



BILAG 1

Demografertilpasning i København

Den 21. august 2007

Indledning

Københavns Kommune korrigerer hvert år dele af kommunens budget på baggrund af den forventede demografiske udvikling. Korrektionen omhandler en regulering af fagforvaltningernes budgetrammer i det igangværende budgetår samt en regulering af rammerne for budgetoverslagsårene. Demografertilpasningen tager udgangspunkt i kommunens egen befolkningsprognose.

Ref PSN

psn@kl.dk

Dir 3370 3385

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Økonomisk Forvaltnings opgørelse af demografertilpasningen i 2007 er blevet problematiseret af flere forvaltninger. Baggrunden er bl.a., at der er tale om, at befolkningsprognosens resultater giver sig udslag i relativt store tilpasninger af fagforvaltningernes udgiftsrammer. Tilpasningerne skal ses i lyset af, at kommunens seneste befolkningsprognose metodemæssigt afviger fra tidligere års. Metodeændringen skyldes, at det på grund af nedlæggelsen af HUR ikke som tidligere har været muligt at få flyttedata mellem kommunerne i det tidligere Hovedstadsområde. Økonomiudvalget i Københavns Kommune har på den baggrund besluttet, at lade en neutral opmand bedømme befolkningsprognosen og beregningsgrundlaget for demografertilpasningen med følgende ordlyd:

Tlf 3370 3370

Fax 3370 3070

www.kl.dk

Side 1/8

”Da der har været tvivl om grundlaget for befolkningsprognosen mellem forvaltningerne skal Økonomiforvaltningen med involvering af KL, gennemføre en revurdering af det befolkningsmæssige grundlag for aktivitetstilpasningen i 2007 og frem samt udarbejde notat herom til Borgerrepræsentationen til brug ved Borgerrepræsentationens beslutning om nærværende sag”.

Det er efterfølgende aftalt mellem Økonomisk Forvaltning i Københavns Kommune og Økonomisk Sekretariat i KL, at sekretariatet skal udarbejde en vurdering af konsekvenserne af omlægningen af kommunens befolkningsprognose samt kommunens metode for demografertilpasning af

budgettet. På grund af den korte tid KL har haft til rådighed, er det aftalt, at der alene kan blive tale om en meget overordnet vurdering af prognosen samt metoden for demografitilpasning. Med hensyn til befolkningsprognosen skal det bemærkes, at sekretariatet ikke har haft adgang til matematisk beskrivelse af sammenhængene i kommunens befolkningsfremskrivninger.

Befolkningsprognose for Københavns Kommune

Københavns Kommunes befolkningsfremskrivningsmodel er hvert forår blevet opdateret af Statistisk Kontor i Koncernservice. Prognosemodellen er en kombineret befolkningsstatistisk og boligorienteret model, der er udviklet i samarbejde med Århus, Odense og Ålborg kommuner. Modellen anvendes endvidere af Esbjerg Kommune.

Modellens fremskrivninger tager afsæt i udviklingen i en historisk basisperiode på fire år mht. udviklingen i fødsler, dødsfald, flytninger samt boligmæssige ændringer. Herunder tages der højde for, at indflytning i nybyggeri i basisperioden kan virke fordrejende på flyttestrømmene. Endvidere inddrages planer for den fremtidige boligudbygning, idet til- og fraflytning i høj grad påvirkes af boligbyggeri og nedlæggelser af boliger.

Danmarks Statistik udarbejder også befolkningsprognoser på kommuneniveau, men disse inddrager ikke kommunernes udbygningsplaner på boligområdet. Endvidere foretages der ikke fremskrivninger for delområder i de enkelte kommuner. Derimod har KommuneData (KMD) udviklet befolkningsprognosemodellen ”Jeppe”, der overordnet set arbejder efter samme principper som Københavns Kommunes model. KMD tager dog udgangspunkt i en nettofremskrivning af befolkningens bevægelser, hvor Koncernservice tager udgangspunkt i befolkningsbevægelsernes bruttostrømme med hensyn til til- og fraflytning og døde. Jeppe kan ligesom Københavns Kommunes model inddrage boligudbygningsplaner samt anvendes til udarbejdelse af prognoser for delområder i kommunerne.

