



NOTAT

Kultur- og Økonomiforvaltningen
Økonomisk Afdeling

Dato Dokumentnummer

2. marts 2020 2020-020379-5

Demografiregulering på nye områder

I budgetforliget 2020-2023 aftalte forligspartierne følgende:

"Forligspartierne ønsker at fastholde fokus på, at budgettet hvert år tilpasses, så det afspejler ændringerne i befolkningssammensætningen på de store driftsområder børn, skole og ældre. Forligspartierne er herud over enige om, at det frem mod næste budgetlægning skal drøftes, hvordan der tillige kan demografireguleres på de driftsområder, der i dag ikke automatisk reguleres, nemlig kultur og idræt, trafik og grønne områder, samt økonomiudvalgets område. Forligspartierne ønsker derfor, at administrationen senest i marts 2020 kommer med oplæg til Økonomiudvalget om, hvorledes en sådan regulering kan tilrettelægges." (Budgetforlig 2020-2023, hensigtserklæring B).

Køge Rådhus
Torvet 1
4600 Køge

www.koege.dk

Tlf. 56 67 67 67

Kontakt:
Ole Pilgaard
Tlf. +45 56 67 22 88
Mail koef@koege.dk

På den baggrund fremlægger Direktionen to modeller til demografiregulering af områderne.

For alle tre områder, kultur og idræt, trafik og grønne områder samt økonomiudvalgets område, kan der rent logisk antages en sammenhæng mellem demografi (befolkningens størrelse og sammensætning) og udgifterne til området. Flere borgere generelt eller i bestemte aldersklasser giver et større træk på kommunens kulturinstitutioner, idrætsanlæg, veje, parker og også på kommunens administration.

Effekten pr. ekstra borger kan imidlertid være svær at påvise. Data viser, at demografien ikke alene kan forklare udgiftspresset, hvilket tilskrives at områderne i høj grad er afhængige af andre samfundsmæssige faktorer. Demografireguleringer på et område, hvor demografi ikke er den primære forklarende variabel, giver risiko for en skæv budgettildeling.

Ingen af de foreslåede modeller tager højde for udfordringen med, at områdernes udgiftspres påvirkes af mange andre faktorer end demografi – fx betydningen af omlægning af vejen fra Stevns og etablering af et universitetshospital for vejområdet eller konjunkturers påvirkning af byggeaktivitet og dermed behov for byggesagsbehandling.

Brug af demografimodeller i andre kommuner

Der er lavet undersøgelser af brugen af demografimodeller i andre kommuner. Ifølge en rapport fra KORA (nu VIVE) fra 2013¹ bruger knap 20% af kommunerne demografimodeller på kultur og fritid, og af disse anvender hovedparten kun demografimodeller på dele af området. På områderne administration og teknik/miljø bruger omkring 5% af kommunerne demografimodeller, iflg. samme rapport.

En lidt nyere rapport (KORA, 2017²) viser, at 7% af kommunerne bruger demografimodeller på teknik- og miljøområdet. Til sammenligning viser samme undersøgelse, at på ældre-, skole- og dagpasningsområdet ligger andelen af kommuner, som bruger demografimodeller, på ca. 80-95%.

To modeller for demografiregulering

Følgende er Direktionens to forslag til demografireguleringsmodeller til anvendelse på de nye områder.

A. En-til-en regulering ud fra historisk enhedspris

Denne model beregner en enhedspris pr. borger, dvs. de samlede udgifter til området delt med antal borgere i et givent år. I budgetlægningen reguleres områderne så med enhedsprisen ganget med antallet af nye borgere – positivt eller negativt - i befolkningsprognosen, hvilket i store træk svarer til den metode, som i dag benyttes på de demografiregulerede områder under Børneudvalget, Skoleudvalget og Ældre- og Sundhedsudvalget.

Med denne model sikres et konstant udgiftsniveau pr. borger, idet hver enkelt ny borger får den samme pose penge til kultur, administration osv., som de borgere, der i forvejen bor i kommunen, har fået tildelt.

Marginalomkostningen ved en ekstra borger vil dog ofte være mindre end gennemsnitsomkostningen, da de faste omkostninger ikke stiger. Derfor kan modellen have en tendens til at indregne for mange demografipenge, fordi den indregner for mange faste omkostninger.

Baseret på regnskabstal fra 2019 på de tre områder samt en befolkningsudvikling som forudsagt i kommunens befolkningsprognose i de kommende år vil demografireguleringen se ud som i tabel 1.

¹ Eli Nørgaard, Bo Panduro og Simon Hartwell Christensen: *Den automatiserede budgetlægning – kortlægning af kommunernes demografimodeller*, KORA, 2013, figur kap. 2.1.

² Marie Kjærgaard, Bo Panduro, Eli Nørgaard, Kurt Houlberg og Niels Jørgen Mau Pedersen: *Kommunernes økonomistyring 2016 – en afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis*, KORA, 2017, figur s. 59. Rapporten viser ikke brugen af demografimodeller på kultur/fritid og administration.

Tabel 1. Demografiregulering ud fra simpel enhedspris.

<i>2019-priser, hele kr.</i>	Enhedspris på baggrund af regnskab 2019	Befolkningstilvækst på 600 personer pr. år*	Årlig demografiregulering
Kultur og idræt	1.602	600	961.000
Veje og grønne områder	681	600	408.340
ØU's område (administration)	4.504	600	2.702.329
I alt			4.071.668

* Den forventede befolkningstilvækst i budgetperioden 2021-2024 er i gennemsnit ca. 600 personer pr. år, jf. kommunens befolkningsprognose.

B. Nedreguleret enhedspris

En tilpasset version af A) er en justering af den simple enhedspris med en given faktor. Dette er vist i tabel 2.

Tabel 2. Justering af enhedspris med faktor 0,75 (2019-tal som i tabel 1).

<i>2019-priser, hele kr.</i>	Faktor 1,00	Faktor 0,75
Kultur og idræt	961.000	720.750
Veje og grønne områder	408.340	306.255
ØU's område (administration)	2.702.329	2.026.746
I alt	4.071.668	3.053.751

Nedjusteringen er "tilfældigt" valgt. Men den tager i nogen grad hånd om problemet med, at en ren enhedspris sandsynligvis vil overvurdere behovet for demografiregulering.

Direktionens anbefaling

Såfremt det besluttet at indføre demografiregulering på nye områder, er Direktionens anbefaling, at det ikke sker på økonomiudvalgets område (administration). Det anbefales, at udfordringer på administration håndteres som rammekorrektioner, og at administration kommer med på positivlisten i fremskrivningsnotatet til budgetlægning 2021-2024 og derved får adgang til rammekorrektioner ved påvist øget belastning.

Samtidig anbefaler Direktionen, at det administrative råderum udvides fra 5 mio. kr. til 6 mio. kr.

Direktionen anbefaler, at demografireguleringen sker med faktor 0,75 (model B).