

Eli Nørgaard, Bo Panduro og Simon Hartwell Christensen

# Den automatiserede budgetlægning

Kortlægning af kommunernes demografimodeller



Publikationen "*Den automatiserede budgetlægning - kortlægning af kommunernes demografimodeller*" kan downloades fra hjemmesiden [www.kora.dk](http://www.kora.dk).

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

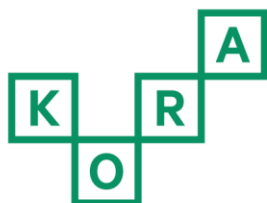
ISBN: 978-87-7509-598-8

10032

Juni 2013

**KORA**  
**Det Nationale Institut for**  
**Kommuners og Regioners Analyse og Forskning**

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut  
for Kommuners og Regioners  
Analyse og Forskning

Købmagergade 22  
1150 København K

E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00

# Forord

Kommunerne anvender ofte demografimodeller til at beregne de afledte økonomiske konsekvenser af befolkningsudviklingen under forudsætning af et uændret politisk vedtaget service-niveau.

Formålet med nærværende rapport er at give kommunerne indsigt i hinandens brug af demografimodeller for derved at inspirere og give viden, der kan danne grundlag for at analysere og eventuelt justere anvendelsen af demografimodeller.

Rapporten skal ses i sammenhæng med en anden rapport, der fokuserer mere specifikt og detaljeret på kommunernes demografmodeller på ældreområdet.

Undersøgelsen er gennemført af Eli Nørgaard, Bo Panduro og Simon Hartwell Christensen. Studentermedhjælper Amalie Dam-Hansen og Casper Mondrup Dahlmann har endvidere deltaget i undersøgelsen.

KORA ønsker at takke Økonomidirektørforeningen for, at vi måtte bruge deres medlemsliste til udsendelse af spørgeskemaet og for mulighederne for drøftelser undervejs i projektet. Endvidere en stor tak til pilotkommunerne, som tog sig tid til at deltage i projektets indledende fase og ikke mindst til alle de kommuner, som har svaret på spørgeskemaet.

Eli Nørgaard  
Juni 2013

# Indhold

<b>Resumé.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Baggrund, formål og metode .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Demografimodellernes udbredelse.....</b>	<b>10</b>
2.1 På hvilke sektorområder er der demografimodeller?.....	11
2.2 Hvor er der demografimodeller indenfor de enkelte sektorområder? .....	13
<b>3 Demografimodeller i budgetprocessen .....</b>	<b>16</b>
3.1 Hvordan indgår demografiberegningerne i budgetprocessen? .....	18
3.2 Hvor meget ender i budgettet?.....	21
3.3 Præsenteres forskellen til senest vedtaget budget eller budgetoverslagsår? .....	24

# Resumé

Kommunerne står overfor store demografiske udfordringer. Alle kommuner oplever en voksende ældre befolkning og nogle også faldende børnetal. Sammen med stramme økonomiske rammer gør de demografiske udfordringer det ekstra relevant for kommunerne at give deres demografimodeller et servicetjek.

*Demografimodeller er modeller, som anvendes i budgetprocessen, hvor de beregner de økonomiske konsekvenser af demografiske ændringer for et helt sektorområde efter fastlagte principper og ofte under forudsætning af et uændret serviceniveau.*

Anvendelsen af demografimodeller er i høj grad resultatet af aktive valg fra kommunernes side - fx i forhold til, hvilke budgetområder der skal reguleres af en demografimodel, samt hvordan modellernes beregnede konsekvenser skal indgå i budgetprocessen.

Hensigten med nærværende undersøgelse er at synliggøre de forskellige valg, som ligger i kommunernes arbejde med demografimodeller. Undersøgelsen skal således give kommunerne et mere konkret grundlag for at sammenligne og vurdere deres egen anvendelse af demografimodeller forud for en eventuel videreudvikling af modellerne.

Konkret vil undersøgelsen søge at besvare følgende hovedspørgsmål:

- Hvor stor er udbredelsen af demografimodeller i den kommunale budgetlægning? Og på hvilke områder anvender kommunerne demografimodeller?
- Hvordan indgår demografimodeller i budgetprocessen? Og i hvilket omfang indarbejdes de beregnede økonomiske konsekvenser i det endelige budget?

## **Demografimodellernes udbredelse**

Undersøgelsen viser, at kommunerne i udbredt grad anvender demografimodeller på folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet. Derimod anvender kommunerne stort set ikke demografimodeller på kultur og fritids-, administrations- samt teknik- og miljøområdet.

Endvidere viser undersøgelsen, at det er større variation i anvendelsen af demografimodeller på sundheds-, voksen-handicap- samt udsatte børn- og ungeområdet. Afhængigt af sektorområdet anvender mellem 25 og 50 pct. af kommunerne demografimodeller på disse tre sektorområder, mens de øvrige kommuner ikke gør.

Der er desuden forskel mellem kommunerne med hensyn til, hvilke konkrete områder demografimodellen omfatter indenfor det enkelte sektorområde. Fx er det forskelligt, om de specialiserede tilbud er inkluderet i modellerne. 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.

De fleste kommuner anvender demografimodeller på de forskellige sektorområder i samme omfang i dag som for fire år siden. Ser man alene på de kommuner, som har ændret praksis, er tendensen, at kommunerne anvender demografimodeller i et større omfang i dag sammenlignet med for fire år siden. Nogle få kommuner anvender i dag demografimodeller i et mindre omfang end for fire år siden.

### **Demografimodeller i budgetprocessen**

Grundlæggende undersøges to måder at anvende demografimodeller på i den årlige budgetproces. På den ene måde indarbejdes demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser direkte i det teknisk-administrative budget. På den anden måde præsenteres de beregnede økonomiske konsekvenser for politikkerne i løbet af budgetprocessen på samme vis som øvrige forslag til budgetudvidelser eller –reduktioner. De to måder er forskellige i forhold til graden af automatik i indarbejdelsen af de beregnede økonomiske konsekvenser og dermed i graden af politisk involvering i de demografiske justeringer af budgettet.

Undersøgelsen viser, at knap 40 pct. af kommunerne fremlægger demografimodellernes beregnede mer-/mindreudgifter som en synlig beslutningsblok ved siden af det teknisk-administrative budgetoplæg. En næsten lige så stor andel af kommunerne indarbejder automatisk demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser i det teknisk-administrative budgetoplæg. Omkring 22 pct. af kommunerne tilkendegiver, at demografimodellernes beregnede mer-/mindreudgifter indgår på en anden måde i deres budgetproces.

I hovedparten af kommunerne er praksis den samme i dag som for fire år siden. Knap 15 pct. af kommunerne har dog ændret praksis. Heraf tilkendegiver stor set alle, at praksis er ændret således, at de i dag fremlægger de beregnede økonomiske konsekvenser som en blok i lighed med øvrige udvidelses- og reduktionsforslag i stedet for at indarbejde dem direkte i teknisk-administrativt budget.

Undersøgelsen viser endvidere, at der er en udbredt grad af sammenhæng mellem, hvad modellerne beregner, og hvad der bliver vedtaget i budgettet. Generelt vedtages mellem 75 og 100 pct. af modellernes beregnede økonomiske konsekvenser i det endelige budget, uanset hvordan demografimodellerne i øvrigt indgår i budgetprocessen.

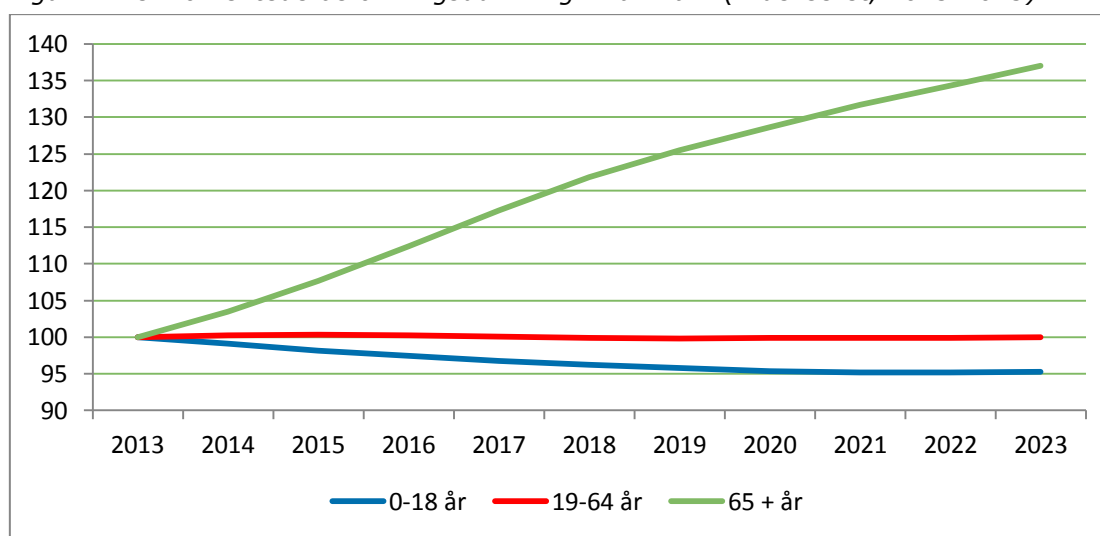
I de kommuner, hvor demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser fremgår som en synlig blok ved siden af det teknisk-administrative budgetoplæg, er der således også tegn på en udbredt grad af automatik. Der blev imidlertid i knap 13 pct. af disse kommuner lagt mindre end 75 pct. af de beregnede økonomiske konsekvenser ind i det endelige budget.