Københavns Kommunes prognosemodel opererer efter det såkaldte ”nedbrydningsprincip”. Nedbrydningen sker i to trin. I det første trin nedbrydes Danmarks Statistiks landsprognose i en prognose for Københavns Kommune under ét. I andet trin nedbrydes prognosen for Københavns Kommune i prognoser for de enkelte delområder i København. Metoden sikrer, at der er sammenhæng mellem den overliggende lands- og kommuneprognose og prognoserne for de enkelte delområder i København. Både Danmarks Statistiks regionale og kommunale befolkningsprognoser samt KMD’s befolkningsprognosemodel ”Jeppe” er baseret på nedbrydningsprincippet.

Omlægning af Københavns Kommunes prognosemodel

Kommunalreformen, herunder nedlæggelsen af HUR, har nødvendiggjort en omlægning af Københavns Kommunes prognosemodel. I tidligere år har udgangspunktet for fremskrivningen været Danmarks Statistiks (DS) prognose for hele Hovedstadsregionen. Denne prognose har Koncernservice for HUR nedbrudt på samtlige 50 kommuner i Hovedstadsområdet. I nedbrydningen er der taget højde for HUR's oplysninger om de enkelte kommuners fremtidige boligudbygning. Koncernservice har dog til Københavns Kommunes brug været nødt til at justere fremskrivningen for København i mindre grad, idet kommunens egne boligudbygningsplaner ikke har været helt sammenfaldende med HUR's skøn. Årsagen var primært, at HUR's prognose først blev opdateret i løbet af august, mens Københavns Kommunes prognose allerede skal foreligge i april.

Nedlæggelsen af HUR har medført, at Koncernservice ikke længere har informationer til rådighed om boligudbygningsplanerne i de øvrige kommuner i det tidligere Hovedstadsområde. Endvidere har kommunalreformen medført, at Danmarks Statistik ikke længere udarbejder prognoser for det tidligere Hovedstadsområde. Koncernservice har derfor fra og med 2007 været nødt til at basere prognosen for Københavns Kommune på en selvstændig fremskrivning ud fra relationer til forudsætningerne i Danmarks Statistiks landsprognose.

Det indebærer bl.a., at fremskrivningen af prognosen ikke længere er baseret på en nedbrydning af Danmarks Statistik prognose for det tidligere Hovedstadsområde. Eksempelvis har Koncernservice været nødt til at basere de aldersspecifikke tilflytninger på landsflytningerne frem for på en opgørelse af udviklingen af flyttemønsteret i det tidligere Hovedstadsområde. Det er et væsentligt problem, idet udviklingsmønsteret i Københavns Kommune i højere grad må forventes at ligne det i Hovedstadsområdet frem for det i det øvrige land.

Endelig er det ved anvendelsen af prognosemodellen et særligt problem for Københavns Kommune, at en væsentlig del af kommunens naturlige opland ikke er en del af kommunen. Århus, Odense og Aalborg kommuner har ikke det problem, når de anvender prognosemodellen, idet deres naturlige opland er en del af kommunen. Københavns Kommune omfatter ret beset alene cityområdet af storbyen, mens de tre andre kommuner har forstæderne med. Fremskrivningerne på den fælles prognosemodel må derfor alt andet lige vurderes at være mere sikre for de øvrige kommuner end for Københavns Kommune. Problemstillingen bekræftes af, at ind- og udpendlingen i Københavns Kommune er væsentligt højere end i de øvrige

kommuner, der anvender prognosemodellen. Kommunens befolkningsudvikling må derfor forventes i høj grad at være påvirket af omegnskommunernes planer om boligudbygning.

Justering af prognosen i 2007

Det har været fremført, at Koncernservices befolkningsprognose i 2007 i forhold til prognosen i 2006 har ført til en relativ meget stor justering af det skøn for middelfolketallet i 2008, der indgår reguleringen af budgetrammen for 2008. Middelfolketallet for 2008 opgøres som et gennemsnit af folketallet pr. 1. januar 2008 og folketallet 1. januar 2009.

