

KREVI

Kommunernes økonomi efter kommunalreformen

Rapport

Budgetoverholdelse og
administrative udgifter

Maj 2009

1.	INDLEDNING	2
2.	SAMMENFATNING	5
3.	OVERORDNET UNDERSØGELSESDSIGN	10
3.1	Forklaringsfaktorer og analysemodeller.....	10
4.	KOMMUNERNES OPGAVER EFTER KOMMUNALREFORMEN	13
5.	DELANALYSE 1: BUDGETOVERHOLDELSE I 2007.....	18
5.1	Analysemodel og teori om budgetoverholdelse	20
5.2	Budgetoverholdelse og udgiftsområder.....	24
5.3	Deskriptiv analyse af kommunernes budgetoverholdelse	26
5.4	Budgetoverholdelse 2000-2007.....	32
5.5	Regressionsanalyse af budgetoverskridelser for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter	34
6.	DELANALYSE 2: UDGIFTER PÅ ADMINISTRATIONSOMRÅDET .	41
6.1	Operationaliseringen af det administrative ressourceforbrug	43
6.2	Analysemodel og teoretiske overvejelser.....	46
6.3	Udviklingen i administrative udgifter 2002-2008.....	52
6.4	Udviklingen på administrative hovedfunktioner 2005-2007	57
6.5	Regressionsanalyse af udviklingen i det administrative udgiftsniveau 2005-2007	60
6.6	Regressionsanalyse af det administrative udgiftsniveau i 2007	64
7.	KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING	74
8.	LITTERATUR.....	78
	BILAG 1: TEKNISK APPENDIKS	82
	Regressionsanalyser og analysemodeller	95
	BILAG 2: BUDGETOVERHOLDELSE	97
	BILAG 3: ADMINISTRATIONSUDGIFTER	102

1. INDLEDNING

De første kommunale regnskaber efter kommunalreformen er tilgængelige og hidkalder sig naturligvis en særlig interesse, idet det er de første regnskabsmæssige vidnesbyrd om, hvad kommunalreformen har betydet for kommunernes økonomi. Kommunalreformen reducerede de 270 kommuner til 98 kommuner, de 14 amtskommuner blev nedlagt og erstattet af 5 regioner, og kommunerne overtog en lang række af de tidligere amtskommunale og statslige opgaver, medarbejdere og institutioner på f.eks. vejområdet, sundhedsområdet, socialområdet, specialundervisningsområdet samt natur- og miljøområdet.

Efter et år med turbulens, sammenlægninger, overtagelse af nye opgaver osv. har vi de første regnskaber for de nye kommuner og har mulighed for en første undersøgelse af, hvordan status er for de nye kommuners økonomi, og hvordan økonomien har ændret sig i forbindelse med kommunalreformen.

I Strukturkommissionens betænkning fra 2004 (Strukturkommissionen 2004) blev der påpeget en række svagheder ved den daværende kommunale og amtslige struktur og de væsentligste svagheder relateret til faglig bæredygtighed, manglende sammenhæng i opgaveløsningen, økonomisk sårbarhed og manglende udnyttelse af stordriftsfordele. Strukturkommissionen anbefalede at lave nye større kommuner og forudså, at reformen på økonomisiden ville føre til indhøstning af stordriftsfordele, give kommunerne større økonomisk kapacitet og mindske den økonomiske sårbarhed.

Fra forskellig side blev opmærksomheden henledt på, at der op til reformen ville være en risiko for, at kommunerne hamstrede og tømte deres kassebeholdninger, og der blev fra nationalt hold gennemført en række tiltag for at modvirke dette (Blom-Hansen 2007a). Der blev sat fokus på den politiske logik, der i sammenlægningsprocessen ville presse kommunerne i retning af at harmonisere servicen efter højeste fællesnævner (Blom-Hansen og Houlberg 2004), og der blev påpeget en risiko for, at en større kommunal ensartethed ville føre til en reduceret allokativ efficiens (Kristensen 2002) og til, at der ved kommunernes overtagelse af specialiserede amtskommunale opgaver potentielt ville være stordriftsulemper (Houlberg 2004).

Samtidig viste en analyse af kommunernes driftsresultater og budgetoverholdelse, at overskuddet på den ordinære drift fra 1999 til 2005 faldt betydeligt, og at det i stigende grad var svært for kommunerne at overholde det budget, der var lagt for overskuddet på den ordinære drift (Houlberg & Jeppesen 2006) – en situation, der ud fra et økonomisk perspektiv ikke kan siges at være langtidsholdbar.

I forlængelse af dette er det formålet i indeværende projekt at analysere kommunernes økonomiske situation og økonomiske dispositioner i regnskab 2007 samt analysere centrale udviklingstræk i kommunernes økonomi fra tiden før til efter kommunalreformen.

Projektet skal samlet set bidrage til øget information og gennemsigtighed om kommunernes økonomi samt medvirke til at etablere et analytisk udgangspunkt for fremadrettede vurderinger af udviklingen i de nye kommuners økonomi i fht. situationen i den nye strukturs første turbulente år.

En tidligere rapport fra projektet (KREVI 2009) har afrapporteret to delanalyser:

1. Realiseret driftsresultat
2. Likviditet, langfristet gæld og samlet finansiel egenkapital

I indeværende rapport afrapporteres følgende to delanalyser:

1. Budgetoverholdelse i 2007
2. Udgifter på administrationsområdet

Analysen af budgetoverholdelse ligger i forlængelse af den analyse af kommunernes evne til at realisere det budgetterede driftsresultat, der blev gennemført i projektets første delrapport (KREVI 2009), idet budgetoverskridelser på udgiftssiden før som efter kommunalreformen er den dominerende årsag til, at kommunerne ikke er i stand til at realisere de budgetterede driftsresultater (KREVI 2009: 32). I indeværende analyse er formålet dels at analysere, hvilke strukturelle forhold der har haft betydning for kommunernes samlede budgetoverholdelse i 2007, men også mere nuanceret at analysere, *hvilke* udgifter det har været sværest at styre for kommunerne i kommunalreformens første år.

Analysen af kommunernes administrative udgifter sigter for det første på at analysere, i hvilken udstrækning de sammenlagte kommuner har taget hul på at indhøste de administrative stordriftsfordele, der blev stillet i udsigt af Strukturkommissionen (2004), idet antagelsen er, at hvis der er gevinster – eller ulemper – knyttet til selve sammenlægningen af kommuner, vil disse forventes at komme til udtryk i de sammenlagte kommuner, men ikke i de fortsættende kommuner (Houlberg 2008). Hertil kommer en analyse af, hvilke strukturelle forhold der har haft betydning for det administrative udgiftsniveau i 2007, herunder om den nye og større opgaveportefølje i kommunerne har påvirket kommunestørrelsens betydning for de administrative udgifter, samt hvilken betydning det har, om borgerne i de nye kommuner er koncentreret i bymæssig bebyggelse eller bor mere spredt. Er det f.eks. sådan, at den administrativt ”optimale” kommunestørrelse ikke længere er 30.000-50.000 indbyggere (Houlberg 2000, Strukturkom-

missionen 2004), men på grund af den større opgavevolumen ligger på et højere indbyggertal? Og/eller sådan, at arealmæssigt store kommuner med spredt bosætning har haft vanskeligere ved at indhøste administrative rationaliseringer end mere urbaniserede kommuner? Er det eventuelt sådan, at antallet af kommuner i sammenlægningen har haft betydning, idet eksistensen af flere parallelle rådhus har gjort det vanskeligere at reducere de administrative udgifter?

Det skal understreges, at budgetlægningen i 2007 har været usikker og yderst vanskelig på grund af nye kommuner, nye opgaver og finansierings- og udligningsreform, ligesom 2007 har været et turbulent år med sammenlægninger, serviceharmoniseringer, indkøring af ny it, ny organisation, ledelse, arbejdsgange, procedurer osv. Det er derfor alt for tidligt at udtale sig endeligt og kategorisk om kommunernes økonomi efter kommunalreformen, idet 2007 må betragtes som et atypisk indkøringsår. Men resultaterne kan give et fingerpeg om, i hvilken retning kommunernes økonomi bevæger sig, samt pege på en række af de udfordringer, kommunerne står over for, hvis intentionerne i kommunalreformen skal indfries i de kommende år.

Indledningsvis præsenteres en sammenfatning af analysens hovedresultater.

2. SAMMENFATNING

Budgetlægningen for 2007 var uden tvivl den vanskeligste budgetlægning siden kommunalreformen i 1970, med nye kommuner, nye opgaver og serviceharmoseringer i kombination med en finansierings- og udligningsreform. Budgetmæssigt har 2007 ikke bare været et turbulent år, men også et år præget af mange lokale variationer og skævheder i kontering, registrering og periodeforskydninger af udgifter.

Den første rapport fra projektet om kommunernes økonomi efter kommunalreformen (KREVI 2009) viste, at kommunerne i årene frem mod kommunalreformen realiserede et mindre og mindre driftsresultat. Det gennemsnitlige driftsresultat blev i 2007 på 760 kroner pr. indbygger og selv om dette resultat isoleret set ikke levner plads til investeringer og styrkelse af kassebeholdningen, så er der tale om et betydeligt bedre driftsresultat end i de sidste år op til reformen. Analysen pegede på, at de sammenlagte kommuner står overfor større økonomistyringsudfordringer end de fortsættende kommuner, ikke mindst i kraft af at befolkningen bor mere spredt i de sammenlagte kommuner, at de sammenlagte kommuner har bragt en tradition for lavere driftsresultater med sig fra den gamle struktur og i 2007 har haft vanskeligere ved at realisere de budgetterede driftsresultater. Samlet set realiserede de fortsættende kommuner et driftsresultat på 1200 kroner pr. indbygger i 2007, mens driftsresultatet i de sammenlagte kommuner var på lidt over 500 kroner pr. indbygger. Analysen viste også, at det før som efter kommunalreformen er udgiftssiden, der udfordrer kommunerne, når det er vanskeligt at realisere de budgetterede driftsresultater. I indeværende rapport er det udover de administrative udgifter netop budgetoverholdelsen på udgiftssiden, der er blevet analyseret.

Kommunernes budgetlægning har i 2007 været præget af udfordringer fra stram statslig styring, ændrede økonomiske forudsætninger som følge af opgave- og udligningsreformen, sammenlægning af kommuner og en usikkerhed med hensyn til udgiftspåvirkningen af de nye opgaver, der mange steder har nødvendiggjort anvendelsen af skønnede eller nationalt baserede fordelingsnøgler ved budgetlægningen af udgifterne. Det usikre budgetteringsgrundlag understreges af, at kommunerne efter budgetvedtagelsen af staten er blevet kompensert med 850 mio. kroner på det specialiserede sociale område, fordi opgaven var større

end oprindeligt forudsat. Dette hører med til vurderingen af kommunernes budgetoverholdelse i 2007.

Samlet set brugte kommunerne i 2007 i gennemsnit 550 kroner mere pr. indbygger end det, der var budgetlagt i det vedtagne budget. Denne budgetoverskridelse svarer for de nye kommuner under ét til niveauet for budgetoverskridelser i de gamle kommuner i perioden 2002-2005.

Med forbehold for konteringsmæssige indkøringsfejl i 2007 viser analysen, at kommunerne i 2007 især havde problemer med at overholde udgiftsbudgetterne med hensyn til sygedagpenge, ældre- og handicapområdet og området for udsatte børn og unge. Ud over problemer med styringen af sygedagpengeudgifterne er det altså to af de områder, hvor kommunerne har fået tilført nye mere specialiserede opgaver, der har udfordret den budgetmæssige styring. På ældre- og handicapområdet har kommunerne fået tilført en række opgaver vedrørende handicappede og er fortsat udfordret af den demografiske udvikling, hvor der på den ene side bliver flere og flere ældre, og hvor gruppen af ældre på den anden side når en højere alder end tidligere. På både sygedagpengeområdet og ældre- og handicapområdet har det især været de sammenlagte kommuner, der har haft svært ved at overholde budgetterne. Området for udsatte børn og unge har derimod været en stor budgetmæssig udfordring for både fortsættende og sammenlagte kommuner. Området for udsatte børn og unge er præget af meget dyre enkeltsager og derfor altid budgetmæssigt sårbart over for selv små ændringer i antallet af anbringelser eller forebyggende indsatser. Efter kommunalreformen har kommunerne fået det fulde finansieringsansvar for udsatte børn og unge og står derfor også med hele regningen, når budgettet skrider. Og det gjorde budgettet i 2007. Børn og ungeområdet må i kraft af områdets karakter forventes at være en fortsat budgetmæssig udfordring for kommunerne og dermed et område, der vil kræve stor budgetmæssig fokus, og hvor der også fremadrettet vil være potentielle konfliktlinjer i afbalanceringen af de budgetmæssige og faglige hensyn.

Samlet overskred kommunerne i gennemsnit udgiftsbudgettet i 2007 med 550 kr. pr. indbygger, svarende til 1,3 procent af de skattefinansierede nettodriftsudgifter. De sammenlagte kommuner har haft sværere ved at overholde budgettet end de fortsættende kommuner, denne forskel er dog ikke statistisk signifikant. Hvis man slår de sammenlagte kommuner matematisk sammen i årene op til kommunalreformen, havde de sammenlagte kommuner også før reformen sværere ved at overholde budgettet end de fortsættende kommuner. Forskellen mellem sammenlagte og fortsættende kommuner er derfor ikke blevet skabt af selve kommunalreformen, men er funderet i nogle strukturelle og kulturelle forhold, der også var gældende før kommunalreformen. En analyse i de nye kommuners første leveår gør det ikke muligt at konkludere, om de fra de gamle kommuner

kendte valgcykliske mønstre med store budgetoverskridelser i valgår og opsparring imellem valgene (Houlberg 1999, KREVI 2008, Serritzlew 2005) gør sig gældende for de nye kommuner. Men når budgetoverskridelsen er så stor i 2007 og giver anledning til et moderat driftsresultat (KREVI 2009), så kan det konkluderes, at der i den første valgperiode for de nye kommuner *ikke* er sparet op i midtåret i valgperioden. Hermed er der lagt yderligere pres på kommunernes økonomistyring frem mod valget i 2009.

For kommunerne under ét kan 39 procent af forskellene i budgetoverskridelserne i 2007 forklares ved ændrede økonomiske forhold og udgiftsbehov knyttet til de områder, der var vanskeligst styrbare i reformens første år, (sygedagpenge, ældre/handicapområdet og børn/ungeområdet). Når der er taget højde for dette, spiller sammenlægningsstatus, kommunistørrelse og partipolitik ingen rolle for budgetoverskridelserne. Store kommuner har således hverken været bedre eller dårligere end små kommuner til at overholde budgettet i 2007, ligesom sammenlagte kommuner hverken har været bedre eller dårligere end fortsættende. Det sidste dog med den modifikation, at kommuner, der relativt set har reduceret udgifterne mest fra budget 2006 til budget 2007, har haft sværere ved at overholde budgetterne i 2007. Et stigende budget er alt andet lige nemmere at overholde end et reduceret budget. De sammenlagte kommuner budgetterede netop med en mindre stigning i udgifterne fra 2006 til 2007 end de fortsættende kommuner – men havde i 2007 vanskeligt ved at leve op til det.

De sammenlagte kommuner har indtil videre også haft vanskeligt ved at realisere de administrative stordriftsfordele i forbindelse med kommunalreformen. De sammenlagte kommuner havde allerede i 2007 forventet større effektiviseringsgevinster på administrationsområdet end de fortsættende kommuner (KREVI 2007). Dette er ikke blevet realiseret. Sammenlægningskommuner har realiseret besparelser som følge af en reduktion i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer, men har i 2007 ikke været i stand til at realisere større besparelser på den administrative organisation end de fortsættende kommuner. I 2007 har der i sammenlægningskommunerne fortsat været en række administrative omkostninger ved selve sammenlægningen i form af f.eks. flytning, telefoni, it-tilpasninger, overarbejde og omstilling af personalet. Men den manglende realisering af de forventede stordriftsfordele skal også søges i, at de nye kommuners første organisationer bar præg af hensynet til sikker drift og personalepolitiske og lokalpolitiske hensyn. I det kommunale landskab tegner der sig et billede af, at kommunerne først i 2008 for alvor er begyndt at reducere i antallet af chefer og specialkonsulenter – og diskutere rådhusstruktur. Samtidig står specielt de sammenlagte kommuner over for den udfordring, der ligger i en spredt bosætning, og som betyder, at der politisk skal tages hensyn til borgernes afstand til kommunens betjeningssteder, men som også implicerer, at de administrative

medarbejdere i de nye kommuner bruger mere tid på landevejene end i de gamle kommuner.

Jo større vækst der har været i de administrative udgiftsbehov, og jo mere spredt befolkningen bor, jo sværere har det været at reducere de administrative udgifter fra 2005 til 2007. Omvendt har de største rationaliseringer fundet sted i kommuner, hvor befolkningen er koncentreret i større byer – og i de kommuner, der har formuleret de mest ambitiøse forventninger til administrative rationaliseringer. Rationaliseringerne kommer ikke af sig selv, men kræver, at der er politisk og administrativt mod og vilje til at formulere rationaliseringsmålsætninger og gennemføre dem.

For kommunerne under ét kan 45 procent af variationerne i det administrative udgiftsniveau i 2007 forklares ud fra, hvor spredt befolkningen bor, hvor store udgiftsbehovene er, hvor presset kommunens økonomi er, og hvor stor kommunen er.

Kommuner med spredt bosætning har ikke bare haft sværere ved at reducere udgifterne fra 2005 til 2007, men har sammenlagt også højere administrative udgifter i 2007 end mere urbaniserede kommuner. I den nye struktur koster det på administrationskontoen, hvis befolkningen bor spredt, mens det omvendt er nemmere at holde administrationsudgifterne nede, hvis borgerne bor mere koncentreret.

Administrationsudgifterne i de nye kommuner er i 2007 desuden lavere, jo lavere udgiftsbehovene er, jo mere økonomisk presset kommunen er og jo større kommunen er. Hvis økonomien er presset, holdes der igen på administrationsudgifter, mens en højere grad af ressourcerigelighed ser ud til at føre til et mere lempeligt syn på administrative udgifter.

I den gamle struktur var der en U-formet sammenhæng mellem kommunestørrelse og administrative udgifter, sådan at der var administrative stordriftsfordele op til en kommune af en bestemt størrelse, hvorefter der var stordriftsulemper. Sådan er det ikke i den nye struktur. Vurderet ud fra de administrative udgifter i den nye strukturs første år er der stordriftsfordele helt op til de største kommuner. Jo større kommunen er, jo lavere er ikke bare den andel af udgifterne, der går til administration, men også de samlede administrative udgifter pr. indbygger.

Omvendt står i særlig grad de små ø-kommuner over for smådriftsulemper. I de små ø-kommuner er der betydeligt højere udgifter pr. indbygger både til den politiske og den administrative organisation, en markant højere administrationsandel og samlede administrative udgifter, der er signifikant højere end alle andre kommuners.

Da brikkerne til det nye kommunale danmarkskort faldt på plads, opstod der en bekymring for, om kommunerne endte med at blive *for* store i forhold til den optimale administrative kommunistørrelse. Vurderet ud fra kommunalreformens første år er dette ikke tilfældet. I hvert fald ikke, hvis man ser på indbyggertallet, for i den nye struktur fortsætter de administrative stordriftsfordele som sagt helt op til de største kommuner. Kigger man derimod på den arealmæssige størrelse, så har den nye struktur bidraget til at aktualisere en ny kommunaløkonomisk udfordring, nemlig den, der er knyttet til de stordriftsmæssige ulemper, der er ved en spredt bosætning. Hvis befolkningen bor spredt, er der et opadgående pres på de administrative udgifter, og det er vanskeligere at reducere udgifterne. Dette er en udfordring, som de sammenlagte kommuner i særlig grad står over for, hvis rationaliseringspotentialerne i kommunalreformen skal indhøstes i de kommende år. En udfordring der ikke bare indebærer, at der skal sættes fokus på antallet af rådhus og betjeningssteder, men også, at der systematisk arbejdes med og følges op på den tid og de udgifter, de administrative medarbejdere bruger på intern koordinering og transport.

Fremadrettet er der i de nye kommuner behov for at fastholde fokus på økonomistyring og realisering af administrative stordriftsfordele. Der skal fortsat tænkes langsigtet og strategisk med opstilling af målsætninger og spilleregler for økonomisk balance, budgetoverskridelser og effektiviseringer, herunder udarbejdes og videreudvikles lokale retningslinjer for brugen af kompenserende tilpasninger ved vedtagelse af tillægsbevillinger.

2007 har været et meget vanskeligt og turbulent indkøringsår for de nye kommuner, og det er endnu for tidligt at drage endegyldige konklusioner om de nye kommuners økonomistyring og realisering af administrative stordriftsfordele. Analysen af det første år i den nye struktur giver en pejling på, at der også i de nye kommuner er udfordringer knyttet til budgetoverholdelsen, og at de sammenlagte kommuner ikke i reformens første år har været i stand til at realisere de potentielle administrative sammenlægningsfordele i den nye struktur. Der har igennem 2008 været en række tegn på, at kommunerne er begyndt at slanke administrationerne og analysen af 2007-regnskaberne giver under alle omstændigheder kun et første og langt fra endeligt billede af kommunernes økonomi efter kommunalreformen. Om de nye kommuner bliver bedre end de gamle til at lægge realistiske budgetter/styre udgifterne så budgetterne overholdes, og om de sammenlagte kommuner i højere grad end i indkøringsåret 2007 får realiseret de administrative stordriftsfordele i den nye kommunale struktur, kan kun de kommende år give et mere præcist svar på.

3. OVERORDNET UNDERSØGELSESDSIGN

Projektets datagrundlag er registerbaserede data fra Danmarks Statistik om kommunernes økonomi, demografi og socioøkonomiske forhold kombineret med ministerielle data for kriterierne i udligningsordningen såvel før som efter udligningsreformen pr. 1. januar 2007.

Kommunalreformen giver grundlag for et unikt undersøgelsesdesign, idet alle kommuner har fået nye opgaver, men ikke alle kommuner har været igennem en sammenlægningsproces. Efter reformen er der 32 kommuner, der ikke er sammenlagt, mens 66 kommuner er opstået efter en sammenlægning af 2-7 gamle kommuner. At der både er fortsættende og sammenlagte kommuner, giver mulighed for en systematisk undersøgelse af, om der er forskelle mellem de sammenlagte og de fortsættende kommuner, både med hensyn til situationen i 2007 og udviklingen fra før til efter kommunalreformen. Hvis der er fordele – eller ulemper – knyttet til selve sammenlægningen af kommuner, vil disse forventes at komme til udtryk i de sammenlagte kommuner, men ikke i de fortsættende kommuner. Selv på områder, hvor det på grund af databrud ikke er meningsfuldt at sammenligne udviklingen fra før til efter kommunalreformen, er der værdifuld viden gemt i en sammenligning af udviklingen i de sammenlagte kommuner og de fortsættende kommuner.

I analyserne vil der for 2007 indgå data for alle 98 nye kommuner. I perioden fra 2000 til 2006 vil data for de gamle kommuner blive aggregeret op på de nye kommuner. Kommuner, der er delt mellem flere nye kommuner i forbindelse med kommunalreformen, vil i aggregeringen blive fordelt på grundlag af indbyggertallet i de delte kommuner 1. januar 2006. Alle analyser af udviklingen vil blive gennemført eksklusive København, Frederiksberg og Bornholm, der alle havde amtskommunale opgaver i den gamle struktur og derfor ikke kan sammenlignes med de øvrige kommuner.

3.1 Forklaringsfaktorer og analysemodeller

I de forklarende analyser antages det at en række forhold i kommunernes omgivelser ikke bare har betydning for kommunernes udgiftspolitik og udviklingen heri (Mouritzen 1991: 75pp), men også for kommunernes budgetoverholdelse (Houlberg 1999, Serritslew 2005, Blom-Hansen 2008) og administrative udgifter (Houlberg 2000, Indenrigsministeriet 2000). Disse omgivelsesbetingelser,

som kommunerne ikke har mulighed for at påvirke på kort sigt, kan begrebsligt opdeles i fire typer af forklaringsfaktorer:

- Geo-strukturelle forhold vedrørende kommunestørrelse, urbaniseringsgrad, areal, befolkningstæthed og sammenlagt/ikke-sammenlagt kommune
- Udgiftsbehov betinget af demografiske og socioøkonomiske forhold
- Finansielle muligheder
- Politiske faktorer

De tre sidste typer af forklaringsfaktorer udfoldes og beskrives nærmere for de enkelte analyser i de respektive kapitler.

Med hensyn til de geo-strukturelle forhold testes i alle analyserne en række alternative og delvist konkurrerende operationaliseringer af kommunestørrelse, areal og urbaniseringsgrad for at undersøge, hvilke af disse der har størst empirisk relevans i de nye kommuner:

- Kommunestørrelse målt logaritmisk for at teste for lineære sammenhænge
- Kommunestørrelse målt som grupperede befolkningstal for at teste for U-formede sammenhænge
- Areal
- Befolkningstæthed
- Urbaniseringsgrad (andel indbyggere i byer med over 3.000 indbyggere)
- Rejsetid (gennemsnitlig rejsetid til 2.000 medborgere)
- Sammenlagt/ikke-sammenlagt kommune

Disse variable testes dels som alternative forklaringsfaktorer, men indgår desuden i en række typologier for kommunestørrelse, sammenlægningsstatus og urbaniseringsgrad, der blev udviklet i første delrapport om kommunernes økonomi efter kommunalreformen (KREVI 2009) med henblik på at undersøge såvel kommunestørrelsens betydning som, om der er systematiske forskelle mellem sammenlagte og fortsættende kommuner, samt om der er tale om en eventuel interaktionseffekt mellem kommunestørrelse, sammenlægningsstatus og urbaniseringsgrad – for eksempel om det specielt er for store eller små kommuner, en sammenlægning har haft betydning.

De udviklede typologier danner grundlag for gennemførelsen af fem parallelle analysemodeller i de forklarende analyser i indeværende rapport. De enkelte modeller præsenteres i bilag 1 (side 95) sammen med en uddybning af de anvendte regressionsteknikker. For alle analyser bringes resultaterne for de fem

modeller i deres helhed i bilagene, men i rapportens hovedafsnit afrapporteres alene den første model og de elementer fra model 2-5, der substantielt og signifikant bidrager til at kvalificere resultaterne i den første model.

Uvægtede gennemsnit, ikke analyser af den samlede kommunale sektor

Alle analyser i rapporten er baseret på data for de enkelte kommuner og beregninger på grundlag af disse. De gennemsnitlige budgetoverskridelser og de gennemsnitlige administrationsudgifter pr. indbygger for de 98 nye kommuner er således et uvægtet gennemsnit af de 98 kommuner, ikke et samlet tal for den primærkommunale sektor fremkommet ved at lægge budgetoverskridelser og administrationsudgifter for alle kommunerne sammen og dividere med det samlede indbyggertal i Danmark.

4. **KOMMUNERNES OPGAVER EFTER KOMMUNALREFORMEN**

Kommunalreformen har medført en omflytning af opgaverne mellem regioner, kommuner og staten, der har givet kommunerne en væsentligt større andel af den samlede offentlige opgaveportefølje. De nye driftsudgifter for kommunerne i medfør af kommunalreformen er opgjort til 28 mia. kr. (2006-priser), fordelt med 1,8 mia. kr. på de centrale administrative opgaver på hovedkonto 6 og 26,2 mia. på driftsområderne på hovedkonto 0-5.

Kommunerne har i forbindelse med kommunalreformen fået tilført nye opgaver på en række områder (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005 og 2006, Regeringen 2004):

- Sundhed, hvor kommunerne har fået det samlede ansvar for genoptræning, som ikke foregår under indlæggelse, samt ansvar for den forebyggende og sundhedsfremmende indsats, behandling af alkohol- og stofmisbrugere og specialiserede tandplejetilbud til sindslidende, psykisk udviklingshæmmede mv. Desuden bidrager kommunerne til medfinansiering af sundhedsvæsenet generelt, herunder aktivitetsbestemt medfinansiering ved sygehusindlæggelser
- Beskæftigelse, hvor kommunerne i samarbejde med staten står for beskæftigelsesindsatsen i nye fælles jobcentre med kommunerne som ansvarlige for ikke-forsikrede ledige og staten som ansvarlig for de forsikrede arbejdsløse i arbejdsformidlingsregi¹
- Det sociale område, hvor kommunerne har fået det samlede finansierings-, forsynings- og myndighedsansvar for hele det sociale område, herunder socialpsykiatrien, og det fulde ansvar for de specialiserede tilbud til f.eks. handicappede, hjemløse og stofmisbrugere samt overtagelse af institutioner for børn og unge med adfærdsmæssige problemer

¹ Det er i efteråret 2008 besluttet, at kommunerne fra 1. august 2009 også overtager ansvaret for arbejdsformidlingsfunktionerne i jobcentrene.

- Specialundervisning, hvor kommunerne har overtaget ansvaret for den vidtgående specialundervisning og specialpædagogisk bistand til småbørn
- Erhvervsservice, kollektiv trafik og veje, hvor kommunerne har fået ansvaret for den lokale erhvervsservice, indgår i trafikselskaber for lokal og regional busstrafik og har overtaget de fleste tidligere amtsveje
- Natur, miljø og planlægning, hvor kommunerne har fået størstedelen af de tidligere amtslige opgaver vedrørende fysisk planlægning, natur- og miljøopgaver, herunder opgaver vedrørende miljøgodkendelser og tilsyn, naturbeskyttelse og vandløb
- Kultur, hvor kommunerne har fået ansvaret for at yde støtte til områder og institutioner med lokal karakter eller forankring, f.eks. lokalt forankrede museer og opgaver på fortidsmindeområdet
- Tværgående borgerbetjening, hvor en række funktioner er blevet samlet i borgerservicecentre, herunder ansøgninger om pas og kørekort

Omvendt blev skatteopgaven i november 2005 overflyttet fra kommunerne til staten, en opgave der i 2007 har reduceret kommunernes udgifter med 2 mia. kr. i forhold til niveauet i 2004 (2006-priser) (bloktilskudsaktstykke fra sommeren 2005).

De samlede kommunale bruttodriftsudgifter var i 2007-regnskaberne på 342,6 mia. kr.. Fraregner vi refusioner, betalinger mellem kommunerne og brugerbetaling og ser på den del af udgifterne, som kommunerne selv skal finansiere – nettodriftsudgifterne – var de samlede udgifter i 2007 på 234,1 mia. kr..

Udgifternes fordeling på hovedkontoniveau fremgår af Tabel 4-1.

Tabel 4-1: Fordeling af kommunernes samlede brutto- og nettodriftsudgifter på hovedkontoniveau i regnskab 2007.

Hovedkonto	Bruttodriftsudgifter		Nettodriftsudgifter	
	Mia. kr.	Procentfordeling	Mia. kr.	Procentfordeling
0 Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger	8,0	2,3	5,1	2,2
1 Forsyningsvirksomheder m.v.	15,3	4,5	-3,0	-1,3
2 Transport og infrastruktur	9,9	2,9	6,8	2,9
3 Undervisning og kultur	62,7	18,3	53,8	23,0
4 Sundhedsområdet	13,9	4,1	13,7	5,8
5 Sociale opgaver og beskæftigelse	200,4	58,5	128,8	55,0
6 Fællesudgifter og administration	32,4	9,5	28,9	12,3
I alt hovedkonto 0-6	342,6	100,0	234,1	100,0
<i>Heraf:</i>				
Overførsler			39,1	16,5
Service (inkl. administration)			198,0	83,5
Samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter			237,1	100

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricen REGK2.

Bruttodriftsudgifterne er ikke korrigeret for mellemkommunale betalinger. Udgifter, hvor en kommune køber et tilbud i en anden kommune (f.eks. en plejehjemsplads), vil derfor være medregnet to gange, idet udgiften tælles med både i driftskommunen og i betalingskommunen.

Mere end halvdelen af de nye kommuners udgifter vedrører sociale opgaver og beskæftigelse, herunder udgifter til børnepasning og tilbud til ældre/handicappede. Undervisnings- og kulturudgifterne tegner sig for knap en fjerdedel af nettodriftsudgifterne, ikke mindst i kraft af udgifterne til folkeskolen. Folkeskolen udgør sammen med børnepasningen og ældre og handicapområdet de tre store kommunale kerneopgaver, også efter kommunalreformen.

Tabel 4-2 viser nettodriftsudgifterne fordelt på 18 udgiftsområder, der tilsammen omfatter 95 procent af de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter.

Tabel 4-2: Fordeling af de 18 udgiftsområder i forhold til de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter i regnskab 2007.

18 udgiftsområder	Vigtigste funktioner	Nettodriftsudgifter	
		Mio. kr.	I procent af samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter
<i>Serviceudgifter:</i>			
Børnepasning	Dagpleje, vuggestuer, børnehaver, integr. inst.	23.105	9,7
Folkeskole	Folkeskole, PPR, efterskoler, SFO, fritidshjem	47.362	20,0
Tilbud til ældre og handicappede	Plejhjem, plejecentre, hjemmepleje, hjælpemidler, forebyggende indsats	42.504	17,9
Børn og unge med særlige behov	Plejefamilier mv. forebyggende foranstaltninger og døgninstitutioner	10.461	4,4
Voksne med særlige behov	Botilbud, behandling af alkoholikere/stofmisbrugere, beskyttet beskæft.	13.921	5,9
Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.	Idræts- og svømmeanlæg, biblioteker, museer og folkeoplysning	10.212	4,3
Vejvæsen	Vejvedligeholdelse og vintertjeneste	4.427	1,9
Redningsberedskab	Brandvæsen og andet redningsberedskab	1.153	0,5
Administration	Kommunalbestyrelsesmedlemmer, adm.bygninger og adm. personale	25.903	10,9
Natur- og miljøbeskyttelse	Naturforvaltning, skove, vandløb og miljøforanst.	537	0,2
Sundheds- og tandpleje	Sundhedspleje og tandpleje	2.690	1,1
Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse	Aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet og genoptr.	10.991	4,6
<i>Overførsler:</i>			
Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger		8.818	3,7
Sygedagpenge		6.783	2,9
Førtidspensioner		13.984	5,9
Personlige tillæg		565	0,2
Boligsikring		1.300	0,5
Tilbud til udlændinge		1.225	0,5

18 udgiftsområder	Vigtigste funktioner	Nettodriftsudgifter	
		Mio. kr.	I procent af samlede skattefinansierede netto-driftsudgifter
18 udgiftsområder i alt		225.941	95,3
Samlede skattefinansierede netto-driftsudgifter		237.100	

N = 98 kommuner. Jf. det tekniske appendiks for information om, hvilke funktioner der indgår i definitionerne af de enkelte udgiftsområder. Tilbud til udlændinge er opgjort som bruttodriftsudgifter. Udgifter til kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger er placeret under ”overførsler”, da kontanthjælpsudgifterne og dermed overførselsudgifterne udgør to tredjedele af disse udgifter.

