



DEMOGRAFIMODELLER



FINANSMINISTERIET
SOCIAL- OG INDENRIGSMINISTERIET
KL

DECEMBER 2015

HVAD ER EN DEMOGRAFIMODEL, OG HVAD KAN DEN BRUGES TIL?

God økonomistyring skal bidrage til at synliggøre og frigøre ressourcer til at prioritere de indsatser, der giver mest værdi for kommunen. Demografimodeller kan bidrage til at give et overblik over de forventede økonomiske konsekvenser af den demografiske udvikling i kommunen. Derudover kan demografimodeller styrke det politiske beslutningsgrundlag, når budgettet skal fordeles, og når der skal foretages økonomiske prioriteringer både på kort og lang sigt.

Fundamentet for demografimodeller er en kobling af økonomi og aktivitet via viden om mængder og priser. Set i et større perspektiv kan viden fra demografimodellerne derfor bidrage til at kvalificere forudsætningerne for budgetteringen og opfølgningen i kommunen. Modellerne kan samtidig give overblik over omkostningsdriverne og skabe grundlaget for en sammenhængende styring på tværs af de organisatoriske niveauer i kommunen.

Beslutningen om, hvorvidt en kommune ønsker at arbejde med demografimodeller, er en politisk beslutning, der træffes i den enkelte kommune. De fleste kommuner arbejder med demografimodeller på et eller flere sektorområder, men der er stor forskel på, hvordan kommunerne har valgt at indrette modellerne, og hvordan modellerne anvendes i den økonomiske styring og til at skabe et politiske råderum.

I det følgende beskrives seks opmærksomhedspunkter, som er relevante at overveje, hvis kommunen har valgt at arbejde med demografimodeller.

Opmærksomhedspunkterne handler om indretningen og anvendelsen af demografimodeller.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Opmærksomhedspunkter om demografimodeller	3
Udformning af demografimodeller	4
Opmærksomhedspunkt 1: Kobling mellem demografi og økonomi	5
Opmærksomhedspunkt 2: Klare og opdaterede forudsætninger om mængder og priser	7
<i>Om mængdeforudsætninger</i>	8
<i>Om prisforudsætninger</i>	10
Anvendelse af demografimodeller i budgetprocessen	12
Opmærksomhedspunkt 3: Politisk stillingtagen til konsekvenserne	13
Opmærksomhedspunkt 4: Formidling af budgetforudsætninger om mængder og priser	15
Opmærksomhedspunkt 5: Vurdering af om der fremadrettet er behov for omprioritering	17
Opmærksomhedspunkt 6: Servicetjek af demografimodellerne	18

Kapitlet er udarbejdet i forbindelse med et pilotforløb om demografimodeller, som blev igangsat i forlængelse af *Aftale om kommunernes økonomi for 2014* mellem regeringen og KL med henblik på at indsamle nuværende erfaringer og udvikle ny viden. Pilotforløbet er foregået i samarbejde med Halsnæs Kommune, Københavns Kommune, Sønderborg Kommune, Vejle Kommune og Aarhus Kommune. På baggrund af pilotforløbet har KL, Social- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet udtaget og sammenfattet en række opmærksomhedspunkter, som fremgår af denne pjece.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER OM DEMOGRAFIMODELLER

Det er kommunalbestyrelsen, som beslutter om kommunen skal arbejde med demografimodeller. Formålet med pilotforløbet er at inspirere til, hvordan kommuner, som arbejder med demografimodeller, kan indrette modellerne og hvordan modellerne kan bidrage til at skabe et økonomisk råderum til politisk prioritering.

På baggrund af pilotforløbet med fem pilotkommuner er der udtaget seks opmærksomhedspunkter, der er relevante at overveje, hvis kommunen arbejder med demografimodeller. Pilotforløbet har fokuseret på dagtilbuds- og ældreområdet, men opmærksomhedspunkterne gælder generelt for udformningen og anvendelsen af demografimodeller.

Opmærksomhedspunkterne uddybes på de følgende sider.

DEFINITION AF EN DEMOGRAFIMODEL

Demografimodeller anvendes til at foretage en teknisk beregning af de økonomiske konsekvenser af en given demografisk udvikling. I demografimodellerne indgår typisk pris- og mængdeforudsætninger, der anvendes til at estimere økonomiske konsekvenser af en given demografisk udvikling på kort og mellemlang sigt.

I estimeringen af de økonomiske konsekvenser indregnes typisk ikke eventuelle konsekvenser af løbende effektiviseringer, omstillinger, justeringer af serviceniveau eller eksterne forhold.

EMNE

UDFORMNING AF DEMOGRAFIMODELLER

For at sikre synlighedsen af et økonomisk råderum er det vigtigt at overveje den præcise udformning af demografimodellerne. Herunder hvilke områder og opgaver, der er omfattet af modellerne, og hvordan modellerne i givet fald skal udformes. Samtidig er det væsentligt at overveje, hvordan demografiberegningerne kan bidrage til at give et overblik over centrale dele af kommunens økonomi. Overblikket understøttes bedst ved at fokusere på konkrete og afgrænsede opgaver samt klare og opdaterede budgetforudsætninger.

ANVENDELSE AF DEMOGRAFIMODELLER I BUDGETPROCESSEN

Det er vigtigt, at der tages klar politisk stilling til, om budgetter og serviceniveauer skal korrigeres som følge af ændret demografi, og hvordan denne korrektion i givet fald skal ske. Det er væsentligt, at denne politiske stillingtagen sker på et grundlag, der er så solidt som muligt. Det betyder også, at de antagelser og forudsætninger, der ligger til grund for demografimodellen og de beregnede konsekvenser, bør forelægges politisk. Derudover er det relevant at tydeliggøre de forventede langsigtede økonomiske konsekvenser af den demografiske udvikling og give modellerne et servicetjek med jævne mellemrum.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER

1.

UDVÆLG OPGAVER MED KLAR
KOBLING TIL DEMOGRAFI

2.

KLARE OG OPDATEREDE
BUDGETFORUDSÆTNINGER OM
MÆNGDER OG PRISER

3.

POLITISK STILLINGTAGEN TIL
KONSEKVENSERNE

4.

FORMIDLING AF
BUDGETFORUDSÆTNINGER OM
MÆNGDER OG PRISER

5.

VURDERING AF OM DER
FREMADRETET ER BEHOV FOR
OMPRIORITERING

6.

SERVICETJEK AF
DEMOGRAFIMODELLERNE

UDFORMNING AF DEMOGRAFIMODELLER



Hvis kommunen vælger at arbejde med demografimodeller, skal der tages stilling til, hvordan modellerne indrettes. Det er væsentligt, at denne stillingtagen sker på et solidt grundlag, da det har betydning for demografimodellernes styringsmæssige værdi.

