servicen. En metod för att planera för rätt kapacitet är att arbeta utifrån följande övergripande process:

1. Prognostisera
2. Omvärldsbevaka
3. Kartlägga befintliga verksamhetslokaler och -anläggningar samt särskilda boenden
4. Planera
5. Bygga
6. Följa upp och utvärdera

Inledningsvis redogörs för den kommunala sektorns utmaningar med underlag från bland annat Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) årliga ekonomirapporter och statistik från Statistiska centralbyrån (SCB). Genom att arbeta med lokalförsörjningsprocessen kan kommunen säkerställa att rätt verksamhetslokaler anpassas, byggs eller hyrs in när behoven förändras. Ett antal kommuners nyckeltal och processbeskrivningar presenteras i bilagor till skriften.

Demografiska förändringar

Många kommuner står inför en förändrad befolkningsammansättning och befolkningsvolym. De kommer därmed att behöva planera för förändrade behov av kommunal service. För att veta vilken typ av service som behövs, krävs tillförlitliga befolkningsprognoser och omvärldsbevakning. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos med antaganden om migration, barnafödande och dödlighet på både lång och kort sikt kommer Sveriges befolkning fram till 2070 öka med drygt 2,5 miljoner invånare till 12,7 miljoner invånare. Även om Sveriges befolkning ökar för landet som helhet, är variationerna stora mellan kommunerna samt mellan respektive kommuns egna geografiska delområden - med antingen minskande eller ökande antal invånare.

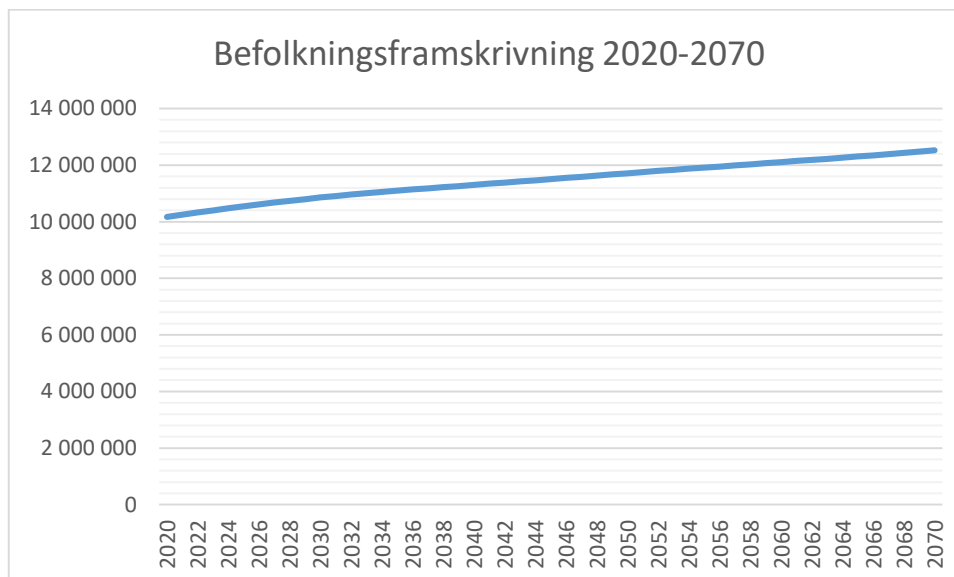
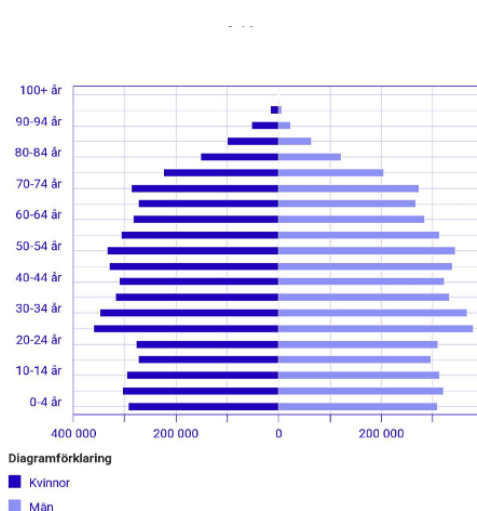


Diagram. Befolkningsframskrivning 2020-2070. Källa: Statistikdatabasen SCB

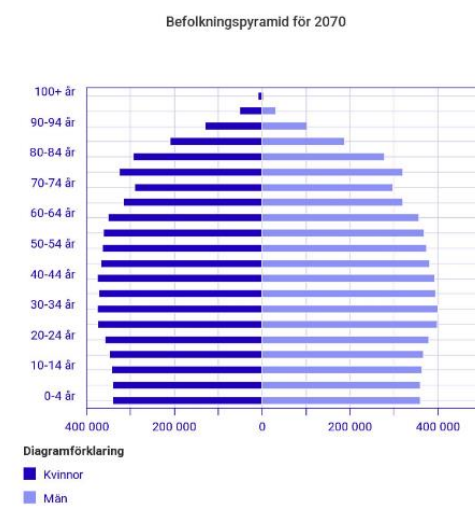
Enligt SCB:s publikation *Sveriges framtida befolkning 2020–2070* (april 2020) har befolkningen ökat med i genomsnitt 116 000 personer per år under de senaste fem åren, 2015–2019. Under de kommande fem åren 2020–2024 beräknas ökningen vara lägre, i genomsnitt 78 000 personer per år. Det är framförallt antalet invandrare som förväntas vara lägre under de kommande fem åren än under de senaste fem åren. I framtiden förväntas befolkningen fortsätta att öka, men i en långsammare takt. År 2029 beräknas folkmängden utgöras av 11 miljoner invånare. Enligt denna framskrivning beräknas Sverige ha 12 miljoner invånare år 2052 och 12,7 miljoner invånare år 2070 som är det sista året i befolkningsframskrivningen.

Allt fler skolbarn, äldre och utrikes födda

Enligt SCB:s publikation *Sveriges framtida befolkning 2020–2070* (april 2020) är ett skäl till att befolkningen kommer att öka i Sverige att det föds fler än det dör varje år. Det beror bland annat på att det är många som är i den ålder då det är vanligt att få barn. Människor lever också längre för varje år som går. Det innebär att andelen årsrika personer ökar. 2019 var nästan var femte person över 65 år. Den gruppen blir större 2070, då var fjärde invånare i Sverige kommer att vara över 65 år.



Figur 1. Befolkningspyramid 2019
Källa: SCB



Figur 2. Befolkningspyramid 2070

Bilderna ovan illustrerar befolkningspyramiden för år 2019 respektive 2070. Befolkningspyramiden består av två delar, en vänsterdel som visar hur många kvinnor det finns i olika åldrar vid en viss tidpunkt, och en högerdel som på samma sätt visar hur många män det finns.

Hur befolkningspyramiden ser ut för ett visst år beror till stor del på hur många som föddes under olika år tillbaka i tiden. Även hur länge vi lever och hur många som har invandrat och utvandrat påverkar pyramidens utseende. Befolkningspyramiden för år 2019 visar mer ett torn än en pyramid. Några av åldersstaplarna är särskilt långa. Det beror på att det finns många i åldersgrupperna 25–29 år och 50–54 år i Sveriges befolkning just nu.

Mellan åren 2020 och 2030 kommer gruppen som är 80 år eller äldre öka från cirka 549 000 personer till närmare 821 000. För att möta detta finns behov av att skapa drygt 42 000 nya platser i äldreomsorgen fram till 2030 (SCB). Boverket sammanställer svar från kommuner på den bostadsmarknadsenkät som sänds ut för att följa om det råder överskott, balans eller underskott för olika boendeformer för äldre såsom trygghetsbostäder, särskilda boenden för äldre

och seniorboenden¹. Behov av olika former av boenden för äldre personer beror på många olika separata och samverkande faktorer såsom geografisk placering, standarden, utformning och tillgänglighet i det befintliga bostadsbeståndet, den tekniska och digitala utvecklingen för att möjliggöra ett kvarboende i det egna hemmet, eventuellt med tillgång till omsorg och hemsjukvård vid behov, privatekonomiska förutsättningar, social trygghet, närhet till service m.m.

