

Haver og Højhuse: Scenarier for by- og befolkningsudvikling

Plan09 projektplan • Statens Byggeforskningsinstitut og Køge Kommune

1. Baggrund

Danmark står i de kommende år over for en udvikling, hvor relativt færre erhvervsaktive skal forsørge flere børn og ældre – i tekniske termer en øget demografisk forsørgerbyrde.

Særligt kombinationen af forventet ældrebyrde, fortsat stramme kommunale budgetter og vækst i byggeriet af nye boliger er en spændende, om end kompleks, cocktail.

På den baggrund er det et udtalt ønske i Køge Kommune at udvikle mere detaljerede scenarier for kommunens by- og befolkningsudvikling. Behovet for udvikling af nye metoder og analyseredskaber skal først og fremmest ses i lyset af den store vækst i antallet af nye boliger, som kommunen har været genstand for de seneste år. I gennemsnit har ny Køge Kommune i de seneste fem år øget sit indbyggertal med godt 600 personer pr. år; en tilvækst som har været lige udbredt i Gl. Køge og Gl. Skovbo Kommuner.

Gl. Køge og Gl. Skovbo Kommuner har haft tradition for årligt at udarbejde både boligprogram og befolkningsprognose med et tolvårigt sigte, og der er i de seneste to år blevet udarbejdet samlede prognoser for ny Køge Kommune. Idéen til dette projekt udsprang imidlertid af et ønske fra Økonomiudvalget i foråret 2007 om at supplere arbejdet med en række mere dybdegående analyser af de forventede konsekvenser af prognoserne.

Projektet tog dernæst for alvor form, da det på Plan09's idédag i Vejle d. 22. maj 2007 viste sig, at også Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) lå inde med et ønske om, i samarbejde med en eller flere kommuner, at udvikle redskaber og metoder, hvor sammenhængen mellem befolkningsudvikling, boligpræferencer, bosætningsmønstre og boligpolitik kobles.

Nærværende projektplan (som Plan09 valgte at støtte i oktober 2007) er et bud på netop denne form for udvikling af redskaber og metoder, hvor Køge Kommune indgår som pilot-kommune i en ny- og videreudvikling af de boligpolitiske overvejelser og analyser, der er en del af kommuneplanen.

Ikke desto mindre vurderes analyseredskaberne efterfølgende i høj grad at kunne komme andre kommuner til gavn, da de demografiske udfordringer er ens for mange kommuner tillige med, at Køge Kommune ikke er den eneste kommune med et ønske om fortsat vækst i byggeriet af nye boliger.

2. Formål og effekt

Overordnet er formålet med projektet at styrke sammenhængen mellem kommunens fysiske og økonomiske udvikling. Forventningerne til analyserne er således at skabe et forbedret grundlag for helhedsorienterede og bæredygtige beslutninger om den fremtidige by- og boligudvikling i Køge Kommune. Inputtene skal danne baggrund for arbejdet med en kommuneplan og en boligpolitik for den nye kommune.

Projektet skal identificere eventuelle kapacitetsproblemer og indgå i kommunens arbejde med budgetlægning. Endvidere skal projektet forbedre det politiske beslutningsgrundlag for køb og salg mv.

Udarbejdelsen af scenarier for by- og befolkningsudviklingen (samt tilhørende kapacitetsberegninger på børne-, skole-, ældre- handicap- og sundhedsområdet) skal kunne indgå i:

- Det igangværende arbejde med kommuneplanstrategien
- Det forestående arbejde med kommuneplanen (herunder brugen af rækkefølgebestemmelser)
- En kommende boligpolitik
- Som baggrundsmateriale for prioriteringer i anlægsplanen
- En generel samfundsmæssig efterspørgsel efter dokumentation og effektevaluering
- Et fortsat mere aktivt samarbejde mellem kommunens forvaltninger om tværsektoriel planlægning.