# 1 Baggrund, formål og metode

Mange kommuner anvender budgetmodeller, der på den ene eller anden måde tager højde for demografiske ændringer. Demografimodellerne anvendes til at beregne de afledte økonomiske konsekvenser af befolkningsudviklingen ofte under forudsætning af et uændret politisk vedtaget serviceniveau. Kommunerne anvender forskellige betegnelser for disse modeller, fx tildelingsmodeller, demografimodeller, ressourcetildelingsmodeller, budgetmodeller mv. Vi har valgt at kalde dem "demografimodeller".

I de kommende år kan kommunerne have grund til at se demografimodellerne efter i sømmene, da de står overfor stramme økonomiske rammer og store demografiske ændringer med en voksende ældrebefolkning og for nogle kommuners vedkommende faldende børnetal.

Figur 1. Den forventede befolkningsudvikling i Danmark (Indekseret, 2013-2023)



Kilde: Danmarks Statistiks befolkningsprognose maj 2012.

Nogle kommuner har allerede givet deres demografimodeller et servicetjek, imens andre efterlyser inspiration til arbejdet, hvilket er baggrunden for dette projekt.

Udgangspunktet for projektet er, at demografimodellerne hverken er ren teknik eller objektiv sandhed. Antallet og indholdet af modellerne i den enkelte kommune er i høj grad et resultat af forskellige valg, fx om man benytter demografimodeller på mange eller få sektorområder. Det er endvidere et valg, hvordan modellerne indgår i budgetprocessen og dermed i den overordnede prioriteringsdiskussion i kommunerne. Indgår demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser fx i de årlige politiske prioriteringsdrøftelser i budgetprocessen eller indarbejdes de automatisk i budgettet?

Hensigten med undersøgelsen er at synliggøre de forskellige valg, som ligger i kommunernes arbejde med demografimodeller. Undersøgelsen skal således give kommunerne et mere konkret grundlag for at sammenligne og vurdere deres egen anvendelse af demografimodeller forud for en eventuel videreudvikling af deres modeller.

KORAs samlede projekt om demografimodeller i kommunerne består af to dele. I denne rapport kortlægges kommunernes anvendelse af demografimodeller generelt, imens vi i den anden del går i dybden med demografimodellernes konkrete indhold og deres budgetmæssige konsekvenser. Den anden del afgrænses til ældreområdet som case. Ældreområdet er valgt, fordi der

forventes et væsentligt demografisk udgiftspres på området de kommende år. Analyserne af demografimodeller på ældreområdet afrapporteres i en særskilt rapport.

I nærværende generelle del søger vi svar på følgende hovedspørgsmål:

- Hvor stor er udbredelsen af demografimodeller i den kommunale budgetlægning? Og på hvilke områder anvender kommunerne demografimodeller?
- Hvordan indgår demografimodeller i budgetprocessen? Og i hvilket omfang indarbejdes de beregnede økonomiske konsekvenser i det endelige budget?

### Afgrænsning og definition af en demografimodel

Kommunerne tager i budgetlægningen højde for mange mængde- og aktivitetsændringer<sup>1</sup>. I dette projekt ser vi på demografiske ændringer dvs. ændringer i efterspørgslen efter kommunale ydelser, som i væsentligt grad følger af en demografisk udvikling. Vi ser derimod ikke på udgiftsområder, som i mindre grad alene er påvirket af den demografiske udvikling, fx udgifterne til overførselsindkomster, som i væsentlig grad påvirkes af de økonomiske konjunkturer. Projektet afgrænses derfor til at omfatte de kommunale serviceudgifter.

Endvidere afgrænser vi demografimodeller til modeller, som tildeler et budget til et helt sektorområde. Der kan være forskel på de modeller, den enkelte kommune anvender til beregning af et budget til et helt sektorområde, og de modeller - som kan benævnes ressourcefordelingsmodeller - der anvendes til fordeling af et sektorbudget til de enkelte institutioner, områder eller andre enheder. Der kan dog også være tale om, at kommunerne anvender én og samme model til beregning af sektorbudget og institutionsbudgetter. Afgrænsningen er illustreret i den følgende figur.

Figur 2. Afgrænsning af en demografimodel



Der anvendes følgende definition af en demografimodel:

*Demografimodeller defineres som modeller, der i budgetprocessen beregner de økonomiske konsekvenser, der følger af demografiske ændringer for et helt sektorområdes budget efter fastlagte principper og ofte under forudsætning af et uændret serviceniveau.*

Det skal præciseres, at de udgifter, som en demografimodel beregner, ikke nødvendigvis indgår fuldt ud i det endeligt politisk vedtagne budget. Demografimodellens beregninger gennemføres som oftest tidligt i budgetprocessen. Herefter har politikerne mulighed for at drøfte de beregnede udgifter og eventuelt vælge at indarbejde en anden udgiftsændring i det endelige budget end den beregnede. Endvidere vil der ofte indgå andre udvidelser og reduktioner i budgetprocessen fx i forbindelse med generelle sparerunder.

Demografimodellerne kan endvidere indgå i større eller mindre grad i den løbende økonomistyring, fx i forbindelse med opfølgning og styring af aktiviteter og budgetter. Det ser vi ikke på i dette projekt. Vi afgrænser projektet til at omhandle anvendelsen af demografimodeller i budgetprocessen.

<sup>1</sup> KREVI, "Kortlægning af de kommunale budgetprocesser for 2009", 2009



## **Kort om datagrundlaget**

Resultaterne i nærværende rapport bygger primært på data fra en spørgeskemaundersøgelse.

Fem kommuner har deltaget i et indledende pilotprojekt. Formålet med projektet var dels at få et indgående kendskab til konkrete demografimodeller på ældreområdet, og dels at få et konkret afsæt for at udarbejde et spørgeskema om demografimodeller til alle landets kommuner. De fem kommuner i pilotprojektet blev bl.a. valgt ud fra kriterier om geografisk spredning og spredning i indbyggertal. Konkret indgår to kommuner fra Sjælland, en fra Fyn og to fra Jylland i pilotprojektet.

Med afsæt i pilotprojektet blev spørgeskemaet om demografimodeller udarbejdet. Erfaringerne fra pilotprojektet var bl.a., at der ikke eksisterer et entydigt fælles "sprog" og forståelse af, hvad en demografimodel er og indeholder. Spørgeskemaet blev derfor pilottestet i fem kommuner, hvoraf én af kommunerne var genganger fra pilotprojektet. Pilottesten gav anledning til enkelte justeringer af spørgeskemaet.

Der indgår to spørgeskemaer i det samlede projekt. Ét spørgeskema om kommunernes anvendelse af demografimodeller generelt (spørgeskema 1) og ét spørgeskema om demografimodeller på ældreområdet (spørgeskema 2). Spørgeskemaerne blev udsendt til kommunerne i december 2012 og en rykkermail blev sendt ud 7. januar 2013. Skemaerne blev sendt til kommunernes økonomidirektører/chefer.

Spørgeskema 1 udgør datagrundlaget i nærværende rapport. 80 kommuner har besvaret dette spørgeskema om demografimodeller generelt. Den samlede svarprocent er således på 81 %. Det skal bemærkes, at ikke alle 80 kommuner har besvaret alle spørgsmål i spørgeskemaet. Det fremgår af de enkelte tabeller og figurer, hvor mange kommuner der indgår i de viste opgørelser.

Der vurderes generelt ikke at være et systematisk frafald i besvarelsen af spørgeskemaet. Frafaldsanalysen er foretaget i forhold til økonomiske grundvilkår, indbyggertal, geografisk spredning m.v.

Generelt har der været stor fokus på at kvalitetssikre projektet i alle dets faser. Pilotprojektet tjente både som selvstændigt datagrundlag, men også til kvalitetssikring af spørgeskemaets indhold. Endvidere er foreløbige resultater fra undersøgelsen blevet præsenteret og drøftet på to workshops om økonomistyring på ældreområdet i KL-regi og som en del af et seminar med to kredse fra Økonomidirektørforeningen.

