

PM BEFOLKNINGSPROGNOS

Framtagen av Greger Kjellman, Linda Tubbin och Frida Haglund den DD februari
2026

Bakgrund

Habo kommun har en modell för att prognostisera befolkningsutvecklingen som fungerat tillräcklig bra under åren. Eftersom Habo kommun under en längre tid haft en hög befolknings-tillväxt har det genom åren varit mer eller mindre svårt att träffa rätt i prognoserna. Oftast har tillväxten varit tydligt högre än prognoser som lämnats av organisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) eller av Region Jönköpings län (RJL). Många gånger har även befolkningen ökat mer än de egna prognoserna. Avvikelser av detta slag, högre befolkningstillväxt än prognoser, är oftast inte så problematiska när det kommer till ekonomiska förutsättningar. Däremot påverkar större avvikelser verksamheternas planeringsförutsättningar.

Sett till Sveriges kommuner som helhet är det nu tydligt att de demografiska förutsättningarna ändras väsentligt. Befolkningen i landet ökar mycket marginellt, det föds allt färre barn och befolkningen blir allt äldre. Även Habo kommun påverkas av dessa förändringar och vi kan nu se att befolkningsökningen under 2025 är den lägsta i kommunen på många år. Vid en jämförelse avseende åren 2015 till och med 2025 visar det sig att befolkningsökningen är den klart lägsta under 2025. Befolkningsökningen för 2025 bedöms uppgå till ca 70 personer jämfört med ett medeltal om 219 st. för åren 2015 till och med 2025. Födelseöverskottet (födda minus avlidna) under 2025 bedöms uppgå till 46 st. för, perioden jan-nov, jämfört med ett medeltal om 74 st. för åren 2015 till och med 2025. Nettosiffran för in- och utflyttade bedöms uppgå till 15 st. att jämföra med ett medel om 142 st. för åren 2015 till och med 2025. Ytterligare en väsentlig faktor att beakta är befolkningsutvecklingen i Jönköpings kommun som under en längre tid varit en tillväxtmotor för södra västerbygden. Även i denna kommun är nu takten avseende befolkningstillväxt tydligt lägre. Dessa båda förändringar, d.v.s. låg befolkningstillväxt i landet som helhet samt även i Jönköpings kommun, kan få betydande inverkan på Habo kommuns förutsättningar under kommande år.

När nu befolkningsutvecklingen faller så pass kraftigt i Habo kommun som den gjort under 2025 så finns risk att detta innebär betydande ekonomiska effekter under kommande år om inte tillväxten tar fart igen. Sannolikt, som en följd av utvecklingen i landet som helhet, kommer inte någon större ökning av befolkningstillväxten ske åren framöver. Behovet av tillförlitliga befolkningsprognoser där inbyggda risker är tydliga och förankrade med politiken bedöms vara av stor betydelse framöver.

Utöver den ekonomiska planering kommer det även vara av stor vikt att kunna förse kommunens förvaltningar med goda planeringsförutsättning i form av befolkningsprognoser som är så välgrundade som möjligt och där inbyggda risker är väl kända.

Ärendet

Kommunstyrelsen har i samband med förslag till kommunfullmäktige avseende budget för 2026 till och med 2028 beslutat att ge kommunledningsförvaltningen i uppdrag att utreda behov av förändrad modell för att göra befolkningsprognos samt, om det föreligger behov av förändringar, återkomma med ett förslag senast i februari 2026.

Uppdrag

Utifrån beslut i KS har ett uppdrag behandlats i KDLG som ligger till grund för genomförd utredning och som omfattar följande fem olika delområden;

