

Notat

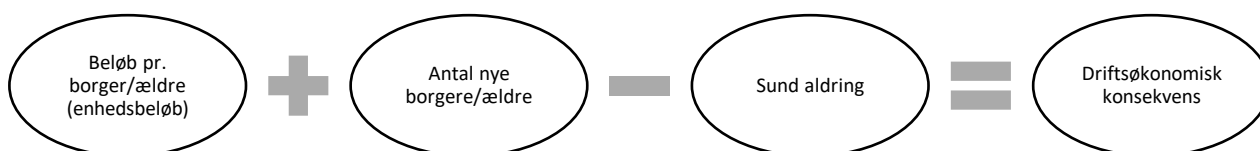
Emne: Beregning af demografiregulering ifm. budget 2020-23

Indledning

Viborg Kommune anvender demografimodeller i budgetlægningen for dagtilbud-, skole og sundhed-/ældreområderne. Notatet beskriver demografiberegningen for budgetperioden 2020-23 baseret på den nyeste befolkningsprognose.

Det overordnede princip i kommunens demografiberegning er, at der beregnes et enhedsbeløb pr. borger, som udtrykker de forventede udgifter pr. borger ved et uændret serviceniveau. Ved at gange enhedsbeløbet med antallet af nye borgere fås den budgetmæssige konsekvens. For sundheds- og ældreområdet justeres der for sund aldring. Princippet er illustreret nedenfor i figur 1:

Figur 1. Beregningsprincip i demografiberegningen



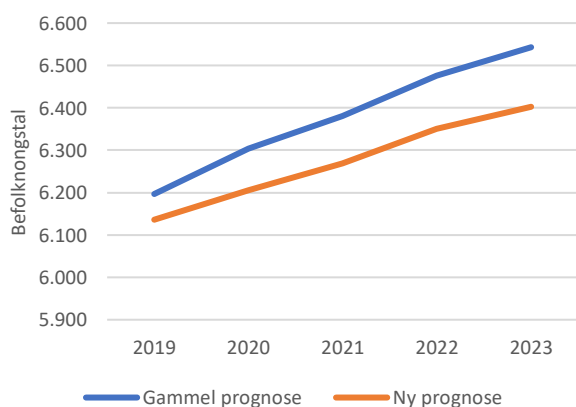
I det følgende beskrives demografiberegningen for dagtilbuds- og skoleområdet og sundheds-/ældreområderne, som følger principperne for tidligere års beregninger. Herudover beskrives en demografiberegning for socialområdet, som ikke tidligere har været demografireguleret. For hvert område er angivet bemærkninger, som beskriver hvori den demografiske udfordring består samt særlige opmærksomhedspunkter ift. konsekvenser af den demografiske udvikling.

Dagtilbuds- og Skoleområdet

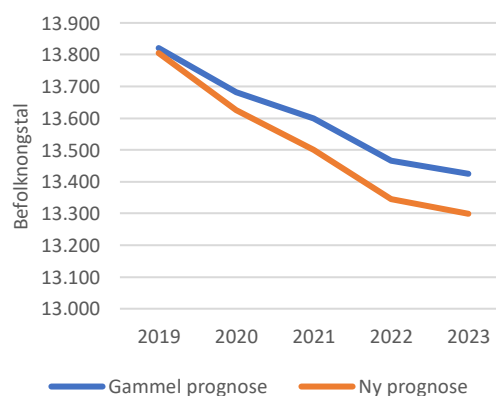
Befolkningsprognosen

I nedenstående grafer ses udviklingen mellem den nye og den gamle prognose for aldersgruppen 0-5-årige og 6-16-årige. For begge aldersgrupper forventes i den nye prognose færre børn sammenlignet den gamle prognose.

Figur 2. 0-5 årige. Sammenligning af ny og gammel prognose



Figur 3. 6-16 årige. Sammenligning af ny og gammel prognose



Den nye befolkningsprognose betyder at tilvæksten af 0-5-årige vil være 98 færre i 2020 stigende til 141 i 2023 sammenlignet med den gamle prognose.

Demografiberegning 2020-23

På dagtilbuds- og skoleområdet er det vedtagne budget 2020-22 allerede reguleret med et forventet stigende børnetal på dagtilbud (0-5-årige) og faldende elevtal på skoleområdet (6-16-årige). Justeringen på dagtilbuds- og skoleområdet beregnes derfor som forskellen mellem sidste års befolkningsprognose og befolkningsprognose 2019. Forskellen ses i tabel 1 nedenfor.