Det er væsentligt, at demografimodellerne indrettes på en måde, så de bidrager til at styrke beslutningsgrundlaget for politikerne, der har ansvaret for at fordele budgetmidlerne og fastsætte serviceniveauet i kommunen. Demografimodellerne er at betragte som en teknisk beregning, der kan understøtte den politiske prioritering ved at synliggøre udvalgte omkostningsstrukturer og konsekvenserne af visse demografiske udviklingstendenser. Det er vigtigt ikke at betragte demografimodellens beregninger som et facit, men som et kvalificeret skøn, der kan anvendes i forbindelse med budgetprocessen.

Ved indretningen af demografimodeller er det blandt andet relevant at tage stilling til:

- Hvilke opgaver omfattes af modellerne?
- Hvordan fastsættes forudsætninger om mængder og priser for de omfattede opgaver?
- Hvordan spiller demografimodellerne sammen med kommunalbestyrelsens ønske om at skabe økonomisk råderum?

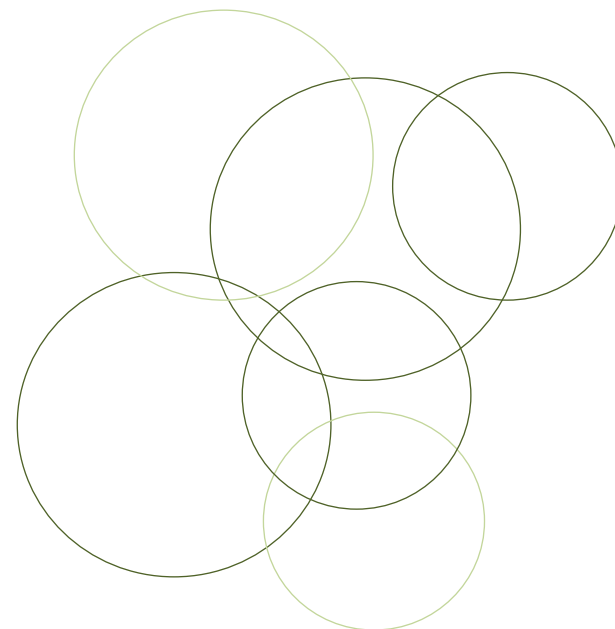
På de næste sider beskrives følgende opmærksomhedspunkter:

1.

**UDVÆLG OPGAVER MED KLAR
KOBLING TIL DEMOGRAFI**

2.

**KLARE OG OPDATEREDE
BUDGETFORUDSÆTNINGER OM
MÆNGDER OG PRISER**



OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 1:

UDVÆLG OPGAVER MED KLAR KOBLING TIL DEMOGRAFI

1

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

Det er kun relevant at anvende demografimodeller på områder, hvor der er en klar kobling mellem demografi og økonomi

Første skridt i udarbejdelsen af en demografimodel er at afgrænse, hvilke opgaver der medtages i modellerne.

Det er væsentligt at tage udgangspunkt i de opgaver, som vurderes at være afhængige af den demografiske udvikling inden for et givent budgetområde. Konkrete og afgrænsede opgaver, som tilbydes eller visiteres til veldefinerede målgrupper, er et godt udgangspunkt. Det kan eksempelvis være pasning af børn i vuggestuealderen.

Ved at tage udgangspunkt i konkrete og afgrænsede opgaver kan demografimodellerne medvirke til at systematisere viden om opgaverne og give overblik over nogle af kommunens væsentlige omkostningsdrivere. Samtidig kan beregningerne give indikationer på eventuelle behov for at ændre prioriteringer enten inden for det enkelte fagområde eller på tværs af fagområderne. Dette er nærmere behandlet i opmærksomhedspunkt 5.

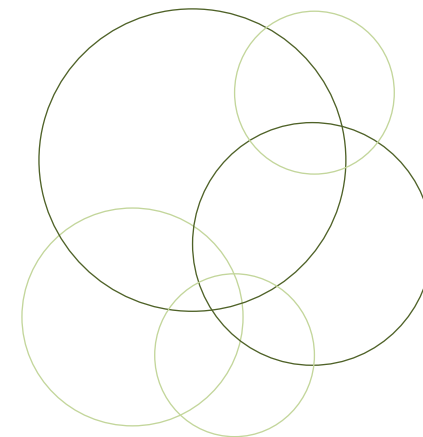
Når opgaverne er udvalgt, er det relevant at være opmærksom på løbende at tage stilling til pris- og mængdeforudsætningerne, da forudsætninger typisk ændres over tid. Eksempelvis oplever mange kommuner faldende enhedsomkostninger på ældreområdet som følge af rehabiliteringsindsatsen. Dette uddybes i opmærksomhedspunkt 2.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at sammenhængen mellem den demografiske udvikling og udgifterne kun sjældent er helt entydig. Eksempelvis vil der på mange områder være faldende marginalomkostninger, forskellige muligheder for kapacitetstilpasning mv.

Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, om sammenkædningen af demografi og udgifter, der ligger til grund for demografimodellen, understøtter kommunalbestyrelsens muligheder for at prioritere og tilrettelægge kommunens samlede økonomi. Det gælder uanset hvilken retning demografien bevæger sig i.

I forlængelse af dette, er det ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt, at alle budgetområdets opgaver er omfattet af en demografimodel. Dels fordi ikke alle opgaver på et budgetområde er afhængige af den demografiske udvikling - det gælder eksempelvis udgifter til fælles administration. Dels fordi det risikerer at gøre modellerne administrativt tunge, hvis der skal udføres beregninger for mange forskellige opgaver.

Derudover er der en risiko for, at demografimodeller, som dækker for mange opgaver, skaber en forventning om en given fordeling af kommunens budgetmidler. Det kan læse budgetmidlerne og mindske det økonomiske og politiske råderum.



LÆS MERE

På næste side er der to eksempler på udvælgelse af opgaver til demografimodeller på to forskellige sektorområder.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 1:

UDVÆLGELSE AF AFGRÆNSEDE OPGAVER - EKSEMPLER

1

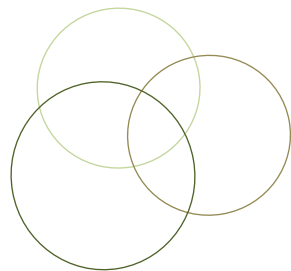
Nedenfor gives eksempler på udvælgelse af opgaver på to forskellige fagområder. Eksemplerne viser, at omfanget af modellen afhænger af områdets karakteristika. Fælles for områderne er, at modellen omfatter afgrænsede opgaver, som kommunen vurderer afhænger af demografien.