## 2 Demografimodellernes udbredelse

Kommunerne vælger selv, om og på hvilke sektorområder de vil anvende demografimodeller. I dette afsnit kortlægger vi bl.a., på hvilke sektorområder kommunerne anvender demografimodeller, samt om kommunerne i dag anvender demografimodeller i større eller mindre omfang end for fire år siden.

Vi har fokus på de kommunale serviceudgifter, og kommunernes anvendelse af demografimodeller analyseres derfor på følgende ni sektorområder:

- Teknik og miljø
- Folkeskole
- Kultur og fritid
- Sundhed
- Dagtilbud
- Udsatte børn og unge
- Ældre
- Voksne handicappede
- Administration.

Følgende hovedkonklusioner fremgår af undersøgelsen:

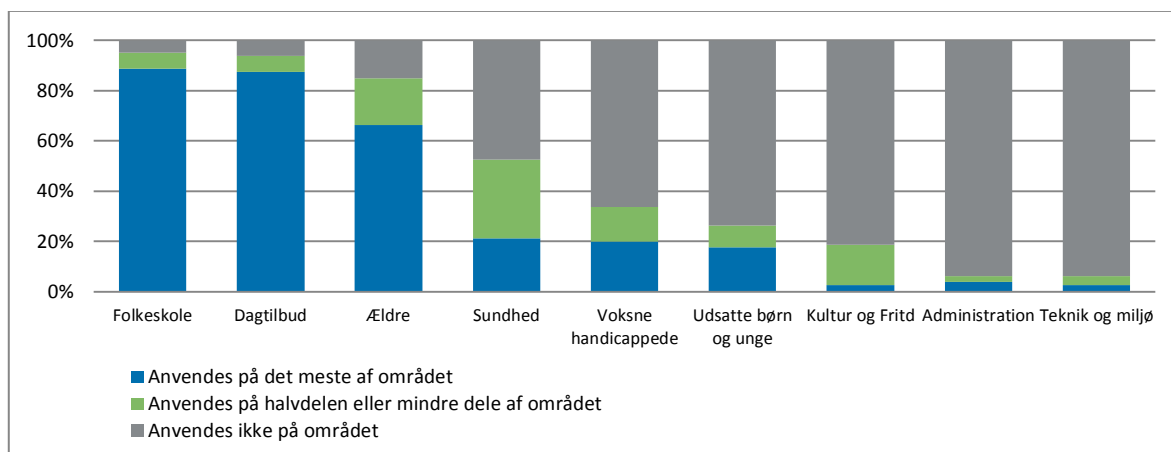
### Boks 1. Hovedkonklusioner om demografimodellernes udbredelse

- 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 demografimodeller. 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.
- De fleste kommuner anvender demografimodeller på de forskellige sektorområder i samme omfang i dag som for fire år siden. Ser man alene på de kommuner, som har ændret praksis, er tendensen, at kommunerne anvender demografimodeller i større omfang i dag sammenlignet med for fire år siden. Nogle få kommuner anvender dog i dag demografimodeller i et mindre omfang end for fire år siden.

## 2.1 På hvilke sektorområder er der demografimodeller?

Den følgende figur giver et overblik over, i hvilken grad kommunerne anvender demografimodeller på de ni sektorområder nævnt ovenfor.

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



n=80

Kommunerne anvender i udbredt grad demografimodeller på folkeskole- og dagtilbudsområdet. På folkeskoleområdet er det således 95 pct. af kommunerne, der anvender demografimodeller, imens 94 pct. anvender demografimodeller på dagtilbudsområdet. Endvidere er det kendetegnende for begge sektorområder, at kommunerne anvender demografimodellerne på det meste af sektorområdet.

85 pct. af kommunerne anvender demografimodeller på ældreområdet. Heraf anvender en større andel kun modellerne på halvdelen eller mindre dele af budgetområdet, end tilfældet er på folkeskole- og dagtilbudsområdet.

Kommunerne anvender derimod stort set ikke demografimodeller på de tre sektorområder kultur og fritid, administration samt teknik og miljø. Det fremgår af figur 3, at det kun er meget få kommuner, der anvender demografimodeller på disse tre sektorområder.

På de tre sektorområder sundhed, voksne handicappede og udsatte børn og unge er der større variation mellem kommunerne. 52 pct. af kommunerne anvender demografimodeller på sundhedsområdet. Tilsvarende anvender henholdsvis 34 og 26. pct. demografimodeller på voksne handicap- og udsatte børn og ungeområdet. Det gælder for disse tre sektorområder, at kun omkring en femtedel af de kommuner, der anvender demografimodeller på områderne, anvender modeller på det meste af området.

Langt hovedparten af kommunerne anvender demografimodeller på samlet set tre til seks sektorområder. To kommuner i undersøgelsen har demografimodeller på alle de ni sektorområder. Den ene kommune har noteret følgende kommentar i spørgeskemaet:

*”Demografi- og socioøkonomimodellen er baseret på tilskuds- og udlignings-systemets demografiske og socioøkonomiske kriterier, der er nedbrudt til fagudvalgenes budgetområder. Modellen forholder sig alene til udvalgets samlede budget – ikke til specifikke dele af udvalgets budget. Det er udvalgets opgave at udmønte resultatet af modellen. [Kommunen] har et markant*

*faldende befolkningstal, og har derfor faldende budgettrammer på alle udvalgsområder – også ældreområdet.”*

### **Har omfanget af demografimodeller ændret sig?**

Kommunerne er endvidere blevet bedt om at svare på, om de anvender demografimodeller i et større eller mindre omfang på de forskellige sektorområder end for fire år siden. Spørgsmålet er stillet overordnet for hver sektor. En øget anvendelse kan derfor fx dække over, at man er begyndt at anvende demografimodeller på sektorområdet i det hele taget – men det kan også dække over, at man regulerer større dele af budgettet inden for en sektor, end man gjorde for fire år siden.

Den følgende tabel viser kommunernes brug af demografimodeller på de forskellige sektorområder i dag sammenlignet med for fire år siden.

*Tabel 1. Omfatter demografimodellerne i 2013 en større eller mindre del end for 4 år siden?*

	Samme omfang	Større omfang	Mindre omfang	Ved ikke	I alt	Anvender i dag
Folkeskole	52	22	3	3	80	76
Dagtilbud	63	13	1	3	80	75
Ældre	50	20	7	3	80	68
Sundhed	54	18	4	4	80	42
Voksne handicappede	61	10	3	6	80	27
Udsatte børn og unge	62	10	3	5	80	21
Kultur og fritid	72	3	1	4	80	15
Administration	73	3	0	4	80	5
Teknik og miljø	73	2	0	5	80	5

n=80

Det fremgår af tabel 1, at de fleste kommuner anvender demografimodellerne på de forskellige sektorområder i samme omfang i dag som for fire år siden. På især folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet dækker det hovedsageligt over, at man anvender modeller i samme store omfang som for fire år siden. På kultur og fritids-, administrations- og teknik og miljøområdet dækker det derimod primært over, at man hverken anvender demografimodeller i dag eller gjorde det for fire år siden.

Ser man alene på de kommuner, som har ændret praksis, er tendensen, at kommunerne anvender demografimodeller i større omfang i dag sammenlignet med for fire år siden. Det gælder på de sektorområder, hvor de fleste kommuner anvender demografimodeller, fx folkeskole- og dagtilbudsområdet. Det gælder ligeledes for de sektorområder, hvor kommunerne i varierende grad anvender demografimodeller dvs. sundhed, voksen handicappede samt udsatte børn og unge.

Nogle få kommuner anvender i dag demografimodeller i et mindre omfang end for fire år siden. Særligt ses det, at 7 af kommunerne i dag bruger demografimodeller på ældreområdet i mindre omfang end for fire år siden. Det skal endvidere bemærkes, at de kommuner, der angiver, at modellerne på området for voksen handicappede og på området for udsatte børn og unge omfatter en mindre del end for fire år siden, helt er gået væk fra at anvende demografimodeller på disse områder.