1. Nu gällande modell för upprättande av prognoser ska beskrivas och det ska då även framgå de problem som finns avseende denna modell. Det kan finnas flera problem att lyft men problematiken avseende att överskatta befolkningsökningar ska behandlas ur både ekonomiskt samt verksamhetsmässigt perspektiv.
Av beskrivning ska också framgå hur modellen används i budgetarbetet men även som ett planeringsunderlag, bl.a. avseende lokalbehov, av kommunens förvaltningar.
2. Förslag till risktagande avseende prognoserna ska lämnas. Utgångspunkt bör då vara vilken ekonomisk risk som kommunen bör vara beredd att ta i sina prognoser. Förslag på risktagande, med angivande av ekonomiska belopp och eventuellt även nyckeltal, avseende såväl drift som investeringsbudget ska lämnas.
3. Speciell vikt ska läggas vid att analysera utvecklingen avseende demografiska förutsättningar för antalet äldre i kommunen. Här ska underlag tas fram avseende förändringen av antalet äldre i åldersgrupperna 70–79, 80–85, 85 och år och äldre. Detta för att snarast kunna göra så träffsäkra bedömningar som möjligt avseende behovet av boende kopplat till SÄBO.
4. Av olika anledningar är det svårt att upprätta prognoser med tillfredställande grad av träffsäkerhet. Tidshorisont är en faktor som påverkar möjligheten till träffsäkerhet. En del i detta uppdrag blir därför att avgöra hur många år lämnade prognoser ska omfatta? Eller om bedömningar av befolkningsutveckling på längre sikt ska utgöras av annat underlag är prognos?
5. Av förslaget till ny modell ska framgå med vilken frekvens denna bör revideras och hur samt när detta bör göras för att förvaltningarna, främst då BUF, ska ha ett så bra planeringsunderlag som möjligt.

1. Beskrivning av nu gällande modell samt och bedömning om denna kan användas även framgent samt om det finns behov av att den förbättras i delar.

Befintlig befolkningsprognos har tagits fram vid två tillfällen per år: en ursprunglig prognos per den sista februari och en reviderad prognos per den sista augusti. Prognosen i februari ligger till grund för budgetarbetet och prognosen i augusti för ev. revideringar i budgetförslag innan budget beslutas i nov.

Prognosen utgår från antalet invånare fördelat per ålder, per den 31 december föregående år, och justeras med förväntad inflyttning, utflyttning, födda och döda.

Inflyttning – Beräknas utifrån byggprognos. Prognosen görs av TK utifrån bedömd byggnation av flerbostadshus, grupphus och småhus. En faktor styr hur många invånare som beräknas flytta in i de olika bostadstyperna. Antalet nyinflyttade fördelas sedan ut på respektive årskull utifrån en faktor.

Utflyttning – Beräknas utifrån historiska siffror och räknas upp med 10 personer per år utifrån att ökad befolkning också medför att fler flyttar ut.

Antal födda – Beräknas utifrån uppgifter från BHV om antal inskrivna för kommande 6 månaderna och räknas upp på helåret. Ökas något varje år utifrån att en ökad befolkning i kommunen också ökar antal nyfödda barn.

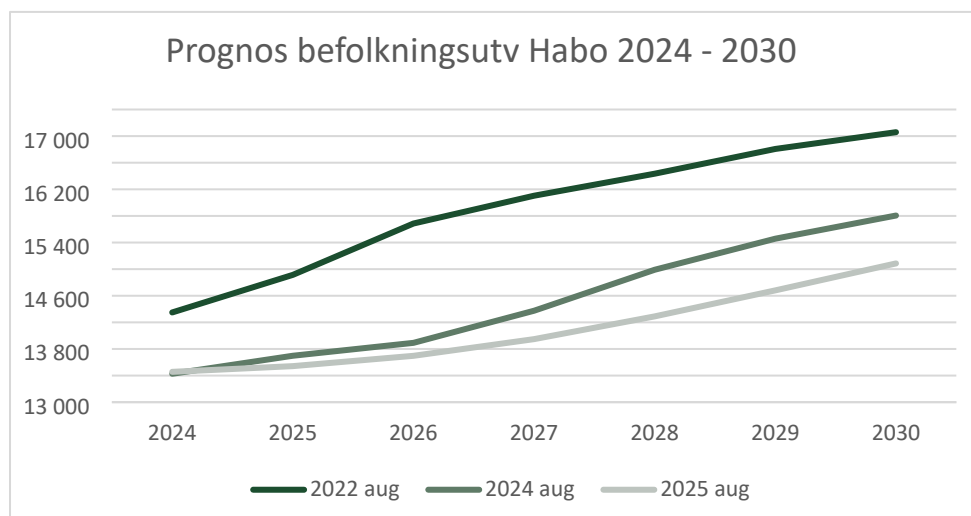
Antal döda – Beräknas utifrån en kvot per årskull.

