



Notat

Vedrørende: Analyse af demografimodeller (jf. budgetforlig 2018-21)
Sagsnavn: Analyse af demografimodeller B18
Sagsnummer: 00.01.00-A00-43-17
Skrevet af: Brian Hansen, Jan Kjeldmann, Per Adelhart Christensen og Rikke Gilling
E-mail: brian.hansen@randers.dk
Forvaltning: Tværgående arbejdsgruppe
Dato: Medio august 2018
Sendes til: **Byrådet (budgetseminar den 30. august)**

I budgetforliget for 2018-2021 besluttede forligspartierne, at der "som led i budgetlægningen for 2019-2022 skal gennemføres en analyse af alle kommunens demografimodeller med henblik på en vurdering af opbygningen af disse".

Af budgetforligsteksten fremgår endvidere en særskilt opmærksomhed på modellen på socialområdet, hvor det skal undersøges, hvilke muligheder der er for at demografimodellen på socialområdet kan få indbygget en efterregulering.

Rapporten er bygget op om følgende afsnit:

- Resumé og anbefalinger (side 2)
- Indledende overvejelser (side 5)
- Demografiregulering på småbørnsområdet (side 8)
- Demografiregulering på skoleområdet (side 13)
- Demografiregulering på socialområdet (side 16)
- Demografiregulering på omsorgsområdet (side 21)

For hver af de nævnte demografiområder vil der først være en beskrivelse af den nuværende model, og derefter opstilles ét eller flere alternative forslag. De alternative forslag vurderes både i lyset af erfaringer fra andre kommuner samt de indledende overvejelser om, hvad der kendetegner en "god" demografimodel.

1. Resume og anbefalinger

Resume

I budgetforliget for 2018-2021 besluttede forligspartierne, at der ”som led i budgetlægningen for 2019-2022 skal gennemføres en analyse af alle kommunens demografimodeller med henblik på en vurdering af opbygningen af disse”.

Der foretages demografifremskrivning på småbørnsområdet, skoleområdet, socialområdet og omsorgsområdet. For hver af disse 4 områder beskrives den nuværende model og forslag til alternative modeller/justeringer af nuværende model diskuteres.

Småbørnsområdet

Udviklingen på småbørnsområdet viser et stigende antal i de kommende år – siden 2016 har der således været en stigning af ½-2 årige (vuggestuebørn) og fra 2019 og frem ventes en stigning i de 3-5 årige (børnehavebørn).

Ifølge den nuværende demografimodel betyder det, at børneområdet som følge af den demografiske udvikling fra 2018 til 2019 skal have tilført 2,9 mio. kr. og i 2022 skal der tilføres 22,0 mio. kr. mere end i 2018. Det tilsvarende tal for 2030 vil med den nuværende prognose lyde på 57,5 mio. kr.

Det vurderes, at den nuværende model på området fungerer hensigtsmæssigt. Den nye dagtilbudslov betyder dog, at det bliver nødvendigt med justeringer af modellen (herunder indregning af privat pasning/pasning af egne børn i modellen). Der fremsendes særskilt sag herom inden udgangen af 2018.

Skoleområdet

Udviklingen i 6-16 årige viser et faldende antal frem til 2027, hvorefter antallet igen begynder at stige. De beregnede demografireguleringer viser et fald i udgifterne på 0,8 mio. kr. fra 2018 til 2019. I 2022 forventes udgifterne at være 9,9 mio. kr. mindre end i 2018 som følge af den demografiske udvikling.

Skole- og Uddannelsesudvalget har besluttet at efterse og revidere den interne tildelingsmodel på skoleområdet med henblik på at en ny model kan implementeres fra skoleåret 2019/20.

Socialområdet

I den nuværende model på socialområdet anvendes 9 forskellige gennemsnitspriser. Disse gennemsnitspriser kan svinge meget fra år til år indenfor aldersgrupperne – fx når en udgiftskrævende person skifter alderskategori. Det foreslås derfor, at der fremover kun opereres med 3 aldersgrupper, nemlig 0-18 årige, 19-65 årige og 66+ årige. Dette vil give en mere stabil model i forhold til den generelle udvikling på landsplan.

Med hensyn til spørgsmålet om efterregulering er der beskrevet en model, hvor indførelse af en eventuel efterregulering sker i forhold til udviklingen på landsplan (med en given gennemførelsesprocent). Såfremt der politisk ønskes indført efterregulering af socialområdets model, så sikrer en sådan model objektivitet, idet Randers Kommune ikke kan påvirke landstallene. Hvis der er en generel udgiftsstigning på landsplan vil socialområdet få tilført midler (og omvendt, hvis der er tale om et fald i udgifterne). En sådan efterregulering vil i givet fald kunne træde i kraft fra og med efterreguleringen vedrørende 2018.

Omsorgsområdet

I den nuværende model reguleres ud fra udviklingen i antal 75-84 årige og 85+ årige. Begge disse grupper stiger gennem hele perioden 2018-2030 (dog et lille fald i 75-84 årige mod slutningen af perioden). Dette vil medføre et reguleringsbehov på 295 mio. kr. i 2030 ved en uændret model, hvilket viser, at der er behov for at overveje alternative modeller på området - herunder især størrelsen af de anvendte enhedsbeløb.

En sammenligning af enhedsbeløb med andre kommuner viser, at der er meget stor spredning kommunerne imellem og at Randers Kommune ligger i den "øvre ende" med hensyn til enhedspriser.

Der er opstillet 5 alternative modeller som medfører et reguleringsbehov på mellem ca. 150-266 mio. kr. frem mod 2030 – altså lavere end reguleringsbehovet på 295 mio. kr., som fremkommer ved anvendelse af den eksisterende model. En lavere demografiregulering vil betyde behov for initiativer på omsorgsområdet til sikring af balance i økonomien. Der kan i den forbindelse henvises til den udarbejdede budgetanalyse på omsorgsområdet (vedlagt budgetmaterialet), der indeholder anbefalinger og et bruttokatalog udarbejdet med henblik på at understøtte den langsigtede økonomiske balance på omsorgsområdet.

De nævnte beløb for de opstillede alternativer kan sammenlignes med de 190 mio. kr., der svarer til den "mellemste 1/3" af kommunerne i en tidligere undersøgelse af kommunernes anvendelse af demografimodeller på ældreområdet (udarbejdet af det daværende KORA). Der er tale om en analyse fra 2013, men det er den senest gennemførte på landsplan og giver et fingerpeg om niveauer. Alle de beskrevne alternativer har et reguleringsbehov, der ligger klart over de 74 mio. kr., som svarer til "laveste 1/3" af kommunerne i denne undersøgelse.

Samlet demografiregulering i basisbudget 2019-22

Den samlede demografiregulering der er indarbejdet i basisbudgettet kan opgøres som følger:

Mio. kr.	2019	2020	2021	2022
Småbørn	2,9	9,1	16,0	22,0
Skole	-0,8	-5,3	-8,9	-9,9
Social	2,5	4,8	6,6	8,6
Omsorg	20,6	46,2	69,4	99,7
I alt	25,2	54,8	83,1	120,4

Tabellen viser et reguleringsbehov fra 2018 til 2019 på 25 mio. kr. stigende til 120 mio. kr. i 2022. De beregnede beløb svarer stort set til de beløb der allerede er indregnet i budget 2018-21 (bortset fra stigningen fra 2021 til 2022 der – selvsagt – ikke er indregnet i budget 2018-21).

Eventuelle ændringer som følge af beslutning om nye/alternative modeller på et eller flere områder vil efterfølgende blive indregnet i budget 2019-22.

Anbefalinger

På baggrund af den gennemførte analyse anbefaler forvaltningen følgende:

Generelle anbefalinger (også indeholdt i forslag til økonomisk politik):

- At det politisk drøftes om de beregnede demografibeløb i første omgang skal indregnes centralt i budgettet og først udmøntes til de relevante fagområder i forbindelse med de politiske drøftelser om budgettet, og
- At demografimodellerne får et grundigere servicetjek én gang i hver byrådsperiode (i forbindelse med den første budgetlægning i byrådsperioden).

Specifikke anbefalinger:

- At modellen på småbørnsområdet tilpasses den nye dagtilbudslov – herunder at privat pasning og pasning af eget barn fremover indgår i modellen.
- At eventuelle tilpasninger af modellen på skoleområdet afventer det igangværende arbejde med eftersyn og revurdering af den interne økonomiske tildelingsmodel på skoleområdet.
- At modellen på socialområdet justeres så der fremover kun opereres med 3 gennemsnitspriser
- At det politisk drøftes om der skal indføres efterregulering på socialområdet – og om denne efterregulering i givet fald skal ske helt eller delvist i forhold til den generelle udvikling på landsplan (som beskrevet i notatet), og
- At de beskrevne alternative modeller på omsorgsområdet drøftes politisk med henblik på beslutning om eventuelle ændringer. Ud fra en økonomifaglig betragtning kan forvaltningen i den forbindelse pege på, at der som minimum bør ske løbende opdatering af de anvendte enhedsbeløb i omsorgsområdets model, og at opdateringen gennemføres med afsæt i de enhedsbeløb som anvendes af Økonomi- og Indenrigsministeriet i den kommunale udligning (det beskrevne Alternativ 0 i analysen). Herved sikres overordnet symmetri mellem ændringer på kommunens udgifts- og indtægtsside på området.

2. Indledende overvejelser

Dette afsnit indeholder nogle mere principielle overvejelser i forhold til udformningen af demografimodeller (afsnit 2.1). Formålet er at fastlægge nogle principper for, hvad der i økonomisk og politisk forstand bør kendetegne en "god" demografimodel – altså hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved vurderingen af nuværende og alternative modeller.

Desuden indeholder afsnittet en oversigt over udbredelsen af demografimodeller blandt landets kommuner (afsnit 2.2).

2.1. Opmærksomhedspunkter ved demografimodeller

Indledningsvis skal nævnes den helt afgørende forudsætning, at demografimodeller altid bør være "**objektive**" i den forstand, at de ikke kan påvirkes af de aktører, der arbejder på området. I modsat fald ville det lidt populært sagt betyde, at området kunne "trykke sine egne penge".

I praksis kan det være svært at etablere en fuldstændig objektiv model, men det må tilstræbes, at modellen bliver så objektiv som overhovedet muligt.

I forlængelse af regeringsaftalen for 2014 blev der igangsat et pilotforløb om demografimodeller med henblik på at indsamle erfaringer og udvikle ny viden¹. Pilotprojektet mundedede ud i følgende 6 opmærksomhedspunkter, der kort beskrives nedenfor:

- 1) **Udvælg opgaver med klar kobling til demografi** – det er vigtigt med konkrete og afgrænsede opgaver. Det er i den forbindelse 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. I forlængelse af dette, er det ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt, at alle budgetområdets opgaver er omfattet af en demografimodel.
- 2) **Klare og opdaterede forudsætninger om mængder og priser** – forudsætningerne skal være baseret på opdateret viden, så forudsætningerne afspejler den aktuelle situation. En automatisk fremskrivning af enhedspriser indebærer *ikke* en aktiv stillingtagen til, hvad den fremtidige opgaveløsning forventes at koste. Ved udarbejdelsen af prisforudsætningerne er det fx 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.

¹ Pilotprojektet er foregået i samarbejde med en række kommuner, KL, Social- og Indenrigsministeriet samt Finansministeriet.