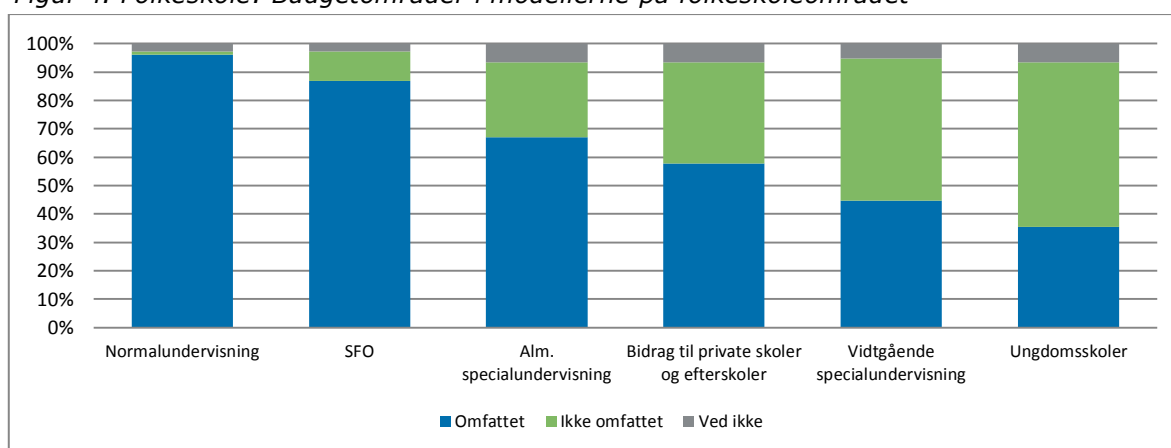
## 2.2 Hvor er der demografimodeller indenfor de enkelte sektorområder?

I det følgende ser vi på de enkelte sektorområder og kortlægger, hvilke dele af sektorområdets samlede budget der er omfattet af kommunernes demografimodeller. Vi undlader dog at kortlægge de tre områder kultur og fritid, administration samt teknik og miljø, idet kommunerne som tidligere nævnt stort set ikke anvender demografimodeller på disse sektorområder. Ældreområdet beskrives heller ikke i det følgende, da demografimodeller på ældreområdet analyseres i en selvstændig rapport.

### Folkeskole

Figur 4 giver et overblik over anvendelse af demografimodeller til regulering af budgettet på de forskellige områder inden for folkeskoleområdet.

Figur 4. Folkeskole: Budgetområder i modellerne på folkeskoleområdet



n=76 (fire kommuner anvender ikke demografimodeller på folkeskoleområdet)

Det fremgår af figuren, at langt de fleste demografimodeller på folkeskoleområdet omfatter normalundervisning og SFO. Budgettet til normalundervisning og til SFO er omfattet af en demografimodel i henholdsvis 96 pct. og 87 pct. af de kommuner, som anvender demografimodeller på folkeskoleområdet.

Det varierer mellem kommunerne, om budgettet til almindelig specialundervisning og vidtgående specialundervisning reguleres af en demografimodel. Budgettet til almindelig specialundervisning er omfattet af en demografimodel i 67 pct. af de kommuner, som anvender demografimodeller på folkeskoleområdet. Det tilsvarende tal for vidtgående specialundervisning er 45 pct.

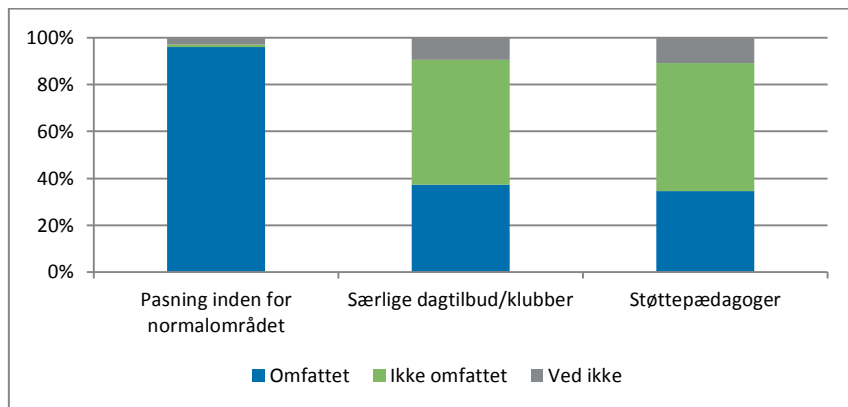
I de fleste kommuner er budgettet til ungdomsskoler ikke omfattet af en demografimodel. Området er kun omfattet af en demografimodel i 36 pct. af de kommuner, der anvender demografimodeller på folkeskoleområdet.

Nogle kommuner har angivet andre budgetområder, som indgår i deres demografimodeller. Ungdommens Uddannelsesvejledning og befordring af elever nævnes af mere end én af disse kommuner som budgetområder, der er omfattet af en demografimodel.

## Dagtilbud

Som det fremgår af figur 5, omfatter stort set alle demografimodeller på dagtilbudsområdet (96 pct.) pasning inden for normalområdet. Særlige dagtilbud/klubber er derimod kun omfattet af demografimodeller i godt en tredjedel af kommunerne, og tilsvarende er det også omkring en tredjedel af kommunernes modeller, der regulerer budgettet for støttepædagoger.

Figur 5. Dagtilbud: Budgetområder i modellerne

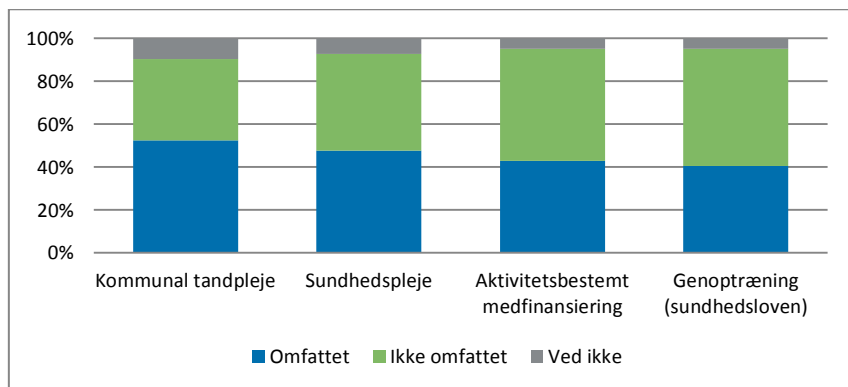


n=75 (fem kommuner anvender ikke demografimodeller på dagtilbudsområdet)

## Sundhed

Figur 6 giver et overblik over anvendelsen af demografimodeller på de forskellige delområder inden for sundhedsområdet. Det fremgår bl.a., at det varierer, hvilke dele af budgettet der er omfattet af en demografimodel. I modsætning til fx folkeskole- og dagtilbudsområdet er der således ikke ét budgetområde, som stort set alle kommunerne regulerer via en demografimodel.

Figur 6. Sundhed: Budgetområder i modellerne



n=42 (38 kommuner anvender ikke demografimodeller på sundhedsområdet)

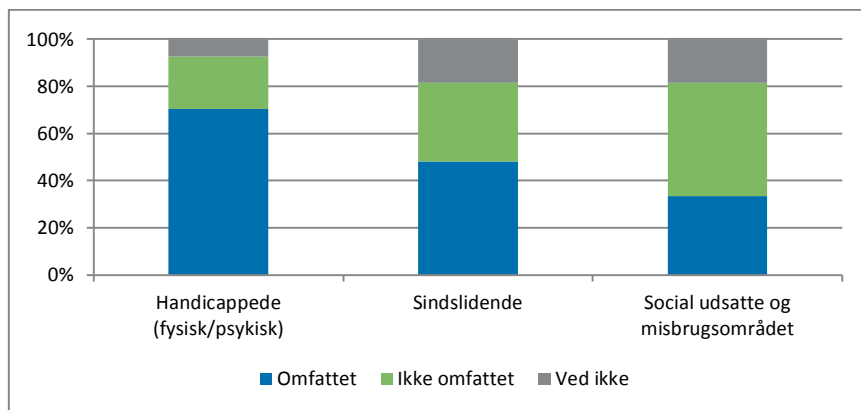
Endvidere fremgår det af figur 6, at omkring halvdelen af de kommuner, der anvender demografimodeller på sundhedsområdet, regulerer de relativt små budgetområder; kommunal tandpleje og sundhedspleje. Det relativt store budget til aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet er omfattet af en demografimodel i 43 pct. af de kommuner, som anvender demografimodeller på sundhedsområdet.

Nogle kommuner har angivet andre delområder, som indgår i deres demografimodel på sundhedsområdet. Mere end én af disse kommuner nævner vederlagsfri fysioterapi som værende omfattet af en demografimodel.

### Voksne handicappede

70 pct. af demografimodellerne på området for voksne handicappede omfatter budgettet til fysisk og psykisk handicappede. Budgettet til sindslidende er omfattet i 48 pct. af demografimodellerne, og budgettet til socialt udsatte og misbrugsområdet er omfattet i 33 pct. af demografimodellerne.

