Befolkningsfremskrivning for København

Jørgen Wedebye

1. *Behovet for fremtidsvurderinger*

I de senere år er der indtruffet en mærkbar forøgelse af behovet for skøn over den fremtidige befolkningsudvikling både for landet som helhed og for amter og kommuner samt dele af sådanne.

Dette skyldes først og fremmest stigende krav om talmæssigt grundlag for politiske og administrative beslutninger vedrørende *offentlige investeringer,* således når man skal fastlægge størrelsen af sygehuse, plejehjem, skoler og andre uddannelsesinstitutioner, børne- og ungdomshjem, vejanlæg o. lign. Eksemplerne viser, at det ikke er tilstrækkeligt med samlede skøn over totale folketal for et vist antal geografiske områder. Skoler og plejehjem betjener hver sin ende af aldersskalaen, og for sygehusene, som ganske vist har patienter i alle aldre, afhænger belægningens omfang nok så meget af befolkningens aldersfordeling som af dens samlede størrelse. Der er altså brug for *aldersfordelte* befolkningsfremskrivninger.

Ved fastlæggelsen af de samlede budgetmæssige og finansielle rammer f. eks. for en kommunes aktivitet, er det tilstrækkeligt med fremtidsvurderinger, der geografisk omfatter kommunen som helhed, men samtidig stiller institutionsplanlægningen krav om distriktsvise opdelinger, ofte på ret små områder.

Inden for den offentlige sektor er der således flere forskellige behov, men udover disse kan man pege på interesse også fra erhvervslivets side i befolkningsfremskrivninger både for små og store områder. Her bliver resultaterne fortrinsvis anvendt i forbindelse med bedømmelsen af fremtidige afsætningsbetingelser og dermed i realiteten som grundlag for beslutninger, der i sidste instans får indflydelse på *størrelsen af de private investeringer* (bygninger, anlæg, maskiner osv.).

Forbindelsen med de offentlige og private investeringsbeslutninger rummer en væsentlig del af forklaringen på det stigende behov for befolkningsfremskrivninger. Det har nemlig været et karakteristisk træk ved den økonomiske udvikling, at investeringerne og dermed beslutningerne bag disse har fået gradvis tiltagende betydning på grund af teknisk udvikling og øget stordrift både i erhvervslivet og i den offentlige sektor. Der er i vid udstrækning indtruffet en størrelsesmæssig koncentration i den forstand, at den enkelte investering og dermed den bagvedliggende beslutning i dag har væsentlig større betyd-

ning end tidligere, hvor der i højere grad var tale om en spredning over et betydeligt antal hver for sig kun mindre vidtrækkende beslutninger. Man kan f. eks. nævne hospitalsområdet, hvor tendensen går i retning af færre, men til gengæld større og meget kostbart udstyrede hospitaler.

Endvidere kan man pege på den byggetekniske udvikling, som har ført til hurtig og samlet opførelse af meget store boligkomplekser, hvis institutionelle behov ikke melder sig lidt efter lidt som ved en mere gradvis udbygning, men på én gang og praktisk talt samtidig med indflytningen. Desuden er børneinstitutionsbehovet (vuggestuer, børnehaver og fritidshjem) særlig stort i nybyggede områder, hvor begge forældre i meget stor udstrækning har erhvervsarbejde.

Under disse vilkår kan fejldispositioner selv i enkelttilfælde blive alvorlige, også ud fra et samfundssynspunkt, og tilvejebringelsen af et prognosemæssigt arbejdsgrundlag bliver derfor i stigende grad anerkendt som en offentlig opgave.

De nævnte forhold har medført et stadig mere intensivt samarbejde mellem f. eks. boligselskaber og politiske og administrative myndigheder, og problemernes løsning stiller i den sidste ende krav om en sammenhængende planlægning, som ikke kan gennemføres i praksis uden et befolkningsstatistisk fundament, også med hensyn til fremtidsvurderinger.

Men én ting er at konstatere behovet, en anden og langt vanskeligere at imødekomme det. Den saglige behandling af hele dette problem foregår i øjeblikket ved et nært samarbejde mellem flere, henholdsvis statslige og kommunale instanser repræsenterende statistikproduktion, byggeforskning, planlægningsvirksomhed, databehandling og demografi (befolkningsforskning).