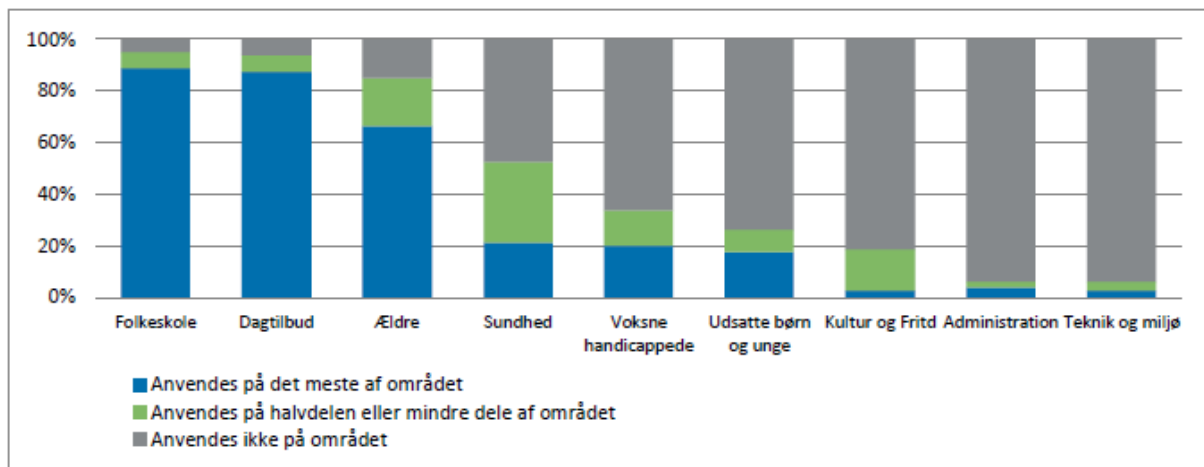
- 3) **Politisk stillingtagen til konsekvenserne** – demografiberegninger skal ikke betragtes som et facit. De skal derimod danne grundlag for en politisk drøftelse af de økonomiske prioriteringer i kommunen. Demografiberegningerne skal – med andre ord – ikke ”gemmes væk” som en teknisk fremskrivning men fremsendes til aktiv politisk stillingtagen. På den baggrund foreslås, at det politisk drøftes, om de beregnede demografibeløb fremover i første omgang skal indregnes centralt i budgettet og først udmøntes til de relevante fagområder i forbindelse med de politiske drøftelser om budgettet.
- 4) **Formidling af budgetforudsætninger om mængder og priser** – oplysning om mængder og priser kan bidrage til at give overblik over grundlaget for beregningen og i forlængelse heraf give en bedre indsigt i de estimerede konsekvenser for det økonomiske råderum og serviceniveauet. Desuden er det vigtigt, at det ikke kun er den marginale ændring (altså ændringen i forhold til den demografi-fremskrivning, der allerede er indregnet i budgettet), der beskrives, men i stedet den samlede regulering.
- 5) **Vurdering af 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. Som eksempel kan nævnes omsorgsområdet der i mange kommuner (herunder Randers) vil medføre et meget stor udgiftspres fremadrettet, hvis opgavetilrettelæggelsen og borgernes plejebehov forbliver uændret.
- 6) **Servicetjek af demografimodellerne** - Kommunens opgaveportefølje udvikles løbende og indsatser omlægges. Borgernes behov udvikler sig også hele tiden. Det kræver, at demografimodellerne løbende tilpasses, så de afspejler kommunens aktuelle behov og udfordringer. Fx bør det undersøges om der er faldende marginaludgifter, stordriftsfordele eller andre muligheder for optimering af driften, der taler for en justering af forudsætningerne i modellen. – Det anbefales på den baggrund, at kommunens demografimodeller mindst én gang i hver byrådsperiode får et grundigere servicetjek.

Som nævnt vil flere af ovennævnte punkter undervejs blive nævnt nedenfor og indgå i vurderingen af behovet for korrektion af nuværende modeller.

2.2 Udbredelse af demografimodeller

Den seneste større undersøgelse af anvendelsen af demografimodellerne i kommunerne er en rapport fra KORA, juni 2013². Denne undersøgelse viser følgende anvendelse af demografimodeller opdelt på sektorområder:

² Den automatiserede budgetlægning - Kortlægning af kommunernes demografimodeller



Konklusionen på ovenstående (ifølge KORA) er som følger:

- Kommunerne anvender i udbredt grad demografimodeller på folkeskole- og dagtilbudsområdet. Ca. 95 pct. af kommunerne anvender demografimodeller på disse sektorområder, men det er forskelligt, om de specialiserede tilbud er inkluderet i modellen. Almindelig specialundervisning er inkluderet i 67 pct. af modellerne på folkeskoleområdet og den vidtgående specialundervisning i 45 pct. Særlige dagtilbud og støttepædagoger er inkluderet i ca. en tredjedel af demografimodellerne på dagtilbudsområdet.
- Kommunerne anvender endvidere demografimodeller i udbredt grad på ældreområdet. 85 pct. af kommunerne anvender således demografimodeller på ældreområdet.
- Stort set ingen kommuner anvender demografimodeller på de tre sektorområder kultur og fritid, administration samt teknik og miljø.
- På sundhedsområdet er det ca. halvdelen af kommunerne, der anvender demografi-modeller. Det varierer yderligere mellem kommunerne, hvilke dele af budgettet der er omfattet af en demografimodel. I modsætning til de øvrige sektorområder er der således ikke ét budgetområde, som stort set alle kommunerne regulerer via en demografimodel. På voksen handicap- og udsatte børn og ungeområdet anvender henholdsvis 34 og 26 pct. demografimodeller.

Sammenlignes ovenstående med Randers Kommune kan det konkluderes, at Randers - i lighed med de fleste andre kommuner - har demografimodeller på dagtilbud, skole og ældreområdet. Derimod er det kun ca. 1/3 af kommunerne der (som Randers) har en demografimodel på socialområdet.

Nedenfor følger en gennemgang af de fire områder der i dag demografireguleres (småbørnsområdet - afsnit 3, skoleområdet - afsnit 4, socialområdet – afsnit 5 og omsorgsområdet – afsnit 6):

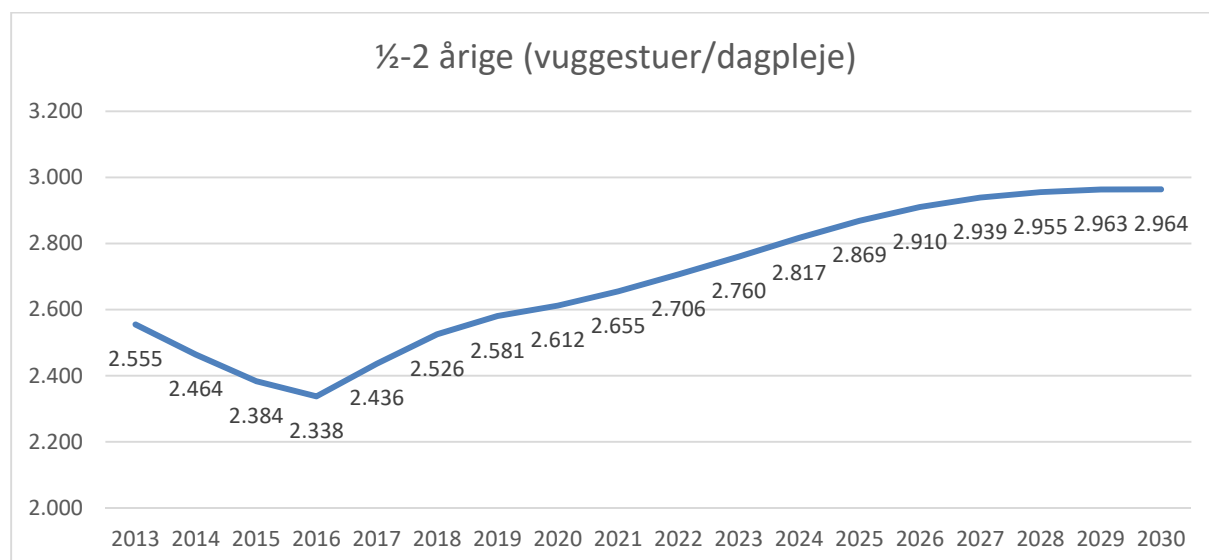
- Først gives en beskrivelse af den forventede udvikling på området, jf. den udarbejdede befolkningsprognose rapport, der er sendt frem sammen med det øvrige materiale til basisbudget 2019-22.
- Dernæst beskrives den nuværende model, herunder de reguleringer der (jf. budgetproceduren for 2019-22) er indregnet i basisbudgettet for 2019-22.
- Herefter beskrives forslag til alternative reguleringer
- Hvert afsnit slutter med en opsummering af området.

3. Demografiregulering på småbørnsområdet

3.1 Forventet udvikling i antal småbørn.

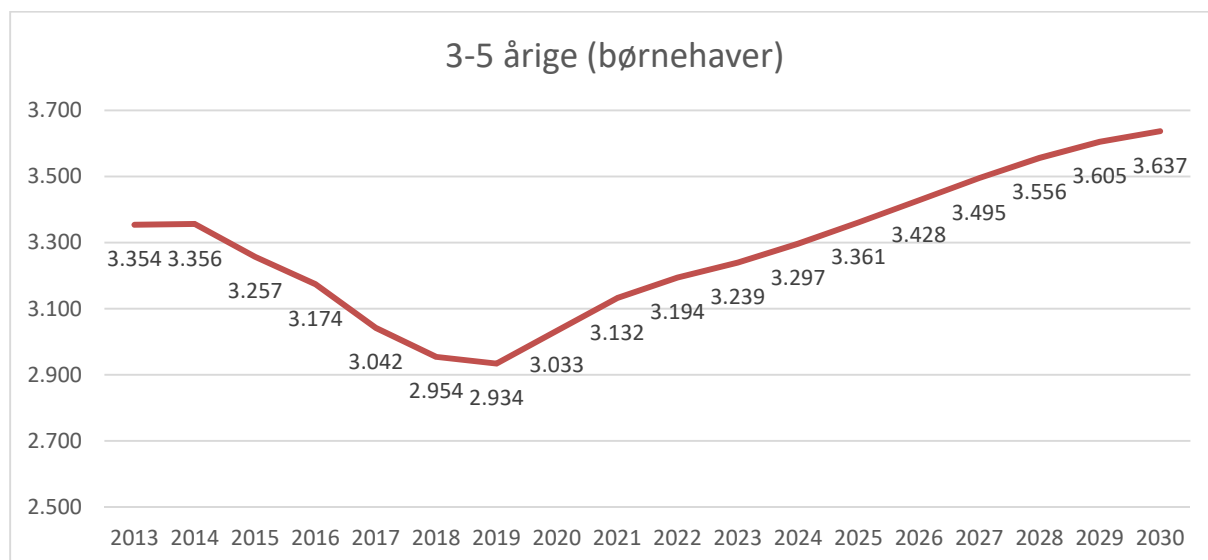
I den nuværende model foretages regulering af udgifterne til vuggestuer og dagpleje ud fra udviklingen i antallet af ½-2 årige og reguleringen af udgifterne til børnehaver sker ud fra udviklingen i 3-5 årige³. Ud fra kommunens befolkningsprognose foretages en foreløbig beregning af de forventede demografireguleringer. Når året er gået foretages en efterregulering i forhold til det faktiske antal passede børn.

Nedenfor vises udviklingen i de relevante alderskategorier frem til 2030 (tallene for 2019 og frem er prognosetal):



Det ses, at ½-2 årige har været stigende siden 2016. I prognosen forventes en fortsat stigning helt frem til 2030 – dog aftager den forventede stigning sidst i perioden.

³ Tidligere var afgrænsningen 3-5½ årige, men forvaltningen vurderer, at antal 3-5 årige rammer mere præcist i forhold til målgruppen.



Det ses, at der forventes et fald i 3-5 årige til og med 2019 og derefter en stigning hele perioden, således at der i 2030 er godt 700 flere 3-5 årige end i 2019.

3.2 Beregning af demografiregulering (nuværende model)

Ved beregning af demografireguleringen forudsættes at efterspørgselsprocenten vil være uændret – altså at andelen af ½-2 årige, der går i enten dagpleje eller vuggestuer er konstant og ligeledes at andelen af 3-5 årige, der går i børnehave er konstant.