Tabel 1. Demografiberegning 2020-23 – dagtilbud og skoler

(i 1.000 kr.)	2020	2021	2022	2023
Allerede indregnet i budget 2019-22 (gl. prognose)				
Dagtilbud	2.000	4.200	7.800	7.800
Skoler	-6.000	-11.200	-15.300	-15.300
I alt	-4.000	-7.000	-7.500	-7.500
Ny beregning for 2020-23 (ny prognose)				
Dagtilbud	-2.552	-1.108	1.966	1.240
Skoler	-8.930	-16.109	-21.500	-21.685
I alt	-11.482	-17.217	-19.534	-20.445
Kan indregnes i budget 2020-23 (forskel mellem prognoser)				
Dagtilbud	-4.552	-5.308	-5.834	-6.560
Skoler	-2.930	-4.909	-6.200	-6.385
I alt	-7.482	-10.217	-12.034	-12.945

* Dagtilbud blev tildelt 60 procent af stigningen i det vedtagne budget, mens skolerne kunne trækkes tilsvarende mindre for faldende elevtal, jf. ØEU 27. juni 2019 ([sag nr. 1](#)). Den omfordeling mellem dagtilbud og skoler er fastholdt i den nye beregning ved, at dagtilbud og skoler trækkes 100 procent i forskellen mellem den gamle og den nye prognose.

Tabel 1 viser, at budgetterne for dagtilbud og skoler kan reguleres negativt med -7,5 mio. kr. i 2020 stigende til -12,9 mio. kr. i 2023.

Demografiberegningen for dagtilbud viser, som konsekvens af den nye befolkningsprognose, at budgettet kan reguleres med -4,6 mio. kr. i 2020 stigende til -6,6 mio. kr. i 2023. Sidste år blev området tildelt demografimidler for 2 mio. kr. i 2020, 4,2 mio. kr. i 2021 og 7,8 mio. kr. i 2022. Med den nye prognose har dagtilbud et nettofald i budgettet for 2020 og 2021 og en nettostigning i 2022 og 2023.

Demografiberegningen for skoler viser, som konsekvens af den nye befolkningsprognose, at budgettet kan reguleres med -2,9 mio. kr. i 2020 stigende til -6,4 mio. kr. i 2023. Sidste år blev området demografireguleret negativt med 6,0 mio. kr. i 2020, 11,2 mio. kr. i 2021 og 15,3 mio. kr. i 2022.

Viborg Kommunes demografimodel på skoleområdet er elevtalsbaseret. En alternativ demografimodel på skoleområdet kunne være en klassebaseret demografimodel. Forskellen mellem modellerne er, at en elevtalsbaseret demografimodel sikrer en automatisk regulering af budgettet, således at udgiften pr. elev er uændret. Med en klassebaseret model sikres at udgiften pr. klasse er uændret og dermed vil der ikke nødvendigvis ske en automatisk regulering af budgettet. KL anbefaler at der er overensstemmelse mellem demografimodellen og tildelingsmodellen på skoleområdet, hvilket gør sig gældende for Viborg Kommune, da både tildelingsmodel og demografimodel er elevbaseret.

Bemærkninger til den demografiske udvikling

Den demografiske udvikling i aldersgruppen 6-17-årige viser faldende børnetal med deraf følgende lavere budgetter. Udfordringen består i tilpasse aktivitetsniveauet, dvs. at et faldende elevtal modsvares af en reduktion i antallet af klasser, således at der skabes økonomisk balance. Baseret på den seneste befolkningsprognose er det forventningen – alt andet lige – at antallet af klasser samlet på Viborgs kommunale skoler kun kan reduceres marginalt fra 2020 til 2023. Den demografiske udvikling betyder således en økonomisk udfordring, hvor imødekommelse bl.a. har den konsekvens at det ikke er muligt at præstere én lærer i én klasse i hver fagdelt undervisningslektion.

Alle kommuner oplever faldende børnetal og er samtidig mødt af krav – og har ønsker - til nye faglige tiltag. En langsigtet bæredygtig økonomi på skoleområdet kræver således forandringer. Den nuværende tildelingsmodel betyder, at mindre skoler er dyrere end større skoler. Ændringer i tildelingsmodellen giver isoleret set ikke flere midler til området, men kan sammen med en ændring i strukturen understøtte skabelsen af bæredygtige enheder både økonomisk og fagligt, som må være det bærende formål. Klasseoptimering og omstrukturering af administration og ledelse¹ kan være andre elementer i en bæredygtig økonomi. Uden forandringer medfører den demografiske udvikling færre midler til undervisning og eleverne.