2. *Prognoseproduktion og -anvendelse, et kommunikationsproblem*

Det første problem i forbindelse med en befolkningsfremskrivning ligger i *metodevalget* samt i den konkrete opstilling af de *forudsætninger,* som metodens praktiske anvendelse stiller krav om. Dernæst må *produktionsspørgsmålet* løses (under inddragelse af EDB-tekniske hjælpemidler), og når selve resultaterne foreligger, må disse *fortolkes,* hvilket kræver kendskab både til metoden og til de anvendte forudsætninger.

Endelig kommer vi til *resultaternes praktiske anvendelse* som underlag for konkrete beslutninger. En ganske kritikløs anvendelse uden forudgående fortolkning kan i realiteten føre til misbrug, og hele sagen kommer på denne måde til at antage karakter af en sammenhængende helhed. Via fortolkningsproblemet føres brugeren tilbage til forudsætningsvalget og må også i et vist omfang kunne vurdere de metodiske aspekter.

I sig selv ville dette være mindre problematisk, hvis det var samme instans, som udarbejdede og anvendte befolkningsfremskrivningerne, hvilket

imidlertid kun sjældent er tilfældet. For Københavns vedkommende udarbejdes befolkningsfremskrivningerne af kommunens statistiske kontor under magistratens 1. afdeling, men resultaterne anvendes af samtlige magistratsafdelinger og kommer i øvrigt til at indgå i den politiske debat både i og uden for København.

Den omtalte sammenhæng mellem produktion og anvendelse rejser derfor et *kommunikationsproblem,* som må søges løst ved, at producenten sammen med de talmæssige resultater bringer en *metode- og forudsætningsbeskrivelse* kombineret med et afsnit om *vurderingen af fremskrivningens resultater.* En sådan vurdering må dog nødvendigvis antage en forholdsvis generel karakter, og producenten bør derfor helst konsulteres direkte, når der i praksis skal tages stilling til en konkret anvendelse af fremskrivningens resultater.

3. *Hovedprincipperne for den københavnske fremskrivning*

Ovenstående principielle betragtninger skal i det følgende eksemplificeres ud fra en beskrivelse af arbejdet med at producere den nu foreliggende befolkningsfremskrivning for København.

Tidsmæssigt rækker fremskrivningen til 1987, og offentliggørelsen dækker Københavns kommune fordelt på 20 distrikter, idet man dog herudover har medtaget Frederiksberg kommune under ét. Resultaterne er fordelt efter køn og femårs aldersgrupper.

For at kunne foretage fremskrivningen har man fundet det nødvendigt at inddrage oplysninger vedrørende hele Nordøstsjælland i beregningerne ud fra den betragtning, at udviklingen i hele dette område indvirker på udviklingen i Københavns kommune og omvendt. Generelt må man endvidere kunne antage, at bevægelserne i de forskellige befolkningsgrupper gennem tiden mellem de enkelte områder i Nordøstsjælland i stor udstrækning skyldes flytninger *inden for* denne region. Udviklingen i Nordøstsjælland som helhed opfattes med andre ord som en ramme for udviklingen i de enkelte delområder, i dette tilfælde København.

Den ydre afgrænsning falder herved sammen med egnsplanregionens, således at de resultater, der vil komme ud af bestræbelserne for at etablere en egnsplan for Nordøstsjælland på et senere tidspunkt i forbindelse med fornyede beregninger, vil kunne indpasses i forudsætningerne for en revideret befolkningsfremskrivning for Københavns kommune.

Metodisk omfatter beregningerne to bestanddele, hvoraf den ene kan karakteriseres som »*planlægningsorienteret*«, idet den omfatter virkningerne af forventet nybyggeri samt af kommende saneringer og nedrivninger, mens den anden, som er af *ren befolkningsstatistisk karakter,* omfatter fødsler og dødsfald samt flytninger inden for den bestående boligmasse.

De »*planlægningsorienterede*« forudsætninger er udarbejdet af Egnsplanrå-

dets planlægningsafdeling samt Københavns kommunes Generalplandirektorat og Stadsingeniørens Direktorat, og de omfatter en detaljeret opstilling for samtlige delområder vedrørende de nævnte ændringer i boligmassen for hvert enkelt fremskrivningsår.