Med udgangspunkt i det faktisk antal passede børn i 2017 kan der således forventes følgende udvikling i antal passede børn (hvor dagpleje/vuggestuer fremskrives ud fra udvikling i ½-2 årige og børnehaver fremskrives ud fra udviklingen i 3-5 årige):

Antal	Faktisk 17	2018	2019	2020	2021	2022
Dagpleje	743	770	787	797	810	825
Vuggestuer	1.223	1.268	1.296	1.312	1.333	1.359
Børnehaver	3.065	2.976	2.956	3.056	3.155	3.218
I alt	5.031	5.015	5.039	5.164	5.298	5.402

For hvert barn i hhv. dagpleje, vuggestuer og børnehaver anvendes følgende gennemsnitspriser:

1.000 kr., 2018 priser	Gennemsnitspris (kr.)
Dagpleje	85.530
Vuggestuer	82.270
Børnehaver	40.600

Gennemsnitspriserne svarer til de gældende fleksible reguleringer i budget 2018 (inkl. forældrebetaling og forventet fripladsandel).

Ud fra den forventede udvikling samt de angivne gennemsnitspriser kan der nu beregnes følgende demografireguleringer (hvor 2018 er udgangsåret for beregningerne):

1.000 kr.	Gennemsnitspris (kr.)	2019	2020	2021	2022
Dagpleje	85.530	1.438	2.262	3.380	4.716
Vuggestuer	82.270	2.277	3.583	5.355	7.470
Børnehaver	40.600	-824	3.234	7.279	9.814
I alt		2.891	9.080	16.014	22.000

Tabellen viser at børneområdet som følge af den demografiske udvikling fra 2018 til 2019 skal have forøget sit budget med 2,9 mio. kr. og i 2022 skal tilføres 22,0 mio. kr. mere end i 2018. Det tilsvarende tal for 2030 hedder 57,5 mio. kr. (forudsat uændret model).

I budget 2018-21 var der allerede indregnet en stigning fra 2018 til 2019 på 2,75 mio. kr. I 2019 er der således kun tale om en merudgift på 0,14 mio. kr. i forhold til det tidligere indregnede. Det tilsvarende tal for 2020 og 2021 er en merudgift på hhv. 2,6 mio. kr. og 3,0 mio. kr.

Efterregulering vedrørende 2017:

Der foretages en efterregulering ud fra det faktisk antal passede børn i 2017 sammenholdt med det tidligere forventede antal børn:

	Budgetteret antal	Faktisk antal	Forskel	Gennemsnitspris (budget 2016)	Beløb (1.000 kr.)
Dagpleje	728	743	15	82.140	1.222
Vuggestuer	1.201	1.223	22	78.820	1.766
Børnehaver	3.181	3.065	-116	38.990	-4.535
I alt	5.110	5.031	-79		-1.546

Småbørnsområdet skal således i 2018 tilbagebetale 1,5 mio. kr. i efterregulering vedr. 2017. Ved budgetopfølgningen pr. 30/6 2017 blev der a conto afleveret 2,0 mio. kr. Ved budgetopfølgningen pr. 31/3 2018 har området derfor fået tilbageført 0,45 mio. kr.

3.3 Forslag til alternative modeller på småbørnsområdet

Det vurderes, at den nuværende model på området fungerer hensigtsmæssigt. Folketinget har imidlertid den 24. maj 2018 vedtaget en ny dagtilbudslov, der indfører to nye former for tilbud, nemlig deltidstilbud og kombinationstilbud. Det er endnu ikke meldt ud til kommunerne hvordan kommunen eventuelt bliver kompenseret for ændringen – dvs. eventuelt får tilført DUT midler til administration af ordningen.

Det anbefales, at demografimodellen fremover tilrettes, så modellen medtager udviklingen i de nye dagtilbudsordninger. Det kræver dog en nærmere analyse. Forslag til revideret model vil derfor blive fremlagt senere – forventet inden udgangen af 2018.

Nedenfor gives en kort beskrivelse af den nye dagtilbudslov – desuden nævnes et par øvrige emner der bør medtages, når modellen skal justeres.

Ny dagtilbudslov

Deltidstilbuddet

Ændringen i dagtilbudsloven betyder at forældre, hvor en eller begge forældre har fravær fra jobbet på grund af barselsorlov, har ret til en deltidsplads på 30 timer om ugen. Retten til deltidspladsen omfatter børn i husstanden inden for aldersgruppen 26 uger og indtil skolestart mod en reduceret egenbetaling. Der er med loven ret til at vælge deltidsplads i alle kommunens institutioner på dagtilbudsområdet. Lovændringen har virkning fra 1. januar 2019.

Kombinationstilbuddet

Med virkning fra 1. juli 2018 er Randers Kommune forpligtet til at tilbyde et kombinationstilbud til forældre. Kombinationstilbuddet skal gives til forældre, som har et dokumenteret arbejdsbetinget behov for pasning uden for institutionernes almindelige åbningstid. Tilbuddet betyder at forældre som opfylder betingelserne, har krav på en deltidsplads i et dagtilbud, samtidig med at forældrene modtager et kommunalt tilskud til fleksibel pasning, altså en privat børnepasning.

I den forbindelse besluttede Børne- og familieudvalget den 6. juni 2018, at der oprettes 3 forskellige muligheder for at kombinere den private pasning med plads i et deltidstilbud, inden for den gennemsnitlige åbningstid på 50,5 timer i Randers Kommune. De 3 pakker består af følgende:

- En fordeling med op til 20,5 timer i dagtilbud og 30 timers privat pasning med en reduktion af forældrebetalingen til 75 %. Den resterende del af forældrenes betaling afregnes i den private pasningsordning.
- En fordeling med op til 30,5 timer i dagtilbud og 20 timers privat pasning med en reduktion af forældrebetalingen til 85 %. Den resterende del af forældrenes betaling afregnes i den private pasningsordning.
- En fordeling med op til 40,5 timer i dagtilbud og 10 timers privat pasning med en reduktion af forældrebetalingen til 95 %. Den resterende del af forældrenes betaling afregnes i den private pasningsordning.

Øvrige emner

Privat pasning/pasning af egne børn

Privat pasning/pasning af egne børn indregnes ikke i den nuværende demografimodel - i 2017 var der i alt 34 børn i disse private pasningsordninger. I forbindelse med ovennævnte justering af modellen til den nye dagtilbudslov foreslås, at udviklingen i de private pasningsordninger indregnes i modellen, idet forældres valg af pasningsform ikke er styrbart (jf. kravet om objektivitet).

Økonomiske fripladser

Der har de senere år været en vækst i økonomiske fripladser som følge af ændrede fripladsgrænser. I forbindelse med ovennævnte justering af modellen bør det undersøges nærmere om (og i givet fald hvordan) udviklingen i økonomisk fripladser helt eller delvist kan "opfanges" af demografimodellen på småbørnsområdet.

3.4 Opsummering vedrørende småbørnsområdet

Udviklingen på småbørnsområdet viser et stigende antal i de kommende år – siden 2016 har der således været en stigning ½-2 årige (vuggestuebørn) og fra 2019 og frem ventes en stigning i de 3-5 årige (børnehavebørn).

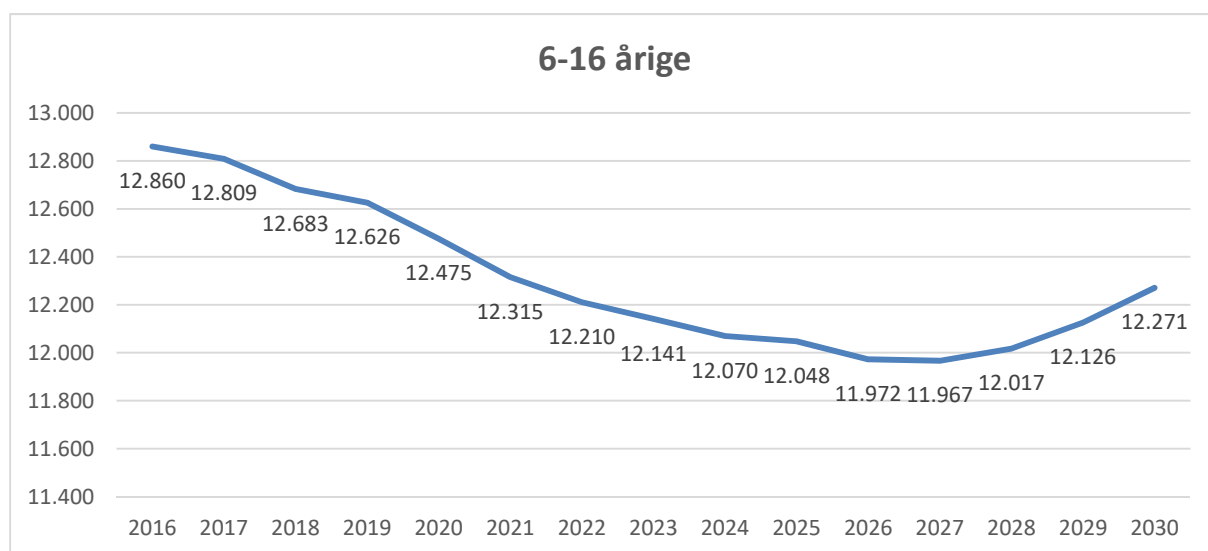
Ifølge den nuværende demografimodel betyder det, at børneområdet som følge af den demografiske udvikling fra 2018 til 2019 skal have tilført 2,9 mio. kr. og i 2022 skal der tilføres 22,0 mio. kr. mere end i 2018. Det tilsvarende tal for 2030 siger 57,5 mio. kr.

Det vurderes, at den nuværende model på området fungerer hensigtsmæssigt. Den nye dagtilbudslov betyder dog, at det bliver nødvendigt med justeringer af modellen (herunder indregning af privat pasning/pasning af egne børn i modellen). Der forventes fremsendt særskilt sag herom til politisk behandling inden udgangen af 2018.

4. Demografiregulering på skoleområdet

4.1 Forventet udvikling i antal skolebørn (6-16 årige).

Nedenstående figur viser den forventede udvikling i antal skolebørn (6-16 årige) frem til 2030:



Figuren viser at antallet af 6-16 årige forventes at falde frem til 2027, hvorefter der igen forventes en stigning.

Det er værd at bemærke, at der ikke er en 1:1 sammenhæng mellem udviklingen i 6-16 årige og demografien på skoleområdet. Dette skyldes at den nuværende reguleringsmodel som udgangspunkt tildeler regulering ud fra den forventede klassesdannelse (i modsætning til en ren elevmodel), jf. nedenstående beskrivelse.

4.2 Beregning af demografiregulering (nuværende model)

Nedenfor beskrives først forudsætningerne for modellen og dernæst resultatet.

Folkeskoler

Det forudsættes, at der sker klassesdannelse på baggrund af folkeskolelovens rammer om maks. 28 elever pr. klasse ved skoleårets start. Der tildeles følgende ressourcer pr. klasse:

- Fra børnehaveklasse til og med 10 klasse tildeles minimumstimetallet
- Herefter beregnes skolernes ressourcefordeling på baggrund af en forudsætning om, at den beregnede undervisningstid udgør 44 % af lærernes samlede nettoarbejdstid.
- Følgende er ikke indeholdt i ovenstående tildeling: Tildeling af ekstra timer til store klasser med 21 elever og derover samt 25 elever og derover, aldersreduktion i henhold til overenskomsten og tid til ledelse.

På baggrund af ovenstående og planlægningstallene beregnes lønsummen. Lønsummen udregnes endeligt, når det faktiske klasse- og elevtal medio september foreligger og reguleres det følgende skoleår ud fra ovenstående model.

Skolefritidsordninger

Udgifterne til SFO reguleres ud fra udviklingen i antal 6-9 årige.

Bidrag til private skoler, efterskoler, ungdomsskoler og ungdommens uddannelsesvejledning

Bidrag til private skoler reguleres ud fra udviklingen i antallet af 6-16 årige. På efterskoleområdet sker reguleringen ud fra udviklingen i antal 14-16 årige og på ungdomsskoleområdet sker reguleringen ud fra udviklingen i antal 14-17 årige. Budgettet til Ungdommens Uddannelsesvejledning reguleres ud fra udviklingen i antal 16-24 årige.

Der sker efterregulering vedrørende private skoler, efterskoler, ungdomsskoler og ungdommens uddannelsesvejledning ud fra det faktiske antal elever. Efterreguleringen medtages i efterfølgende regnskabssag.