Figur 7. Voksne handicappede: Budgetområder i modellerne

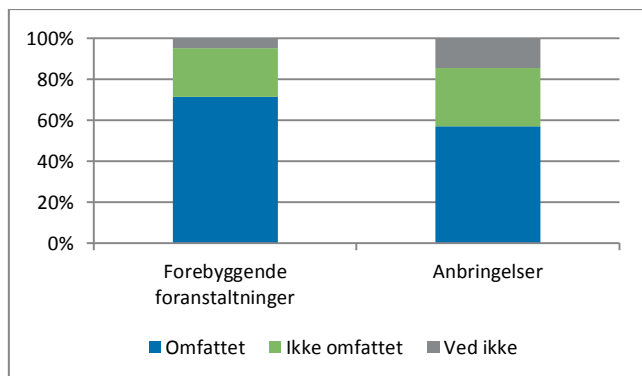


n=27 (53 kommuner anvender ikke demografimodeller på voksen-handicapområdet)

### Udsatte børn og unge

Det er godt en fjerdedel af kommunerne, der anvender demografimodeller på området for udsatte børn og unge. 71 pct. af disse modeller omfatter forebyggende foranstaltninger og 57 pct. omfatter anbringelser.

Figur 8. Udsatte børn og unge: Budgetområder i modellerne



n=21 (59 kommuner anvender ikke demografimodeller på udsatte børn og ungeområdet)

### 3 Demografimodeller i budgetprocessen

Demografimodellerne beregner de forventede økonomiske konsekvenser af en demografisk ændring. De beregnede økonomiske konsekvenser kan indgå i budgetprocessen på forskellige måder. Grundlæggende er der to måder at arbejde med demografimodeller på i den årlige budgetproces. De to måder er forskellige i forhold til graden af automatik i indarbejdelsen af de beregnede økonomiske konsekvenser og dermed i graden af politisk involvering i de demografiske justeringer af budgettet.

På den ene side kan man vælge at indarbejde demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser direkte i det teknisk-administrative budget. Det medfører bl.a., at man administrativt kan flytte penge fra områder i budgettet med faldende befolkningstal til områder med stigende befolkningstal. Det medfører også, at man administrativt kan udvide eller reducere det samlede budget afhængigt af den demografiske udvikling.

Det skal understreges, at principperne for demografimodellerne ofte vedtages politisk uafhængigt af en konkret budgetproces. Rationalet for at lade modellernes økonomiske konsekvenser indarbejdes i det teknisk-administrative budget er således ofte, at demografimodellerne allerede er godkendt politisk. Modellerne betragtes som et administrativt redskab til beregning af de økonomiske konsekvenser af demografiske ændringer, som automatisk kan indarbejdes direkte i det teknisk-administrative budget.

En anden tilgang til anvendelsen af demografimodeller i budgetprocessen er, at præsentere de beregnede økonomiske konsekvenser for politikkerne i løbet af budgetprocessen på samme vis som øvrige forslag til budgetudvidelser eller –reduktioner. De økonomiske konsekvenser af ændret demografi præsenteres følgelig som en beslutningsblok, politikkerne skal tage selvstændig stilling til. De økonomiske konsekvenser af en ændret demografi bliver således en del af den samlede prioriteringsdiskussion i den årlige budgetproces.

I spørgeskemaet har vi afdækket kommunernes anvendelse af demografimodeller i budgetprocessen med tre spørgsmål. For det første har vi et spørgsmål, der omhandler, hvordan demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser indgår i budgetprocessen – om beløbene automatisk lægges ind i det teknisk-administrative budget, eller om de præsenteres som en synlig blok eller lignende til politisk beslutning.

For det andet har vi et spørgsmål, der vedrører, om politikerne reelt tager stilling til, hvor stor en del af demografimodellens beregnede økonomiske konsekvenser der skal lægges ind i budgettet. Forventningen er, at i de kommuner, hvor demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser indarbejdes automatisk i det teknisk-administrative budget, tager politikerne ikke reel stilling til, hvor stor en del, der skal lægges ind i budgettet. Forventningen er endvidere, at i de kommuner, hvor demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser fremlægges som en beslutningsblok, tager politikerne i større grad reel stilling til, hvor stor en del der skal lægges ind i budgettet.

Det tredje spørgsmål fokuserer på, hvor stor en del af demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser, der rent faktisk ender i det vedtagne budget. Forventningen er, at især i de kommuner, hvor demografimodellernes økonomiske konsekvenser indarbejdes i det teknisk-administrative budget, ender stort set hele den beregnede økonomiske konsekvens i det vedtagne budget.



Følgende hovedkonklusioner fremgår af analysen:

## Boks 2. Hovedkonklusioner om demografimodeller i budgetprocessen

- Knap 40 pct. af kommunerne fremlægger demografimodellernes beregnede mer-/mindreudgifter som en synlig beslutningsblok ved siden af det teknisk-administrative budgetoplæg. En næsten lige så stor andel af kommunerne indarbejder automatisk demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser i det teknisk-administrative budgetoplæg. Omkring 22 pct. af kommunerne tilkendegiver, at demografimodellernes beregnede mer-/mindreudgifter indgår på en anden måde i deres budgetproces.
- To kommuner anvender en "asymmetrisk proces", hvor mindreudgifter automatisk indarbejdes i teknisk-administrativt budget, hvorimod merudgifter fremlægges som en synlig beslutningsblok i lighed med øvrige udvidelses- og reduktionsforslag. I de øvrige kommuner håndteres mer- henholdsvis mindreudgifter ens i budgetprocessen.
- I hovedparten af kommunerne er praksis den samme i dag som for fire år siden. Knap 15 pct. af kommunerne har ændret praksis, og heraf tilkendegiver stor set alle, at praksis er ændret således, at de i dag fremlægger de beregnede økonomiske konsekvenser som en blok i lighed med øvrige udvidelses- og reduktionsforslag i stedet for at indarbejde dem direkte i teknisk-administrativt budget.
- I ca. 80 pct. af de kommuner, der præsenterer de økonomiske konsekvenser for politikerne som en beslutningsblok, vurderes det, at der tages reel politisk stilling til, hvor stor en del af den beregnede økonomiske konsekvens, der skal lægges ind i budgettet. Det samme er kun tilfældet i ca. 20 pct. af de kommuner, hvor konsekvenserne lægges automatisk ind i det teknisk-administrative budget.
- Der er en udbredt grad af sammenhæng mellem, hvad modellerne beregner og hvad der bliver vedtaget i budgettet. Generelt vedtages mellem 75–100 pct. af modellerne beregnede økonomiske konsekvenser i det endelige budget, uanset hvordan demografimodellerne indgår i budgetprocessen.
- I de kommuner, hvor mer-/mindreudgifter fremgår som en synlig blok ved siden af det teknisk-administrative budgetoplæg, er der således også en klar tendens til at lægge hele eller store dele af de beregnede økonomiske konsekvenser ind i det endelige budget. Der blev imidlertid i knap 13 pct. af disse kommuner lagt mindre end 75 pct. af de beregnede økonomiske konsekvenser ind i det endelige budget.
- I et flertal af kommunerne forelægges den demografiske forskel mellem budgetoverslagsåret og budgetforslaget for politikerne. Det kan betyde, at politikerne ikke forelægges den reelle udgiftsudvikling og dermed demografiberegningernes konsekvenser for kommunens serviceramme. Det kan også i nogle tilfælde betyde, at politikerne præsenteres for en mindreudgift – set i forhold til budgetoverslagsårets tidligere demografiskøn – selvom der reelt er tale om en forøgelse af budgettet i forhold til indeværende års budget.

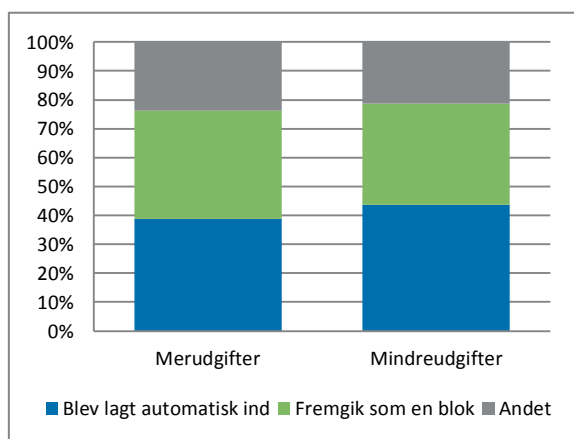
### 3.1 Hvordan indgår demografiberegningerne i budgetprocessen?

I det følgende kortlægges bl.a., om demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser indarbejdes direkte i det teknisk-administrative budget, eller om de præsenteres for politikerne som en beslutningsblok i lighed med øvrige forslag til budgetudvidelser eller – reduktioner.

#### Budgetteknik eller beslutningsblok?

Det fremgår af den følgende figur, hvordan demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser indgik i budgetprocessen for 2013.