Beregningsmæssigt har man herefter »befolket« nybyggeriet samt »affolket« nedrevne lejligheder i overensstemmelse med de senere års erfaringer vedrørende størrelsen og sammensætningen af de befolkningsforskydninger, sådanne boligændringer giver anledning til. Som helhed drejer det sig for Københavns kommune om ca. 48.000 nyopførte og ca. 30.000 nedrevne boliger i perioden frem til og med 1986. Vestamagerplanerne tegner sig for knap halvdelen af den nævnte tilgang på grund af nybyggeri.

De *befolkningsstatistiske* forudsætninger er opstillet af statistisk kontor på grundlag af den løbende statistik over fødsler, dødsfald og flytninger.

Med hensyn til fødslerne har man uændret videreført forholdene i 1971 gennem hele fremskrivningsperioden.

Dødelighedsberegningen støtter sig på erfaringerne fra hovedstadsområdet i slutningen af 1960'erne, og også på dette område er der tale om en uændret videreførelse gennem hele fremskrivningsperioden.

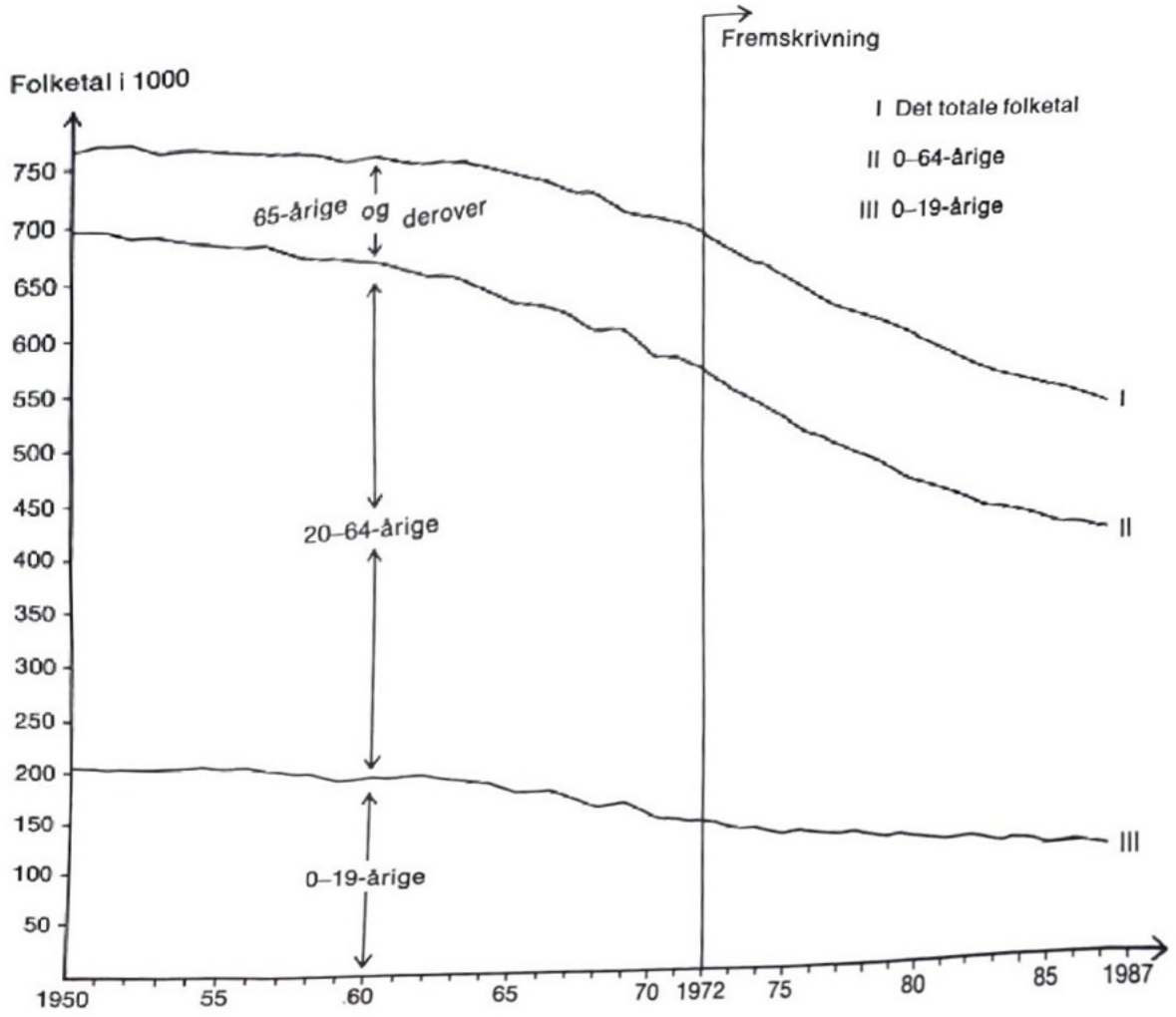
For flytningernes vedkommende må den før omtalte særbehandling af forventede flytninger på grund af til- og afgang i boligmassen medføre, at den befolkningsstatistisk understøttede fremskrivning af de resterende flytninger afgrænses til flytninger inden for den til enhver tid bestående boligmasse. Dette er sket ved at indkredse sidstnævnte flyttebestanddel i statistikken for 1971 og derefter videreføre dette års flyttetilbøjelighed uændret frem til 1987.

