



# NOTAT

## Justering af bevillinger som følge af forventet demografisk udvikling i Københavns Kommune

Den 21. august 2007

Jnr 11.10.00 F02  
Sagsid 000182828

Ref JBC  
jbc@kl.dk  
Dir 3370 3245

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

Tlf 3370 3370  
Fax 3370 3070

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

1/4

### Konklusion

Efter KL's umiddelbare vurdering er der **ikke** på det foreliggende grundlag belæg for at forkaste den 2007 prognosemodel, som kommunen har anvendt ved budgetteringen af budgetforslaget for 2008. Den kan være fuldt ud lige så god som tidligere modeller.

En sammenligning af de fremskrivninger for 2004, 2005 og 2006 der er foretaget med den gamle prognosemodel viser således, at befolkningsudviklingen systematisk har været overvurderet.

Men det er omvendt et problem, at 2007 prognosemodellen genererer væsentligt anderledes skøn over befolkningsudviklingen end de hidtidige beregninger, og at der forudses et fald, der er større for flere aldersgrupper, end der rent faktisk har kunnet konstateres i de foregående år. Det er nærliggende, at kommunen lader 2007 prognosen danne grundlag for budgetlægningen for 2008. Kommunen kunne – henset til de væsentligt anderledes skøn over befolkningsudviklingen i forhold til tidligere år – vælge at reducere den indlagte demografikorrektion i de berørte udvalgs budgetforslag for 2008. Men det er i sidste ende en politisk beslutning.

På den **lange** bane bør kommunen – frem til foråret 2008 - dels forfine prognosemodellen og dels udarbejde en demografisk betinget budgetreguleringsmodel for 2009 og frem, som er forholdsvis robust over for budgetmæssige udsving for de enkelte udvalg - f.eks. ved at indpasningen fremadrettet sker med en vis forsinkelse, således at udvalgene får bedre mulighed for at tilpasse aktivitetsniveauet. I en ny demografimodel bør udgangspunktet være, at der er symmetri, således at med mindre konkrete forhold taler imod det, så gælder en længere indfasningstid både i opadgående og nedadgående retning.

## **Baggrund**

Økonomiforvaltningen i Københavns kommune har anmodet KL's økonomiske sekretariat om at forholde sig til kommunens seneste befolkningsprognose og aktivitetstilpasningen i 2007 og frem som følge heraf. Henvendelsen er sket på baggrund af en drøftelse i kommunens økonomiudvalg. Baggrunden for denne drøftelse har været, at kommunens seneste befolkningsprognose afviger betydeligt fra tidligere prognoser, hvilket muligvis kan tilskrives, at der som følge af databrud har været anvendt en anderledes metode.

Det skal understreges, at det ikke har været hensigten, at KL skulle lave sin egen befolkningsprognose for Københavns Kommune, men alene forholde sig til den metodik, som kommunen har anvendt, herunder kommentere mulige mangler ved den nuværende model og dens anvendelse til bevillingsregulering. KL har af samme grund ikke fået præsenteret en præcis matematisk beskrivelse af kommunens befolkningsprognose.

Det skal bemærkes, at opgaven har skullet løses med en meget kort tidsfrist midt i en ferieperiode, hvor det har været svært at få kontakt til alle relevante personer. Der er derfor tale om en ret overordnet vurdering af befolkningsprognosen.

Det skal endvidere understreges, at tilpasning af bevillinger til en ændret befolknings sammensætning til syvende og sidst er en politisk afgørelse. Det gælder fx om tilpasningen skal foretages på prognosticerede tal eller faktiske tal, om tilpasning skal ske med fuld virkning og med det samme eller kun delvis og/eller med en vis forsinkelse.

KL har i forbindelse med opgaven modtaget materiale fra Økonomiforvaltningen, Sundhedsforvaltningen samt Børne- og Ungdomsforvaltningen. Der har endvidere været nogen kontakt med Statistisk Kontor i Koncernservice.

## **Vurderinger og anbefalinger**

./.  
I vedlagte notat "Demografertilpasning i København" er der gjort en række overvejelser om Københavns Kommunes befolkningsprognose.

Der er ikke nogen endegyldig sandhed. Prognoser og fremskrivninger er baseret på en række skøn og antagelser, som ikke altid kan opfyldes. Udviklingen i fertilitet og dødelighed udvikler sig typisk ret jævnt og dermed forholdsvis forudsigeligt på kort sigt. Derimod er ændringer i boligforsyning og flytninger de forhold, der typisk skaber usikkerhed i prognoserne.

Der er **ikke** på det foreliggende grundlag belæg for at forkaste den prognosemodel, som kommunen har anvendt. Den kan være fuldt ud lige så god som tidligere modeller.