Den förändrade åldersstrukturen ställer nya krav på samhällsorganisationerna. För att klara av vård och omsorg med dagens kvalitetsnivå kommer det att krävas ett helhetsperspektiv på den strategiska planeringen och verksamhetsutvecklingen.

Barnafödande och medellivslängd

Nativiteten kommer att variera över tid enligt SCB. Historiskt har barnafödandet varierat beroende på konjunktur och politiska styrmedel. Kvinnor förväntas i genomsnitt föda ungefär lika många barn i framtiden som idag. Däremot antar SCB i befolkningsframskrivningen att fler kvinnor kommer att vara i barnafödande åldrar än idag, vilket gör att det varje år under prognosperioden beräknas födas fler barn jämfört med idag.

År 2019 var medellivslängden 85 år för kvinnor och 81 år för män. Medellivslängden förväntas öka. De dödstal som antas fram till 2070 ger en uppskattad medellivslängd på 89,6 år för kvinnor och 87,4 år för män. Det finns än så länge inget som tyder på att vi i Sverige har nått en gräns för hur låg dödlighet som är möjlig. År 2019 var ökningen av medellivslängden den största sedan 1994 med cirka 0,5 års ökning för både kvinnor och män.

Så mycket bostäder byggs det i Sverige

Bostadsbyggandet nådde en topp under åren 2016 och 2017. År 2017 påbörjades 68 500 bostäder enligt SCB, inräknat nettotillskott genom ombyggnad. Under 2018 minskade byggandet med 18 procent, då 56 200 bostäder påbörjades. Minskningen fortsatte under år 2019, men har successivt avtagit. Sammanlagt under hela 2019 påbörjades 52 000 bostäder och färdigställdes 58 500 bostäder. Boverkets beräknade byggbehov för riket är drygt 640 000 nya bostäder under tioårsperioden 2018-2027, det vill säga cirka 64 000 nya bostäder per år i genomsnitt.

Jobben följer människorna som ställer krav på kommunal service

Framväxten av tjänsteföretag och kunskapsintensiva företag har lett till nya preferenser för företagens lokalisering. Tidigare var företagen i hög grad geografiskt bundna till särskilda platser. Industri- och tillverkningsföretag valde att lokalisera sig i orter som kunde erbjuda naturförutsättningar, råvaror eller

¹ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/aldre/>

infrastruktur. Tidigare flyttade också människorna till orterna där jobben fanns. I det postindustriella samhället har detta förändrats. Utvecklingen har kännetecknats av en ökad rörlighet både hos människor och företag. Dagens företag är ofta rotlösa i bemärkelsen att de inte är bundna till en viss plats.

Kommunala investeringsbehov

Den kommunala sektorn står inför betydande utmaningar kopplade till lokal-försörjning för den kommunala servicen. Under 1960-1980-talen byggdes stora delar av den tekniska och sociala infrastrukturen. Detta innebär sammantaget att kommunerna står inför ett uppdämt restaurerings- och nybyggnadsbehov.

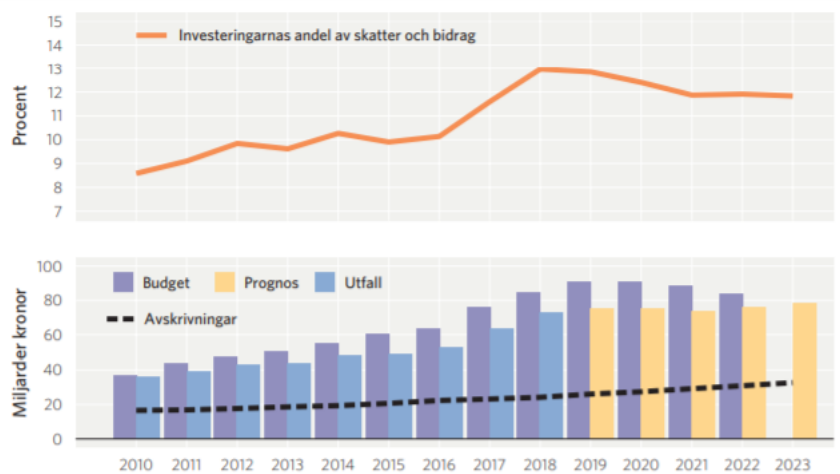
Utrymmet för investeringar och underhåll minimerades under den ekonomiska krisen under 1990-talet och har därefter inte kommit upp till nödvändig nivå förrän under 2010-talet. De demografiskt betingade behoven sammanfaller med ett högt mottagande av asylsökande och behoven av investeringar och/eller inhyrning av verksamhetslokaler kommer under några år framöver vara mycket omfattande. Behovet av att bygga förskolor, skolor, sjukhus och system för vatten och avlopp är mot den här bakgrunden stort, liksom att öka effektiviteten i nyttjandet av redan befintliga lokaler, exempelvis genom ny teknik och nya arbetssätt. Bland annat behöver kommunerna bygga en bra bit över 1 000 skolor och förskolor de närmaste åren. Det är en ökning av det totala beståndet med mer än 10 procent.²

Under de senaste åren har investeringarna ökat mer än under tidigare perioder, men preliminära uppgifter för 2019 visar en klar dämpning av ökningstakten. Ökningen uppgår till 2,9 procent 2019 jämfört med 17 procent i genomsnitt för åren 2017 och 2018. Prognosen för 2020 är på samma nivå som 2019 och kalkylen för 2021 ligger något lägre. En ökad investeringsvolym innebär ökade driftkostnader, vilket kommer att ta allt större utrymme i kommunens driftbudget. De kommunala bolagen svarar för drygt hälften av kommunernas investeringar.

² Ekonomirapporten maj 2019 (Sveriges Kommuner och Landsting)

Diagram 31 • Kommunernas investeringar och avskrivningar

Miljarder kronor samt andel i procent av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Diagram. Kommunernas investeringar och avskrivningar. Källa: SKR Ekonomirapporten oktober 2020

Kalkylen i diagrammet ovan, som baseras på kommunernas investeringsplaner fram till 2022, innebär att investeringstakten kommer att dämpas 2020-2021 jämfört med tidigare. Preliminärt uppgår investeringarna till 75,2 miljarder kronor 2019 och i kalkylen 73,7 miljarder 2021. Relaterat till skatter och bidrag motsvarar det en ökning från 9,9 procent 2015 till 11,9 procent 2021.

Kommunernas investeringar gäller i första hand verksamhetsfastigheter, med bl.a. förskolor och skolor samt infrastruktur, bostäder och anläggningar för vatten och avlopp. En liten men växande del av investeringarna avser idrottsanläggningar. Detta kan bl.a. kopplas till ökningen av antalet skolor som behöver idrottsanläggningar.

Samhällsbyggnadsprocessen

Kommunens hela organisation arbetar med fördel tillsammans för att skapa gemensamma förutsättningar för god kommunal service. Gemensam förståelse för varandras uppdrag och processer är en bra början.

Nedan illustreras den fysiska planeringen från översiktsplan fram till förvaltning i enlighet med plan- och bygglagen (PBL 2010:900).



Illustration. Fysisk planering enligt plan- och bygglagen (PBL 2010:900)

Källa: God samhällsbyggnad (SKR och FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor 2017). Illustratör: Helena Bergendahl

Kommuner kan exempelvis ha behov av att planera in förskolor och skolor när nya detaljplaner för större omstrukturering av delar av kommunen tas fram, som när tidigare industriområden omstruktureras till bostäder och service. För att

kunna tillgodose olika tomtbehov kan kommunen räkna ut vilken yta som behövs enligt ramprogram för visst ändamål och sedan som t.ex. Malmö stad lägga på 30 procent yta för att bl.a. medge att verksamheten kan expandera. I centrala lägen i kommuner är markytan ofta begränsad, men i övriga områden kan det vara lättare att ha en strategi som medger en flexibilitet för framtida behov.

I planeringsprocessen gäller det att ha god framförhållning. Det tar tid från den inledande planeringen för utökade behov till dess att en kommunal verksamhetslokal står färdig att tas i bruk. Planeringstiden behöver anpassas till de olika stegen i stadsbyggnadsprocessen enligt plan- och bygglagen, PBL. För en förskola kan kommunen behöva räkna med en framförhållning om fem år från idé till dess att verksamhetslokalen kan tas i bruk. Motsvarande tid för en ny skola kan vara, bl.a. beroende på storlek, mellan sex till åtta år.