Det er ikke alle disse udgiftsområder, som kommunerne har haft lige let ved at budgetlægge realistisk i 2007.

5. **DELANALYSE 1: BUDGETOVERHOLDELSE I 2007**

Budgetlægning er en af de vigtigste processer, der forekommer i ethvert moderne politisk system (Jørgensen & Mouritzen 2001:10). Budgettet er et helt basalt fundament for det kommunale selvstyre og dermed de enkelte kommuners mulighed for selv at prioritere og omfordele goder efter vilje og behov. Budgettet afspejler, hvilke aktiviteter og investeringer kommunen ønsker at fokusere på (Serritzlew 2005), og fortæller borgerne, hvilke prioriteringer politikerne har foretaget, og hvilket serviceniveau de kan forvente (Houlberg & Jeppesen 2006). Sådan er det i hvert fald i teorien. Fakta er dog, at budgetlægningen også er præget af at være en kompliceret proces, hvor mange forskellige strukturelle vilkår og politiske hensyn tørner sammen, og hvor det at have lagt et budget langt fra er ensbetydende med, at budgettet overholdes.

Kommunerne hverken skal eller bør overholde udgiftsbudgettet i hvert eneste år. Dels kan der altid dukke uforudsete udgifter op, dels er det helt legitimt, hvis en kommune beslutter sig for i et givet år at give tillægsbevillinger og bruge mere end budgetteret på at levere service til borgerne. I længden skal udgifterne blot kunne finansieres.

Igennem længere tid er det tilsyneladende blevet vanskeligere og vanskeligere for kommunerne at styre økonomien, idet budgetterne hyppigt overskrides på udgiftssiden (Houlberg 1999, Houlberg & Jeppesen 2006). Hvis denne tendens fortsætter, og budgetterne overskrides gentagne gange, bliver det sværere at planlægge fremtidige aktiviteter og tiltag, ligesom det underminerer tilliden hos såvel stat som borgere, både til budgettet som institution og til politikernes beslutninger og prioriteringer. Budgetoverskridelser vanskeliggør samtidig en effektiv styring af de offentlige udgifter (Serritzlew 2005).

Budgetlægningen i kommunalreformens første leveår var genstand for megen opmærksomhed, idet verdensbilledet for mange af kommunerne har ændret sig fundamentalt. Ikke alene var det for størstedelen af kommunerne en udfordring at skulle harmonisere forskellige udgiftsniveauer, men derudover kom der også flere helt nye udgiftsområder til, hvor usikkerhed med hensyn til udgiftspåvirkningen af de nye opgaver mange steder nødvendiggjorde anvendelsen af skønnede eller nationalt baserede fordelingsnøgler ved budgetlægningen af udgifter. Hertil kommer at kommunerne var underlagt stramme restriktioner på både

indtægts- og udgiftssiden som følge af budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne².

2007 er et atypisk år i den forstand, at kommunerne sjældent har stået over for så mange udfordringer på én gang, men det gør det ikke desto mindre stadig utroligt interessant at se, hvordan kommunerne har håndteret disse udfordringer og ikke mindst hvilke strukturelle vilkår, der har haft betydning for forskelle imellem kommunerne.

Det skal understreges, at budgetoverskridelser kan skyldes, at der fra politisk hold er givet tillægsbevillinger, men det kan også skyldes, at de decentrale institutioner har gjort brug af deres muligheder for at overføre penge fra et budgetår til et andet. Datamæssigt er det ikke muligt systematisk at sondre mellem de to kilder til budgetoverskridelser, men i fortolkningen af budgetoverskridelserne bør man være opmærksom på, at en mulig forklaring kan være, at de decentrale institutioners brug af opsparede midler kan have bidraget til budgetoverskridelser, der ligger udenfor rammerne af den centrale økonomi- og udgiftsstyring i kommunen.

Hertil kommer, at kommunerne efter budgetvedtagelsen af staten er blevet kompenseret med 850 mio. kroner på det specialiserede sociale område, fordi opgaven var større end oprindeligt forudsat, ligesom der i 2007 har været en midtvejsregulering på 430 mio. kroner vedrørende nye opgaver. Udgiftsbetydningen af disse ændringer vil variere fra kommune til kommune, men udgør i gennemsnit en forøgelse af udgifterne med ca. 220 kroner pr. indbygger efter budgetvedtagelsen. Dette hører naturligvis med til vurderingen af kommunernes budgetoverholdelse i 2007.

Analysen af kommunernes budgetoverholdelse i 2007 vil grundlæggende fokusere på, om kommunerne overholder deres budgetter, men derudover vil det være et gennemgående element, hvorvidt der er forskel på henholdsvis de store og de små og på de sammenlagte og de fortsættende kommunernes budgetoverholdelse. Der vil blive analyseret på både de samlede skattefinansierede netto-driftsudgifter og en række af de enkelte udgiftsområder. I forhold til sidstnævnte er det vigtigt at holde mulige konteringsfejl for øje. Det er givet, at der i forbindelse med sammenlægninger, nye opgaver og omorganiseringer i kommunerne i 2007 er en større sandsynlighed for, at de forskellige poster konteres forskert/forskelligt i forhold til normal og intenderet praksis – herunder også periodiseringsproblemer, der betyder, at udgifter er blevet konteret i et andet budgetår

² På indtægtssiden blev skatten i 2007 fastsat af staten, ligesom kommunerne på udgiftssiden skulle operere indenfor rammerne af en realvækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. (L 500 7. juni 2006 og Aftale om kommunernes økonomi 2007). I 2007 var der i modsætning til 2006 ikke statslige bindinger i forhold til budgetoverholdelsen.

end det, hvor de under normale omstændigheder ville være blevet konteret. Det er dog en grundbetingelse for at kunne gennemføre en analyse af kommunernes budgetoverholdelse i et så turbulent år som 2007.

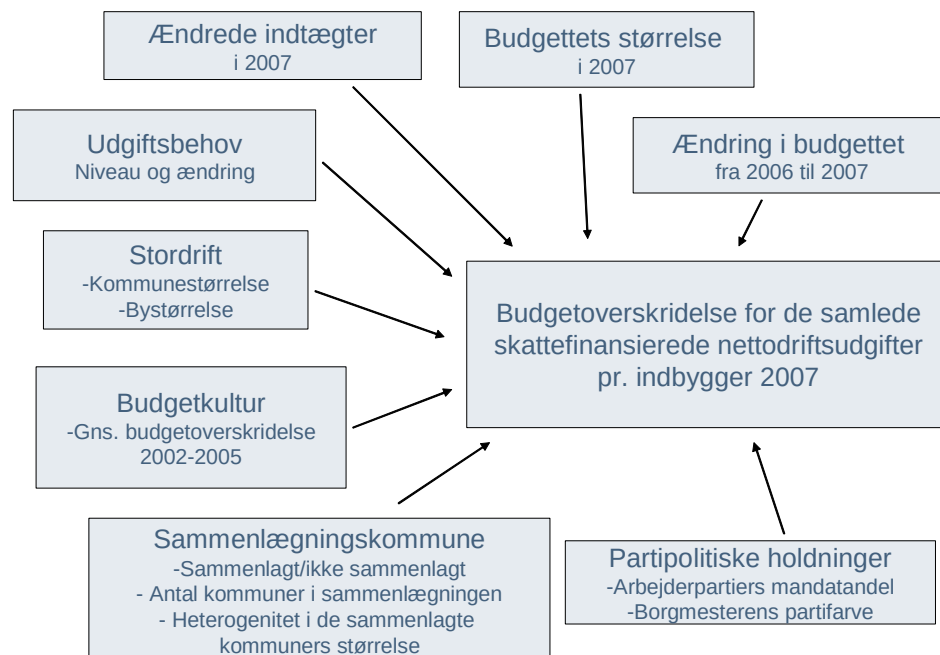
I analysen af kommunernes budgetoverholdelse indgår der samlet set fire overordnede analyser:

1. Deskriptiv analyse af kommunernes budgetoverskridelser på 18 udgiftsområder og på de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter
2. Bivariat analyse af budgetoverskridelser på de 18 udgiftsområder og på de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter fordelt på sammenlagte og fortsættende kommuner
3. Budgetoverskridelser for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter 2000-2007
4. Regressionsanalyse af kommunernes budgetoverskridelse for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger i 2007 med henblik på at forklare betydningen af udgiftsbehov, finansielle muligheder og andre strukturelle forhold, herunder ikke mindst betydningen af kommunestørrelse, urbaniseringsgrad og sammenlægningsstatus.

5.1 Analysemodel og teori om budgetoverholdelse

Der kan være mange grunde til, at kommunerne ikke overholder deres budgetter. En række af de teoretiske forklaringer er opsummeret i analysemodellen for budgetoverskridelser på de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter i Figur 5-1.

Figur 5-1: Analysemodel for regressionsanalyse af budgetoverskridelser for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger, 2007



I det følgende beskrives forventningen til, hvordan de forskellige forklarende variable kan spille ind på kommunernes budgetoverskridelser (Houlberg 1999, Blom-Hansen 2007).

Ændring i budgettet fra 2006 til 2007

Hvis kommunernes budget har ændret sig i forhold til det foregående år, må der formodes at være en større sandsynlighed for, at kommunerne overskrider budgettet i det aktuelle år. Hvis man eksempelvis har et mindre budget i 2007, end man havde i 2006, må det alt andet lige forventes, at sandsynligheden for budgetoverskridelser er større, end hvis budgettet er uændret eller forøget. Der forventes derfor at være en negativ sammenhæng mellem budgetoverskridelsen i året og budgetændringen i forhold til året før³.

Budgettets størrelse

Budgettets samlede størrelse forventes at kunne påvirke forekomsten af budgetoverskridelser. Argumentet er, at et mindre budget er mere sårbart over for behovsændringer end et stort. Et stort budget kan både betyde, at kommunen har relativt store udgifter pr. indbygger, og/eller at kommunen har mange indbyggere. Begge forhold vil føre til, at budgettet er stærkere i tilfælde af forandringer.

³ Se bilagstabel 1.7. for en definition af, hvordan væksten i budgettet er beregnet og korrigeret fra 2006 til 2007

Ændrede indtægter i 2007

Hvis kommunernes finansieringsmuligheder ændres i løbet af året, kan det påvirke kommunernes tendens til at tildele tillægsbevillinger. Hvis en kommune får flere indtægter end budgetteret, vil der være en større tilbøjelighed til budgetoverskridelser grundet tillægsbevillinger, mens en kommune, der får færre indtægter end budgetteret, omvendt vil være mere tilbageholdende med at give tillægsbevillinger. Forskellen mellem budgetterede og regnskabsførte indtægter forventes altså at påvirke budgetoverskridelserne positivt.

Udgiftsbehov

Udgiftsbehov forventes generelt at kunne påvirke budgetoverskridelser væsentligt. Specielt må det formodes, at ændringer i udgiftsbehovene i løbet af året er en betydelig forklaring på budgetoverskridelser. Nogle ændringer kan være sværere at forudsige end andre. Specielt kan de sociale udgiftsbehov være uforudsigelige, hvorfor ændringsmål på disse variable er yderst relevante i forhold til at forklare eventuelle budgetoverskridelser. Tidligere undersøgelser finder eksempelvis, at ændringer i kvinders arbejdsløshedsprocent, ændringer i antallet af overførelsesindkomstmodtagere og ændringer i antallet af anbragte børn og unge påvirker graden af budgetoverholdelse (Houlberg 1999). Et stigende og ikke foruddiskonteret antal ydelsesmodtagere vil føre til stigende udgiftsbehov og dermed udfordre budgetoverholdelsen. I analysen inddrages dog ikke bare ændringsmål, men også niveaumål for andel kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og børn og unge anbragt uden for eget hjem mv., idet udgifterne pr. modtager vil kunne ændres over året og dermed give anledning til budgetoverskridelser, selv om der ikke er en ændring i antallet af modtagere. En stigende enhedsudgift vil alt andet lige ramme de kommuner mest, hvor der er mange ydelsesmodtagere.

Budgetkultur

Kommunerne har forskellige traditioner i forhold til at overholde deres budgetter. Nogle kommuner overskrider typisk deres budgetter, mens andre generelt set overholder dem. Det er derfor forventeligt, at budgetoverskridelsen i det ene år er en funktion af budgetoverskridelsen i de eller det foregående år. Det interessante spørgsmål er selvfølgelig, hvordan denne budgetkultur spiller ind i den nye kommunale struktur, hvor kommuner med forskellige traditioner sammenlægges. Budgetkulturen operationaliseres som den gennemsnitlige budgetoverskridelse/-overholdelse fra 2002 til 2005.

Partipolitiske holdninger

Der er inden for teorien om budgetlægning en klar forventning om, at partipolitik har betydning for, hvordan budgetterne bliver sammensat, idet de venstreorienterede partier forventes at bruge flere ressourcer end de højreorienterede. Spørgsmålet er selvfølgelig, hvorvidt dette også gælder for tillægsbevillinger,

idet man i tråd med ovenstående umiddelbart vil kunne forvente, at tillægsbevillingerne sidder mere løst i kommunalbestyrelser domineret af venstreorienterede politikere. Houlberg finder som forventet, at kommuner med en borgmester fra partiet Venstre overskrider budgetterne mindre end andre kommuner (Houlberg 1999: 215), hvorimod Serritzlew senere finder, at der ikke er nogen sammenhæng mellem tillægsbevillinger og borgmesterens partifarve (Serritzlew 2005). I den seneste analyse af den gamle kommunale struktur er de venstreorienterede borgmestre altså ikke mere tilbøjelige til at give tillægsbevillinger end de øvrige borgmestre. Derimod er der en vis tendens til budgetoverskridelser i de situationer, hvor borgmesteren er afhængig af koalitioner (Serritzlew 2005).

I indeværende analyse er den kommunale struktur dog en anden, hvorfor det er plausibelt med en arbejdshypotese om, at arbejderpartierne i tråd med deres generelle udgiftspræferencer har et lempeligere syn på tillægsbevillinger end de borgerlige partier, idet sidstnævnte i højere grad ønsker at begrænse væksten i den offentlige sektor (Blais 1996, Mouritzen 1991). Kommuner med mange venstreorienterede mandater og/eller en venstreorienteret borgmester forventes derfor at være mere tilbøjelige til at overskride budgettet.

Stordrift

Den grundlæggende antagelse er, at de store kommuner udøver en bedre budgetopfølgning/økonomistyring end de små kommuner, fordi de større kommuner besidder en højere grad af bureaukratisk professionalisme. Derudover hænger denne forklarende variabel selvfølgelig sammen med variabelen vedrørende budgettets størrelse, idet store kommuner samlet set har større budgetter og derfor må forventes at være mindre sårbare over for økonomiske fluktuationer og ændringer i befolkningens sammensætning.

Sammenlægningskommune

Det forventes, at de sammenlagte kommuner er mere tilbøjelige til at have budgetoverskridelser end de fortsættende kommuner, idet de sammenlagte kommuner grundet harmoniseringer af udgiftsniveauer og omorganiseringer alt andet lige har været præget af større usikkerhed end de fortsættende kommuner – både i forhold til selve budgetlægningsprocessen og i forhold til økonomistyringen. Omvendt er der dog den mindre konkurrerende hypotese, at de sammenlagte kommuner har mere fokus på økonomistyringen, netop fordi de er opmærksomme på udfordringerne ved at harmonisere flere kommuner. Samtidig er også de fortsættende kommuner præget af en vis grad af usikkerhed som følge af de nye opgaver.

I tillæg til ovenstående forklarende variable vil man normalt have en antagelse om, at også politiske valgcykler har betydning for, hvorvidt kommunerne overskrider deres budgetter – ganske enkelt fordi politikerne i forbindelse med valg

typisk vil være mere tilbøjelige til at give tillægsbevillinger (Mouritzen 1991, Houlberg 1999, Serritzlew 2005). I indeværende analyse er det dog ikke muligt at teste for dette forhold, da der kun analyseres på forholdene i 2007.

Efter i dette afsnit at have set på generelle forklaringer på, hvorfor kommunerne overskrider deres samlede budgetter, vil det næste afsnit tage afsæt i, at de enkelte udgiftsområder er forskellige, og at der i tillæg til de overordnede overvejelser om budgetoverskridelser kan tilføjes nogle mere områdespecifikke.

5.2 Budgetoverholdelse og udgiftsområder

Tidligere undersøgelser har peget på, at graden af budgetoverholdelse typisk varierer mellem de enkelte udgiftsområder, idet disse er kendetegnet af forskellige karakteristika, som hver især henholdsvis øger eller mindsker sandsynligheden for budgetoverskridelser. Grundlæggende antages det, at udgiftsområdernes politiseringsgrad har betydning, idet der hyppigere sker budgetoverskridelser på de højt politiserede områder, hvor goderne er koncentreret, og brugerne er organiseret og forholdsvis nemme at mobilisere (Serritzlew 2005).

Hvis brugerne af et givent udgiftsområde er få eller svage, er det nemmere for politikerne at fastholde de oprindelige budgetter, idet modstanden mod sådanne prioriteringer vil være begrænset, eftersom brugerne vil være svage og svære at mobilisere. I sådanne tilfælde taler man om en høj grad af budgetmæssig medgørlighed (tractability). På områder hvor goderne er spredte, eller hvor antallet af brugere er begrænsede, vil man derfor forvente, at budgetterne overholdes, mens man omvendt vil forvente, at budgetterne overskrides på områder præget af en lav grad af budgetmæssig medgørlighed. Her vil brugerne være stærke, hvorfor politikere, der ønsker genvalg, er mere tilbøjelige til at give det pågældende område tillægsbevillinger, hvis der opstår problemer. Grundlæggende kan man altså sige, at brugernes ressourcer, engagement og mobilitet spiller en væsentlig rolle i forhold til eventuelle budgetoverskridelser.

Ud over brugernes ressourcer og mobiliseringsevne har også de mennesker, som er ansat inden for de forskellige områder, betydning. Hvis en stor del af udgifterne til et område går til aflønning af ansatte, vil begrænsede midler typisk komme til udtryk gennem fyringer af eksempelvis pædagoger. Dette betyder, at også ansatte på områder med stærke fagforeningstraditioner vil påvirke politikerne i retning af tillægsbevillinger og dermed budgetoverskridelser (Serritzlew 2005).

Eksempler på områder med en lav grad af budgetmæssig medgørlighed er børnepasnings- og folkeskoleområdet. Her er omkostningerne spredte, idet det er hele samfundet, der betaler for ydelserne, mens fordelene er koncentreret omkring en bestemt klart defineret gruppe af borgere, som er forholdsvis nemme at organisere. Derudover er både pædagoger og folkeskolelærer godt organiseret,

hvilket betyder, at de sammen med brugerne er i stand til at presse politikerne. Ældre og handicapområdet er ligeledes præget af lav budgetmæssig medgørlighed, om end det ikke er i samme grad som for de øvrige to områder, for selvom de ældre udgør en klart defineret gruppe i samfundet, er ældre typisk svære at mobilisere, og de ressourcerstærke pårørende bor ikke nødvendigvis i nærheden. Som eksempler på områder med en høj grad af budgetmæssig medgørlighed kan biblioteks- og vejvæsnet nævnes. Her udgør brugerne ikke nogen sammentømret gruppe, idet alle borgere i princippet kan betegnes som brugere. Samtidig har områderne ikke så stor betydning for den enkelte borger, hvorfor det vil være svært at mobilisere folk i tilfælde af problemer på områderne (Mouritzen 1991, Serritzlew 2005).

I 2007 har kommunerne ikke bare gennemgået en omfattende kommunesammenlægningsproces, hvor flere kommuner har været udfordret i forhold til at definere nye harmoniserede udgiftsniveauer, men de har også overtaget flere nye udgiftsområder. Udfordringerne forventes at have været størst på de nye udgiftsområder og på områder med store ændringer, idet der ikke har været historisk kendskab og erfaringer at fundere budgetlægningen på. Disse overvejelser skal dog kombineres med de tidligere teoretiske overvejelser, idet der stadig er en forventning om, at områdernes politiseringsgrad og budgetmæssige medgørlighed spiller ind. Området vedrørende natur- og miljøbeskyttelse er et eksempel på et område, hvor kommunerne har fået nye opgaver og hvor man derfor vil forvente, at kommunerne har haft svært ved at budgettere korrekt. Omvendt er det umiddelbart et område præget af høj budgetmæssig medgørlighed, idet brugerne er spredte og dermed svære at mobilisere. Konklusionen synes derfor at være, at på trods af at området måske ikke er budgetlagt optimalt, så er tillægsbevillinger forholdsvis usandsynlige, da brugerne og dermed i princippet alle borgerne er svære at mobilisere.

I forhold til budgetoverskridelser som følge af tillægsbevillinger er det derfor sandsynligt, at det er samspillet mellem budgetmæssig medgørlighed og politiseringsgrad på den ene side og graden af opgaveændring i forbindelse med kommunalreformen på den anden side, der spiller ind.

Det er i forhold til de 18 udgiftsområder vigtigt at tage specielle forbehold for de områder, der vedrører overførselsindkomster, idet disse områder er stærkt lovregulerede og derfor ikke kan tænkes ind i forholdet vedrørende budgetmæssig medgørlighed på samme måde som serviceområderne.

I nedenstående Tabel 5-1 er de 12 serviceområder i analysen inddelt efter budgetmæssig medgørlighed og, hvorvidt området er ændret eller ej.

Tabel 5-1: Typologi for udgiftsområder

Budgetmæssig medgørlighed		Ændring	
		Stor	Lille/ingen
Budgetmæssig medgørlighed	Lav	Folkeskole 1 Ældre- og handicapområdet	Børnepasning 2
	Høj	Administration 3 Vejvæsen Børn og unge med særlige behov Voksne med særlige behov Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse Natur- og miljøbeskyttelse	Kultur og biblioteker 4 Sundhedspleje og tandpleje Redningsberedskab

Note: Nye udgiftsområder indgår i tabellen som områder med stor ændring.

Det forventes, at der først og fremmest sker budgetoverskridelser i det øverste venstre felt, idet folkeskole- og ældre- og handicapområdet er områder med både relativt store ændringer i forbindelse med kommunalreformen og en lav grad af budgetmæssig medgørlighed. Herefter forventes budgetoverskridelser i felt to som følge af en lav grad af budgetmæssig medgørlighed samt budgetoverskridelser i det tredje felt, da disse områder kendetegnes ved enten at være nye eller ved, at de som minimum har gennemgået store ændringer. Områderne i det fjerde felt forventes at være områder med den største grad af budgetoverholdelse.

I nedenstående afsnit undersøges det, hvorvidt hypoteserne om udgiftsområderne stemmer overens med virkeligheden, idet det via den deskriptive analyse undersøges, om der sker budgetoverskridelser på de forventede områder. Herefter skal det via en regressionsanalyse klarlægges, hvilke faktorer der kan forklare budgetoverskridelserne i de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter. Regressionsanalysen tager udgangspunkt i Figur 5-1, som tidligere beskrevet.

5.3 Deskriptiv analyse af kommunernes budgetoverholdelse

I dette afsnit belyses det, hvorvidt kommunerne overholder budgetterne i 2007, fordelt på 18 udgiftsområder og de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter. For at muliggøre sammenligning mellem kommuner er udgifterne opgjort pr. indbygger i den primære målgruppe for de pågældende ydelser.

I Tabel 5-2 er det gennemsnitlige forbrug på de forskellige områder vist for budgettet og regnskabet, ligesom den faktuelle gennemsnitlige budgetoverskridelse og budgetoverskridelsen i procent er illustreret. Det ses, at kommunerne

overskrider budgetterne på områderne vedrørende folkeskole, ældre og handicappede, sygedagpenge, personlige tillæg, børn og unge med særlige behov samt redningsberedskab. Desuden overskrides også budgettet for de samlede skattefinansierede nettodrifudsudgifter.

Tabel 5-2: Budgetoverskridelser i 2007, nettodrifudsudgifter⁴

Udgiftsområder	Budget	Regnskab	Budget-overskridelse	Budget-overskridelse i procent
Serviceudgifter				
Børnepasning, kr. pr. 0-5-årig	56.837	56.845	8	0,0
Folkeskolen, kr. pr. 6-16-årig	62.160	63.069	909	1,5
Tilbud til ældre og handicappede, kr. pr. 67-årig og derover	52.470	55.905	3.435	6,5
Børn og unge med særlige behov, kr. pr. 0-18-årig	7.492	7.892	399	5,3
Voksne med særlige behov, kr. pr. 18-årig og derover	3.279	3.262	-17	-0,5
Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv., kr. pr. indbygger	1.855	1.844	-11	-0,6
Vejvæsen, kr. pr. indbygger	1.037	995	-42	-4,1
Redningsberedskab, kr. pr. indbygger	204	207	3	1,5
Administration mv., kr. pr. indbygger	5103	4.878	-225	-4,4
Natur og miljøbeskyttelse, kr. pr. indbygger	135	109	-26	-19,3
Sundhedspleje og tandpleje, kr. pr. 0-17-årig	2.280	2.213	-67	-2,9
Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse, kr. pr. indbygger	2.001	1.979	-22	-1,1
Overførsler				
Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger, kr. pr. 17-66-årig	2.331	2.060	-270	-11,6
Sygedagpenge, kr. pr. 17-66-årig	1.513	1.892	379	25,0
Førtidspensioner, kr. pr. 17-66-årig	4.040	4.004	-35	-0,9
Personlige tillæg mv., kr. pr. pensionist	588	648	60	10,2
Boligsikring, kr. pr. 17-66-årig	330	313	-17	-5,2
Tilbud til udlændinge, kr. pr. 18-	354	290	-65	-18,4

⁴ For Gribskov, Lejre og Skanderborg er der betydelige forskelle mellem regnskab og budget på henholdsvis børnepasningsområdet og ældre-/handicapområdet. For Gribskov er regnskabet på børnepasningsområdet eksempelvis 31 procent lavere end budgettet. Ifølge kommunens egne oplysninger skyldes dette, at flere forsinkede regninger først blev registreret og betalt i 2008, selvom de var budgetteret i 2007. For Lejre og Skanderborg er det ældre-/handicapområdet, der skiller sig ud med betydelige budgetoverskridelser.

Udgiftsområder	Budget	Regnskab	Budget- overskridelse	Budget- overskridelse i procent
årig og derover (bruttodrift)				
Overførsler i alt pr. indbygger	6.783	6.790	-7	-0,1
Samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter				
Kr. pr. indbygger	43.181	43.731	550	1,3

Note: Tilbud til ældre og handicappede er opgjort ekskl. ældreboliger, og administrationsområdet er opgjort ekskl. lønpuljer og tjenestemandspension. N = 98.
Der er ikke korrigeret for midtvejsreguleringer og kompensationer til kommunerne efter budgetvedtagelsen.

Den procentvise helt store budgetoverskridelse findes på området vedrørende sygedagpenge, hvilket ikke er overraskende, da det alt andet lige er et område, hvor det er svært at forudsige udviklingen, når budgettet skal lægges. Det samme gør sig gældende for de personlige tillæg.

På serviceområdet er der ikke overraskende budgetoverskridelser på både folkeskole- og ældre- og handicapområdet. Budgetoverskridelserne stemmer overens med det forventede, idet overskridelserne er størst på ældre- og handicapområdet og folkeskoleområdet, der er området, der både har med relativt store ændringer i forbindelse med kommunalreformen, og som er præget af en lav grad af budgetmæssig medgørlighed. På det tredje af de store kommunale udgiftsområder, børnepasningsområdet, er der som forventet minimale budgetoverskridelser.

Området for børn og unge med særlige behov er også genstand for betydelige budgetoverskridelser i 2007. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at opgaverne på det specialiserede sociale område som nævnt har vist sig at være dyrere end forudsagt i grundlaget for kommunalreformen, og kommunerne derfor efter budgetvedtagelsen er blevet kompenseret med 850 mio. kroner. Området for udsatte børn og unge er kendetegnet ved en høj grad af følsomhed over for nye tiltag og ændringer i brugergruppen, idet det er et område med dyre enkeltsager, hvor en enkelt anbringelse kan gøre, at budgettet overskrides. Kommunernes budgetmæssige sårbarhed er derfor ikke blevet mindre med overtagelsen af det samlede finansieringsansvar på området. Udsatte børn og unge er desuden et af de mest reformpåvirkede udgiftsområder i de senere år. Ikke bare er der gennemført en anbringelsesreform, og kommunerne har overtaget det fulde myndigheds- og finansieringsansvar i forbindelse med kommunalreformen og størstedelen af institutionsdriften, men der er også indført omkostningsbaserede takster med virkning fra 1. januar 2007 (Bekendtgørelse 1126 af 10/11/2006; Bekendtgørelse 683 af 20/06/2007). Alene de omkostningsbaserede takster har stillet nye krav

til kommunerne og kan have medvirket til, at *udgifterne*⁵ er blevet større end budgetteret; dels fordi 2007 er første gang, der skal beregnes omkostningsbaserede takster – for institutioner som kommunen netop har overtaget ansvaret for – med alt hvad det indebærer af læring og elementer af usikkerhed; dels fordi omkostningsbaserede takster og de deraf budgetterede indtægter i sig selv kan have stor betydning for, hvor stor nettodriftsudgiften er i det enkelte år⁶. I virkelighedens termer er det derfor ikke overraskende, at budgettet på området for børn og unge med særlige behov har været vanskeligt at overholde i 2007. Områdets ustyrlighed i 2007 indvarsler også, at der i de nye kommuner er en mere direkte udgiftspolitisk konkurrence mellem de traditionelle kommunale serviceområder og de nye specialiserede områder med meget dyre enkeltsager, hvor kommunerne nu har det fulde myndigheds- og finansieringsansvar⁷. En stigning i antallet af anbragte børn og unge, senhjerneskadede eller stofmisbrugere vil f.eks. kunne lægge et pres på den service, kommunen kan tilbyde mht. børnepasning, folkeskole og ældrepleje. Samtidig vil hensynet til den udgiftsmæssige styring af områder med dyre enkeltsager potentielt skabe konfliktlinjer i forhold til fagligheden på området, idet der altid er et latent dilemma mellem den fagligt optimale indsats og den lovgivningsmæssigt tilstrækkelige indsats. Et dilemma der bliver mere vedkommende i takt med at økonomien bliver mere presset og budgettet på området er ved at være brugt op. At finde balancen mellem de faglige og de økonomiske hensyn vil også fremadrettet være en meget vedkommende udfordring for de nye kommuner.

Der er mod forventning budgetoverskridelser for redningsberedskab, men dette er et mindre betydningsfuldt område set i forhold til de samlede udgifter. I overensstemmelse med det forventede er det omvendt kultur/biblioteker og sundhedspleje/tandpleje, der har været blandt udgiftsområderne, hvor der er brugt mindre end budgetteret – sammen med vejvæsen og ikke mindst det lille delvist nye natur- og miljøbeskyttelsesområde.

Vejvæsen har traditionelt været et udgiftsområde, der har måttet holde for i forbindelse med besparelser (Mouritzen 1991, Serritzlew 2005), hvilket skal ses i lyset af svagt organiserede interesser og af, at konsekvenserne af eventuelle besparelser først viser sig som huller i vejene mv. på længere sigt. Besparelser på vejområdet har derfor mindre politiske omkostninger end på områder, hvor ser-

⁵ I udgifterne indgår i modsætning til omkostningerne ikke afskrivninger, ligesom omkostningsbaserede takster implicerer, at et underskud i et år skal indregnes i taksterne senest to år efter det år, underskuddet vedrører.

⁶ En kommune, der har haft et stort underskud på sine døgninstitutioner for udsatte børn og unge i et år, skal indregne underskuddet i de(t) efterfølgende års takster og vil derfor i teorien kunne ende med at budgettere med så høje takster, at der vil være tale om en nettodriftsindtægt på anbringelser af udsatte børn og unge uden for hjemmet.

⁷ Der er dog etableret en overgangsordning, der betyder at de enkelte kommuner indtil videre ikke skal finansiere den fulde udgift i særligt dyre enkeltsager.

viceforringelser pga. besparelser er mere synlige for brugerne med det samme. På det teoretiske plan er der mange styrbarhedsparalleller mellem vejområdet og natur- og miljøområdet, idet de potentielle fordele ved et stort ressourceforbrug på begge områder har kollektiv karakter og først vil vise sig på længere sigt. På den korte bane kan det derfor være politisk irrationelt at prioritere et højt ressourceforbrug på disse områder. Natur- og miljøområdets fremtidige budgetmæssige status vil derfor afhænge meget af, om miljø- og klimapolitikken står centralt på den lokale og landspolitiske scene. Ser vi på budgetoverskridelser, kan natur- og miljøområdet være sårbart i forhold til natur- og miljøkatastrofer, mens budgetoverholdelsen på vejområdet i vid udstrækning afgøres af vintervejrliget. De to områders videre budgetmæssige skæbne i de nye kommuner kender vi ikke, men i 2007 var begge områder kendetegnet ved et mindreforbrug i forhold til det budgetterede.

På administrationsområdet er der også tale om et mindre forbrug. Dette dækker blandt andet over, at mange kommuner i 2007-budgettet placerede nogle centrale omstillings- og sammenlægningspuljer på hovedkonto 6 netop for at kunne imødegå usikkerhedsmomenterne i budgetlægningen og uforudsete udgifter. Mange af disse centrale puljer vil i løbet af 2007 være blevet udmøntet på de forskellige udgiftsområder og derved bidrage til, at udgifterne på hovedkonto 6 er blevet mindre end budgetteret.

Opsummerende kan det konkluderes, at de største budgetmæssige udfordringer for kommunerne i 2007 var på sygedagpengeområdet, ældre- og handicapområdet og området for udsatte børn og unge. Det er disse områder, der har bidraget relativt mest til, at kommunerne samlet set ikke kunne overholde budgetterne i 2007.