SØNDERBORG KOMMUNE: DAGTILBUDSOMRÅDET

I Sønderborg Kommune omfatter demografimodellen på dagtilbudsområdet fire opgaver:

- Pasning af børn i dagpleje
- Pasning af børn i vuggestue
- Pasning af børn i børnehave
- Pasning af smågruppebørn i børnehave

Opgaverne fylder ca. 92 pct. af dagtilbudsområdets budget. De valgte områder er kendetegnet ved, at der er en tæt kobling mellem den demografiske udvikling og behovet for pasningstilbud. Oplysningerne i modellen anvendes i budgetteringen af rammerne for institutionerne på dagtilbudsområdet. Derved bidrager modellen også til at give et overblik over, hvilke opgaver der driver omkostningerne på dagtilbudsområdet.



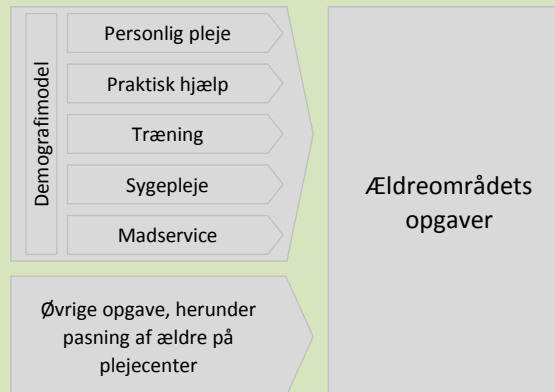
VEJLE KOMMUNE: ÆLDREOMRÅDET

På ældreområdet udløser en ændret demografisk sammensætning ikke automatisk et konkret ressourcetræk. Her afhænger ressourcetrækket i højere grad af det politisk besluttede serviceniveau i kommunen og den enkelte ældres funktionsniveau.

Dette afspejles i demografimodellen på ældreområdet i Vejle Kommune, hvor modellen omfatter fem afgrænsede opgaver vedrørende de 65+ årige:

- Personlig pleje
- Praktisk hjælp
- Træning
- Sygepleje
- Madservice

Opgaverne fylder ca. 60 pct. af områdets budget. Modellen omfatter dermed ikke samtlige opgaver på ældreområdet. Eksempelvis er pasning af ældre på plejecentre ikke medtaget ud fra en vurdering af, at der ikke er en direkte kobling mellem antallet af ældre og behovet for pladser på plejecentre.



KLARE OG OPDATEREDE FORUDSÆTNINGER OM MÆNGDER OG PRISER



OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

Klare og opdaterede forudsætninger om mængder og priser medvirker til at gøre demografimodellerne mere robuste

For hver af de opgaver, som kommunen vælger, at demografimodellerne omfatter, fastlægges forudsætninger for mængder og priser. Forudsætningerne anvendes til beregningen af de økonomiske konsekvenser ved den forventede demografiske udvikling i de kommende år. Modellerne anvendes typisk til at estimere de økonomiske konsekvenser for alle fire år i budgetperioden.

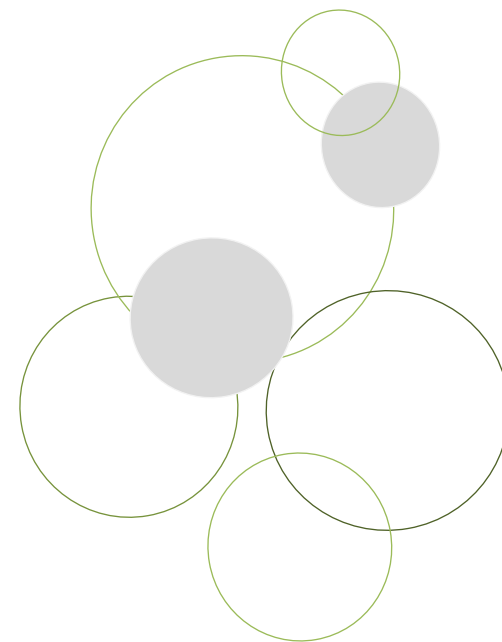
Det er væsentligt at overveje, hvordan såvel mængdeforudsætninger som prisforudsætninger estimeres for hver opgave, så det er tydeligt, hvad konsekvensen af den valgte fremgangsmåde er. Desto mere forudsætningerne kvalificeres, desto mere robuste og anvendelige er demografiberegningerne i budgetprocessen.

Det styrker demografiberegningernes anvendelighed, at forudsætningerne er baseret på opdateret viden, så forudsætningerne i videst muligt omfang afspejler den aktuelle situation, og understøtter et solidt grundlag for den politiske beslutning om fordeling af budgettet. Hvis forudsætningerne ikke er opdaterede, er der således risiko for, at demografiberegningerne ikke afspejler det forudsatte.

Det er relevant at være opmærksom på, at det kan have betydning for demografiberegningernes robusthed, hvis der anvendes data, som ikke er opdateret. Eksempelvis kan en kommune opleve faldende enhedspriser på ældreområdet som følge af sund aldring eller en særlig rehabiliteringsindsats. Hvis ikke den faldende pris afspejles i demografimodellen, er der risiko for, at beregningen er for generøs. Et andet opmærksomhedspunkt er, at demografiudviklingen kan afvige fra det fremskrevne, fx som følge af ændrede til- og fraflytningsmønstre. Det vil derfor typisk være nødvendigt at kvalitetssikre prognoserne ved inddragelse af øvrig viden.

Klarhed over hvordan forudsætningerne er fastlagt, og hvad der er indeholdt i forudsætningerne, er ligeledes relevant. En sådan klarhed giver et godt udgangspunkt for at forstå, hvad demografiberegningerne dækker over, samt hvad de kan anvendes til, og hvad de ikke kan anvendes til.

På de næste sider uddybes opmærksomhedspunktet om budgetforudsætninger, og der gives eksempler på arbejdet med klare og opdaterede budgetforudsætninger om henholdsvis mængder og priser.



OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 2:

OM MÆNGDEFORUDSÆTNINGER



Mængdeforudsætningerne anvendes til at vurdere, om behovet for antallet af opgaver, som er omfattet er demografimodellerne, forventes at stige eller falde i budgetperioden.

Udgangspunktet for en demografimodels mængdeforudsætninger er typisk en befolkningsprognose. Befolkningsprognosen kan fx opgøre det forventede antal børn i alderen fra 3 til 6 år i de kommende år og dermed give et bud på, hvor mange børn der er i målgruppen for en institutionsplads til den pågældende aldersgruppe.