*Figur 9. Blev merudgifter/mindreudgifter som følge af demografiændringer generelt lagt automatisk ind i det teknisk-administrative budgetoplæg for 2013 uden tydelig politisk stillingtagen? Eller fremgik merudgifter/mindreudgifter som en synlig "blok" eller lignende ved siden af det teknisk-administrative budgetoplæg, som skulle besluttes politisk?*



n=80

Knap 40 pct. af kommunerne fremlægger de beregnede mer-/mindreudgifter som en synlig blok ved siden af det teknisk-administrative budgetoplæg. En næsten lige så stor andel af kommunerne indarbejder automatisk de beregnede mer-/mindreudgifter i det teknisk-administrative budgetoplæg.

Et betydeligt antal kommuner – henholdsvis 24 og 21 pct. – har tilkendegivet, at de beregnede mer-/mindreudgifter indgår på en anden måde i deres budgetproces. En gennemgang af respondenternes svar tegner et billede af, at cirka en tredjedel af disse kommuner indarbejder de økonomiske konsekvenser med en vis grad af automatik. Kommunerne beskriver bl.a. deres fremgangsmåde således: "Det bliver lagt ind i det tekn. /adm. budgetoplæg, men det gøres synligt via oversigter til politikerne", "Indeholdt i budgetoplæg men meget synligt beskrevet" og "Teknisk - men som særskilt blok".

Yderligere viser gennemgang af "andet" i kommunernes svar, at cirka en tredjedel af kommunerne indarbejder de økonomiske konsekvenser i budgetoplægget efter politisk drøftelse eller godkendelse i økonomiudvalget i foråret. Disse kommuner beskriver bl.a. deres fremgangsmåde således: "Godkendes som særskilt sag i Økonomiudvalget i foråret", "Tages der særskilt stilling til på forårsseminar" og "Indarbejdes i teknisk budget efter behandling i Økonomiudvalget". Processen, hvor de økonomiske konsekvenser indarbejdes i budgettet, er således adskilt fra den generelle politiske prioriteringsdrøftelse, idet den ofte foregår i budgetprocessen efter sommerferien.

For den sidste tredjedel af de kommuner, som tilkendegiver, at de beregnede mer-/mindreudgifter indgår på en anden måde end "automatisk" eller som en "blok" i deres budgetproces, har det ikke været muligt at kategorisere deres uddybende bemærkninger.

Tager man højde for alle besvarelserne i kategorien "andet", tegner der sig altså et billede af, at demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser i et flertal af kommunerne ikke indgår i de generelle politiske prioriteringsdrøftelser, der ligger i budgetforhandlingerne.

### En asymmetrisk model?

Det er endvidere undersøgt, om demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser indgår forskelligt i kommunernes budgetprocesser afhængigt af, om modellerne beregner henholdsvis en mer- eller mindreudgift. Figur 9 ovenfor indikerer, at det generelt ikke er tilfældet, da procentfordelingen er stort set den samme for mer- og mindreudgifter. I forlængelse heraf har vi undersøgt, om der alligevel er kommuner, som benytter "asymmetriske processer", hvor mindreudgifter automatisk indarbejdes i det teknisk-administrative budgetoplæg, hvorimod merudgifter fremlægges som en synlig blok.

Det fremgår af tabel 2, at der kun er to kommuner, som benytter sig af "asymmetriske processer". I de to kommuner indarbejdes beregnede mindreudgifter automatisk i det teknisk-administrative budgetoplæg, hvorimod merudgifter fremlægges som en synlig blok i lighed med øvrige udvidelses- og reduktionsforslag. I de øvrige kommuner håndteres mer- henholdsvis mindreudgifter ens i budgetprocessen.

Tabel 2. Præsentation af demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser i budgetprocessen opdelt på beregnede mer- hhv. mindreudgifter

		Mindreudgifter		
		Blev lagt automatisk ind	Fremgik som en blok	Andet
Merudgifter	Blev lagt automatisk ind	31	0	0
	Fremgik som en blok	2	28	0
	Andet	2	0	17

n=80

Det ses endvidere, at to kommuner lægger mindreudgifter automatisk ind i det teknisk-administrative budgetoplæg, hvorimod merudgifter håndteres på en anden måde. Den ene kommune har noteret, at merudgifterne blev "lagt ind men ikke godkendt". Den anden kommune har noteret følgende kommentar: "politikere bestemte, at det fremover skal ske automatisk".

### Samme proces som for fire år siden?

Kommunerne er endvidere blevet bedt om at svare på, om de har ændret deres praksis med hensyn til, hvordan demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser indgår i kommunernes budgetprocesser.

Hovedparten af kommunerne har ikke ændret praksis de seneste fire år. Kommuner, som indarbejdede demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser i det teknisk-administrative budgetoplæg for 2013, anvendte således typisk den samme proces for fire år siden. Ligeledes med kommuner, som fremlagde de beregnede økonomiske konsekvenser som en synlig blok ved siden af det teknisk-administrative budgetoplæg.

12 kommuner (15 pct.) har imidlertid tilkendegivet, at den nuværende praksis ikke er den samme som for fire år siden. Heraf tilkendegiver stor set alle, at praksis er ændret fra en automatisk indarbejdelse af de beregnede økonomiske konsekvenser i det teknisk-administrative budgetoplæg til en fremlæggelse af de økonomiske konsekvenser som en synlig blok ved siden af det teknisk-administrative budget.

### Tages der politisk stilling til demografiberegningerne?

Ét er, hvordan demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser indgår i budgetprocessen. Noget andet er, om der tages reel politisk stilling til, hvorvidt merudgifterne henholdsvis mindreudgifterne skal lægges ind i det endelige budget. Det ser vi nærmere på i det følgende.

Det fremgår af tabel 3, at kommunerne fordeler sig en næsten ligeligt i besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt der tages reel politisk stilling til de beregnede økonomiske konsekvenser af demografiske ændringer. Dette gælder for både beregnede udgiftsstigninger og udgiftsfald.

Tabel 3. Tager politikerne generelt reel stilling til, hvor stor en del af den beregnede stigning/det beregnede fald, der skal lægges ind i budgettet (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Tages der reelt stilling til en stigning	51	44	5	100
Tages der reelt stilling til et fald	48	48	5	100

n=80

Sammenholder man kommunernes vurdering af den reelle politiske stillingtagen med, om de økonomiske konsekvenser lægges automatisk ind i teknisk-administrativt budget eller som en beslutningsblok, fremgår det som vist i den følgende tabel, at der er et tydeligt sammenfald.

Tabel 4. Sammenhæng mellem præsentation af demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvens, og reel politisk stillingtagen – opdelt på beregnede mer- henholdsvis mindreudgifter

### Merudgifter

	Reel stilling	Ikke reel stilling	Ved ikke	I alt
Automatisk	6	24	1	31
Blok	26	3	1	30
Andet	9	8	2	19
I alt	41	35	4	80

### Mindreudgifter

	Reel stilling	Ikke reel stilling	Ved ikke	I alt
Automatisk	7	27	1	35
Blok	23	4	1	28
Andet	8	7	2	17
I alt	38	38	4	80

n=80

Det ses af tabellerne, at der er et klart sammenfald imellem på den ene side, om de beregnede økonomiske konsekvenser lægges automatisk ind i det teknisk-administrative budget eller indgår i budgetprocessen som en blok og på den anden side, om det vurderes, at politikerne tager reel stilling eller ej.

Det ses således, at ca. 80 pct. af kommunerne (henholdsvis 26 ud af 30 og 23 ud af 28), der præsenterer konsekvenserne for politikerne som en beslutningsblok, vurderer, at politikerne *tager* reel stilling til, hvor stor en del af demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser, der skal lægges ind i budgettet. Modsat ses det, at ca. 80 pct. af kommunerne (henholdsvis 24 ud af 31 og 27 ud af 35), der automatisk indarbejder demografiberegninger i det teknisk-administrative budget, vurderer, at politikerne *ikke tager* reel stilling til, hvor stor en del af demografiberegningerne der skal lægges ind i budgettet.