Beregningsteknisk er fremskrivningen gennemført således, at den angiver folketallene pr. 1. januar hvert år.

4. *Fremskrivningens hovedresultater*

Resultaterne er for Københavns vedkommende i sammenfattet form belyst i den følgende figur, der tillige angiver den faktiske udvikling siden 1950, hvor Københavns folketal ophørte med at stige. Figurens øverste kurve (I. det totale folketal) viser en nedgang fra ca. 770.000 personer i 1950 til ca. 610.000 ved fremskrivningens udgangspunkt den 1. januar 1972. Nedgangen fortsætter ifølge fremskrivningen i de følgende år, og folketallet skulle under de anvendte forudsætninger nå ned på ca. 435.000 personer ved begyndelsen af 1987.

Det årlige fald har været stigende op til ca. 12–15.000 personer om året i de senere år. Denne størrelsesorden gør sig også gældende i den første del af fremskrivningsperioden, hvorefter det årlige fald afdæmpes noget og til sidst nærmer sig ca. 9.000 personer om året. Modsvarende dette falder kurven



over det totale folketal stærkt netop nu i begyndelsen af 1970'erne, hvorimod den viser en udfladende tendens i fremskrivningsperiodens sidste 6–7 år.

Den mellemste kurve (II) belyser antallet af 0–64 årige, således at afstanden mellem den øverste og den mellemste kurve (I ÷ II) illustrerer udviklingen i antallet af personer på 65 år og derover. I antal er denne aldersgruppe nogenlunde uændret gennem fremskrivningsperioden, hvilket medfører, at gruppens andel af Københavns samlede befolkning stiger fra 18 pct. i dag til ifølge beregningerne at skulle udgøre ca. 25 pct. i 1987, jfr. nedenstående tabel, der angiver de procentvise fordelinger.

Københavns befolkning procentvis fordelt efter alder

Alder	1950	1972	1987
0–19 år	28	21	19
20–64 år	63	61	56
65 år og derover	9	18	25
I alt	100	100	100

Nedgangen i Københavns folketal koncentrerer sig altså udelukkende på aldersklasserne under 65 år, og med de anvendte forudsætninger skulle den forholdsvise andel af 20–64 årige falde fra de nuværende 61 pct. af den samlede befolkning til ca. 56 pct. i 1987, mens den tilsvarende forskydning for børn og unge under 20 år går fra 21 pct. i dag til ca. 19 pct. i 1987. De nævnte forskydninger i den relative aldersstruktur udtrykker en fortsættelse af tendenser, der også har gjort sig gældende siden 1950, se tabellen.

Med hensyn til nærmere detaljer skal der i øvrigt henvises til publikationen. Her skal blot nævnes, at der for de enkelte distrikter er tale om meget uensartede tendenser, dog nedadgående overalt, bortset fra Sundbyvester, som til gengæld viser en betydelig fremgang, idet folketallet efter en beskeden stigning frem til midten af 1970'erne forøges med ca. 5.000 personer om året gennem resten af fremskrivningsperioden. Årsagen ligger naturligvis i den anvendte forudsætning om et byggeri på Vestamager på 23.000 boliger i årene 1975–1986.

Christianshavn viser stort set uændret folketal, mens den største nedgang findes på »Indre Nørrebro«, nemlig et gennemsnitligt fald på ca. 2.500 personer pr. år, hvorefter kommer »Vesterbro«, »Østerbro« og »Indre by« med gennemsnitlige årlige fald på hhv. ca. 1.700, 1.600 og 1.000 personer.