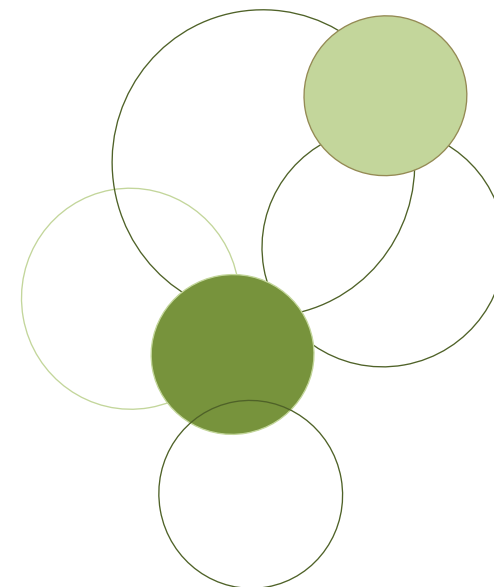
Det er dog sjældent en tilstrækkelig budgetforudsætning at opgøre antallet af borgere i en given aldersgruppe, da det typisk ikke er alle i målgruppen, der vil benytte sig af – eller visiteres til – en given kommunal service. Det er derfor væsentligt at kvalificere mængdeforudsætningerne yderligere. Kvalificering kan med fordel ske i dialog med de faglige områder. Det kan for eksempel være drøftelse af, hvilken betydning omlægning af indsatser forventes at have for efterspørgslen. En anden mulighed er at inddrage supplerende statistiske oplysninger. Det kan eksempelvis være viden om forventede til- og fraflyttemønstre eller lignende.

Beregning af dækningsgrader kan være en god metode til at kvalificere mængdeforudsætningerne yderligere. Dækningsgraden udtrykker efterspørgselsprocenten efter de kommunale opgaver, og kan for eksempel anvendes til at kvalificere skønnet over, hvor mange procent af borgerne over 65 år der forventes at modtage praktisk hjælp i hjemmet.

Hvis det vurderes, at dækningsgraden for den enkelte opgave varierer markant inden for målgruppen, kan det være relevant at opdele mængderne i forskellige alderskategorier. Det kan eksempelvis være tilfældet på ældreområdet, hvor 85+ årige typisk er visiteret til mere praktisk hjælp i hjemmet end 65-69-årige.

Nogle kommuner anvender ligeledes mængdeforudsætningerne til at regulere forvaltningernes budgetrammer i løbet af budgetåret eller ved afslutningen af budgetåret. Derved korrigeres for eventuelle større forskelle mellem det forventede og det realiserede antal borgere, der har benyttet sig af eller er blevet visiteret til en given kommunal service. Det kan fx være antal indskrevne børn i vuggestuer og børnehaver.

Mængdeforudsætningerne udtrykker det forventede antal af borgere, der forventes at benytte sig af et givent kommunalt tilbud. Det kan fx være antal børnehavepladser eller antal 85+ årige, der modtager praktisk hjælp i hjemmet.



LÆS MERE

På næste side er der to eksempler på metoder til kvalificering af mængdeforudsætningerne.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 2:

OM MÆNGDEFORUDSÆTNINGER - EKSEMPLER

Nedenfor gives eksempler på to metoder til kvalificering af mængdeforudsætningerne, som ligger til grund for demografiberegningerne. Den ene kommune anvender dækningsgrader. Den anden kommune anvender alderskategorier, så mængdeforudsætningerne afspejler det varierende plejebehov inden for målgruppen.

AARHUS KOMMUNE: DAGTILBUDSOMRÅDET

På dagtilbudsområdet anvender Aarhus Kommune dækningsgrader til blandt andet at kvalificere mængdeforudsætningerne om antal forventede vuggestue-, dagpleje- og børnehavepladser. Dækningsgraden udtrykker efterspørgselsprocenten, det vil sige andelen af brugere i målgruppen, der forventes at benytte sig af tilbuddet om en pasningsplads.

Dækningsgraden fastsættes på baggrund af den historiske efterspørgselsprocent samt i dialog med magistratsafdelingerne om, hvorvidt efterspørgslen forventes at ændre sig i det kommende budgetår.

De kvalificerede mængdeforudsætninger fremkommer ved at gange antallet af børn i målgruppen med dækningsgraden. De kvalificerede mængdeforudsætninger indgår i demografiberegningerne og anvendes til at tilpasse kapaciteten på dagtilbudsområdet.

HALSNÆS KOMMUNE: ÆLDREOMRÅDET

Halsnæs Kommune kvalificerer mængdeforudsætningerne på ældreområdet ud fra forventningen om, at plejebehovet stiger med alderen. I demografimodellen er de ældre borgere derfor inddelt i aldersintervaller af fem år: 60-64-årige, 65-69-årige, 70-74-årige osv. Ældre over 90 år er samlet i en 90+ kategori, da variationen i plejebehov for borgere over 90 år vurderes at være begrænset.

Inddelingen i alderskategorier bidrager til at nuancere mængdeforudsætningerne inden for de tre områder, der er omfattet af demografimodellen på ældreområdet: fritvalgsområdet, hjemmesygepleje og hjælpemiddelområdet.

Alderskategorierne for hvert af de tre områder kombineres efterfølgende med prisforudsætningerne, som afspejler, at plejebehovet stiger med alderen. Således er eksempelvis enhedsprisen for hjemmesygepleje til 80-84-årige højere end enhedsprisen for 65-69-årige.

Anvendelsen af alderskategorier styrker Halsnæs Kommunes mulighed for at vurdere de økonomiske konsekvenser af den forventede udvikling i befolkningssammensætningen, idet demografimodellen afspejler, at en stigning i antallet af 90+ årige forventes at have en større økonomisk konsekvens end en stigning i antallet af 65-69-årige.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 2:

OM PRISFORUDSÆTNINGER

Prisforudsætningerne anvendes til at estimere udgiften ved at levere ét styk mere af en given opgave. Eksempelvis en ekstra vuggestueplads.

I praksis er prisforudsætningerne typisk baseret på et historisk estimat af enhedsprisen, som årligt fremskrives med den forventede pris- og lønudvikling. Denne fremgangsmåde indebærer ikke en aktiv vurdering af, hvad den fremtidige opgaveløsning forventes at koste.

Prisforudsætningerne kan i stedet med fordel kvalificeres årligt i dialog med fagforvaltningerne. Det giver et fælles afsæt og viden om, hvad der ligger til grund for prisudviklingen og understøtter at prisberegningen eksempelvis tager højde for marginalomkostninger, omlægning af indsatser, særlige initiativer, effektivisering af driften mv.