Nedenstående

Tabel 5-3 viser budgetoverskridelserne fordelt på sammenlagte og fortsættende kommuner. Det ses, at der er signifikant forskel på kommunerne med hensyn til områderne vedrørende folkeskole, ældre og handicappede, sygedagpenge, voksne med særlige behov, administration og natur- og miljøbeskyttelse. Det er dog ikke entydigt, at det er de sammenlagte kommuner, der har haft sværest ved at overholde budgetterne. En bagvedliggende optælling viser, at de sammenlagte kommuner i gennemsnit har overskredet budgetterne på 8,1 af de 18 analyserede udgiftsområder, mens det tilsvarende er 7,7 udgiftsområder for de fortsættende kommuner. Forskellen er dog ikke signifikant, og for både sammenlagte og fortsættende kommuner gælder, at der både er udgiftsområder med budgetoverskridelser og udgiftsområder med et mindre forbrug end budgetteret. Det fremgår af Tabel 5-3, at de sammenlagte kommuner i højere grad end de fortsættende kommuner overskrider budgetterne for folkeskole, ældre og handicappede og sygedagpenge. Altså tre af de gamle kommunale udgiftsområder, hvor budget-

lægningen i de sammenlagte kommuner ud over budgettering af nye opgaver – på folkeskole- og ældre- og handicapområdet – på alle tre områder har krævet en harmonisering af de tidligere kommuners udgiftsniveauer. En mulig forklaring på, at de sammenlagte kommuner har haft sværere ved at overholde budgettet på disse områder end de fortsættende kommuner, er, at de sammenlagte kommuner på disse tre områder har budgetteret med harmonisering af udgifterne efter en lavere fællesnævner, end de har været i stand til at realisere.

Omvendt forholder det sig for to andre af de udgiftsområder, hvor kommunerne har overtaget en række opgaver fra amterne. For både området vedrørende voksne med særlige behov og for natur- og miljøbeskyttelse gælder det således, at de sammenlagte kommuner i *højere* grad overholder budgetterne end de fortsættende kommuner og gennemsnitligt har et mindreforbrug i forhold til budgettet.

På administrationsområdet bruger både de sammenlagte og de fortsættende kommuner mindre end budgetteret, især de fortsættende kommuner. Dette skal som tidligere nævnt ses i lyset af, at mange kommuner i 2007-budgettet placerede centrale omstillings- og sammenlægningspuljer på hovedkonto 6 netop for at kunne imødegå usikkerhedsmomenterne og uforudsete udgifter på driftsområderne.

Tabel 5-3: Budgetoverskridelser i 2007, fordelt på sammenlagte og fortsættende kommuner

Udgiftsområder	Gennemsnit		Standardafvigelse		Signifikans
	Sammenlagte	Fortsættende	Sammenlagte	Fortsættende	
Serviceudgifter					
Børnepasning, kr. pr. 0-5-årig	-149,9	332,5	4.038,9	2.893,3	
Folkeskolen, kr. pr. 6-16-årig	1.250,7	204,4	1.875,9	2.559,2	**
Tilbud til ældre og handicappede, kr. pr. 67-årig og derover	4.048,8	2.168,2	3.489,6	2.901,2	**
Børn og unge med særlige behov, kr. pr. 0-18-årig	498,8	194,5	998,3	940,7	
Voksne med særlige behov, kr. pr. 18-årig og derover	-74,6	101,1	416,2	541,7	*
Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv., kr. pr. indbygger	-4,35	-26,0	143,1	126,2	
Vejvæsen, kr. pr. indbygger	-57,8	-9,1	164,0	206,2	
Redningsberedskab, kr. pr. indbygger	6,5	-4,3	19,1	46,4	
Administration mv., kr. pr. indbygger	-129,8	-420,2	408,1	714,9	**

Udgiftsområder	Gennemsnit		Standardafvigelse		Signifikans
	Sammenlagte	Fortsættende	Sammenlagte	Fortsættende	
Natur og miljøbeskyttelse, kr. pr. indbygger	-38,1	-0,1	44,8	92,6	***
Sundhedspleje og tandpleje, kr. pr. 0-17-årig	-58,1	-85,9	161,9	157,9	
Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse, kr. pr. indbygger	-29,6	-5,4	184,0	140,1	
Overførsler					
Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger, kr. pr. 17-66-årig	-268,5	-274,6	306,9	459,5	
Sygedagpenge, kr. pr. 17-66-årig	426,7	282,0	211,2	246,0	***
Førtidspensioner, kr. pr. 17-66-årig	-22,8	-60,7	214,5	172,4	
Personlige tillæg mv., kr. pr. pensionist	107,8	-38,9	1516,2	65,7	
Boligsikring, kr. pr. 17-66-årig	-15,1	-20,8	132,7	49,2	
Tilbud til udlændinge, kr. pr. 18-årig og derofter (bruttodrift)	-69,6	-54,9	125,9	117,5	
Samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter, kr. pr. indbygger	636,8	369,6	877,3	1339,4	
N	66	32	66	32	

Note: Tilbud til ældre og handicappede er opgjort ekskl. ældreboliger, og administrationsområdet er opgjort ekskl. lønpuljer og tjenestemandspension.
Der er ikke korrigeret for midtvejsreguleringer og kompensationer til kommunerne efter budgetvedtagelsen.

* p<0,1, ** p<0,05, *** p< 0,01

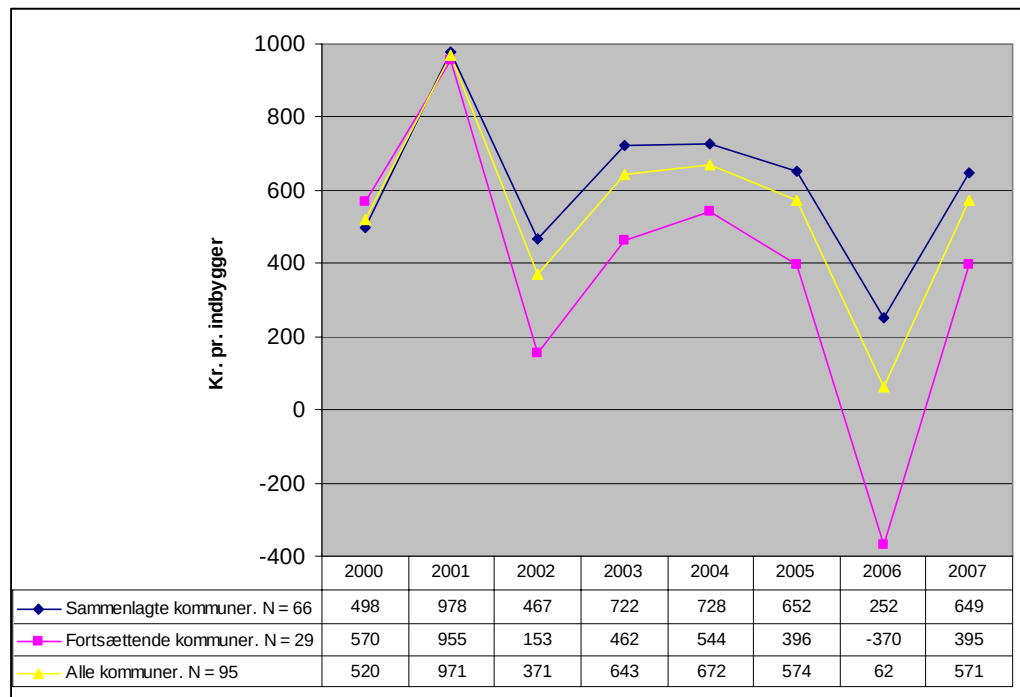
I forhold til de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter overskrider de sammenlagte kommuner som forventet i højere grad budgettet end de fortsættende kommuner, om end forskellen ikke er signifikant. For de fortsættende kommuner gælder dog også, at der er meget betydelige variationer i, hvor store budgetoverskridelserne har været. Om dette hænger sammen med, at de fortsættende kommuner er meget størrelsesmæssigt heterogene, vender vi tilbage til i regressionsanalysen i afsnit 5.5.

5.4 Budgetoverholdelse 2000-2007

At de sammenlagte kommuner har tendens til at overskride budgetterne mere end de fortsættende kommuner, er ikke en tendens, der er opstået med kommunalreformen. Dette fremgår af Figur 5-2, der viser kommunernes budgetover-

skridelser 2000-2007 samlet set og fordelt på sammenlagte og fortsættende kommuner.

Figur 5-2: Budgetoverskridelser på de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter i kr. pr. indbygger 2000-2007, fordelt på sammenlagte og fortsættende kommuner.⁸



Uvægtede gennemsnit. N = 95 kommuner. Der er set bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, da disse tre kommuner også havde amtskommunale opgaver før 2007. Der er ikke korigeret for eventuelle midtvejsreguleringer og kompensationer til kommunerne efter budgetvedtagelsen.

For kommunerne under et gør det sig gældende, at 2001 er det absolutte topunkt for budgetoverskridelser, idet kommunerne her i gennemsnit bruger 971 kr. pr. indbygger mere, end de oprindeligt budgetterede med. Dette hænger sandsynligvis tæt sammen med, at 2001 var valgår, og kommunalbestyrelsen derfor har haft et lempeligere syn på tillægsbevillinger (Houlberg 1999, Serritzlew 2005). I 2002 bliver budgetoverskridelserne igen mindre, hvorefter de er stigende frem til 2004. I 2005 falder budgetoverskridelserne en anelse, men helt specielt skiller 2006 sig dog ud som det år, hvor kommunerne næsten overholder budgetterne, idet budgetoverskridelsen her kun er på 62 kr. pr. indbygger. Dette skal ses i lyset af den statslige styring, der indebar en trussel om, at budgetoverskridelser i 2006 ville kunne blive modregnet i de enkelte kommuners generelle tilskud (L 492 7. juni 2006). I 2007 stiger budgetoverskridelserne igen markant og opnår stort set samme niveau, som det var tilfældet i årene 2002-2005. Den gennemsnitlige budgetoverskridelse for de 95 kommuner på 571 kroner pr. ind-

⁸ Budgetoverskridelserne i de forskellige år er omregnet til 2007-priser jf. KREVI 2009 side 82.

bygger i 2007 skal dog ses i lyset af, at kommunerne efter budgetvedtagelsen er blevet kompenseret for nye opgaver og ændrede forudsætninger vedrørende de specialiserede sociale opgaver svarende til en gennemsnitlig forøgelse af udgifterne med ca. 220 kroner pr. indbygger (jf. side 19).

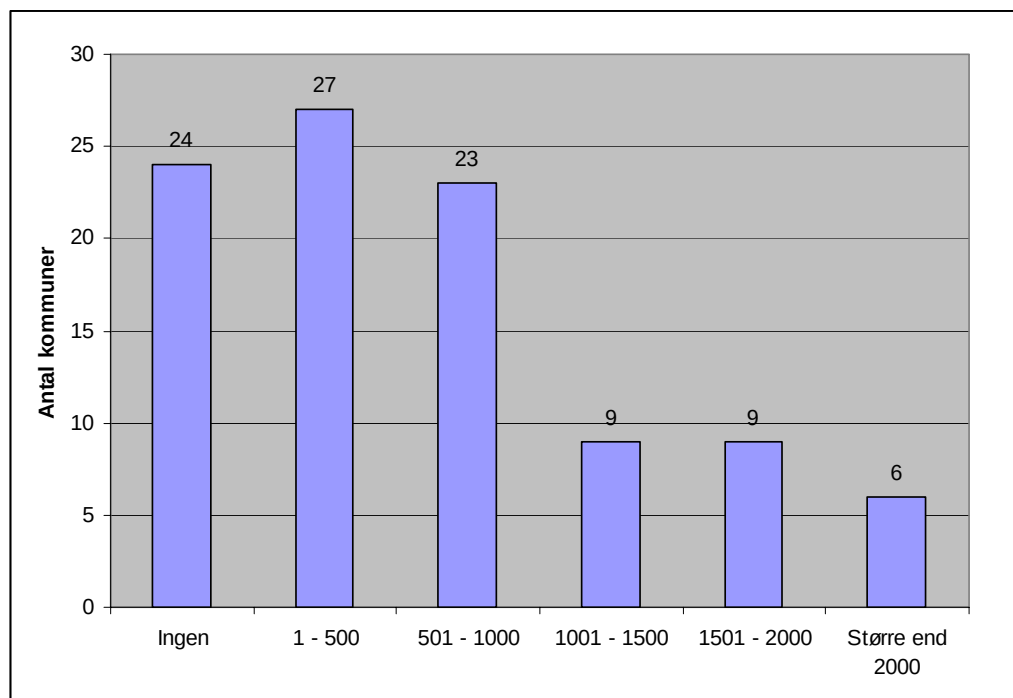
Når kommunerne opdeles i henholdsvis sammenlagte og fortsættende kommuner, er udviklingen over tid forholdsvis ens for de to kommunetyper, om end de sammenlagte kommuner i hele perioden fra 2001 til 2007 overskrider budgetterne i højere grad end de fortsættende kommuner. Specielt i 2006, hvor niveauet for budgetoverskridelser falder for alle kommunerne, er det især de fortsættende kommuner, som overholder budgettet, idet de faktisk har et mindreforbrug på 370 kr. pr. indbygger.

Generelt er tendensen altså, at alle kommunerne har haft svært ved at overholde budgetterne, men at dette især gør sig gældende for de sammenlagte kommuner. Det er altså ikke kommunalreformen i sig selv, der bevirker, at de sammenlagte kommuner overskrider budgetterne i 2007, men derimod strukturelle eller kulturelle træk ved de sammenlagte kommuner, idet tendensen har eksisteret i en længere årrække. I det følgende afsnit vil der blive set nærmere på, hvilke variable, der i 2007 kan forklare variationen mellem kommunerne med hensyn til budgetoverskridelser på de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter.

5.5 Regressionsanalyse af budgetoverskridelser for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter

De 98 nye kommuner overskred i 2007 gennemsnitligt budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter med 550 kr. pr. indbygger. Den kommune, som havde den største budgetoverskridelse, brugte 5.800 kr. pr. indbygger mere end budgetteret, mens kommunen med det største mindreforbrug overbudgettede med 1.750 kr. pr. indbygger. I nedenstående Figur 5-3 er kommunerne ind delt efter omfanget af deres budgetoverskridelse i 2007.

Figur 5-3: Kommunernes fordeling efter størrelsen af budgetoverskridelser for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger i 2007.



N = 98 kommuner

Der er ikke korrigeret for midtvejsreguleringer og kompensationer til kommunerne efter budgetvedtagelsen.

I 2007 var det mere reglen end undtagelsen, at budgetterne blev overskredet. I alt overskred 75 procent af kommunerne budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter. Heraf har 24 af kommunerne en budgetoverskridelse på mere end 1.000 kr. pr. indbygger, hvilket må betegnes som en stor overskridelse, idet det er en overskridelse på mere end 2,3 procent af de skattefinansierede nettodriftsudgifter. Det svarer til, at en kommune med 50.000 indbyggere har brugt over 50 mio. kr. mere end budgetteret. Kun 24 kommuner kom igennem 2007 uden at overskride budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter, mens flertallet af kommunerne havde budgetoverskridelser med op til 1.000 kr.

Det store spørgsmål er nu, hvilke faktorer der kan forklare forskellene i kommunernes budgetoverholdelse? I Tabel 5-4 er resultaterne fra regressionsanalysen vist.

Tabel 5-4: Regressionsanalyse af budgetoverskridelser for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger i 2007 (OLS-regression).

	Ustandardiserede regressionskoefficienter	Standardiserede betakoefficienter	Signifikans
Konstant	-2.853,8		0,00
Procentvis vækst i budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter fra 2006 til 2007	-271,5	-0,61	0,00
Ændrede indtægter i 2007 (forskel mellem regnskab og budget)	0,74	0,22	0,01
Andel børn og unge anbragt uden for eget hjem pr. 31.12. 2007	41,7	0,21	0,06
Andel sygedagpengemodtagere 2007	123,1	0,32	0,00
Andel 67-årige og derover i pct. af befolkningen 2007	67,1	0,17	0,06
Adj. R ²	39,0		
N	92		

Note: Inddragelse af variabel vedrørende budgettets vækst fra 2006 til 2007 gør, at København, Frederiksberg og Bornholm er udeladt af analysen, da disse ikke kan sammenlignes grundet deres særstatus før reformen. Endvidere er Læsø, Frederikssund og Allerød outliers og ekskluderet af analysen.

Der er ikke korrigeret for midtvejsreguleringer og kompensationer til kommunerne efter budgetvedtagelsen

Væksten i budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter fra 2006 til 2007 har størst betydning i forhold til at forklare variationen i kommunernes budgetoverskridelse, idet variabelen som forventet påvirker budgetoverskridelsen negativt. Hvis budgettet er blevet større i 2007 i forhold til 2006, har det alt andet lige været nemmere for kommunerne at overholde budgettet, mens kommuner med et reduceret budget omvendt har haft vanskeligere ved at overholde budgettet⁹. Det ændrede budget skal ikke tolkes som en strukturel variabel, som kommunerne ikke har indflydelse på. I den forstand kan variabelen godt være med til at forklare forskelle i kommunernes budgetoverholdelse, men kan ikke bidrage til at legitimere, hvorfor budgettet ikke blev overholdt. De kommuner, der satte sig for at rationalisere og begrænse udgifterne, har ikke kunnet realisere deres udgiftsambitioner fuldt ud og er alt andet lige endt med større budgetoverskridelser end andre kommuner. En bagvedliggende analyse viser, at de sammenlagte kommuners samlede udgiftsbudgetter er øget signifikant mindre end de fortsættende kommuners. Det er således i særlig grad de sammenlag-

⁹ De sammenlagte kommuner har i 2007 forventet en mindre vækst i budgettet end de fortsættende kommuner i forhold til 2006. Der er således en signifikant forskel på de sammenlagte og fortsættende kommuner i forhold til den procentvise vækst i budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter fra 2006 til 2007.

te kommuner, der ”er ramt” af et relativt fald i udgiftsbudgettet – og deraf følgende større budgetoverskridelser. Under sammenhængene i Tabel 5-4 ligger derfor også, at det særligt er de sammenlagte kommuner, der ikke har kunnet leve op til de budgetterede ændringer i budgettet fra 2006 til 2007. En mulig forklaring på dette er, at den statslige styring af kommunerne i kombination med lokale og nationale forventninger har lagt et pres på den kommunale budgetlægning i 2007 og især for de sammenlagte kommuner har ført til, at udgiftsbudgettet blev reduceret mere end det har været muligt at realisere. Når de sammenlagte kommuner har haft sværere ved at realisere det budgetterede driftsresultat end de fortsættende kommuner (KRVI 2009: 42), hænger dette altså på udgiftssiden sammen med, at de sammenlagte kommuners budgetoverholdelse i højere grad end de fortsættende kommuners har været udfordret af reduktioner i udgiftsbudgettet.

Ud over ændringer i udgiftsbudgettet i forhold til året før har ændringerne i indtægterne i budgetåret betydning, idet kommunerne overskrider budgetterne mere, hvis de har fået flere indtægter end forventet og omvendt. Dette er helt i overensstemmelse med antagelsen om, at tillægsbevillinger sidder mere løst i de kommuner, som i løbet af året opdager, at de får flere indtægter, end de oprindeligt regnede med. Og omvendt, at kommuner, som må se i øjnene, at der er færre indtægter end budgetteret, drager de økonomiske konsekvenser og er mere tilbageholdende med tillægsbevillinger på udgiftssiden.

Ud over de mere økonomisk betonedede variable har også tre udgiftsbehovsvariable betydning. Jo flere børn og unge anbragt uden for eget hjem kommunen har, jo større tendens er der til, at kommunen overskrider det samlede budget i 2007. Det samme gør sig gældende for andelen af sygedagpengemodtagere og andelen af ældre på 67 år og derover. Det interessante ved disse variable er, at det ikke er ændringsvariable, der måler, hvordan de pågældende grupper har udviklet sig i løbet af året, men derimod niveauet for grupperne ved starten af året. Det vil altså sige, at bare det at have henholdsvis mange børn og unge anbragt uden for eget hjem, mange sygedagpengemodtagere og ældre borgere gør, at budgetterne i 2007 i højere grad er skredet. Vi så tidligere, at det i kommunalreformens første år i særlig grad var udgifterne til sygedagpenge, ældre og handicappede samt børn og unge med særlige behov, der var svære at styre (jf. Tabel 5-2). I forlængelse af dette kan vi nu konkludere, at det er de kommuner, hvor de pågældende brugergrupper udgør den største andel, som samlet set har haft sværest ved at overholde budgetterne.

Samlet set kan modellen forklare 39 procent af variationen i kommunernes budgetoverskridelser i 2007. En ganske stor af del af variationerne kan dermed forklares ved, at det er sværere at overholde budgettet, når budgettet reduceres, der bliver større indtægter end forventet, og der er mange sygedagpengemodtagere,

ældre/handicappede og børn/unge anbragt uden for eget hjem. Omvendt må stadig 60 procent af forskellene tilskrives andre forhold.

De supplerende regressionsanalyser med grupperede befolkningstal og kombinationer af indbyggertal, sammenlægningsstatus og urbaniseringsgrad (jf. bilag 2) bidrager ikke med yderligere forklaringskraft og viden, men understreger blot, at når der er kontrolleret for forskelle i budgetændringer mv., så er der en række forhold, der ikke har haft betydning for budgetoverskridelserne i 2007.

Der er således ingen forskel på budgetoverskridelserne i fortsættende og sammenlagte kommuner, ligesom hverken kommunestørrelse eller partipolitik i 2007 har haft betydning for budgetoverskridelserne. Kommuner med stor vægt af borgerlige partier har hverken været bedre eller dårligere til at styre udgiftsbudgettet, ligesom der ingen signifikant forskel er på, om kommunerne er store eller små, eller om de er sammenlagte eller ej.

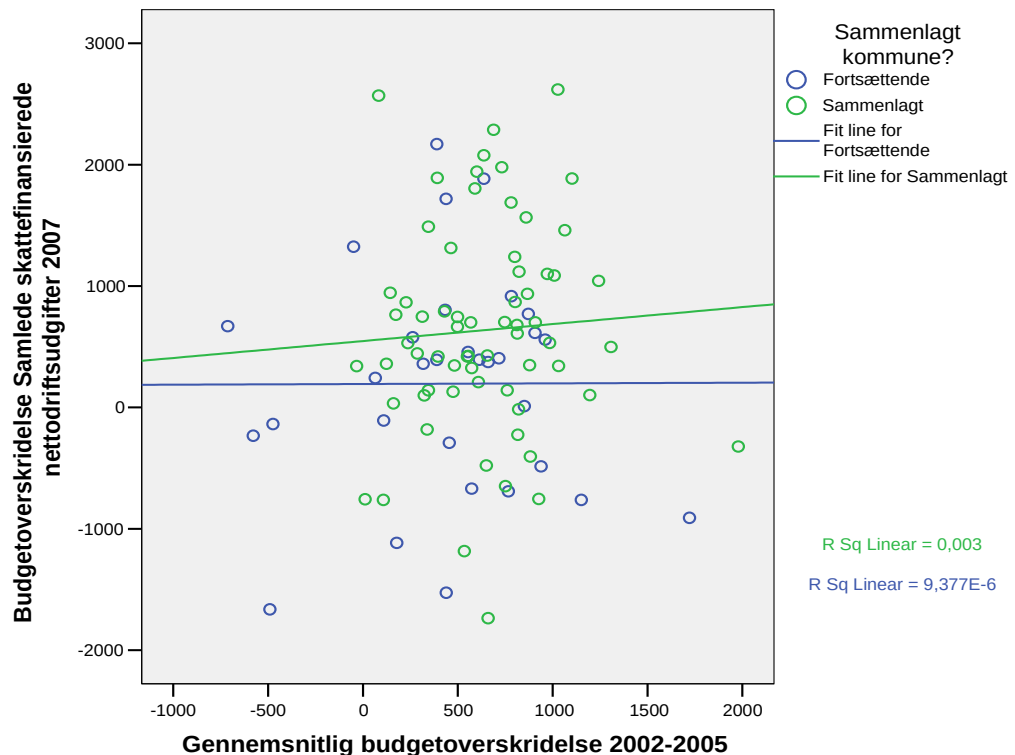
Heller ikke variabelen med budgetoverskridelser i 2002-2005 kommer ind i regressionsmodellerne. Budgetoverholdelseskulturen fra de gamle kommuner er med andre ord *ikke* taget med ind i de nye kommuner. I de gamle kommuner var der stor korrelation mellem budgetoverskridelserne fra år til år, sådan at det typisk var de samme kommuner, der overskred budgetterne. Dette mønster er brudt i 2007, hvor den nye struktur, de nye opgaver og den nye organisation har givet mindre sikre og forudsigelige rammer for budgetlægningen og budgetoverholdelsen. De politiske, administrative og opgavemæssige omvæltninger har ført til, at traditioner og kultur omkring budgetoverholdelse ikke har fået plads, og at budgetoverholdelsen derfor i højere grad knytter sig til nogle strukturelle betingelser og lokale forhold i de enkelte kommuner.

Dette står umiddelbart i modsætning til den tidligere analyse af kommunernes driftsresultater i 2007 (KREVI 2009: 34), idet denne viste, at det gennemsnitlige driftsresultat i de gamle kommuner har betydning for driftsresultatet i 2007 og dette blev tolket som udtryk for, at de nye kommuner har arvet driftsresultatnormer og -kultur fra de kommuner, de er sammenlagt af. Modsætningen er imidlertid kun umiddelbar, da den overleverede kultur kun har betydning for det realiserede driftsresultats størrelse, ikke for om det budgetterede driftsresultat bliver realiseret (KREVI 2009: 42). Den samlede konklusion med hensyn til budgetkultur er således, at driftsresultattraditionerne i de gamle kommuner har betydning for, hvor stort driftsresultatet er blevet i de nye kommuners første år men at budgetkulturen i de gamle kommuner ikke i 2007 har haft betydning for budgetoverholdelsen og for den samlede forskel mellem det budgetterede og realiserede driftsresultat.

At budgetoverholdelseskulturen ikke har haft betydning for budgetoverskridelserne i 2007 underbygges i Figur 5-4, idet der hverken for sammenlagte eller

fortsættende kommuner er en sammenhæng mellem budgetoverskridelsen i 2007 og den gennemsnitlige budgetoverskridelse i 2002-2005.

Figur 5-4: Budgetoverskridelse 2007 og gennemsnitlig budgetoverskridelse 2002-2005 for samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger



Note: Der er set bort fra Læsø Kommune, der i 2007 har budgetoverskridelser på 5.776 kr. pr. indbygger

At kommunalreformen har ført til en helt ny situation gælder for såvel de sammenlagte kommuner som de fortsættende. Den politiske arena med antal kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunalbestyrelsens sammensætning er ændret betydeligt mindre i de fortsættende end i de sammenlagte kommuner. De fortsættende kommuner har derfor haft bedre muligheder for at føre traditioner med ind i den nye struktur, men har ikke gjort det mht. budgetoverskridelser. Hverken for de sammenlagte eller de fortsættende kommuner er der en korrelation mellem budgetoverskridelserne i 2002-2005 og budgetoverskridelsen i 2007.

Sammenfattende for analysen af budgetoverskridelsen på de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter kan det derfor konkluderes, at fem forhold kan bidrage til at forklare kommunernes budgetoverskridelser, nemlig budgettets vækst fra 2006 til 2007, ændring i indtægterne i løbet af året, andel anbragte børn og unge, andel sygedagpengemodtagere og andel af ældre over 67 år. Sam-

tidig har hverken partipolitik, kommunestørrelse eller sammenlægningsstatus nogen betydning.

Når ændringerne i budgettet påvirker budgetoverholdelsen, kan dette dog også ses som udtryk for, at de kommuner, der havde sat sig for at have en beskeden vækst eller reduktion i udgiftsbudgettet, har haft vanskeligt ved at leve op til dette – et forhold der især gælder for de sammenlagte kommuner.

6. **DELANALYSE 2: UDGIFTER PÅ ADMINISTRATIONS- OMRÅDET**

Administrative udgifter er som udgangspunkt hverken uproduktive, unødvendige eller illegitime udgifter. I enhver kommune er der i kraft af det repræsentative demokrati brug for en politisk organisation, ligesom der er behov for en administrativ organisation med juridiske, økonomiske og faglige kompetencer, der kan være forankringspunkt for myndighedsudøvelsen og understøttende aktør for de udførende funktioner, der leverer service til borgerne. Uden administration, ingen service. Selvom man til tider kan få et andet indtryk, så er spørgsmålet altså ikke, om der skal være administration i kommunerne, men snarere, hvor meget administration, der skal til for, at det er ”nok”. I den kommunalpolitiske retorik er administrationsudgifter oftest ikke noget, man skilter eller praler med. En borgmester fortæller gerne pressen om, at kommunen bruger så og så mange penge på skoler eller børnepasning, men sjældent, at der bliver brugt mange penge på administration. Administrationsudgifter har på denne måde et lidt illegitimt præg som noget, der skal minimeres mest muligt eller som minimum skjules mest muligt. Kommunalreformen har underbygget dette i og med, at administrative rationaliseringsgevinster indgik som centralt element i diskussionerne forud for kommunalreformen og i Strukturkommissionens betænkning (2004).

Før kommunalreformen viste flere undersøgelser, at de største potentielle rationaliseringsgevinster ved større kommuner skulle findes på administrationsområdet (Houlberg 2000, Indenrigsministeriet 2000), og at de samlede kommunale stordriftsfordele i al væsentlighed var identiske med stordriftsfordelene på administrationsområdet (Houlberg 2000). I forlængelse heraf udpegede også Strukturkommissionen (2004) administrationsområdet som et område med særligt stordriftspotentiale. I dette lys er det naturligt, at interessen for kommunalreformens økonomiske effekter i første omgang samler sig om netop de administrative udgifter.

Nu er kommunalreformen gennemført, og det er tid til at undersøge, i hvilken udstrækning de potentielle administrative stordriftsfordele, som teorien forudsagde, er blevet realiseret i reformens første år. Kommunalreformen udgjorde i princippet et ”window of opportunity”, hvor alle muligheder stod åbne med hensyn til at vurdere, ændre og optimere organisation, funktioner og procedurer

(Houlberg 2008). Forskellige driftsmæssige, politiske og personalemæssige hensyn har dog talt imod at gennemføre radikale ændringer (Houlberg 2008). Samtidig står det klart, at med sammenlægninger, nye opgaver, serviceharmoniseringer, ny organisation og ledelse mv. har reformens første år været et krævende og turbulent år, og det forventes ikke, at de fulde stordriftsfordele vil kunne være realiseret allerede efter det første år. Men analysen vil kunne give et fingerpeg om, i hvilken grad kommunerne har påbegyndt indhøstningen af administrative stordriftsfordele. Der vil i denne forbindelse være særlig fokus på at undersøge, om der er forskel mellem sammenlagte og fortsættende kommuner, idet antagelsen er, at hvis der er gevinster – eller ulemper – knyttet til selve sammenlægningen af kommuner, vil disse forventes at komme til udtryk i de sammenlagte kommuner, men ikke i de fortsættende kommuner (Houlberg 2008).

Hertil kommer en analyse af, hvilke strukturelle forhold der har betydning for det administrative udgiftsniveau i 2007, herunder om den nye og større opgaveportefølje i kommunerne har påvirket kommunestørrelsens betydning for de administrative udgifter, samt hvilken betydning det har, om borgerne i de nye kommuner er koncentreret i bymæssig bebyggelse eller bor mere spredt. Kommunalreformens gennemførelse betyder ikke, at kommunestørrelse og stordriftsfordele er forældede teoretiske begreber. Der er fortsat store forskelle i kommunernes størrelse, der kan have betydning for kommunernes strukturelle vilkår. Samtidig kan de nye kommuners ændrede størrelse, arealmæssige udbredelse og nye opgaveportefølje give anledning til, at kommunestørrelsen har en anden strukturel og udgiftsmæssig betydning end i den gamle struktur.

I analysen af de administrative udgifter indgår samlet tre overordnede analyser:

1. Deskriptiv analyse af udviklingen i det administrative ressourceforbrug 2002-2008 for henholdsvis sammenlagte og fortsættende kommuner
2. Regressionsanalyse, der sigter på at forklare, hvilke strukturelle forhold der har haft betydning for, hvor meget kommunernes administrative udgifter er ændret fra 2005 til 2007, herunder om kommunestørrelse, urbaniseringsgrad og sammenlægningsstatus har haft betydning
3. Regressionsanalyse af kommunernes administrative udgifter pr. indbygger i 2007 med henblik på at forklare betydningen af udgiftsbehov, finansielle muligheder og andre strukturelle forhold, herunder ikke mindst betydningen af kommunestørrelse, urbaniseringsgrad og sammenlægningsstatus.

6.1 Operationaliseringen af det administrative ressourceforbrug

Det administrative ressourceforbrug operationaliseres i denne rapport som en række af de administrative udgifter registreret på hovedkonto 6 i det kommunale budget- og regnskabssystem divideret med kommunens indbyggertal. Dette er i overensstemmelse med de fleste tidligere analyser af administrativt ressourceforbrug og stordriftsfordele i de danske kommuner (eks. Mouritzen 1991, Houlberg 1995, Houlberg 2000, Indenrigsministeriet 1998, Indenrigsministeriet, 2000) og dermed også de analyser, der lå til grund for Strukturkommissionens (2004) konklusioner om eksistensen af stordriftsfordele på administrationsområdet.

Der er før som efter kommunalreformen tre overordnede validitetsudfordringer knyttet til at operationalisere kommunernes administration som udgifterne på hovedkonto 6: Udgifterne afspejler ikke nødvendigvis mængden af administrativt arbejde, administrative funktioner udført på decentrale institutioner indgår ikke og der kan være konteringsforskelle mellem kommunerne omkring fordelingen af udgifter til f.eks. IT, revision og forsikringer, som betyder at kommunernes administrative udgifter ikke er fuldt sammenlignelige (jf. bilag 1 for uddybelse). På dette punkt adskiller analyserne sig ikke fra de analyser af kommunernes udgifter, der blev gennemført før kommunalreformen og som dannede grundlag for Strukturkommissionens konklusioner.

