



31-03-2014

Sagsnr.

2014-0044781

Dokumentnr.

2014-0044781-10

Sagsbehandler

Anders Rasmussen

## Bilag 4 - Analyse af sociale udgiftsbehov og demografimodeller

Notatet redegør for delresultater og status vedr. analysen, der blev igangsat med budget 2014.

1. Baggrund – budget 2014
2. Baggrund – udgiftsbehov i tilskuds og udligningssystemet
3. Analyseresultater
  - a. Faldende indtægter pga. lavere socialt udgiftspres
  - b. Fordeling af indtægtstab på udgiftsområder
  - c. Socioøkonomisk udvikling i bydele
  - d. Sund aldring
  - e. Handicappede og psykisk syge
  - f. Nøgletal på udvalgte sektorområder
  - g. 6-byernes demografimodeller.
  - h. Andre forvaltningsområder.

### 1. Baggrund – Budget 2014

I budget 2014 blev det besluttet at undersøge, hvordan det lavere sociale udgiftspres i Københavns Kommune (KK) kan indarbejdes i kommunens demografimodeller:

*”Økonomi- og Indenrigsministeriets sociale indikatorer viser, at selv om der er en høj befolkningsvækst i København, så stiger byens andel af landets sociale udgiftspres ikke. Det er en positiv udvikling, men den betyder også, at Københavns Kommune set udefra har et lavere udgiftspres på det sociale område, og dermed får kommunen relativt lavere indtægter fra tilskud- og udligningssystemet. Samtidig får byen en højere gennemsnitsalder og en sundere ældrebefolkning. På den baggrund er parterne enige om, at Økonomiforvaltningen i samarbejde med de relevante forvaltninger skal undersøge, hvordan det lavere sociale udgiftspres kan indarbejdes i kommunens demografimodeller.*

*Samtidig undersøges de konstaterede stigninger i antallet af københavnere med handicap og psykiske lidelser for at belyse det udgiftspres, der udløses heraf.*

*Undersøgelsen skal også omfatte budgetlægningen på de forvaltningsområder, hvor den demografiske udvikling og enhedspriser for nye borgere indgår som parametre, f.eks. på social-, beskæftigelses- og integrationsområdet.*

*Analysen skal være afsluttet inden demografitilpasningen i foråret 2015.”*

### 2. Baggrund – udgiftsbehov i tilskuds og udligningssystemet

Tilskuds- og udligningssystemet indeholder to typer af beregnede udgiftsbehov, som er med til at regulere den enkelte kommunes indtægter fra tilskud og udligning på baggrund af kommunens befolkningssammensætning.

**Center for Økonomi,  
afsnit 2**

Københavns Rådhus,  
Rådhuspladsen 1  
1550 København V

Telefon  
4022 3428

E-mail  
Z38P@okf.kk.dk

EAN nummer  
5798009800206

1. De *aldersbetingede* udgiftsbehov regulerer på baggrund af udviklingen i antallet af borgere i bestemte aldersgrupper.
2. Det *socioøkonomiske* udgiftsbehov regulerer på baggrund af den sociale sammensætning af befolkningen i de enkelte kommuner.

På udgiftssiden i KK reguleres udgiftsbudgetterne ligeledes på baggrund af ændringer i antallet i de forskellige aldersgrupper, jf. budgetreguleringerne der gennemgås nedenfor. Der er imidlertid ikke nogen mekanisme, der regulerer kommunens udgiftsbudgetter for udviklingen i de socioøkonomiske udgiftsbehov.

### **3a. Faldende indtægter pga. lavere socialt udgiftspres**

København har siden 2007 oplevet en stigning i befolkningstallet på 66.000 personer, så der i 2014 er 570.000 indbyggere. På trods af den store stigning i befolkningen er kommunens indtægter fra den del af udligningen, som vedrører sociale forhold, faldet med 92 mio. kr. ifølge KL.

Årsagen er, at befolkningssammensætningen i København har ændret sig markant i perioden, hvilket kommer til udtryk i udviklingen i Økonomi- og Indenrigsministeriets socioøkonomiske indeks, hvor København ligger på indeks 124 i 2014 (hele landet = 100) mod indeks 144 i 2007. Det sociale udgiftspres pr. borger har dermed været faldende.