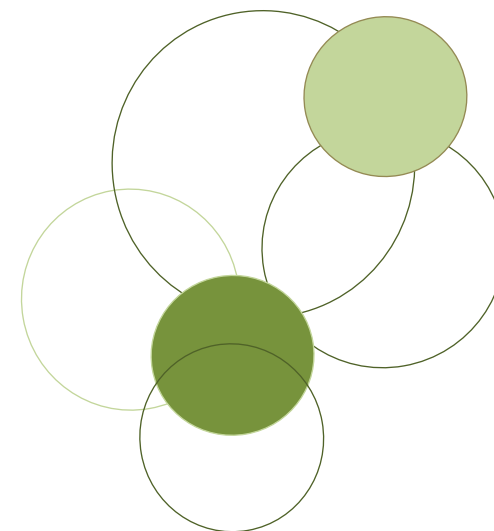
Ved udarbejdelsen af prisforudsætningerne er det relevant at være opmærksom på, at budgettildelingen risikerer at blive for stor, hvis der alene anvendes en gennemsnitlig enhedspris. Dette skyldes, at der typisk vil være stordriftsfordele ved at udvide omfanget af opgaver, som kommunen allerede løser. Eksempelvis koster det ikke fuld pris at tilbyde én institutionsplads ekstra, når daginstitutionen allerede er etableret i driften.

Det kan derfor overvejes at nuancere enhedspriserne yderligere ved systematisk at indbygge viden om faldende marginaludgifter og stordriftsfordele i modellerne. Det kan eksempelvis gøres ved at anvende en korrektionsfaktor, som afspejler, at udgiften til den sidst tilkomne/afgående borger er mindre end den gennemsnitlige udgift. Kommunen kan eksempelvis anvende kompensationsgrader i demografimodellerne, så modellerne ikke udmønter den gennemsnitlige pris, men derimod en nærmere fastsat procentdel af prisen, jf. eksemplet på næste side.



2

Prisforudsætningerne udtrykker den forventede gennemsnitlige pris pr. ekstra borger, der modtager et givent kommunalt tilbud. Det kan eksempelvis være prisen for pasning af ét barn i dagpleje eller prisen for hjemmepleje af én 65+ årig.



LÆS MERE

På næste side er der et eksempel på anvendelse af en korrektionsfaktor i beregningen af enhedspriser.

Eksemplet nedenfor viser, hvordan Københavns Kommuner årligt beregner enhedspriser og kvalificerer prisforudsætningerne ved hjælp af en korrektionsfaktor, der afspejler stordriftsfordelene i driften.

KØBENHAVNS KOMMUNE: METODE TIL KVALIFICERING AF PRISFORUDSÆTNINGER

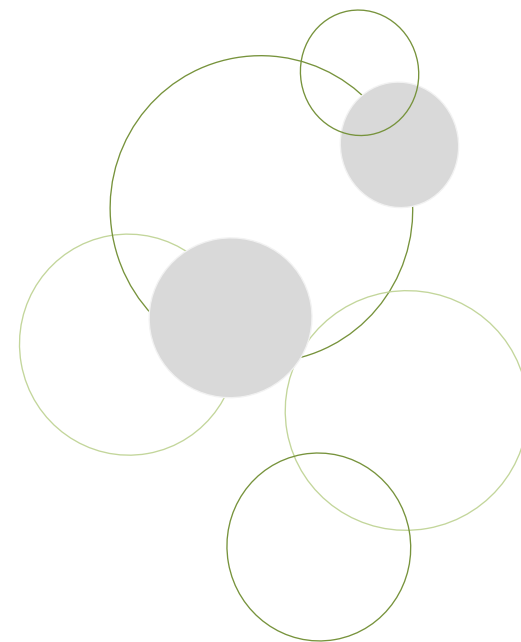
Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune har besluttet, at der skal være transparens i omkostninger pr. bruger for kommunens serviceydelser. I forlængelse af dette er der fastsat en række principper for beregningen af enhedspriser, som sikrer, at prisforudsætningerne der indgår i demografiberegningen, beregnes på et ensartet grundlag.

Hvert år beregnes, hvad enhedsprisen pr. bruger af den enkelte aktivitet forventes at være i det kommende budgetår. Priserne afspejler den fulde decentrale udgift, det vil sige løn, husleje, el/varme og lignede. Enhedspriserne fremgår af et enhedspriskatalog, som offentliggøres samtidig med det vedtagne budget. Af kataloget fremgår eksempelvis forventet pris for én børnehaveplads og prisen for én modtager af hjemmepleje og sygepleje.

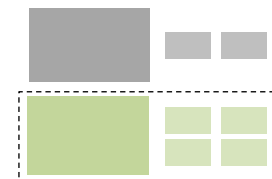
Det er ikke den fulde enhedspris, som indgår i demografiberegningen. Prisforudsætningen udgøres derimod af en marginalpris, som afspejler, at det typisk ikke koster fuld pris at levere én ydelse mere.

Marginalprisen fremkommer ved at gange enhedsprisen med en korrektionsfaktor, i Københavns Kommune kaldet kompensationsgrad. Kompensationsgraden anvendes til at vurdere, hvad det koster at levere én ekstra ydelse. Der fastsættes én kompensationsgrad pr. ydelse i demografimodellen. Ved fastsættelsen ses på de udgiftstyper, der indgår i prisen. Desto mere direkte udgifterne er relateret til ydelsen, desto højere bliver kompensationsgraden. Således er kompensationsgraden for løn som udgangspunkt højere end kompensationsgraden for husleje og varme.

I Københavns Kommune ligger den samlede kompensationsgrad pr. ydelse typisk mellem 75 pct. og 100 pct. Det betyder, at prisen, som indgår i demografiberegningen, kan udgøre ned til 75 pct. af den gennemsnitlige pris ved at levere ydelsen.



ANVENDELSE AF DEMOGRAFIMODELLER I BUDGETPROCESSEN



Når demografimodellerne er indrettet, skal der tages stilling til, hvordan modellerne anvendes i den økonomiske og politiske styring, herunder i selve budgetprocessen. En af de centrale overvejelser er, hvordan demografimodellerne kan bidrage til at skabe et økonomisk råderum til politisk prioritering. I forlængelse af dette er det ligeledes relevant at overveje, hvordan demografimodellens præmisser formidles klart, og hvordan kvaliteten af modellerne sikres.

Ved anvendelsen af en demografimodel er det relevant at overveje fire overordnede emner:

- Hvordan modellerne understøtter de tværgående politiske prioriteringer i budgetprocessen.
- Hvordan budgetforudsætningerne om mængder og priser formidles.
- Vurdering af, om der fremadrettet er behov for omprioriteringer.
- Om modellerne er up-to-date eller om de trænger til et servicetjek.