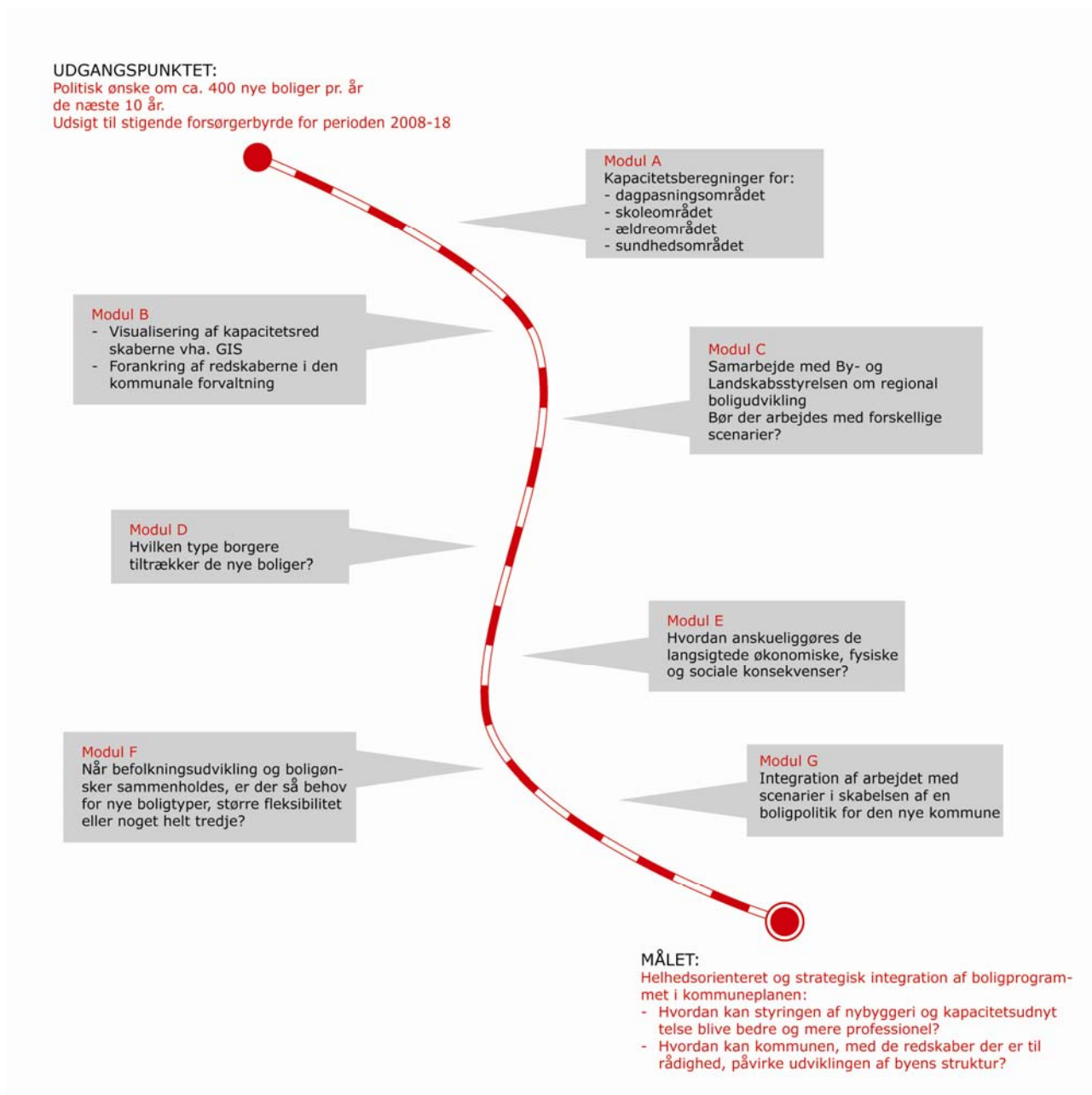
Udviklingen af værktøjer til analyse af byudvikling og kapacitet skal dels ruste kommunen til at løfte de kommende års forsørgerbyrde, dels sikre at det økonomiske råderum, der generelt følger af en stærk national økonomi, udnyttes til at skabe spændende og attraktive boliger i levende byer.