Justering af middelfolketallet for 2008 - ældre og børn

	Beregnet på grundlag af:			
	2006- prognose	2007- prognose	Forskel	Forskel i pct.
	2008	2008	2008	2008
Ældreområdet:	Antal	Antal	Antal	Pct.
65 - 79 år	37.847	36.998	-849	-2,2
80+ årige	18.292	17.659	-633	-3,5
I alt ældre	56.139	54.657	-1.482	-2,6
Skoler mv. 5 - 15 årige:	49.494	47.969	-1.525	-3,1

Ovenstående tabel viser forskellen mellem skønnet for middelfolketallet i 2008 udarbejdet på grundlag af den prognose, der blev udarbejdet i 2006, og det skøn der er udarbejdet på grundlag af 2007-prognosen. I tabellen nedenfor er vist de tilsvarende forskelle for 2007, 2006 og 2005.

Justering af middelfolketallet for 2007 - ældre og børn

	Beregnet på grundlag af:			
	2005- prognose	2006- prognose	Forskel	Forskel i pct.
	2007	2007	2007	2007
Ældreområdet:	Antal	Antal	Antal	Pct.
65 - 79 år	36.935	36.852	-84	-0,2
80+ årige	19.017	18.935	-83	-0,4
I alt ældre	55.952	55.786	-166	-0,3
Skoler mv. 5 - 15 årige:	49.382	48.654	-728	-1,5

Justering af middelfolketallet for 2006 - ældre og børn

	Beregnet på grundlag af:				
	2004- prognose	2005- prognose	Forskel	Forskel i pct.	Faktisk folketal
	2006	2006	2006	2006	2006
Ældreområdet:	Antal	Antal	Antal	Pct.	Antal
65 - 79 år	36.592	36.512	-81	-0,2	36.159
80+ årige	19.895	19.778	-117	-0,6	19.523
I alt ældre	56.487	56.290	-198	-0,3	55.682
Skoler mv. 5 - 15 årige:	48.528	48.259	-269	-0,6	47.204

Justering af middelfolketallet for 2005 - ældre og børn

	Beregnet på grundlag af:				
	2003- prognose	2004- prognose	Forskel	Forskel i pct.	Faktisk folketal
	2005	2005	2005	2005	2005
Ældreområdet:	Antal	Antal	Antal	Pct.	Antal
65 - 79 år	37.111	36.598	-513	-1,4	36.361
80+ årige	21.756	20.656	-1.100	-5,1	20.507
I alt ældre	58.867	57.254	-1.613	-2,7	56.868
Skoler mv. 5 - 15 årige:	47.977	47.458	-520	-1,1	46.818

Det fremgår af tabellerne, at prognosen for 2007 giver anledning til en forholdsvis stor nedjustering af antallet af ældre og børn, når der sammenlignes med den tilpasning, der er foretaget af antallet af ældre og børn i de to foregående år. Med hensyn til 2005 var der dog også tale om en relativt stor tilpasning af prognosen. Det fremgår endvidere, at det faktiske middelfolketal typisk er lavere end prognoseskønnene.

./. I vedlagte bilag A er vist tilsvarende tabeller, der omhandler den korrektion, der sker af middelfolketallet i det løbende budgetår - eksempelvis vises korrektionen af skønnet for middelfolketallet i 2007 i løbet af budgetåret 2007. Tabellerne i bilaget omhandler budgetårene 2004 - 2007. Det fremgår også af disse tabeller, at prognosen i 2007 i forhold til tidligere indebærer forholdsvis store korrektioner af middelfolketallet. Endvidere er de faktiske middelfolketal i alle år er lavere end prognoseskønnene.