På de næste sider beskrives følgende opmærksomhedspunkter:

3.

**POLITISK STILLINGTAGEN TIL
KONSEKVENSERNE**

4.

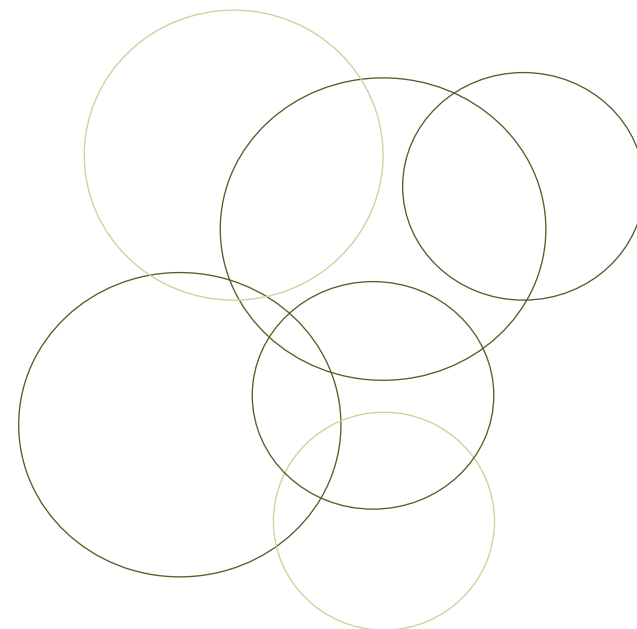
**FORMIDLING AF
BUDGETFORUDSÆTNINGER OM
MÆNGDER OG PRISER**

5.

**VURDERING AF OM DER
FREMADRETTET ER BEHOV FOR
OMPRIORITERING**

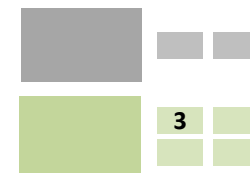
6.

**SERVICETJEK AF
DEMOGRAFIMODELLERNE**



OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 3:

POLITISK STILLINGTAGEN TIL KONSEKVENSERNE



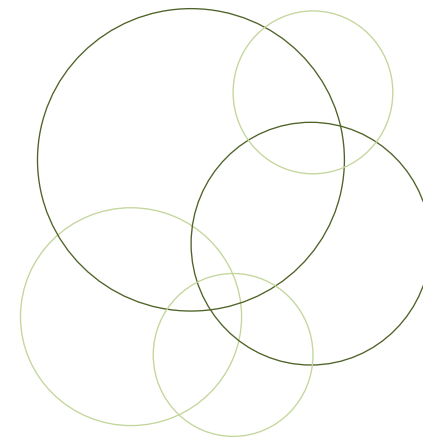
OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

Det er vigtigt, at prioritering og fordeling af budgetmidler som følge af demografi baseres på en politisk stillingtagen

Det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om fordelingen af budgetmidlerne og fastlægger serviceniveauet i kommunen.

Afhængig af den demografiske udvikling kan demografiberegningerne estimere en omfordeling af budgetmidler mellem budgetområderne og lægge beslag på flere budgetmidler end året før. En sådan prioritering og vurdering af, i hvilket omfang demografiberegningerne skal indarbejdes i det endelige budget, skal være baseret på en politisk stillingtagen.

Det er derfor vigtigt, at demografiberegningerne ikke betragtes som et facit. De skal betragtes som et grundlag for en politisk drøftelse af de økonomiske prioriteringer i kommunen, og i forlængelse heraf også understøtte drøftelser om behov for – eller ønsker om – justeringer i serviceniveauet.



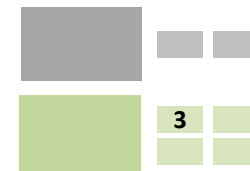
LÆS MERE

På næste side er der to eksempler på, hvordan budgetprocessen kan tilrettelægges, så den understøtter en politisk stillingtagen til konsekvenserne af demografiberegningerne.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 3:

POLITISK STILLINGTAGEN TIL KONSEKVENSERNE

- EKSEMPLER



Eksemplerne viser, hvordan demografiberegningerne indgår i budgetprocessen i to kommuner, så konsekvenserne af beregningen synliggøres og understøttes, at det politiske niveau tager stilling til konsekvenserne af demografimodellen.

VEJLE KOMMUNE

I forbindelse med budgetprocessen gennemfører Vejle Kommune demografiberegninger, som illustrerer de økonomiske konsekvenser af de demografiske ændringer i budgetperioden for hvert udvalgsområde.

Demografiberegningerne lægges dog ikke ind i det teknisk-administrative budgetforslag.

Økonomiudvalget og byrådet modtager derimod demografiberegningerne til orientering i forbindelse med budgetprocessen. Formålet med beregningerne er dels at synliggøre et muligt behov for omprioriteringer på de enkelte udvalgsområder som følge af demografiske betingede merudgifter. Dels at synliggøre om nogle udvalgsområder vurderes at have et potentielt økonomisk råderum som følge af eksempelvis faldende børnetal.

Udgangspunktet i Vejle Kommune er, at fagudvalgene er ansvarlige for at eventuelle ændringer i serviceområdernes økonomi, som følge af ændringer i befolkningssammensætningen, løses inden for udvalgenes eksisterende driftsrammer. Demografiberegningerne skal understøtte fagudvalgenes prioriteringsdrøftelser.

AARHUS KOMMUNE

I forbindelse med budgetprocessen tager byrådet i Århus Kommune eksplicit stilling til, om de økonomiske konsekvenser af demografiberegningerne skal indarbejdes i magistratsafdelingernes budgetter.

Byrådets drøftelser om en eventuel korrektion af budgettet som følge af demografi tager udgangspunkt i et budgetforslag, som beskriver det økonomiske råderum og de økonomiske nøgletal for kommunen samlet set i to forskellige situationer:

- Den økonomiske situation, hvis budgetterne ikke korrigeres for demografi
- Den økonomiske situation, hvis demografiberegningerne indarbejdes i budgettet

Byrådet informeres samtidig om demografiberegningerne for de enkelte magistratsafdelinger.

Fremgangsmåden tydeliggør dels, hvordan det økonomiske råderum og magistratsafdelingernes budgetter påvirkes af en eventuel demografiregulering. Dels understøtter fremgangsmåden, at en eventuel korrektion af budgetterne, som følge af demografi, er baseret på en eksplicit politisk stillingtagen.

Nedenfor er vist uddrag fra budgetforslaget for 2015-2018, hvor der er opgjort nøgletal henholdsvis med og uden demografimodeller.