En af årsagerne til den ændrede befolkningssammensætning er, at tilflyttere og fraflyttere i kommunen er meget forskellige. En undersøgelse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) viser, at tilflytterne til kommunen er i beskæftigelse og gerne lønmodtagere på højeste eller mellemste niveau, mens fraflytterne oftere er arbejdsløse, pensionister eller lønmodtagere på laveste niveau.

### **3b. Fordeling af indtægtstab på udgiftsområder**

Fra 2013 til 2014 faldt KKs indtægt fra tilskud og udligning særskilt med 49 mio. kr. pba. udviklingen i det sociale udgiftspres.

Udgiftspreset (det socioøkonomiske udgiftsbehov) opgøres på baggrund af 14 indikatorer, som hver især har betydning for det sociale udgiftspres på forskellige kommunale udgiftsområder herunder skoleområdet, sundhedsområdet og udgifter til udsatte børn og unge.<sup>1</sup>

Tabet på 49 mio. kr. i København kan henføres til udviklingen i de enkelte indikatorer. På baggrund af Finansieringsudvalget analyser,

---

<sup>1</sup> Økonomi- og Indenrigsministeriet måler udgiftspreset i den enkelte kommune ved at sammenligne, hvor stor en andel af hele landets sociale udgiftspres opgøres på baggrund af de 14 indikatorer, som vedrører kommunen, og sætter det i forhold til kommunens indbyggerandel. På baggrund af udgiftspreset fordeles tilskud fra staten via det kommunale udligningssystem.

der er grundlaget for reformen af udligningssystemet fra 2013, kan tabet i første omgang fordeles til de enkelte kommunale udgiftsområder og herefter videre til de enkelte forvaltninger i henhold til deres andel af de respektive udgiftsområder. Der foretages endvidere en fordeling mellem serviceudgifter og overførsler mv.

Tabel 1 nedenfor viser, hvordan indtægtstabt på den baggrund kan fordeles på de enkelte forvaltninger.

**Tabel 1: Indtægtstab fordelt på udvalg, mio. kr.**

	Økonomi udvalget	Kultur- og Fritids- udvalget	Børne- og Ungdoms- udvalget	Sundheds- og Omsorgs udvalget	Social- udvalget	Teknik- og Miljø- udvalget	Beskæftigelses- og Integrations- udvalget	I alt
Service	0	-4	4	-2	-8	-1	0	-11
Overførsler	0	3	0	0	-4	0	-37	-38
<b>I alt</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>	<b>4</b>	<b>-2</b>	<b>-13</b>	<b>-1</b>	<b>-37</b>	<b>-49</b>

Note: Udgifterne til handicappede over 65 år indgår ikke i udgiftsopgørelserne, da de ikke kan fanges op af de anvendte kriterier.

Det bemærkes, at BUF pba. beregningerne ikke får lavere udgifter på trods af den mere gunstige befolkningssammensætning. Andelen af udsatte børn ift. det samlede antal børn i KK har været faldende i de seneste år, hvilket giver et lavere socialt udgiftspres pr. barn. Da børnetallet i KK samtidig er steget markant, er KKs andel af udsatte børn på landsplan imidlertid også steget, hvilket indgår i beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov og dermed isoleret betragtet øger kommunens indtægter.

Se endvidere bilag 5 for uddybning heraf.

#### *Eksempel på fordeling af indtægtstab*

Udviklingen i kriteriet ”Antal 20-59-årige uden beskæftigelse” medfører isoleret set et fald i kommunens indtægter på 43,3 mio. kr. Tabel 2 viser et regneeksempel på, hvordan tabet som følge af et bestemt kriterium giver sig udslag i et lavere udgiftspres for det enkelte udvalg. (Regneeksemplet gennemgås i tekst nedenfor, og numrene i tabeloverskrifterne refererer til tekstforklaringerne.)