I kommuneplanen vil projektets resultater mest synligt komme til udtryk gennem brugen af tids- og rækkefølgebestemmelser for byggeriet af nye boliger, beregninger og GIS-værktøjer der kobler den fysiske og økonomiske kapacitet samt nytænkning i brugen af anvendebestemmelser, hvor bl.a. analyserne af boligtyper og befolkningssegmenter integreres.

3. Projektelementer

Det samlede projektforslag består af modulerne A-G. Særligt de første moduler (A, B og C) tænkes gennemført af kommunens tværgående projektgruppe, mens SBI's bredere og mere forskningsprægede kompetencer er centrale i løsningen af modul D, E og F. Modul G gennemføres i et samarbejde mellem styregruppen, projektgruppen og SBI.

Modulernes rækkefølge er ikke tilfældig, da de gradvist bygger ovenpå hinanden og det er derfor vigtigt, at data fra forudgående moduler indgår i løsningen af de efterfølgende opgaver. Tegningen illustrerer, hvordan modulerne hver især indgår på vejen fra start til mål. Udgangspunktet er en uklarhed om, hvorvidt fremtidige planer om nybyggeri i kommunen i tid, rækkefølge og omfang er fastlagt optimalt under hensyntagen til kommunens institutionsmæssige og økonomiske kapacitet. Her overfor er målet en helhedsorienteret og strategisk integration af boligprogrammet i kommuneplanen.



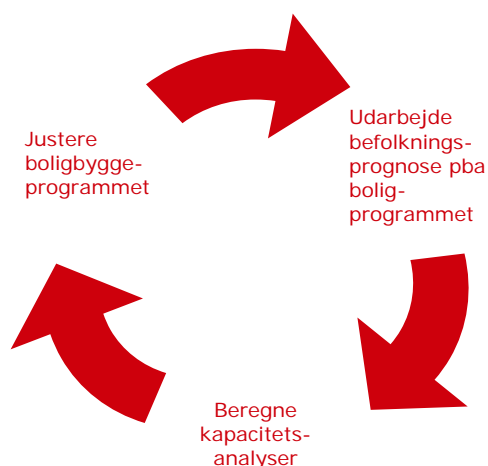
Modul A – Kapacitetsberegninger som følge af boligbyggeprogram og befolkningsprognose

Kommunens tværfaglige projektgruppe udvikler og videreudvikler værktøjer til kapacitetsberegning for områderne: dagpasning, skoler, ældrepleje, sundhed og handicappede. Arbejdet med de fem områder vil kræve en varieret indsats og behandling, hvor særligt sundhedsområdet er nyt for kommunerne.

I korte træk omfatter udviklingen af værktøjer følgende:

- **Dagpasningsområdet:** På dagpasningsområdet forefindes en pladsprognose, som dog skal gennemgås og forfines. Der skal udarbejdes et værktøj til analyse af brugen af de enkelte distrikter. Formålet med analysen er at finde ud af hvilke distrikter børnene passes i, i forhold til i hvilke distrikter de bor. Derudover skal der foretages en analyse af hvornår børnene fødes på kalenderåret, og hvornår der er behov for pladser.
- **Skoleområdet:** På skoleområdet findes der en god elevtalsprognose. Der skal udarbejdes et prognoseværktøj som omfatter andre børn end dem, som vælger folkeskolen. Derudover skal der ske en justering af det prognoseværktøj, som findes på skole-/fritidsområdet.
- **Ældreområdet:** På ældreområdet analyseres fremtidens udfordringer til ældreplejen i forhold til kapaciteten. Ud fra den nuværende belægning i kommunens plejeboliger laves en analyse af det fremtidige kapacitetsbehov inden for plejeboliger. Analysen inddrager faktorer som alder, område og boform, og den holdes op imod den aktuelle kapacitetsudnyttelse på området. Desuden kan der også inddrages analyser af det fremtidige behov for personlig pleje og praktisk hjælp til hjemmeboende samt generelle omkostninger for ældreplejen.
- **Sundhedsområdet:** Kommunen har overtaget genoptræningen efter sygehusudskrivelse fra amtet pr. 1. januar 2007. En kapacitetsberegning på området baseres på antal patienter fordelt på alder og genoptræningsomfang, hvilket på baggrund af befolkningsprognosen vil give mulighed for at fremskrive kapacitetsbehovet. Med en opgørelse over den til rådighed værende kapacitet kan kapacitetsudnyttelsen på kommunens tre genoptræningscentre løbende beregnes.
- **Handicapområdet:** På handicapområdet analyseres i samarbejde med Region Sjælland og kommunerne i regionen fremtidens udfordringer i forhold til kapaciteten. Ud fra nuværende "efterspørgsel" på og kapacitet af institutioner/tilbud foretages analyser af det fremtidige kapacitetsbehov.