På dagtilbudsområdet indebærer den demografiske udvikling i henhold til den seneste befolkningsprognose primært en udskydelse og et lavere niveau af den forventede stigning i antallet af 0-5 årige. Aktivitetstilpasningen på området er følgelig, sammenholdt med skoleområdet, relativt lettere, og forventes ikke at give anledning til nye udfordringer.

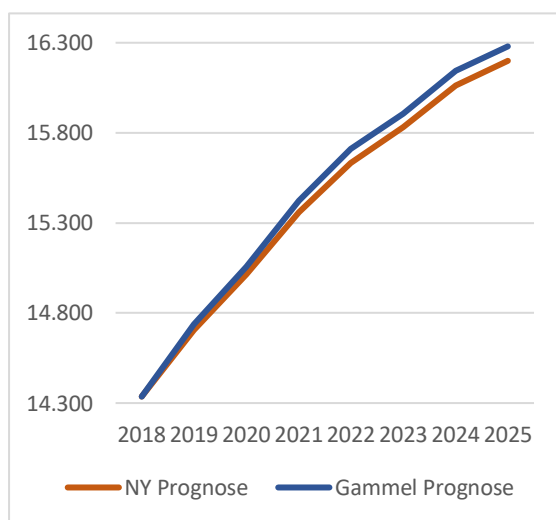
Sundheds- og Ældreområdet

Befolkningsprognose

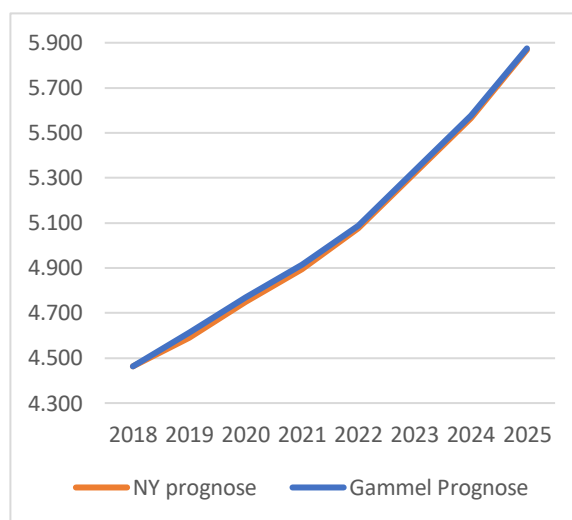
KL har analyseret at på landsplan vil der i 2025 være cirka 87.000 flere +80-årige end i 2018². Viborg Kommunes egen befolkningsprognose forventer at der i 2025 vil være 5.868 +80-årige mod 4.463 i 2018.

I nedenstående grafer ses udviklingen i henholdsvis den nye prognose og den gamle prognose for aldersgrupperne 65-79årige og +80årige. For begge aldersgrupper er tilvæksten i den nye befolkningsprognose en anelse lavere end i den gamle befolkningsprognose.

65-79årige – sammenligning af ny og gammel prognose



+80årige – sammenligning af ny og gammel prognose



Sund aldring

I Viborg Kommunes demografiberegning indregnes sund aldring, som en udskydelse af et øget plejebæbehov, der er i den sidste periode af en borgeres liv, som konsekvens af stigende levealder. Der forudsættes således, at den enkelte person skal have uændret hjælp, men som følge af den stigende levealder udskydes hjælpen.

På baggrund af Sundhedsstyrelsens Ældreprofil 2019 "Ældres Sundhed og Trivsel" har der været en diskussion af sund aldring. Rapporten modbeviser ikke sund aldring og VIVE, der har udarbejdet Viborg Kommunes demografimodel, har senest i august 2018 udarbejdet en rapport for Esbjerg Kommune hvori sund aldring er indregnet, som en effekt ved en

¹ Folkeskolelovens §24 fastlægger mulighederne for fælles ledelse, og vedrører fælles ledelse af én eller flere små skoler (mindre end 300 elever) evt. sammen med én større skole.

² KL analysenotat "Behov for sundhed og pleje til 80+årige vokser markant"

udskydelse af plejebehovet for en given gruppe³. På baggrund af Ældreprofil 2019 kan det diskuteres hvor stor effekten sund aldring reelt er på behovet for hjælp. I Viborg Kommunes demografimodel indregnes sund aldring med fuld effekt.