Översiktsplanen

Översiktsplanens miljöbedömning och andra konsekvensanalyser är några värdefulla underlag till kommunens planering. Kunskap om landskapets förutsättningar och värden samt studier av ortens förutsättningar och samband ger en helhetsbild av det berörda området.

Detaljplanen

Detaljplanen fastställer på vilka sätt marken inom området tillåts användas. Bestämmelserna innehåller exempelvis hur stort eller högt ett hus får byggas, eller vilken typ av bebyggelse och användning som får förekomma som bostäder, handel, skola med mera.

För att kunna ta fram ett förslag på en detaljplan behöver platsen utredas för att undersöka om det är lämpligt med den tänkta exploateringen. Markförhållanden, bullerstörningar, fornminnen, naturvärden, vägar med mera behöver utredas innan ett förslag på en detaljplan kan tas fram. Kommunen följer den process som finns beskriven i plan- och bygglagen.



Illustration. Detaljplaneprocessen under ett så kallat standardförfarande. Framförallt under samråd och granskningsfasen tas synpunkter in från allmänheten och andra parter. Det finns också en rätt att överklaga en detaljplan som kommunen vill anta.

Inom ett planområde ansvarar kommunen vanligtvis för utbyggnad av områden som är avsedda för gemensamma behov, till exempel gator och parker, samt för utbyggnad av vatten och avlopp. Kommunen kan även agera som fastighetsägare av byggnader för kommunal verksamhet med driftsansvar för dessa.

Äga eller hyra verksamhetslokaler

Ett antal kommuner har fastställt en policy och strategi för om den ska äga och/eller hyra de olika lokaler som behövs för kommunens egna verksamheter såsom förskolor, skolor, omsorg, kultur och idrott. Om kommunens strategi är att äga sina verksamhetslokaler behöver den ha rådighet i markfrågan.

Lokalförsörjningsprocessen

Nedan illustreras ett exempel på hur lokalförsörjningsprocessen kan läggas upp.

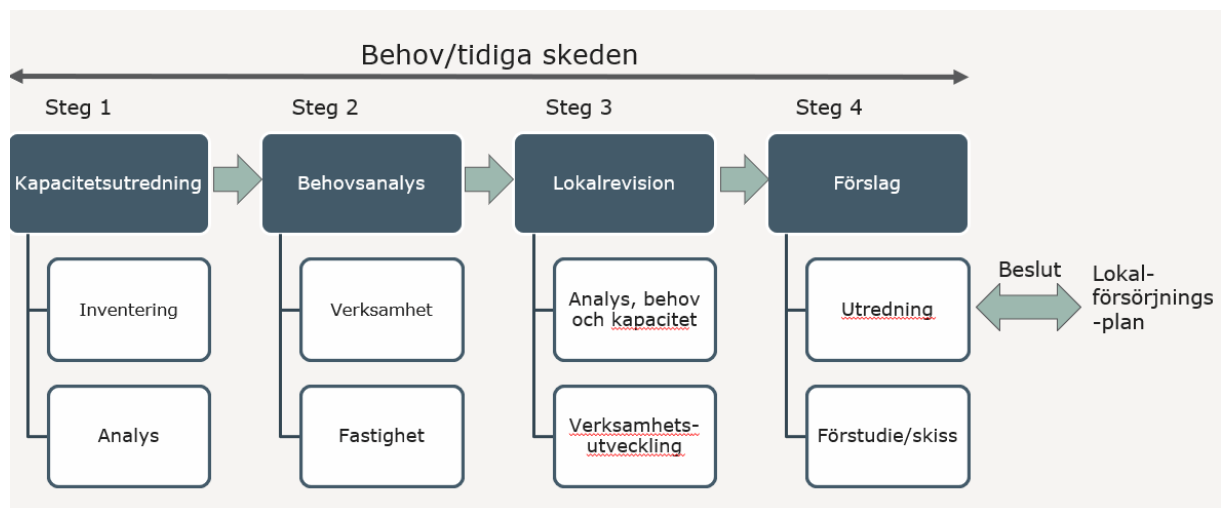


Illustration. Lokalförsörjningsprocessen. Källa: Norem AB

Lokalförsörjningsprocessen kan också symboliseras med ett årshjul.

Lokalbehovsprocessen kan även ses som en trappa, se illustration nedan, där starten är ett behov och slutmålet är en färdig lokal till verksamheten. Trappan illustrerar även ett livscykelperspektiv i processen. Trappan är inte tidsatt. Ett lokalprojekt tar olika lång tid beroende på förutsättningarna för det aktuella projektet kopplat exempelvis till detaljplaner, upphandlingar och bygglov.

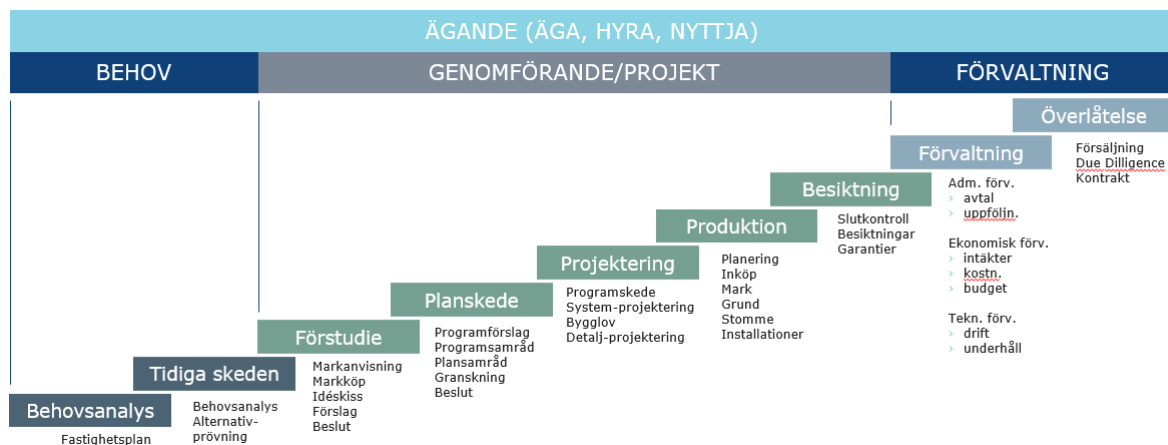


Illustration. Lokalbehovsprocessen. Källa: Norem AB

Ett exempel på hur en kommun kan arbeta med att utveckla lokalförsörjningsprocessen

1. Organisationsutredning avseende lokalförsörjning och fastighetsförvaltning

Utredningen avser att identifiera en förbättrad organisation som är bättre lämpad att hantera kommunens utmaningar inom lokalförsörjning och fastighetsförvaltning.

Följande områden identifieras som utvecklingsområden

- Organisationsstrukturen
- Avtal mellan fastighetsförvaltningen och kommunen
- Roller och interna gränsdragningar

2. Lokalförsörjningsplan

En utredning inom kommunen genomförs för att identifiera kapaciteten och det framtida behovet för, i detta exempel, samtliga för- och grundskolor inom kommunen.

- Volymutveckling, teknisk status och planerade projekt

Resultat en projektplan med prioriterade investeringar.