I forlængelse af de fremkomne resultater kan det endvidere blive relevant at udarbejde alternativer for det fremtidige boligbyggeri (justere boligprogrammet) og den heraf følgende forventede befolkningsudvikling. De alternative scenarier for fremtidigt boligbyggeri suppleres af en generel redegørelse for de forudsætninger, der ligger til grund for udarbejdelsen af en befolkningsprognose. Værktøjerne til kapacitetsanalyse indarbejdes i den årlige cyklus omkring udarbejdelsen af boligbyggeprogram og befolkningsprognose:



Modul B – Befolkningsdistrikterne som lag i kommunens WEB-GIS løsning

Målet er her at få tegnet et digitalt kort over den distriktsopdeling, som anvendes ved udarbejdelsen af befolkningsprognoserne. Arbejdet er allerede i gang, men undervejs er der behov for en delvis nytænkning af distriktsopdelingen, da kommunen efter Strukturreformen har en størrelse, hvor der med fordel kan drages nytte af en mere fintmasket distriktsopdeling.

Det færdig tegnede WEB-GIS kort giver herefter mulighed for i løbet af året at lave udtræk og statusopgørelser på fx dagpasnings-, skole-, ældre- og integrationsområdet, da kortet trækker på CPR-registret som underliggende database. Tanken er endvidere at integrere resultaterne fra kapacitetsanalyserne i GIS, således at kapacitet og anvendelsesgrad løbende sammenlignes grafisk. Med til denne del af opgaven hører at anvende WEB-GIS aktivt som formidlings- og dialogværktøj, når kapacitetsspørgsmål og boliganalyse drøftes henholdsvis administrativt og politisk.

Modul C – Samarbejde med By- og Landskabsstyrelsen om prognoser/tendenser for den regionale boligudvikling

Køge Kommune deltager sammen med en række andre kommuner i By- og Landskabsstyrelsens fokusgruppe om plandata for Hovedstadsområdet. Der er etableret et samarbejde, hvor Køge Kommune bl.a. bistår til udarbejdelsen af et samlet boligbyggeprogram for hele Hovedstadsregionen – en opgave som tidligere blev varetaget af HUR. Det regionale boligbyggeri indgår som en vigtig del af datagrundlaget hos de kommuner i Hovedstadsområdet, som årligt udarbejder befolkningsprognoser mv. Blandt andet forventes det drøftet i fokusgruppen, hvorvidt og i hvilket omfang der bør arbejdes med forskellige alternativer for det regionale boligbyggeri.

Derudover forventes fokusgruppen muligvis at kunne bruges til kvalificering/afprøvning af de værktøjer, som vil blive udviklet i relation til projektet. Værktøjerne kan tillige holdes op imod By- og Landskabsstyrelsens analyser udviklet med henblik på større, regionale enheder.

Modul D – Hvilken type borgere tiltrækker kommunens nybyggeri?

Da både Gl. Køge og Gl. Skovbo Kommuner den seneste årrække har haft en omfattende tilvækst af nye boliger, vurderes kommunesammenlægningen som en god anledning til en mere dybdegående refleksion over hvilken type af borgere, de nye boliger tiltrækker. I hvor høj grad flytter børnefamilier i parcelhuse? Både bor og arbejder de nye borgere i kommunen? Hvad er gennemsnitsindkomsten for borgere i nybyggede ejerlejligheder? osv.