Det samlede reguleringsbehov på skoleområdet kan nu beregnes som følger:

1.000 kr.	2019	2020	2021	2022
Folkeskolen	-2.587	-5.766	-8.461	-8.922
SFO	-1.062	-2.351	-3.396	-3.709
Bidrag til private skoler	3.038	3.038	3.038	3.038
Efterskoler	-170	-170	-100	-170
Ungdomsskoler	-42	1	41	-2
Ungd. Udd. Vejledning	-26	-33	-61	-93
I alt	-849	-5.281	-8.939	-9.858

Tabellen viser et fald i udgifterne på 0,8 mio. kr. fra 2018 til 2019. I 2022 forventes udgifterne at være 9,9 mio. kr. mindre end i 2018 som følge af den demografiske udvikling.

Faldet i udgifterne på 0,8 mio. kr. fra 2018 til 2019 svare stort set til det fald, der allerede var indregnet i budget 2018-21. I 2020 forventes nu et fald på 5,3 mio. kr. Tidligere (i budget 2018-21) blev der forventet et fald på 3,8 mio. kr. – altså en mindredgift i forhold til budget 2018-21 på 1,5 mio. kr. I 2021 er der en tilsvarende mindredgift på 1,4 mio. kr.

Nedenfor beskrives de største områder i ovenstående tabel:

Reguleringer vedrørende folkeskolen

Fra 2018 til 2019 forventes et fald i udgifterne på 2,6 mio. kr., hvilket skyldes nedlæggelse af 6 klasser fra skoleåret 2018/19 til skoleåret 2019/20. Udviklingen de kommende år kan tilskrives en forventning om yderligere nedlæggelse af klasser som følge af det faldende antal 6-16 årige, jf. ovenstående figur over den forventede udvikling i 6-16 årige.

SFO

Udgifterne til SFO området forventes at være 1,1 mio. kr. lavere i 2019 end i 2018. Dette skyldes det forventede fald i antal 6-9 årige, fra 4.542 i 2018 til 4.400 i 2019. Udviklingen i overslagsårene skyldes ligeledes det forventede fortsatte fald i antal 6-9 årige (pr. 1/1 2022 forventet 6-9 årige at være faldet til 4.066)

Bidrag til private skoler

På privatskoler har der for skoleåret 2016/2017 været en stigning i elevtallet på 64 personer (fra 2.706 til 2.770), jf. budgetopfølgningen pr. 31/3 2018. Herudover forventes en yderligere stigning på 25 privatskoleelever – altså i alt 89 elever. Dette giver en samlet stigning på godt 3 mio. kr.

Det er yderst usikkert hvordan udviklingen bliver i overslagsårene. Randers Realskole har oplyst, at de inden for de næste 2-3 år udvider kapaciteten med op til 150 elever. Det ikke er muligt på forhånd at afgøre, hvordan et øget antal elever i privatskole vil påvirke økonomien for folkeskolerne, da den nuværende tildelingsmodel er en klassetildelingsmodel. Det afgørende vil derfor være om bortfaldet af de elever, der i givet fald forlader folkeskolen, vil føre til classesammenlægninger og dermed reduktion i antallet af klasser. Modellen på dette område afventer den igangværende proces vedrørende den interne økonomiske tildelingsmodel på skoleområdet (jf. nedenfor).

4.3 Forslag til alternative modeller på skoleområdet

Skole- og uddannelsesudvalget har besluttet at igangsætte en proces, hvor den eksisterende interne økonomiske tildelingsmodel efterses og revideres.

I revisionen vil det blandt andet være relevant at overveje fordele og ulemper i forhold til henholdsvis klassebaserede og elevbaserede tildelingsmodeller samt mulige mellemformer, som kombinerer elementer af begge tilgange.

Processen for arbejdet behandles af skole- og uddannelsesudvalget den 13. august 2018, og det forventes, at der kan behandles en ny model ultimo 2018, hvorefter forslaget vil blive sendt i høring. En ny model forventes at kunne implementeres fra skoleåret 2019/20.

4.4 Opsummering vedrørende skoleområdet

Udviklingen i 6-16 årige viser et faldende antal frem til 2027, hvorefter antallet igen begynder at stige. De beregnede demografireguleringer viser et fald i udgifterne på 0,8 mio. kr. fra 2018 til 2019. I 2022 forventes udgifterne at være 9,9 mio. kr. mindre end i 2018 som følge af den demografiske udvikling.

Skole- og Uddannelsesudvalget har besluttet at efterses og revidere den interne tildelingsmodel på skoleområdet med henblik på at en ny model kan implementeres fra skoleåret 2019/20.

5. Demografiregulering på socialområdet

5.1 Forventet udvikling i antal i målgruppen.

Indledningsvis bemærkes, at reguleringen for socialområdet dækker børn og voksne med handicap, psykiatri samt socialt udsatte.

Nedenstående tabel viser det faktiske antal i målgruppen i 2018 fordelt på en række alderskategorier. Desuden vises den forventede udvikling heri – ud fra den nuværende models forudsætning om uændret andel i forhold til det samlede antal i den givne alderskategori:

Antal målgruppe	Faktisk	Prognose			
	2018	2019	2020	2021	2022
0-14 årige	185	184	184	184	184
15-18 årige	140	139	138	139	139
19-23 årige	276	276	273	268	265
24-30 årige	382	392	401	408	411
31-40 årige	394	393	394	399	406
41-50 årige	417	412	410	404	397
51-60 årige	391	397	402	408	412
61-65 årige	154	154	154	152	155
66+ årige	208	212	215	219	223
I alt	2.547	2.559	2.571	2.581	2.591

Tabellen viser en forventning om et svagt stigende antal gennem hele perioden. Som nævnt er prognosen beregnet ud fra en forudsætning om, at antallet i målgruppen følger udviklingen i folketallet generelt set (samme andel).

5.2 Beregning af demografiregulering (nuværende model)

På baggrund af de faktiske udgifter på socialområdet fordelt på alderskategorier beregnes en gennemsnitspris pr. alderskategori, der benyttes i demografireguleringen:

Gns. priser	Gns.
0-14 årige	112.432
15-18 årige	256.159
19-23 årige	261.247
24-30 årige	203.979
31-40 årige	194.006
41-50 årige	199.869
51-60 årige	221.888
61-65 årige	202.507
66+ årige	196.565

Det vurderes at den nuværende opdeling af gennemsnitspriser på ovennævnte 9 alderskategorier er præget af for stor usikkerhed, idet en enkelt sag kan påvirke gennemsnitsprisen for den givne

alderskategori uforholdsmæssigt meget. Det foreslås derfor, at antallet af alderskategorier minimeres til 3 (jf. nedenfor)

Med udgangspunkt i ovenstående gennemsnitspriser samt den forventede udvikling i antal indenfor målgruppen, kan der beregnes følgende demografibeløb for 2019-22:

1.000 kr	2019	2020	2021	2022
0-14 årige	-56	-78	-84	-83
15-18 årige	-298	-450	-332	-205
19-23 årige	-51	-863	-2.149	-2.859
24-30 årige	1.974	3.831	5.302	5.872
31-40 årige	-139	-41	911	2.282
41-50 årige	-985	-1.376	-2.553	-3.978
51-60 årige	1.382	2.434	3.668	4.629
61-65 årige	-52	-90	-348	107
66+ årige	735	1.444	2.225	2.855
I alt	2.509	4.810	6.641	8.621

Samlet viser tabellen et reguleringsbehov på 2,5 mio. kr. fra 2018 til 2019. I 2022 er der et reguleringsbehov på 8,6 mio. kr. Det tilsvarende tal for 2030 hedder 14,7 mio. kr.

5.3 Forslag til alternative modeller på socialområdet

Som nævnt indledningsvis var der i budgetforliget for 2018-21 en særskilt opmærksomhed på modellen på socialområdet, hvor det skal undersøges hvilke muligheder der er for at demografimodellen på socialområdet kan få indbygget en efterregulering.

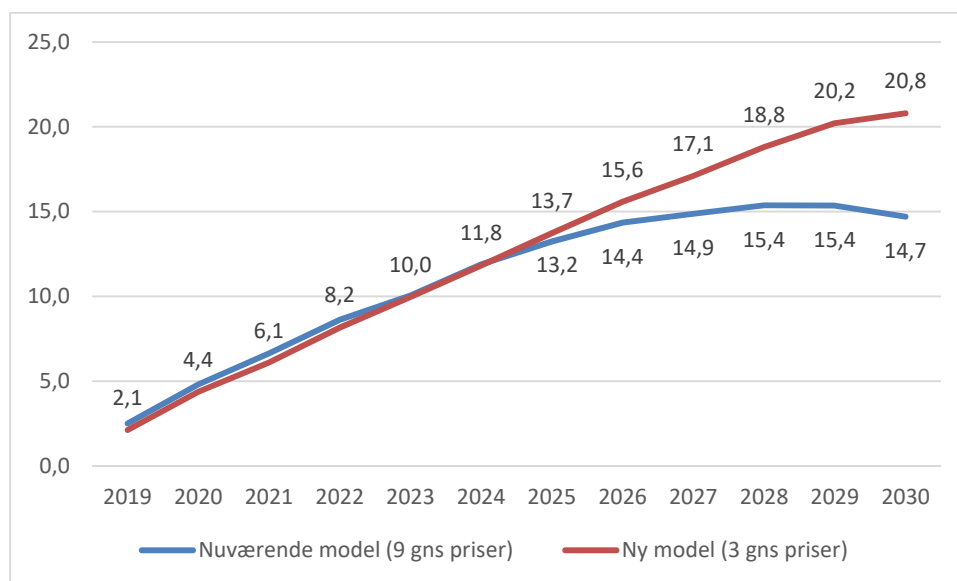
Udfordringen med en efterreguleringsmodel på området er, at få lavet en model, der er tilnærmelsesvis objektiv, således at modellen ikke kan påvirkes af aktørerne på området (jf. beskrivelsen i afsnit 2). Det skal understreges at dette er en generel udfordring på socialområdet og således ikke en særskilt udfordring for Randers Kommune. Denne udfordring kan desuden være en af grundene til, at så forholdsvis få kommuner har en model på området (jf. afsnit 2).

Indledningsvis beskrives forslag til justering af den nuværende model med færre aldersgrupper. Dernæst beskrives forslag til en mulig model med efterregulering.

Justering af nuværende model

Den nuværende opdeling med 9 aldersgrupper med tilhørende gennemsnitspriser vurderes ikke hensigtsmæssig. Dette skyldes primært, at gennemsnitspriserne kan svinge meget fra år til år indenfor aldersgrupperne – fx når en udgiftskrævende person skifter alderskategori. Det foreslås derfor, at der fremover kun opereres med 3 aldersgrupper, nemlig 0-18 årige, 19-65 årige og 66+ årige.