Demografiberegningen

I Tabel 2 ses de budgetmæssige konsekvenser af demografiberegningen for perioden 2020-23. På sundheds- og ældreområdet er det vedtagne budget blevet reguleret for stigningen i antallet af ældre i 2019. Der laves derfor en genberegning hvert år.

Tabel 2. Demografiberegning 2020-23 – Sundheds- og Ældreområdet

(i 1.000 kr.)	2020	2021	2022	2023
Demografi	10.064	20.878	32.860	43.940
Sund aldring	-2.570	-5.140	-7.710	-10.280
Ny prognose	7.494	15.738	25.150	33.660

Tabellen viser, at der skal afsættes 7,5 mio. kr. i 2020 stigende til 33,6 mio. kr. i 2023 hvis den fulde effekt af sund aldring indregnes.

Bemærkninger til den demografiske udvikling

Den demografiske udvikling betyder, at der bliver flere ældre og vi lever længere, hvilket således direkte påvirker omsorgsområdet. Der er imidlertid en del af de ældre, der på grund af sund aldring, bedre behandlingsmuligheder og øget fokus på rehabilitering klarer sig med mindre hjælp. Der har i de seneste år været arbejdet fokuseret på at effektivisere på omsorgsområdet, men der er en naturlig sammenhæng mellem antallet af ældre og udgifterne hertil på ældreområdet i de kommende år. Den demografiske udvikling, og særligt udviklingen i antallet af +80årige, betyder, at antallet af ældre borgere der får brug for praktisk hjælp, hjemmepleje, sygepleje og hjælpemidler stiger.

Efterspørgslen på pladser til dag- og aktivitetstilbud for hjemmeboende sårbare ældre er også påvirket af den demografiske udvikling med flere ældre. Indsatsen har bl.a. til formål, at borgerne trives længst muligt i eget hjem.

Antallet af borgere der er i kontakt med det kommunale sundhedsvæsen, er bl.a. påvirket af den demografiske udvikling. Samtidig er sygdomsbilledet alt andet lige mere omfattende og komplekst desto ældre borgeren er. Den demografiske udvikling med flere ældre borgere har betydning for kapacitet og opgaveløsning i den rehabiliterende indsats på kommunens rehabiliteringscenter og sundhedscenter (bl.a. kronikerforløb), samt i den kommunale hjemmesygepleje, herunder akutfunktionen. Antallet af lovpligtige besøg de forebyggende hjemmebesøgere skal gennemføre stiger i takt med stigningen i antal ældre, særligt for gruppen af +80-årige. Den aktuelle befolkningsudvikling i Viborg kommune ligger pres på kapaciteten i de nævnte funktioner.

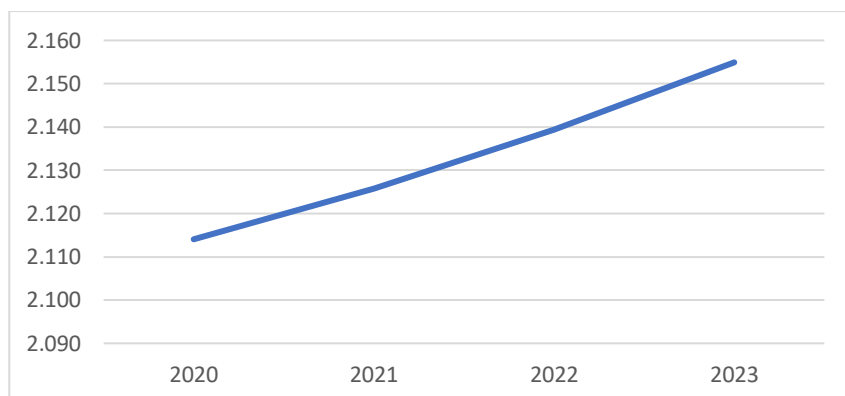
³ VIVE Demografimodeller i Esbjerg Kommune, side 35-36

Socialområdet

Befolkningsprognosen

I nedenstående graf ses den forventede udvikling af fuldtidspersoner (antal borger der modtager et tilbud på socialområdet omregnet til årsværk) på socialområdet for perioden 2020-23 baseret på den nyeste befolkningsprognose.

Forventet udvikling i fuldtidspersoner på socialområdet 2020-23



Demografiberegning 2020-23

Der har ikke tidligere været anvendt en modelbaseret demografisk regulering af budgettet på Socialområdet.