I Tabel 6-1 er vist, hvilke funktioner i det kommunale budget- og regnskabssystem, der indgår i den konkrete afgrænsning af de administrative udgifter i 2007. Den tilsvarende afgrænsning for årene før kommunalreformen og den daværende kontoplan er vist i det tekniske appendiks i bilag 1, bilagstabel 1.5.

Lønpuljer og tjenestemandspensioner indgår for fuldstændighedens skyld i Tabel 6-1, men de videre analyser er som udgangspunkt baseret på de administrative udgifter ekskl. lønpuljer og tjenestemandspensioner, idet disse konteres på hovedkonto 6, men i praksis vedrører hele den kommunale virksomhed.

Nogle kommuner vælger af styringsmæssige grunde at fordele lønpuljerne på de enkelte driftsområder allerede i budgettet, mens andre vælger at placere lønpuljerne centralt på hovedkonto 6 i budgettet og først fordele puljerne i løbet af året. Da lønpuljer således ikke bare vedrører det administrative personale på rådhuset, ses der bort fra denne udgift¹⁰.

Fra 2007 er konteringsreglerne ændret, så udbetaling af alle tjenestemandspensioner i kommunen konteres på hovedkonto 6 ligesom eventuelle udgifter til pensionsforsikringspræmier. I analyserne ses der fra 2007 bort fra tjeneste-

¹⁰ I regnskabsoplysningerne indgår dog de lønpuljer der er blevet fordelt og udbetalt til ansatte på hovedkonto 6

mandspensioner af to grunde. For det første vedrører udgifterne til tjenestemandspensioner ikke bare ansatte på rådhuset. For det andet kan tjenestemandspensioner vanskeligt betragtes som en aktuel administrationsudgift, men bør snarere ses som afbetaling på en ”gæld” fra tidligere ansættelser. De ændrede konteringsregler fra 2007 betyder, at administrationsudgifterne før 2007 ikke er fuldt sammenlignelige med udgifterne i 2007 og 2008. Tjenestemandspensioner for ansatte på rådhuset blev før 2007 konteret som del af de administrative udgifter på hovedkonto 6, men de kan ikke udskilles fra de øvrige udgifter. Efter kommunalreformen konteres alle udgifter til tjenestemandspensioner i hele kommunen som nævnt på hovedkonto 6, og det er ikke muligt at udskille den del af tjenestemandspensionerne, der vedrører administrativt ansatte medarbejdere fra den del, der vedrører skolelærere mv. Fokus i analysen af udviklingen i udgifterne fra før til efter kommunalreformen er således i højere grad på sammenligning af sammenlagte og fortsættende kommuner end den absolutte udvikling.

Tabel 6-1: Administrationsudgifter pr. indbygger regnskab 2007

Udgifter til administration, kr. pr. indbygger	Gennemsnit 98 kommuner	Standard- afvigelse	Variations- koefficient*
<i>Politisk organisation</i>			
6.42.40 Fælles formål (politisk organisation)	9	23	2,43
6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer	185	139	0,75
6.42.42 Kommissioner, råd og nævn	11	11	1,03
<i>Administrativ organisation</i>			
6.45.50 Administrationsbygninger	216	80	0,37
6.45.51 Sekretariat og forvaltninger	4.006	691	0,17
6.45.53 Administration vedrørende jobcentre og pilotjobcentre	298	190	0,64
6.45.54 Administration vedrørende naturbeskyttelse	13	29	2,18
6.45.55 Administration vedrørende miljøbeskyttelse	35	59	1,67
<i>Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter</i>			
6.48.60 Diverse indtægter/udgifter efter forskellige love	4	13	3,41
6.48.61 Vækstfora	0	2	9,90
6.48.62 Turisme	55	81	1,47
6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer	0	1	9,90
6.48.66 Innovation og ny teknologi	3	11	3,16
6.48.67 Erhvervsservice og iværksætteri	41	48	1,17
6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder	3	9	2,85
<i>Lønpuljer mv.</i>			
6.52.70 Lønpuljer	20	87	4,29

Udgifter til administration, kr. pr. indbygger	Gennemsnit 98 kommuner	Standard- afvigelse	Variations- koefficient*
6.52.72 Tjenestemandspension	390	341	0,88
Korrektion for "husleje" pga. "Sælg og lej tilbage"	-2	12	5,36
I alt kr. pr. indbygger	5.288	869	0,16
I alt ekskl. lønpuljer og tjenestemandspension	4.878	863	0,18

*Variationskoefficienten er opgjort numerisk.

Det fremgår af Tabel 6-1, at langt størstedelen af de samlede udgifter til administration vedrører sekretariat og forvaltninger. Driftsudgifter og løn til de ansatte på rådhuset udgør således 4.006 kr. af de samlede udgifter på 4.878 kr. pr. indbygger. Hertil kommer ca. 350 kr. pr. indbygger til opgaverne vedrørende jobcentre, natur- og miljøbeskyttelse, som kommunerne overtog det fulde ansvar for i forbindelse med kommunalreformen. I alt udgør udgifterne til det administrative personale 4.352 kr. pr. indbygger, svarende til 89 procent af de administrative udgifter. Hertil kommer en udgift på ca. 200 kr. til administrationsbygninger, 200 kr. til den politiske organisation og ca. 100 kr. til erhvervsudvikling og turisme mv.

I beregningen af de administrative udgifter korrigeres slutteligt for den driftsmæssige betydning af "Sælg-og-lej-tilbage", idet enkelte kommuner har solgt deres rådhus og/eller administrative bygninger og i stedet leaser bygningerne. Dette betyder, at der i disse kommuner er en administrativ driftsudgift til leasing og ejendomsskat, som ikke optræder i regnskabet hos de kommuner, der ejer deres rådhus. For at skabe sammenlignelighed er driftsudgifterne pga. "Sælg-og-lej-tilbage" derfor trukket ud af administrationsudgifterne for disse kommuner (jfr. det tekniske appendiks i bilag 1, bilagstabel 1.6.).

Af variationskoefficienterne fremgår det, at der er store variationer i kommunernes udgifter til erhvervsudvikling og turisme mv. samt til de nye opgaver vedrørende natur- og miljøbeskyttelse¹¹, mens der omvendt er mest tværkommunal konstans og mindst variation i udgifterne til sekretariat og forvaltninger. Det fremgår også, at variationen i udgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmer er fire gange større end variationen i udgifter til sekretariat og forvaltninger. Der er grund til særskilt at analysere udgifterne til kommunalbestyrelsesmedlemmer; dels pga. variationen i disse udgifter, men i særdeleshed fordi antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer blev reduceret i forbindelse med kommunalreformen, hvilket i sig selv har givet anledning til administrative rationaliseringer. Omvendt er det ikke givet, at variationerne i udgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmer slår igennem i forhold til de samlede administrative udgifter, da 89 procent af udgifterne som nævnt hidrører fra den administrative organisation.

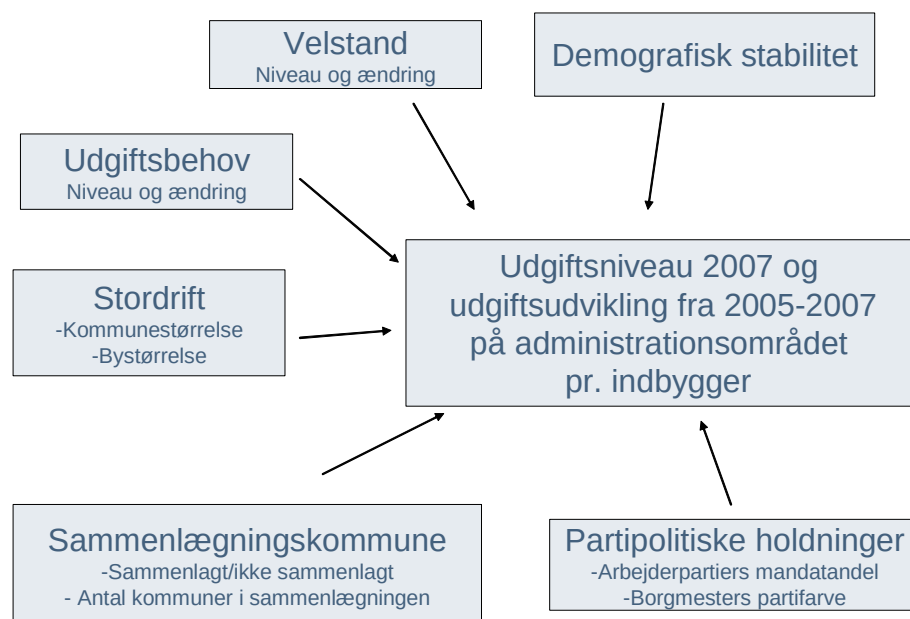
¹¹ En række kommuner bruger endnu ikke funktionerne vedr. natur- og miljøbeskyttelse, men registrerer disse udgifter på 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger

Strukturelle forklaringer på forskelle i udgiftsudviklingen på det administrative område fra 2005 til 2007 og udgiftsniveauet i 2007 vil derfor primært skulle relateres til den administrative organisation. Da udgifterne til en ”grundadministration” både omfatter udgifter til politisk valgte og administrative ledere og medarbejdere vil der dog ofte i praksis være et vist sammenfald mellem udgifter til politisk organisation og administrativ organisation i et givet år¹².

De teoretiske forventninger til, hvilke faktorer der kan forklare forskelle i udgiftsudviklingen på det administrative område fra 2005 til 2007 og udgiftsniveauet i 2007 er illustreret i den overordnede analysemodel i Figur 6-1 og diskuteres nedenfor med afsæt i teorien om stordriftsfordele og tidligere gennemførte undersøgelser af det administrative ressourceforbrug i de danske kommuner.

6.2 Analysemodel og teoretiske overvejelser

Figur 6-1. Overordnet analysemodel for administrationsområdet



Udgiftsbehov

Kommunernes administrative udgifter forventes at være påvirket af de samlede udgiftsbehov og af størrelsen af forskellige samfundsgrupper, der i særlig grad trækker på kommunens sociale og arbejdsmarkedsmæssige ydelser, idet disse ydelser trækker meget på det administrative personale. Her testes en række paparyvariable for behov for sociale og arbejdsmarkedsrelaterede ydelser, der i

¹² I 2007-regnskaberne var korrelationen mellem udgifter til politisk organisation og udgifter til administrativ organisation pr. indbygger 0,50.

tidligere teoretiske overvejelser og undersøgelser har haft betydning for de administrative udgifter. Det drejer sig f.eks. om arbejdsløshed og andel børn af enlige forsørgere (Blom-Hansen & Larsen 2005: 19, Houlberg 2000: 40, Indenrigsministeriet 1998: 214, Indenrigsministeriet 2000: 66), men også andel sygedagpengemodtagere, førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere, børn anbragt uden for eget hjem og handicappede.

Velstand

Det er forventningen, at kommunernes velstand vil påvirke kommunerne på den måde, at en trængt økonomi alt andet lige vil lægge et pres på de administrative udgifter, mens omvendt en højere grad af ressourcerigelighed vil kunne danne basis for et højere administrativt ressourceforbrug. Et velstandsmål har således haft signifikant betydning for de administrative udgifter i flere af de tidligere danske undersøgelser (Blom-Hansen & Larsen 2005: 19, Houlberg 2000: 40, Indenrigsministerier 2000: 66).

Tilsvarende forventes en reduktion i velstanden fra 2005-2007 at føre til en reduktion af de administrative udgifter i samme periode. Kommunens velstand måles dels i form af ressourcegrundlaget, der er et samlet mål for beskatningsgrundlag, udligning og generelle tilskud, øvrige skatter samt nettorenter og -afdrag, dels i form af et "ressourcepres", hvor ressourcegrundlaget sættes i forhold til kommunens samlede udgiftsbehov. Jo mere presset kommunen er, jo lavere forventes de administrative udgifter at være.

Demografi

Manglende tilpasning til en ændret demografi kan være en forklaring på, hvorfor en kommune har et højt eller lavt udgiftsniveau. Et faldende befolkningstal vil således føre til stigende udgifter pr. indbygger, hvis der ikke sker en tilpasning af budgettet. Da administrationsudgifterne normeres med indbyggertallet, er det dog begrænset, hvor meget dette kan nå at ændre sig i løbet af en toårig periode, og effekten fra denne forklaringsfaktor forventes at være beskednen.

Partipolitiske holdninger

Teoretisk er der basis for at forvente, at politikere med socialdemokratisk eller socialistisk baggrund har større præferencer for velfærdsydelser og offentlige udgifter i almindelighed end politikere med borgerlig baggrund (Blais 1996, Mouritzen 1991), men der er ikke teoretisk baggrund for at forvente nogle særlige venstrefløjspræferencer for lige netop *administrationsudgifter*. Det er således kendetegnende, at ingen af de tidligere danske undersøgelser af administrationsudgifter har fundet en effekt af partipolitik. Når variabelen inddrages i analysen, er det derfor ikke med de store effektforventninger, men mere med henblik på at teste, om netop omvæltningerne i forbindelse med kommunalreformen har aktiveret nogle særlige partipolitiske præferencer, der indirekte har haft betydning for de administrative udgifter. Den forventede retning er dog ikke entydig. Det

kan f.eks. tænkes, at præferencerne for velfærdsydelser har ført til mere restriktive administrative udgifter i kommuner med mange arbejderpartimandater eller venstrefløjsborgmester. Men det kan omvendt også tænkes, at generelle udgiftspræferencer har ført til højere udgifter også på administrationsområdet.

Stordrift

Diskussionen af stordriftsfordele inden for den økonomiske teori knytter sig ofte til produktionsteorier i den private sektor (Boyne 1995: 214f), og mere specifikt til den enkelte virksomheds omkostningsfunktion. I teorien er der stordriftsfordele at indhøste, så længe de marginale omkostninger pr. produceret enhed er mindre end de gennemsnitlige omkostninger (Houlberg 1995: 66f). I den kommunale virksomhed er det ikke muligt at estimere en produktionsfunktion, men overføres logikken fra den økonomiske teori, er det i den kommunale sektor mest sandsynligt at finde stordriftsfordele på de tekniske områder og på administrationsområdet (Houlberg 2000: 11). På de kommunale velfærdsområder er det mest sandsynligt at finde stordriftsfordele på folkeskoleområdet, da klassekvotienterne i folkeskolen kan variere betydeligt mere end personalenormeringerne på børnepasnings- og ældre- og handicapområdet. Hvis størrelsen på klasseværelset tillader det, er der ingen kapacitetsmæssig hindring for, at en lærer, der underviser ti elever på en lille skole, ved en skolesammenlægning ville kunne undervise 20 elever på samme tid. En pædagog i en stor børnehave vil ikke tilsvarende kunne passe dobbelt så mange børn som en pædagog i en lille børnehave. I indeværende analyse er det dog ikke de kommunale serviceområder, der er i fokus, men derimod administrationsområdet; et område hvor der teoretisk er potentielle stordriftsfordele, både før og efter kommunalreformen.

Der skelnes i teorien mellem stordriftsfordele på tre niveauer: de produktions-specifikke, de virksomhedsspecifikke og de koncernspecifikke stordriftsfordele (Scherer & Ross 1990: kap.4, Indenrigsministeriet 2000).

De *produktionsspecifikke* stordriftsfordele knytter sig til masseproduktionen af den samme vare/serviceydelse. Begrebet ”learning by doing” er et nøglebegreb i denne sammenhæng, idet specifikke kompetencer udnyttes til at udføre den samme opgave igen og igen, hvorved effektiviteten øges (Scherer & Ross 1990: 82). For eksempel vil den enkelte uddannede sagsbehandler med særlig indsigt i sygedagpenge eller udsatte børn kunne behandle flere sager af samme type og dermed udnytte sine kompetencer mere optimalt både fagligt og økonomisk.

De *virksomhedsspecifikke* stordriftsfordele relaterer sig i den kommunale verden til institutionens størrelse, til den serviceproducerende enhed. Et klassisk eksempel på en kommunal enhed, hvor man kan opnå virksomhedsspecifikke stordriftsfordele, er skoleområdet. Så længe, der er mere plads på skolen, vil omkostningerne ved at tilføje endnu en elev være lavere end gennemsnitsomkostningerne, og der vil derfor være stordriftsfordele (Boyne 1995: 220). For de ad-

ministrative omkostningers vedkommende vil der potentielt også være stor-driftsfordele på det decentrale niveau, idet de administrative udgifter pr. elev i skolen, pr. barn i dagtilbuddet og pr. ældre på plejecentret må forventes at være lavere i store institutioner end i små. Disse indgår dog ikke i indeværende undersøgelse, da alene udgifter i den centrale kommunale administration er omfattet. Ser vi på den kommunale serviceproduktion, er det som udgangspunkt ikke størrelsen på kommunen, der er afgørende for at kunne indhøste potentielle stor-driftsfordele. Det er størrelsen på den enkelte skole, børnehave, plejehjem mv. Kun i den udstrækning, store kommuner har større institutioner end små kommuner, vil de virksomhedsspecifikke stordriftsfordele kunne manifestere sig på kommunalt niveau (Blom-Hansen 2004b: 261), dvs. på koncernniveau.

Koncernspecifikke stordriftsfordele relaterer sig til det kommunale niveau og kommunens samlede produktion og er dermed det naturlige fokus for denne undersøgelse af de centrale kommunale udgifter til ledelse, styring og administration. Hver kommune har således behov for en vis grundadministration (Houlberg 2000, Indenrigsministeriet 2000) i form af en borgmester, en kommunaldirektør og et minimum af administrativt personale; og større kommuner har flere indbyggere end små kommuner til at sprede disse omkostninger ud på, hvorfor man kan opnå stordriftsfordele (Indenrigsministeriet 2000: 13f). Det er dog ikke givet, at stordriftsfordele vil forsætte op til de allerstørste kommuner, men at der i stedet er tale om en U-formet sammenhæng. Store kommuner kan f.eks. opleve bureaukratiske stordriftsulemper, fordi kommunikationsvejene bliver længere og evt. mindre klare, og ledelsen får sværere ved at overskue organisationen og tage optimale beslutninger (Indenrigsministeriet 2000: 14). Boyne benytter begrebet 'bureaucratic congestion' om sådanne ulemper (Boyne 1995: 215). Analyser af de administrative stordriftsfordele før kommunalreformen pegede netop på en U-formet sammenhæng, hvor den optimale kommune-størrelse var henholdsvis 30.000-50.000 indbyggere (Houlberg 2000) og 18.000-25.000 indbyggere (Indenrigsministeriet 2000). Houlberg kom i en teoretisk beregning frem til, at der kunne spares 6 % af administrationsomkostningerne ved at sammenlægge kommunerne, så de havde mellem 30.000 og 50.000 indbyggere (Houlberg & Møller 2001: 154), mens Indenrigsministeriet (2000) i deres analyse kom frem til, at der ville kunne spares 10 % af administrationsomkostningerne, hvis kommunerne blev slået sammen, så de mindste kommuner fik mellem 18.000 og 25.000 indbyggere. Blom-Hansen og Larsen (2005) har siden lavet en analyse på grundlag af stillingsbaserede data i stedet for regnskabsdata, og finder, når det decentrale administrative personaleforbrug også inddrages, at det administrative ressourceforbrug stiger med stigende kommune-størrelse, og at de store kommuner er de mindst effektive (Blom-Hansen og Larsen 2005: 22). Som tidligere nævnt er Blom-Hansen & Larsens metode heller ikke optimal (jf. side 87), og da Strukturkommissionen (2004) baserede sine konklusioner på de udgiftsmodelbaserede analyser af Houlberg og Indenrigsmini-

nisteriet, er det i indeværende analyse den udgiftsbaserede metode, der danner grundlag for analysen af det administrative ressourceforbrug og udviklingen heri i forbindelse med kommunalreformen – med denne tilgangs metodiske forbehold (jf. side 87).

En særlig problematik med hensyn til kommunale stordriftsfordele er, om stordriftsfordelene knytter sig til kommunestørrelsen eller bystørrelsen/urbaniseringsgraden. Distinktionen er f.eks. relevant på skoleområdet, hvor en kommunes muligheder for at have store – i teorien omkostningseffektive – skoler og operere med en økonomisk optimal skolestruktur i lige så høj grad afhænger af, hvor tæt borgerne bor sammen, som af, hvor mange indbyggere der er i kommunen (Blom-Hansen 2004b, Houlberg 2000). Men distinktionen er også relevant på administrationsområdet, idet de administrative enheder kan være mere eller mindre koncentrerede i kommunen, ikke mindst her efter kommunalreformen. I forbindelse med kommunalreformen er mange kommuner blevet slået sammen og har ikke bare fået større indbyggertal, men også større areal – og har arvet en række rådhus og administrative betjeningssteder fra de gamle kommuner. Spredt bosætning vil i sig selv øge det politisk oplevede behov for flere administrative betjeningssteder, ligesom mange kommuner indtil videre i praksis har valgt at bruge de fleste af de gamle rådhus som administrationsbygninger og/eller borgerservicecentre. Dette gør det alt andet lige sværere at indhøste de potentielle administrative rationaliseringsgevinster i forbindelse med kommunalreformen. Det forventes med andre ord, at indhøstningen af administrative stordriftsfordele i forbindelse med kommunalreformen vil være størst i de mest urbaniserede kommuner og vanskeligst i kommuner med spredt bosætning og kommuner, hvor mange kommuner er lagt sammen.

Sammenlægningskommuner

Hvis der er gevinster eller ulemper knyttet til selve sammenlægningen af kommuner, vil disse forventes at komme til udtryk i de sammenlagte kommuner, men ikke i de fortsættende kommuner. En sammenlægning er i teorien en ideel basis for at realisere administrative stordriftsfordele, idet der ikke bare i den nye store kommune bliver brug for færre topledere og chefer, men i teorien også behov for f.eks. færre pladsanvisere, sagsbehandlere og visitatorer.

De sammenlagte kommuner forventes at have fået en umiddelbar rationaliseringsgevinst for den politiske organisation på grund af reduktionen i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Forventningerne til forskellen mellem sammenlagte og fortsættende kommuner for den administrative organisation og de samlede administrative udgifter er derimod dobbeltrettede. På den ene side er de sammenlagte kommuner blevet større og har dermed potentielt kunnet indhøste stordriftsfordele samt endvidere fået mulighed for en højere grad af professionalisme og dermed på papiret større kompetencer også med hensyn til styring og

rationalisering af de administrative udgifter. På den anden side har de sammenlagte kommuner været igennem en politisk og administrativt krævende harmoniserings- og sammenlægningsproces, der ikke bare har beslaglagt ressourcer, men også i sig selv har givet anledning til øgede administrative udgifter og gjort det vanskeligere at sikre en overordnet styring. Harmoniseringen af serviceniveauer kan have beslaglagt politiske og administrative ressourcer både før og efter sammenlægningen og levnet mindre tid end i de fortsættende kommuner til at kvalificere budgetlægningen af nye opgaver og arbejde målrettet med indhøstning af administrative stordriftsfordele. Omvendt har administrative rationaliseringsgevinster stået centralt på den kommunalpolitiske dagsorden, og kommunerne har i en undersøgelse af KREVI i 2007 givet udtryk for forventning om at kunne høste administrative effektiviseringsgevinster på op imod 900 mio. kr. i 2007 (KREVI, 2007). Samme undersøgelse viser, at de sammenlagte kommuner i gennemsnit forventer at spare 4,4 procent af de administrative udgifter i 2007, mens de fortsættende kommuner i 2007 tilsvarende forventer at rationalisere med 1,7 procent (KREVI 2007: 10-11). De sammenlagte kommuner har således i overensstemmelse med et af rationalerne i kommunalreformen haft ambitioner om at høste betydeligt større gevinster end de fortsættende kommuner allerede i 2007. Om de har gjort det, er naturligvis en anden sag.

Der er indtil videre gennemført to mindre undersøgelser af udviklingen i det administrative ressourceforbrug i forbindelse med kommunalreformen. Houlberg (2008) har summarisk undersøgt udviklingen i de administrative udgifter fra regnskab 2005 til budget 2008 og finder, at driftsmæssige, politiske, symbolske og personalepolitiske hensyn har gjort det vanskeligt at udnytte det "window of opportunity", som kommunalreformen åbnede (Houlberg 2008: 8-9). Analysen peger således på, at de sammenlagte kommuner ikke adskiller sig fra de fortsættende kommuner med hensyn til udviklingen i de administrative udgifter. Deloitte (2008) har undersøgt udviklingen i antallet af administrative medarbejdere og ledere i perioden 2006 til 2008 og finder indikationer på, at kommunalreform og kommunesammenlægninger har haft en forøgende effekt på administrationens omfang, uden at kommunerne generelt har realiseret gevinster af sammenlægningerne (Deloitte 2008:1). Det konkluderes dog også, at det endnu er for tidligt at vurdere den samlede effekt på udviklingen i antallet af administrative medarbejdere og ledere, idet resultater fra Bornholms Regionskommune viser, at der gik nogle år, før effektiviseringerne på Bornholm slog igennem (Deloitte 2008: 3).

Disse to analyser følges op nedenfor som en første pejling på, om kommunerne har påbegyndt indhøstningen af administrative stordriftsfordele, og hvilken betydning kommunalreformen har haft for de strukturelle vilkårs påvirkning af det administrative udgiftsniveau.

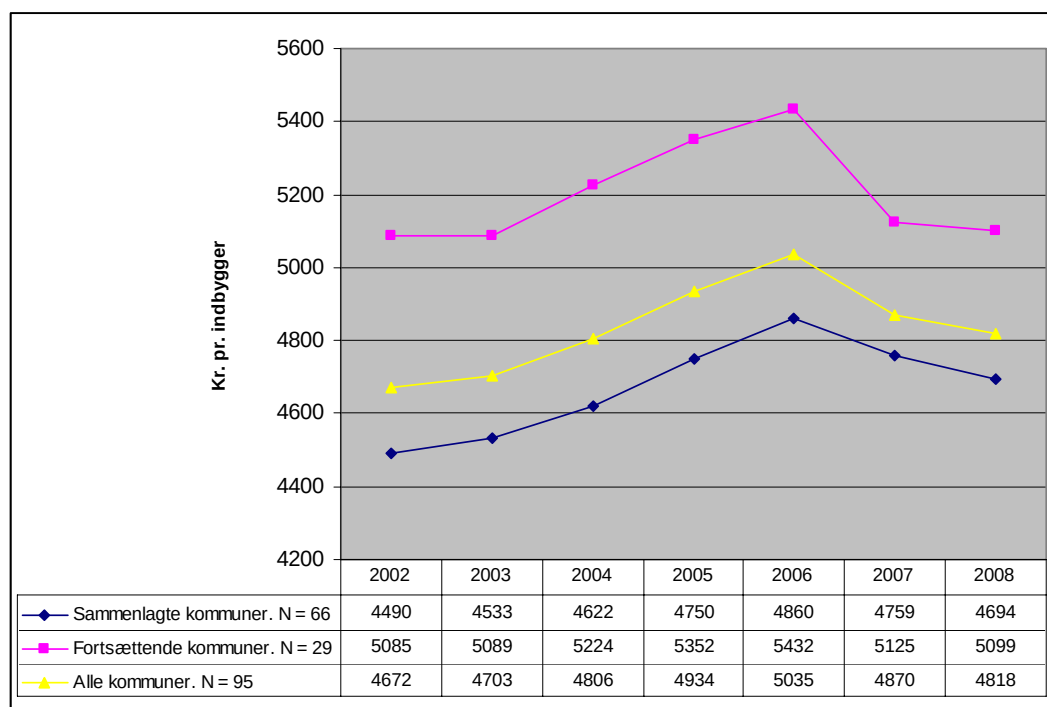
6.3 **Udviklingen i administrative udgifter 2002-2008**

De kommunale administrationer er ikke gået ram forbi i de seneste års reformer, og mange kommunalt ansatte oplever, at de kontinuerligt er i en proces med omorganisering og tilpasninger til nye administrative krav, opgaver og betingelser. Ud over kommunalreformen med dertilhørende udlignings- og finansieringsreform har eksempelvis anbringelsesreform, omkostningsreform og stigende krav om dokumentation og evaluering sat sit spor på de kommunale forvaltninger i de seneste år.

Kommunerne har overtaget en række opgaver fra amterne og staten i forbindelse med kommunalreformen, og en simpel sammenligning af udgifterne i 2006 og 2007 giver derfor begrænset mening, da den for stort set alle kommuner i sagens natur vil vise, at der er tale om en stigning i de administrative udgifter. Tidligere gennemførte analyser af udviklingen i det administrative ressourceforbrug i forbindelse med kommunalreformen af Deloitte (2008) og Houlberg (2008) har ikke korigeret for den ændrede opgavebyrde.

Figur 6-2 viser udviklingen i de administrative udgifter pr. indbygger 2002-2008 aggregeret op på de nye kommuner. Figuren er korigeret for den udgiftsmæssige betydning af kommunalreformen og flytning af skatteopgaven til staten, men ikke for mindre opgaveændringer.

Figur 6-2: Administrationsudgifter pr. indbygger 2002-2008 (2007-priser)



Uvægtede gennemsnit. Oplysningerne for 2002-2006 er aggregeret op på de nye kommuner, og figuren viser gennemsnittet for de nye kommuner. N = 95 kommuner. Der er set bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, da disse tre kommuner også havde amtskommunale opgaver før 2007.

Der er korrigeret for kommunalreformens udgiftsmæssige betydning på hovedkonto 6 ved at udgifterne i 2002-2006 er omregnet til 2007-opgaveniveau. Ved korrektionen er benyttet den samme korrektionsfaktor for alle kommuner, baseret på den gennemsnitlige DUT-kompensation pr. indbygger på hovedkonto 6 for opgaveændringer i forbindelse med overtagelse af administrative opgaver fra amterne i 2007 og flytningen af skatteopgaven fra kommunerne til staten i 2005/2006. Der er ikke korrigeret for andre opgaveændringer. 2008 er budgettal.

For de 95 kommuner under ét er de administrative udgifter stigende fra 2002 til 2006. Over denne periode stiger udgifterne fra 4.672 kr. pr. indbygger til 5.035 kr. pr. indbygger, svarende til en stigning på 7,8 procent.

En betydelig forklaring på de stigende udgifter i 2006 er forberedelse af kommunalreformen, idet der i 2006 var udgifter til et politisk tokammersystem med både kommunalbestyrelse og sammenlægningsudvalg samt en lang række reformudgifter i form af administrative arbejdsgrupper, eksterne konsulenter og begyndende harmonisering af it, telefoni mv. Det er ikke muligt at beregne, hvor store de administrative udgifter i forbindelse med reformen har været, men der er næppe tvivl om, at udgifterne til sammenlægningsudvalg og administrativ forberedelse af reformen er en væsentlig del af forklaringen på, hvorfor udgifterne i 2006 er så høje.

Når de administrative udgifter falder fra 2006 til 2007 hænger dette blandt andet sammen med de ændrede konteringsregler for tjenestemandspensioner fra 2007,

der som nævnt indebærer at tjenestemandspensioner konteres samlet for hele kommunen på hovedkonto 6 og er holdt ude af analysen i 2007 og 2008 (jf. side 43). Figuren overvurderer dermed faldet i de administrative udgifter fra 2006 til 2007. Inkluderer tjenestemandspensionerne i de administrative udgifter i 2007 tegner der sig et billede af stigende administrationsudgifter fra 2006 til 2007 (jf. bilagsfigur 3.1 side 102.). Men heller ikke dette billede er præcist, da udgifterne i 2007 hermed omfatter tjenestemandspensioner til ikke-administrativt ansatte. Udgifter som ikke indgår i opgørelserne før 2007, og dermed bidrager til en overvurdering af stigningen i de administrative udgifter fra 2006 til 2007. De ændrede konteringsregler fra 2007 muliggør ikke, at det nøjagtige forløb fra 2006 til 2007 kan beregnes, men det vurderes at opgørelsen eksklusiv tjenestemandspensioner er mindre misvisende end opgørelsen inklusive tjenestemandspensioner og den, der giver det mest præcise billede af de administrative udgifter i 2007, idet tjenestemandspensionerne – udover at vedrøre hele kommunens virke - ikke kan betragtes som en aktuel administrativ udgift. Udgifterne til tjenestemandspensioner påhviler godt nok de nye kommuner, men er et produkt af ansættelses- og pensionspolitikken i de gamle kommuner.

Fra regnskab 2007 til budget 2008 viser Figur 6-2 faldende udgifter. En medvirkende forklaring er dog, at lønpuljer er holdt ude af beregningerne og at dette har forskellig effekt i regnskaber og budgetter, idet lønpuljer i budgettet typisk konteres samlet for hele kommunen på hovedkonto 6 og først i løbet af budgetåret fordeles ud på de enkelte driftsområder. En del af lønpuljerne vil i regnskabet være udmøntet og konteret som lønudgift for de administrativt ansatte på hovedkonto 6 og indgår derfor i udgifterne i 2000-2007 men ikke i de opgjorte udgifter i budget 2008. Et mere præcist billede af udviklingen fra 2007 til 2008 vil først kunne fås, når der foreligger regnskabstal for 2008.

På trods af databruddene mellem årene giver det god mening at sammenligne udviklingen for de sammenlagte og fortsættende kommuner, idet opgaveportefølje og konteringsregler er de samme for alle kommuner. De fortsættende kommuner har i alle årene haft højere administrative udgifter end de sammenlagte kommuner. Når de sammenlagte kommuner i 2007 har lavere udgifter end de fortsættende, er dette således ikke entydigt en effekt af kommunalreformen, men er snarere et udtryk for nogle strukturelle forskelle på sammenlagte og fortsættende kommuner, der også eksisterede før kommunalreformen. Fra 2002 til 2006 er forskellen mellem sammenlagte og fortsættende kommuner stort set konstant, på ca. 600 kr. pr. indbygger. De fortsættende kommuner havde ikke sammenlægningsudvalg men øgede de administrative udgifter lige så meget som sammenlægningskommunerne i reformforberedelsesåret 2006. Fra 2006 til 2007 er udgiftsreduktionen for de fortsættende kommuner større end for de sammenlagte kommuner. De fortsættende kommuner har dog større udgifter til tjenestemandspensioner end de sammenlagte (jf. bilag 3, bilagstabel 3.2) og ”favorise-

res” derfor af den ændrede kontering af tjenestemandspensioner fra 2006 til 2007. Samlet set ligger de fortsættende kommuners administrative udgifter ikke så meget over de sammenlagte kommuners efter kommunalreformen som før kommunalreformen. Men det forhold, at de fortsættende kommuner – der omfatter relativt mange små og relativt mange store kommuner – også efter kommunalreformen har større udgifter end de sammenlagte kommuner, antyder at kommunestørrelsen også efter kommunalreformen spiller en rolle for de administrative udgifters størrelse. Denne problemstilling vender vi tilbage til i afsnit 6.5.