5. Fortolkningen og den praktiske anvendelse af fremskrivningen.

5. 1. Det korte løb

Hvorledes skal nu disse resultater opfattes (fortolkes), og hvordan kan de anvendes i praksis?

I disse henseender vil der først og fremmest være grund til at anlægge en sondring mellem *det korte* og *det lange* løb, selv om grænsen mellem disse to tidsdimensioner naturligvis ikke kan fastlægges ganske nøjagtigt. Det forholder sig imidlertid således, at de »planlægningsorienterede« forudsætninger, specielt for så vidt angår nybyggeriet og dettes geografiske fordeling, støtter sig på allerede meddelte byggetilladelser samt konkret foreliggende projekter i de første 4–5 år, hvorimod grundlaget i væsentlig højere grad er skønsmæssigt opstillet for de følgende års vedkommende.

For de befolkningsstatistisk bestemte forskydninger (fødsler, dødsfald og flytninger i øvrigt, altså inden for bestående boligmasse) kan der naturligvis indtræffe ændringer i de igangværende tendenser og relationer, som jo ligger til grund for fremskrivningen, men i nogle henseender kan man dog regne med en vis stabilitet i de nærmest kommende år.

Dette gælder først og fremmest for dødeligheden, hvor yderligere nedgang efterhånden forudsætter væsentlige fremskridt i bekæmpelsen af stærkt modstandsdygtige sygdomsgrupper som kræft, hjertesygdomme og kredsløbssygdomme.

For fødslernes vedkommende er de umiddelbare virkninger af de nye svangerskabsforebyggende midler formentlig overstået i slutningen af 1960'erne, og en stigning i fødselstallet fra 1970 til 1971 synes ikke at være fortsat i 1972. Der er derfor noget, der tyder på en foreløbig stabilisering netop på det niveau, som er lagt til grund for fremskrivningen.

Tilsvarende synspunkter er derimod ikke i samme grad berettigede, for så vidt angår flytningerne (som tilmed i stor udstrækning er mest afgørende), i hvert fald ikke for de enkelte aldersklasser i de enkelte distrikter, men for større aldersgrupper kan man antagelig regne med, at hovedtendensernes retning (om end ikke nødvendigvis deres styrke) vil holde nogenlunde stik i de førstkommende år.

En helt umiddelbar anvendelse af fremskrivningsresultaterne bør herefter, i hvert fald for distrikternes vedkommende, begrænses til de nærmeste ca. 4–5 år frem i tiden.

5. 2. Det lange løb

På længere sigt må der nemlig anlægges en helt anden og væsentlig mere nuanceret fortolkning af fremskrivningens resultater.

Ifølge fremskrivningen falder folketallet på »Indre Nørrebro« til et niveau i slutningen af fremskrivningsperioden, som i givet fald ville være ensbetydende med et vist antal ledige lejligheder i denne bydel, endog til trods for en betydelig saneringS- og nedrivningsvirksomhed netop her. Dette forekommer umiddelbart påfaldende, og resultatet kan da også kun vurderes ved at inddrage hele fremskrivningens baggrund taget i videste forstand.

For det første er det på så forholdsvis langt sigt nødvendigt at få karakteriseret fremskrivningen som en ren og skær konsekvensberegning. Selv den »planlægningsorienterede« del af regnestykket er som nævnt stærkt skønnet i den sidste del af perioden, men herudover er der tale om en meget håndfast videreførelse af forhold, som fuldt ud knytter sig til de *nuværende* samfundsbetingelser, hvis betydning her må tages i betragtning på en helt anden måde end i det korte løb. Selv om samfundsbetingelserne kun ændrer sig gradvis og med begrænsede virkninger på kortere sigt, fordi tilpasning tager tid, så kan der i det lange løb blive tale om særdeles mærkbare virkninger.