Dette giver følgende demografiregulering sammenlignet med nuværende model:



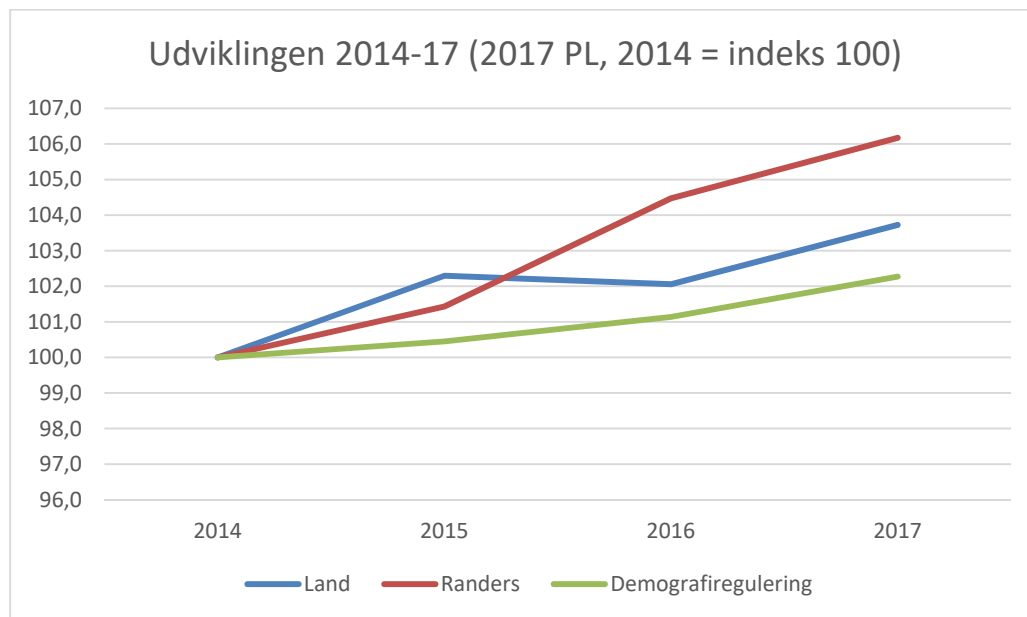
Figuren viser, at de 2 modeller følges ret godt ad frem til 2024, hvorefter den nuværende model flader ud og faktisk falder fra 2029 til 2030. Dette skyldes primært et fald i alderskategorierne: 15-18 årige, 19-23 årige og 24-30 årige (som i den nuværende model har forholdsvis høje gennemsnitspriser). Så selv om der er en generel stigning i den samlede befolkning fra 2029 til 2030 vil den nuværende model indregne et fald i demografireguleringen. Dette eksemplificerer uhensigtsmæssigheden i den nuværende model. Det anbefales derfor, at der fremover vælges en ny model med 3 aldersgrupper som beskrevet ovenfor.

Model med efterregulering - i forhold til udviklingen på landsplan

Som nævnt er det opgaven at undersøge om der kan laves en efterreguleringsmodel på socialområdet. Hvis der skal være en sådan efterreguleringsmodel kan en løsning være, at der laves en model, hvor efterreguleringen helt eller delvist sker i forhold til udviklingen på landsplan. En sådan model vil i givet fald sikre objektivitet, idet Randers Kommune ikke kan påvirke landstallene.

Modellen kræver en nøje afgrænsning af de funktioner, der sammenlignes med på landsplan. **Bilag 1** indeholder arbejdsgruppens forslag til en sådan afgrænsning. En efterregulering vil i givet fald først kunne opgøres ultimo maj måned året efter, når regnskabstallene for hele landet er tilgængelig, dvs. første gang maj 2019 vedr. regnskabsåret 2018.

For at illustrere modellen med historiske data vises i nedenstående figur udviklingen fra 2014 til 2017 ud fra den afgrænsning der er beskrevet i bilag 1.



Figuren viser, at udgifterne i Randers er steget med 6,2% i perioden, men hvis Randers havde fulgt udgiftsudviklingen på landsplan 100% ville stigningen kun have været 3,7%. Desuden viser figuren hvad demografireguleringen har været i perioden, nemlig 2,3%.

Omregnet til mio. kr. har der været følgende vækst i perioden 2014-2017 (i 2017 PL):

- Faktisk vækst: 29 mio. kr.
- Vækst som på landsplan: 17 mio. kr.
- Demografiregulering: 11 mio. kr.

En 100% efterregulering i forhold til udviklingen på landsplan ville have betydet, at socialområdet i perioden 2014-2017 samlet set havde modtaget et positivt efterreguleringsbeløb. Hvis Randers Kommune havde fulgt udviklingen på landsplan i perioden ville udgifterne være steget med 17 mio. kr. Demografireguleringerne har tilført området 11 mio. kr. i perioden – altså et samlet efterreguleringsbehov for hele perioden på 6 mio. kr.

Det er dog her vigtigt at understrege, at der i et givent år kan blive tale om en negativ efterregulering – hvis Randers Kommune således havde haft en model med efterregulering siden 2014 ville der i 2015 have været en forholdsvis stor efterregulering, mens der i 2016 ville have været en negativ efterregulering. Samlet ville der dog som nævnt for perioden som helhed være tale om en positiv efterregulering på 6 mio. kr.

En efterreguleringsmodel med afsæt i landsplan kan også laves med en anden gennemførelsesprocent end 100% - eksempelvis 50%. Med en lavere gennemførelsesprocent udjævnes reguleringerne mellem årene.

Hvis ovenstående model med efterregulering i forhold til landsplan vælges vil efterreguleringen kunne ske første gang i maj 2019 med udgangspunkt i udviklingen fra regnskab 2017 til regnskab 2018. Hvis væksten på landsplan fra R17 til R18 har været større end den beregnede demografiregulering fra 2017 til 2018 vil området få tilført midler via efterreguleringen – og omvendt, hvis væksten har været lavere.

Øvrige overvejelser (efterregulering i forhold til faktisk antal/faktiske udgifter)

Arbejdsgruppen har overvejet en model med efterregulering i forhold til det faktiske antal i målgruppen – omregnet til fuldtidspersoner. En sådan model skulle i givet fald indeholde en række forskellige gennemsnitspriser for de forskellige ydelsestyper og disse gennemsnitspriser skulle opdateres løbende.

Udover en meget "tung" administrativ model vil en efterregulering i forhold til faktisk antal og faktiske gennemsnitspriser bryde med det grundlæggende princip om modellens upåvirkelighed. En sådan model kan derfor ikke anbefales.

Hvis der på trods heraf politisk besluttet en sådan model, så foreslås det at efterreguleringsbeløbet beregnes ud fra en vis **procentdel** af den faktiske udgiftsstigning. Hvis det antages at efterreguleringen beregnes ud fra 50% af den faktiske udgiftsstigning for perioden 2014-2017 vil efterreguleringen kunne beregnes til (14,5-11) mio. kr. = 3,5 mio. kr.

Udover de ovennævnte ulemper ved modellen er der desuden den udfordring, at en forholdsvis lav stigning i de faktiske udgifter kan betyde en negativ efterregulering, hvilket ikke forekommer hensigtsmæssigt. I modellen med efterregulering i forhold til landsplan (jf. ovenfor) har udviklingen i de faktiske udgifter derimod kun minimal betydning for det beregnede efterreguleringsbeløb.

5.4 Opsummering vedrørende socialområdet

I den nuværende model på socialområdet anvendes 9 forskellige gennemsnitspriser. Disse gennemsnitspriser kan svinge meget fra år til år indenfor aldersgrupperne – fx når en udgiftskrævende person skifter alderskategori. Det foreslås derfor, at der fremover kun opereres med 3 aldersgrupper, nemlig 0-18 årige, 19-65 årige og 66+ årige. Dette vil give en mere stabil model i forhold til den generelle udvikling på landsplan.

Med hensyn til spørgsmålet om efterregulering foreslås, at det drøftes om der skal indføres efterregulering på området. I givet fald kan en mulig model være, at efterreguleringen sker i forhold til udviklingen på landsplan med en given gennemførelsesprocent. En sådan model vil sikre objektivitet, idet Randers Kommune ikke kan påvirke landstallene. Hvis der er en generel udgiftsstigning på landsplan vil socialområdet med en sådan model få tilført midler (og omvendt, hvis der er tale om et fald i udgifterne). En sådan efterregulering vil i givet fald kunne træde i kraft fra og med efterreguleringen vedrørende 2018.

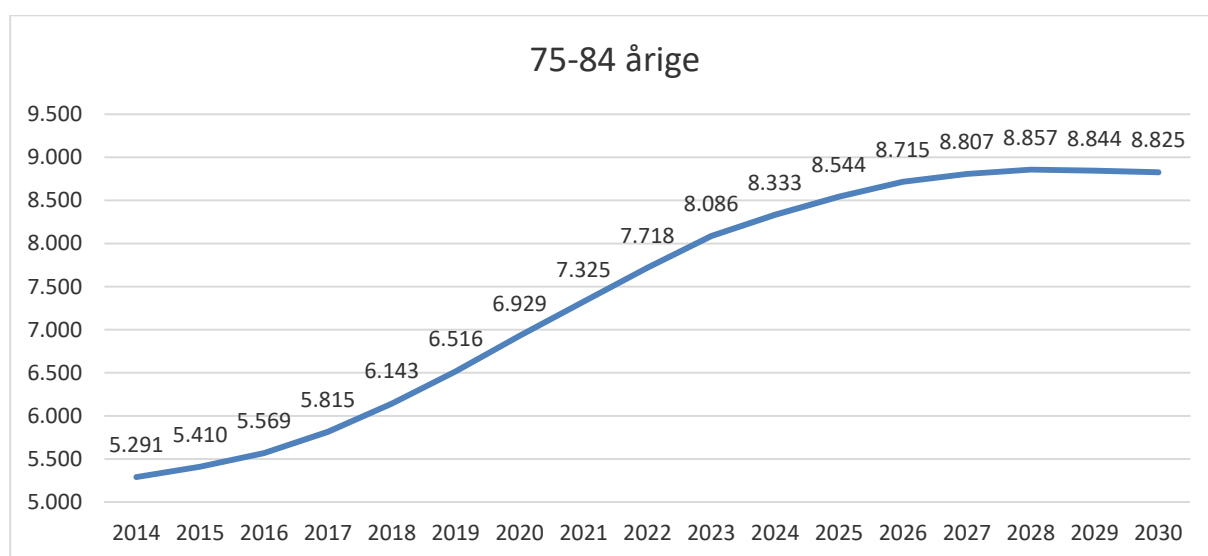
6. Demografiregulering på omsorgsområdet

6.1 Forventet udvikling i antal ældre.

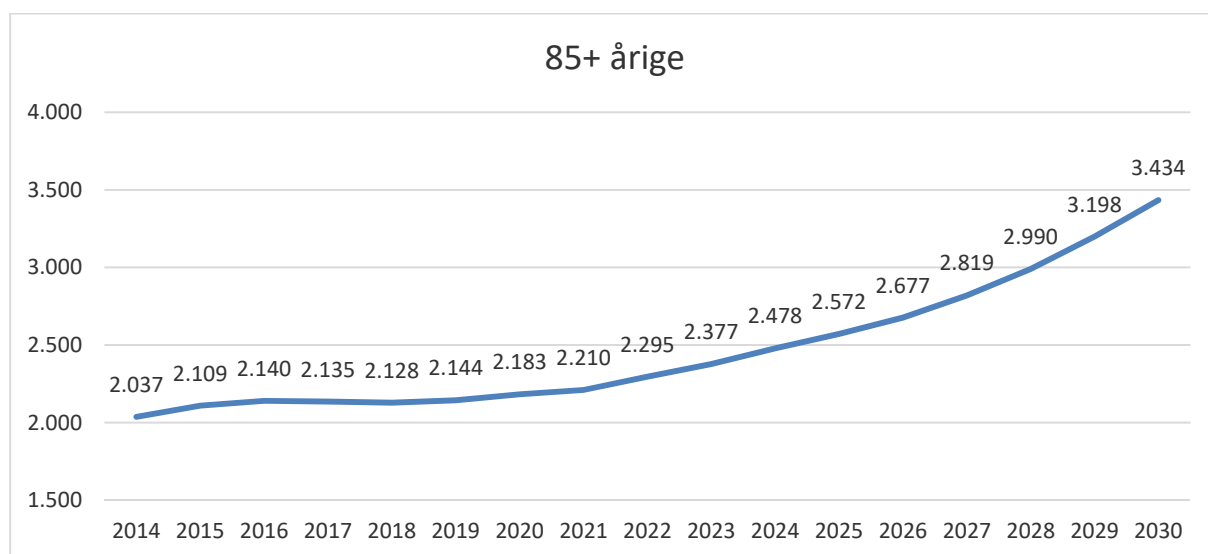
Omsorgsområdet reguleres i dag ud fra udviklingen i følgende 2 målgrupper:

- 75-84 årige
- 85+ årige

Nedenstående figurer viser den faktiske og forventede udvikling i disse 2 målgrupper (prognose fra 2019 og frem):



Figuren viser en stigning i gruppen af 75-84 årige frem til 2028, hvorefter der forventes et svagt fald.



Figuren vedrørende 85+ årige viser en stigning fra 2018 og frem – og især i de sidste del af perioden er der tale om en forholdsvis kraftig stigning.

