

Kurt Houlberg og Kræn Blume Jensen

Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer



Publikationen *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer* kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk

AKF, Anvendt KommunalForskning

Købmagergade 22

1150 København K

Telefon: 43 33 34 00

Fax: 43 33 34 01

E-mail: akf@akf.dk

© 2010 AKF og forfatterne

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

© Omslag: Phonowerk, Lars Degnbol

Forlag: AKF

ISBN: 978-87-7509-964-1

i:\08 sekretariat\forlaget\kho\5071\5071_kommunernes_oekonomiske_situation.docx

November 2010

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Kurt Houlberg og Kræn Blume Jensen

Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer

Forord

Dette projekt om kommunernes økonomiske situation er finansieret af FOA Fag og Arbejde. Baggrunden er et ønske om mere systematisk indsigt i, hvorfor så mange kommuner i 2010 har genåbnet budgetterne og varslet besparelser i budgetterne for 2011.

Projektet er gennemført i perioden juni – oktober 2010 og afsluttet inden vedtagelsen af kommunernes budgetter for 2011 i oktober 2010.

Rapporten er udarbejdet af seniorforsker Kræn Blume Jensen og programchef Kurt Houlberg. Docent Eigil Boll Hansen har fungeret som sparringspartner omkring kommunernes betingelser og udgifter på dagtilbuds- og ældreområdet. Studentermedarbejder Signe Dilling-Pedersen har bistået med udarbejdelse af tabeller og bilagsmateriale.

Kurt Houlberg
Oktober 2010

Indhold

Sammenfatning	7
1 Indledning og formål	11
2 Data, analyseramme og metode	13
2.1 Analyseramme	13
2.2 Analyseperspektiv og analyseniveau	15
2.3 Vægtede og uvægtede gennemsnit.....	18
2.4 Kompensation til kommunerne for mer- og mindreopgaver.....	20
2.5 Udligning af udgiftsbehov	21
3 Kommunernes økonomiske balance og økonomistyring	24
3.1 Økonomisk balance ved indgangen til 2010	24
3.1.1 Resultat på det skattefinansierede område.....	25
3.1.2 Likviditet efter kassekreditreglen	26
3.1.3 Kommuner fordelt efter pres på driftsresultat og likviditet.....	27
3.2 Udvikling i driftsresultat og likviditet efter kassekreditreglen	31
3.2.1 Udvikling i driftsresultat og likviditet i sammenlagte og fortsættende kommuner.....	35
3.2.2 Udvikling i driftsresultat og likviditet i resultat- og likviditetspressede kommuner.....	37
3.3 Budgetoverholdelse	41
4 Kommunernes økonomiske rammebetingelser. Tilskud, skatter og udgiftsbehov	46
4.1 Ressourceknaphed som relativt fænomen	46
4.1.1 Ressourcepres 2009.....	49
4.1.2 Ressourceklemme 2000-2009.....	50
4.2 Demografisk udvikling og udvikling i udgiftsbehov	54
4.3 Udvikling i skatter og tilskud	61
4.4 Regressionsanalyse af driftsresultat, likviditet og budgetoverholdelse I.....	66
5 Udgiftspolitik og udgiftsudvikling	72
5.1 Serviceudgifter og overførsler 2000-2009.....	72
5.2 Udgiftsudviklingen på udgiftsområder efter kommunalreformen.....	78
5.3 Udgifternes afvigelse fra budget	81
5.4 Udgifternes udvikling fra 2007 til 2009	82
5.5 Økonomisk balance og nettodriftsudgifter på centrale udgiftsområder	85
5.6 Regressionsanalyse af driftsresultat, likviditet og budgetoverholdelse II.....	90
6 Udgiftsbehovsfaktorer på dagtilbuds- og ældre/handicapområdet	95
6.1 Befolknings- og udgiftsudviklingen i kommunerne fra 2002 til 2010	96
6.1.1 Befolknings- og udgiftsudviklingen på dagtilbudsområdet	96
6.1.2 Befolknings- og udgiftsudviklingen på ældreområdet	99
6.2 Udgiftsbehovsfaktorer på dagtilbudsområdet	100
6.2.1 Kommuneforskelle på dagtilbudsområdet.....	102
6.2.2 Nettodriftsudgifter og udgiftsbehov på dagtilbudsområdet.....	103
6.3 Udgiftsbehovsfaktorer på ældre- og handicapområdet.....	105

6.3.1	Kommuneforskelle på ældreområdet.....	107
6.3.2	Nettodriftsudgifter og udgiftsbehov på ældreområdet	108
7	Konklusion og perspektivering	112
8	Teknisk appendiks	118
8.1	Kommunalreform, meropgaver og pris- og lønudvikling	118
8.2	Driftsresultat, indtægter, udgifter og udgiftsbehov	120
8.3	Udgiftspolitik 2007-2010	127
8.4	Udgifter til dagtilbud og ældre/handicappede	131
8.5	Udgiftsbehovsanalyser på dagtilbuds- og ældre/handicapområdet.....	132
9	Bilag med supplerende tabeller	135
	Litteratur	140
	English Summary	145

Sammenfatning

Det overordnede formål med denne rapport er at analysere udviklingen i kommunernes økonomiske balance og forskelle mellem kommunernes aktuelle økonomiske situation samt vurdere dette i lyset af udviklingen inden for demografi, udgifter, skatter og generelle tilskud, herunder at vurdere om særlige forhold gør sig gældende for de kommuner, der er blevet sammenlagt i forbindelse med kommunalreformen.

Undersøgelsen er baseret på analyse af offentligt tilgængelige data fra kommunernes budgetter og regnskaber i kombination med data fra Danmarks Statistikbank og den mellemkommunale udligningsordning om befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning i årene 2000-2010. Analyserne er gennemført som sammenlignende analyser over tid, mellem grupper af kommuner og mellem enkeltkommuner. Metodisk skal det understreges, at kommunalreformen i 2007 med ændrede opgaver, finansiering og kontering udgør et basalt databrud. Det er ikke muligt at opgøre de absolutte ændringer i kommunernes økonomi og betingelser fra 2006 til 2007, og analysen baserer sig på sammenligninger af det relative udviklingsforløb i forskellige kommuner og grupper af kommuner.

Sammenfattende kan undersøgelsens resultater opsummeres i fem hovedoverskrifter:

- Økonomiske balanceproblemer og økonomistyringsudfordringer
- Mindsket forskel mellem sammenlagte og fortsættende kommuner
- Forskelle i kommunernes grundvilkår har betydning for den økonomiske balance, men mindre betydning end forskelle i udgiftspolitik og økonomistyring
- Forskydning i kommunernes udgiftspolitiske profil
- Behov for effektivisering og udgiftstilpasning.