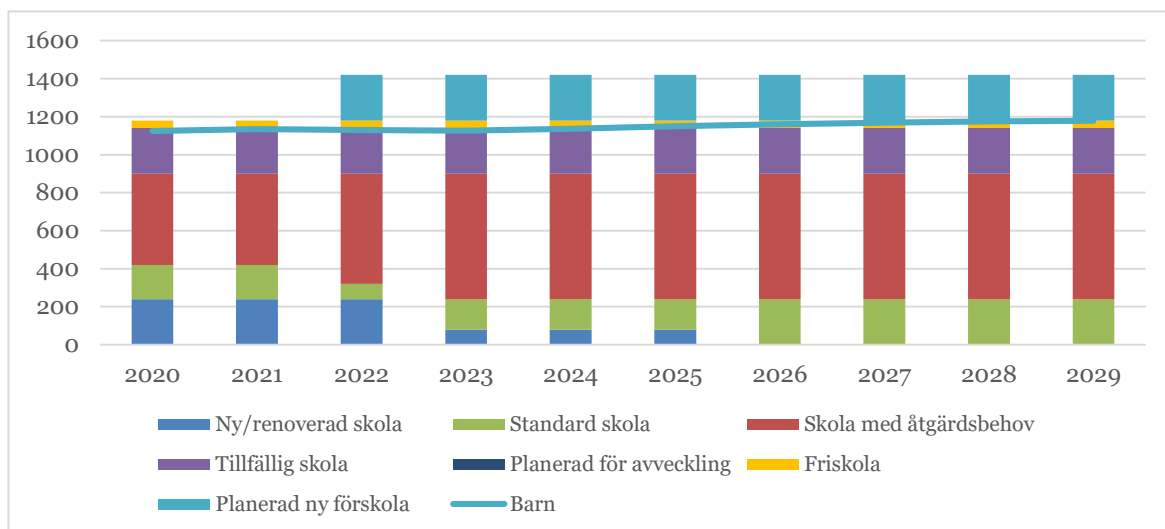


Diagram. Projektplan för en exempelkommun gällande kapacitet i förskolor och grundskolor under perioden 2020-2029. Källa: Norem AB

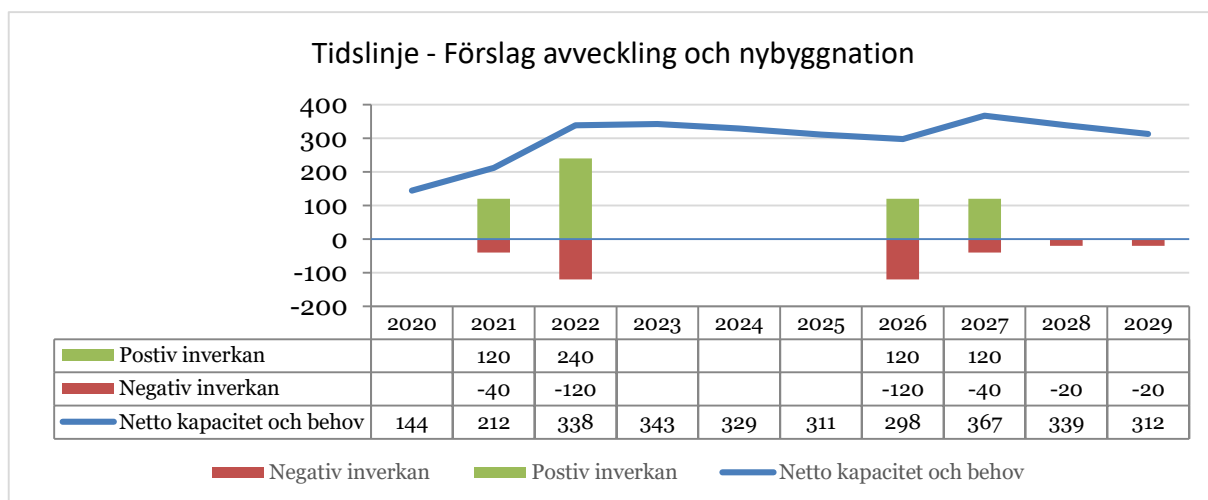


Diagram. Tidslinje för exempelkommunens förslag till avveckling och nybyggnation. Källa: Norem AB

Planerade projekt	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Projekt 1 – Ny förskola 1	F/P	G								
Projekt 2- Nya förskolor 2x 2-3	F/P	P/G	G							
Projekt 3 – Avvecklingar förskolor 1	F	G	G							
Projekt 4 – Ny förskola 4			F	F/P	P	G	G			
Projekt 5 – Ny förskola 5				F	F/P	P	G	G		
Projekt 6 – Avvecklingar förskolor 2			F	F	F	P	G	G	G	G
Projekt 7 – Ny grundskola	F	F/P	P/G	G						
Projekt 8 – Åtgärd Nyckelbergsskolan	F	F	P	G	G					
Projekt 9 – Avvecklingar moduler	F	F	P	G	G					
Projekt 10– Utbyggnad + avveckling moduler		F	F/P	P/G	G					
Projekt 11- Reinvesteringar lokaler		F	F	P	G	G	G	G	G	G

Tabell. Översikt över planerade projekt i exempelkommunen under tidsperioden 2020-2029. Källa: Norem AB

Befolkningsprognoser

Prognoser är prognoser och ska aldrig tolkas som något annat, ett faktum som inte bör underskattas. Utfallet och resultaten av prognoser är till relativt stor del beroende av vilka metoder, val och inställningar som görs vid själva konstruktionen, vilket medför att olika prognoser för samma område kan komma fram till olika resultat. Anledningen är att alla prognoser som görs kräver någon form av antaganden, vilka kan vara av olika art beroende på vem som gör prognosen.

Befolkningsprognoser utgör många gånger ett viktigt verktyg för olika planeringssyften, men problem kan uppstå om beslutsfattande grundat på en prognos lägger allt för stor vikt vid exaktheten i denna. Istället bör befolkningsprognoser fungera som ett komplement i planeringen och därigenom illustrera tänkbara framtida befolkningsförändringar. Befolkningsprognoser tenderar dessutom att vara mer osäkra i vissa sammanhang än i andra. En påtaglig osäkerhet finns rörande unga och äldre åldersgrupper, då dessa i större utsträckning än övriga påverkas av eventuella felberäkningar av fertilitets- och mortalitetstal.

Prognosers tillförlitlighet påverkas även i hög grad av längden på den tidsperiod som projiceras, vilket beror på att säkerheten avtar ju längre fram i tiden som prognostiseras. En större osäkerhet gäller även för prognoser som appliceras på befolkningsmässigt små områden snarare än på folkrika områden, då de förstnämnda i större utsträckning är känsliga för förändringar. Detta kan i sin tur ha stor inverkan på den lokala befolkningsmängden och befolkningsstrukturen. Data och metod är naturligtvis väsentliga delar vid skapandet av befolkningsprognoser. Trots de felaktigheter och avvikelser som vanligen upptäcks mellan prognos och faktiskt utfall, är befolkningsprognoser ett bättre alternativ än rena gissningar eller antaganden om att allting kommer att fortsätta på samma sätt som just nu.

Kiruna – styrprocess och effektiviseringar

Kirunas stadsomvandling, eller Kirunas stadsflytt, är det pågående projekt som innebär förflyttande av vissa av Kirunas stadsdelar. Gruvbrytningen i berget Kiirunavara bidrar till att deformationer och instabilitet i berggrunden uppstår samtidigt som markförändringarna rör sig mot delar av kommunens centrala bebyggelse.

Kommunfullmäktige i Kiruna kommun har beslutat att stadens centrum ska flyttas åt öster cirka tre kilometer bort från nuvarande plats. En målsättning vad gäller befintlig bebyggelse är att delar av den bebyggelsen ska flyttas till den nya delen av staden. Kommunen, LKAB och länsstyrelsen har tillsammans tagit fram förslag på byggnader som bör flyttas. Inom området som berörs av den senaste huvudnivån finns 3 200 bostäder, 750 hotellbäddar, hela stadskärnans kommersiella centrum, flertalet större offentliga institutioner – bland annat stadshuset, gymnasieskolan, en grundskola, sjukhuset, biblioteket, kyrkan och badhuset – samt cirka 1 000 arbetsplatser. 6 000 personer i stadskärnan måste flytta, vilket är hela 33 procent av centrala Kirunas befolkning. Alla kommuninvånare berörs dock på något sätt av stadsomvandlingen, eftersom många viktiga samhällsfunktioner finns i området.

Byte av centrum



Illustration. Byte av centrum. Källa: Kiruna kommun

Det som varit viktigt under den nya planeringen är att kommunen har ställt krav på låg energiförbrukning och Miljöbyggnad Silver. Fastighetsteknik ska säkerställa effektiva och energisnåla byggnader med återanvändning.

Kommunen har även i ett fall använt sig av SKL Kommentus Inköpscentrals ramavtal för bostäder för att snabba på processen.

Offentlig och kommersiell service

God offentlig service ska finnas i hela kommunen. Kommersiell och offentlig service ska samordnas över sektorsgränser i effektiva helhetslösningar – inte minst för att skapa förutsättningar för utveckling på landsbygden.

