



Dato: 25. november 2022

Tlf. dir.: 2054 1342

E-mail: okonomi@balk.dk

Kontakt: Jeppe Bønløkke Bang

Sagsid: 00.30.04-P20-1-21

Notat

Sammendrag

Administrationen forelægger beskrivelse og forklaring af forskellige typer demografiregulering, samt fordele og ulemper i forbindelse hermed. Forslag til principper for demografiregulering i Ballerup Kommune præsenteres til sidst.

Baggrund

Sagen er udarbejdet på baggrund af et politisk ønske i Aftalerne om Budget 2021, 2022 og 2023.

Der udarbejdes forskellige modeller for udmøntning af demografien fremadrettet, herunder ses der på, hvordan andre kommuner gør det. Det begrundes i, at der i de kommende år er tale om betydelige midler inden for servicerammen.

Sagsfremstilling

Ballerup Kommune er over de senere år blevet en byudviklingskommune med mange udviklingsprojekter, der tiltrækker nye borgere. I boligprognosen, der udgør det vigtigste element i den demografiske udvikling i Ballerup Kommune, er der mange familieegnede boliger. På den baggrund er forventningen til de nye borgere, at de i højere grad end den gennemsnitlige befolkning vil bestå af børnefamilier. Dertil er der i Ballerup en voksende ældrebeholdning som følge af byens etablering i 1960'erne. Denne udvikling i befolkningen betyder, at der kommer øgede indtægter på sigt, men også øgede udgifter.

For at kunne planlægge økonomien fremadrettet, er det derfor vigtigt at kunne koble udviklingen i antal borgere med udgifterne til velfærd såsom daginstitutioner, specialundervisning mv. og udarbejde en prognose for udgifterne. En demografimodel skaber et budgetoverblik.

Ballerup Kommunes høje serviceniveau bliver tydeligt i forbindelse med befolkningsvækst, da demografimodellen afsætter budget svarende til det eksisterende serviceniveau til de nye borgere.

Af den politiske aftale fremgår det således også, at det politiske niveau er optaget af "de betydelige midler, der fordeles inden for servicerammen over de kommende år" og gerne vil have forskellige modeller for udmøntning af demografimidler. Administrationen har derfor udarbejdet dette notat, der beskriver:

- Hvilket økonomisk og fagligt formål ønskes en demografiregulering at understøtte? (afsnit 1.1)
- Beskrivelse af forskellige typer af demografimodeller og administrationens forslag til model for Ballerup Kommune (afsnit 1.2)
- Ballerup Kommunes nuværende demografimodel (afsnit 1.3)
- Forslag til principper for demografireguleringen i Ballerup Kommune.

Undervejs har administrationen været i dialog med KL's konsulentvirksomhed Komponent og udvalgte kommuner for at undersøge andre kommuners demografimodeller.

Desuden har KORA, som er det nuværende VIVE, udarbejdet en rapport over hvilke bevillingsrammer, der indgår i forskellige kommuners demografiregulering.

1.1 Økonomisk og fagligt formål med en demografiregulering

Overordnet set er der to formål, som en demografiregulering kan understøtte, og hvert formål har både fordele og ulemper.

Tabel 1. Formål med demografiregulering

Formål med demografi-regulering	Fordele	Ulemper
Fastholdelse af Serviceniveau	Politisk fastlagt serviceniveau fastholdes via økonomiautomatik	Binder midler/budget. Der kan ske overbudgettering/underbudgettering, hvis behovet i målgruppen ændrer sig
Reduktion af serviceniveau/ effektivisering/etablering af råderum	Der skabes en brændende platform, der nødvendiggør effektiviseringer/besparelser = Automatisk råderum	Uklart serviceniveau da effektiviseringen/besparelsen evt. udmøntes uens. De politisk vedtagne serviceniveauer/ modeller finansieres ikke fuldt ud

Ifølge materiale fra Komponent anvender langt størstedelen af de andre kommuner demografimodeller til at fastholde serviceniveauet og til at give et budgetoverblik.

For mange kommuner er en demografimodels væsentligste formål at fastholde det politisk fastlagte serviceniveau automatisk. Det betyder, at når der kommer flere/færre borgere i fx skolealderen eller over 65 år, stiger/falder budgettet til henholdsvis skole- og ældreområdet. Der gives/tages budget svarende til hvad de eksisterende borgere koster. Der vil derfor opleves en budgetsikkerhed, hvor budgettet tilnærmelsesvis svarer til udgifterne ved den demografiske udvikling (den marginale ændring i befolkning). Hvis behovet ændrer sig på andre måder end den demografi-

ske, som fx på specialundervisningsområdet, skal dette finansieres på anden vis i budgetprocessen.