Økonomiske balanceproblemer og økonomistyringsudfordringer

Analysen af kommunernes økonomiske balance viser, at kommunerne i 00'erne gennemgående har haft vanskeligt ved at realisere det budgetterede driftsresultat, og at dette i al væsentlighed kan tilskrives, at udgifterne som hovedregel bliver større end budgetteret. Dette gælder i særlig grad i valgår og i særdeleshed i valgåret 2009.

Ud fra driftsresultater og likviditet efter kassekreditreglen i 2009 vurderes det, at tre ud af fire kommuner ved indgangen til 2010 er presset på driftsresultatet og/eller likviditeten i en sådan grad, at der er påtrængende behov for driftsmæssige tilpasninger i forhold til niveauet i 2009. Dette gælder ikke mindst den fjerdedel af kommunerne, der både er presset på driftsresultat og likviditet, idet disse kommuner i de seneste fem år ikke har realiseret et driftsresultat, der er tilstrækkeligt til at dække afdrag på lån, samtidig med at likviditeten i disse kommuner har været nedadgående både før og efter kommunalreformen. Store budgetoverskridelser, beskedne driftsresultater og træk på likviditeten i 2009 betyder, at kommuner i almindelighed, og resultat- og likviditetspressede kommuner i særdeleshed, står over for store udgifts- og økonomistyringsudfordringer i 2010.

Overordnet viser undersøgelsen, at økonomistyringen i en række kommuner udfordres af ugunstige økonomiske grundvilkår, mens andre udfordres af behovet for omstilling til ændrede og vanskeligere grundbetingelser. Enten i form af vanskeligere grundvilkår pr. indbygger eller i form af ændringer i indbyggertallet. En femtedel af kommunerne har faldende indbyggertal, mens især de resultat- og/eller likviditetspressede kommuner står over for omstillingsmæssige og økonomiske udfordringer som følge af stigende befolkningstal og kapacitetstilpasninger i forbindelse hermed.

En række udviklingstræk gør sig gældende på tværs af kommunerne og giver fælles økonomistyringsudfordringer. Befolkningens ændrede demografiske sammensætning giver sig udslag i stigende demografiske udgiftsbehov, den økonomiske afmatning har ramt kommunernes indtægtsgrundlag fra 2008, samtidig med at der er stigende udgifter til overførsler samt det specialiserede socialområde, som kommunerne overtog det fulde finansieringsansvar for i forbindelse med kommunalreformen.

Mindsket forskel mellem sammenlagte og fortsættende kommuner

Året 2009 ser samtidig ud til at markere et vendepunkt i den økonomistyringsmæssige betydning af at have været gennem en kommunesammenlægningsproces. De sammenlagte kommuner har i lighed med de fortsættende kommuner været gennem en proces med overtagelse af amtslige opgaver og medarbejdere, nyt finansielt fundament og nye samarbejdsflader i forhold til andre aktører, men har herudover været gennem en sammenlægningsproces med harmonisering af serviceniveauer, ledelse, organisation, struktur, visioner, strategier mv. De sammenlagte kommuner har dermed også stået over for en mere kompleks og vanskeligere budget- og økonomistyringsopgave. I de to første år efter kommunalreformen gav dette sig udslag i, at de sammenlagte kommuner, i højere grad end de fortsættende, overskred budgetterne og realiserede signifikant lavere driftsresultater. Om der er tale om en varig tendens vides ikke, men disse forskelle er udvisket i 2009, hvor budgetoverskridelserne kun er marginalt større og driftsresultaterne marginalt mindre i de sammenlagte kommuner. Med den tilføjelse, at konvergen mere skyldes ændringer i de fortsættende kommuner end i de sammenlagte. I 2009 er budgetoverskridelserne lige så store og driftsresultaterne lige så små i de fortsættende kommuner som i de sammenlagte. De fortsættende kommuner har dog – som før kommunalreformen – større likvide beholdninger end de sammenlagte.

Forskelle i grundvilkår har betydning for den økonomiske balance, men mindre betydning end forskelle i udgiftspolitik og økonomistyring

På undersøgelsens kernespørgsmål om, hvad der kan forklare, hvorfor nogle kommuner er mere økonomisk pressede end andre, kan der på grundlag af situationen ved udgangen af 2009 konkluderes at:

- Vanskelige økonomiske grundvilkår fører ikke nødvendigvis til ringere økonomisk balance
- Forværring af økonomiske grundvilkår fører til ringere økonomisk balance
- Udgiftsudvikling og udgiftsstyring betyder mere for den økonomiske balance end de økonomiske grundvilkår

Kommuner med stabilt vanskelige grundvilkår har tilpasset ambitioner, udgiftspolitik og økonomistyring til de vanskelige vilkår og er i stand til at realisere lige så store driftsresultater som andre kommuner. Hvis de økonomiske grundvilkår derimod ændres, udfordres kommunens udgifts- og økonomistyring. Det vurderes i undersøgelsen, at en fjerdedel af kommunerne ved indgangen til 2010 er pressede på *både* resultat og likviditet, efter flere år med stigende balanceproblemer. Disse kommuners vanskelige situation skal på rammevilkårssiden ses i lyset af en mere ugunstig udvikling i skatter og tilskud fra 2005 til 2009 og en overgennemsnitlig stigning i demografiske udgiftsbehov samt på udgiftssiden stærkere udgiftsvækst med hensyn til overførsler samt høje og stigende udgifter på det specialiserede socialområde. For den relativt mindst pressede fjerdedel af kommunerne gælder omvendt, at disses udgiftsbehov er opjusteret i forbindelse med udligningsreformen, de har relativt lavere (men stigende) demografiske udgiftsbehov samt relativt højere og stigende indtægter fra skatter og tilskud. For disse kommuner kombineres dette på udgiftssiden med mindre stigningstakt for udgifter til overførsler og til det specialiserede socialområde.