Arbetsgruppen för kommersiell service betonade:

- Centrum ska vara en upplevelse
- Centrum ska vara kompakt
- Centrum ska innehålla en mix av kommersiell service, kultur och fritid, bostäder och annan samhällsservice
- Landsbygden ska leva

Under planeringen av staden sammanförs befintlig centrumhandel med volymhandeln för att centrumkärnan ska vara så levande och serviceinriktad som möjligt.

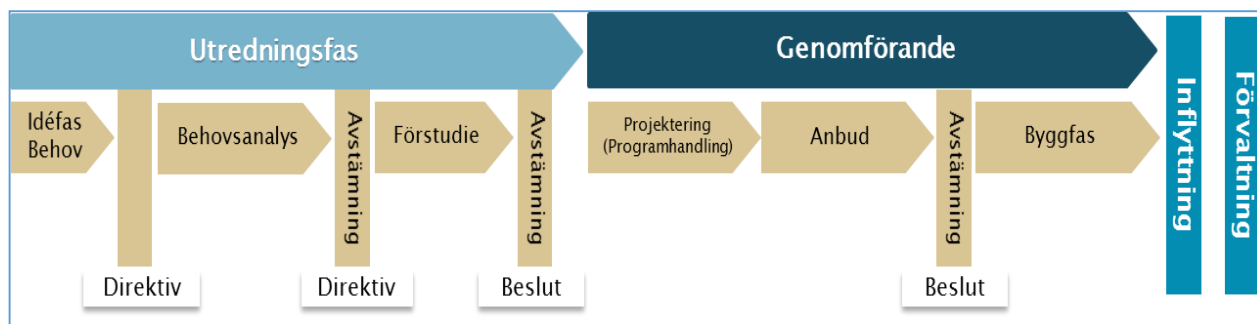
En grupp ser även på möjligheter att vara testbädd för ny och innovativ teknik.

Närheten till grönområden och natur har varit viktiga inslag i planeringen. Kirunaborna ska ha två-tre kvarter till grönyta och "gröna fingrar" har planerats för att till exempel skidåkare, skoteråkare och hundspann ska kunna ta sig in i och ut ur staden på ett smidigt sätt.

Styrprocessen för kommunens lokalanskaffningsprocess är indelad i två faser

Kiruna har tagit fram riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler som är antagna av kommunfullmäktige. Nedanstående lokalanskaffningsprocess används i Kiruna kommun för kommunens egna verksamhetslokaler.

- Utredningsfas
- Genomförandefas



*Illustration. Lokalanskaffningsprocessen för kommunala verksamhetslokaler
Källa: Kiruna kommun*

Utredningsfasen:

- | | |
|--------------|---|
| Behov/Idéfas | Respektive nämnd aktualiserar lokalbehov hos kommunkontoret. Om behovet är stadsomvandlingsrelaterat aktualiseras det hos stadsbyggnadsförvaltningen.

Befintligt lokalbestånd inventeras för att utreda lämpligaste åtgärd: ombyggnad, nybyggnad eller eventuell samordning med annan verksamhet.

Kommunledningen beslutar om direktiv för idéfasen.

Kommunledningen beslutar om start av en behovsanalys. Utredningsmedel utöver befintlig ram beslutas av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. |
| Behovsanalys | Beskriver lokalbehov, funktioner och ytor och eventuellt förslag på samordning med annan verksamhet. I behovsanalysen i kommunens byggprocess ingår att analysera nuvarande verksamhetsbehov och framtida behov samt samordningsmöjligheter. |

	Redovisning för nämnd och kommunledning samt beslut om direktiv för fortsatt utredning/förstudie. Utredningsmedel utöver befintlig ram beslutas av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.
Förstudie	Beskriver projektet i detalj och en bedömning av investeringskostnaden, inklusive kostnader för skyltning på minoritetsspråk, inre skyltning av kommunala fastigheter, anläggningar och verksamhetslokaler och framtida driftskostnad. Beslut i nämnd efter dialog med kommunledning. Investeringsbeslut i kommunfullmäktige.

Genomförandefasen

Projektering/bygg	För byggprojekt finns olika entreprenadformer. Vid totalentreprenad ingår projektering i upphandlingen. Vid utförandentreprenad sker separat upphandling av projektering och bygg.
Upphandling	Vid totalentreprenad sker en bedömning av de olika förslagen ur ett verksamhets-, funktions- och arkitektoniskt perspektiv. Beroende på hur bedömningskriterierna fastställts i upphandlingen vägs dessa upp mot priset. Inköpsdelegerade beslutar vilket anbud som antas.
Förvaltning	Den bedömning av driftkostnader som genomförs under förstudien behandlas av nämnderna och ska utgå från byggkostnader (avskrivningskostnader), drift- och förvaltningskostnader. Respektive nämnd ansvarar för att äska medel för ökade driftskostnader inom ordinarie budgetprocess.
Inflyttning	Under byggtiden planeras behov och logistik för inflyttning av processledaren. Äskanden för verksamhetsutrustning ingår inte i byggprojektet utan äskas separat av respektive nämnd tillsammans med eventuella ökade driftskostnader.



Utvecklingsplan nya Kiruna



Illustration. Utvecklingsplan för Kiruna. Källa: Kiruna kommun

Exempel på lokaleffektiviseringar

- I de nya skolorna planeras inga aulor, då dessa inte kan utnyttjas tillräckligt effektivt. Behovet av de tidigare aulornas funktion tillgodoses i det nya kulturhuset.
- Samnyttjande av parkeringsplatser ordnas mellan kommunala verksamheter, föreningslivet och frikyrkan.
- Samnyttjande av idrottshall planeras för gymnasieskolan och räddningstjänsten. Tidigare hade räddningstjänsten egen idrottshall.
- Räddningstjänsten har ytterligare krympt sin yta då skolans transportverksamhet förts samman med Räddningstjänsten på samma yta som Räddningstjänsten tidigare ensam förfogad över.
- Ett gemensamt tillagningskök ordnas för utbildningsklustret.
- Generellt har lokalytorna krympts i de nya byggnaderna. Ett exempel på ökad yteffektivitet är det nya kommunhuset som är byggt med cellkontor, men där lokalytan per arbetsrum är 9 kvadratmeter till skillnad från tidigare 14-15 kvadratmeter i det gamla kommunhuset.

Exempel på modeller för befolkningsprognoser

Utifrån befolkningsprognoser kan kommunerna beräkna förskolebarns och skolelevers befolkningsutveckling och därmed prognostisera hur många platser inom förskolan respektive inom skolan som behövs den närmaste framtiden. Ytmått från kommunernas framtagna ramprogram är bra att kunna förhålla sig till vid beräkningar av behovet av storlek på tomter. Måttet kan vara trubbigt men det är bättre än inget alls.

Linköpingsmodellen

När kommunerna tar fram sina befolkningsprognoser ska detta analyseras och tolkas. Vissa antaganden om hushållsstorlek måste göras. Linköpings kommun erhåller statistiskt underlag från SCB där statistik över olika bostadsformer redovisas.

Genom att klustra typkoderna till fem olika kategorier enligt tabell nedan identifierar kommunen väsentliga boendeformer för Linköpings kommun. Underlaget ligger till grund för antagande om antalet invånare i respektive boendeform baserat på födelsetal, benägenhet att skaffa barn, volym och åldersfördelning på in- och utflyttning osv. Genom en fiktiv beräkning av ett nytt område ger underlaget ett antagande för antalet barn efter två, åtta respektive femton år för de olika boendeformerna.

Genom att identifiera boendeform erhåller kommunen ett bättre underlag för prognostisering av antalet förskolebarn och skolelever. Beroende på vilken boendeform som förväntas öka eller minska i kommunen kan behovet av utbildningsplatser skilja sig åt markant.