Økonomisk Sekretariat i KL har gennem kontakt til Koncernservice søgt at få afdækket årsagerne til den relativt høje justering af prognoseskønnet for antallet af ældre og børn i 2008. Koncernservice har i den forbindelse mere generelt peget på den usikkerhed den nye prognose er forbundet med grundet fraværet af Danmarks Statistiks prognose for det tidligere Hovedstadsområde samt de manglende oplysninger fra HUR om kommunernes boligudbygningsplaner. Efter Koncernservice opfattelse kræver en fuld afdækning af problemstillingen, at der afsættes ressourcer til at lave en egentlig kontrol af prognosen. En sådan kontrol indebærer, at fx

prognosen for 2006 udarbejdes på ny efter de samme principper som prognosen for 2007. Resultatet kan så sammenlignes med den eksisterende 2006-prognose, der er udarbejdet under anvendelse af Danmarks Statistiks prognose for Hovedstadsområdet samt oplysningerne om boligudbygningen fra HUR.

Mere konkret har Koncernservice eksempelvis peget på, at ældrebefolkningen grundet generationseffekter reduceres i øjeblikket. Det gælder især for de ældste aldersgrupper, mens der omvendt er tale om vækst for de yngste ældre. Der vil således være et naturligt fald i antallet af ældre i fremskrivningsperioden på grund af det stadige fald i ældrebefolkningen både i basisårene og i udgangsåret for fremskrivningen.

Generationseffekten fanges tilsyneladende ikke fuldt ud af prognosemodellen, hvorfor der sker et niveauskifte i den basisældrebeholdning, der fremskrives på, når prognosen opdateres. I den forbindelse lægger Koncernservice især vægt på ændringer i flyttemønstret. Væksten i tilflytningen har bl.a. været for nedadgående muligvis på grund de stærkt stigende ejendomspriser i Københavns Kommune.

I 2006 var der også tale om en forholdsvis stor fraflytning fra kommunen. Ændringer i flyttemønstrene er generelt svære at forudsige. Som nævnt anvender Koncernservice fire basisår, hvilket kan være et problem i forhold til at opfange de sidste nye tendenser i flyttemønstret. På den anden side vil det være risikabelt at lægge for stor vægt på sidste års flyttemønstre, da disse ikke nødvendigvis er udtryk for noget vedvarende. Eksempelvis faldt befolkningen faldt i Københavns Kommune i 2006, men i år stiger folketallet igen. Når fremskrivningen tager udgangspunkt i fire basisår mindskes indflydelsen af tilfældige udsving i befolkningsbevægelserne.

Ændringer i flyttemønstret har også haft betydning for udviklingen i antallet af børn. Endvidere kan udviklingen for de ældre skyldes reoveringer af plejehjem. Herudover har forudsætningerne om det planlagte nybyggeri og de planlagte nedrivninger væsentlig betydning for prognosens resultater. Sådanne planforudsætninger indgik i de tidligere HUR baserede kommuneprognoser, hvorved prognosemodellen kom tættere på de faktiske forhold. Endvidere er det en usikkerhedsfaktor, at især nybyggeriet altid falder i klumper såvel tidsmæssigt som geografisk. Her er det værd at bemærke, at prognosen i 2006 med hensyn til boligudbygningen tog afsæt ét år gamle oplysninger fra HUR.

Det er dog spørgsmålet om de nævnte forhold i sig selv kan forklare, hvorfor prognosemodellen ikke på kort sigt opfanger generationseffekten i tilfredsstillende omfang. Der er derfor behov for, at der arbejdes videre

med at afdække årsagerne til skiftet i prognosens resultater vedrørende ældreområdet. Spørgsmålet er dog om det er bedre at afvente resultatet af de forbedringer af modellen Koncernservice i øjeblikket arbejder på at få gennemført, jf. nedenfor.

Mulige forbedringer af Københavns Kommunes prognosemodel

Koncernservice fremhæver følgende muligheder for at forbedre prognosemodellens fremskrivninger:

- Indgåelse af aftale med Region Hovedstaden om levering af realistiske boligudbygningsplaner for samtlige kommuner i regionen
- Indgåelse af aftale med Danmarks Statistik om levering af demografiske data vedrørende den udvikling i det tidligere Hovedstadsområde. Datagrundlaget skal som tidligere indeholde oplysninger om basisbefolkning, fødsler, dødsfald samt flytninger de seneste fire år
- Indgåelse af aftale med Danmarks Statistik om levering af data vedrørende flytninger henover grænsen for det tidligere Hovedstadsområde.