For »Indre Nørrebro« må fremskrivningsresultatet i 1987 med andre ord fortolkes som den beregningsmæssige konsekvens af at videreføre en befolkningsafvandring, *som gør sig gældende allerede nu, og dermed hænger sammen med de eksisterende bolig- og miljøforhold på Nørrebro sammenholdt med boligmarkedsbetingelserne i almindelighed samt erhvervs- og trafikforhold m. m. både på og uden for Nørrebro.* Eksempelvis har altså de *nuværende* huslejerelationer mellem boliger af varierende kvalitet og beliggenhed også ud over Nørrebro (og København) samt boligsikringsordningen og boliganvisningspolitikken betydning for den fremskrivningsafspejling, der efter be-

regningerne viser sig for »Indre Nørrebro« i 1987. Boliganvisningsbestemmelserne er forøvrigt for nylig blevet ændret for Københavns vedkommende, således at enlige personer nu kan få tildelt toværelses lejligheder, hvilket jo ikke er ganske uden betydning ved vurderingen af den foreliggende befolkningsfremskrivnings langtidsresultater.

Men det er naturligvis klart, at beregningerne efter sagens natur ikke har kunnet afpasses efter boligpolitiske foranstaltninger, som måtte blive truffet om 3, 4 eller 5 år, ja end ikke efter det boligforlig, som nu er på trapperne. Generelt er man med hensyn til disse og andre almindelige samfundsbetingelser bundet til at arbejde ud fra de eksisterende vilkår, som danner den egentlige baggrund for de relationer, fremskrivningen bygger på, i hvert fald for så vidt angår den befolkningsstatistisk understøttede del af regnestykket.

Nu bør det udtrykkeligt understreges, at sådanne konsekvenser i retning af ledige lejligheder, som har givet sig til kende for »Indre Nørrebro«, ikke er nogen almindelig foreteelse.

Det bør måske også nævnes, at problemet de steder, det forekommer, nemt kunne være imødegået (skjult) ved i beregningerne at sørge for, at lejlighedsmassens beboelsesudtynding blev stoppet ved en eller anden bestemt grænse. Der foreligger imidlertid intet talmæssigt grundlag, som med tilstrækkelig sikkerhed kan understøtte en sådan forudsætning, som derfor kun kunne indbygges i beregningerne ved et subjektivt skøn. Noget sådant har man afstået fra, bl. a. fordi det i realiteten vil indebære en unødig komplikation af fortolkningsproblemet.

I øvrigt kan man vel ikke på forhånd afvise den mulighed, at folk om 15 år ikke blot vil ønske, men i nogen grad også være i stand til at undgå den del af boligmassen, som i dag er ringest udstyret, selv om det naturligvis er fuldt så tilladeligt at betvivle fremkomsten af en sådan tilstand. Man kan blot ikke vælge mellem disse (eller andre) anskuelser uden en eller anden stillingtagen til de fremtidige boligmarkedsbetingelser samt til miljøforhold, henholdsvis økonomi, erhvervsudvikling og trafikforhold i almindelighed.

Under sådanne vilkår kan det til visse formål være nyttigt at få kendskab til konsekvenserne af en nogenlunde uændret videreførelse af de nuværende betingelser. Navnlig er der jo nogle – først og fremmest politikere og planlæggere, men i øvrigt også deltagere i den almindelige samfundsdebat – som er i stand til *at påvirke de nævnte betingelser,* og hermed nærmer vi os spørgsmålet om den praktiske anvendelse af befolkningsfremskrivningens langtidsresultater.

Hvis man af en eller anden grund ønsker at modvirke realiseringen af fremskrivningens langtidsresultater, må man nemlig forsøge at gribe ind over for de påvirkelige blandt de bagvedliggende faktorer, som virker på længere sigt, altså f. eks. ændre boligpolitik, erhvervspolitik, miljøpolitik osv. I den henseende kan en fremskrivning netop i sit langtidsperspektiv være til stor hjælp,

først og fremmest fordi den muliggør en konfrontation af resultaterne med den målsætning, som i øvrigt måtte gøre sig gældende.

For en ordens skyld bør det så afslutningsvis nævnes, at værdien af en fremskrivning ikke lader sig måle på, om resultaterne på længere sigt viser sig at være holdbare. Fremskrivningen kan tværtimod have opfyldt et særdeles værdifuldt formål, hvis den i sig selv giver anledning til ændring af forskellige praktisk politiske dispositioner med et deraf følgende spænd mellem den faktiske og den fremskrevne langtidsudvikling.

En anden sag er, at der så må udarbejdes en fornyet fremskrivning under indtryk af de ændrede betingelser. Der vil formentlig under alle omstændigheder for Københavns vedkommende blive tale om revisioner enten hvert eller i det mindste hvert andet år.