Prognos BEHOV FÖRSKOLA/SKOLA vid nyproduktion av bostäder											
Typ av nyproduktion		Inflyttande per 100 lgh	Antal efter 2 år/100 lgh			Antal efter 8 år/100 lgh			Antal efter 15 år/100 lgh		
Typkod	Benämning		1-5 år	6-12 år	13-15 år	1-5 år	6-12 år	13-15 år	1-5 år	6-12 år	13-15 år
301	Flerbostadshus i yttre staden	220	18	20	6	18	22	8	16	20	8
302	Flerbostadshus normalstora lgh* inre staden	200	5	4	3	4	8	4	4	8	4
114	Flerbostadshus små lgh inre staden	140	4	4	2	5	3	1	6	3	1
307	Småhus	310	58	49	11	40	72	22	30	55	27
130	Permanentade fritidshus	130	8	7	2	4	11	3	5	6	4

Tabell. Prognos behov förskola/skola vid nyproduktion av bostäder (*lgh = lägenheter). Källa: Linköpings kommun

Exempel:

Vid tillskapande av 1000 nya bostäder prognostiseras antalet barn olika beroende på vilken boendeform som förväntas öka. För respektive ålderskategori beräknas de framtida behoven genom:

Antalet nya bostäder multiplicerat med mängden förskolebarn/skolelever enligt ålderskategori dividerat med 100. Genom att summera behoven kan det samlade behovet av nya förskole- och grundskoleplatser fastställas.

Beräkning för exempelvis förskola (lägenheter i inre staden) efter två år är enligt följande:
 $(5 \cdot 1000) / 100 = 50$ stycken barn.

1000 stycken av typen Flerbostadshus normalstora lgh inre staden			
Antal barn	efter 2 år	efter 8 år	efter 15 år
Förskola	50	40	40
Skola F-6	40	80	80
Skola 7-9		30	40

1000 stycken av typen Småhus			
Antal barn	efter 2 år	efter 8 år	efter 15 år
Förskola	580	400	300
Skola F-6	490	720	550
Skola 7-9		110	270

Tabell. 1000 bostäder av typen flerbostadshus – normalstora lägenheter i inre staden/ av typen småhus. Källa: Linköpings kommun

Jönköpings nyckeltal för andel verksamhetsyta fördelat efter invånare

Jönköpings kommun har tagit fram nyckeltal för olika verksamhetsområden i kvadratmeter (kvm) bruttoarea (BRA)/invånare för att få ett planeringsunderlag om vilken lokalyta för olika verksamheter som kommer att behövas då kommunens befolkning förändras.

Nyckeltalen baseras på kommunens användning av lokaler för sina verksamheter och ger ett grovt verktyg för att bedöma markbehov för kommunala verksamheter i tidiga skeden såsom vid framtagande av översiktsplan eller fördjupad översiktsplan. Nyckeltalen kan också användas i samband med framtagande av detaljplaner som omfattar större områden med stort antal bostäder.

I Jönköping pågår det ett omfattande omvandlingsprojekt inom Stadsbyggnadsvision 2.0. Stadsbyggnadsvision 2.0 redovisar utvecklingen kring södra Munksjön och utgörs av en rad utredningar som utmynnat i ett ramprogram (fördjupad översiktsplan). Munksjön är en centralt belägen stadssjö som sedan tidigare omgetts av såväl lättare som tyngre industriverksamheter. I samband med framtagande av ramprogrammet fanns det behov av att beskriva stadens innehåll för att skapa förutsättningar för ett aktivt och levande stadsliv med en god kommunal service. För att redovisa en bedömning av den kommunala servicen användes framtagna nyckeltal. Se vidare i Bilaga 2.

Varbergs kommun – schablonberäkningar baserade på planerad bostadsbyggnation

Varbergs kommun planerar för en utbyggnad av "Norra kusten" (Väröbacka, Bua) om cirka 4 000 bostäder. Kommunen har då gjort antagandet att varje bostad inrymmer 2,4 personer, dvs. totalt 9 600 personer. Av Varbergs befolkning i nyare bebyggelse är 23 procent barn (2 400 stycken) varav 40 procent är i åldrarna 1-5 år och 48 procent i åldrarna 6-15 år. Täckningsgraden för de som går i kommunala skolor/förskolor har beräknats till 92 procent, vilket man får ta hänsyn till då prognosen beräknas.

Trollhättans stad – 22 steg i att göra bra befolkningsprognosanalyser

Trollhättan använder en processmodell i 22 steg för befolkningsprognosarbetet. Avvikelser mot faktiskt utfall utvärderas och avvikelserna har varit marginella i närtid. Givetvis är träffsäkerheten större i närtid än längre fram i prognosen. Modellen beskriver de olika stegen i processen från förarbete till nedbrutna delområdesprognoser. Se processbeskrivningen i sin helhet i Bilaga 3.

Möjligt sätt att göra prognoser över svårprognostiserade verksamheter

Där befolkningsprognosen inte kan ta fram underlag för exempelvis behov av antalet gruppboenden för funktionshindrade kan eventuellt följande antaganden vara möjliga. Räkna ut andelen gruppboendelägenheter för funktionshindrade

av totala befolkningen och gör antagandet att denna grupp kommer att öka proportionerligt i framtiden allt eftersom den totala målbefolkningsmängden i kommunen ökar. Detta kan även användas vid beräkning av behovet av äldreboende och andra gruppboenden såsom psykiatriboende etc.

Framtida bebyggelse

Befolkningsutvecklingen fördelat på delområden är ett uppskattat underlag när kommuner ska planera för den egna kommunens framtida service utifrån den prognosticerade utvecklingen av de demografiskt betingade behoven. Riktvärden för hur många personer och i vilka åldrar som de ska fördelas på finns på SCB. Utifrån detta kan kommunen relativt enkelt få fram de olika åldersgrupper som kommunen behöver få uppgift om inför sin kommande planering.

Två prognosstöd gällande särskilda boenden för äldre och enligt LSS

Sveriges Kommuner och Regioner har tagit fram två stödrapporter med metodstöd för kommuners prognosarbete vid beräkning av behov av särskilda boenden för äldre enligt socialtjänstlagen (SoL 2001:453) och enligt lagen om särskilt stöd för vissa funktionshindrade vuxna (LSS 1993:387).

[Prognos av särskilda boenden \(Stöd för att prognostisera behov av särskilda boenden för äldre\), SKL 2019](#)

[Prognos av särskilda boenden \(bilaga med metodstöd till rapporten\), SKL 2019](#)

[Stöd för prognos av boende enligt LSS, SKR 2020](#)

[Stöd för prognos av boende enligt LSS \(Bilaga Metodstöd – prognos av boende enligt LSS\), SKR 2020](#)

Några medskick

Många kommuner har utarbetat strukturerade processer som samverkar med varandra. Styrdokument omgärdar processerna och en lokalförsörjningsplan finns framtagen som i sin tur kopplas till kommunens investeringsplan. I lokalförsörjningsplanen bör de befintliga lokalernas verksamhetskapacitet samt fastigheternas tekniska status anges, vilket underlättar analysen och underlaget till förteckningen över tillgängliga lokalresurser att matcha mot lokalbehoven.

Samverkan tidigt i processen

Representanter från de kommunala verksamheterna behöver vara med tidigt i detaljplanearbetet för att säkerställa att behoven av lokaler beskrivs och att mark avsätts för kommande behov. Dessa bör ha god kännedom om verksamhetens utveckling och mandat att uttrycka det som är väl förankrat med verksamhetens ledning. Tydliga roller och ansvar är ett måste och kommunens processer ska vara kända och kommunicerade. Det krävs bra relationer och dialog mellan tjänstepersoner och politiker samt ett forum för täta utbyten av information.

Befolkningsprognos i god tid

En befolkningsprognos bör tas fram i god tid för verksamheternas långsiktiga planering, minst en gång per år, och befolkningsprognosen bör vara nedbruten på geografiska delområden. Prognoserna föreslås sedan utvärderas för att se till att rätt nyckeltal/parametrar används i prognosarbetet. Uppdaterade ramprogram och rumsfunktionsprogram underlättar lokalplaneringen och har även en positiv inverkan på tidplanen för projekten.

Genom strukturerad omvärldsbevakning uppstår färre överraskningar och det skapas bättre handlingskraft samt tid för beslut. Utvärdera och analysera större lokalprojekt. Lär av misstag under arbetet med olika projekt och förebygg att misstagen upprepas. Se över de olika aktiviteternas processer.

Målmedveten strategi

Kommunernas agerande har betydelse för att skapa en god tillgång till både kommersiell och offentlig service. Kommunerna kan därför formulera målmedvetna strategier för hur tillgängligheten till service ska utvecklas i kommunen. Inspireras gärna av vad andra kommuner har gjort och gör avseende dimensioneringen och den långsiktiga planeringen av den kommunala servicen.