På kommuneniveau gælder grundlæggende, at forskelle i økonomiske grundvilkår og ændringer heri bidrager begrænset til at forklare forskelle i driftsresultatet 2009, hvorimod forskelle i likviditet efter kassekreditreglen er knyttet signifikant til forskelle i socioøkonomiske rammebetingelser. Efter kommunalreformen har især udgifterne på det specialiserede socialområde været stigende og givet anledning til budgetoverskridelser. De kommuner, der ved udgangen af 2009 er mindst pressede på resultat og likviditet, er de kommuner, der har haft mindst vækst og mindst budgetoverskridelser på det specialiserede socialområde i 2009. En tredjedel af forskellene mellem de enkelte kommuners likviditet kan forklares ved forskelle i kommunernes rammebetingelser, hvorimod forskelle i driftsresultaterne ikke forklares ved forskellige grundvilkår men primært ved forskelle i kommunernes udgiftspolitik og økonomistyringens imødegåelse af udgiftsstigninger på normal- og ikke mindst overførsels- og specialområdet. Når der er kontrolleret for udgiftsudviklingen, er de kommuner, der udgiftsbehovsmæssigt har "tjent" på udligningsreformen, bedre i stand til at få balance på driften i 2009, mens omvendt kommuner der har mistet relativt mest i skatter og tilskud i forbindelse med den økonomiske krise, har vanskeligere ved at få balance i økonomien. Hertil kommer at udviklingen i skatter og tilskud har betydning for udgiftsudviklingen på især normalområdet og dermed indirekte påvirker kommunernes økonomiske balance. Men grundlæggende er det udgiftsstigninger, der er drivkraften i at skabe forskelle mellem kommunernes økonomiske balance målt på driftsresultatet – og dermed også kommunernes evne til gennem udgifts- og økonomistyring at imødegå udfordringerne fra stigende udgifter. Det er mere kommunernes udgiftspolitiske adfærd, end de vilkår de er stillet overfor, der er skillelinjen mellem kommuner i god balance og kommuner i mindre god balance. Der er rum for aktiv styring af den kommunale økonomi, uanset grundvilkårene og ændringer heri.

Forskydning i kommunernes udgiftspolitiske profil

Udgiftspolitisk viser undersøgelsen, at udgifter til overførsler og det specialiserede specialområde efter kommunalreformen har fået stadig større vægt i kommunernes udgiftspolitiske

profil, mens omvendt de traditionelle kommunale velfærdsopgaver på ældreområdet, folkeskoleområdet og dagtilbudsområdet fylder relativt mindre.

Analysen af dagtilbuds- og ældre/handicapområdet viser, at over de seneste otte år er antallet af 0-5-årige faldet, samtidig med at udgiftsbehovet på dagtilbudsområdet pr. barn er steget. Omvendt har der i takt med et stigende antal ældre været et fald i udgiftsbehovene pr. 65+-årig på ældre/handicapområdet. Samspillet mellem meropgaver, demografisk udvikling og kommunal prioritering betyder, at de faktiske udgifter pr. 0-5-årig på dagtilbudsområdet er steget mere end det estimerede udgiftsbehov, mens det omvendte gør sig gældende på ældre- og handicapområdet, når der fokuseres isoleret på ældreudgifterne.

Behov for effektivisering og udgiftstilpasning

Hvis kommunerne skal have genskabt den økonomiske balance, kræver det for mange kommuner en forhøjelse af skatte-/serviceforholdet. I en situation med skattestop vil dette i praksis sige, at udgifterne vil skulle reduceres i forhold til niveauet i regnskab 2009, hvis økonomien skal tilpasses de økonomiske realiteter. I dette lys overrasker det ikke, at ekstraordinært mange kommuner har genåbnet budgetterne i 2010. Eller at der i økonomiaftalen mellem regeringen og KL er fokus på styrbarheden af de kommunale udgifter i almindelighed og udgifterne på det specialiserede socialområde i særdeleshed. Kommunernes pressede økonomi vidner om, at der er behov for videreudvikling af redskaber og initiativer til udgifts- og økonomistyring samt gennem omprioriteringer og effektiviseringer at få mest optimal og effektiv udnyttelse af ressourcerne. Der er behov for mere effektiv økonomistyring og ressourcenyttelse, både i den centrale administration og på de borgernære serviceområder. I denne situation kan der være vigtig viden og læring gemt i nærmere analyser af, hvad der kendetegner ledelse, styringsredskaber og organisation i de kommuner, der på trods af vanskelige og vanskeligere grundvilkår har formået at skabe balance på driften og sikre robust likviditet til imødegåelse af fremtidige udfordringer.

1 Indledning og formål

Kommunerne oplever at være under stort økonomisk pres, og ord som effektiviseringspotentialer, servicetilpasninger og besparelser har en central placering i kommunernes aktuelle budgetlægning. Kommunerne overskred i 2009 budgetterne med mere end 4 mia. kr. og opnåede et driftsresultat, der var betydeligt lavere end budgetteret. Samtidig har regeringen udmeldt krav om nulvækst i de kommende år.

Et ekstraordinært stort antal kommuner har i 2010 genåbnet budgetterne. Budgetlægningen for 2011 tegner vanskeligere end nogensinde, og mange kommuner har annonceret besparelser og reduktioner i antallet af medarbejdere i administration, daginstitutioner, folkeskoler, ældrepleje mv. Fra forskellig side peges der på den økonomiske krise, omkostninger ved kommunalreformen, den demografiske udvikling, udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde, utilstrækkelig realisering af administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen, stigende forventninger fra borgerne og styringsmæssige udfordringer som mulige forklaringer på kommunernes økonomiske balanceproblemer.

FOA har på denne baggrund ønsket at få belyst kommunernes økonomiske situation i 2010 og baggrunden for kommunernes pressede økonomi. Det overordnede formål med undersøgelsen er:

- At analysere udviklingen i kommunernes økonomiske balance og forskelle mellem kommunernes aktuelle økonomiske situation samt at vurdere dette i lyset af udviklingen inden for demografi, udgifter, skatter og generelle tilskud. Endvidere at vurdere om særlige forhold gør sig gældende for de kommuner, der er blevet sammenlagt i forbindelse med kommunalreformen. Hvad karakteriserer de kommuner, der i særlig grad står i en situation med økonomisk ubalance og behov for udgiftsreduktioner? Gælder det specielt kommuner, der oplever svigtende indtægter fra skatter og generelle tilskud, kommuner med ændret demografi, eller er der i højere grad tale om kommuner med en særlig stor stigning i udgifterne?

Herudover er formålet:

- At analysere udgiftsudviklingen af og fordelingen mellem udvalgte udgiftsområder efter kommunalreformen med særligt fokus på dagtilbuds- og ældreområdet, og herunder at vurdere og analysere forskelle mellem budgetter og regnskaber samt forskelle mellem kommuner. Analysen har særligt fokus på og sammenholder udgiftsudviklingen med den aktuelle økonomiske balance i kommunerne.
- At analysere baggrundsfaktorer for udgifter på dagtilbuds- og ældreområdet med henblik på at identificere udgiftsdrivende faktorer og deres udvikling samt analysere udviklingen i disse.

Da formålet med analysen er at undersøge presset på kommunernes økonomi, er der i alle analyser fokus på kommunernes nettodriftsudgifter. Det vil sige den del af udgifterne, som

kommunen selv afholder, når eventuelle brugerbetaling, refusioner og andre indtægter er fratrukket – og som skal finansieres via skatter og generelle tilskud¹. Formålet med undersøgelsen er således ikke at vurdere udviklingen i det samlede offentlige ressourceforbrug, ydelsesomfanget og aktivitetsniveauet på de pågældende udgiftsområder, men at vurdere forskelle i kommunernes udgiftspolitiske prioritering af områderne, og hvordan den kommunale udgiftsandel spiller sammen med kommunernes aktuelle økonomiske udfordringer.