Befolkningsprognosen finns tillgänglig för samtliga förvaltningar att användas som en grund för beräkningar i budget. Barn- och utbildningsförvaltningen använder befolkningsprognosen som grund för sin barn- och elevprognos. Barn- och elevprognosen tar i sin tur hänsyn till hur stor andel barn som går i förskola (full tid resp. 15 timmar) och fritids. Socialförvaltningen?? Tekniska förvaltningen använder byggprognosen för beräkningar av antal VA-abonnenter.

Nackdelar med nuvarande befolkningsprognos:

- Ingen hänsyn tas till åldersriktad byggnation vid fördelning per årskull
- Det finns en osäkerhet i byggherrarnas underlag för planerad byggnation som medför ett risktagande för kommunen vid beräkning av ökad befolkning
- Det saknas uppföljning på hur träffsäker denna prognos är för varje årskull, dvs ingen uppföljning av faktiskt utfall och därmed ingen grund för justering av de faktorer som ligger till grund för fördelningarna
- Den reviderade prognosen bygger på utfallet per den 31 december året innan (samma som den ursprungliga prognosen). För ökad träffsäkerhet skulle den behöva bygga på färskare siffror.
- Modellen för att ta fram befolkningsprognos har medfört att prognos för ökad befolkning kommit att överstiga faktisk befolkningsutveckling. Detta har påverkat verksamheternas möjligheter att ta fram träffsäkra underlag för planering av t.ex. lokal och personalbehov. Oftast har detta varit ett problem några år fram i prognoserna då avvikelserna tenderar att öka med åren.
- Utöver problem med planeringsunderlag för verksamheterna så har nuvarande modell för att ta fram befolkningsprognos medfört ekonomiska risker som inverkar på såväl förväntat driftsutfall som bedömning av möjliga investeringsutrymmen. Av diagram 1 överst på nästa sida framgår vilka avvikelser som funnits under senare år.

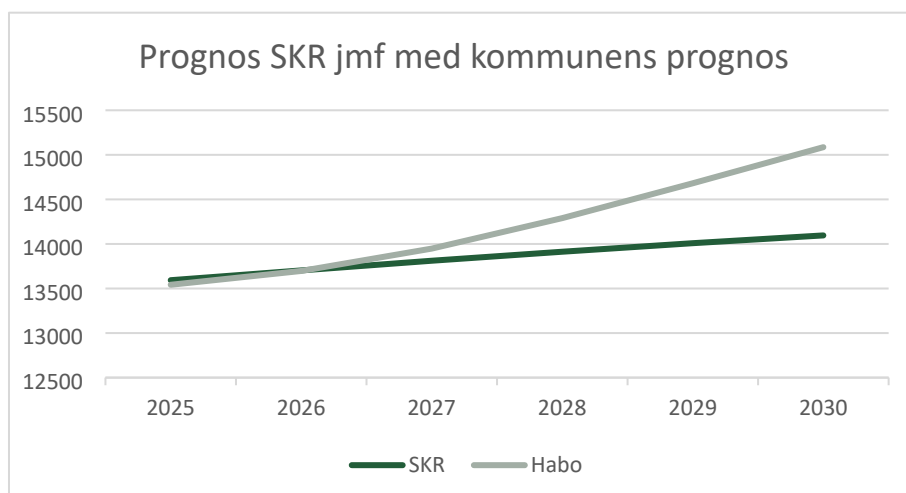
Diagram 1. Avvikelser mellan prognoser framtagna åren 2022, 2024 och 2025



Av diagrammet ovan framgår tre olika prognoser som lämnats sedan 2022. Vid en jämförelse mellan nu gällande prognos från augusti 2025 och prognosen från 2022 kan det konstateras att det vid utgången av 2025 skulle finnas 14 914 invånare i kommunen enligt prognosen från 2022 vilket är 1 372 fler än 2025 års prognos. Motsvarande avvikelse vid utgången av 2030 uppgår till 1 973 invånare vilket i kronor är ca 230 mnkr. Det finns således stor risk att nuvarande prognosmodell leder fel vid olika former av framtidsinriktade beslut.