Ved hjælp af GIS (grid-analyse) og data fra Danmarks Statistik/KÅS analyseres tilflytterne i de ca. 1300 nye boliger, som er blevet opført i den nye kommune i de seneste 3 år. De 1300 boliger består af godt 40 % parcelhuse, knap 40 % tæt-lav boliger og 20 % etageboliger. Ejerformerne er blandende: godt halvdelen er ejerboliger mens den resterende del er leje- og andelsboliger. Tilsammen danner boligerne et solidt og varieret analysegrundlag.

For det første udarbejdes en statistisk analyse hvor følgende variable indgår:

- alder
- fraflytningskommune
- erhverv
- uddannelse
- arbejdssted
- familiestruktur og
- gennemsnitsindkomst

Herefter analyseres sammenhængene mellem henholdsvis disse variable og valg af boligtype, boligstørrelse, ejerform og placering af boligen i landlige versus bymæssige omgivelser.

Det er åbenlyst, at der over tid ikke vil være tale om noget statisk billede (indbyggerne bliver ældre, børnene flytter hjemmefra osv.) men så meget desto større er behovet for udvikling af

et let og fleksibelt analyseredskab, som hyppigt kan anvendes i den kommunale planlægning og evaluering. Både når det drejer sig om nybyggeri og allerede eksisterende boligområder.

Det vurderes, at særligt de seneste års udvikling inden for GIS og kvadratnet-analyser vil kunne bidrage til udviklingen af nye redskaber og metoder på dette felt.

Endelig vægtes det højt at præsentere fremgangsmåden og resultaterne på en grafisk og let overskuelig måde, således at metoden efterfølgende kan tages i anvendelse på et senere tidspunkt og af andre kommuner.

Modul E – De kort- og langsigtede demografiske og økonomiske konsekvenser forbundet med opførelsen af forskellige boligtyper samt ejerformer

Formålet med dette modul er at anskue kommunens bolig- og befolkningsudvikling i et bredere perspektiv – både nationalt og internationalt. Hvilken indvirkning har valg af ejerform, boligstørrelse og boligtype på de fremtidige demografiske (og hermed også økonomiske) udfordringer kommunen står overfor? Har ting der på kort sigt virker som en succes tendens til at skabe problemer på lidt længere sigt – eller omvendt?

I forlængelse heraf udarbejdes desuden et estimat over de kommunale indtægter/udgifter, der er forbundet med opførelsen af forskellige boligtyper (parcelhuse, tæt-lav, etageboliger mv.). Forstået som de skatteindtægter, udgifter til skole-, institutionspladser mv., der følger med tiltrækningen af nye borgere til kommunen.

Modul F – Værktøjer til brug for strategisk boligpolitik

På baggrund af analysen af kommunens tilflyttere (modul D) gennemføres en web-baseret spørgeskemaundersøgelse samt 4 fokusgruppeinterviews af et udsnit af tilflytterne. I hvor høj grad var det vigtigt at have indflydelse på udseendet af den nye bolig? I hvor høj grad blev anvendt bæredygtige løsninger og hvad var villigheden til at betale ekstra for disse? osv.

I fokusgruppeinterviewene udvælges en række tilflyttere, der hver især repræsenterer forskellige valg hvad angår

- Boligens placering (land/by)
- Boligtypen (parcel-/rækkehus, etagebolig osv.)
- Ejerform
- Familietype

Der bygges videre på de resultater, der fremkom i rapporten "Fremtidens bolig mønstre i Køge" fra 2005 (jf. <http://www.aspekt.dk/bolig/rapport.html>). Denne analyse resulterede i forskellige aldersgruppers prioritering af krav til boligen. Spørgsmålet er, om ønsker og krav forbliver de samme, når drømme omsættes til virkelighed. Og videre: hvilke planmæssige muligheder en kommune har for at lade nybyggeriet blive et resultat af borgernes og ikke byggefirmaernes ønsker.

Der blev endvidere udviklet 10 idealboligtyper, som i forlængelse af modul D afprøves på kommunens nybyggeri, for at udfordre den mere traditionelle opdeling i parcelhuse, tæt-lav og etageboliger.