¹ Der korrigeres ikke for opgave-, konterings- og finansieringsændringer i perioden, idet fokuspunktet i de enkelte år er kommunernes nettodriftsudgifter, og om der er balance mellem udgifter og indtægter givet den aktuelle opgaveportefølje.

2 Data, analyseramme og metode

Datagrundlaget for analyserne udgøres af offentligt tilgængelige data på kommuneniveau fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelser af udgiftsbehovskriterier i den kommunale udligningsordning samt kommunefordelte oplysninger i Danmarks Statistikbank om kommunernes budgetter, regnskaber og demografi. De konkrete data er dokumenteret i rapportens tekniske appendiks.

Efter opdragsgivers ønske er udgangspunktet for analysen udviklingen fra 2000 til 2009 med henblik på en flerårig perspektivering af kommunernes økonomiske balance, herunder om der særligt for sammenlagte kommuner er sket ændringer i den økonomiske situation i forbindelse med kommunalreformen. I disse sammenlignende analyser er kommunerne i årene før kommunalreformen aggregeret op på de nye kommuner efter kommunalreformen (jf. det tekniske appendiks). Ved denne aggregering mistes information, idet forskelle mellem de kommuner, der indgår i en sammenlægningskommune, skjules, ligesom det er vigtigt at understrege, at de nye sammenlagte kommuner ikke er ansvarlige for den førte økonomiske politik i de indgående kommuner før kommunalreformen. Men aggregeringen af kommuner før kommunalreformen muliggør en sammenlignende analyse af udviklingen i økonomiske grundvilkår og niveauet for driftsresultat, udgifter og budgetoverholdelse før og efter kommunalreformen, fx for sammenlagte og fortsættende kommuner. Forhold i de gamle kommuner i begyndelsen af årtiet antages ikke at forklare kommunernes aktuelle balanceproblemer. I de forklarende analyser, hvor forskelle i kommunernes økonomiske balance ved udgangen af 2009 søges forklaret, lægges hovedvægten i de forklarende variabler på årene efter kommunalreformen samt ændringer i grundvilkår i forbindelse med kommunalreformen og udligningsreformen i 2007. Udviklingen før kommunalreformen bidrager i analysedesignet ikke til at forklare de aktuelle balanceproblemer, men tjener til perspektivering af de nye kommuners økonomiske situation.

2.1 Analyseramme

Undersøgelsens overordnede analyseramme tager afsæt i en systemteoretisk tænkning (Mouritzen 1991:29, 136), hvor kommuner ansues som aktører, der træffer beslutninger og handler inden for de rammebetingelser, der er givet af systemets omgivelser i form af statsligt regelsæt, behov, krav og finansielle ressourcer (Boyne 1996). Betingelserne kan alle variere over tid og fra kommune til kommune. Analyserammen er illustreret i figur 2.1.

Figur 2.1 Analyseramme



Det kommunale systems omgivelser afgrænses i indeværende analyse til de finansielle muligheder og de udgiftsbehov, der kan henføres til geostrukturelle, demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov. Med hovedvægt på de udgiftsbehovskriterier, der indgår i de gældende udligningsordninger såvel før som efter kommunalreformen i 2007. De rammer for det kommunale politiske system, der sættes af det statslige regelværk og ændringer heri, indgår ikke i analysen. Analysen omfatter heller ikke direkte de krav og forventninger, som borgerne måtte have til kommunens politik, men antager, at disse transformeres gennem og kan måles gennem karakteristika ved befolkningens sammensætning (Mouritzen 1991:80-82).

Perspektivet i analysen er kommunernes omgivelser og økonomiske politik, og i analytisk henseende betragtes det politiske system i figur 2.1 som en "black box", hvorigennem kommunens rammebetingelser transformeres til økonomisk politik. Analysen undersøger, om der er en sammenhæng mellem kommunens rammebetingelser og den førte politik, men inddrager ikke beslutnings- og implementeringsprocesserne i det kommunalpolitiske system med henblik på at forstå, hvordan rammebetingelserne omsættes til og påvirker den økonomiske politik.

Grundantagelsen er, at kommunen ikke på kort sigt har mulighed for at påvirke eller ændre de rammebetingelser, kommunen er underlagt, og at kommunens finansierings- og udgiftspolitik samt økonomistyring må finde sted inden for rammerne af de muligheder og begrænsninger, som rammebetingelserne sætter. Dette gælder, uanset om betingelserne er gunstige eller ugunstige. Rammebetingelserne determinerer ikke kommunernes økonomiske politik, men transformeres gennem det politiske system og den politiske beslutningsproces til finansierings- og udgiftspolitiske beslutninger. De finansierings- og udgiftspolitiske beslutninger omfatter på det overordnede plan spørgsmålet om skatternes størrelse og fordeling på skattekilder samt beslutninger om det samlede udgiftsniveau og udgifternes fordeling på udgiftsområder og brugergrupper.

I rapporten bruges betegnelsen *socioøkonomiske grundvilkår* som samlebegreb for de rammebetingelser, der knytter sig til udgiftsbehovene og de finansielle muligheder².

Undersøgelsen er en analyse af forskelle i kommunernes økonomiske betingelser, økonomiske balance og overordnede økonomiske politik. Ikke en evaluering af kommunens indsatser med fokus på de fra evalueringslitteraturen og logiske modeller velkendte begreber som output og outcome (se fx KREVI 2008c). For god ordens skyld skal endvidere understre-

² Socioøkonomiske grundvilkår inkluderer hermed også udgiftsbehov knyttet til demografiske og strukturelle forhold som aldersfordelingen i befolkningen og kommunens størrelse indbyggermæssigt og arealmæssigt.

ges, at analysen heller ikke omfatter *implementeringen* af de udgiftspolitiske beslutninger, den leverede services omfang og kvalitet eller resultaterne af kommunernes indsats.

Valget af systemteoretisk perspektiv indebærer, at analysens teoretiske og empiriske fokus er *rammebetingelsernes* betydning for kommunernes udgiftspolitik og økonomiske balance. Fokus er på betydningen af efterspørgselsfaktorer, der knyttes til kommunernes socio-økonomiske grundvilkår. Herved nedtones en række andre tilgange i kommunalforskningslitteraturen til forståelse af variationer og udvikling i kommunernes økonomiske politik. For eksempel betydningen af ideologi og partipolitiske præferencer (se fx Blais 1996; Boyne 1996), udbuds faktorer knyttet til interesseorganisationer, brugere og personales rolle og indflydelse (se fx Jørgensen & Mouritzen 2002; Peters 2001; Serritzlew 2005), historisk inert og stiafhængighed (se fx Houlberg 2000b; Serritzlew 2003) og betydningen af organisering af budgetlægning og økonomistyring (se fx Blom-Hansen 2002; Serritzlew 2006).