Uddrag fra budgetforslag 2015-2018 i Århus Kommune:
Nøgletal i budgetperioden MED og UDEN demografimodeller (mio. kr./løbende priser)

	B2015 (UDEN DEMOGRAFI)	B2015 (MED DEMOGRAFI)	BO2016 (UDEN DEMOGRAFI)	BO2016 (MED DEMOGRAFI)
Overskud på skattefinansierede driftsområder	367	314	780	646
Resultat skattefinansierede områder i alt	-505	-557	795	660
Finansiel egenkapital	-3694	-3746	-2900	-3086

FORMIDLING AF BUDGETFORUDSÆTNINGER OM MÆNGDER OG PRISER



OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

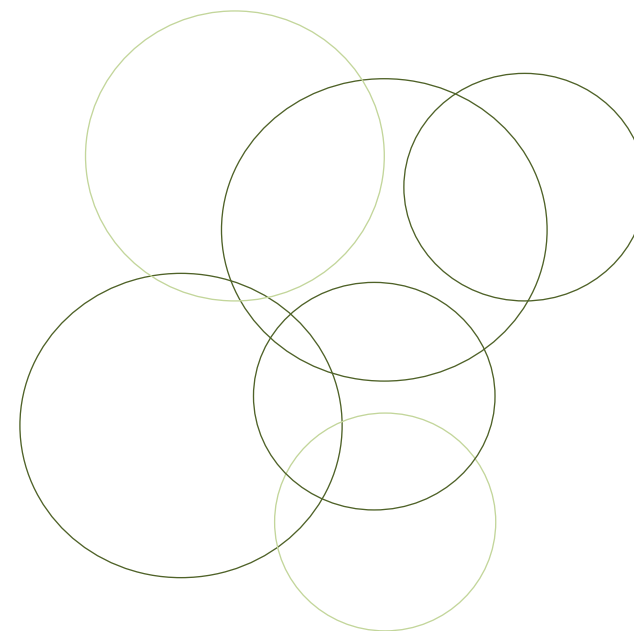
Budgetforudsætninger om mængder og priser skal formidles klart til det politiske niveau

Det er relevant at overveje, hvordan de væsentligste budgetforudsætninger for demografiberegningen gøres tilgængelige og præsenteres for politikerne, så de kan anvendes som en del af beslutningsgrundlaget i budgetprocessen.

Formidling af budgetforudsætningerne om mængder og priser kan bidrage til at give overblik over grundlaget for demografiberegningen og i forlængelse heraf en bedre indsigt i de estimerede konsekvenser for det økonomiske råderum og serviceniveauet. Dette overblik er relevant for såvel de politiske beslutningstagere som for administrationen. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at en demografimodel er en ”teknisk konstruktion” baseret på en række antagelser og forudsætninger, der altid kan være emne for diskussioner.

Det kan overvejes at tydeliggøre konsekvenserne af demografiberegningen ved, at budgetforslaget beskriver den samlede budgettildeling for hvert område som følge af demografi. En sådan tydeliggørelse kan ske ved at beskrive de forudsætninger, der er anvendt i årets budget. Det skaber klarhed for de politiske beslutningstagere om, hvordan demografimodellerne påvirker budgettet. I dag beskrives typisk kun, hvor meget udvalgsbudgetterne korrigeres i forhold til budgetforslaget fra året før, dvs. kun den marginale ændring i budgettet i forhold til demografiberegningen året før.

Samtidig er det vigtigt at sikre, at demografimodellen ikke reelt fastlåser de enkelte områders budgetter år efter år, jf. de øvrige opmærksomhedspunkter, men i stedet medvirker til at skabe et økonomisk råderum til politisk prioritering. Demografimodellen skal altså tænkes som et redskab, der hjælper med at skabe overblik, men bestemt ikke en facitliste for, hvordan de enkelte områders budgetter skal se ud – den beslutning er i sagens natur politisk.



LÆS MERE

På næste side er to eksempler på, hvordan budgetforudsætningerne kan formidles klart til de politiske beslutningstagere.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 4:

FORMIDLING AF BUDGETFORUDSÆTNINGER OM MÆNGDER OG PRISER - EKSEMPLER



Eksemplerne illustrerer, hvordan to kommuner arbejder med at synliggøre forudsætningerne for demografiberegningerne og udvalgsbudgetterne for de politiske beslutningstagere. Begge kommuner formidler de væsentligste forudsætninger for sektorområdet, hvilket bidrager til at give indblik i de enkelte områder, uden at det bliver for detaljeret.

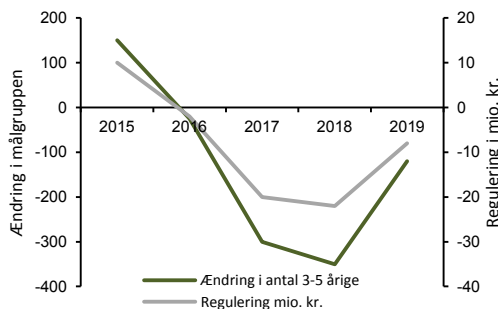
KØBENHAVNS KOMMUNE

Forud for budgetprocessen udarbejdes en særskilt demografiindstilling til økonomiudvalget og borgerrepræsentationen. Indstillingen beskriver udviklingen i de væsentligste mængdeforudsætninger for hvert udvalgsområde i budgetperioden og forslag til regulering af budgetter som følge af udviklingen. For eksempel vises for børn- og ungeområdet udviklingen i antal 3-5 årige samt tilhørende forslag til regulering af budget i en figur, hvilket bidrager til at give overblik over mængder og afledt økonomi på én gang.

Prisforudsætningerne fremgår af et enhedspriskatalog, som behandles samtidig med budgetforslaget. Kataloget viser på aktivitetsniveau de forventede mængder og priser. Af kataloget fremgår dels forventet pris i det kommende budgetår samt realiseret pris i det forgangne år.

Nedenfor er vist, hvordan Københavns Kommune formidler mængdeforudsætningerne og prisforudsætninger for én af aktiviteterne på dagtilbudsområdet.

Uddrag fra demografiindstilling 2014 i Kbh. Kommune:
Udvikling i antal 3-5 årige og økonomisk regulering med udgangspunkt i 2014



Uddrag fra enhedspriskataloget 2015 i Københavns Kommune:
Aktivitetsforudsætninger på børn- og ungeområdet

Aktivitet	Budget 2015 (kr.)	Regnskab 2014 (kr.)	Antal i 2015
Børnehave (pris pr. barn)	79.344	81.297	18.365

VEJLE KOMMUNE

I forbindelse med budgetprocessen udarbejdes for hvert udvalg en kort beskrivelse af de politiske mål, kerneopgaver og budgetforudsætninger, der ligger til grund for hvert udvalgs budget. Eksempelvis fremgår, hvor meget de enkelte opgaveområder trækker af udvalgets samlede driftsudgifter, og der redegøres for mængde- og prisforudsætningerne for de væsentligste aktiviteter. Beskrivelserne fokuserer på de primære aktiviteter og informationen formidles via overskuelige tabeller.