Ulempen ved en model, der fastholder serviceniveauet er, at modellen binder budget, og der kan ske en overbudgettering eller underbudgettering, hvis der sker en ændring i antallet af borgere eller behovet. Det kan dog delvist imødekommes ved en praksis med en efterregulering af demografiregulering for året ved første budgettopfølgning i det år, budgettet vedrører. Derved justeres for den faktiske demografivikling, men der justeres ikke for et ændret behov i den samlede befolkningsgruppe.

Ifølge Komponent, er det ikke almindeligt at anvende en demografimodel til at reducere serviceniveauet til eksempelvis kun at dække 80 pct. af det aktuelle serviceniveau. Et reduceret serviceniveau vil give et automatisk råderum, men det vil ikke nødvendigvis nedsætte udgifterne. Ved at reducere budgetrammen, vil det være op til det enkelte center eller den decentrale enhed at udmønte det lavere budget, hvilket kan skabe uens serviceniveauer, som ikke er politisk besluttet.

Andre kommuner har, jf. KORA's analyse og drøftelse med omegnskommuner, typisk en serviceniveaubevarende model, som beregner udgiften flere år ude i fremtiden.

En måde budgettildelingen kan reduceres på, er ved at overveje, hvor mange bevillingsrammer, der medtages i en demografimodel, og om hele bevillingsrammen medtages. Der gøres dog opmærksom på, at hvis en bevillingsramme ikke er med i demografimodellen, vil det ikke betyde at udgifterne forsvinder. De skal blot dækkes på anden vis. Det kan ske ved en tillægsbevilling, eller ved en nedjustering af serviceniveauer eller effektivisering.

Der gøres opmærksom på, at den vigtigste "driver" for befolkningsudviklingen og dermed udgifterne til demografi er antallet af nye boliger i boligprognosen. Denne justeres en gang årligt.

Administrationen anbefaler en model, hvor modellen fastholder serviceniveauet i forhold til den demografiske udvikling, og at der efterreguleres i det år budgetter vedrører.

1.2 Typer af demografiregulering

Der er mange forskellige måder at demografiregulere på. Nogle modeller er meget simple med få variable og andre er meget komplekse med mange variable og et stort databehov.

I dette afsnit forklares de forskellige typer af demografiregulering, og fordele og ulemper ved modellerne. Tabel 2 indeholder et overblik over administrationens forslag til demografimodel for Ballerup Kommune og et overblik over fordele og ulemper ved forslaget. Tabellen uddybes nedenfor.

Tabel 2. Typer af demografiregulering og administrationens forslag til model

Typer af demografiregulering	Administrationens forslag	Fordele	Ulemper
1. Beregningsformel: Få variable vs mange variable	Mellem antal variable med årlig opdatering	Lille databehov Enkel	Måske upræcis i forhold til faktisk budgetbehov
2. Omfang: Få bevillingsrammer – mange bevillingsrammer	Mellem – gælder for bevillingsrammer med en sammenhæng mellem udviklingen i antal borgere og budgetbehov	Overblik over budgetbehov og finansiering af budgetbehov	Mulighed/risiko for at modellen ikke dækker det faktiske budgetbehov (+/-)

1. Beregningsformel: Få variable vs mange variable

Antallet af variable i kommunernes demografimodeller, kan beskrives som en skala fra meget få variable til mange variable. Komponent kalder det "Befolkningsbaseret demografimodel" vs "Aktivitetsbaseret demografimodel".

De mest simple demografimodeller består af en befolkningsprognose og en pris – "Befolkningsbaseret demografimodel".

Demografireguleringen regulerer hele rammen/ydelsen med ændringen i befolkningsgruppen ganget gennemsnitsprisen for gruppen.

De mest komplekse demografimodeller anvender data til at estimere det fremtidige behov og består derfor af flere faktorer/variable herunder beregnede fremtidige ændringer i priser og behovsgrader. Disse modeller kan (i teorien) forudsige budgetbehovet mere præcist, men er også ressourcekrævende at opdatere og vedligeholde.

Ballerup Kommune har en mellemmodel, som er lidt mere kompliceret end de mest simple modeller, men ikke så kompleks som de mest komplekse demografimodeller. Her ligner Ballerup kommunerne København, Glostrup og Albertslund.