Bilagor

Bilaga 1. Terminologi

TERM	DEFINITION	FÖRKLARING
Behovsanalys	Den analys som kommunen genomför för att kartlägga befintliga eller kommande behov av kommunal service och verksamhetslokaler.	
Fastighetspolicy	Ett styrdokument som bland annat anger vilka fastigheter som kommunen bör äga och/eller hyra.	
Flerbostadshus	Flerbostadshus avser bostadsbyggnader innehållande tre eller flera lägenheter inklusive loftgångshus.	
Kapacitetsutredning	Visar en byggnads maximala kapacitet att t.ex. inrymma skolelever. Kapaciteten kan definieras som teknisk kapacitet och/eller verksamhetskapacitet.	Kapacitetsutredningen görs innan lokalförsörjningsplanen tas fram för att kunna analysera om över- eller underskott finns i kommunens befintliga lokaler.
Kortsiktiga behov	Behov som understiger 5-10 år.	
Lokalförsörjningsplan	En handlingsplan som åskådliggör framtida lokalbehov utifrån befolkningsprognos, nya lagar och förordningar, kommunala mål etc. Sträcker sig över 5-10-års sikt. Upprättas och beslutas om årligen. Utgör ett underlag inför kommunens budget och investeringsplan.	Syftet är att den ska utgöra verktyg för planering av framtida behov och med god framförhållning kunna bedöma dels framtida investeringsbehov, dels kommunens samlade lokalkostnader. Målet är att lokalförsörjningsplanen ska bidra till att skapa förutsättningar för ändamålsenliga, hållbara och kostnadseffektiva lokaler. Lokalförsörjningsplanen kan användas av nämnder, styrelser och utskott i det årliga arbetet med flerårsplan och budget. Lokalresursplan kan ibland användas som ett synonymt begrepp.
Lokalförsörjningsprocess	En redovisning som tydliggör hur lokalförsörjningen i en kommun ska utföras.	
Lokalsamordning	Samverkan mellan olika sektorer/verksamheter i ett lokalprojekt.	Kan bl.a. vara en parameter att ta hänsyn till under samverkan i tidiga skeden.

TERM	DEFINITION	FÖRKLARING
Långsiktiga behov	Behov som överstiger 5 år.	
Ramprogram	Ett dokument som anger de olika begränsningarna för den lokal/utemiljö som utreds. Ramprogrammet uttrycker vilket ramverk som bör gälla för lokalen som verksamheten verkar i. Den bör uttrycka ytbehov såväl inomhus som utomhus.	
Riktlinjer för lokalförsörjning	Ett styrdokument som antas politiskt och anger ramarna för hur lokalförsörjningen ska styras. Den omfattar syfte, mål och visioner.	Tas fram i ett tidigt skede för att utgöra ramverket för all lokalförsörjning.
Rumsfunktionsprogram	Funktionsprogram över hur lokaler utformas och som definierar lokalbehov, lokalernas användning, grov dimensionering av ytor, krav på speciell utformning och inredning och utrustning som påverkar byggnadens utformning.	Förkortas RFP.
Samutnyttjande i lokalprojekt	När fler sektioner samverkar/använder de lokaler som organisationen hyr eller äger.	Då fler nyttjar en lokal kan effekten bli att lokalens yt- och kostnadseffektivitet ökar.
Småhus	Småhus avser friliggande en- och tvåbostadshus samt par-, rad- och kedjehus.	
Årshjul	Aktiviteter som är inplanerade under ett år illustreras i ett årshjul/cirkel.	Här återfinns ofta kopplingen mellan olika processer bl.a. mellan lokalförsörjningsarbetet, samhällsbyggnadsprocessen och kommunens budget- och flerårsarbete.

Bilaga 2. Nyckeltal i Jönköpings kommun lokalytor – Jönköpings kommun fördelat per invånare

	Kvadratmeter (kvm) bruksarea (BRA)/ invånare
Fritid och kultur	0,8
Barn och ungdom	0,1
Bassängbad	0,1
Bibliotek	0,1
Idrottshus o sporthallar (exkl. sporthallar skolor)	0,3
Ishallar	0,1
Lokaler, Kulturskola	0,1
Utomhusidrott	0,0
Övrigt	0,1
Pedagogisk verksamhet	2,9
Lokaler, Förvaltningsövergripande verksamhet	0,0
Lokaler, Förskola	0,6
Lokaler, Familjedaghem	0,0
Lokaler, Grundskola	1,5
Lokaler, Gymnasieskola	0,6
Lokaler, Särskola	0,0
Övrigt	0,0
Vård och omsorg	0,9
Barn- och ungdomsvård	0,0
Boendeformer, Insatser för fysiskt funktionshindrade	0,0
Boendeformer, Insatser för psykiskt funktionshindrade	0,0
Boendeformer, Omsorgsfunktion	0,1
Boendeformer, Äldreomsorg	0,4
Korttidsvistelse, Omsorgsfunktion	0,0
Korttidsvistelse, Insatser för psykiskt funktionshindrade	0,0
Missbrukarvård m.m.	0,1
Öppen verksamhet, Insatser för fysiskt funktionshindrade	0,0
Öppen verksamhet, Insatser för psykiskt funktionshindrade	0,0
Öppen verksamhet, Omsorgsfunktion	0,1
Öppen verksamhet, Äldreomsorg	0,1
Övrigt	0,1
Summa fritid, pedagogisk verksamhet, vård och omsorg	4,7

Bilaga 3. Trollhättan – 22 steg i att göra bra befolkningsprognosanalyser

Processkartläggning för befolkningsprognos

Förarbete

1. Statistiska centralbyrån (SCB) skickar ut en lista över nytillkomna fastigheter under föregående år.
2. En uppdatering och genomgång görs av områdesindelningen. (Prognosområdena bygger på kommunens nyckelkodområden, vilka i sin tur bygger på fastighetsindelningen. Flera områden med snarlika bebyggelser och ålder placeras i ett gemensamt prognosområde.). Eventuellt läggs nya områden in pga. att nya fastigheter tillkommit.
3. Uppgifter om nya eller förändrade prognosområden skickas åter till SCB i form av ett summeringsregister.
4. I datorprogrammet ”Demos” förbereds arbetet med prognosframtagningen genom att lägga upp de uppgifter man har tillgängliga i ett eller flera prognosalternativ, diverse antaganden och förutsättningar. Eventuellt ändras uppgifterna, antaganden osv. efter behov när fler uppgifter har inhämtats. Sweco är kommunen behjälplig med support vid problem i ”Demos”.

Kommunprognos

5. SCB skickar ut ett befolkningsregister för det senaste årsskiftet som används som underlag för prognosen.
6. Programmet ”Demos” används för att sammanställa diverse underlag och utifrån detta räkna ut en prognos. I registret Kommunprognos finns ett antal flikar som ska fyllas med uppgifter.
Rutin: Kommunprognos – Uppgifter
7. Underlag fås från SCB och Sweco vad gäller genomsnittet för ålders- och könsfördelningen för in- och utflyttning, genomsnittet för frukt-samheten och genomsnittet för dödsrisken under de tre senaste åren. Dessa faktorer läggs in som antaganden i prognosen.
8. Prognosens register i form av uppsättningar för åldersfördelning hos in- och utflyttare, fruktsamhet, dödlighet m.m. förs in i modellen.