Valget af analyseramme indebærer med andre ord, at empiriske forklaringer søges i kommunernes rammebetingelser, mens potentielle forklaringer knyttet til fx interesseorganisationers og det kommunale bureaukratis indflydelse analytisk udelukkes. Analysens perspektiv og de teoretiske forventninger knyttet til den valgte systemteoretiske tilgang præsenteres nærmere nedenfor.

2.2 Analyseperspektiv og analyseniveau

Analysens hovedformål er at analysere kommunernes økonomiske situation. Med udgangspunkt i analyserammen i figur 2.1 omfatter dette to dimensioner:

- Den økonomiske situation, som kommunen står overfor i kraft af kommunens rammebetingelser, og som kommunen ikke selv er herre over.
- Den økonomiske situation som udslag af kommunens økonomiske politik og som ved ubalance i økonomien betyder, at kommunen er tvunget til at øge indtægterne eller reducere udgifterne.

En svær økonomisk situation kan dermed knytte sig til de betingelser, der er givet af kommunens omgivelser og/eller en situation, hvor en ubalance i kommunens økonomi fordrer ændring i den økonomiske politik. I forlængelse heraf opererer analysen med to mål for økonomisk pres:

- Pres fra kommunens rammebetingelser
- Pres for forbedring af driftsresultat og/eller likviditet

Presset fra kommunens rammebetingelser knytter sig til kommunens rammebetingelser og er på kort sigt uden for kommunens påvirkningsmulighed. Presset på driftsresultatet og/eller likviditeten er derimod et produkt af kommunens politik og økonomiske styring. Dette pres er inden for kommunernes påvirkningsmulighed og kommunerne kan af hensyn til kommunens økonomi være tvunget til at reagere på dette. Presset fra kommunens rammebetingelser kan have betydning for, om kommunen er presset på resultat og likviditet, idet det kan være

vanskeligere at undgå pres på driftsresultat og likviditet, hvis kommunen er underlagt stort pres fra sine omgivelser. Men sammenhængen er ikke deterministisk. En kommune kan på trods af vanskelige grundvilkår have formået at tilpasse sin økonomiske politik og styring til betingelserne på en sådan måde, at kommunen ikke oplever pres på resultat og likviditet. I forhold til analysen her er det centrale, at kommunen ikke kan holdes ansvarlig for pres fra kommunens rammebetingelser, hvorimod kommunen i kraft af den førte politik er ansvarlig for et eventuelt pres på kommunens resultat og likviditet.

I de fleste analyser er analyseniveauet kommunens samlede økonomi, det vil sige kommunens samlede udgiftsbehov, indtægter, udgifter mv. I de afsluttende analyser brydes analyseniveauet dog ned på en række overordnede udgiftsområder med hovedfokus på dagtilbuds- og ældreområdet. I tabel 2.1 er angivet de af rapportens afsnit, hvor de enkelte analyseelementer har fokus.

Tabel 2.1 Analyseperspektiv og analyseniveau

Analyseperspektiv / Analyseniveau	Rammebetingelser	Økonomisk politik
Kommunen samlede økonomi	Samlede udgiftsbehov (4.2) Finansielle muligheder (4.3) Kommunesammenlægning	Driftsresultat og likviditet efter kassekreditreglen (3.1, 3.2) Budgetoverholdelse (3.3) Genåbning af budgetter (3.1) Serviceudgifter og overførsler (5.1)
Udgiftsområdespecifikt	Udgiftsbehov på dagtilbuds- og ældreområdet (6)	Udgiftspolitik prioritering mellem udgiftsområder (5.2) Udgiftspolitik på dagtilbuds- og ældreområdet (6)

Det er i analysen af kommunernes økonomiske balance en bærende hypotese, at den økonomiske balance er et produkt af samspillet mellem kommunens socioøkonomiske grundvilkår og kommunens økonomiske politik. Forklaringer på økonomisk ubalance og det pres på driftsresultat og likviditet dette kommer til udtryk i, kan teoretisk søges i:

- 1 Rammebetingelser i form af socioøkonomiske forhold, som er uden for kommunens påvirkningsmulighed
- 2 Kommunens finansierings- og udgiftspolitik – og manglende balance mellem denne og de socioøkonomiske grundvilkår

Vilkårene for at skabe balance i økonomien er vanskeligere for en kommune med vanskelige grundvilkår (Baldersheim 2003; KREVI 2009a). De økonomiske frihedsgrader er alt andet lige større i en kommune med små udgiftsbehov og store indtægter end i en kommune med store udgiftsbehov og et svagt indtægtsgrundlag. Men kommunens budget- og økonomisty-

ring udfordres ikke blot af svære betingelser, men også af omskiftelige og turbulente perioder. Ved konstante ydre betingelser og perioder med vækst udvikler budgetterne sig ofte inkrementelt, dvs. gennem marginale ændringer i udgifternes niveau og fordeling, mens ressourceknaphed knytter udgiftsudviklingen og ressourceallokeringen tættere til udviklingen i omgivelserne (se fx Mouritzen 1991:410-430; Jørgensen & Mouritzen 2002; Serritzlew 2003). Stigende ressourceknaphed og tilpasning til turbulente omgivelser stiller ikke bare nye krav til budgetlægningen, men også til budget- og økonomistyringen. Kommunalreformen med nye opgaver, ny organisation, nye samarbejdsrelationer kan forstås som en kritisk korsvej i administrationspolitikken (Houlberg & Dahl 2010), hvor der ikke alene skulle lægges nye administrationspolitiske spor, men hvor tidligere traditioner, normer og modeller for budget- og økonomistyring også skulle finde nye veje, på nye fundamenter. Kommunalreformen har udfordret økonomistyringen i kommunerne i almindelighed og de sammenlagte kommuner i særdeleshed, idet de sammenlagte kommuner ikke alene har skullet integrere opgaver og medarbejdere fra de tidligere amter, men også har stået over for opgaven med at harmonisere organisatoriske systemer, medarbejdere og serviceniveau i de sammenlagte kommuner. I den undersøgte periode udgør kommunalreformen en særlig case for turbulente omgivelsesbetingelser, og hypotesen er, at økonomistyringsopgaven særligt er blevet udfordret i sammenlagte kommuner. I en sammenlægningsproces ligger der endvidere incitamenter til forud for sammenlægningen at bruge af de kommende fælles ressourcer (Blom-Hansen 2010; Hansen 2009; Jordahl & Liang 2006; Tyrefors 2006) og bidrage til, at den økonomiske balance er ringere end ellers ved de nye kommuners fødsel. Danske undersøgelser viser fx, at de sammenlagte kommuner på trods af en række statslige styringstiltag for at modvirke pengeafbrænding før lukketid i højere grad overskred drifts- og – især – anlægsbudgetterne i det sidste år inden sammenlægningerne (Blom-Hansen 2010) og også i højere grad reducerede nettoformuen (Hansen 2009).