**Tabel 2: Regneeksempel – 20-59 årige uden beskæftigelse**

Mio. kr.	Udgifter i alt	Udsatte børn og unge Udgifter i alt	Udsatte børn og unge Serviceudgifter	Udsatte børn og unge Serviceudgifter Socialudvalget
	(1)	(2)	(3)	(4)
<b>Udgiftsområder (nettoudgifter VB 2014):</b>				
Bibliotek, fritid og kultur	1.300			
Handicappede og udsatte voksne	2.800			
Udsatte børn og unge	2.000	2.000 (16 pct.)	1.900 (93 pct.)	1.600 (85 pct.)
Beskæftigede (ikke-forsikrede)	4.400			
Førtidspension	1.300			
Boligstøtte	500			
I alt	12.300			
<b>Indtægtstab</b>	-43,3	-7,1	-6,6	-5,6

(1) Denne indikator har ifølge Finansieringsudvalgets analyser betydning for flere udgiftsområder: Bibliotek, fritid og kultur; handicappede og udsatte voksne; udsatte børn og unge; beskæftigelse (ikke-forsikrede), førtidspension og boligstøtte. Det samlede tab vedrørende dette kriterium på 43,3 mio. kr. fordeles til de seks nævnte udgiftsområder på baggrund af størrelsen af nettoudgifterne til service og overførsler på de enkelte områder.<sup>2</sup> De samlede nettoudgifter til de seks områder er 12,3 mia. kr.

(2) Da udgifterne til udsatte børn og unge udgør 2,0 mia. kr. tildeles dette område 16 pct. af tabet svarende til -7,1 mio. kr.

Det samlede indtægtstab på de enkelte udgiftsområder fordeles herefter på hnv. serviceudgifter og overførsler mv. og på forvaltningerne på baggrund af deres nettodriftsudgifter på områderne.

(3) På udsatte børn og unge udgør serviceudgifterne 93 pct. af de samlede udgifter på 2,0 mia. kr. Tabet på kriteriet 20-59 årige uden beskæftigelse på i alt 43,3 mio. kr. giver derfor isoleret set et faldende udgiftspres på 6,6 mio. kr. på service ( $43,3 \times 0,16 \times 0,93$ ).

(4) Da Socialudvalgets budget udgør 85 pct. af de samlede udgifter til service til udsatte børn og unge, kan 5,6 mio. kr. af tabet fordeles til Socialudvalgets serviceudgifter.

*Videre proces*

<sup>2</sup> Der er anvendt samme afgrænsning mellem udgiftsområderne som i Økonomi- og Indenrigsministeriets betænkning 1533, *Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål*, 2012.

Økonomi- og Indenrigsministeriet genberegner primo juli 2014 KKs socioøkonomiske udgiftsbehov. Det sker ifm. udmeldingen af tilskud og udligning for 2015.

### ***3c. Socioøkonomisk udvikling i bydele***

Som nævnt er København i dag er mindre socialt belastet end for bare få år siden opgjort på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriet sociale indikatorer. Der er dog stor forskel mellem bydelene.

Valby og Indre by er de mindst socialt belastede bydele, mens Kongens Enghave, Bispebjerg og Brønshøj-Husum er de mest socialt belastede bydele. Sættes KK til indeks 100 placerer Vanløse sig omkring 75, mens Kongens Enghave placerer sig omkring 140.

Over tid er nogle kvarterer gået fra at være mere belastede end gennemsnittet til at være under gennemsnittet, mens andre bydele relativt set er blevet mere belastede. Både Vesterbro og Amager Vest har siden 1998 bevæget sig nedad og er i dag mindre belastede end byen generelt, mens Bispebjerg og Brønshøj-Husum er blevet mere socialt belastede i forhold til hele København. Alle bydele i KK ligger stadigvæk over landsgennemsnittet.

Se bilag 7 for grafisk fremstilling for alle bydele.

### ***3d. Sund aldring***

Københavnerne bliver ældre, og det betyder flere leveår i pensionsalderen. Samtidig bliver københavnernes sundere. Sund aldring er, når de flere leveår også er sunde leveår. Det vil sige, at selvom københavnernes lever længere, stiger deres plejebehov ikke tilsvarende.