Uanset om man ser på udviklingen inklusive eller eksklusive tjenestemandspensioner, er konklusionen, at de sammenlagte kommuner fra 2005 til 2007 ikke har reduceret de administrative udgifter mere end de fortsættende kommuner.

Sammenlægningskommunerne har i 2007 ikke som forventet af kommunerne selv formået at realisere *større* effektiviseringsgevinster end de fortsættende kommuner¹³. De sammenlagte kommuner udfordres af, at de fortsættende kommuner også har sat administrative effektiviseringer på dagsordenen og har endnu til gode at vise, at der eksisterer et særligt ”sammenlægningspotentiale” af administrative rationaliseringsgevinster.

Kigger man ud over det kommunale landskab, tegner der sig en række mulige forklaringer på, at de sammenlagte kommuner ikke i 2007 har kunnet realisere de administrative effektiviseringsgevinster, som de selv havde forventet:

1. Sammenlægningsomkostninger
2. Sammenlægningen og den valgte organisering bar præg af personalepolitiske og lokalpolitiske hensyn
3. Oprustning af nye administrative kompetencer
4. Smådriftsulemper for administrationen af de specialiserede opgaver på det sociale område
5. Strukturelle forhold knyttet til antallet af gamle rådhus og en mere spredt bosætning end i de fortsættende kommuner

For det første er det uomtvisteligt, at de sammenlagte kommuner i 2007 som i 2006 har haft ekstraordinære udgifter på grund af sammenlægningen, f.eks. i form af udgifter til flytninger, telefoni, it, overarbejde og omstilling af personale. Hvor store disse udgifter har været, er det ikke muligt at opgøre på det fore-

¹³ Som tidligere nævnt forventede de sammenlagte kommuner at effektivisere 4,4 % på administrationsområdet i 2007 mod 1,7 % i de fortsættende kommuner.

liggende datagrundlag¹⁴. Samtidig må det forventes, at de fulde udgiftsmæssige fordele ved øget digitalisering først viser sig på lidt længere sigt.

For det andet kan hensynet til medarbejderes tryghed og positive medvirken i sammenlægningsprocessen, sikker drift og politiske og symbolske hensyn i sammenlægningsprocessen have gjort det vanskeligt at udnytte det teoretiske ”window of opportunity”, som kommunalreformen åbnede (Houlberg 2008). Hensynet til sikker og stabil drift har krævet en stor og positiv indsats fra medarbejdere og loyalitet, arbejdsro og stabilitet er fornuftigvis blevet understøttet af jobgarantier og tryghedsordninger for medarbejderne. Dette har i kombination med symbolske politiske hensyn til de gamle kommuner bidraget til, at de fleste sammenlægningskommuner endte med at have direktioner af en størrelse svarende til antallet af kommuner i sammenlægningen. De sammenlagte kommer øgede også antallet af udvalg og forvaltninger signifikant mere end de fortsættende kommuner, når der er taget højde for de nye opgaver og det øgede udgiftsbehov som følge af det større indbyggertal (Bækgaard 2008). Samtidig blev en række tidligere chefer ansat i senior- og udviklingskonsulentstillinger, der ikke nødvendigvis bliver genbesat, når de pågældende skifter job eller går på pension. Mange kommuner har i 2008 således taget hul på at trimme organisationen samt reducere direktionens størrelse og antallet af chefer. Om dette har sat sig spor i udgifterne, ved vi først, når regnskaberne for 2008 bliver tilgængelige, men meget peger på, at naturlig afgang og jobskifte også vil være en drivkraft i de administrative effektiviseringer fremadrettet.

For det tredje er det muligt, at de administrative rationaliseringer i sammenlægningskommunerne indtil videre er blevet konverteret til øget professionalisering, styrkelse af de faglige miljøer og etablering af evaluerings- og udviklingsenheder, der senere vil kunne give anledning til effektivisering og/eller øget kvalitet (Kommunaldirektører citeret i Deloitte 2008). Dette er dog ikke bare sket i de sammenlagte kommuner, og forklaringen fordrer under alle omstændigheder, at det på længere sigt dokumenteres eller sandsynliggøres, at en sådan oprustning har ført til administrative effektiviseringer og/eller øget kvalitet.

For det fjerde er det muligt, at de nye kommuner er ramt af smådriftsulemper i forhold til administrationen af de tidligere amtslige opgaver, da hver kommune har færre institutioner for udsatte børn/unge, handicappede, stofmisbrugere mv. end hvert af de gamle amter havde. For både de sammenlagte og de fortsættende kommuner gælder derfor, at administrationen af de nye specialiserede opgaver kan være mere omkostningsfuld, end den var for amterne.

¹⁴ Det er undersøgt, om udgifter til Varekøb (hovedart 3) og Tjenesteydelser mv. (hovedart 4) i 2007 har udgjort en større andel af de samlede udgifter til Sekretariat og forvaltninger i de sammenlagte kommuner end i de fortsættende kommuner. Dette er ikke tilfældet.

For det femte er der en række potentielle strukturelle grunde til, at det er vanskeligt for de sammenlagte kommuner at indhøste de teoretiske stordriftsfordele ved den større kommunestørrelse; ikke mindst forhold knyttet til, at de nye kommuner også er blevet arealmæssigt større, og at sammenlægningerne ikke har betydet, at borgerne bor mere geografisk koncentreret end tidligere. Hverken økonomisk eller i forhold til den faglige bæredygtighed er det hensigtsmæssigt at have forvaltningerne spredt ud på mange lokaliteter (læs: de gamle rådhus). Men selv hvis kommunerne investerer i store centralrådhus, vil der være udgående administrative funktioner, der vil være mere omkostningsfulde i kommuner med spredt bosætning og vil gøre det vanskeligt at indhøste de administrative stordriftsfordele, som det forøgede indbyggertal isoleret set giver anledning til. Denne problemstilling vender vi tilbage til.

Herudover er det muligt, at der er en række samdriftsfordele ved en fælles administration af opgaver, der tidligere blev administreret både i amter og kommuner. En sådan reduktion af eventuel dobbeltadministration vil ikke bare komme til udtryk i de sammenlagte men også i de fortsættende kommuner.

Fokuserer vi på udviklingen fra 2005 til 2007, dvs. fra det sidste år, inden sammenlægningsudvalgene kom til og sammenlægningsprocessen for alvor tog fart, til det første år efter kommunalreformen, så er udgifterne for de fortsættende kommuner faldet med godt 200 kr. pr. indbygger (ekskl. tjenestemandspensio-ner), mens udgiften stort set er uændret i de sammenlagte kommuner. Men har sammenlægningskommunerne så ikke realiseret den økonomiske gevinst ved at have færre politikere?

6.4 Udviklingen på administrative hovedfunktioner 2005-2007

Tabel 6-2 viser udgiftsudviklingen på de administrative hovedfunktioner fra 2005 til 2007 uden korrektion for opgaveændringer, da det ikke er muligt at henhøre opgaveændringerne til de enkelte hovedfunktioner. Tabellen viser, at de sammenlagte kommuner *har* realiseret de økonomiske gevinster ved at have færre kommunalbestyrelsesmedlemmer, idet udgifterne til politisk organisation er reduceret med 107 kr. i gennemsnit. Med 3,5 mio. indbyggere i de sammenlagte kommuner svarer dette stort set til de 365 mio., der blev beregnet af regeringen i lovgrundlaget for kommunalreformen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005: 10). Omvendt er udgifterne til administrativ organisation øget fra 2005 til 2007, mens denne udgift er reduceret signifikant i de fortsættende kommuner.

Tabel 6-2: Administrative udgifter pr. indbygger på hovedfunktioner 2005 og 2007 fordelt på sammenlagte og fortsættende kommuner

	2005		2007		Ændring 2005 - 2007		
	Sammenlagte	Fortsættende	Sammenlagte	Fortsættende	Sammenlagte	Fortsættende	Signifikans
Politisk organisation	299	242	192	243	-107	1	***
Administrativ organisation	4.353	5.080	4.442	4.809	89	-271	***
Diverse udgifter og indtægter/erhvervsudvikling mv.	178	109	124	73	-54	-37	
Administrative udgifter i alt	4.830	5.432	4.759	5.125	-72	-307	*

Note. Uvægtede gennemsnit. N = 95. Der er ikke korrigeret for ændringer i opgavefordelingen. Der er under ”administrativ organisation” korrigeret for den driftsmæssige betydning af ”Sælg-og-lej-tilbage”.

p<0,1, ** p<0,05, *** p< 0,0

De samlede administrative udgifter er fra 2005 til 2007 reduceret med ca. 70 kr. pr. indbygger i de sammenlagte kommuner, men det er signifikant mindre end i de fortsættende kommuner.

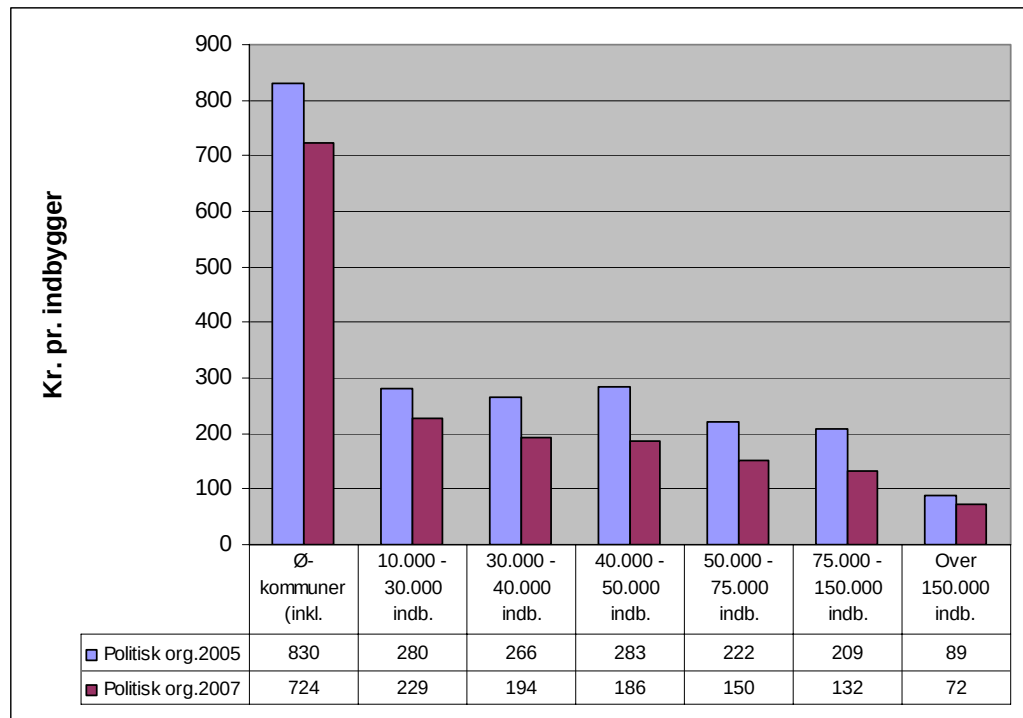
Vi ved, at de sammenlagte kommuner har andre strukturelle vilkår end de fortsættende kommuner (KREVI 2009: 93ff) f.eks. i form af større areal, mere spredt bosætning og større aldersbestemte udgiftsbehov. Spørgsmålet er derfor, hvordan de strukturelle forhold spiller ind på udgiftsudviklingen, og om de ovennævnte forskelle i højere grad skal tilskrives forskellige strukturelle vilkår, end om kommunen er fortsættende eller sammenlagt.

Det fremgår af Figur 6-3, at der for alle kommunestørrelser er sket en reduktion i udgifterne til politisk organisation fra 2005 til 2007. Det fremgår også, at der er markant højere udgifter til politisk organisation i de små ø-kommuner, og at udgifterne til politisk organisation er faldende fra de mindste op til de største kommuner.

Tilsvarende viser Figur 6-4, at der for de fleste kommunestørrelser er sket en mindre reduktion i udgifterne til administrativ organisation fra 2005 til 2007 – men ikke i de små ø-kommuner og i gruppen af kommuner med 40.000-50.000 indbyggere, hvor der er mange sammenlagte kommuner. De små ø-kommuner har også markant højere udgifter til administrativ organisation og er altså under-

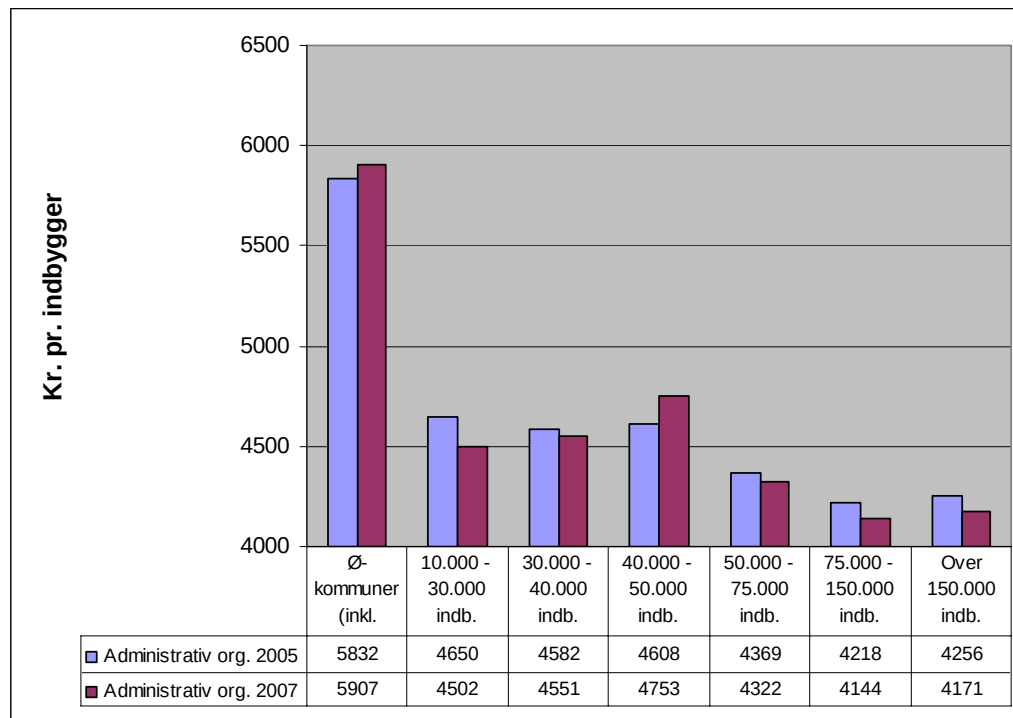
lagt betydelige administrative smådriftsulemper. Figuren antyder desuden, at udgifterne til administrativ organisation er faldende op til de største kommuner.

Figur 6-3: Udgifter til politisk organisation 2005 og 2007 efter kommunistørrelse



Note: Uvægtede gennemsnit. N = 95 kommuner. Der er set bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, da disse tre kommuner også havde amtskommunale opgaver i 2005. Der er ikke korrejeret for ændringer i opgavefordelingen.

Figur 6-4: Udgifter til administrativ organisation 2005 og 2007 efter kommunestørrelse



Note. Uvægtede gennemsnit. N = 95 kommuner. Der er set bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, da disse tre kommuner også havde amtskommunale opgaver før 2007. Der er ikke korrejeret for ændringer i opgavefordelingen. Der er korrejeret for den driftsmæssige betydning af "Sælg-og-lej-tilbage".

6.5 Regressionsanalyse af udviklingen i det administrative udgiftsniveau 2005-2007

Når der er korrejeret for opgaveændringer i forbindelse med kommunalreformen og overflytningen af skatteopgaven til staten, har kommunerne gennemsnitligt reduceret de administrative udgifter med ca. 60 kr. pr. indbygger fra 2005 til 2007 (jf. Figur 6-2 side 53). Der er dog store variationer mellem kommunerne, der til dels kan tilskrives forskelle i strukturelle betingelser.

Tabel 6-3 viser resultatet af en regressionsanalyse, der samlet kan forklare 22,7 procent af variationerne mellem kommunerne. Analysen er gennemført på grundlag af den tidligere præsenterede analysemodel i Figur 6-1 (side 46).

Tabel 6-3: Regressionsanalyse af udviklingen i udgifterne til administration pr. indbygger fra 2005 til 2007 (OLS-regression).

	Ustandardiserede regressionskoefficienter	Standardiserede betakoefficienter	Signifikans
Konstant	-452,1		0,00
Gennemsnitlig rejsetid til 2.000 medborgere	167,9	0,50	0,00
Vækst i andel børn af enlige forsørgere	125,9	0,16	0,09
Adj. R ²	22,7		
N	94		

Note: København, Frederiksberg og Bornholm udeladt, da disse ikke kan sammenlignes fra 2005 til 2007 på grund af deres særlige status før kommunalreformen. Endvidere er Ærø outlier. Udgifterne i 2005 er korrigeret for opgaveændringer i forbindelse med kommunalreformen og flytning af skatteopgaven til staten (jf. note til Figur 6-2).

Kun to faktorer bidrager signifikant til at forklare udviklingen i administrative udgifter fra 2005 til 2007, nemlig rejsetid og vækst i andel børn af enlige forsørgere.

Andel børn af enlige forsørgere fortolkes som en paraplyvariabel for behovet for sociale ydelser og viser, at det i overensstemmelse med teorien er vanskeligere at reducere udgifterne, hvis der samtidig er et stigende administrativt udgiftsbehov.

Samtidig har kommuner med en høj rejsetid haft vanskeligere ved at realisere administrative effektiviseringer. Kommuner med spredt bosætning står således over for en særlig strukturel udfordring med hensyn til administrative rationaliseringer, idet den spredte bosætning for det *første* øger behovet for administrative betjeningssteder og i en reformsituation vanskeliggør nedlæggelsen af betjeningssteder. Dette gælder ikke mindst i sammenlægningskommunerne, hvor man typisk har arvet en række rådhus fra de gamle kommuner og mange steder har valgt at bruge disse som borgerservicecentre og/eller som administrativ domicil. Borgerne kan have et legitimt krav på, at der ikke er for langt til den nærmeste borgerservice, men ud fra et fagligt og økonomisk synspunkt er det uhensigtsmæssigt med det administrative personale spredt på flere forskellige lokaliteter. For det *andet* betyder en spredt bosætning af borgerne, at de administrative ansatte kommer til at bruge mere tid på transport, uanset om der kun er ét stort rådhus i kommunen. Dette gælder både administrative medarbejders samarbejde med og besøg på institutioner, skoler mv. og de administrative medarbejdere, der i kraft af deres funktion tager ud til borgerne eller de lokaliteter, der skal besøges. Det gælder f.eks. visitatorer i hjemmeplejen, sagsbehandlere i

børne- og ungesager og miljøteknikere. Hvis administrationen samtidig er spredt over flere rådhus, kommer der yderligere transporttid i forbindelse med koordinerende aktiviteter, møder osv.

Det er ikke muligt i det kommunale budget- og regnskabssystem at se hvor stor en del af de administrative udgifter, der går til kørselspenge og tid brugt på transport. Men der er næppe tvivl om, at denne omkostning er steget betydeligt efter kommunalreformen, og at en væsentlig del af stordriftsfordelene indtil videre er gået op i tid og dieselos på vejene.

Når der er taget højde for rejsetid og vækst i andel børn af enlige forsørgere, spiller hverken kommunestørrelse eller sammenlægningsstatus nogen signifikant rolle for udviklingen i de administrative udgifter. Store kommuner har altså hverken været bedre eller dårligere til at realisere stordriftspotentialer i 2007. Sammenlagte kommuner har ikke som i den bivariate analyse (jf. Figur 6-3 side 53) reduceret de administrative udgifter mindre end de fortsættende kommuner. Men de sammenlagte kommuner har omvendt heller ikke indtil videre realiseret større administrative rationaliseringsgevinster end de fortsættende kommuner.

Rejsetid og vækst i andel børn af enlige forsørgere kan tilsammen forklare 22,7 procent af forskellene i udgiftsudviklingen på administrationsområdet. Omvendt er der 77 procent af forskellene, der skyldes andre mere lokalt betingede forhold af strukturel og kulturel karakter. Det kan f.eks. være, at der i en kommune har været en særlig stor vækst i antallet af sygedagpengemodtagere, førtidspensionister, ikke-forsikrede arbejdsløse eller børn/ungesager. Der kan have været en særligt udgiftskrævende politisk ramme for sammenlægningsprocessen med mange hensyn til gamle kommuner og politisk-administrative konstellationer, eller der kan omvendt have været en stærkt forankret politisk og administrativ målsætning om at høste stordriftsfordele.

De konkrete lokale forhold kender vi ikke. Men ambitionerne med hensyn til at høste effektiviseringsgevinster på administrationsområdet i årene 2007-2010 har KREVI kortlagt i en spørgeskemaundersøgelse i 2007 (KREVI 2007). Data fra de 47 kommuner, der har svaret på deres forventninger til effektiviseringsgevinster i 2007, er stillet til rådighed af KREVI og er inddraget som forklarende variabel i en supplerende regressionsanalyse. Som det fremgår af Tabel 6-4, har de af kommunerne forventede effektiviseringsgevinster signifikant betydning for den realiserede administrative besparelse fra 2005 til 2007.

Tabel 6-4: Regressionsanalyse af udviklingen i udgifterne til administration pr. indbygger fra 2005 til 2007 (OLS-regression), inkl. data fra KREVI-survey om forventede besparelser.

	Ustandardiserede regressionskoefficienter	Standardiserede betakoefficienter	Signifikans
Konstant	-45		0,729
Gennemsnitlig rejsetid til 2000 medborgere	113,8	0,44	0,001
Forventet besparelse på administration i 2007 i forhold til 2006 (i procent)	-55,4	-0,33	0,014
Adj. R ²	25,7		
N	47		

Note: København, Frederiksberg og Bornholm udeladt, da disse ikke kan sammenlignes fra 2005 til 2007 på grund af deres særlige status før kommunalreformen. N er kun 47, da ikke alle kommuner har besvaret KREVI's spørgeskema.

KREVI's undersøgelse er foretaget i maj 2007, og besvarelsene afspejler derfor ikke bare effektiviseringsambitionerne, men også til dels en viden om rationaliseringstiltag der allerede er iværksat. Det kan f.eks. være, at der allerede er indgået nye og billigere kontrakter om telefoni og varekøb, og der kan være lavet administrative omorganiseringer, ligesom den "automatiske" besparelse ved færre kommunalbestyrelsesmedlemmer er kendt. Men året er ikke gået i maj måned, og besparelserne er ikke realiseret, før året er omme, så realiseringen af de forventede besparelser kræver politisk og administrativ fokus og vilje hele året. Det må derfor konkluderes, at det er de kommuner, der formulerer en ambitiøs målsætning om effektiviseringer og forfølger den, der i størst udstrækning formår at realisere en effektiviseringsgevinst. En kommune, der forventede 1 procent gevinst i 2007 i forhold til 2006, har fra 2005 til 2007 reduceret administrationsudgifterne med 55 kr. mere pr. indbygger end den kommune, der ikke forventede at realisere gevinster, mens en kommune der forventede en gevinst på 5 procent, har reduceret administrationsudgifterne med 275 kr. pr. indbygger. Jo større effektiviseringsambition, jo større realiseret effektiviseringsgevinst.

Fortsat forklares kun 26 procent af variationen mellem de 47 kommuner, og størstedelen af udviklingen fra 2005 til 2007 skyldes dermed andet end rejsetiden og forventningerne med hensyn til effektiviseringsgevinster.

De supplerende analysemodeller (jf. bilag 3) med grupperede befolkningstal, kombineret indbyggertal og sammenlægning, kombineret indbyggertal og urbaniseringsgrad samt heterogenitet i sammenlagte kommuner bidrager ikke med yderligere viden.

Det må derfor konkluderes, at der indtil videre ikke er signifikant forskel på de administrative rationaliseringer i sammenlagte og fortsættende kommuner, ligesom det må konkluderes, at kommunestørrelsen ingen betydning har for, om der fra 2005 til 2007 er blevet realiseret administrative besparelser.

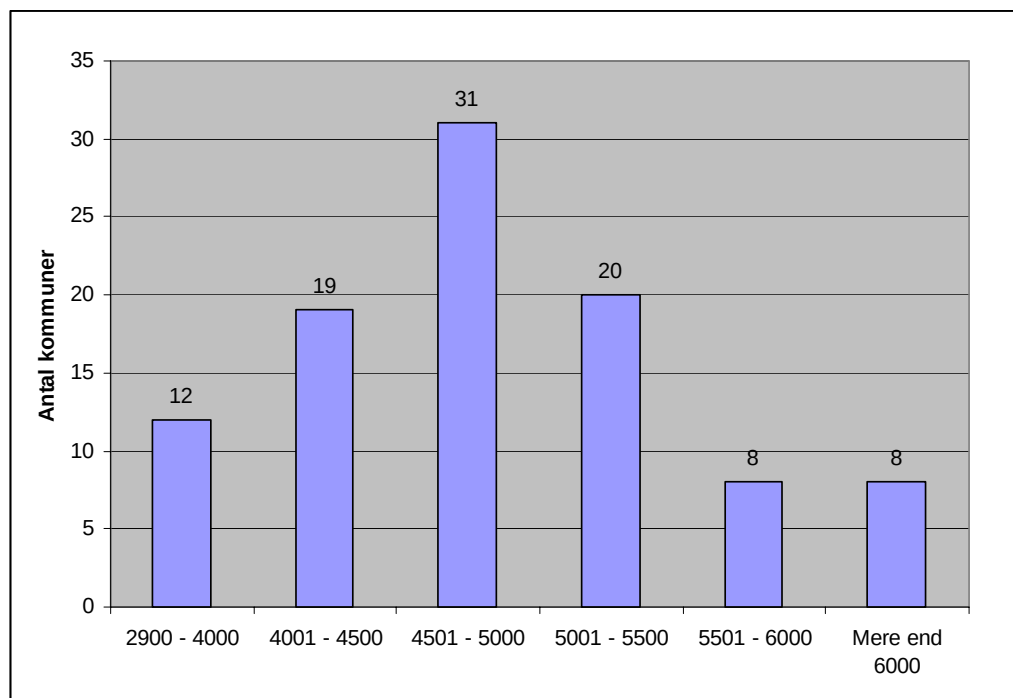
De store kommuner har således ikke realiseret større effektiviseringsgevinster end de små, og de små ø-kommuner har ikke *øget* deres administrative udgifter mere end andre kommuner i forbindelse med kommunalreformen. En helt anden ting er, at de små ø-kommuner – før som efter kommunalreformen – har betydelige smådriftsulemper.

6.6 Regressionsanalyse af det administrative udgiftsniveau i 2007

De 98 nye kommuner brugte i 2007 i gennemsnit 4.878 kr. pr. indbygger på administration. Udgifterne varierer imidlertid fra 2.900 kr. pr. indbygger til 8.400 kr. pr. indbygger, altså en forskel på 5.500 kr. pr. indbygger fra det laveste til det højeste udgiftsniveau.

I Figur 6-5 vises kommunernes fordeling på administrationsudgifter pr. indbygger i 2007. Flest kommuner har administrationsudgifter på 4.500-5.000 kr. pr. indbygger, men 12 kommuner har udgifter under 4.000 kr. og otte kommuner har udgifter over 6.000 kr..

Figur 6-5: Kommunernes fordeling efter administrationsudgifter pr. indbygger i 2007



N = 98 kommuner

Tabel 6-5 viser, at der på en række af de administrative konti er signifikante forskelle mellem sammenlagte og fortsættende kommuner. De fortsættende kommuner har større udgifter til sekretariat og forvaltninger, administrationsbygninger og tjenestemandspensioner og har samlet set administrationsudgifter ekskl. lønpuljer og tjenestemandspensioner på 5124 kroner pr. indbygger mod 4759 kroner i de sammenlagte kommuner.

Tabel 6-5: Administrationsudgifter pr. indbygger regnskab 2007, fordelt på sammenlagte og fortsættende kommuner

	Gennemsnit sammenlagte kommuner	Gennemsnit fortsættende kommuner	Gennemsnit 98 kommuner	Signi- fikans
<i>Politisk organisation</i>				
6.42.40 Fælles formål (politisk org.)	8	13	9	
6.42.41 Kommunalbestyrelses- medlemmer	177	200	185	
6.42.42 Kommissioner, råd og nævn	8	18	11	***
<i>Administrativ organisation</i>				
6.45.50 Administrationsbygninger	205	241	216	**
6.45.51 Sekretariat og forvaltninger	3.889	4.247	4.006	**
6.45.53 Administration vedrørende jobcentre og pilotjobcentre	301	291	298	
6.45.54 Adm. vedr. naturbeskyttelse	14	12	13	
6.45.55 Adm. vedr. miljøbeskyttelse	37	31	35	
<i>Erhvervsudv., turisme og landdistrikter</i>				
6.48.60 Diverse indtægter/udgifter efter forskellige love	6	-1	4	***
6.48.61 Vækstfora	0	1	0	
6.48.62 Turisme	52	61	55	
6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer	0	0	0	
6.48.66 Innovation og ny teknologi	5	1	3	*
6.48.67 Erhvervsservice og iværksætter	56	9	41	***
6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder	5	0	3	**
<i>Lønpuljer mv.</i>				
6.52.70 Lønpuljer	21	19	20	
6.52.72 Tjenestemandspension	299	576	390	***
Korrektion for "husleje" pga. "Sælg og lej tilbage"	-3	0	-2	

	Gennemsnit sammenlagte kommuner	Gennemsnit fortsættende kommuner	Gennemsnit 98 kommuner	Signi- fikans
I alt kr. pr. indbygger	5079	5720	5.288	***
I alt ekskl. lønpuljer og tjeneste- mandspension	4759	5124	4.878	**
N	66	32	98	98

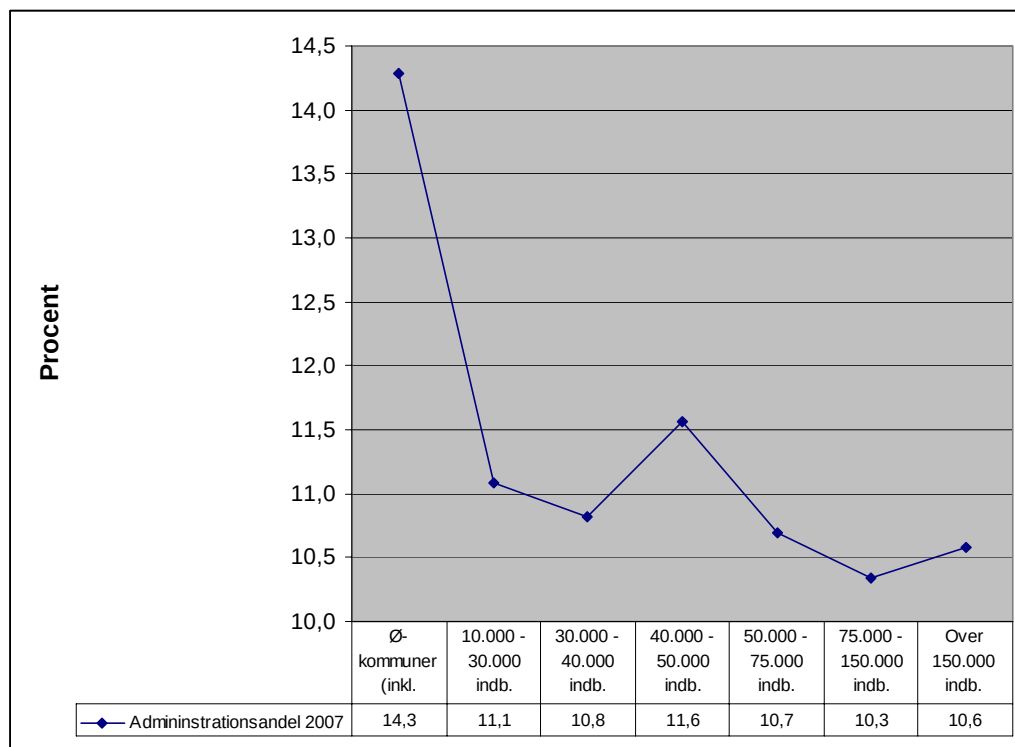
p<0,1, ** p<0,05, *** p< 0,0

Nedenfor undersøges det i en regressionsanalyse, hvilke strukturelle forhold der kan bidrage til at forklare de store variationer mellem kommunerne, herunder hvilken rolle kommunestørrelsen spiller i den nye struktur, og om der er forskel mellem sammenlagte og fortsættende kommuner, når der er kontrolleret for andre strukturelle betingelser.

Indledningsvis vises dog to bivariate analyser med det formål at kvalificere og nuancere vores viden om kommunestørrelsens betydning for det administrative udgiftsniveau samt i særlig grad at sætte fokus på de særlige administrative udfordringer, som de små ø-kommuner fortsat står over for i den nye struktur.

I Figur 6-6 vises for forskellige kommunestørrelser, hvor stor administrationsandelen var i 2007, dvs. hvor mange procent af de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter, der går til administration.