Beskrivelserne indgår som bilag til det teknisk-administrative budgetforslag, og bidrager dermed til at give overblik over de væsentligste opgaver på de enkelte udvalgsområder og give indsigt i udgiftsdriverne fordelt på mængder og priser.

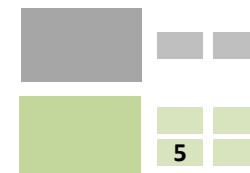
Nedenfor er vist, hvordan Vejle Kommune formidler mængde- og prisforudsætningerne for tre af aktiviteterne på ældreområdet.

Uddrag fra budgetforslag 2015-2018 i Vejle Kommune:
Aktivitetsforudsætninger på ældreområdet

Aktivitet	Pris (kr.)	Mængde	I alt (kr.)
Personlig pleje hverdage (time)	431	210.508	90.728.948
Personlig pleje øvrig tid (time)	520	81.636	42.450.720
Praktisk bistand	329	68.013	22.376.277

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 5:

VURDERING AF OM DER FREMADRETTET ER BEHOV FOR OMPRIORITERING



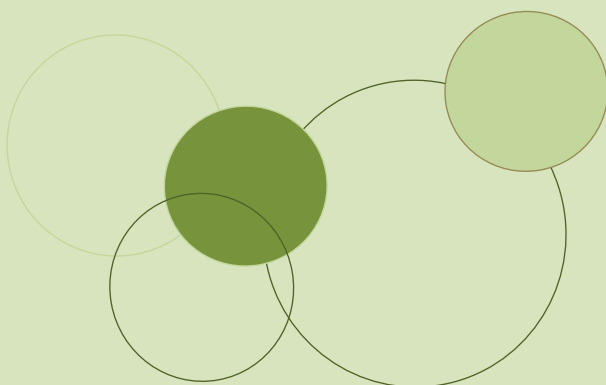
OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

Anvend demografimodellerne til at illustrere, om der fremadrettet er behov for omprioritering

Det er altid vigtigt løbende at overveje, om kommunen forventes at have væsentlige økonomiske udfordringer som følge af den demografiske udvikling.

Demografimodellernes beregninger kan understøtte den løbende vurdering af, om der er behov for omprioriteringer, når der fx kigges fire år frem. Fremskrivninger skal fremlægges med de antagelser og forbehold, der ligger til grund for dem. Derved får de politiske beslutningstagere et solidt grundlag for at reagere og udvise rettidig omhu, hvis beregningerne viser, at der er behov for effektiviseringer eller omprioriteringer for at kunne fastholde det nuværende serviceniveau.

Demografimodellerne kan derved bidrage til at sikre glidende overgange mellem eventuelle ændringer i udgifts- eller serviceniveauer.



Eksemplet beskriver en kommune, der har besluttet at gennemføre effektiviseringer på ældreområdet. Baggrunden for beslutningen var en fremskrivning af demografimodellen, der viste, at stigningen i andelen af ældre borgere ville lægge stort pres på kommunens udgiftsniveau.

ESBJERG KOMMUNE

Andelen af ældre borgere er stigende i Esbjerg Kommune. I 2013 viste en fremskrivning af demografimodellen på ældreområdet at udgifterne på ældreområdet ville stige med flere hundrede millioner kr. over de næste 15 år, hvis opgavetilrettelæggelsen og borgernes plejebæbehov forblev uændret.

I forlængelse af dette besluttede byrådet at undersøge mulighederne for at effektivisere opgaveløsningen på ældreområdet. Formålet var at mindske ressourcetrækket forbundet med den stigende andel af ældre i kommunen, så vidt muligt uden at ændre serviceniveauet.

I 2014 besluttede byrådet et paradigmeskift på ældreområdet og en ændring af demografimodellen. Således har Esbjerg Kommune fremadrettet stadig større fokus på forebyggelse og rehabilitering. Samtidig samles eksempelvis plejeboliger i større centre. Som konsekvens af denne effektivisering ændres demografimodellen, så modellen i 2015 udmønter 10 pct. mindre pr. ældre og 20 pct. mindre pr. ældre i de efterfølgende år.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 6:

SERVICETJEK AF DEMOGRAFIMODELLERNE



OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

Giv løbende demografimodellerne et servicetjek

Kommunens opgaveportefølje udvikles løbende og indsatser omlægges. Borgernes behov udvikler sig også hele tiden. Disse udfordringer skal tilgodeses inden for kommunens begrænsede økonomiske rammer.

Det kræver, at demografimodellerne løbende tilpasses, så de afspejler kommunens aktuelle behov og udfordringer. At demografimodellerne lever op til behov og udfordringer betyder både at sikre, at de fortsat omfatter de relevante opgaver, og at mekanismerne i modellerne fortsat understøtter den politiske styring bedst muligt og skaber råderum til politiske prioriteringer.

Det er derfor relevant at overveje behovet for at give demografimodellerne et servicetjek med jævne mellemrum. Formålet med et servicetjek er at øge sandsynligheden for, at modellerne giver de politiske beslutningstagere det rette overblik og indblik i økonomiske konsekvenser af udvikling i demografi.

I forbindelse med et servicetjek kan det også være relevant at undersøge, om sammenhængen mellem demografi og økonomi fortsat er den samme, eller om der er faldende marginaludgifter, stordriftsfordele eller andre muligheder for optimering af driften, der taler for en justering af forudsætningerne i modellen. I så fald vil det være hensigtsmæssigt at indarbejde sådanne ændringer i modellerne.

Eksemplet beskriver en kommune, der har valgt at revidere demografimodellen på ældreområdet, så den afspejler sund aldring.

HALSNÆS KOMMUNE

Halsnæs Kommune reviderede i 2014 demografimodellen på ældreområdet, så modellen fremadrettet afspejler sund aldring. Med sund aldring menes den stigende middellevetid og et generelt forbedret funktionsniveau blandt 65+ årige.

Baggrunden for at igangsætte revisionen var et ønske om at sikre, at modellen afspejlede målgruppens forventede behov for personlig og praktisk hjælp mv.

Revisionen har samtidig bidraget til en kvalificering af enhedspriserne, som indgår i modellen. Desuden er det besluttet, at forudsætningerne i modellen tages op til vurdering en gang årligt.