Men det er omvendt et problem, at modellen genererer væsentligt anderledes skøn over befolkningsudviklingen end de hidtidige beregninger.

KL har undersøgt den tidligere model for årene 2004, 2005 og 2006 og sammenlignet prognoseværdierne med den faktiske udvikling (Bilag 1 til notatet). Den sammenligning viser, at prognosen foretaget året før systematisk har overvurderet befolkningstallene. Dette gør sig også gældende for prognosen for samme år, om end afvigelsen ikke overraskende er mindre. At der også er afvigelser her skyldes, at man anvender et skønnet folketallet ultimo året i beregningen af middelfolketallet.

Til trods for at de tidligere prognoser ikke har været specielt præcise, kan det være betænkeligt at lade en ny prognosemodel danne grundlag for en fuld og øjeblikkelig bevillingsjustering, da der slet ikke er nogen erfaringer med modellens præcision.

På den **lange** bane – frem til forår 2008 - bør kommunen afprøve den nuværende model for befolkningsfremskrivninger. Det kan fx ske ved, at man anvender modellen på historiske data og sammenligner med de faktiske tal. Man kunne også arbejde på et andet spor, fx således at man i regi af KKR Hovedstaden indleder et samarbejde og vidensdeling om boligudbygningsplaner på embedsmandsplan som afløsning for det arbejde, der tidligere blev gjort i regi af HUR. Danmarks Statistik laver prognoser, hvor regionerne er en af analyseenhederne. Der er dog den svaghed, at det tidligere Roskilde Amt, som jo klart er en del Københavns Kommunes opland, ikke indgår i Region Hovedstaden.

Ud over at forfine modellen for befolkningsfremskrivning bør kommunen også overveje, hvordan prognoser, ændringer i prognoser og den faktiske opgørelse af folketallet skal omsættes bevillingsmæssigt.

På den **korte** bane skal kommunen beslutte, hvorvidt 2007-prognosen fuldt ud skal danne grundlag for 2008 budgettet, eller om der skal ske en justering under henvisning til, at der ellers vil ske ret store reduktioner i budgettet på et trods alt usikkert grundlag.

En anden mulighed vil være, at man lægger 2007-prognosen til grund, men at den indføres langsomt. Det kan gøres på mange forskellige måder. Man skal i den forbindelse gøre sig klart, om den langsomme indfasning skal

foretages på grund af **usikkerhed** i prognosen, eller det skyldes hensynet til en rimelig **tilpasningstid** eller eventuelt begge dele.

Hvis hensynet alene er usikkerhed vil en konsekvent anvendelse indebære, at der skal ske en efterregulering – eventuelt både i budgetlægningsåret og det efterfølgende år, hvor middelfolketallet endeligt kan opgøres.

Hvis hensynet er tilpasningstid kan man også midtvejs- og eller efterregulere. Det skal nævnes, at man tidligere i det generelle tilskuds- og udligningssystem for kriteriet 7-16 årige har opgjort antallet både året før og fire år før og har anvendt det højeste af tallene. Begrundelsen var her, at folkeskolelærerne indtil begyndelsen af 1990'erne næsten udelukkende var tjenestemænd, og at de særlige opsigelsesregler medførte, at det var meget svært at tilpasse sig nedad på kort sigt.

Det skal dog bemærkes, at såfremt udviklingen er nogenlunde kendt flere år frem, kan man godt tilpasse, idet det blot kræver, at man starter i god tid. Men i lyset af usikkerheden med befolkningsprognoserne, taler meget for en vis tilpasningstid.

Det må overvejes, hvorvidt den langsomme indfasning skal gælde begge veje, altså om modellen skal være symmetrisk. Argumentet for manglende symmetri skulle være, at det normalt er nemmere - og måske også af borgerbetjeningsmæssige hensyn - at tilpasse personalet i opadgående retning. Men manglende symmetri vil indebære, at der anvendes flere penge end forudsat. Såfremt man skulle vælge at acceptere en manglende symmetri, bør man derfor overveje at justere enhedsbeløbene nedad for at sikre økonomien.

Der som bekendt gennem årene skabt bedre mulighed for at udnytte andre kommuners tilbud på forskellige områder, men hvor bopælskommunen eller den oprindelige bopælskommune fortsat har betalingsforpligtelsen. Det gælder ikke mindst på ældreområdet, men forholdet findes også på andre - især sociale – områder. Det betyder, at en kommune skal betale for (tidligere) borgere i andre kommuner, selv om de ikke længere indgår i kommunens CPR-folketal. Hvis der er ændringer i nettoantallet af borgere, der henholdsvis betales for/modtages betaling for, vil det påvirke CPR-folketallet, men ikke udgifterne. Dette forhold har Sundhedsforvaltningen med rette påpeget, og det bør der også tages højde for ved en kommende revision af tildelingsmodellen.