Figur 6-6: Administrationsandel regnskab 2007 efter kommunistørrelse. Administrative udgifter i procent af samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter 2007



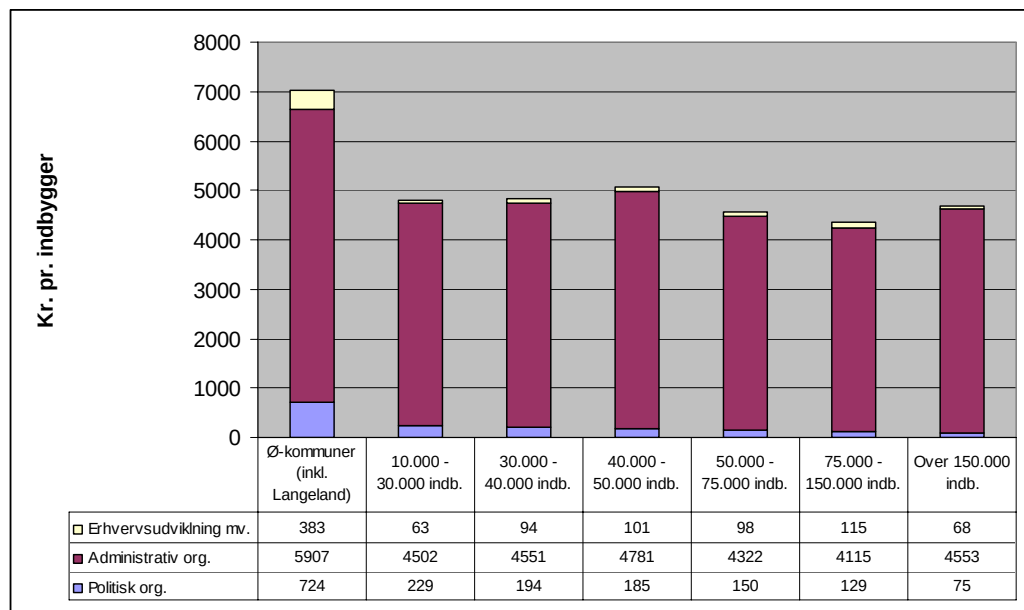
Note. Uvægtede gennemsnit. N = 98.

Det fremgår af Figur 6-6, at de små ø-kommuner har en særskilt høj administrationsandel. Administrationsandelen i disse kommuner er dobbelt så høj som den gennemsnitlige administrationsandel på 7,1 procent, og næsten 15 procent af de samlede driftsudgifter i de små ø-kommuner går til administration. Hermed leveres der betydeligt færre ressourcer til at levere service til borgerne end i andre kommuner.

Administrationsandelen er højere i gruppen af kommuner med 40.000-50.000 indbyggere end i andre kommuner med over 10.000 indbyggere, hvilket kan hænge sammen med, at der i denne gruppe er relativt mange sammenlagte kommuner. Men ellers tegner der sig et billede af en faldende administrationsandel fra de mindste til de største kommuner. Jo større kommunen er, jo mindre beslag lægger de administrative ressourcer på de samlede udgifter, og jo mere er der til rådighed til service.

I Figur 6-7 er udgifterne i 2007 fordelt på administrative hovedfunktioner.

Figur 6-7: Administrative udgifter regnskab 2007 fordelt på hovedfunktion, efter kommune størrelse



Note. Uvægtede gennemsnit. N = 98.

Det fremgår af Figur 6-7, at udgifterne til den politiske organisation er markant højere i de små ø-kommuner. At ”holde” borgmester og kommunalbestyrelse er således en betydeligt større udgift pr. indbygger i de små kommuner end i de store, og udgiften falder systematisk og entydigt, jo større kommunen bliver.

Udgifter til erhvervsudvikling mv. og administrativ organisation er også betydeligt højere i de små ø-kommuner og dermed også det samlede administrative ressourceforbrug. Dette peger på, at de små ø-kommuner har ganske betydelige smådriftsulemper på administrationsområdet, som gør, at disse kommuner ikke kan rationalisere sig til et landsgennemsnitligt administrativt udgiftsniveau.

For kommuner med over 10.000 indbyggere er der ikke en entydig størrelses-effekt med hensyn til den administrative organisation, og en mere præcis konklusion må afvente, at udgifterne korrigeres for forskelle i udgiftsbehov mv.

I Tabel 6-6 vises resultatet af en regressionsanalyse af de administrative udgifter i 2007.

Tabel 6-6: Regressionsanalyse af udgifter til administration pr. indbygger i 2007 (OLS-regression)

	Ustandardiserede regressionskoefficienter	Standardiserede betakoefficienter	Signifikans
Konstant	10.614		0,00
Indbyggertal 2007 (logaritmisk)	-1.036,4	-0,42	0,00
Andel børn af enlige forsørgere 2007	102,5	0,42	0,00
Gns. rejsetid pr. indb. til 2.000 medborgere	218,2	0,42	0,00
Ressourcepres budget 2008	-31,7	-0,21	0,03
Adj. R ²	44,6		
N	97		

Note: Tårnby er outlier og er derfor udeladt af analysen.

Fire strukturelle kriterier bidrager signifikant til at forklare forskelle i kommunernes administrative udgifter i den nye strukturs første år og kan tilsammen forklare 45 procent af variationen i kommunernes administrative udgifter. De forklarende variable omfatter en udgiftsbehovsvariabel, to stordriftsvariable og en ressourcevariabel.

Som i mange undersøgelser af de gamle kommuner (Blom-Hansen & Larsen 2005: 19, Houlberg 2000: 40, Indenrigsministeriet 1998: 214, Indenrigsministeriet 2000: 66) er de administrative udgiftsbehov også i de nye kommuner bestemt af andel børn af enlige forsørgere, der fungerer som en paraplyvariabel for de befolkningsgrupper, der trækker mest på kommunens administrative ressourcer.

Ressourcepresset, der er et sammensat mål for de samlede udgiftsbehov i forhold til ressourcegrundlaget, påvirker administrationsudgifterne negativt. Jo større udgiftsbehovene er i forhold til ressourcegrundlaget, jo større er presset på kommunens ressourcer. Og jo større presset er på kommunens ressourcer, jo mindre bruger kommunen på administration. Er kommunen økonomisk presset, bliver der holdt igen på de administrative udgifter¹⁵.

¹⁵ Ressourcepresset måler i princippet det samme som KREVI's økonomiske basisbalance (KREVI 2008), bortset fra at der i ressourcepresset indgår det i udligningsordningen estimerede sociale udgiftsbehov, mens der i KREVI's økonomiske basisbalance indgår de faktiske sociale udgifter.

Rejsetid indgår med positivt fortegn som udtryk for, at jo mere spredt en kommunes indbyggere bor, jo større er de administrative udgifter. I en kommune med spredt bosætning er det vanskeligere at centralisere de administrative funktioner og holde de administrative udgifter nede end i mere urbaniserede kommuner. Afhængigt af temperament kan man vælge at udlægge dette som, at der er administrative stordriftsfordele i de urbaniserede kommuner – eller der er større administrative udgiftsbehov i kommuner med spredt bosætning. De administrative ulemper ved spredt bosætning knytter sig både til hensynet til, at borgere skal have en politisk acceptabel afstand til nærmeste kommunale betjeningssted, men også til, at der er administrative medarbejdere, der bevæger sig *ud* fra rådhuset – både for at holde møder med kolleger, skoler og institutioner og for at visitere til hjemmeplejen, yde støtte til udsatte børn og tage jordbundsprøver. Dette er alt andet lige mere omkostningsfyldt i kommuner med spredt bosætning, og der er næppe tvivl om, at en stor del af de administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen indtil videre er blevet spist op af kørselspenge og tid brugt på transport. At kommunalreformen har aktiveret betydningen af rejsetid/urbaniseringsgrad, underbygges af, at urbaniseringsgrad og befolkningstæthed ikke indgik som forklaringsfaktor i analyser af administrative udgifter i den gamle struktur (Blom-Hansen & Larsen 2005, Houlberg 2000, Indenrigsministeriet 2000), men altså nu indgår som en vægtig forklaringsfaktor i den nye struktur¹⁶.

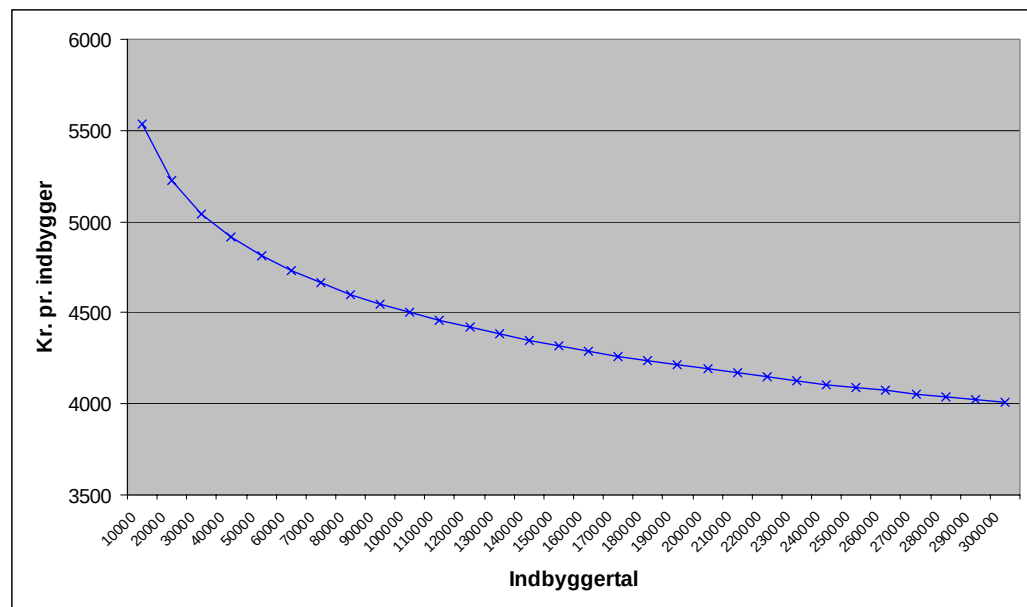
Endelig indgår indbyggertallet (målt logaritmisk) som forklaringsfaktor som udtryk for, at der i den nye struktur er administrative stordriftsfordele. Jo større kommunen er, jo mindre er udgifterne til administration. Det interessante er, at der i den gamle struktur var tale om en U-formet sammenhæng med faldende udgifter op til 30.000-50.000 indbyggere (Houlberg 2000), men derefter stordriftsulemper for kommuner med over 50.000 indbyggere. Når de nye kommuner i gennemsnit har 55.000 indbyggere, kunne man frygte for, at de var blevet ”for store” og dermed ville stå over for stigende transaktionsomkostninger og administrative stordriftsulemper. Analysen af administrationsudgifterne i 2007 peger imidlertid på, at dette ikke er tilfældet. Den nye struktur med nye kommuner og nye opgaver har foreløbig ført til, at den U-formede sammenhæng er væk, og administrative stordriftsfordele fortsætter helt op til de største kommuner.

Der er gennemført en supplerende regressionsanalyse, hvor KREVI's økonomiske basisbalance indgår i stedet for ressourcepresset. Resultatet er stort set identisk med resultatet i Tabel 6-6 både mht. forklarende variable, parameterestimer og en forklaringsgrad på 45,5.

¹⁶ Kriteriet rejsetid fandtes ikke for den gamle struktur og kunne i sagens natur ikke inddrages i analyser af den gamle struktur. Befolkningstæthed og urbaniseringsgrad er imidlertid så stærkt korreleret med rejsetid, at disse i 2007 kommer med i analysen, hvis rejsetid ikke er med.

Da kommunestørrelsen er målt logaritmisk, kan det være vanskeligt i hovedet at ”oversætte” regressionskoefficienten på -1.036,4 til konkrete kommunestørrelser. Dette er derfor gjort maskinelt, og resultatet er illustreret i Figur 6-8.

Figur 6-8: Administrationsudgifter pr. indbygger efter kontrol for udgiftsbehov, velstand mv. Model med indbyggertal målt logaritmisk

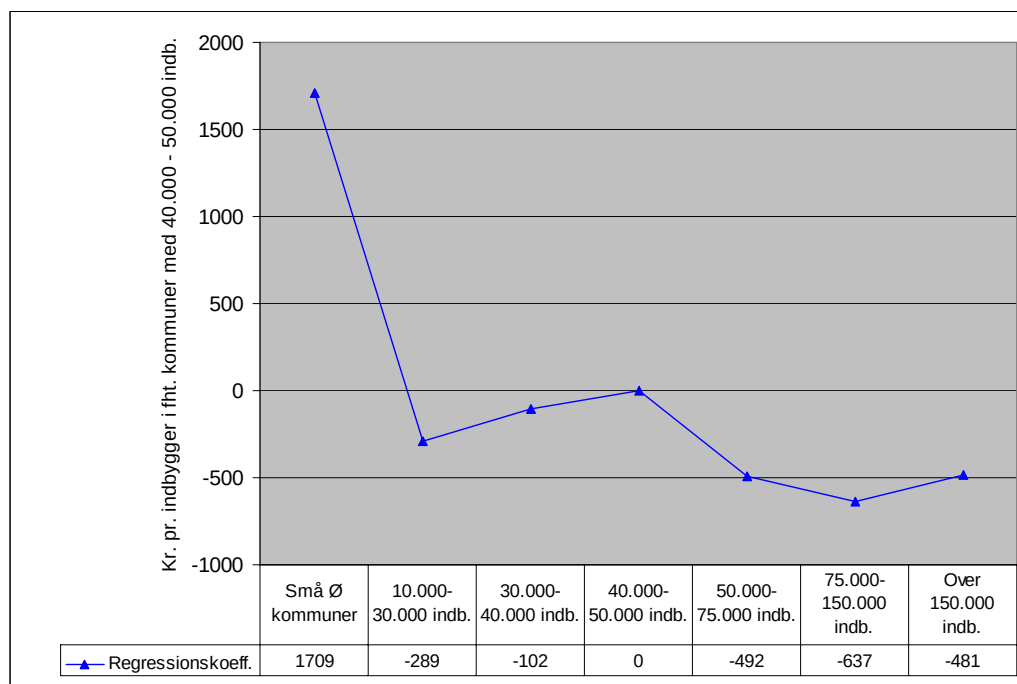


N = 97. Tårnby Kommune er outlier og ekskluderet fra analysen

Den logaritmiske model indebærer, at der er betydelige smådriftsulemper i de mindste kommuner, og at udgifterne falder ganske meget, når man bevæger sig fra de mindste til de næstmindste kommuner, men at stordriftsfordelene er aftagende, jo større kommunen bliver. Igen med understregning af, at stordriftsfordelene fortsætter helt op til de største kommuner.

Den supplerende analyse med grupperede befolkningstal (jf. model 2 i bilagstabel 3.5) nuancerer billedet af størrelseseffekter lidt. I modellen indgår ingen behovs- og rejsetidsvariable, og man kan sige, at udgiftsbehovene i denne model bliver inkorporeret i kommunestørrelsesvariablene. Målingen med grupperede befolkningstal er mindre præcis end den logaritmiske måling, idet der mistes information ved grupperingen af kommuner, men som det fremgår af regressionskoefficienterne præsenteret i Figur 6-9, så giver analysen med grupperede befolkningstal anledning til at nuancere konklusionen fra den logaritmiske analyse.

Figur 6-9: Administrationsudgifter pr. indbygger efter kontrol for udgiftsbehov, velstand mv. Model med indbyggertal grupperet. Ustandardiserede regressionskoefficienter



N = 97. Tårnby Kommune er outlier og ekskluderet fra analysen

Koefficienten for Ø-kommuner, kommuner med 50.000-75.000 indbyggere og kommuner med 75.000-100.000 indbyggere er signifikant forskellig fra kommuner med 30.000-40.000 indbyggere.

Det er i særklasse de små ø-kommuner, der lider under smådriftsulemper. Når der er taget højde for forskelle i velstand, har de små ø-kommuner således administrative udgifter, der er 1.709 kr. højere pr. indbygger end i kommuner med 40.000-50.000 indbyggere. Tendensen til smådriftsulemper i de små ø-kommuner er så signifikant og markant, at det er en stærkt medvirkende årsag til, at den logaritmiske sammenhæng træder frem i den primære analyse ovenfor i Tabel 6-6, og at det konkluderes, at stordriftsfordelene fortsætter helt op til de største kommuner. Figur 6-9 indikerer, at kommuner med over 150.000 indbyggere har lidt større udgifter end kommuner med 75.000-100.000 indbyggere, og at kommuner med 40.000-50.000 indbyggere har større udgifter end kommuner med 10.000-40.000 indbyggere, men ingen af disse forskelle er statistisk signifikante. Samlet tegner Figur 6-9 således et billede af, at kommuner med over 50.000 indbyggere har stordriftsfordele i forhold til kommuner med 10.000-50.000 indbyggere – og at de små ø-kommuner er underlagt særskilt vanskelige vilkår og aldrig vil have en realistisk chance for at nærme sig et landsgennemsnitligt udgiftsniveau.

Konklusionen er, i overensstemmelse med den logaritmiske model, at de administrative stordriftsfordele i den nye kommunale struktur fortsætter op til de

største kommuner, og at det omvendt i særklasse er de små ø-kommuner, der lider under smådriftsulemper.

De supplerende regressionsanalyser viser desuden, at det i særlig grad er de *fortsættende* kommuner med over 50.000 indbyggere, der i 2007 har administrative stordriftsfordele, og at udgifterne i de sammenlagte kommuner ikke som forventet er påvirket af hvor mange kommuner, der er lagt sammen. Rejsetid bidrager heller ikke til at forklare variationer mellem *sammenlagte* kommuner. Dette hænger sammen med, at rejsetid varierer betydeligt mindre blandt de sammenlagte kommuner end blandt de fortsættende og mellem fortsættende og sammenlagte kommuner. Rejsetid kan derfor primært tolkes som en variabel, der måler forskelle mellem forsættende og sammenlagte kommuners strukturelle vilkår.

Når der er taget højde for forskelle i udgiftsbehov og kommunestørrelse, så spiller det ingen rolle for de administrative udgifter i 2007, om kommunen er sammenlagt eller ej. Derimod spiller kommunestørrelsen en afgørende rolle, idet udgifterne til administration er faldende fra de mindste til de største kommuner i den nye kommunale struktur.

Samtidig gælder det, at kommuner med spredt bosætning har et øget pres på de administrative udgifter – og har indtil videre haft vanskeligere ved at realisere de administrative effektiviseringer i forbindelse med kommunalreformen (jf. Tabel 6-3).

7. KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Kommunerne har haft vanskeligt ved at overholde budgetterne i det første år efter kommunalreformen, og sammenlægningskommunerne har i 2007 ikke realiseret større effektiviseringspotentialer end de fortsættende kommuner på det område, der før reformen var udpeget til at have det største potentiale for indhøstning af stordriftsfordele; administrationsområdet.

Det er naturligvis alt for tidligt at drage en endelig konklusion mht. kommunernes realisering af potentialerne i kommunalreformen på baggrund af indkøringsåret 2007, men analysen af 2007-regnskaberne viser, at de nye kommuner fortsat står over for store udfordringer mht. udgiftsstyring og realisering af administrative stordriftsfordele.

Mange kommuner har i løbet af 2008 gennemført eller har besluttet at gennemføre større organisationsændringer med reduktioner i antallet af direktører og chefer til følge. Hvordan dette har sat sig regnskabsmæssige spor i de administrative udgifter, ved vi endnu ikke. Fremadrettet vil kommunernes regnskaber for 2008 og siden 2009 naturligt tiltrække sig opmærksomhed såvel med hensyn til graden af budgetoverholdelse som, hvorvidt sammenlægningskommunerne får taget hul på at indhøste administrative stordriftsfordele – eller det må konkluderes, at de administrative effektiviseringer i forbindelse med kommunalreformen blot havde teoretisk karakter, eller at effektiviseringerne er blevet konverteret til andre administrative og faglige kompetencer frem for at blive omsat i udgiftsreduktioner.

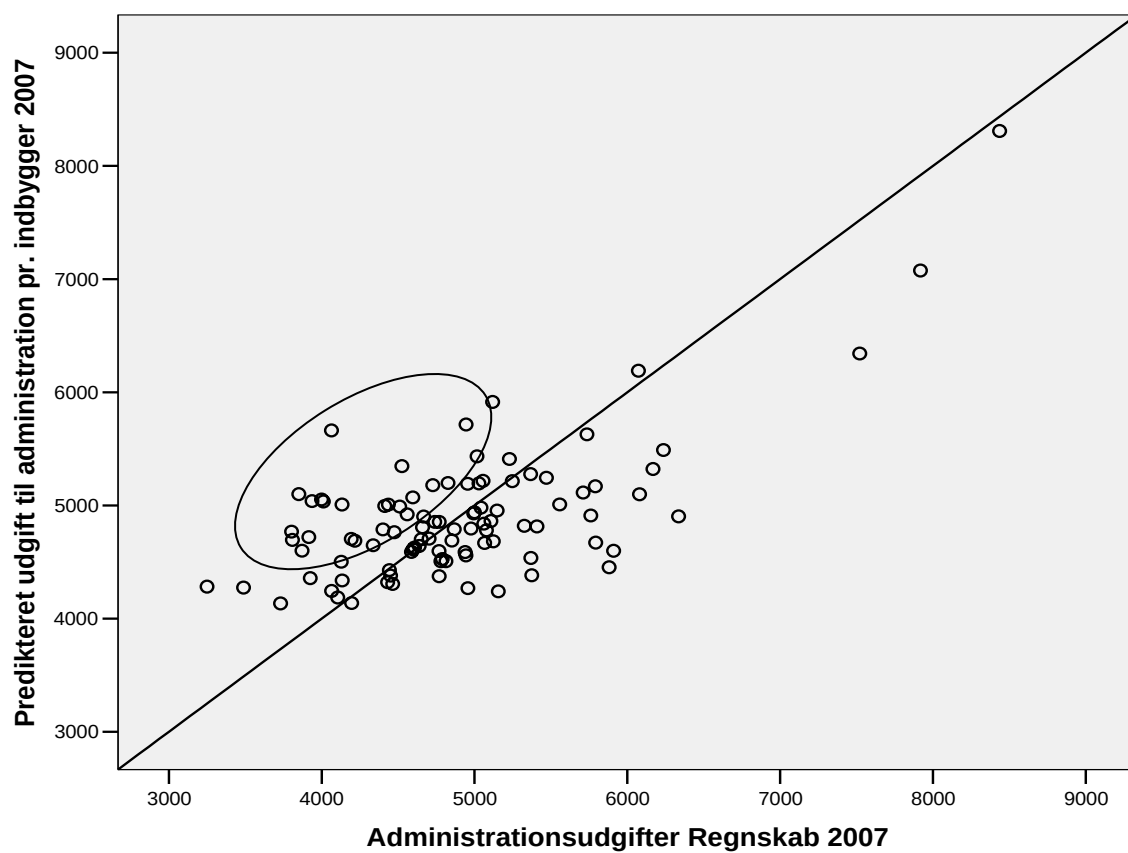
Ud over at følge udviklingen i budgetoverholdelsen og de administrative udgifter i 2008 og 2009, er det naturligvis relevant også at analysere udgifterne og udgiftsudviklingen på andre kommunale udgiftsområder end administrationsområdet. Er der for eksempel tegn på indhøstning af stordriftsfordele på de andre områder, hvor der før kommunalreformen blev påpeget potentielle effektiviseringsgevinster (f.eks. folkeskolen og vejområdet)? Har den nye struktur og opgaveportefølje givet anledning til ændret betydning af kommunestørrelsen på nogle af de ”gamle” udgiftsområder, og hvilken rolle spiller kommunestørrelsen for de nye og stærkt ændrede udgiftsområder? Er der andre områder end det administrative, hvor kommunerne udfordres af en spredt bosætning af borgerne?

Særligt ville det være relevant at analysere, hvilke ændringer der er sket for de specialiserede opgaver på det sociale område, som kommunerne overtog i forbindelse med kommunalreformen, herunder ikke mindst om antallet af brugere og udgiften pr. bruger har ændret sig efter kommunalreformen. En sådan analyse kan ikke på nuværende tidspunkt foretages på grundlag af registerdata, da der indtil videre kun foreligger yderst sporadiske oplysninger på kommuneniveau om antallet af brugere og ydelser. Analysen vil derfor kræve, at der indsamles mere systematiske data fra de enkelte institutioner, bo- og behandlingssteder.

Videre analyser af det administrative ressourceforbrug ville med fordel kunne følge tre spor: For det første at inddrage data af mere lokal og kvalitativ karakter for at få en mere udfoldet viden om, hvad der kendetegner de sammenlægningskommuner, der har reduceret det administrative udgiftsniveau relativt mest fra 2005 til 2007, og hvad disse kommuner konkret har inddraget af virkemidler i den administrative sammenlægningsproces.

For det andet er der en række kommuner, der i 2007 har haft et lavere administrativt udgiftsniveau end det, man skulle forvente ud fra ressourcepres, kommunestørrelse og bosætningsmønster. En række af disse kommuner er markeret med en ellipseformet cirkel i Figur 7-1.

Figur 7-1: Predikteret og faktisk udgift til administration pr. indbygger 2007



Hvad er det, der kendetegner disse kommuner og deres administrative organisering? Har de været favoriseret af særligt gunstige forhold, har de organiseret den politiske og administrative organisation på en særlig effektiv måde og/eller tilrettelagt budgetlægning og -opfølgning på en måde, der bedre understøtter administrative effektiviseringer? Eller er der "blot" tale om, at disse kommuner konterer deres administrative udgifter anderledes eller i højere grad har decentraliseret de administrative funktioner til kommunens institutioner, skoler og plejecentre?

Netop for at undersøge betydningen af decentralisering vil det for det tredje være essentielt at kombinere analysen af kommunernes administrative udgifter med en analyse af kommunernes administrative personale, idet der også foregår administration på kommunens decentrale institutioner. I den gamle struktur var graden af decentralisering til institutioner størst i de store kommuner og bidrog derfor til en favorisering af de store kommuner i analyser af de administrative udgifter (Blom-Hansen & Larsen 2005). Det er en plausibel hypotese, at dette også er tilfældet i de nye kommuner. En test af hypotesen vil kræve data om og mere systematisk analyse af personale med administrative funktioner.

På tværs af analyserne af kommunernes driftsresultater (KREVI 2009), budgetoverholdelse og administrative ressourceforbrug har det vist sig, at kommuner med spredt bosætning i 2007 har stået over for særligt store udfordringer. Kommuner med spredt bosætning – og det gælder i særlig grad de sammenlagte kommuner – har således haft dårligere driftsresultater og større budgetoverskridelser, har reduceret de administrative udgifter mindre i forbindelse med kommunalreformen og har højere administrationsudgifter i 2007 end mere urbaniserede kommuner. Denne betydning havde urbaniseringsgraden ikke før kommunalreformen, og spørgsmålet er derfor, om kommunalreformen har aktualiseret en ny strukturel udfordring for kommunerne. Opfølgende analyser i de kommende år vil kunne give svar på, om spredt bosætning blot har været en strukturel udfordring af midlertidig karakter i indkøringsåret 2007, og om denne udfordring overvindes og mister sin betydning i de kommende år – eller om spredt bosætning er et vedvarende og betydningsfuldt strukturelt grundvilkår for de nye kommuners driftsresultater, budgetoverholdelse og administrative udgifter.

8. LITTERATUR

Blais, A. et al (1996). "Do Parties Make a Difference? A Reappraisal", *American Journal of Political Science*, Vol. 40, nr. 2, pp 514-20

Blom-Hansen, Jens (2008). "Municipal amalgamations and Common Pool Problems. The Danish Local Government Reform in 2007". Upubliceret

Blom-Hansen, Jens (2007a). "Pengeafbrænding før lukketid? Om kommunernes økonomiske dispositioner op mod kommunesammenlægningerne i 2007" i Nielsen, Vibeke Lehmann & Niels Ploug (red.), *Når Politik bliver til virkelighed. Festskrift til professor Søren Winter*, SFI – det nationale forskningscenter for velfærd

Blom-Hansen, Jens (2007b). "What price municipal amalgamations? Expenditure behaviour by Danish local governments in the years before the mergers in 2007", Paper præsenteret på Den Nordiske Kommunalforskerkonference i Göteborg, Sverige, 23.-25. november 2007

Blom-Hansen, Jens, Elklit, J., Serritzlew, S. (red.) (2006): *Kommunalreformens konsekvenser*, Academica, Århus

Blom-Hansen, Jens (2004a): "Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Børnepasning som eksempel", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 85, s. 277-294

Blom-Hansen, Jens (2004b) "Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Skoleområdet som eksempel", i Blom-Hansen, J., Nørgaard, A.S., Pallesen, T. (red.) *Politisk ukorrekt*. Festskrift til Professor Jørgen Grønnegård Christensen, Århus Universitetsforlag, Århus, s. 260-274

Blom-Hansen, Jens & Kurt Houlberg (2004). "De dyre kommunesammenlægninger". *Jyllands-Posten*, den 5. april, 1. sektion, side 11

Blom-Hansen, Jens & Brian Larsen (2005): "Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 86, s. 5-27

Boyne, George (1995): "Population size and Economics of Scale in Local Government". Policy and Politics, vol. 23 no. 3, pp. 213-222

Bækgaard, Martin (2008): "Politisk og administrativ organisering i de danske kommuner. Strukturreformens betydning", *Politica*, nr. 3 december 2008, pp. 349-366

Deloitte (2008): "Kommunalreformens effekter." i Deloitte september 2008. Se: http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/Kommunal_oekonomisk_fokus_sep08.pdf

Dollery, Brian & Euan Fleming (2005): "A conceptual note on scale economies, size economies and scope economies in Australian local government". Working paper series in Economics, no. 2005-6

Dollery, Brian & Joel Byrnes (2007): "Is bigger better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry", *Economic Analysis & policy*, vol. 37, no. 1, march 2007

ECO Nøgletal, *Teknisk vejledning 2008*, NIRAS Konsulenterne, Odense

Houlberg, Kurt (1995): "Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet?". Nordisk administrativt tidsskrift, 1/1995, pp. 65-88

Houlberg, Kurt (1999). "Budgetoverskridelsernes anatomi – en analyse af forskelle i danske kommuners overholdelse af budgetterne". Nordisk Administrativt Tidsskrift, vol. 80, nr. 3, pp. 200-232

Houlberg, Kurt (2000): "Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?". AKF Forlaget, København

Houlberg, Kurt (2004). "Demokratiske og økonomiske perspektiver ved en ny kommunal struktur" i Leif Olsen og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng - En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*, FOKUS, pp. 64-79

Houlberg, Kurt (2008): "Har kommunerne realiseret stordriftsfordelene i forbindelse med Strukturreformen?" i Administrativ Debat nr. 2. august 2008

Houlberg, Kurt & Tim Jeppesen (2006). "De drilske kommunale budgetter", www.krevi.dk

Houlberg, Kurt og Inge-Lene Møller (2001): "Kommunestørrelse og udgiftsniveau – er der en sammenhæng?". I Rolf Nordstand og Nils Groes (red.): Kommunestyrets fremtid. AKF Forlaget, København

Indenrigsministeriet (1998): "Betænkning om kommunernes udgiftsbehov". Betænkning nr. 1361. Indenrigsministeriet oktober 1998, København

Indenrigsministeriet (2000): "Den kommunale sektor – Størrelseeffekter i den kommunale sektor". Indenrigsministeriet maj 2000, København

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005): "Kommunalreformen – kort fortalt", Indenrigs- og Sundhedsministeriet, København

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): "Redegørelse om status for Kommunalreformen og det kommunale selvstyres vilkår", Indenrigs- og Sundhedsministeriet, København

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2007). "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", København juni 2007

Juul, Thorkild & Henrik Kyvsgaard (2005). "Kommunens budget – udgifter og finansiering". Frederiksberg: Danmarks Forvaltningshøjskole

Jørgensen, Torben Beck & Poul Erik Mouritzen (2001). "Udgiftspolitik og budgetlægning". Århus: Systime

KL (2007). Kommunernes økonomi 2007, Kommuneinformation

KL (2008). Kommunernes økonomi 2008, Kommuneinformation

Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (2003): "Konklusion", pp. 193-206. I Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.): Kommunestørrelse og lokalt demokrati. Odense: Syddansk Universitetsforlag

KREVI (2007): Forventede effektiviseringer på administrationsområdet, september 2007, www.krevi.dk

KREVI (2008). "Mere lige end før. Kommunernes økonomiske grundvilkår 2007". Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, oktober 2008

KREVI (2009): Kommunernes økonomi efter kommunalreformen. Driftsresultat og finansiell egenkapital, NIRAS Konsulenterne for KREVI, www.krevi.dk

Kristensen, Thomas Balle (2002). "Kommunestrukturens konsekvenser – politik, økonomi eller politisk økonomi?", i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun & Thomas Pallesen (red.): *Kommunale patologier*, Århus, Systime, s. 47-67

Lomborg, Bjørn (2000). Forudsætningstest for regression, undervisningsnotat, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Martins, M.R. (1995): "Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a cross-European perspective". *Government and Policy*, vol. 13, pp. 441-458

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus*. Politica, Århus

Newton, Kenneth (1982): Is Small Really so Beautiful? Is big really so ugly. I *Political Studies*. Vol. 30, 190-206

Regeringen (2004): "Det nye Danmark – bilag om opgaveplacering"

Regeringen, Amtsrådsforeningen og KL (2005): Fællesnotat om "Resultat af DUT-drøftelser om kommunalreformens økonomiske konsekvenser", September 2005

Scherer, F.M. & David Ross (1990): "Industrial Market Structure and Economic Performance". Houghton Mifflin Company, Boston, USA

Serritzlew, Søren (2005). "Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities". *Financial Accountability & Management*, 21 (4)

Strukturkommissionen (2004). "Strukturkommissionens betænkning. Bind 1. Hovedbetænkningen". Betænkning nr. 1434, Strukturkommissionen januar 2004

Tiebout, Charles M. (1956): "A Pure Theory of Local Government", *The Journal of political Economy*, LXIX, 5

Velfærdsministeriet (2009a). "Kommunal udligning og generelle tilskud 2009". Velfærdministeriet juni 2008

Velfærdsministeriet (2009b). "Budget- og regnskabssystem for kommuner", elektronisk udgave på www.im.dk/im/site.aspx?p=2895, tilgået 1. oktober 2008

BILAG 1: TEKNISK APPENDIKS

Formålet med det tekniske appendiks er at dokumentere, hvordan variablene er defineret og operationaliseret i de to analyser samt beskrive de regressionsmodeller, der anvendes i de forklarende analyser.

Delanalyse 1: Budgetoverskridelser

Budgetoverskridelser defineres overordnet set som forskellen mellem regnskab og budget i samme år. Et positivt tal signalerer således budgetoverskridelser, idet kommunerne har brugt mere, end de har budgettet med, mens et negativt tal omvendt betyder, at kommunerne har overholdt budgetterne.

Analysen af budgetoverskridelser laves dels for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter og dels for 18 udgiftsområder. I nedenstående bilagstabel 1.1. ses hvordan de enkelte områder er defineret.