6.2 Beregning af demografiregulering (nuværende model)

Historik

Ved budgetlægning for 2013 blev det besluttet, at der ikke længere foretages demografiregulering for de 65-74 årige.

Ved budgetlægningen for 2014 blev det besluttet i en forsøgsperiode, at reducere enhedsbeløbene for de to tilbageværende grupper med 25% i 2014 og 2015 under henvisning til den generelt stigende levealder.

I forbindelse med vedtagelsen af budget 2016 blev det besluttet at enhedsbeløbene for de to målgrupper igen skulle være 100%.

Enhedsbeløbene i den nuværende model er oprindeligt dannet ud fra de enhedsbeløb Økonomi- og Indenrigsministeriet anvender i forbindelse med den kommunale udligning⁴ og er dernæst pris- og lønfremskrevet med den generelle PL-sats (dog under hensyntagen til år, hvor der ikke sker prisfremskrivning). Der har med andre ord ikke været tale om en løbende opdatering af enhedsbeløb som ellers anbefalet i afsnit 2. I nedenstående afsnit 6.3 laves derfor forslag til alternativ model (alternativ 0) med løbende tilretning af de enhedsbeløb, der indgår i den kommunale udligning.

Demografiregulering

Demografireguleringen beregnes ved at gange enhedsbeløbene med den forventede udvikling i ovennævnte 2 målgrupper.

De aktuelle enhedsbeløb er fremskrevet fra 2018 til 2019 med 1,6%⁵ og ser ud som følger:

	Kr.
75-84 årige	50.258
85+ årige	122.575

Demografireguleringen kan herefter opgøres som følger:

1000 kr.	2019	2020	2021	2022
75-84 årige	18.727	39.506	59.381	79.166
85+ årige	1.918	6.697	10.029	20.520
I alt	20.646	46.203	69.409	99.686

⁴ Ministeriets enhedsbeløb indeholder et vist beløb til de faste udgifter såsom veje, administration m.m. og udgifter til anlæg. Derfor blev de oprindelige enhedsbeløb fra 2008 nedjusteret med 10.000 kr. med henblik på at få "renset" tallene for faste udgifter og anlæg.

⁵ Lønnen på ældreområdet udgør ca. 77% af det samlede bruttobudget og den vægtede fremskrivning er fastsat til 1,6% (idet priser ikke fremskrives).

Beregningerne viser et reguleringsbehov på 20,6 mio. kr. fra 2018 til 2019. Fra 2018 til 2022 er der et samlet reguleringsbehov på 99,7 mio. kr. ved uændret demografimodel.

I budget 2018-21 blev der indregnet en stigning fra 2018 til 2019 på 20,7 mio. kr. – altså stort set svarende til den nye beregning på 20,6 mio. kr. Og for årene 2020 og 2021 er der ligeledes tale om marginale ændringer.

Efterregulering pr 1/1 2018:

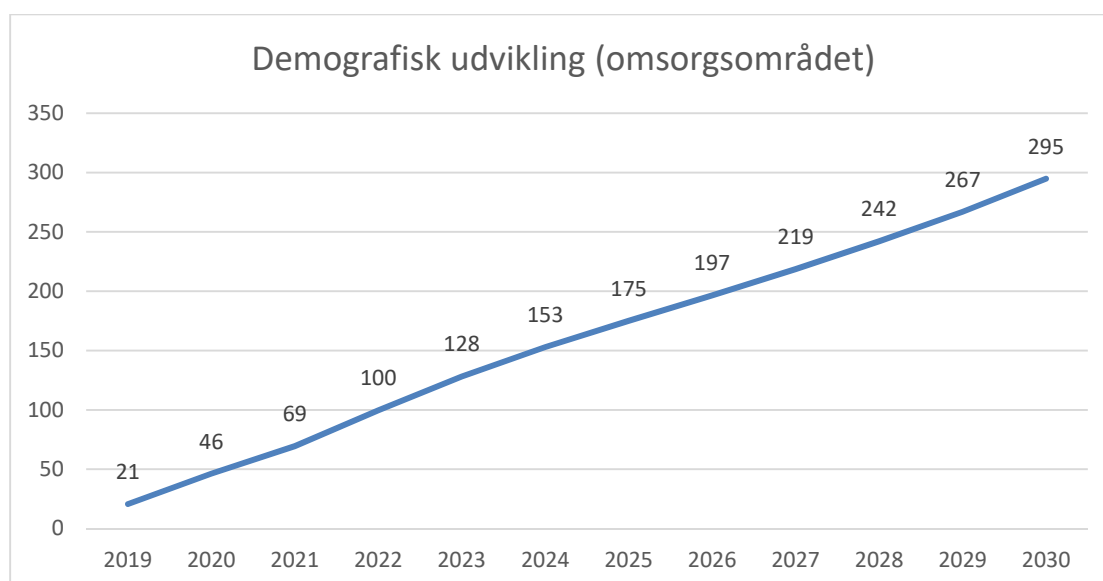
Der efterreguleres i forhold til den faktiske udvikling i de 2 målgrupper, jf. nedenstående tabel:

	Enhedsbeløb (kr.)	Antal Prognose	Antal Faktisk	Forskel (antal)	Forskel (1.000 kr.)
75-84 årige	49.467	6.130	6.143	13	630
85+ årige	120.645	2.123	2.128	5	620
		8.253	8.271	18	1.250

Efterreguleringen viser, at omsorgsområdet skal tilføres 1,25 mio. kr. hvilket er sket i budgetopfølgningen pr. 31/3 2018. Den varige effekt indarbejdes i basisbudgettet for 2019-22.

6.3 Forslag til alternative modeller på omsorgsområdet

Nedenstående figur viser udviklingen frem til 2030 med den nuværende demografimodel på omsorgsområdet:



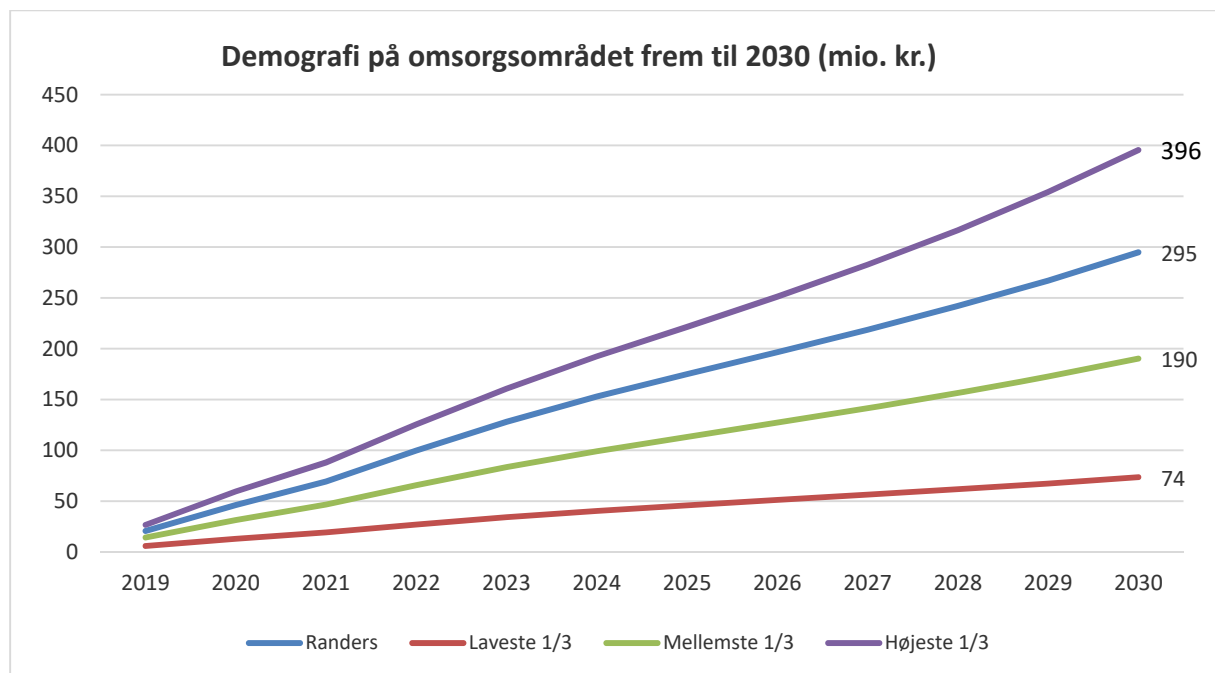
Figuren viser, at der i 2030 skal tilføres området næsten 300 mio. kr. mere end i 2018, hvis den nuværende model fortsætter uændret. Dette giver anledning til at overveje alternative modeller på området (jf. også drøftelsen i afsnit 2), herunder især de enhedsbeløb, der indgår i modellen.

Det daværende KORA lavede i 2013 en større analyse af demografien på ældreområdet⁶. Der er tale om en analyse af ældre dato, men den vurderes dog fortsat at kunne give et fingerpeg om niveauer. Analysen viser, at der er meget stor forskel på de anvendte enhedsbeløb i de enkelte kommuner. KORA har opdelt enhedsbeløbene i tredjedele – og viser gennemsnittet for hhv. højeste, mellemste og laveste tredjedele, jf. nedenstående tabel, der også sammenligner med enhedsbeløbene i Randers Kommune:

Enhedsbeløb, kr.	Randers	Landsplan			
		Laveste 1/3	Mellemste 1/3	Højeste 1/3	Samlet gns
70 år	0	3.138	9.819	23.777	13.520
80 år	50.258	15.382	36.960	69.087	40.542
90 år	122.575	24.982	70.664	163.157	86.563

Note: Undersøgelsen fra KORA er lavet i 2013, hvorfor enhedsbeløbene fra undersøgelsen er fremskrevet med den generelle PL udvikling fra 2013-2018.

Det interessante er nu, hvordan demografireguleringen i Randers ville se ud, hvis ovennævnte enhedsbeløb anvendes for hhv. laveste, mellemste og højeste 1/3. Dette viser nedenstående figur:



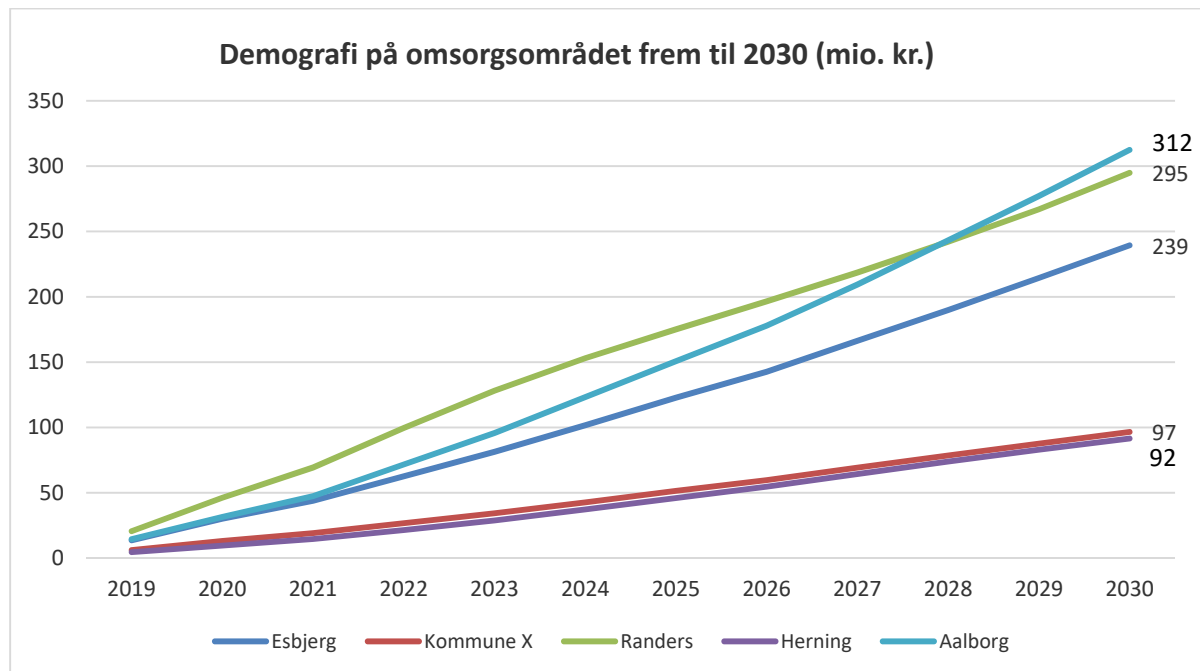
Figuren viser et meget betydeligt spænd mellem laveste 1/3, der ville give et reguleringsbehov i 2030 på 74 mio. kr., mens højeste 1/3 giver et reguleringsbehov på 396 mio. kr. Randers Kommunes

⁶ KORA, Budgetlægning på ældreområdet, Kortlægning af kommunernes demografimodeller og enhedsbeløb (juni 2013)

nuværende model giver (som også vist tidligere) et reguleringsbehov på 295 mio. kr. i 2030 – altså lige i midten mellem ”mellemste 1/3” og ”højeste 1/3”.