Efter KL's opfattelse forekommer alle disse initiativer at kunne bidrage til, at træfsikkerheden i befolkningsfremskrivningerne kan øges i de kommende år. Initiativerne sigter primært på at genoprette det, der er gået tabt i forbindelse med nedlæggelsen af HUR samt Danmarks Statistik overgang til den nye afgrænsning af kommuner og regioner. Som alternativ til det foreslåede samarbejde med Region Hovedstaden kunne man i regi af KKR Hovedstaden indlede et samarbejde og vidensdeling om boligudbygningsplaner på embedsmandsplan som afløsning for det arbejde, der tidligere blev gjort i regi af HUR.

Om de ressourcer, der skal anvendes på de nævnte initiativer, står mål med den forbedring, de giver anledning til, kan formentlig kun afklares, såfremt 2007-prognosemetoden anvendes på datagrundlaget for tidligere prognoseår. Koncernservice har som tidligere nævnt peget på denne metode med henblik på at få en vurdering af 2007-prognosens træfsikkerhed. I den forbindelse skal det fremhæves, at Koncernservice tidligere selv har vurderet, at overgangen til den nye metode kun i begrænset omfang har haft betydning for prognosens resultater. Det kunne derfor alternativt overvejes at afvente resultatet af næste års prognose samt opgørelsen af det endelige middelfolketal for 2007, før der gennemføres ressourcekrævende ændringer af den nuværende prognoses beregningsgrundlag. En sådan tilgang kunne eventuelt ledsages af en lettelse af den demografitilpasning, fagforvaltningerne pålægges som følge af 2007-befolkningsprognosen resultater.

Bilag A: Korrektion af folketallet i budgetåret

Korrektion af budget 2007 - ældre og børn (Middelfolketal)

	Beregnet på grundlag af:			
	2006-	2007-	Forskel	Forskel i
	prognose	prognose		pct.
	2007	2007	2007	2007
Ældreområdet:	Antal	Antal	Antal	Pct.
65 - 79 år	36.852	36.370	-482	-1,3
80+ årige	18.935	18.555	-380	-2,0
I alt ældre	55.786	54.924	-862	-1,5
Skoler mv. 5 - 15 årige:	48.654	47.719	-935	-1,9

Korrektion af budget 2006 - ældre og børn (Middelfolketal)

	Beregnet på grundlag af:				
	2005-	2006-	Forskel	Forskel i	Faktisk
	prognose	prognose		pct.	folketal
	2006	2006	2006	2006	2006
Ældreområdet:	Antal	Antal	Antal	Pct.	Antal
65 - 79 år	36.512	36.306	-206	-0,6	36.159
80+ årige	19.778	19.649	-129	-0,7	19.523
I alt ældre	56.290	55.955	-335	-0,6	55.682
Skoler mv. 5 - 15 årige:	48.259	47.534	-726	-1,5	47.204

Korrektion af budget 2005 - ældre og børn (Middelfolketal)

	Beregnet på grundlag af:				
	2004-	2005-	Forskel	Forskel i	Faktisk
	prognose	prognose		pct.	folketal
	2005	2005	2005	2005	2005
Ældreområdet:	Antal	Antal	Antal	Pct.	Antal
65 - 79 år	36.598	36.492	-106	-0,3	36.361
80+ årige	20.656	20.578	-78	-0,4	20.507
I alt ældre	57.254	57.070	-184	-0,3	56.868
Skoler mv. 5 - 15 årige:	47.458	47.181	-277	-0,6	46.818

Korrektion af budget 2004 - ældre og børn (Middelfolketal)

	Beregnet på grundlag af:				
	2003-	2004-	Forskel	Forskel i	Faktisk
	prognose	prognose		pct.	folketal
	2004	2004	2004	2004	2004
Ældreområdet:	Antal	Antal	Antal	Pct.	Antal
65 - 79 år	37.268	36.941	-327	-0,9	36.883
80+ årige	22.139	21.440	-700	-3,2	21.416
I alt ældre	59.407	58.381	-1.026	-1,7	58.299
Skoler mv. 5 - 15 årige:	46.831	46.536	-295	-0,6	46.406