- Unges første bolig: Mobil bolig, Flexboligen
- Unge uden børn: Individualisten, Parceldeling
- Familier med børn: Skræddersyet flexibilitet, Miljøbevidst netværksbolig
- Børnene flytter hjemmefra: Parceldeling, Simple living
- Seniorer: Netværksbolig, Helårshavehus

Tillige undersøges sammenhænge mellem livsstil og boligvalg, herunder forskellige tilflytteres ønsker og fordringer til det lokalsamfund, de flytter til. Også i den forbindelse arbejdes der

med idealtyper af tilflyttere, og der gøres forsøg med variationer i de kommunaløkonomiske effekter, som forskellige tilflyttere medfører.

Modul G – Boligpolitisk workshop for Køge Kommunes Økonomiudvalg

Med afsæt i kommuneplanstrategien er der udpræget politisk opbakning til at fortsætte den vækst, som kommunen har oplevet de seneste år. Konkret indebærer dette en opførelse af ca. 400 nye boliger pr. år i planperioden.

Der er imidlertid endnu ikke taget stilling til fordelingen af nybyggeriet på boligtyper, boligstørrelser og ejerformer. Endvidere vil det være relevant aktivt at bruge resultaterne om livsstil og økonomi (modul E og F) i arbejdet med formulering af en boligpolitik.

Med udgangspunkt i disse resultater arrangeres et seminar/workshop for kommunens Økonomiudvalg, hvor der arbejdes ud fra forskellige scenarier. Workshoppen skal levere input til en boligpolitik, som indeholder en helhedsorienteret refleksion over boligtyper, ejerformer, etapeforløb og institutionskapacitet. I processen arbejdes også med hvilke rammer de redskaber, som en kommune har til rådighed, sætter for at påvirke udviklingen af byens struktur. Arbejdet med boligpolitik integreres efterfølgende i kommuneplanen.

Workshoppen gennemføres i et samarbejde mellem styregruppen, projektgruppen og SBI.

4. Evaluering af resultaterne

Som udgangspunkt er det ganske komplekst – men også tilsvarende spændende – at evaluere, om det overordnet lykkes at skabe en helhedsorienteret og strategisk integration af et boligprogram i kommuneplanen.

Byggeriet af nye boliger kan vise sig pludselig at stagnere pga. konjunktursvingninger og betyder det så, at opgaven mislykkedes? På lignende vis kan et helt kvarter nå "sølvbryllupsalderen" og pludselig blive udskiftet med familier, der alle har brug for en eller flere institutionspladser.

Det, der derfor må evalueres, er redskabernes fleksibilitet. Er det muligt hurtigt og let at udarbejde og illustrere alternative scenarier med dertilhørende konsekvensberegninger? Og er det via tilgængelige registre og GIS-applikationer på en simpel måde muligt jævnlige at danne sig et overblik over kommunens tilflyttere hvad angår alt fra alder over pendlingsmønstre til gennemsnitsindkomst?

Endelig bør en evaluering af projektet vurdere:

- Om redskaberne til kapacitetsanalyse fungerer tilfredsstillende
- Om integrationen af fysisk og økonomisk planlægning i kommuneplanen er blevet forankret bredt i kommunen på tværs af forvaltninger
- Samt om projektets redskaber og resultater på tilfredsstillende vis er blevet videreformidlet til andre kommuner og interessenter.

5. Projektgruppe og forankring i den kommunale organisation

Projektet er politisk forankret i Økonomiudvalget. Administrativt løses opgaverne tilknyttet Køge Kommune af en tværgående projektgruppe, som har et bredt kendskab til de forskellige fagområder inden for kommunal planlægning:

Projektdeltager	Forvaltning/Afdeling	Opgaveområde
Elisabeth Lihn Wolff	Teknisk Forvaltning/Plan og Udvikling	Projektledelse, demografisk og statistisk analyse
Erling Knappmann	Børn- og Ungeforvaltningen/Økonomi-, Planlægnings- og Udvalgssekretariatet	Analyse og kapacitetsberegninger på skoleområdet
Pia Steenberg Larsen	Børn- og Ungeforvaltningen/Økonomi-, Planlægnings- og Udvalgssekretariatet	Analyse og kapacitetsberegninger på dagpasningsområdet
Marie Nygaard	Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen/Udvikling og Analyse	Analyse og kapacitetsberegninger på ældreområdet
Jens Bladt	Teknisk Forvaltning/Plan og Udvikling	By- og boligplanlægning
Michael Lund	Forvaltningen for Politisk udvalgskoordination, sundhed og borgerservice/Sundhedsøkonomisk Afdeling	Analyse og kapacitetsberegninger på sundhedsområdet
John Jacobsen	Fællesforvaltningen/Økonomisk Afdeling	Økonomiske beregninger

Endelig fungerer kommunens Direktørgruppe som administrativ styregruppe.