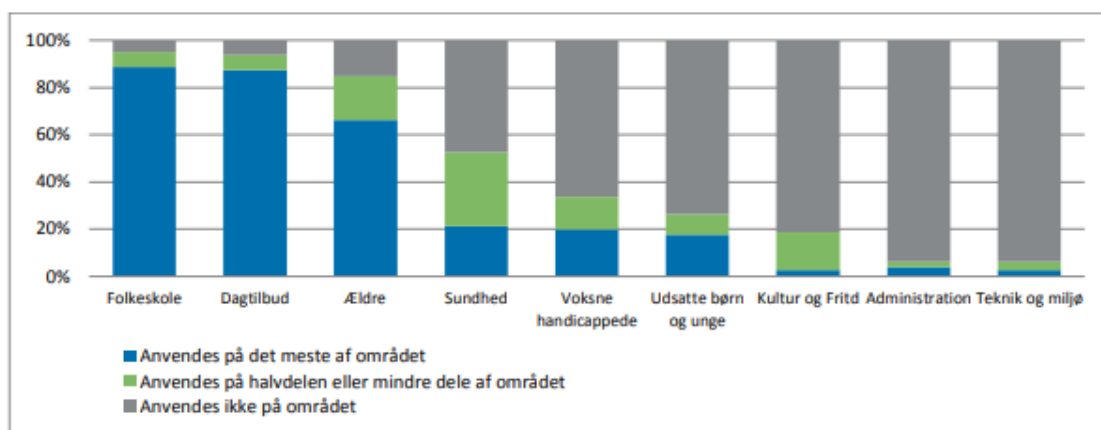
Administrationen anbefaler, at den nuværende models formel holdes uændret på de nuværende bevillingsrammer i demografimodellen. Hvis det besluttes at udvide med flere bevillingsrammer, vil det blive vurderet, hvordan beregningsformlerne bedst understøtter den rette tildeling.

2. Få bevillingsrammer vs mange bevillingsrammer

Budgettildelingen kan reduceres ved at reducere antallet af bevillingsrammer, der medtages i demografimodellen. Ligeledes kan man reducere budgettildelingen ved ikke at medtage hele bevillingsrammen. Det element med størst betydning for det økonomiske omfang af demografimodellerne, er antallet af bevillingsrammer, der indgår.

I forhold til spørgsmålet, om det er muligt at reducere udgifterne til demografimodellen, kan man godt have en model med få bevillingsrammer og mindre økonomisk omfang, men så er man nødt til at finansiere flere områder med budgetbehov ad hoc.

Figur 3. På hvor stor en del af følgende sektorområder blev der i den administrative og/eller den politiske del af budgetlægningen for 2013 anvendt demografimodeller?



n=80

I KORA's analyse af kommunernes demografimodeller fra 2013 kan man se, hvilke områder der typisk demografireguleres:

I Ballerup indgår følgende områder i demografimodellen:

- Folkeskole, specialskole og fritid (BFO)
- Dagtilbud
- Klubtilbud
- Ældre (ekskl. plejehjem)
- Boligstøtte

Følgende områder indgår ikke:

- Sundhed
- Voksne handicappede
- Udsatte børn og unge
- Kultur og Fritid
- Administration
- Teknik og Miljø

Kommunerne Herlev, Glostrup, København og Albertslund har alle følgende områder med i deres demografimodel: Folkeskole, specialskole, fritid og klub, dagtilbud og ældre. Københavns Kommune har også sundhedsområdet samt udsatte børn og unge samt voksne handicappede med. Det er primært på Boligstøtte, at Ballerup Kommune adskiller sig.

Tages én eller flere af ovenstående områder med, vil den automatiske budgetregulering blive større i år med demografisk vækst og ad hoc budgetbehovet vil derfor blive mindre. Omvendt vil en større del af budgettet automatisk blive bundet på serviceområderne.

De mest oplagte områder at demografiregulere ud fra en serviceniveau-bevarende tilgang er de områder, hvor udgifterne i meget høj grad påvirkes af ændringer i antallet af borgere i målgruppen.

På områder, hvor udgifterne i højere grad er påvirket af kommunale beslutninger/ændringer i behov hos målgruppen (uafhængigt af den demografiske udvikling), vil en demografiregulering ikke i samme grad sikre mulighed for at bevare serviceniveauet på rammen eller forudsige budgetbehovet.

Det kan dog alligevel give god mening at demografiregulere disse områder for at finansiere budgetbehovet vedrørende befolkningsudvikling. Et eventuelt yderligere budgetbehov vil så omhandle en ændring af det generelle behov i målgruppen.