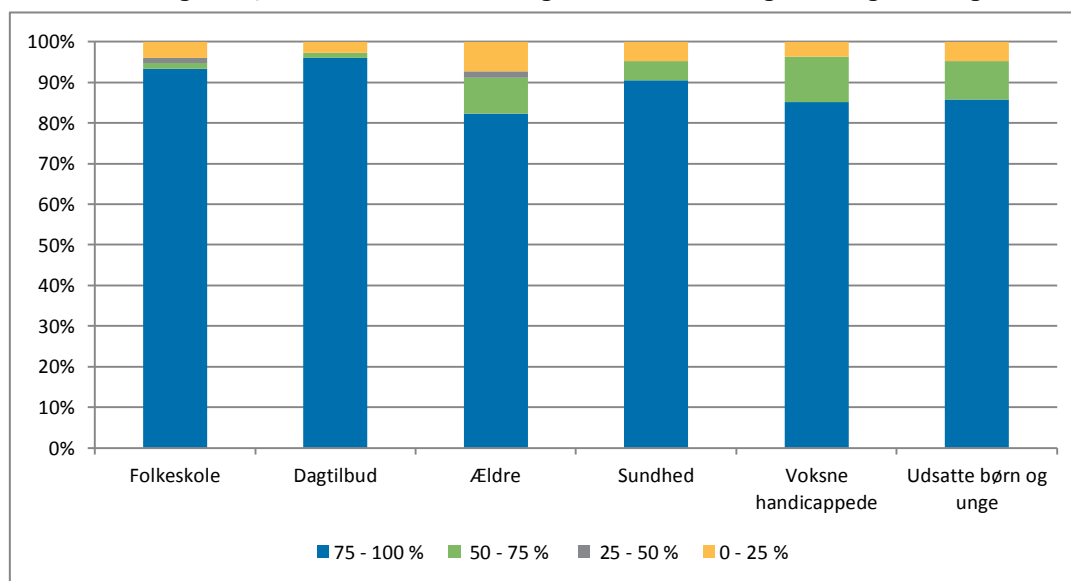
## 3.2 Hvor meget ender i budgettet?

I de foregående afsnit har vi belyst, hvordan demografimodellerne indgår i budgetprocessen. I det følgende ser vi nærmere på, om de beregnede økonomiske konsekvenser rent faktisk vedtages i det endelige budget<sup>2</sup>. Vi undersøger endvidere, om de fundne forskelle i budgetprocessen har betydning for, om de beregnede økonomiske konsekvenser vedtages i budgettet.

Det skal præciseres, at vi kun ser på, om demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser ender i budgettet. Vi kortlægger ikke, hvad der samlet ender i budgettet – dvs. øvrige reduktioner og udvidelser i budgetprocessen kortlægges ikke.

Kommunerne er blevet bedt om at svare på, hvor stor en del af demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvenser, der blev vedtaget i det endelige budget. Svarene fremgår af den følgende figur.

Figur 10. Hvor stor en del af den stigning/det fald, som demografimodellen på de enkelte områder beregner, endte med at blive lagt ind i det endeligt vedtagne budget 2013?



Anm.: De kommuner, der ikke har en demografimodel, er ikke inkluderet i opgørelsen. Det medfører forskellige n for de enkelte sektorområder. Folkeskolen: n=76, Dagtilbud: n=75, Ældre: n=68., Sundhed: n=42, Voksne handicappede.: n=27, Udsatte børn og unge: n=21.

Det fremgår tydeligt, at der er en udbredt grad af sammenhæng mellem, hvad modellerne beregner, og hvad der bliver vedtaget i budgettet. I de fleste kommuner (mellem 82 og 96 pct.)

<sup>2</sup> Kortlægningen omfatter ikke "kultur og fritid", "administration" og "teknik og miljø", idet kommunerne, som tidligere nævnt, stort set ikke anvender demografimodeller på disse sektorområder.

vedtages mellem 75–100 pct. af modellernes beregnede økonomiske konsekvenser i det endelige budget.

Der er kun mindre forskelle mellem sektorerne. Ældreområdet adskiller sig fx lidt fra de andre sektorer. På ældreområdet er der mere variation, og der er ikke helt den samme grad af sammenhæng mellem, hvad modellerne beregner, og hvad der ender i budgettet. Således har 18 pct. af kommunerne vedtaget mindre end 75–100 pct. af demografimodellernes beregnede økonomiske konsekvens i budgettet.

### Udgiftsstigning/-fald og vedtaget budget

Demografimodellerne vil, afhængigt af den forventede demografiske udvikling i kommunen, beregne henholdsvis stigende eller faldende udgifter. I en tid, hvor kommunernes økonomi er under pres, kan man forvente, at beregnede udgiftsfald i større udstrækning indarbejdes automatisk i det vedtagne budget sammenlignet med beregnede udgiftsstigninger.

I den følgende tabel præsenteres forholdet mellem udgiftsstigninger/-fald og andelen af den beregnede økonomiske konsekvens, der vedtages i budgettet på de tre sektorområder – folkeskole, dagtilbud og ældre. Analysen foretages kun på de tre områder, idet et relativt stort antal kommuner anvender demografimodeller på disse sektorområder.

Tabel 5. Sammenhæng mellem udgiftsstigning/-fald og andelen af den af demografimodellen beregnede økonomiske konsekvens, der blev vedtaget i budgettet – opdelt på sektorområde

	Andel, som blev lagt ind i vedtaget budget		
	0-75 %	75-100 %	I alt
<b>Folkeskole</b>			
Stigning	0	17	17
Hverken stigning eller fald	2	11	13
Fald	3	43	46
<b>Dagtilbud</b>			
Stigning	0	11	11
Hverken stigning eller fald	2	9	11
Fald	1	52	53
<b>Ældre</b>			
Stigning	8	38	47
Hverken stigning eller fald	2	8	10
Fald	0	10	11

Folkeskole: n=76, Dagtilbud: n=75, Ældre: n=68.

Det fremgår af tabel 5, at der generelt er meget lidt forskel mellem udgiftsstigning/-fald og andelen af den beregnede økonomiske konsekvens, der lægges ind i det vedtagne budget. Generelt vedtages mellem 75–100 pct. af modellernes beregnede økonomiske konsekvenser i det endelige budget, uanset om der er tale om stigende eller faldende udgifter.

Der er dog en mindre variation mellem sektorerne, når man ser på udgiftsstigninger. På folkeskole- og dagtilbudsområdet vedtages de beregnede udgiftsstigninger stort set med fuld effekt, hvorimod det sker i et lidt mindre omfang på ældreområdet. På folkeskole- og dagtilbudsområdet vedtager alle kommuner mellem 75 og 100 pct. af de beregnede udgiftsstigninger. På ældreområdet vedtager knap 20 pct. af kommunerne mindre end 75 pct. af de beregnede udgiftsstigninger. Ser man på beregnede udgiftsfald, er der stort set ingen variation mellem sektorerne.

### Budgetproces og vedtaget budget

I det følgende ser vi på, om forskelle i budgetprocessen har betydning for, om de beregnede økonomiske konsekvenser vedtages i budgettet. Analysen foretages kun på folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet, da det især er på disse tre sektorområder, at kommunerne anvender demografimodeller.

På folkeskole- og dagtilbudsområdet foretages analysen i forhold til mindreudgifter, da de fleste kommuners modeller beregner et udgiftsfald. På ældreområdet foretages analysen derimod i forhold til merudgifter, da de fleste kommuners modeller beregner en udgiftsstigning.

Tabel 6. Sammenhæng mellem præsentation af den af demografimodellen beregnede økonomiske konsekvens og andelen heraf, der blev vedtaget i budgettet – opdelt på sektorområde

	Andel, som blev lagt ind i vedtaget budget		
	0-75 %	75-100 %	I alt
<b>Folkeskole</b>			
Automatisk i teknisk budget - Mindreudgift	0	32	32
Fremgik som en blok - Mindreudgifter	3	24	27
Andet	2	15	17
<b>Dagtilbud</b>			
Automatisk i teknisk budget - Mindreudgift	0	32	32
Fremgik som en blok - Mindreudgifter	1	25	26
Andet	2	15	17
<b>Ældre</b>			
Automatisk i teknisk budget - Merudgift	0	23	23
Fremgik som en blok - Merudgift	6	21	27
Andet	6	12	18

Folkeskole: n=76, Dagtilbud: n=75, Ældre: n=68.

I alle de kommuner, hvor de beregnede mer-/mindreudgifter indarbejdes i det teknisk-administrative budgetoplæg, vedtages mellem 75 og 100 pct. af den beregnede økonomiske konsekvens i det endelige budget. Der er således en udpræget grad af automatik i anvendelsen af demografimodellerne i disse kommuner.

I de kommuner, hvor mer-/mindreudgifter fremgik som en synlig blok ved siden af det teknisk-administrative budgetoplæg, er der også en udbredt grad af automatik. Dog blev der i knap 13 pct. af disse kommuner lagt mindre end 75 pct. af de beregnede økonomiske konsekvens ind i det endelige budget. Her er særligt ældreområdet interessant, idet godt 22 pct. af kommunerne på dette område lagde mindre end 75 pct. ind i det endelige budget.

Det tyder således på en mindre grad af automatik, når de beregnede økonomiske konsekvenser fremlægges som en synlig blok ved siden af det teknisk-administrative budgetoplæg. Det skal dog bemærkes, at flere kommuner netop nu oplever eller ser frem imod et særligt udgiftspres på ældreområdet grundet en voksende ældre befolkning. Den udfordring kan også være en del af forklaringen på, at der lægges mindre ind i det endelige budget på netop dette område.