KKs demografimodel tager i dag ikke højde for sund aldring, men antager, at når københavnernes lever længere, vil deres plejebehov også stige. Det sker i form af forvaltningerne bliver tildelt midler i takt med at ældrebefolkningen stiger som følge af den stigende levetid.

I det følgende præsenteres forskellige modeller for hvordan sund aldring kan indarbejdes i Københavns budgetmodel.

#### *Modeller for sund aldring*

Der er forskellige metoder til at indarbejde sund aldring. Det nationale analyseinstitut KORA, har udarbejdet en model, ligesom flere andre kommuner har indarbejdet effekten af sund aldring i deres budgetmodeller. Her præsenteres KORAs model og Randers model, der er baseret på forskellige tilgange.

#### KORAs model

KORAs model tager udgangspunkt i udviklingen i restlevetiden, og antager at plejebehovet afhænger af restlevetiden, og ikke den faktiske alder. Det vil sige, at befolkningen samlet vil have det samme plejebehov, selv om middellevetiden stiger. Sagt på en anden måde, vil en 80-årig få et mindre plejebehov i takt med at middellevetiden stiger. Modellen regner ved at se på hele ældrebefolkningen.

Bruges KORAs model på KKs budget, vil sund aldring reducere Sundheds- og Omsorgsudvalgets budgetramme med 6,3 mio. kr. i 2014.

#### Randers Kommunes model

Randers Kommune har valgt en anden model, der kun ser på ændringen i ældrebefolkningen, og altså ikke på den samlede ældrebefolkning. Modellen antager, at de 65-74-årige ikke skal demografireguleres, som følge af sund aldring. Yderligere betyder sund aldring, at enhedsprisen for en ekstra borger over 75 år reduceres med 25 pct.

Bruges Randers Kommunes model på KKs budget, vil sund aldring reducere Sundheds- og Omsorgsudvalgets budgetramme med 11,4 mio. kr. i 2015.

#### *Videre proces*

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Økonomiforvaltningen vil i fællesskab udarbejde en analyse af sund aldring i København, samt hvordan sund aldring kan indarbejdes i KKs budgetmodel med henblik på, at en konkret model kan indgå i budgetforhandlingerne.

### **3e. Borgere med handicap og sindslidelse**

Som det fremgår af afsnit 1, skal der også foretages en analyse af udviklingen i antallet af borgere med hnv. handicap og sindslidelse (psykisk syge).

Økonomiforvaltningen og Socialforvaltningen har i foråret 2014 i fællesskab belyst udviklingen i antallet af borgere med handicap, hvilket bl.a. har givet følgende delresultater:

- Voksne med handicap
  - o Der er i de seneste år etableret nye botilbud til voksne med handicap som følge af politiske prioriteringer og som følge af stigende dækningsgrader i demografireguleringen. I perioden 2010-2013 har der således været en stigning på 8 pct. i det samlede antal voksne med handicap i botilbud svarende til 100 borgere. For voksne med handicap over 65 år udgør stigningen i sig selv 12 pct.
  - o Der forventes fortsat en stigning i antal voksne med handicap i botilbud i de kommende år som følge af

- etablering af nye botilbud. I 2013 er antallet opgjort til 1.370 årsværk.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke borgere med handicap over 65 år med i kriteriet på handicapområdet.
  - Børn og unge med handicap
    - I perioden 2010-2013 har der været en stigning i antallet af børn og unge med handicap, som modtager en forebyggende foranstaltning, mens der har været et faldende antal børn og unge med handicap på døgninstitutioner. Udviklingen er blandt andet et udtryk for fokus på forebyggelse frem for anbringelse på børneområdet.

Analysens resultater er desuden uddybet i bilag 10.

Afdækning af antallet af borgere med sindslidelse udestår.

### ***3f. Nøgletal på udvalgte sektorområder***

I analysearbejdet er indgået udviklingen af en lang række nøgletal for befolkningssammensætningen i KK på bl.a. børne- og unge-, social- og ældreområdet. Fx antallet af børn med forældre på førtidspension, gns. levealder for ældre mv. Nøgletallene underbygger generelt antagelsen om, at befolkningssammensætningen er blevet mere gunstig og det sociale udgiftspres lavere.