6. Samarbejdet med rådgivere/konsulenter: Statens Byggeforskningsinstitut

Som allerede nævnt vurderes spændingsfeltet mellem økonomisk, fysisk og demografisk planlægning at være særdeles komplekst – og i høj grad politisk. Alene af den grund vurderes det at kunne øge kvaliteten samt kvalificere de planlagte analyser, at tilknytte eksterne rådgivere/konsulenter.

At Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) på den baggrund opfattes som en særdeles velegnet samarbejdspartner skyldes flere ting.

For det første har SBI (og her særligt forskningschef Thorkild Ærø) gennem en omfattende forskningsindsats stor erfaring med både teoretiske og praktiske undersøgelser af livsstil og boligvalg. En viden der – suppleret af data om den planlagte bolig- og befolkningsudvikling i kommunen - gør det muligt at anskueliggøre nogle bredere nationale og internationale tendenser.

For det andet vil SBI's viden om analyse af forskellige boligtyper og –områders karakter være værdifuld i integrationen af en helhedsorienteret og strategisk boligpolitik i kommuneplanen.

Endelig vurderes SBI meget konstruktivt at kunne bidrage til nytænkning hvad angår brugen af GIS-baserede redskaber i bolig- og befolkningsanalyser.

7. Erfaringsudveksling og videndeling med andre kommuner

Som nævnt under modul C vurderes By- og Landskabsstyrelsens plandatagruppe at være et oplagt sted til videndeling om/afprøvning af de udviklede værktøjer. Også KMD's årlige befolkningsprognoseworkshop er et velegnet forum for udbredelse af erfaringerne med

projektet. Begge fora henvender sig direkte til de personer i kommunerne, som i daglig praksis arbejder med prognoser, boligprogrammer, konsekvensberegninger og budgetlægning. Køge Kommune deltager endvidere i Plan09's netværk om budget- og styringsredskaber.

Endelig kan det være relevant at udbrede projektets resultater i regi af Dansk Byplanlaboratorium, Netværk for Yngre Planlæggere, KTC og KL.

I disse og lignende fora bidrager projektgruppen med foredrag, interviews, casebeskrivelser og lignende.

8. Tidsplan

De enkelte moduler planlægges løst på følgende tidspunkter:

	2007	2008				2009		
	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.
Udvikling af værktøjer til kapacitetsanalyse (modul A)								
Afprøvning af værktøjerne til kapacitetsanalyse (modul A)								
Befolkningsdistrikterne som lag i WEB-GIS (modul B)								
Samarbejde med By- og Landskabsstyrelsen om regionale boligprognoser (modul C)								
Analyse af kommunens nybyggeri (modul D)								
Kort- og langsigtet demografisk og økonomisk analyse af boligtyper og ejerformer (modul E)								
Værktøjer til strategisk boligpolitik (modul F)								
Boligpolitisk workshop (modul G)								
Opfølgning på workshoppen samt viderebearbejdning af en boligpolitik								
Integration af resultaterne i Kommuneplanen								
Evaluerings af projektets resultater								

9. Kontaktpersoner

Køge Kommune:

Elisabeth Lihn Wolff, Udviklingsmedarbejder

Tlf: 5667 2202, E-mail: elisabeth.wolff@koege.dk

Thomas Finke, Plan- og Udviklingschef

Tlf: 5667 2421, E-mail: thomas.finke@koege.dk

Statens Byggeforskningsinstitut:

Thorkild Ærø, Forskningschef

Tlf: 4574 2261, E-mail: tka@sbi.dk