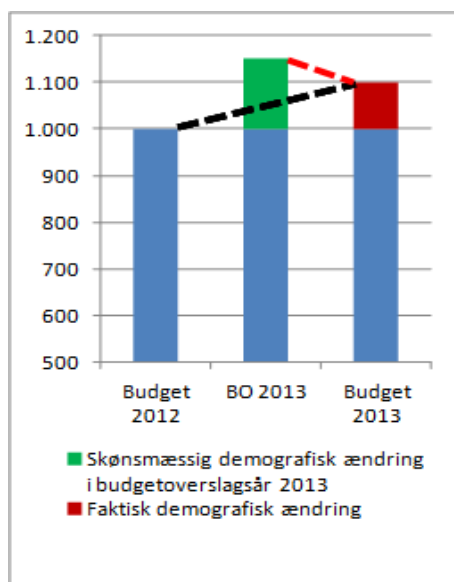
Endelig ses det af tabel 6, at flere kommuner har svaret, at de beregnede økonomiske konsekvenser indgik på en anden måde i budgetprocessen. I disse kommuner blev der også i et flertal vedtaget mellem 75 og 100 pct. af de beregnede udgifter, men der blev også i nogle af kommunerne vedtaget mindre end 75 pct. af de beregnede økonomiske konsekvenser.

### 3.3 Præsenteres forskellen til senest vedtaget budget eller budgetoverslagsår?

Uanset om demografiberegningerne lægges direkte ind i teknisk-administrativt budget eller præsenteres som en særskilt beslutningsblok, er det endvidere interessant at undersøge, hvordan demografiberegningerne præsenteres i forhold til indeværende års budget.

Der er grundlæggende to præsentationsmuligheder: Man kan præsentere ændringen mellem indeværende års budget og budgetforslaget for det nye år, eller man kan præsentere forskellen mellem budgetoverslagsåret i indeværende års budget og budgetforslaget. De to metoder kan have betydning for, om en reel forøgelse af budgettet fra ét år til et andet præsenteres som en budgetmæssig mer- eller mindredgift. Nedenstående figur illustrerer de to forskellige måder.

Figur 11. Illustration af to metoder til præsentation af de budgetmæssige konsekvenser



I figuren antages, at ændringer i demografien i kommunen betyder stigende udgifter på ældreområdet fra 2012 til 2013. Demografimodellens stigende udgifter er i budgettet for 2012 indregnet i det første budgetoverslagsår (BO 2013). Et år senere i forbindelse med udarbejdelsen af budgettet for 2013, viser det sig imidlertid ud fra en ny befolkningsprognose, at udgifterne vil vokse lidt langsommere end forventet. Såfremt politikerne i denne situation forelægges forskellen mellem budgettet for 2012 og budgetforslaget for 2013, vil de blive præsenteret for en merudgift, hvilket er illustreret ved den sorte linje i figur 11.

Forelægges politikerne derimod forskellen mellem konsekvenserne af den demografiske udvikling, som er lagt ind i budgetoverslagsåret (BO 2013), og konsekvenserne af den demografiske udvikling, der er beregnet for budgetforslaget (Budget 2013), præsenteres politikerne for en mindredgift, hvilket er illustreret ved den røde linje i figur 11. Politikerne præsenteres således for en mindredgift, selvom der reelt er tale om en forøgelse af budgettet i forhold til indeværende års budget.

Hvorvidt man anvender den ene eller anden præsentationsmåde har bl.a. betydning for vurderingen af kommunens serviceramme. Præsenteres politikerne for forskellen imellem sidste års

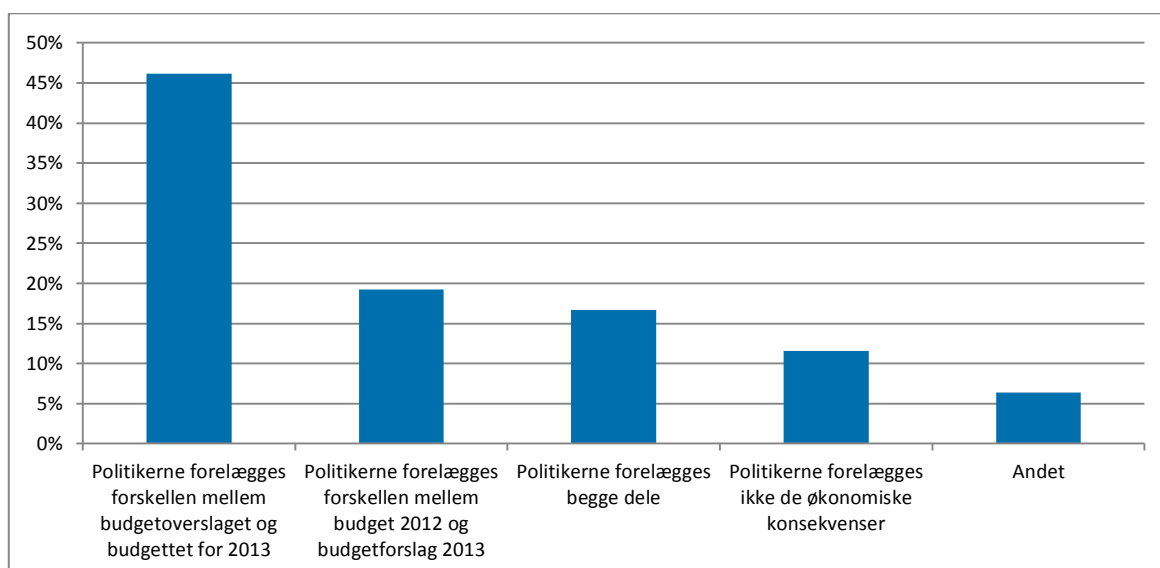


budget og forslaget til næste års budget, vil demografiens konsekvenser for overholdelse af servicerammen være tydelige. Omvendt siger forskellen mellem budgetoverslagsåret og det nye budgetforslag ikke noget om demografiens belastning af servicerammen. I værste fald kan politikerne få det indtryk, at den demografiske udvikling skaber et frirum i forhold til servicevækstrammen, selv om det modsatte faktisk er tilfældet.

Det skal understreges, at såfremt kommunerne anvender overslagsårene i budgettet aktivt, skal politikerne rent formelt beslutte forskellen mellem budgetoverslagsåret og budgetforslaget (den røde linje), hvorfor denne forskel vil blive præsenteret på den ene eller anden måde. Det forhindrer naturligvis ikke administrationen i også at præsentere politikerne for forskellen mellem budgetoverslagsåret og budgetforslaget (den sorte linje).

Kommunerne er blevet bedt om at svare på, om det var forskellen mellem budgetoverslagsåret i indeværende års budget og budgetforslaget for 2013 – eller forskellen mellem budget 2012 og budgetforslag 2013, der blev forelagt politikerne. Kommunerne svar fremgår af den følgende figur.

Figur 12. Præsentation af de beregnede økonomiske konsekvenser



n=78

I et flertal af kommunerne forelægges forskellen mellem budgetoverslagsåret og budgetforslaget for politikerne (den røde linje). Det er en helt naturlig præsentationsform, idet politikkerne konkret skal beslutte denne ændring, når kommunerne anvender budgetoverslagsårene i budgettet aktivt. Det kan imidlertid betyde, at politikerne ikke forelægges den reelle udgiftsudvikling og dermed demografiberegningernes konsekvenser for kommunens serviceramme. Det kan også i nogle tilfælde betyde, som det er beskrevet ovenfor, at politikerne præsenteres for en mindreudgift, selvom der reelt er tale om en forøgelse af budgettet i forhold til indeværende års budget.

I 19 pct. af kommunerne forelægges forskellen mellem indeværende års budget og budgetforslaget for politikerne. I 17 pct. af kommunerne forelægges begge dele. Der er med andre ord flere kommuner, som ikke præsenterer den sorte linje i figur 11, end kommuner der præsenterer den for politikerne. Dermed kan politikerne i mange kommuner ikke vurdere demografiens betydning for overholdelsen af servicerammen.

Det er endvidere værd at bemærke, at ni kommuner har svaret, at de økonomiske konsekvenser ikke forelægges politikerne.

Seks pct. af kommunerne har svaret, at de budgetmæssige konsekvenser præsenteres på en anden måde for politikerne. Én af kommunerne har som en kommentar hertil skrevet følgende: *"Korrektioner vedrørende demografi indarbejdes i første budgetopfølgning. Her justeres forskellen mellem prognose og faktisk befolkningsantal pr. 1. januar".* Én anden kommune har noteret følgende: *"Demografipresset bliver fremsendt sammen med forslag til, hvordan en uændret udgiftsramme overholdes."*