9. Beräkning kring antal in- och utflyttningar varje år görs genom tre steg:

a) *Antal bostäder som antas komma att byggas under respektive år.* Genomgång med t.ex. planavdelningen.

b) *Hushållsanalys*

Via västdatabasen (MONA, SCB) kan uppgifter erhållas om hur stor andel av varje åldersklass som bildar ett hushåll (huvudman i hushåll). Hushållskvoten, antal hushåll/antal invånare, räknas ut. Uppgifterna tillämpas sedan på Trollhättans kommun, genom att använda hushållskvoten i varje åldersklass för att få ett antagande om hur antalet hushåll förändras i framtiden. Ett nollalternativ är underlag i behovsanalysen, där in- och utflyttningar inte finns med i beräkningen. Med detta görs en s.k. nollframskrivning för att få fram hur mycket som behöver byggas per år för att försörja kommunens nuvarande befolkning. Det som planeras byggas utöver detta behov antas resultera i ett flyttnetto. Detta är en utgångspunkt för antaganden om flyttströmmarnas storlek. 2016 och 2017 gjordes också ett antagande, med hjälp av kommunala bostadsbolaget Eidars erfarenheter, om hur stor andel av det årliga bostadstillskottet som befolkas av människor som redan tidigare bor i kommunen. Om den siffran är mindre än resultatet av nollframskrivningen ovan så gäller nollframskrivningen.

c) *Flyktningmottagning*

Till skillnad från den ”vanliga inflyttningen” enligt a) och b) som antas genereras av tillgången på bostäder har under senare år en stor del av inflyttningen utgjorts av flyktingar och anhöriga som fått uppehållstillstånd. Denna inflyttning har resulterat i ökad boendetäthet. Antalet flyktingar sätts till en Trollhätteandel av Migrationsverkets prognos för respektive år framöver. Åldersfördelningen sätts lika med föregående års fördelning. Eftersom bostadsproduktionen förväntas öka betydligt antas att successivt allt större del av flyktingarna får bostad inom ordinarie bostadsmarknad. Dvs. andelen mottagna flyktingar läggs utöver det flyttnetto som genereras av att bostadsbyggnationen minskas för varje år framöver. Observera att om antalet flyktingar är en ökande eller minskande andel av inflyttningen får man ta ställning till om det ska påverka antagandet om inflyttarnas åldersfördelning (se punkt 8 ovan).

d) *Flyttströmmarnas storlek*

Antalet utflyttande kan låsas till en genomsnittlig andel av totalbefolkningen, såsom det sett ut under en tidigare period. En jämförelse med andra liknande kommuner ger också en viss fingervisning. Inflyttningsströmmen låter man då variera utifrån flyttnettot, som man får utifrån b) och c) ovan, i grunden bostadsbyggandet och flyktningmottagningen, varje år.

- e) Antaganden om bostadsbyggnation görs bara för en begränsad period (i 2020 års prognos för perioden 2020-2025. För perioden 2026-2030 anpassas inflyttningen så att antalet invånare ska nå 70 000 år 2030.
10. En prognosberäkning, tabeller och diagram för kommunprognosen görs i ”Demos”. Kommunprognosen anger bara totalsiffror för kommunen.

Delområdesprognos

11. Delområdesprognosen anger siffror för valda delar av kommunen t.ex. stadsdelar. De minsta beståndsdelarna kallas prognosområden och är 99 stycken. De består i centrala staden ofta av ett kvarter, längre ut i Trollhättans tätort kan det vara ett bostadsområde. För landsbygd och småtätorter är prognosområdena större. Genom att gruppera prognosområdena kan valfria indelningar skapas, såsom stadsdelar, skolupptagningsområden och valdistrikt.

12. IT - Programmet ”Demos” används för att sammanställa diverse olika uppgifter för att få en prognos. I registret Delområdesprognos finns ett antal flikar som ska fyllas med uppgifter.

Rutin: Delområdesprognos – Uppgifter

13. Översyn görs över områdenas klassificering efter områdestyper, som är upplagt efter snittålder, hustyp, upplåtelseform och belägenhet. Antagandena för respektive områdestyp utgår i regel från en basmodell, TYKO, framtagen för hela riket, men viss modifiering med lokala varianter kan göras vid behov. Olika områdestyper har olika mönster/parametrar såsom för fruktsamhet, utglesning/förtätning, inflyttarnas ålder samt antalet inflyttare per bostad.

14. Underlag fås från SCB vad gäller befolkningen per delområde den 31 december (startbefolkning). Efter behov görs förändringar i redan befintliga register över t.ex. områdesindelning.

15. Nya bostäder som antas byggas de närmaste åren (för 2020 års prognos).

16. Gällande perioden 2020-2025 läggs in i respektive delområde och tilldelas en typkod. Koderna utgår från basmodellen TYKO, eller kan vara en lokal variant efter behov. På motsvarande sätt kan även planerad rivning läggas in.

17. Vid framtagande av uppgifter om nybyggnation dvs. antal bostäder som kommer att byggas under respektive år i respektive del av kommunen, används detaljplaner etc. samt genomgång med planavdelningen.

18. För de år (i 2020 års prognos perioden 2026-2030) där inga antaganden om bostadsbyggnation finns fördelas kommunprognosens tillväxt ut proportionellt efter områdenas storlek.

19. En prognosberäkning, tabeller och diagram görs i ”Demos”.

20. Programmet kan göra en avstämning för att summan av de olika delområdena ska överensstämma med kommunprognosen.

Samråd och distribution

20. Kommunprognosen redovisas i budgetkommittén enligt överenskommelsen med ekonomikontoret som görs tidigt. Eventuella ändringar i prognosen görs efter budgetkommitténs möte.

21. Delområdesprognosen kommuniceras med berörda förvaltningar/kontor, i första hand utbildningsförvaltningen så att man är överens om förutsättningarna och införstådd med resultatet. Eventuella förändringar görs utifrån samrådet.

22. Utskick och redovisning till användare. Ett statiskt meddelande skrivs och läggs ut på webbplatsen när prognosen är förankrad.

Nedan följer ett exempel när man utifrån befolkningsprognosen gör analys över behovet av förskoleplatser inom kommunens regi.

1. Befolkningsprognos 1-5-åringar (utfall senaste året och framtida prognossiffror). Om det är en större kommun behöver befolkningsprognosen vara nedbruten på mindre skol- eller boendeområden.
2. Inskrivningsgrad (andelen barn som är i behov av någon form av barnomsorg). Utgå från utfallet senaste året. Inskrivningsgraden kan variera för olika boendeområden. För de barn som är inskrivna i någon form av barnomsorg är det bra att titta på hur fördelningen ser ut.
 - Antal/andel barn som går i kommunal förskola placerad i sitt boendeområde
 - Antal/andel barn som går i kommunal förskola i annat bostadsområde än där man själv bor
 - Antal/andel barn som går i kommunal pedagogisk omsorg
 - Antal/andel barn som går i förskola i annan kommun
 - Antal/andel barn som går i fristående alternativ (enskild pedagogisk omsorg och/eller fristående förskola)

Det är också bra att titta på hur många barn från andra boendeområden och kommuner som går i förskola i ett visst bostadsområde. Detta för att få med strömningarna åt båda håll. Därmed får man fram nettobehovet inom varje område.

Lästips för vidare fördjupning

SKL står för Sveriges Kommuner och Landsting.

SKR står för Sveriges Kommuner och Regioner (efter namnbytet 2019).

[God samhällsbyggnad, SKL och FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor 2017](#)

[Statusbedömning av fastigheter, Offentliga fastigheter 2018](#)

[Prognos av särskilda boenden \(Stöd för att prognostisera behov av särskilda boenden för äldre\), SKL 2019](#)

[Prognos av särskilda boenden \(bilaga med metodstöd till rapporten\), SKL 2019](#)

[Gäller LOU vid hyra av lokal, SKL och FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor 2019](#)

[Bygga vackert, SKL och FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor 2019](#)

[Äga eller hyra verksamhetslokaler, SKR och FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor 2019](#)

[Stöd för prognos av boende enligt LSS, SKR 2020](#)

[Stöd för prognos av boende enligt LSS \(Bilaga Metodstöd – prognos av boende enligt LSS\), SKR 2020](#)

[Ekonomirapporten oktober 2020, SKR 2020](#)

Kommunala verksamhetslokaler

Idéskrift om att planera för förändrade behov

Många kommuner står inför förändrade behov av olika former av verksamhetslokaler och särskilda boenden. Att möta de förändrade behoven med rätt dimensionerade lokaler och boenden för kommunal service medför ofta stora utmaningar för kommunerna. Syftet med denna idéskrift är att ge inspiration till kommunernas arbete med lokalförsörjning genom att presentera några kommuners arbete med prognoser och processer som underlag för planeringen.

Upplysningar om innehållet
Inger Fredriksson, inger.fredriksson@norem.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2021
ISBN 978-91-7585-855-5
Text: Norem AB och Cowi AB
Illustration/foto: Helena Bergendahl
Produktion: SKR