Av diagram 2 nedan framgår en jämförelse mellan 2025 års prognos enligt kommunen och prognos utifrån SKR:s verktyg visar relativt stora skillnader mellan dessa prognoser.

Diagram 2. Jämförelse mellan kommunens prognos 2025 och prognos från SKR



Av diagram ovan framgår att kommunens prognos och prognos från SKR stämmer väl överens under åren 2025 till och med 2027. Från 2028 ökar skillnaden tydligt vilket indikerar ekonomiska risker för kommunen. Den skillnad om 377 personer som är 2028 skulle, om SKR:s prognos är rätt, betyda lägre skatteintäkter för kommunen om ca 55 mnkr. Från 2028 fram till 2030 ökar skillnaden och uppgår till 990 personer år 2030.

Den skillnad som nu föreligger för 2028 är i sig problematisk och då är värt att uppmärksamma att skillnaden mellan kommunens prognos och SKR ökar än mer åren 2029 och 2030.

2. Förslag till hur risker avseende prognoserna kan hanteras för såväl drift som investeringsbudget ska lämnas.

2.1 Driftsbudget

Som framgår av avsnitt 1 finns det betydande risker för kommunen att, i såväl ekonomisk som verksamhetsmässig planering, utgå från befolkningsprognoser som riskerar avvika kraftigt från faktiskt befolkningsutfall.

Det finns naturligtvis olika sätt att hantera denna risk. Ett sätt är att kommunen upphör med egna prognoser och i stället utgår från prognos från SKR eller RJL. Genom åren har dock dessa prognoser visat lägre utfall för befolkningstillväxt än det faktiska utfallet vilket inte heller är bra eftersom kommunen då löper stor risk att inte kunna erbjuda den service som ska kunna tillhandahållas. Dessutom riskerar alltför försiktiga prognoser medföra att kommunens strategiska inriktning att vara en tillväxtkommun påverkas negativt.

Ett annat sätt skulle kunna vara att hålla fast vid nuvarande modell men anpassa denna till läget inför varje budgetbeslut. Visar det sig inför upprättande av befolkningsprognoser att tillgängliga tomter för exploatering fortsatt inte tas i anspråk bör en spärr användas som medger en viss högsta nivå på det ekonomiska risktagande kommunen får ta. Rimlig nivå på sådan spärr bör vara att det under kommande mandatperiod inte får tas större risk än 15 mnkr. Detta skulle innebära att det i prognos till grund för budget får tas in en marginal om 5 mnkr per år, eller 15 per enskilt år, inom budgetperioden motsvarande en befolkningstillväxt som, omräknat i kronor, är så mycket högre än SKR:s eller RJL:s prognos. Ett sådant arbetssätt bedöms ge möjligheter för kommunen att med ett rimligt mått av riskhantering även kunna jobba på ett tillväxtorienterat sätt. Spärren behöver dock bedömas inför upprättande av befolkningsprognos utifrån indikationer på om det finns skäl att anta att byggnationer kommer genomföras under kommande budgetperiod. Möjlighet ska således finnas att påverka spärren. Inför upprättande av befolkningsprognos, frekvens framgår av avsnitt 5, ska bedömningar göras av i vilken takt byggnationer förväntas ske. Dessa bedömningar görs med utgångspunkt från kontakter med byggbolag, ansökningar om bygglov samt startbesked.

Investeringar

Den ekonomiska risk kommunen tar kan bli mycket besvärlig, kopplat till olika beslut om investeringar, om befolkningsprognoser överskattar den faktiska befolkningsutvecklingen.