Viden om den demografiske udvikling er ét element i at kunne styre og sikre en hensigtsmæssig planlægning på Socialområdet. Beregning af den økonomiske konsekvens af den demografiske udvikling sker som en fremskrivning baseret på den seneste befolkningsprognose, hvor det antages, at andelen af borgere i Socialrådets målgrupper, der modtager et tilbud, er konstant. Andelen af borgere som modtager et tilbud på socialområdet er beregnet på baggrund af regnskabstal 2018 og genberegnes hvert år. Befolkningstilvækst vil, jf. denne metode, således medføre øgede udgifter på Socialområdet, mens befolkningstilbagegang vil medføre reducerede udgifter på Socialområdet. Metoden er således sammenlignelig med den, der anvendes på skole, dagtilbud og ældreområderne, hvor der tidligere i Viborg Kommune er besluttet at arbejde med budgetreguleringer baseret på den demografiske udvikling.

Tabel 3. Demografiberegning 2020-23 – Socialområdet

(i 1.000 kr.)	2020	2021	2022	2023
Demografi	1.106	3.694	6.712	10.132

Tabellen viser, at der skal afsættes 1,1 mio. kr. i 2020 stigende til 10,1 mio. kr. i 2023.

Bemærkninger til den demografiske udvikling

Efterspørgslen på ydelser på det specialiserede socialområde er sammensat og påvirkes af mange forskelligartede forhold, som ikke alle lader sig kvantificere. Disse øvrige forhold, herunder ændringer i enkelte borgeres diagnosebillede (komorbiditet), sammensætningen af behandlingstilbud, osv., er ikke inkluderet separat i demografiberegningen.

Den demografiske udvikling i socialrådets målgruppe, betyder en behovsbetinget øget efterspørgsel efter specialiserede sociale ydelser i alle aldersgrupper. Der er kort sagt flere, der efterspørger ydelser på socialområdet som resultat af ændringer i befolkningsudviklingen. Udviklingen i befolkningens adfærd i form af sundhedstilstand og kultur er ikke medregnet i demografiudviklingen, idet den i høj grad påvirkes af ændret forståelse af eks. handicapbegrebet, fremkomsten af stressforståelsen, øget fokus på autisme som påvirker omfanget af efterspurgt og udbudte ydelser på

det specialiserede socialområde. Den faglige og teknologiske udvikling spiller også ind. Eksempelvis fordrer nye behandlingsmuligheder i forbindelse med for tidlig fødsel og barnløshed nye behov for sociale indsatser, men reducerer andre. Ligeledes kan udviklingen af behandlingsmetoder og indsatser påvirke aktiviteten. Det kan være metoder, der gør, at flere overlever med handicap. Endelig kan lovmæssige ændringer påvirke aktiviteten på det specialiserede socialområde. Tilstedeværelsen af alle disse faktorer opleves på socialområdet. Samlet set er det oplevelsen, at kompleksiteten i borgernes udfordringer er ændret over tid. Det gælder i Viborg som i andre kommuner. Ændring i kompleksitet er imidlertid ikke en del af demografireguleringen.

I beregningen af den økonomiske konsekvens af den demografiske udvikling er det antaget af andelen af borgere, der modtager et tilbud er uændret fremadrettet. Ovennævnte faktorer er alle nogen, der påvirker udviklingen i denne andel. Da ændringer i andelen af borgere der modtager et tilbud, ikke indgår i prognosen er beregningen af den økonomiske konsekvens således en konservativ, bagud rettet beregning, drevet af den gældende befolkningsprognose.

Konklusion

Den samlede demografiske udfordring i 2020 til 2023 er opsummeret i tabel 3.

Tabel 3. Demografiberegning i 2020-23

(i 1.000 kr.)	2020	2021	2022	2023
Dagtilbud	-4.552	-5.308	-5.834	-6.560
Skoler	-2.930	-4.909	-6.200	-6.385
Ældre- og sundhedsområdet	7.494	15.738	25.150	33.660
Socialområdet	1.106	3.694	6.712	10.132
I alt	1.118	9.215	19.828	30.847

Tabellen viser, at der er en samlet demografisk udfordring på 1,1 mio. kr. i 2020 stigende til 30,8 mio. kr. i 2023. I 2020 kan den negative demografi på dagtilbud og skoler næsten finansiere den demografiske udfordring på de to øvrige områder. Hidtil er tildeling af demografimidler til ældreområdet sket for et år ad gangen, idet det har været vanskeligt at finde finansiering over en fireårig periode.