Se bilag 7 om sund aldring for en række nøgletal på ældreområdet og bilag 8 for nøgletal på børne- og ungeområdet, herunder om forældrenes baggrund.

### **3g. 6-byernes demografimodeller**

Økonomiforvaltningen har i samarbejde med de øvrige 6-byer sammenlignet omfanget af demografimodeller. Bilag 9 viser, at KK har en omfattende demografimodel ift. både omfattede sektorområder og antallet af ydelser, når der sammenlignes med 6-byerne

### **3h. Andre forvaltningsområder**

Det fremgår af budget 2014, at undersøgelsen vedr. socioøkonomi og demografisk udvikling også skal omfatte de forvaltningsområder, hvor den demografiske udvikling og enhedspriser for nye borgere indgår som parametre, jf. afsnit 1.

Der kan her skelnes mellem, hvorvidt der er tale om serviceudgifter og overførselsudgifter, hvor budgetlægningen er underlagt forskellige vilkår.

*Serviceudgifter*

Serviceudgifter, hvor den demografiske udvikling og enhedspriser for nye borgere indgår som parametre, er netop de områder, som allerede indgår i demografimodellerne. Serviceudgifter uden for demografimodellen er rammestyrede, da der på disse områder bl.a. ikke kan konstateres en tydelig sammenhæng mellem befolkningsudviklingen og udgiftsbehovet.

#### *Overførsler mv.*

Som det fremgår af tabel 1 ovenfor indikerer den socioøkonomiske udvikling, at budgetterne til overførsler mv. kan nedjusteres med 38 mio. kr. i alt i 2014 ift. 2013. Heraf vedrører 5 mio. kr. førtidspension og 37 mio. kr. det ikke-forsikrede beskæftigelsesområde (kontanthjælp, sygedagpenge mv.), mens udgifterne til boligstøtte er beregnet til at stige med 3 mio. kr. Årsagen til faldet er primært en gunstig udvikling i kriterierne ”Antal 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 pct. af 20-59-årige i kommunen” og ”Antal personer med lav indkomst”.

Da aktivitetsudviklingen allerede direkte indgår i budgetlægningen på disse områder, antages det, at den gunstige socioøkonomiske udvikling for en stor dels vedkommende allerede afspejles i udgiftsudviklingen på de nævnte områder.<sup>3</sup>

Flere af overførselsområderne har fx også haft væsentlige mindreforbrug i 2013, jf. tabel 3.

**Tabel 3: Overførsler mv. – afvigelser mellem budget og regnskab**

1.000 kr. (2013 p/l)	Vedtaget budget – Regnskab	Korrigeret budget – Regnskab
Beskæftigelsesområdet i alt*	257.563	159.990
Førtidspension	54.133	29.625
Boligsikring og boligydelse	-16.703	-16.703
Øvrige	99.494	44.358
<b>Overførsler mv. i alt</b>	<b>394.487</b>	<b>217.270</b>

\* Alle bevillinger på overførsler mv. på for Beskæftigelses- og Integrationsudvalget.

Tabellen indikerer, at den socioøkonomiske udvikling giver sig udslag i forbruget på de nævnte områder.

Mindreforbruget indikerer endvidere, at det er mere usikkert, om udviklingen også opfanges i budgetlægningen. Ifm. halvårsregnskabet for 2014 vil Økonomiforvaltningen i samarbejde med de relevante forvaltninger revurdere niveauet for overførslerne i 2014.

<sup>3</sup> Udgifter til en række bevillinger på overførsler mv. fastsættes i de fleste tilfælde på baggrund af skøn fra de enkelte forvaltninger i dialog med Økonomiforvaltningen, jf. Indkaldelsescirkulæret til budget 2015. Det skyldes, at budgettet til indkomstoverførsler som fx førtidspension, dagpenge, kontanthjælp mv. afhænger direkte af aktivitetsudviklingen og/eller opdaterede statsligt fastsatte satser, som kan variere fra år til år.



Forvaltningerne vil også have fokus på, at udviklingen så vidt muligt opfanges i budgetlægningen for 2015.