Mere generelt er antagelsen i litteraturen, at ændringer i kommunernes økonomiske grundvilkår – udgiftsbehov eller indtægter – kan betragtes som chok for eller stød til den kommunale økonomi (Rattsø 1998). Disse stød kan fx vanskeliggøre overholdelse af budgetterne (Houlberg 1999). Omgivelsesinducerede stød til den kommunale økonomi udfordrer budget- og økonomistyringen alene i kraft af, at ændrede betingelser kræver ændringer i den førte politik.

Vanskelige og/eller vanskeligere socioøkonomiske grundvilkår kan dermed ifølge teorien udgøre forklaringer på forskelle mellem kommuner eller over tid i kommunernes økonomiske balance. Det er dog væsentligt at understrege, at den teoretiske forklaring ikke i den kommunale virkeligheds verden kan udgøre en valid begrundelse for en kommunes økonomiske ubalance, idet et kernepunkt i den økonomiske styring er skabelse af økonomisk balance (Baldersheim 2003; Binderup & Ruiz 2009). Uanset om vilkårene er vanskelige og/eller blevet vanskeligere.

Den anden overordnede teoretiske grundantagelse er, at forskelle i udgifternes stignings-takt kan give anledning til forskelle i kommunernes økonomiske balance. Stigende udgifter vil, når der er taget højde for ændring i indtægter, være en indbygget drivkraft i reduktion af en kommunes driftsresultat og likviditet. Der kan være varierende grader at lovgivningsmæs-

sige bindinger på de forskellige kommunale udgiftsområder, men inden for rammerne af det kommunale selvstyre er beslutninger om udgiftsniveau og udgiftsvækst et lokalt politisk ansvar. Der er ikke tale om udefrakommende og af kommunen upåvirkelige betingelser, men et essentielt udtryk for den kommunale politiske proces og udgiftsstyring. Regeringen og KL er enige om, at også udgifter på det specialiserede socialområde, som kommunerne har overtaget det fulde myndigheds- og finansieringsansvar for i forbindelse med kommunalreformen, er styrbare (Regeringen & KL 2010). Samtidig er disse udgifter til udsatte børn og voksne steget med ca. 1 mia. kr. om året i de senere år (Finansministeriet 2010b:102) og bidrager til, at kommunerne har svært ved at overholde budgetterne (KL 2010b). I forlængelse heraf er hypotesen, at kommuner med stærkere udgiftsvækst på det specialiserede område i højere grad har økonomiske balanceproblemer end kommuner med mere moderat udgiftsvækst.

Hypoteserne om, at ubalance i økonomien kan forstås i lyset af kommunens grundvilkår på den ene side og den førte finansierings- og udgiftspolitik på den anden, afspejles også i rapportens hovedstruktur:

I kapitel 3 analyseres kommunernes økonomiske balance og udviklingen heri.

I kapitel 4 analyseres sammenhængen mellem den økonomiske balance og de socioøkonomiske grundvilkår.

I kapitel 5 analyseres kommunernes overordnede udgiftspolitik og dennes eventuelle sammenhæng med den aktuelle økonomiske balance. Herunder om det særligt er udviklingen i udgifterne til overførsler, til specialområdet og/eller normalområdet, der kan forklare forskelle i aktuelle balanceproblemer.

I kapitel 6 analyseres udgifter og udgiftsbehov på dagtilbudsområdet samt ældre- og handicapområdet, mens kapitel 7 indeholder rapportens samlede konklusion og perspektivering.

I mangel af bedre begreber benyttes i rapporten betegnelsen specialområdet om det specialiserede socialområde og betegnelsen normalområdet om øvrige serviceudgifter på det skattefinansierede område (jf. teknisk appendiks).

Alle analyser gennemført på kommuneniveau er dokumenteret i rapportbilag med data for de enkelte kommuner.

Alle datakilder og operationaliseringer er dokumenteret i det tekniske appendiks. I det følgende beskrives tre overordnede metodiske problemstillinger i undersøgelsen:

- Vægtede og uvægtede gennemsnit
- Kompensation til kommunerne for mer- og mindreopgaver
- Udligning af udgiftsbehov i udligningsordningen

2.3 Vægtede og uvægtede gennemsnit

Skal man beregne et gennemsnit for de danske kommuner eller for grupper af kommuner, er der grundlæggende to muligheder. Et vægtet eller et uvægtet gennemsnit. Hverken teoretisk eller metodisk kan der gives universelt svar på, hvilket af disse to gennemsnit der er mest korrekt. Om det ene eller andet af de to gennemsnitsberegningsprincipper er mest retvisende

vil afhænge af analysens formål og fokus. Men valget af gennemsnitsberegningsprincip vil have betydning for analysens resultater og dermed de konklusioner, der kan drages på baggrund af analysen.

Forskellen mellem et vægtet og et uvægtet gennemsnit er for fem udvalgte eksempelkommuner illustreret i tabel 2.2. Der er tale om faktiske tal for budgetoverskridelser 2009.

Tabel 2.2 Budgetoverskridelse for serviceudgifter pr. indbygger 2009. 2009-priser. Vægtet og uvægtet gennemsnit for fem eksempelkommuner i hovedstadsområdet

Kommune	Budgetoverskridelse (1000 kr.)	Indbyggertal	Budgetoverskridelse pr. indbygger
København	-74.755	518.574	-144
Frederiksberg	80.140	95.029	843
Ballerup	114.093	47.398	2.407
Brøndby	17.397	33.762	515
Dragør	19.684	13.411	1.468
I alt	156.559	708.174	
Vægtet gennemsnit			221
Uvægtet gennemsnit			1.018

Det vægtede gennemsnit beregnes som den samlede budgetoverskridelse i de fem kommuner divideret med det samlede indbyggertal og giver en budgetoverskridelse på 221 kr. pr. indbygger $((156.559/708.174)*1000)$. I dette gennemsnit tæller store kommuner mere end små, og gennemsnittet fortæller, hvor stor en budgetoverskridelse *indbyggerne* i de fem kommuner i gennemsnit har oplevet, at deres kommune har overskredet budgettet med. Ønsker man et gennemsnit for den samlede budgetoverskridelse i de fem kommuner (eller den kommunale sektor under ét), er det vægtede gennemsnit mest retvisende.