Bilagstabel 1.1: Oversigt over definition af udgiftsområder

Definition af udgiftsområder
Børnepasning kr. pr. 0-5-årig
5.25.10 Fælles formål
5.25.11 Dagpleje
5.25.12 Vuggestuer
5.25.13 Børnehaver
5.25.14 Integrerede daginstitutioner (skønnede udgifter til 0-5-årige)
5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber
5.25.18 Åbne pædagogiske tilbud
5.25.19 Tilskud til puljeordninger og private klubber
3.22.09 Sprogstimulering for tosprogede børn i førskolealderen
3.22.16 Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen
Folkeskole kr. pr. 6-16-årig
3.22.01 Folkeskoler
3.22.02 Fællesudgifter for kommunens samlede skolevæsen
3.22.03 Syge- og hjemmeundervisning
3.22.04 Pædagogisk psykologisk rådgivning
3.22.05 Skolefritidsordning
3.22.06 Befordring af elever i grundskolen
3.22.07 Specielundervisning i regionale tilbud
3.22.08 Kommunale specialskoler
3.22.10 Bidrag til statslige og private skoler
3.22.12 Efterskoler og ungdomskostskoler
3.22.14 Ungdommens Uddannelsesvejledning
5.25.14 Integrerede daginstitutioner (skønnede udgifter til 6-årige og derover)
5.25.15 Fritidshjem
5.25.16 Klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud
Tilbud til ældre og handicappede kr. pr. 67-årig og derover
5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede
5.32.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede
5.32.34 Plejehjem og beskyttede boliger
5.32.35 Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning og befordring

5.32.37 Plejevederlag og hjælp til sygeartikler og lignende ved pasning af døende i eget hjem
5.57.76 Boligydelse til pensionister

Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger kr. pr. 17-66-årig

5.57.72 Sociale formål
5.57.73 Kontanthjælp
5.57.75 Aktiverede kontanthjælpsmodtagere
5.68.93 Jobcentre
5.68.94 Pilotjobcentre
5.68.95 Løntilskud til ledige ansat i kommuner
5.68.96 Servicejob
5.68.98 Beskæftigelsesordninger
6.45.53 Administration vedrørende jobcentre og pilotjobcentre

Sygedagpenge kr. pr. 17-66-årig

5.57.71 Sygedagpenge

Førtidspensioner kr. pr. 17-66-årig

5.48.68 Førtidspension med 50 % refusion
5.48.69 Førtidspension med 35 % refusion tilkendt efter regler gældende før 1. januar 2003
5.48.70 Førtidspension med 35 % refusion tilkendt efter regler gældende fra 1. januar 2003

Personlige tillæg mv. kr. pr. pensionist

5.48.67 Personlige tillæg mv.

Boligsikring kr. pr. 17-66-årig

5.57.77 Boligsikring

Børn og unge med særlige behov kr. pr. 0-18-årig

5.28.20 Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge
5.28.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge
5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge
5.28.24 Sikrede døgninstitutioner for børn og unge

Voksne med særlig behov kr. pr. 18-årig og derover

5.35.40 Rådgivning og rådgivningsinstitutioner
5.38.42 Botilbud mv. til personer med særlige sociale problemer
5.38.44 Alkoholbehandling og behandlingshjem for alkoholskadede
5.38.45 Behandling af stofmisbrugere
5.38.50 Botilbud for længerevarende ophold
5.38.52 Botilbud for midlertidigt ophold
5.38.53 Kontaktperson- og ledsagerordninger
5.38.58 Beskyttet beskæftigelse
5.38.59 Aktivitets- og samværstilbud

Tilbud til udlændinge kr. pr. 18-årig og derover (bruttodrift)

5.46.60 Introduktionsprogram mv.
5.46.61 Introduktionsydelse
5.46.65 Repatriering

Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. kr. pr. indbygger

0.28.20 Grønne områder og naturpladser
0.32.31 Stadions, idrætsanlæg og svømmehaller
0.32.35 Andre fritidsfaciliteter
3.32.50 Folkebiblioteker
3.35.60 Museer
3.35.61 Biografer
3.35.62 Teatre
3.35.63 Musikarrangementer
3.35.64 Andre kulturelle opgaver
3.38.70 Fælles formål
3.38.72 Folkeoplysende voksenundervisning
3.38.73 Frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde
3.38.74 Lokaletilskud
3.38.75 Fritidsaktiviteter uden for folkeoplysningsloven
3.38.76 Ungdomsskolevirksomhed
3.38.77 Daghøjskoler
3.38.78 Kommunale tilskud til statsligt finansierede selvejende uddannelsesinstitutioner

Vejvæsen kr. pr. indbygger

2.22.01 Fælles formål

2.22.03 Arbejder for fremmed regning
2.22.05 Driftsbygninger og – pladser
2.28.11 Vejvedligeholdelse mv.
2.28.12 Belægninger
2.28.14 Vintertjeneste
Redningsberedskab kr. pr. indbygger
0.58.95 Redningsberedskab
Administration mv. kr. pr. indbygger
6.42.40 Fælles formål (politisk organisation)
6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer
6.42.42 Kommissioner, råd og nævn
6.45.50 Administrationsbygninger
6.45.51 Sekretariat og forvaltninger
6.45.53 Administration vedrørende jobcentre og pilotjobcentre
6.45.54 Administration vedrørende naturbeskyttelse
6.45.55 Administration vedrørende miljøbeskyttelse
6.48.60 Diverse indtægter/udgifter efter forskellige love
6.48.61 Vækstfora
6.48.62 Turisme
6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer
6.48.66 Innovation og ny teknologi
6.48.67 Erhvervsservice og iværksætteri
6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder
Natur og miljøbeskyttelse kr. pr. indbygger
0.38.50 Naturforvaltningsprojekter (naturbeskyttelse)
0.38.51 Natura 2000
0.38.52 Fredningerstatninger
0.38.53 Skove
0.38.54 Sandflugt
0.48.70 Fælles formål (vandløbsvæsen)
0.48.71 Vedligeholdelse af vandløb
0.48.72 Bidrag for vedligeholdelsesarbejde mv.
0.52.80 Fælles formål (miljøforanstaltninger)
0.52.81 Jordforurening
0.52.83 Råstoffer
0.52.87 Miljøtilsyn – virksomheder
0.52.89 Øvrig planlægning, undersøgelser, tilsyn mv.
6.45.54 Administration vedrørende naturbeskyttelse
6.45.55 Administration vedrørende miljøbeskyttelse
Sundhedspleje og tandpleje kr. pr. 0-17 årig
4.62.85 Kommunal tandpleje
4.62.89 Kommunal sundhedstjeneste
Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse kr. pr. indbygger
4.62.81 Aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet
4.62.82 kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning
4.62.88 Sundhedsfremme og forebyggelse
4.62.90 Andre sundhedsudgifter
Skattefinansierede nettodriftsudgifter kr. pr. indbygger
Hovedkonto: 0. Byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger
2. Transport og infrastruktur
3. Undervisning og kultur
4. Sundhedsområdet
5. Sociale opgaver og beskæftigelse (ekskl. 5.32.30 Ældreboliger)
6. Fællesudgifter og administration

Note: For områderne vedrørende børnepasning, folkeskole, ældre og handicappede, fritid, biblioteksvæsen, kultur, vejvæsen og administration er der endvidere korrigeret for "Sælg og lej tilbage" som indberettet til Niras konsulenterne.

For områderne vedrørende børnepasning, folkeskole, ældre og handicappede, fritid, biblioteksvæsen og kultur, vejvæsen og administration har kommunerne

indberettet deres brug af "Sælg og lej tilbage" direkte til NIRAS Konsulenterne. De præcise beløb fremgår af bilagstabel 1.2.

Bilagstabel 1.2: Driftsmæssige konsekvenser af "Sælg og lej tilbage" på fem områder, budget og regnskab

Kommuner der har benyttet "sælg og lej tilbage"	Børnepasning		Folkeskole		Ældre og handicappede		Kultur		Vejvæsen	
	Bud.	Reg.	Bud.	Reg.	Bud.	Reg.	Bud.	Reg.	Bud.	Reg.
Furesø	10.143	13.426								
Fredensborg			20.320	20.194						
Helsingør			36.500	37.428						
Hørsholm	4390	6200					338	477		
Egedal			39.580	48.554						
Greve					1650	1868				
Slagelse			5340	8436				1051		
Lejre			8767							
Guldborgsund	233		13.692	19.889			4171	7274	441	10
Assens	92	182	4950	8360						
Fanø					1185	1420				

Dataene er indberettet direkte til ECO-Analyse/NIRAS Konsulenterne af de pågældende kommuner.

Bilagstabel 1.3: Definition af overførsler 2007

Overførsler
3.30.45 Erhvervsgrunduddannelser
3.38.77 Daghøjskoler
5.46.60 Introduktionsprogram mv.
5.46.61 Introduktionsydelse
5.56.65 Repatriering
5.48.67 Personlige tillæg mv.
5.48.68 Førtidspension med 50 pct. refusion
5.48.69 Førtidspension med 35 pct. refusion – før 1. januar 2003
5.48.70 Førtidspension med 35 pct. refusion – efter 1. januar 2003
5.57.71 Sygedagpenge
5.57.72 Sociale formål
5.57.73 Kontanthjælp
5.57.74 Kontanthjælp vedrørende visse grupper af flygtninge
5.57.75 Aktiverede kontanthjælpsmodtagere
5.57.76 Boligydelse til pensionister
5.57.77 Boligsikring
5.58.80 Revalidering (ekskl. dranst 1 grp. 004 og 005)
5.58.81 Løntilskud til personer i fleksjob mv.
5.68.97 Seniorjob til personer over 55 år
5.68.98 Beskæftigelsesordninger

Delanalyse 2: Administrationsudgifter

For analysen vedrørende administrationsområdet er alle afhængige variable beregnet i faste 2007-priser, ud fra følgende akkumulerede deflatorer:

Bilagstabel 1.4: Deflatorer til omregning til faste 2007-priser

År	Akkumulerede deflatorer
2002	1,179
2003	1,138
2004	1,100
2005	1,070
2006	1,034
2007	1
2008	0,963

Kilde: KL's Pris- og lønsekstrem til brug for budgetlægning. www.kl.dk.

Note: For 2006-2007 og 2007-2008 er udviklingen baseret på den skønnede udvikling pr. 15. september 2008.

Definitionerne af administrationsområdet i perioden 2002-2008, samt hvilke kommuner der har indberettet om brugen af "Sælg og lej tilbage", fremgår af de nedenstående bilagstabeller.

Bilagstabel 1.5: Oversigt over definition af administrationsområdet 2002-2008

2002 – 2006	2007 – 2008
6.40 Fælles formål (politisk organisation)	6.42.40 Fælles formål (politisk organisation)
6.41 Kommunalbestyrelses- og amts rådsmedlemmer	6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer
6.42 Kommissioner, råd og nævn	6.42.42 Kommissioner, råd og nævn
6.50 Administrationsbygninger	6.45.50 Administrationsbygninger
6.51 Sekretariat og forvaltninger	6.45.51 Sekretariat og forvaltninger
	6.45.53 Administration vedrørende jobcentre og pilotjobcentre
	6.45.54 Administration vedrørende naturbeskyttelse
	6.45.55 Administration vedrørende miljøbeskyttelse
6.60 Indtægter efter forskellige love	6.48.60 Diverse indtægter/udgifter efter forskellige love
6.61 Indtægter fra systemeksport	6.48.61 Vækstfora
6.62 Erhvervsfremme og turisme	6.48.62 Turisme
6.63 Særlige udgifter	6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer
6.64 Sammenlægnings- og forberedelses udvalg (NB kun i 2006)	
	6.48.66 Innovation og ny teknologi
	6.48.67 Erhvervsservice og iværksætter
	6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder
Korrektion for de driftsmæssige konsekvenser af "Sælg-og-lej-tilbage" på administrationsområdet	Korrektion for de driftsmæssige konsekvenser af "Sælg-og-lej-tilbage" på administrationsområdet

Note: Administrationsområdet opgøres eksklusiv funktion 6.42.43 Valg m.v., funktion 6.52.70 Lønpuljer og funktion 6.52.72 Tjenestemandspension

Bilagstabel 1.6: Driftsmæssige konsekvenser af "Sælg og lej tilbage" på administrationsområdet

Kommuner der har benyttet "sælg og lej tilbage" på administrationsområdet	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hørsholm	5376	2443					
Egedal	1417	1004	2287	1234	1954	2581	2725
Lejre	164	337	452	357	330	370	304
Lolland	800	672					
Guldborgsund	3097	2934	2871	2525	3159	5077	3715
Assens	676	444	551	673	864	2497	885

Dataene er indberettet direkte til ECO-Analyse/NIRAS Konsulenterne af de pågældende kommuner

Der er før som efter kommunalreformen tre overordnede validitetsudfordringer knyttet til at operationalisere kommunernes administration som udgifterne på hovedkonto 6:

For det første siger udgifterne i sig selv ikke noget om, hvor meget der *produces*; f.eks. hvor mange sagsbehandlinger, byggesager, forberedelser af udvalgs-møder, analyser, rapporter, forespørgsler fra borgerne osv., der bliver leveret. Dette problem kan ikke imødegås, da det ikke er muligt at opstille et mål for den samlede administrative produktion, endsige entydigt afgrænse, hvad der er produktivt, og hvad der ikke er produktivt i den kommunale administration. Analyseresultaterne bør derfor tages med det forbehold, at høje udgifter kan dække over såvel et højt administrativt aktivitetsniveau som et lavt aktivitetsniveau, idet udgifterne ikke siger noget om, hvor meget og hvad der fås for pengene, og det er derfor i praksis ikke muligt endegyldigt at afgøre, om lave udgifter er udtryk for et lavt serviceniveau eller en høj produktivitet (Houlberg 2000: 16). Når udgifterne normeres med indbyggertallet, er det i mangel af et mål for produktionens størrelse, ikke fordi indbyggerne er et udtryk for produktionens størrelse – "... the local population are the potential beneficiaries and purchasers of a service. They are not its output" (Boyne 1995: 219).

For det andet medregnes kun det administrative ressourceforbrug i kommunernes centrale administration på rådhuset, og man overser det administrative ressourceforbrug, der finder sted på de decentrale institutioner (Blom-Hansen & Larsen 2005: 22) i form af f.eks. økonomi-, løn- og personaleadministration på kommunens skoler, daginstitutioner og plejecentre. Da principperne for og graden af decentralisering til institutionerne varierer fra kommune til kommune, kan dette desuden give anledning til visse sammenligningsproblemer på tværs af kommunerne. En alternativ måde at opgøre det administrative ressourceforbrug på er at basere opgørelsen på oplysninger om de ansattes stillingsbetegnelser, som det er gjort af Blom-Hansen & Larsen (2005) og Deloitte (2008). Dette giver dog anledning til andre metodiske udfordringer knyttet til, at institutionsledere ikke bare arbejder administrativt, men også bruger tid på faglige opgaver,

at omkostningerne ved forskellige stillinger varierer, at udlicitering af administrative opgaver fjerner personaleforbruget, men ikke udgifterne, og at nogle kommuner varetager administrative opgaver for andre kommuner (Blom-Hansen & Larsen 2005: 15-16). Hertil kommer, at nogle kommuner, primært de store, driver en række forsyningsvirksomheder, der i den udgiftsbaserede opgørelse ikke indgår på hovedkonto 6, hvorimod det administrative personale ansat ved forsyningsvirksomheder medregnes i den stillingsbaserede opgørelse. Hverken den udgiftsbaserede eller den stillingsbaserede opgørelse er dermed ideel. Der er to primære grunde til, at det er valgt at anvende den udgiftsbaserede metode i nedenstående analyser:

- Det er den udgiftsbaserede metode, der har dannet grundlag for Strukturkommissionens konklusioner
- Der findes ikke data, der gør det muligt at korrigere det administrative personaleforbrug før kommunalreformen for opgaveændringer og flytninger af administrative funktioner mellem kommuner, amter og stat i forbindelse med kommunalreformen – hverken på hovedkonto 6 eller på de decentrale institutioner. Derimod er den udgiftsmæssige betydning af kommunalreformens opgaveændringer på hovedkonto 6 opgjort i kraft af DUT-kompensationer til kommunerne (jfr. bilag 3)¹⁷

For det tredje kan forskelle i kommunernes konteringspraksis betyde, at kommunernes administrative udgifter ikke er fuldt sammenlignelige. Der kan f.eks. være forskelle i, hvad der konteres på hovedkonto 6, og hvad udkonteres på de enkelte driftsområder mht. driftsudgifter til it og telefoni, revision mv., forsikringer i ejendomme og løsøre, ansvars- og arbejdsskadeforsikringer, AES – Arbejdsgivernes Erhvervssygdoms Sikring – udgifter til elever og elevrefusioner, sygedagpengerefusioner og bygningsvedligeholdelse. Det er ikke muligt i en analyse af alle landets kommuner at tage højde for eventuelle konteringsforskelle.

¹⁷ I delingsaftalerne mellem amterne og kommunerne i forbindelse med amternes ophør indgår oplysninger om, hvilke medarbejdere der overføres fra amterne til de enkelte kommuner. Men dels varierer opgørelsesprincipperne betydeligt fra amt til amt, dels fik en lang række af aftalerne aldrig praktisk betydning, da mange amtslige ansatte fik nyt arbejde inden reformen og derfor aldrig blev overflyttet til kommunerne, som det var aftalt i delingsaftalerne.

Bilagstabel 1.7: Definition af uafhængige variable

Uafhængige variable	Definition	Kilde
Socioøkonomiske forhold:		
Udgiftsbehov pr. indbygger, 2008 – indeks	Viser kommunernes udgiftsbehov, hvor hele landet er sat til 100. Udgiftsbehovet er beregnet på grundlag af det skattefinansierede område og er altså ekskl. det brugerfinansierede område samt ældreboliger.	Bygger på Velfærdsministeriets opgørelse af behovskriterier i forbindelse med beregning af udligning og tilskud i 2008. Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007
Udvikling i udgiftsbehov 2005-2007	Viser væksten i kommunernes udgiftsbehov – målt relativt i forhold til et landsgennemsnitligt indeks på 100. Pct. point.	Bygger på Velfærdsministeriets opgørelse af behovskriterier i forbindelse med beregning af udligning og tilskud i de pågældende år Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud"
Aldersbestemte udgiftsbehov pr. indbygger 2008 (VFM)	Viser kommunernes aldersbestemte udgiftsbehov, hvor hele landet er sat til 100.	Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007, tabel 4.3.
Udvikling i aldersbestemte udgiftsbehov 2007-2008	Viser væksten i kommunernes aldersbestemte udgiftsbehov – målt relativt i forhold til et landsgennemsnitligt indeks på 100. Pct. point.	Bygger på Velfærdsministeriets opgørelse af behovskriterier i forbindelse med beregning af udligning og tilskud i de pågældende år Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud"
Andel familier i visse boligtyper i pct. af antal familier 2007 (VFM)	Viser andel familier, der den 1. januar 2006 boede i almene boliger, privat udlejning fra før 1920, privat udlejning med mangler og sommerhuse, i pct. af antal familier i alt.	Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007, tabel 4.2. og Danmarks Statistik, tabel FAM44.
Andel personer med lavindkomst i pct. af befolkningen 2007 (VFM)	Viser andelen af personer mellem 18 og 65 år der i 2006, og i mindst to af de foregående tre år, har haft en disponibel indkomst på mindre end 60 procent af medianindkomsten på landsplan samt en formue på under 10.000 kr., i pct. af befolkningen.	Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007, tabel 4.2. og Danmarks Statistik, tabel BEF1A07
Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i pct. af befolkningen 2007 (VFM)	Viser hvor mange indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, der er i de enkelte kommuner, i pct. af befolkningstallet.	Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007, tabel 4.2. og Danmarks Statistik, tabel BEF1A07
Vækst i andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i pct. af befolkningen 2005-2007	Viser væksten i andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, der er i de enkelte kommuner, i pct. af befolknings-	Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud" i de pågældende år.

Uafhængige variable	Definition	Kilde
	tallet. Pct. point	
Andel af de 0-5-årige, der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande 2008	Viser hvor stor en andel af de 0-5-årige, der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.	Integrationsministeriet - Nøgletal om integration, www.nyidanmark.dk , tabel 1.5b.
Andel af de 6-15-årige, der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande 2008	Viser hvor stor en andel af de 6-15-årige der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.	Integrationsministeriet - Nøgletal om integration, www.nyidanmark.dk , tabel 1.5b.
Andel helårsmødtager af indkomsterstatende ydelser i pct. af 18+-årige 2006: I alt	Viser hvor mange personer der har været helårsmødtager af indkomsterstatende ydelser i pct. af antal 18-årige og derover	Kilde: Danmarks Statistik, tabel SAM77 og BEF1A07
Andel modtagere af kontanthjælp 2007 i pct. af antal 17-66-årige	Viser hvor mange der har modtaget kontanthjælp i pct. af 17-66-årige.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel KONT3, KONT4 og BEF1A07
Vækst i andel kontanthjælpsmodtagere 2005-2007	Viser væksten i kontanthjælpsmodtagere fra 2005 til 2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel KONT3, KONT4 og BEF1A07/BEF1A
Vækst i andel kontanthjælpsmodtagere 2006-2007	Viser væksten i kontanthjælpsmodtagere fra 2006 til 2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel KONT3, KONT4 og BEF1A07/BEF1A
Andel sygedagpengemodtagere i procent af arbejdsstyrken 2007	Viser hvor mange der har modtaget sygedagpenge i procent af arbejdsstyrken	Kilde: Danmarks Statistik, tabel SOCDAG og RAS33
Vækst i andel sygedagpengemodtagere i alt, i pct. af arbejdsstyrken, 2005-2007	Viser væksten i sygedagpengemodtagere fra 2005 til 2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel SOCDAG og RAS33
Vækst i andel sygedagpengemodtagere i alt, i pct. af arbejdsstyrken, 2006-2007	Viser væksten i sygedagpengemodtagere fra 2006 til 2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel SOCDAG og RAS33
Andel førtidspensionister 2007 i pct. af 17-66-årige	Viser andel førtidspensionister i pct. af 17-66-årige.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel PEN11 og BEF1A07
Vækst i andel førtidspensionister 2005-2007	Viser væksten i andel førtidspensionister fra 2005 til 2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel PEN11 og BEF1A07/BEF1A
Vækst i andel førtidspensionister 2006-2007	Viser væksten i andel førtidspensionister fra 2006 til 2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel PEN11 og BEF1A07/BEF1A
Arbejdsløshedsprocent 2007	Viser antallet af arbejdsløse i pct. af arbejdsstyrken	Kilde: Danmarks Statistik, tabel RU122 og RAS33
Vækst i arbejdsløshedsprocent 2005-2007	Viser væksten i antallet af arbejdsløse i pct. af arbejdsstyrken 2005-2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel RU122 og RAS33
Vækst i arbejdsløshedsprocent 2006-2007	Viser væksten i antallet af arbejdsløse i pct. af arbejdsstyrken 2006-2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel RU122 og RAS33
Arbejdsløshedsprocent for kvinder 2007	Viser antallet af arbejdsløse kvinder i pct. af kvinder i arbejdsstyrken	Kilde: Danmarks Statistik, tabel RU122 og RAS33
Vækst i arbejdsløshedsprocent for kvinder 2006-2007	Viser væksten i antallet af arbejdsløse kvinder i pct. af kvinder i arbejdsstyrken 2006-2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel RU122 og RAS33
Erhvervsfrekvens for kvinder 2007	Erhvervsfrekvensen viser antal kvinder i arbejdsstyrken i alderen 16-66 ultimo november 2006 i procent af antal 16-66 årige kvinder 1. januar 2007	Kilde: Danmarks Statistik, tabel RAS207 og BEF1A07

Uafhængige variable	Definition	Kilde
Vækst i erhvervsfrekvens for kvinder 2006-2007	Viser væksten i antal kvinder i arbejdsstyrken i procent af antal 16-66 årige kvinder fra 2006-2007 i pct. point	Kilde: Danmarks Statistik, tabel RAS207 og BEF1A07
Andel børn af enlige forsørgere 2007	Viser antal hjemmeboende børn af enlige forsørgere i pct. af det samlede antal hjemmeboende børn 1. januar 2007	Kilde: Danmarks Statistik, tabel FAM44 og FAM111
Vækst i andel børn af enlige forsørgere 2006-2008	Viser væksten i antal hjemmeboende børn af enlige forsørgere i pct. af det samlede antal hjemmeboende børn i pct. point. Opgørelsestidspunktet er 1. januar i de pågældende år.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel FAM44 og FAM111
Vækst i andel børn af enlige forsørgere 2007-2008	Viser væksten i antal hjemmeboende børn af enlige forsørgere i pct. af det samlede antal hjemmeboende børn i pct. point. Opgørelsestidspunktet er 1. januar i de pågældende år.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel FAM44 og FAM111
Andel børn og unge anbragt uden for eget hjem 2007	Viser andel børn og unge anbragt uden for eget hjem i promille af 0-18-årige	Kilde: Ankestyrelsen, Tal fra Ankestyrelsen, tabel ANBR2 og Danmarks Statistik, tabel BEF1A07
Vækst i andel børn og unge anbragt uden for eget hjem 2005-2007	Viser væksten i andel børn og unge anbragt uden for eget hjem fra 2005 til 2007 i pct. point.	Kilde: Ankestyrelsen, Tal fra Ankestyrelsen, tabel ANBR2/GLANBR2 og Danmarks Statistik, tabel BEF1A07/BEF1A
Vækst i andel børn og unge anbragt uden for eget hjem 2006-2007	Viser væksten i andel børn og unge anbragt uden for eget hjem fra 2006 til 2007 i pct. point.	Kilde: Ankestyrelsen, Tal fra Ankestyrelsen, tabel ANBR2/GLANBR2 og Danmarks Statistik, tabel BEF1A07/BEF1A
Andel handicappede 2007 (VFM)	Viser andel handicappede i pct. af befolkningen i 2007.	Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007, tabel 4.2. og Danmarks Statistik, tabel FAM44.
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse 2007 (VFM)	Viser andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse i pct. af antal 25-49 årige	Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007, tabel 4.2. og Danmarks Statistik, tabel FAM44.
Andel enlige ældre på 65 år og derover i pct. af 65+ årige 2007 (VFM)	Viser andelen af enlige over 65 år i pct. af 65 årige og derover	Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007, tabel 4.2. og Danmarks Statistik, tabel FAM44.
Andel tosprogede elever i pct. af elever i folkeskolen i alt, skoleåret 2006-2007	Viser hvor mange procent af eleverne i folkeskolen der er tosprogede i skoleåret 2006-2007	Undervisningsministeriet: www.uddannelsesstatistik.dk – "Grundskole nøgletal – Klasser og elever samt "Tosprogede elever"
Kommunestørrelse mm:		
Indbyggertal 2007, logaritmisk	Viser hvor mange indbyggere der er i de enkelte kommuner	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07

Uafhængige variable	Definition	Kilde
Areal 2007, logaritmisk	Viser hvor geografisk store de enkelte kommuner er (kvadratkilometer)	Kilde: Danmarks Statistik, tabel ARE207
Urbaniseringsgrad	Viser hvor stor en andel af kommunens indbyggere, der bor i byer med mere end 3000 indbyggere	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF44
Befolkningstæthed 2008, logaritmisk	Befolkningstæthed er et udtryk for hvor tæt befolkningen bor i kommunen og er beregnet som antal indbyggere i kommunen divideret med kommunens areal.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07 og ARE207
Gennemsnitlig rejsetid pr. indbygger til 2000 medborgere (VFM)	Den gennemsnitlige rejsetid for en borger i en kommune opgøres som borgerens rejsetid til de, målt i tid, 2000 nærmeste medborgere i og uden for kommunen. Rejsetiderne opgøres ved at gange den gennemsnitlige rejsetid til et område med 2000 medborgere med kommunens indbyggertal pr. 1. januar 2007	Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007, tabel 4.3.
Demografi:		
Andel 0-5-årige 1. jan. 2007	Viser hvor stor en andel de 0-5-årige udgør af kommunens indbyggere.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07
Andel 6-16-årige 1. jan. 2007	Viser hvor stor en andel de 6-16-årige udgør af kommunens indbyggere.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07
Andel 67+-årige 1. jan. 2007	Viser hvor stor en andel de 67+-årige udgør af kommunens indbyggere.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07
Procentvis vækst i antal 0-5-årige 2005 – 2007	Viser den procentvise vækst i antal 0-5-årige i kommunen fra 2005 til 2007	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07 og BEF1A
Procentvis vækst i antal 6-16-årige 2005 – 2007	Viser den procentvise vækst i antal 6-16-årige i kommunen fra 2005 til 2007	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07 og BEF1A
Procentvis vækst i antal 67+-årige 2005 – 2007	Viser den procentvise vækst i antal 67+-årige i kommunen fra 2005 til 2007	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07 og BEF1A
Procentvis vækst i antal 0-5-årige 2007 – 2008	Viser den procentvise vækst i antal 0-5-årige i kommunen fra 2007 til 2008	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07 og BEF1A
Procentvis vækst i antal 6-16-årige 2007 – 2008	Viser den procentvise vækst i antal 6-16-årige i kommunen fra 2007 til 2008	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07 og BEF1A
Procentvis vækst i antal 67+-årige 2007 – 2008	Viser den procentvise vækst i antal 67+-årige i kommunen fra 2007 til 2008	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A07 og BEF1A
Velstand og politiske forhold:		
Ressourcegrundlag pr. indbygger, regnskab 2007	Ressourcegrundlaget er beregnet som beskatningsgrundlag plus "øvrige indtægter" i form af generelle tilskud, udligning og tilskud vedr. udlændinge, sektorspecifikke udligningsordninger, særlige tilskud, kommunale bidrag til regionerne, selskabs-skatte, anden skat pålagt visse	Kilde: Danmarks Statistik, tabel REGK2 og REGK31. Oplysninger om udskrivningsgrundlag og grundværdier stammer fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Uafhængige variable	Definition	Kilde
	indkomster, anden skat på fast ejendom, øvrige skatter og afgifter, refusion af købsmoms og netto rente- og afdragsudgifter. "Øvrige indtægter" omregnes til en beskatningsgrundlagsværdi ved at øvrige indtægter er divideret med det gennemsnitlige beskatningsniveau for hele landet og ganget med 100. Det gennemsnitlige beskatningsniveau for hele landet er i 2007: 24,58.	
Vækst i ressourcegrundlag pr. indbygger 2005-2007	Viser væksten i ressourcegrundlaget pr. indbygger fra 2005 til 2007. Ressourcegrundlaget er i 2005 korregeret således, at det så vidt muligt kan sammenlignes med ressourcegrundlaget i 2007 på trods af ændringerne i forbindelse med strukturreformen. Kommunale bidrag til regionerne indgår fra og med 2007 i ressourcegrundlaget. For at skabe sammenlignelighed mellem 2005 og 2007 er den budgetterede udgift i 2007 til kommunale bidrag i regionerne fratrasket ressourcegrundlaget i 2005. Ydermere er momsudligningen sat til nul i 2005. Slutteligt er øvrige indtægter i både 2005 og 2007 omregnet via det lands gennemsnitlige beskatningsniveau i 2007.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel REGK2/REG2 og REGK31/REG31. Oplysninger om udskrivningsgrundlag og grundværdier stammer fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
Ressourcepres budget 2008 – indeks	Ressourcepreset viser hvor store udgiftsbehovene er i forhold til kommunens ressourcegrundlag. Jo større værdi, desto større er udgiftsbehovene i relation til de økonomiske muligheder.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel REGK2 og REGK31. Oplysninger om udskrivningsgrundlag og grundværdier stammer fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, "Kommunal udligning og generelle tilskud 2008", juni 2007
Procentvis vækst i budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter fra 2006 til 2007	Viser hvor meget budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter er vokset fra 2006 til 2007. Som følge af strukturreformen kan tallene for 2006 og 2007 ikke ligestilles og sammenlignes fuldt ud. For at skabe mest mulig sammenlignelighed er budgettet i 2006 tillagt 4421 kr. pr. indbygger (2007-priser), svarende til den af KL estimerede betydning af opgave- og strukturreformen for serviceudgifterne på landsplan (ekskl. København, Frederiksberg og Bornholm). Budgettet for de	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BUDK1, BUD1, BEF1A07 og Kommunalstatistiske meddelelser 2006, tabel G. 1.12.