Der er gået en del år siden undersøgelsen fra KORA blev gennemført og tallene i undersøgelsen er fra 2011/2012. Det er vurderingen, at der siden da er sket en indsnævring af spændet – specielt at ”højeste 1/3” er reduceret en del siden undersøgelsen blev lavet.

For at få et indtryk af, om der fortsat er en meget stor spredning mellem demografimodellerne i kommunerne har arbejdsgruppen valgt at undersøge de aktuelle modeller fra en række udvalgte kommuner vedrørende budget 2018. Nedenstående tabel viser således hvordan demografireguleringen ville se ud i Randers, hvis vi brugte enhedsbeløb fra følgende kommuner: Esbjerg, Aalborg, Herning og Kommune X⁷. Resultatet er som følger:



Det ses at der stadig er betydelig forskelle i kommunernes demografimodeller – dog er spredningen (blandt de valgte kommuner) ikke så stor som i KORA’s undersøgelse fra 2013. Herning og Kommune X ligger lavt med hensyn til fremskrivning som følge af demografien, mens Randers og Aalborg ligger højt. I den første del af perioden ligger Randers betydeligt over de andre kommuner, men Aalborg ”overhaler” Randers i 2028, hvilket primært skyldes, at Aalborg har et forholdsvis højt enhedsbeløb vedrørende 85+ årige og denne målgruppe stiger (som tidligere vist) meget til sidst i perioden.

⁷ Denne kommune ønsker at være anonym i undersøgelsen, men der er tale om en større kommune, der er fuldt sammenlignelig med Randers Kommune. Det er meget forskelligt hvilke aldersgrupper og enhedsbeløb de enkelte kommuner anvender, men ved at bruge de øvrige kommuners modeller på Randers Kommunes egen prognose fås et samlet billede af hvordan demografireguleringen ville være i Randers, hvis modellerne fra de øvrige kommuner blev anvendt.

Ovenstående tabeller/beregninger viser, at Randers ligger i den "øvre ende" med hensyn til valg af demografiregulering på omsorgsområdet.

Nedenfor nævnes en række alternative modeller på omsorgsområdet, som kan danne udgangspunkt for en drøftelse af demografimodellen på omsorgsområdet. Der kan desuden tænkes forskellige kombinationer heraf (alternativ 4 er et eksempel herpå). I det omfang et af nedenstående alternativer vælges vil det betyde en lavere demografiregulering til omsorgsområdet. En lavere demografiregulering vil betyde behov for initiativer på omsorgsområdet til sikring af balance i økonomien. Der kan i den forbindelse henvises til den udarbejdede budgetanalyse på omsorgsområdet (vedlagt budgetmaterialet), der indeholder anbefalinger og et bruttokatalog udarbejdet med henblik på at understøtte den langsigtede økonomiske balance på omsorgsområdet.

Alternativ 0 – Løbende opdatering af enhedsbeløb

Som nævnt i afsnit 2 er det vigtigt med klare og opdaterede forudsætninger om mængder og priser i demografimodellerne. Alternativ 0 lever op til denne anbefaling, idet enhedsbeløbene i denne model opdateres årligt ud fra de nye enhedsbeløb Ministeriet melder ud hvert år ultimo juni i forbindelse med den kommunale udligning. Hermed sikres også symmetri til indtægtssiden (udligningen) hvor ændringerne i enhedsbeløbene kan have stor betydning for opgørelsen af det aldersbestemte udgiftsbehov og dermed de modtagne udligningsbeløb. En sådan symmetri er vigtig at tilstræbe af hensyn til den samlede økonomistyring i kommunen.

Som nævnt i forrige afsnit er de nuværende enhedsbeløb fra 2008 (fratrullet 10.000 kr. til faste omkostninger) og dernæst blot PL-fremskrevet. Nedenstående tabel viser hvad de opdaterede enhedsbeløb ville have været for 2019 (altså de aktuelle enhedsbeløb fratrukket 10.000 kr. til faste omkostninger):

Enhedsbeløb	Nuværende	Opdateret
75-84 årige	50.258	36.720
85+ årige	122.575	127.963

Det ses, at det opdaterede enhedsbeløb for 75-84 årige er væsentligt lavere end nuværende, mens enhedsbeløbene for 85+ årige er lidt højere. Ved anvendelsen af de opdaterede enhedsbeløb vil demografireguleringen se ud som følger – sammenholdt med nuværende model⁸:

Mio. kr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nuværende model	20,6	46,2	69,4	99,7	128,1	153,0	175,0	196,5	218,6	242,1	266,9	294,9
Opdateret enhedsbeløb	15,7	35,9	53,9	79,3	103,2	125,2	144,9	164,6	186,3	210,0	236,1	265,6
Forskel	-5,0	-10,3	-15,6	-20,4	-25,0	-27,8	-30,1	-31,9	-32,3	-32,1	-30,8	-29,3

⁸ Beregningen forudsætter at de opdaterede enhedsbeløb forbliver uændret hvilket selvsagt ikke vil være tilfældet (men det er bedste bud pt.)

Tabellen viser at reguleringsbehovet vil være 5 mio. kr. mindre i 2019 og godt 20,4 mio. kr. mindre i 2022.

Ovenstående tal bør sammenholdes med indtægtssiden/udligningen. Isoleret set betyder faldet i enhedsbeløb for de 75-84 årige således en mindreindtægt fra udligningen på 42 mio. kr. i 2019 og stigningen i enhedsbeløb for de 85+ årige betyder en merindtægt på 16 mio. kr. i 2019 – altså et nettotab på 26 mio. kr. på indtægtssiden i 2019 (at nettotabet på indtægtssiden er langt større end mindreudgiften på demografimodellen skyldes, at demografimodellen kun beregner effekten af det ændrede antal fra år til år). Modellen med løbende opdatering af enhedsbeløb sikrer dog en vis overordnet symmetri mellem indtægtssiden og udgiftssiden, hvilket som nævnt er vigtigt i relation til muligheden for at indfri kommunens overordnede styringsmål om balance på det skattefinansierede område.

Alternativ 1 – Enhedsbeløb reduceres med 25%.

Som tidligere nævnt var enhedsbeløbene i 2014 og 2015 reduceret med 25%. Alternativ 1 indebærer at enhedsbeløbene igen reduceres med 25% fra og med 2019.

Hvis enhedsbeløbet reduceres med 25% vil demografireguleringen se ud som følger:

Alternativ 1

Mio. kr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nuværende model	20,6	46,2	69,4	99,7	128,1	153,0	175,0	196,5	218,6	242,1	266,9	294,9
Alternativ 1	15,5	34,7	52,1	74,8	96,1	114,7	131,3	147,4	164,0	181,6	200,2	221,1
Forskel	-5,2	-11,6	-17,4	-24,9	-32,0	-38,2	-43,8	-49,1	-54,7	-60,5	-66,7	-73,7

Tabellen viser, at reguleringsbehovet vil være godt 5 mio. kr. mindre i 2019, 25 mio. kr. mindre i 2022 og 73,7 mio. kr. mindre i 2030. Man kan forestille sig forskellige versioner af ovenstående tabel, fx med en anden reduktionsprocent eller man kan forestille sig en gradvis indfasning af ovennævnte således at reduktionen med 25% først er fuldt indfaset i 2022 (se alternativ 4 nedenfor).

Alternativ 2 – Sund aldring

Der kan argumenteres for, at demografimodellen på ældreområdet bør tage hensyn til effekten af sund aldring, hvor de ældre generelt lever længere og har flere raske leveår. En analyse fra Det Økonomiske Råds Sekretariat peger på, at udgifterne i den sidste periode af en borger liv er afhængig af borgernes forventede restlevetid – altså en effekt hvor udgifterne udskydes i takt med forøget restlevetid for en borger med en bestemt alder. Det kan således antages, at perioden i en borgers liv med behov for pleje og omsorg samlet set er den samme - men blot forskubbes i forhold til den stigende levealder. VIVE vurderer at denne tilgang er den mest underbyggede med den eksisterende viden om sund aldring og i en ny rapport vedr. demografimodeller i Esbjerg Kommune foreslås derfor at enhedsbeløbene reduceres på baggrund af Danmarks Statistiks restlevetidsprognose⁹.

⁹ VIVE – Demografimodeller Esbjerg Kommune, august 2018

I alternativ 2 er enhedsbeløbene således (som beregningseksempel) reduceret med 1% hvert år:

Alternativ 2

Mio. kr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nuværende model	20,6	46,2	69,4	99,7	128,1	153,0	175,0	196,5	218,6	242,1	266,9	294,9
Alternativ 2	20,4	45,3	67,3	95,8	121,9	144,0	163,2	181,3	199,7	218,9	239,0	261,4
Forskel	-0,2	-0,9	-2,1	-3,9	-6,3	-9,0	-11,9	-15,2	-18,9	-23,1	-27,9	-33,5

Det ses at effekten ved en reduktion med 1% pr. år er forholdsvis begrænset.

Demografireguleringerne i 2030 vil ganske vist være 33,5 mio. kr. lavere end modellen uden sund aldring, men der vil fortsat være et reguleringsbehov på over 260 mio. kr. i 2030.

Alternativ 3 – Sund aldring (udvidet)

Alternativ 3 opererer også med sund aldring, men der forudsættes en stærkere effekt heraf end i alternativ 2. Det forudsættes således, at enhedsbeløbene reduceres med 1% i 2019, yderligere 2% i 2020, yderligere 3% i 2021 osv. Dette vil give følgende demografifremskrivning:

Alternativ 3

Mio. kr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nuværende model	20,6	46,2	69,4	99,7	128,1	153,0	175,0	196,5	218,6	242,1	266,9	294,9
Alternativ 3	20,4	44,9	65,6	91,2	112,8	129,2	141,2	151,3	161,5	172,7	185,7	201,6
Forskel	-0,2	-1,3	-3,8	-8,5	-15,3	-23,8	-33,8	-45,2	-57,1	-69,4	-81,2	-93,3

Effekten er her betydeligt større end ovenfor, idet reguleringsbehovet i 2030 er 93,3 mio. kr. lavere end i nuværende model.

Alternativ 4 – Gradvis reduktion med 25% i budgetperioden og dernæst alternativ 3

Model 4 er en kombination af ovenstående model 1 og 3. Som en variant af alternativ 1 foreslås således at enhedsbeløbene reduceres med 25% men at det sker gradvist frem mod 2022. Efter 2022 indregnes så en yderligere reduktion i enhedsbeløbene, jf. model 3, dvs 1% i 2023, yderligere 2% i 2024, yderligere 3% i 2025 osv.

Alternativ 4 giver følgende udvikling:

Alternativ 4

Mio. kr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nuværende model	20,6	46,2	69,4	99,7	128,1	153,0	175,0	196,5	218,6	242,1	266,9	294,9
Alternativ 4	19,4	40,4	56,4	74,8	95,1	111,3	123,6	133,2	140,7	146,5	150,2	152,6
Forskel	-1,3	-5,8	-13,0	-24,9	-33,0	-41,7	-51,5	-63,4	-77,9	-95,6	-116,7	-142,2

Modellen viser et reguleringsbehov på godt 150 mio. kr. i 2030 hvilket stort set er en halvering i forhold til den nuværende model. I forhold til alternativ 1 har alternativ 4 den fordel, at indfasningen

af reduktionen på 25% sker gradvist frem til 2022 og ikke øjeblikkeligt som i alternativ 1. Dette giver omsorgsområdet bedre mulighed for indfasning af nødvendige tilpasninger.