I et uvægtet gennemsnit beregnes gennemsnittet derimod som et gennemsnit af budgetoverskridelsen i de fem kommuner, dvs. $(-144 + 843 + 2.407 + 515 + 1.468)/5 = 1.018$ kr. pr. indbygger. Dette gennemsnit fortæller, hvor store budgetoverskridelser de fem *kommunalbestyrelser* i gennemsnit står overfor. Dette gennemsnit afspejler dermed den gennemsnitlige situation, de fem kommuner står i. Det vægtede gennemsnit afspejler i sagens natur i højere grad situationen i de store end i de små kommuner. I det konkrete eksempel i tabel 2.2 har Københavns Kommune som den eneste kommune ikke haft budgetoverskridelser, men påvirker det vægtede gennemsnit så meget, at fire af de fem kommuner har budgetoverskridelser der ligger over gennemsnittet på 221 kr. pr. indbygger. Hvis ambitionen er at overholde budgettet, kan de fire kommuner, der har budgetoverskridelser på minimum 500 kr. pr. indbygger, ikke legitimere budgetoverskridelsen ved henvisning til, at det vægtede gennemsnit kun er en budgetoverskridelse på godt 200 kr. pr. indbygger. Det vægtede gennemsnit camouflerer i eksemplet, at flertallet af kommunerne står over for budgetoverskridelsesudfordringer. Havde den store kommune derimod haft store budgetoverskridelser, ville dette blive afspejlet i, at det vægtede gennemsnit ville overvurdere, hvor store budgetoverskridelser de enkelte

kommuner stod overfor. Omvendt er det uvægtede gennemsnit mere følsomt over for situationen i små kommuner og afspejler ikke, hvordan det ser ud for den kommunale sektor under ét.

Undersøgelsens hovedfokus er kommunernes økonomiske balance og mellemkommunale forskelle i kommunernes økonomiske situation og udvikling. Som hovedregel anvendes derfor i analyserne uvægtede gennemsnit til belysning af forskelle mellem kommuner og grupper af kommuner. Hver kommune betragtes som en aktør, en beslutningsenhed. I enkelte oversigtstabeller er analyserne dog baseret på vægtede gennemsnit for at få et billede af den kommunale sektor under ét.

2.4 Kompensation til kommunerne for mer- og mindreopgaver

Når der sker ændringer i udgifts- eller opgavefordelingen mellem staten og kommunerne eller ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes virksomhed, sker der i medfør af Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) en regulering af bloktilskuddet til kommunerne (Finansministeriet 2007). Reguleringen bygger på et symmetriprincip. Får kommunerne meropgaver, kompenseres kommunerne under ét for de økonomiske konsekvenser heraf, mens bloktilskuddet omvendt reduceres i tilfælde af, at der sker reduktion i kommunernes opgaver. De konkrete kompensationsbeløb estimeres og aftales mellem de enkelte fagministerier, KL og Finansministeriet

En ændring i kommunernes udgifter over tid er ikke ensbetydende med, at kommunerne bruger flere eller færre penge på de samme opgaver, men er også en afspejling af ændringer i kommunernes opgaveportefølje fra regnskabsår til regnskabsår. Dette er ikke mindst tilfældet i forbindelse med kommunalreformen, men bloktilskudsakstykket rummer hvert år en række ændringer i bloktilskuddet som følge af nye statslige love, bekendtgørelser mv. Af større ændringer i perioden fra 2000-2010 er indførelse af grundtakstsmodellen i 2002, overflytning af skatteopgaven til staten i 2006 og kommunernes overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige fra august 2010.

Tilsvarende kan forskellen mellem budget og regnskab i et givet år hænge sammen med, at kommunerne får tilført flere opgaver efter budgetvedtagelsen. Meropgavekorrektion kan principielt komme på tale i analyser af udviklingen i kommuners indtægter og udgifter:

- Fra budget til budget
- Fra budget til regnskab
- Fra regnskab til regnskab

Korrektion for mer- og mindreopgaver og vurdering af, om compensationen er i overensstemmelse med de faktiske udgifter, er forbundet med en række vanskeligheder og ligger uden for rammerne af indeværende undersøgelse. Det er vanskeligt at henføre den økonomiske effekt af meropgaver til de enkelte kommuner, da meropgaverne ikke påvirker kommunernes udgifter ensartet (Indenrigs- og Socialministeriet 2009b:42). Ved indførelsen af obligatorisk pasningsgaranti i 2005 var der fx kun 14, der endnu ikke havde indført pasningsgaranti, men i overensstemmelse med DUT-princippet blev compensationen for meropgaven

givet som et samlet bloktilskud til kommunerne og fordelt på kommunerne efter bloktilskudsnøglen, dvs. efter kriterierne i udligningsordningen. Kommuner, der allerede havde pasningsgaranti, fik således også del i kompensationen, mens de kommuner, der endnu ikke havde pasningsgaranti, nødvendigvis blev underkompenseret for den faktiske merudgift. Mere generelt gælder, at det eksisterende bloktilskudssystem bl.a. er baseret på analyser af socioøkonomiske kriteriers bidrag til at forklare forskelle mellem kommunernes faktiske udgifter. Disse analyser baserer sig nødvendigvis på eksisterende udgifter, og det er ikke givet, at nye opgaver og udgifter følger samme udgiftsbehovskriterier og med samme vægt. Hertil kommer, at størrelsen af de enkelte kommuners kompensation i det eksisterende system bl.a. afhænger af, hvilke udligningsordninger kommunen er omfattet af. En kommune omfattet af ordningen for ugunstigt stillede kommuner vil fx opleve en større kompensation end gennemsnitligt (Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg 2009:78).

Formålet med indeværende undersøgelse er ikke at analysere principper og udfordringer i udligningsordningen – eller om kommunerne bliver over- eller underkompenseret for meropgaver – men at analysere forskelle i kommunernes balance og udviklingen heri. Det ligger uden for undersøgelsens rammer at foretage korrektion for mer- og mindreopgaver, men af metodiske grunde er det væsentligt at fastholde, at der ikke eksisterer en optimal måde at korrigerer de enkelte kommuners udgifter for opgaveændringer på, samt i fortolkningerne af såvel udviklingen over tid som variationer mellem kommunerne at være bevidst om, at der *ikke* er korrigeret for opgaveændringer. Den eneste undtagelse fra dette er, at der er foretaget en niveauekorrektion af både udgifter, skatter og tilskud for opgave- og finansieringsreformen i 2007 (jf. teknisk appendiks). Der er her anvendt samme korrektionsfaktor for alle kommuner. Dette giver ikke et korrekt billede for den enkelte kommune, men muliggør en sammenlignende analyse af, hvordan forskellige kommuner og grupper af kommuner relativt er blevet påvirket af opgave- og finansieringsreformen.