1.3 Ballerup Kommunes nuværende demografimodel

I det nedenstående beskrives det, hvordan den nuværende demografimodellen fungerer, og med et eksempel fra dagtilbudsområdet:

- 1) Gennemgang af bevillingsrammer, der herefter opdeles i ydelser
- 2) Definition af målgrupper (aldersgrupper for ydelser)
- 3) Antal borgere der modtager en ydelse (dækningsgrad)
- 4) Opgørelse af budgetdele, der påvirkes af befolkningsudviklingen, til beregning af "demografipris"
- 5) $\text{Budgetbehov pr. år} = \text{Befolkningsudvikling} * \text{dækningsgrad} * \text{demografipris}$

Eksempel – Bevillingsramme 30.50 Dagtilbud til 0- til 5-årige

Ad. 1. Bevillingsrammen er opdelt i syv ydelser:

Tabel 1: Ydelser på 30.50 Dagtilbud til 0- til 5-årige

Ydelse	Målgruppe
Vuggestue	½-2 år
Dagpleje	½-2 år
Privatinstitutioner ½-2 år	½-2 år
Privat Børnepasning ½-2 år	½-2 år
Børnehave	3-5 år
Privatinstitutioner 3-5 år	3-5 år
Privat Børnepasning 3-5 år	3-5 år

Ad. 2. Målgrupperne er veldefinerede i aldersgrupper på dagtilbudsområdet i ½- til 2-årige og 3- til 5-årige.

Ad. 3. Antallet af borgere er det forventede antal indmeldte i de relevante pasningstilbud. Ved at dividere dette tal med populationen (alle borgere), findes en **dækningsgrad** (altså andelen af en målgruppe der modtager en ydelse).

For Vuggestue er der forventeligt 1.478 0- til 2-årige i 2022 hvoraf 1.040 forventes at gå i vuggestue, hvilket giver en **dækningsgrad på 70,4 pct.**

Ad. 4. Budgettet er gennemgået med henblik på at udskille midlertidige projekter og budgetdele, der ikke ændres med befolkningsudviklingen. Dermed findes **demografibudgettet/-prisen**, der anvendes i beregningen af budgetbehovet.

På Vuggestue giver det en **demografipris på 140.342 kr.** pr. barn svarende til 95,7 pct. af enhedsprisen (der er det samlede budget divideret med antallet af børn).

Ad. 5. Endelig er der foretaget en beregning, hvor **befolkningsændringen** i den relevante aldersgruppe er ganget med **dækningsgraden** og **demografiprisen**.

Befolkningsændringen på de ½- til 2-årige fra 2021-2022 er på **56 børn**, der ganges med en **dækningsgrad på 70,4 pct.** og med **demografiprisen på 140.342 kr.** – altså en regulering på **5,5 mio. kr.**

1.4. Forslag til principper for demografiregulering i Ballerup Kommune

Administrationen anbefaler en demografiregulering, der fastholder serviceniveauet i forhold til den demografiske udvikling, fordi det ensarter serviceniveauet og finansierer budgetbehovet.

Administrationen anbefaler, at det fortsat er områder som: Skole, specialskole, fritid og klub, boligstøtte samt ældre der demografireguleres, fordi disse områder har den tætteste sammenhæng til befolkningsudviklingen. Fjernes disse, vil det øge behovet for ad hoc-tildelinger og forventeligt undervurdere budgetbehovet. Desuden svarer det til, hvad de fleste andre kommuner gør.

Administrationen anbefaler også, at der efterreguleres i det år, budgettet vedrører, da det giver den mest præcise tildeling og budgetsikkerhed i forhold til den demografiske udvikling.

Administrationen anbefaler at ensarte områderne, så alle demografiregulerede områder beregnes efter samme formel, da det vurderes, at der kan opnås en tilfredsstillende prognose for budgetbehovet på denne måde og fordi det vil være administrativt mest fordelagtigt og håndterbart. Ensartningen betyder, at ældreområdets demografiberegning beregningsteknisk tilpasses, så det ligner de øvrige områder.

I forlængelse heraf anbefaler administrationen, at der foretages et servicetjek hvert andet år af områder, ydelser, dæknings-/behovsgrader og kompensationsgrader, med politisk afrapportering

For at sikre den optimale styring, anbefales det endeligt, at ressourcefordelingsmodeller og styring tilpasses med henblik på at sikre tæt opfølgning på udvikling i antal borgere og priser på demografiregulerede bevillingsrammer.