Kommunens verksamhet finansieras till övervägande del av skatteintäkter samt olika statsbidrag. Av dessa båda finansieringskällor står skatteintäkter för drygt 70 procent, d.v.s.

den absolut största intäkten. Kommunens skatteintäkter baseras i sin tur på antalet invånare. Om de befolkningsprognoser som tas fram medför att beräkningar av skatteintäkter för kommande år utgår från underlag som överskattar befolkningsutvecklingen så kan detta få klart negativa ekonomiska konsekvenser.

Investeringar som kommunen gör behöver nästan uteslutande finansieras med skatteintäkter. När beslut om investeringar tas finnas alltid en beräkning av vilka skatteintäkter som bedöms finnas för att kunna finansiera dessa investeringar. Tas beslut om investeringar på bristande kalkyler om framtida skatteintäkter, på grund av felaktiga bedömningar om befolkningsutvecklingen, finns stor risk att investeringarna inte kan finansieras med skatteintäkter vilket istället kommer leda till att låneskulden ökar. Att låta låneskulden öka för mycket kan leda till allvarliga följder för kommunen.

Genom att sätta en risknivå, s.k. spärr, för driftsbudget kan även en högsta nivå för att bedöma vilken omfattning av investeringar som kommunens ekonomi klarar att bära.

3. *Speciell vikt ska läggas vid att analysera utvecklingen avseende demografiska förutsättningar för antalet äldre i kommunen. Här ska underlag tas fram avseende förändringen av antalet äldre i åldersgrupperna 70–79, 80–85, 85 och år och äldre. Detta för att snarast kunna göra så träffsäkra bedömningar som möjligt avseende behovet av boende kopplat till SÄBO.*

Denna del av uppdraget planeras för att genomföra under mars månad.

4. Hur många år bör lämnade prognoser omfatta?

Verksamheter som kommuner ansvarar för är av långsiktig art. Skola, äldreomsorg, gator och annan välfärd ska fungera såväl nu som under lång tid framöver. Av den anledning behöver sådan verksamhet alltid även ha ett långsiktigt fokus. För att kunna ta höjd för planering på sikt behövs därför bedömningar kunna göras av den demografiska utvecklingen. Lagstiftaren ställer tydliga krav på långsiktighet i planeringen vilket framgår i olika styrande lagar som t.ex. kommunallagen.

Den planering som tas fram behöver bygga på olika slags förutsägelser av kommande demografisk utveckling. Oftast tas prognoser fram till grund för att kunna bedöma den demografiska utvecklingen.

Ett dilemma är att träffsäkerhet i prognoser blir sämre ju längre tid dessa omfattar. Att prognosers kvalitet minskar ju längre tid de omfattar beror på en mängd olika saker och har ofta att göra med svårigheter att förutse den makroekonomiska utvecklingen som i sin tur kan påverka möjligheten att bedöma när olika byggnationer kan komma att starta. Byggnationer av nya bostadsområden kan i sin tur ha signifikant inverkan på kommunens demografi.

Det kan ibland vara svårt för såväl tjänstemän som politiker att förhålla sig till den ökade osäkerheten som uppkommer i prognoser som omfattar många år framåt. För att tydliggöra osäkerheten i prognoser bör det av prognosunderlag tydligt framgå vilka år som prognoser kan bedömas som relativt säkra, de år när prognosen är mindre säker samt de år då den får bedömas som osäker. I praktiken skulle de kunna innebära att förhållandevis säkra år anges som gröna, år med ökad osäkerhet anges som gula och mindre säkra år som röda.

5. Finns det skäl att revidera frekvensen för när prognoser upprättas?

För närvarande sker förändringar av befolkningsprognos vid två tillfällen per år, se avsnitt 1, och vid det andra prognostillfället utgår reviderad prognos från befolkningsläget 31 december året innan. Säkerheten i den reviderade prognosen bedöms kunna förbättras om den istället baseras på befolkningsläget vid ett senare tillfälle och då förslagsvis den 30 juni innevarande år.

Med en sådan förändring kan frekvens för upprättande av prognos bibehållas, d.v.s. två gånger per år.