Alternativ 4 er den model, der indeholder størst reduktion i forhold til den nuværende model. Et reguleringsbehov på godt 150 mio. kr. ligger dog stadig betydeligt over gennemsnittet af "1/3 laveste" kommuner, jf. ovenfor, og også betydeligt under demografireguleringen i bl.a. Herning og Kommune X.

Delvis aktivitetsafhængig model

I den nuværende model tildeles demografibeløb på baggrund af alder og **ikke** på baggrund af træk på ældreområdet ydelser. Der kan argumenteres for, at demografimodellen på ældreområdet i højere grad bør afhænge af udviklingen i de ydelser ældreområdet leverer.

Udfordringen ved en mere aktivitetsafhængig model er dog den samme som beskrevet indledningsvis – nemlig at demografimodeller bør være præget af en så høj grad af objektivitet som muligt forstået sådan, at modellen ikke kan påvirkes af de aktører, der arbejder med modellen. Som aktivitetsparameter vil det mest oplagte være de visiterede (el. leverede) timer på ældreområdet.

Spørgsmålet er så, om denne visitation kan betragtes som værende objektiv med udgangspunkt i de af byrådet vedtagne kvalitetsstandarder på ældreområdet eller om der i de givne situationer i en eller anden udstrækning er tale om et subjektivt skøn fra den enkelte visitator.

Arbejdsgruppen vurderer, at der – trods de givne kvalitetsstandarder på ældreområdet – altid vil være et vist subjektivt skøn i forbindelse med visitationen, særligt omkring sygepleje og aktivitetstilbud, hvor der ikke er central visitation. En total 100% objektiv visitation vurderes ikke mulig. Derfor vil arbejdsgruppen heller ikke anbefale overgang til en 100% aktivitetsafhængig model.

Mere konkret kunne en løsning i givet fald være, at forskellen mellem demografibeløbet ved hhv. 75% og 100% enhedsbeløb (jf alternativ 1) blev placeret i en central buffer, der efter politisk prioritering kan udløses i tilfælde af dokumenteret meraktivitet på fastsatte områder.

Hvis der skal arbejdes videre med en sådan model anbefaler arbejdsgruppe, at det nøje skal afklares, hvilke aktiviteter, der kan udløse beløb fra puljen og præcist hvor meget. Der skal i givet fald bl.a. arbejdes videre med følgende aktiviteter:

- Antal visiterede/leverede timer
- Udgifter til hjælpemidler
- Udgifter til boliger

Fordelen ved en sådan model er, at der "tages hul" på overgangen til en mere aktivitetsafhængig model samtidig med at der er et øvre loft for hvor meget der kan udløses som følge af ændret aktivitet. Ulempen er – som også nævnt ovenfor – udfordringer i forhold til objektiviteten i modellen samt at modellen kan blive administrativ tung.

6.4 Opsummering vedrørende omsorgsområdet

Den nuværende model på omsorgsområdet viser et reguleringsbehov på 100 mio. kr. i 2022 (i forhold til 2018). I 2030 vil reguleringsbehovet være næsten 300 mio. kr. Det medfører et behov for at overveje alternative modeller på området.

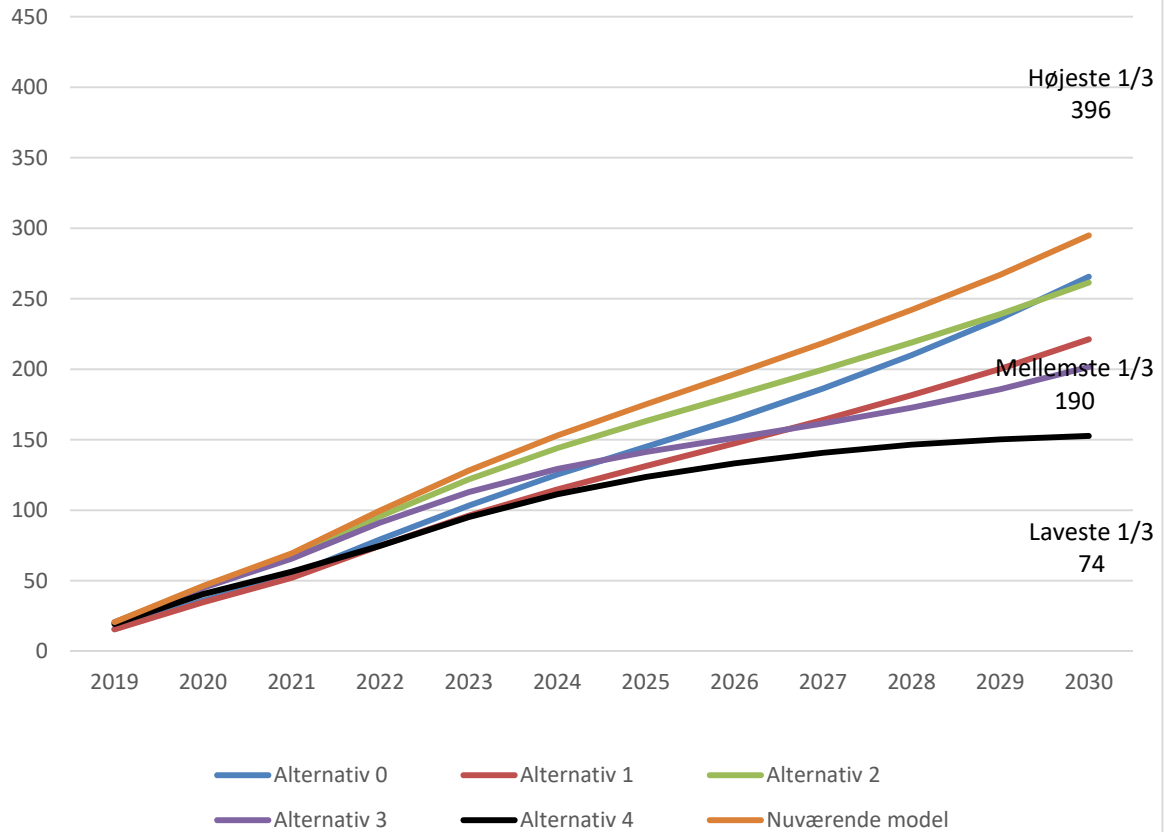
Der er opstillet 5 modeller som kan kombineres eller justeres efter behov. Nedenstående tabel viser resultatet af de forskellige alternativer.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Alternativ 0	16	36	54	79	103	125	145	165	186	210	236	266
Alternativ 1	15	35	52	75	96	115	131	147	164	182	200	221
Alternativ 2	20	45	67	96	122	144	163	181	200	219	239	261
Alternativ 3	20	45	66	91	113	129	141	151	161	173	186	202
Alternativ 4	19	40	56	75	95	111	124	133	141	146	150	153
Nuværende model	21	46	69	100	128	153	175	197	219	242	267	295

Den nuværende model giver et reguleringsbehov på 295 mio. kr. De opstillede alternativer medfører et reguleringsbehov på ca. 150-266 mio. kr. og ligger dermed og svinger omkring de 190 mio. kr. der svarer til den "mellemste 1/3" af kommunerne i KORAS undersøgelse. Alle modellerne ligger klart over de 74 mio. kr. som svarer til "laveste 1/3" af kommunerne og klart under "højeste 1/3". Igen skal det dog bemærkes, at KORAS undersøgelse er foretaget for en del år siden og det er vurderingen, at specielt den "højeste 1/3" er reduceret en del siden undersøgelsen blev lavet.

Som nævnt i afsnit 2 bør enhver demografimodel være kendetegnet ved en løbende opdatering af de anvendte enhedsbeløb. Dette sker i model 0, der således kan betragtes som en model man ud fra en økonomifaglig betragtning som minimum bør vælge. Med model 0 sikres desuden overordnet symmetri til indtægtssiden, hvilket er vigtigt med en fremadrettet styring efter balance på det skattefinansierede område (som indeholdt i forslaget til økonomisk politik).

Alternative demografimodeller på omsorgsområdet



Bilag 1 – Afgrænsning af socialområdet på autoriserede funktioner

For at kunne sammenholde med udviklingen på landsplan skal der afgrænses i forhold til autoriserede funktioner. På nogle funktioner har socialudvalget kun en meget lille andel – det foreslås at disse ikke medtages i afgrænsningen. På børneområdet (5.28.20 til 5.28.23) udgør socialområdet kun en mindre del af den samlede funktion, hvilket der tages hensyn til ved sammenligning med landsplanstallene. Nedenfor vises tallene for hhv. landsplan og Randers:

Landsplan, mio. kr., 2017 PL	2014	2015	2016	2017
3.22.17 Specialpædagogisk bistand til voksne	433,0	448,6	414,4	421,5
3.30.46 Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov	1.122,7	1.103,3	1.080,4	1.064,8
5.28.20 Opholdssteder for børn og unge	1.304,2	1.311,3	523,3	513,5
5.28.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	1.443,3	1.584,2	1.626,6	1.683,2
5.28.22 Plejefamilier	0,0	0,0	483,2	486,8
5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge	762,4	703,7	663,2	644,1
5.32.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede	7.447,6	8.278,0	8.900,9	9.747,7
5.38.42 Botilbud mv. til personer med særlige sociale problemer	480,3	459,3	461,5	509,7
5.38.44 Alkoholbehandling og behandlingshjem for alkoholskadede	362,4	377,1	343,1	350,9
5.38.45 Behandling af stofmisbrugere	924,8	941,2	960,3	952,4
5.38.50 Botilbud til længerevarende ophold	7.907,4	7.673,9	7.358,0	6.860,0
5.38.52 Botilbud til midlertidigt ophold	4.531,2	4.550,3	4.535,0	4.603,5
5.38.53 Kontaktperson- og ledsageordninger	437,7	443,7	440,1	439,7
5.38.58 Beskyttet beskæftigelse	1.066,8	1.050,2	1.031,0	994,9
5.38.59 Aktivitets- og samværstilbud	2.509,6	2.519,0	2.547,5	2.604,6
I alt	30.733,5	31.443,7	31.368,6	31.877,4
Udvikling (2014= indeks 100)	100,0	102,3	102,1	103,7

(Kilde : Danmarks Statistik, REGK31, 5.28.20-23 er vægtet jf. ovenfor)

Randers Kommune, mio. kr., 2017 PL	2014	2015	2016	2017
3.22.17 Specialpædagogisk bistand til voksne	6,5	5,6	4,7	6,6
3.30.46 Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov	9,1	12,7	13,6	14,4
5.28.20 Opholdssteder for børn og unge	22,8	21,3	7,8	8,2
5.28.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	18,1	22,7	20,4	20,9
5.28.22 Plejefamilier	0,0	0,0	10,6	11,9
5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge	6,7	9,2	8,8	10,6
5.32.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede	173,7	175,3	210,1	214,5
5.38.42 Botilbud mv. til personer med særlige sociale problemer	9,1	12,7	5,6	6,1
5.38.44 Alkoholbehandling og behandlingshjem for alkoholskadede	4,2	4,6	4,0	5,1
5.38.45 Behandling af stofmisbrugere	11,0	12,2	12,3	11,2
5.38.50 Botilbud til længerevarende ophold	103,0	93,8	64,6	64,7
5.38.52 Botilbud til midlertidigt ophold	31,5	39,2	57,7	57,4
5.38.53 Kontaktperson- og ledsageordninger	6,5	6,6	5,0	5,3
5.38.58 Beskyttet beskæftigelse	14,8	10,7	13,2	12,9
5.38.59 Aktivitets- og samværstilbud	49,2	46,3	48,6	44,9

I alt	466,2	472,8	487,0	494,9
Udvikling (2014= indeks 100)	100,0	101,4	104,5	106,2