Uafhængige variable	Definition	Kilde
	samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter i 2006 er således for alle kommunerne blevet korigeret med det samme tal.	
De samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter, budget 2007	Viser budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter i 2007 i kr. pr. indbygger.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel BUDK1 og BEF1A07
Ændrede indtægter i 2007 – forskellen mellem regnskab og budget.	Viser forskellen mellem forventede og realiserede indtægter i 2007. Indtægter defineres ud fra følgende funktioner: 7.62.80: Udligning og generelle tilskud, 7.62.81: Udligning og tilskud vedrørende udlændinge, 7.62.82: Kommunale bidrag til regionerne, 7.62.85: Sektorspecifikke udligningsordninger, 7.62.86: Særlige tilskud, 7.65.87: Refusion af købsmoms, 7.68.90: Kommunal indkomstskat, 7.68.92: Selskabsskat, 7.68.93: Anden skat på lignet visse indkomster, 7.68.94: Grundskyld, 7.68.95: Anden skat på fast ejendom, 7.68.96: Øvrige skatter og afgifter.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel REGK31, BUDK32 og BEF1A07
Gennemsnitlig budgetoverskridelse 2002-2005	Viser med hvor meget kommunerne i gennemsnit har overskredet budgetterne i perioden 2002-2005.	Kilde: Danmarks Statistik, tabel REG31, BUD32 og BEF1A
Andel arbejderpartimandater valget 2005	Viser hvor stor en andel af kommunalbestyrelsens mandater, der er mandater for S, SF og EL ved kommunalvalget i 2005	Kilde: Danmarks Statistik, tabel VALGK3
Borgmesterens partifarve	Viser borgmesterens partifarve – borgmestre tilhørende Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti kodes som venstreorienterede. Borgmestre fra lokallister og uden for parti medtages ikke.	Mostrup: Kommunalhåndbogen 2007

Regressionsanalyser og analysemodeller

De multivariate analyser er baseret på regressionsanalyser (OLS) med afsæt i fem forskellige analysemodeller. Den første model er den primære analysemodel, men i tilgift til denne gennemføres fire parallelle analyser:

1. En model baseret på sekventielle stepvise regressioner, hvor kommunestørrelse indgår som kontinuert variabel (målt logaritmisk) som potentielt forklarende variabel, sammen med en række variable for strukturelle forhold knyttet til befolkningens bosætning, demografisk og socioøkonomisk betingede udgiftsbehov samt ressource- og politiske variable. Bruttolisten for mulige forklaringsfaktorer er baseret på teoretiske overvejelser og tidligere undersøgelser, og fremgår af bilagstabel 1.7 ovenfor. De konkrete udgiftsbehovsvariable præsenteres i forbindelse med de enkelte analyser.
2. En model, hvor indbyggertallet er grupperet i syv størrelsesgrupper og tvinges ind i regressionen for at teste for eventuelle U-formede sammenhænge, hvor driftsresultatet eventuelt er stigende op til en vis kommunestørrelse, hvorefter det er faldende. Kommunestørrelsen med 40.000-50.000 indbyggere indgår som referencegruppe, hvorfor alle andre kommunestørrelser måles i forhold til kommuner med 40.000-50.000 indbyggere. Desuden tvinges en variabel for sammenlægningsstatus ind i regressionen.
3. En model, hvor de seks kategorier af kommunestørrelse og sammenlægning/ikke-sammenlægning tvinges ind i regressionen for at teste, om det særligt er for nogle kommunestørrelser det har betydning, om kommunen er sammenlagt eller ej. Referencegruppen er her gruppen af kommuner, der valgte ikke at lægge sig sammen med andre kommuner, selv om de har mindre end de 30.000 indbyggere der var Strukturkommissionens anbefaling.
4. En model, hvor de seks kategorier af kommunestørrelse og urbaniseringsgrad tvinges ind i regressionen for at teste, om det særligt er store *urbaniserede* kommuner, der adskiller sig mht. økonomistyringsresultater. Referencegruppen er her små kommuner (under 30.000 indbyggere) med lav urbaniseringsgrad, dvs. de kommuner der både størrelses- og urbaniseringsmæssigt må forventes at have de mindste stordriftsfordele.
5. En model, hvor antallet af kommuner i sammenlægningen og den interne heterogenitet i de sammenlagte kommuners størrelse, tvinges ind i regressionen. Denne model omfatter kun de 66 sammenlagte kommuner.

Regressionerne er gennemført som OLS-regressioner i statistikprogrammet SPSS.

Analyserne er kørt ved sekventielle stepvise regressioner. Hvis der som grundlag for en regressionsanalyse ligger en veludviklet og sammenhængende teori, der identificerer et begrænset antal forklaringsfaktorer som de substantielt meningsfulde forklaringsfaktorer, kan det metodisk set være relevant at bruge en "Enter-regressionsmodel", hvor *alle* forklaringsfaktorer medtages i analysen, under forudsætning af at der ikke er multikollinearitetsproblemer eller andre brud på forudsætningerne for regressionsanalyse (Lomborg 2000). I en situation, hvor der teoretisk er mange potentielle og eventuelt indbyrdes konkurrerende forklaringsfaktorer, kan Enter-metoden være uhensigtsmæssig, idet det ikke på forhånd er teoretisk muligt at afgøre, hvilke forklaringsfaktorer der er mest relevante. Urbaniseringsgrad, befolkningstæthed og variabelen rejsetid er f.eks. stærkt indbyrdes korrelerede, og det er ikke muligt at sige, hvilken af disse, der teoretisk forventes at påvirke kommunernes stordriftsmuligheder og økonomistyring mest. Tilsvarende er flere af de teoretisk relevante udgiftsbehovsfaktorer indbyrdes korrelerede, og det er ikke muligt på et teoretisk grundlag at pege på, hvilke (n) af disse, der i det konkrete år vil være mest relevant. I begge de nævnte tilfælde er det et empirisk spørgsmål, hvilke(n) af de pågældende forklaringsfaktorer, der spiller den største rolle i den kommunale virkelighed i 2007. Test af en lang række teoretisk potentielle og eventuelt indbyrdes konkurrerende forklaringsfaktorer kan mest hensigtsmæssigt foretages i en stepvis regression.

I de gennemførte stepvise regressioner tilføjes den mest signifikante variabel for hvert step, indtil modellen er udtømt, og der ikke er flere signifikante variable at inddrage. Efter hver variabeltilføjelse undersøges modellen for multikollinearitet¹⁸ og teoretisk meningsløse fortegn. Variable med fortegn- eller multikollinearitetsproblemer tages ud af regressionen, og modellen køres igen. "Outliers" er defineret som kommuner, hvor den af regressionsmodellen prædikterede værdi, ligger mere end tre standardafvigelse fra den faktiske værdi for kommunen. Eventuelle outliers inspiceres, og det undersøges, om det påvirker parameterestimerne i regressionen, hvis de pågældende outliers tages ud af analysen. Er dette tilfældet, gennemføres regressionen uden de pågældende outliers. Når den endelige model er fundet, testes denne for normalfordelte fejllad og varianshomogenitet, ved en visuel inspektion af histogram over fejllad og et plot af de standardiserede residualer mod den standardiserede prædikterede værdi.

Analysemodellerne 2-5 adskiller sig fra analysemodel 1 ved, at der her slutteligt tvinges variable i modellen, der ikke nødvendigvis er signifikante.

¹⁸ Her er anvendt det kriterium, at toleranceniveauet for alle inkluderede variable skal være under 0,4, hvilket vil sige, at maksimalt 60 procent af variationen i hver af de uafhængige variable kan forklares ved de øvrige uafhængige variable.

BILAG 2: BUDGETOVERHOLDELSE

Bilagstabel 2.1: Korrelationsanalyse af budgetoverskridelser på de samlede skattefinansierede nettodrifudsudgifter i 2007

Variable	Budgetoverskridelser pr. indbygger 2007
Socioøkonomiske variable:	
Udgiftsbehov pr. indbygger 2008 – indeks (VFM)	0,124
Vækst i udgiftsbehov pr. indbygger 2007-2008	0,085
Aldersbestemte udgiftsbehov pr. indbygger 2008 (VFM)	0,282 ***
Vækst i aldersbestemte udgiftsbehov pr. indbygger 2007-2008	0,184 *
Andel kontanthjælpsmodtagere i pct. af antal 17-66 årige, 2007	-0,065
Vækst i andel kontanthjælpsmodtagere 2006-2007	0,097
Andel sygedagpengemodtagere i pct. af antal 17-66 årige, 2007	0,162
Vækst i andel sygedagpengemodtagere 2006-2007	0,218 **
Andel førtidspensionister i pct. af antal 17-66 årige, 2007	0,084
Vækst i andel førtidspensionister 2006-2007	0,029
Arbejdsløshedsprocent 2007	0,379 ***
Vækst i arbejdsløshedsprocent 2006-2007 (pct. point)	-0,067
Arbejdsløshedsprocent for kvinder 2007	0,428 ***
Vækst i arbejdsløshedsprocent for kvinder 2006-2007 (pct. point)	-0,035
Erhvervsfrekvens for kvinder 2007	-0,072
Vækst i erhvervsfrekvens for kvinder 2006-2007 (pct. point)	-0,365 ***
Andel børn af enlige forsørgere 2007	-0,155
Vækst i andel børn af enlige forsørgere 2007-2008	-0,039
Andel børn og unge anbragt uden for eget hjem 2007	0,039
Vækst i andel børn og unge anbragt uden for eget hjem 2006-2007	-0,007
Kommunestørrelse:	
Indbyggertal 2007, logaritmisk	-0,246 **
Andel indbyggere i byer med over 3000 indbyggere 2007	-0,322 ***
Gns. rejsetid pr. indbygger til 2000 medborgere (VFM)	0,477 ***
Demografi:	
Andel 0-5-årige 1. jan. 2007	-0,195 *
Andel 6-16-årige 1. jan. 2007	-0,036
Andel 67+-årige 1. jan. 2007	0,178 *
Procentvis vækst i antal 0-5 årige 2007-2008	0,000
Procentvis vækst i antal 6-16 årige 2007-2008	-0,116
Procentvis vækst i antal 67+ årige 2007-2008	-0,062
Velstand og strukturelle forhold:	
Ressourcegrundlag pr. indbygger, regnskab 2007	0,039
Ressourcepres budget 2008 – indeks	0,151
Procentvis vækst i budgettet for de samlede skattefinansierede nettodrifudsudgifter fra 2006 til 2007	-0,262**
Samlede skattefinansierede nettodrifudsudgifter, budget 2007	0,027
Ændrede indtægter i 2007 (forskelle mellem regnskab og budget)	0,483***
Gennemsnitlig budgetoverskridelse 2002-2005	-0,096
Andel arbejderpartimandater valget 2005	-0,001
Venstreorienteret borgmester	0,090
Sammenlagte kommuner	0,120
N =	98

* p<0,1, ** p<0,05, *** p< 0,0

Bilagstabel 2.2: Regressionsanalyse af budgetoverskridelser på de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger i 2007 (OLS-regression). Ustandardiserede regressionskoefficienter.

	Model 1 Indbygger- tal logarit- misk		Model 2 Indbygger- tal gruppe- ret		Model 3 Komb. indbygger- tal og sammen- lægning		Model 4 Komb. indbygger- tal og ur- banise- ringsgrad		Model 5 Hetero- genitet i sammen- lagte kommu- ner	
Konstant	-2853,8	***	-2940,6	***	-2564,6	**	-3666,2	***	-3407	***
Procentvis vækst i budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter fra 2006 til 2007	-271,5	***	-262,8	***	-256,9	***	-265,9	***	-199,9	***
Andel børn og unge anbragt uden for eget hjem pr. 31.12. 2007	41,7	*	37,3	*	29,4		24,5			
Andel sygedagpengemodtagere 2007	123,1	***	123,6	***	126,1	***	149,3	***	194,7	***
Ændrede indtægter i 2007 (forskul mellem regnskab og budget)	0,744	**	0,88	***	0,890	***	0,865	***	0,720	**
Andel 67 årige og derover i pct. af befolkningen 2007	67,1	*	77,4	*	57,1		77,3	*		
Vækst i aldersbestemte udgiftsbehov fra 2007 til 2008									391,1	*
Sammenlagt kommune			-36,4							
Lille ø-kommune (inkl. Langeland)			-657,7							
Kommune med 10.000 - 30.000 indb.			52,2							
Kommune med 30.000 - 40.000 indb.			80,6							
Kommune med 40.000 - 50.000 indb.			ref.							
Kommune med 50.000 - 75.000 indb.			-182,8							
Kommune med 75.000 - 150.000 indb.			-54,8							
Kommune med > 150.000 indb.			-247,9							
Sammenlagt komm. med < 30.000 indb.					-302,8					
Sammenlagt komm. med 30-50.000 indb.					-60,5					
Sammenlagt komm. med > 50.000 indb.					-183,0					
Fortsættende komm. med < 30.000 indb.					ref.					
Fortsættende komm. med 30-50.000 indb.					-85,9					
Fortsættende komm. med > 50.000 indb.					-535,6					
Komm. med < 30.000 indb. og lav urb.grad							ref.			
Komm. med 30-50.000 indb.+ lav urb.grad							228,6			
Komm. med > 50.000 indb. og lav urb.grad							294,7			
Komm. med < 30.000 indb. + høj urb.grad							560,4	*		
Komm. med 30-50.000 indb.+ høj urb.grad							436,1			

Komm. med > 50.000 indb. + høj urb.grad						75,6			
Antal kommuner der er lagt sammen								16,1	
Størrelses-heterogenitet								2,8	
Adj. R ²	39,0	34,9	36,3	38,0	41,1				
N	92	92	92	92	64				

* p<0,1, ** p<0,05, *** p<0,0

Note: Inddragelse af variabel vedrørende budgettets vækst fra 2006 til 2007 gør, at København, Frederiksberg og Bornholm er udeladt af alle analyserne, da disse ikke kan sammenlignes grundet deres særstatus før reformen. Endvidere er Læsø, Frederikssund og Allerød outliers.

Bilagstabel 2.3: Regressionsanalyse af budgetoverskridelser på de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger i 2007 (OLS-regression). Standardiserede betakoefficienter.

	Model 1 Indbygger- tal logarit- misk		Model 2 Indbygger- tal gruppe- ret		Model 3 Komb. indbygger- tal og sammen- lægning		Model 4 Komb. indbygger- tal og ur- banise- ringsgrad		Model 5 Hetero- genitet i sammen- lagte kommu- ner	
Procentvis vækst i budgettet for de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter fra 2006 til 2007	-0,611	***	-0,591	***	-0,578	***	-0,598	***	-0,459	***
Andel børn og unge anbragt uden for eget hjem pr. 31.12. 2007	0,207	*	0,208	*	0,164		0,136			
Andel sygedagpengemodtagere 2007	0,319	***	0,320	***	0,327	***	0,387	***	0,453	***
Ændrede indtægter i 2007 (forskul mellem regnskab og budget)	0,218	**	0,269	***	0,273	***	0,265	***	0,227	**
Andel 67 årige og derover i pct. af befolkningen 2007	0,174	*	0,219	*	0,162		0,219	*		
Vækst i aldersbestemte udgiftsbehov fra 2007 til 2008									0,218	*
Sammenlagt kommune			-0,019							
Lille ø-kommune (inkl. Langeland)			-0,153							
Kommune med 10.000 - 30.000 indb.			0,024							
Kommune med 30.000 - 40.000 indb.			0,035							
Kommune med 40.000 - 50.000 indb.			ref.							
Kommune med 50.000 - 75.000 indb.			-0,081							
Kommune med 75.000 - 150.000 indb.			-0,021							
Kommune med > 150.000 indb.			-0,050							
Sammenlagt komm. med < 30.000 indb.					-0,112					
Sammenlagt komm. med 30-50.000 indb.					-0,032					
Sammenlagt komm. med > 50.000 indb.					-0,094					
Fortsættende komm. med < 30.000 indb.					ref.					
Fortsættende komm. med 30-50.000 indb.					-0,029					
Fortsættende komm. med > 50.000 indb.					-0,151					
Komm. med < 30.000 indb. og lav urb.grad							ref.			
Komm. med 30-50.000 indb.+ lav urb.grad							0,113			
Komm. med > 50.000 indb. og lav urb.grad							0,109			
Komm. med < 30.000 indb. + høj urb.grad							0,199	*		
Komm. med 30-50.000 indb.+ høj urb.grad							0,179			

Komm. med > 50.000 indb. + høj urb.grad					0,036		
Antal kommuner der er lagt sammen						0,025	
Størrelses-heterogenitet						0,001	
Adj. R ²	39,0	34,9	36,3	38,0	41,1		
N	92	92	92	92	64		

* p<0,1, ** p<0,05, *** p< 0,0

Note: Inddragelse af variabel vedrørende budgettets vækst fra 2006 til 2007 gør, at København, Frederiksberg og Bornholm er udeladt af alle analyserne, da disse ikke kan sammenlignes grundet deres særstatus før reformen. Endvidere er Læsø, Frederikssund og Allerød outliers.

BILAG 3: ADMINISTRATIONSUDGIFTER

Bilagstabel 3.1: DUT kompensation på hovedkonto pga. kommunalreform, inkl. flytning af skatteopgave 2005/2006

	DUT kompensation pga. kommunalreform og flytning af skatte- opgaven til staten	Mio. kr. 2005 priser*	Mio. kr. 2006 priser*	Kr. pr. ind- bygger 2006 priser	Omregning til 2007 opgave- niveau (2006 pri- ser)
2002					-148,8
2003					-148,8
2004					-148,8
2005	Skatteopgaven til staten	-427,4	-386,2	-71,4	-77,4
2006	Skatteopgaven til staten		-2569,5	-473,4	324,6
2007	Kommunalreform, HK 6 i alt		1768,2	324,6	0
2008					0

*Kilde: Bloktilskudsaktstykke fra sommeren 2005 (aktstykke 195) og KL's budgetvejledning 2006.

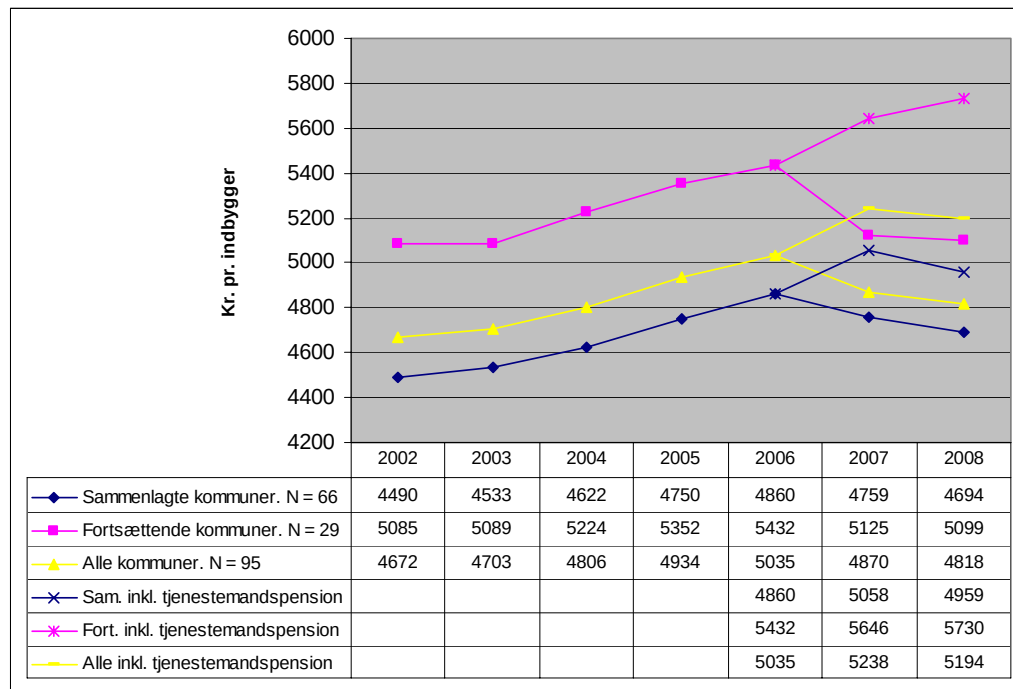
Regeringens, Amsrådsforeningens og KL's fællesnotat fra september 2005 om "Resultat af DUT-drøftelser om kommunalreformens økonomiske konsekvenser" og KL's budgetvejledning 2007. Der er ikke korrigeret for flytningen af skattearkiver 2007

Kommunalreformens betydning varierer naturligvis fra kommune til kommune, men da det ikke er muligt at opgøre opgaveændringernes betydning på kommuneniveau er der benyttet den samme korrektionsfaktor for alle kommuner.

Bilagstabel 3.2: Udgifter til tjenestemandspension, kr. pr. indbygger (2007-priser)

Udgifter til tjenestemandspension	Regnskab 2007	Budget 2008
98 kommuner:		
Sammenlagte kommuner (N = 66)	299	265
Fortsættende kommuner (N = 32)	576	675
98 kommuner i alt	390	399
95 kommuner:		
Sammenlagte kommuner (N = 66)	299	265
Fortsættende kommuner (N = 29)	521	630
95 kommuner i alt	367	376

Bilagsfigur 3.1: Administrationsudgifter pr. indbygger 2002-2008 (2007-priser)



Uvægtede gennemsnit. Oplysningerne for 2002-2006 er aggregeret op på de nye kommuner, og figuren viser gennemsnittet for de nye kommuner. N = 95 kommuner. Der er set bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, da disse tre kommuner også havde amtskommunale opgaver før 2007.

Der er korrigeret for kommunalreformens udgiftsmæssige betydning på hovedkonto 6 ved at udgifterne i 2002-2006 er omregnet til 2007-opgaveniveau. Ved korrektionen er benyttet den samme korrektionsfaktor for alle kommuner, baseret på den gennemsnitlige DUT-kompensation pr. indbygger på hovedkonto 6 for opgaveændringer i forbindelse med overtagelse af administrative opgaver fra amterne i 2007 og flytningen af skatteopgaven fra kommunerne til staten i 2005/2006. Der er ikke korrigeret for andre opgaveændringer. 2008 er budgettal.

Bilagstabel 3.3: Korrelationsanalyse af udgifterne til administration pr. indbygger i 2007 og udviklingen i udgifterne til administration pr. indbygger fra 2005 til 2007

Variable	Administrations- udgifter pr. indbygger 2007	Udvikling i admini- strationsudgifter pr. indbygger 2005-2007
Socioøkonomiske variable:		
Udgiftsbehov pr. indbygger 2008 – indeks	0,330 ***	
Udvikling i udgiftsbehov 2005-2007		0,049
Aldersbestemte udgiftsbehov pr. indbygger 2008 (VFM)	0,172 *	
Andel familier i visse boligtyper i pct. af antal familier 2007 (VFM)	0,042	
Andel personer med lavindkomst i pct. af befolkningen 2007 (VFM)	-0,031	
Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i pct. af befolkningen 2007	0,065	
Vækst i andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande 2005-2007		-0,331 ***
Andel af de 0-5 årige, der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande 2008	0,028	
Andel af de 6-16 årige, der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande 2008	0,077	
Andel helårsmødtager af indkomsterstøttende ydelser i pct. af 18+ årige, 2006	0,261 ***	
Vækst i antal modtagere af indkomsterstøttende ydelser 2004-2006		-0,003
Andel kontanthjælpsmodtagere i pct. af antal 17-66 årige, 2007	0,000	
Vækst i andel kontanthjælpsmodtagere 2005-2007		0,303 ***
Andel sygedagpengemodtagere i pct. af antal 17-66 årige, 2007	-0,032	
Vækst i andel sygedagpengemodtagere 2005-2007		0,064
Andel førtidspensionister i pct. af antal 17-66 årige, 2007	0,149	
Vækst i andel førtidspensionister 2005-2007		-0,048
Arbejdsløshedsprocent 2007	0,398 ***	
Vækst i arbejdsløshedsprocent 2005-2007		-0,254 **
Andel børn af enlige forsørgere 2007	0,127	
Vækst i andel børn af enlige forsørgere 2006-2008		0,050
Andel børn og unge anbragt uden for eget hjem 2007	0,184 *	
Vækst i andel børn og unge anbragt uden for eget hjem 2005-2007		0,163
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse 2007 (VFM)	0,170 *	
Andel enlige ældre på 65 år og derover i pct. af 65+ årige 2007 (VFM)	0,011	
Andel handicappede i pct. af befolkningen 2007	0,133	
Andel tosprogede elever i pct. af elever i folkeskolen i alt, 2006/2007	0,056	
Kommunestørrelse:		
Indbyggertal 2007, logaritmisk	-0,500 ***	-0,191 *
Areal 2007, logaritmisk	-0,205 **	0,342 ***
Andel indbyggere i byer med over 3000 indbyggere 2007	-0,226 **	-0,478 ***
Befolkningstæthed 2008, logaritmisk	-0,084	-0,486 ***
Gns. rejsetid pr. indbygger til 2000 medborgere (VFM)	0,361 ***	0,467 ***

Variable	Administrations- udgifter pr. indbygger 2007	Udvikling i admini- strationsudgifter pr. indbygger 2005-2007
Demografi:		
Andel 0-5-årige 1. jan. 2007	-0,392 ***	
Andel 6-16-årige 1. jan. 2007	-0,095	
Andel 67+-årige 1. jan. 2007	0,271 ***	
Vækst i antal 0-5 årige 2005-2007		-0,080
Vækst i antal 6-16 årige 2005-2007		-0,113
Vækst i antal 67+ årige 2005-2007		0,005
Velstand og strukturelle forhold:		
Ressourcegrundlag pr. indbygger, regnskab 2007	0,369 ***	
Vækst i ressourcegrundlag pr. indbygger 2005-2007		0,210 **
Ressourcepres budget 2008 – indeks	-0,132	
Andel arbejderpartimandater valget 2005	-0,167	-0,325 ***
Venstreorienteret borgmester	-0,111	-0,254 **
Sammenlagte kommuner	-0,200 **	0,239 **
N =	98	94

Bilagstabel 3.4: Regressionsanalyse af udviklingen i udgifterne til administration pr. indbygger fra 2005 til 2007 (OLS-regression). Ustandardiserede regressionskoefficienter.

	Model 1 Indbygger- tal logarit- misk		Model 2 Indbygger- tal gruppe- ret		Model 3 Komb. indbygger- tal og sammen- lægning		Model 4 Komb. indbygger- tal og ur- banise- ringsgrad		Model 5 Heterogeni- tet i sam- menlagte kommuner	
Konstant	-452,13	***	-433,49	***	-488,65	***	-319,08		367,23	**
Gns. rejsetid til 2000 medborgere	167,85	***	112,77	**	153,74	***	146,07	***		
Vækst i andel børn af enlige forsørgere 2006-2008	125,91	*	88,02		114,52		122,24		192,04	**
Vækst i antal modtagere af indkomsterstøttende ydelser 2004-2006									162,33	**
Sammenlagt kommune			248,26	*						
Lille ø-kommune (inkl. Langeland)			362,23							
Kommune med 10.000 - 30.000 indb.			-87,44							
Kommune med 30.000 - 40.000 indb.			-74,17							
Kommune med 40.000 - 50.000 indb.			ref.							
Kommune med 50.000 - 75.000 indb.			-84,87							
Kommune med 75.000 - 150.000 indb.			-208,33							
Kommune med > 150.000 indb.			133,36							
Sammenlagt komm. med < 30.000 indb.					51,79					
Sammenlagt komm. med 30-50.000 indb.					146,96					
Sammenlagt komm. med > 50.000 indb.					109,95					
Fortsættende komm. med < 30.000 indb.					ref.					
Fortsættende komm. m. 30-50.000 indb.					-2,01					
Fortsættende komm. m. > 50.000 indb.					-144,84					
Komm. m. < 30.000 indb. og lav urb.grad							ref.			
Komm. m. 30-50.000 indb.+ lav urb.grad							-80,39			
Komm. m. > 50.000 indb. og lav urb.grad							71,19			
Komm. m. < 30.000 indb. + høj urb.grad							-278,49			
Komm. m. 30-50.000 indb.+ høj urb.grad							20,37			
Komm. m. > 50.000 indb. + høj urb.grad							-178,82			
Antal kommuner der er lagt sammen									-42,95	
Adj. R ²	22,7		20,6		20,4		22,2		11,3	
N	94		94		94		94		65	

* p<0,1, ** p<0,05, *** p<0,0

Note: I alle analyser er København, Frederiksberg og Bornholm udeladt, da disse ikke kan sammenlignes fra 2005 til 2007 på grund af deres særlige status før kommunalreformen. Endvidere er Årø outlier.

Bilagstabel 3.5: Regressionsanalyse af udviklingen i udgifterne til administration pr. indbygger fra 2005 til 2007 (OLS-regression). Standardiserede betakoefficienter.

	Model 1 Indbygger- tal logarit- misk		Model 2 Indbygger- tal gruppe- ret		Model 3 Komb. indbygger- tal og sammen- lægning		Model 4 Komb. indbygger- tal og ur- banise- ringsgrad		Model 5 Heterogeni- tet i sam- menlagte kommuner	
Gns. rejsetid til 2000 medborgere	0,503	***	0,338	**	0,461	***	0,438	***		
Vækst i andel børn af enlige forsørgere 2006-2008	0,162	*	0,113		0,148		0,158		0,251	**
Vækst i antal modtagere af indkomsterstøttende ydelser 2004-2006									0,241	**
Sammenlagt kommune			0,213	*						
Lille ø-kommune (inkl. Langeland)			0,136							
Kommune med 10.000 - 30.000 indb.			-0,067							
Kommune med 30.000 - 40.000 indb.			-0,052							
Kommune med 40.000 - 50.000 indb.			ref.							
Kommune med 50.000 - 75.000 indb.			-0,061							
Kommune med 75.000 - 150.000 indb.			-0,129							
Kommune med > 150.000 indb.			0,044							
Sammenlagt komm. med < 30.000 indb.					0,030					
Sammenlagt komm. med 30-50.000 indb.					0,126					
Sammenlagt komm. med > 50.000 indb.					0,091					
Fortsættende komm. med < 30.000 indb.					ref.					
Fortsættende komm. m. 30-50.000 indb.					-0,001					
Fortsættende komm. m. > 50.000 indb.					-0,066					
Komm. m. < 30.000 indb. og lav urb.grad							ref.			
Komm. m. 30-50.000 indb.+ lav urb.grad							-0,064			
Komm. m. > 50.000 indb. og lav urb.grad							0,043			
Komm. m. < 30.000 indb. + høj urb.grad							-0,166			
Komm. m. 30-50.000 indb.+ høj urb.grad							0,014			
Komm. m. > 50.000 indb. + høj urb.grad							-0,138			
Antal kommuner der er lagt sammen									-0,130	
Adj. R ²	22,7		20,6		20,4		22,2		11,3	
N	94		94		94		94		65	

* p<0,1, ** p<0,05, *** p<0,0

Note: I alle analyser er København, Frederiksberg og Bornholm udeladt, da disse ikke kan sammenlignes fra 2005 til 2007 på grund af deres særlige status før kommunalreformen. Endvidere er Ærø outlier.

Bilagstabel 3.6: Regressionsanalyse af udgifterne til administration pr. indbygger i 2007 (OLS-regression). Ustandardiserede regressionskoefficienter.

	Model 1 Indbyggertal logarit- misk		Model 2 Indbyggertal gruppe- ret		Model 3 Komb. indbyggertal og sammen- lægning		Model 4 Komb. indbyggertal og ur- banise- ringsgrad		Model 5 Hetero- genitet i sammen- lagte kommu- ner	
Konstant	10.614	***	2739,0	**	11.131	***	8529,6	***	-224,9	
Indbyggertal 2007 (logaritmisk)	-1036,4	***								
Andel børn af enlige forsørgere 2007	102,5	***								
Gns. rejsetid pr. indb. til 2000 medborgere	218,2	***			163,1	***	227,7	***		
Ressourcepres budget 2008	-31,7	**			-81,1	***	-55,2	***		
Ressourcegrundlag pr. indbygger 2007			0,013	**					0,030	***
Arbejdsløshedsprocent 2007					243,3	***	200,1	***		
Andel handicappede i pct. af bef. 2007					1157,2	**	989,4	**		
Sammenlagt kommune			-28,8							
Lille ø-kommune (inkl. Langeland)			1708,8	***						
Kommune med 10.000 - 30.000 indb.			-289,4							
Kommune med 30.000 - 40.000 indb.			-101,5							
Kommune med 40.000 - 50.000 indb.			ref.							
Kommune med 50.000 - 75.000 indb.			-492,3	**						
Kommune med 75.000 - 150.000 indb.			-636,6	***						
Kommune med > 150.000 indb.			-480,9							
Sammenlagt komm. med < 30.000 indb.					35,68					
Sammenlagt komm. med 30-50.000 indb.					166,7					
Sammenlagt komm. med > 50.000 indb.					-215,5					
Fortsættende komm. med < 30.000 indb.					ref.					
Fortsættende komm. med 30-50.000 indb.					0,498					
Fortsættende komm. med > 50.000 indb.					-734,6	**				
Komm. med < 30.000 indb. og lav urb.grad							ref.			
Komm. med 30-50.000 indb.+ lav urb.grad							-36,9			
Komm. med > 50.000 indb. og lav urb.grad							-134,1			
Komm. med < 30.000 indb. + høj urb.grad							256,2			
Komm. med 30-50.000 indb.+ høj urb.grad							644,6	**		
Komm. med > 50.000 indb. + høj urb.grad							-229,7			
Antal kommuner der er lagt sammen									-62,9	

Adj. R ²	44,6	43,6	44,1	47,4	13,6
N	97	97	96	96	66

* p<0,1, ** p<0,05, *** p< 0,0

Note: I model 1-4 er Tårnby outlier. I model 3-4 er endvidere Fanø outlier.

Bilagstabel 3.7: Regressionsanalyse af udgifterne til administration pr. indbygger i 2007 (OLS-regression). Standardiserede betakoefficienter.

	Model 1 Indbygger- tal logarit- misk		Model 2 Indbygger- tal gruppe- ret		Model 3 Komb. indbygger- tal og sammen- lægning		Model 4 Komb. indbygger- tal og urbane- ringsgrad		Model 5 Hetero- genitet i sammen- lagte kommu- ner	
Indbyggertal 2007 (logaritmisk)	-0,418	***								
Andel børn af enlige forsørgere 2007	0,423	***								
Gns. rejsetid pr. indb. til 2000 medborgere	0,424	***			0,334	***	0,467	***		
Ressourcepres budget 2008	-0,207	**			-0,559	***	-0,381	***		
Ressourcegrundlag pr. indbygger 2007			0,243	**					0,337	***
Arbejdsløshedsprocent 2007					0,361	***	0,297	***		
Andel handicappede i pct. af bef. 2007					0,219	**	0,187	**		
Sammenlagt kommune			-0,016							
Lille ø-kommune (inkl. Langeland)			0,450	***						
Kommune med 10.000 - 30.000 indb.			-0,139							
Kommune med 30.000 - 40.000 indb.			-0,044							
Kommune med 40.000 - 50.000 indb.			ref.							
Kommune med 50.000 - 75.000 indb.			-0,223	**						
Kommune med 75.000 - 150.000 indb.			-0,258	***						
Kommune med > 150.000 indb.			-0,114							
Sammenlagt komm. med < 30.000 indb.					0,014					
Sammenlagt komm. med 30-50.000 indb.					0,096					
Sammenlagt komm. med > 50.000 indb.					-0,120					
Fortsættende komm. med < 30.000 indb.					ref.					
Fortsættende komm. med 30-50.000 indb.					0,000					
Fortsættende komm. med > 50.000 indb.					-0,254	**				
Komm. med < 30.000 indb. og lav urb.grad							ref.			
Komm. med 30-50.000 indb. + lav urb.grad							-0,020			
Komm. med > 50.000 indb. og lav urb.grad							-0,053			
Komm. med < 30.000 indb. + høj urb.grad							0,102			

Komm. med 30-50.000 indb.+ høj urb.grad						0,284	**		
Komm. med > 50.000 indb. + høj urb.grad						-0,122			
Antal kommuner der er lagt sammen								-0,134	
Adj. R ²	44,6	43,6	44,1	47,4	13,6				
N	97	97	96	96	66				

* p<0,1, ** p<0,05, *** p<0,0

Note: I model 1-4 er Tårnby outlier. I model 3-4 er endvidere Fanø outlier.