2.5 Udligning af udgiftsbehov

Som grundlag for analyse af udviklingen i kommunernes udgiftsbehov anvendes de udgiftsbehovskriterier, der indgår i den kommunale udligningsordning. Dette indebærer en række metodiske forbehold. Ikke mindst fra 2006 til 2007, hvor udligningsreformen og de heraf følgende ændringer i udgiftsbehovskriterier og -vægte giver et databrud.

Ifølge udligningsloven skal der ud over den forventede pris- og lønudvikling årligt ske tillæg eller fradrag i bloktilskuddet for følgende poster (Juul 2006; Pedersen 2007):

- Kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne, samt kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes virksomhed (DUT-princippet), jf. afsnit 2.4 ovenfor.
- Kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af reale ændringer i kommunernes udgifter til kontanthjælp, kommunal aktivering, jobtræning, revalidering, før-

tidspension, erhvervsgrunduddannelse samt visse kommunale udgifter vedr. udlændinge (budgetgarantien).

- Ændringer som aftales i budgetsamarbejdet med baggrund i opgørelsen af den kommunale økonomi i tilskudsåret (balancetilskud).

Ændringer i bloktilskuddet kan med andre ord hidrøre fra opgaveændringer, fra konjunkturafløede ændringer i en række overførselsudgifter samt ændringer aftalt mellem regeringen og KL i forbindelse med de årlige økonomiaftaler.

Tilskuds- og udligningsordningerne omfatter, ud over det generelle statstilskud (bloktilskuddet), landsudligning, hovedstadsudligning og udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud, en række særlige tilskuds- og udligningsordninger (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2010b). En del af statstilskuddet (bloktilskuddet) går til finansiering af landudligningen og udligningstilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud. Den resterende del fordeles efter kommunalreformen i 2007 til kommunerne i forhold til deres indbyggertal, hvor fordelingen før reformen skete i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag.

Udgiftsbehovskriterier indgår i landsudligningen og hovedstadsudligningen, men i indeværende analyse anvendes alene udgiftsbehovskriterier, vægte og enhedsbeløb fra landsudligningen (jf. Indenrigs- og Socialministeriet 2009a:13).

I korte træk er grundprincippet i landsudligningen et nettoudligningssystem, hvor udligningen baseres på beregningen af et strukturelt over- eller underskud. Det strukturelle over- eller underskud beregnes som forskellen mellem en kommunes beregnede skatteindtægter og kommunens udgiftsbehov som opgjort på grundlag af de udgiftsbehovskriterier og vægte, der indgår i udligningsordningen. I 2010 udlignes i landsudligningen 58% af en kommunes strukturelle over- eller underskud. For kommuner i hovedstadsområdet sker videre en udligning gennem hovedstadsudligningen, ligesom den enkelte kommunes samlede generelle tilskud og udligning vil afhænge af, om kommunen er omfattet af nogle af de særlige tilskuds- og udligningsordninger.

I indeværende analyse anvendes udgiftsbehovskriterierne i landsudligningen til at analysere *udviklingen* i kommunernes udgiftsbehov, hvilket er en anden anvendelse end den i udligningssystemet intenderede. Udligningsordningen bygger på en mellemkommunal udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag *i de enkelte år, før 2007* på grundlag af separat udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag, fra 2007 på basis af nettoprincippet knyttet til strukturelt over- eller underskud. Udligningsordningen sigter ikke mod at udligne udsving i udgiftsbehov fra år til år. Bortset fra sygedagpenge kompenseres kommunerne under ét gennem budgetgarantien for ændringer i overførselsindkomster. Derudover er stigende eller faldende udgiftsbehov som følge af ændret demografi, ændret sygelighed eller nye diagnosticeringsmuligheder ikke omfattet af udligningsordningen og den statslige kompensation til kommunerne. Finansministeriets DUT-vejledning ekspliciterer således, at mer- og mindredgifter som følge af den demografiske og teknologiske udvikling ikke er omfattet af kompensationen (Finansministeriet 2007:1.1.5). Kommunerne har naturligvis mulighed for at inddrage ændrede udgiftsbehov i økonomiforhandlingerne mellem KL og regeringen, men systemet

bygger som udgangspunkt på, at det er de enkelte kommuner, der inden for rammerne af det kommunale selvstyre tilpasser og omprioriterer udgifter i takt med ændrede udgiftsbehov.

Udligningsordningens udgiftsbehovskriterier og vægte udgør ikke et indiskutabelt og universelt grundlag for vurdering af udgiftsbehovene i kommunerne. Udgiftsmodeller kan specificeres på forskellig vis, og udgiftsbehovskriterierne forklarer ikke 100% af variationen i de kommunale udgifter. Udligningsordningens udgiftsbehovskriterier er ikke blot en afspejling af de objektive kriteriers forklaringskraft, men varetager også andre hensyn (Pedersen 2007) og politiske prioriteringer (Mouritzen 1991; Holdt-Olesen & Lykkeboe 2001). Dette gælder ikke mindst kriterierne efter udligningsreformen i 2007, da kriterier og vægte her nødvendigvis er baseret på analyser, der var gennemført, før der forelå oplysninger om de nye kommuners faktiske udgifter. Den nye udligningsordning er fx blevet kritiseret for, at ordningens socioøkonomiske kriterier ikke på enkeltkommuneniveau i tilstrækkelig grad afspejler de faktiske sociale udgifter (Favrskov Kommune et al. 2010).

Analyse af udligningssystemet og graden af korrespondance mellem gældende udgiftsbehovskriterier og kommunernes faktiske udgifter falder uden for rammerne af denne undersøgelse. Udligningsordningen tages for givet, og analysen baserer sig på udgiftsbehovskriterierne i denne. Ikke som udtryk for at disse er absolutte afspejlinger af de reelle udgiftsbehov i de enkelte kommuner, men fordi det er de officielle kriterier og dermed også de kriterier, der har finansierings- og balancemæssige konsekvenser for kommunerne.

3 Kommunernes økonomiske balance og økonomistyring

I dette kapitel udvikles begreber og opstilles indikatorer for kommunernes økonomiske balance og økonomistyring. På baggrund af indikatorerne for økonomisk balance kategoriseres kommunerne efter, hvor økonomisk pressede de var ved indgangen til 2010, og sammenhængen mellem dette og de seneste ti års udvikling i kommunernes overordnede økonomiske balance og økonomistyring analyseres. Kapitlet fokuserer dermed på resultaterne af kommunernes udgiftspolitik og økonomiske styring uden at tage højde for kommunernes betingelser for at skabe balance qua de socioøkonomiske grundvilkår.

Hovedresultatet er, at kommunerne i 00'erne gennemgående har haft vanskeligt ved at realisere det budgetterede driftsresultat, og at dette i al væsentlighed kan tilskrives, at udgifterne som hovedregel bliver større end budgetteret. Ikke mindst i valgår i al almindelighed og i valgåret 2009 i særdeleshed. I 2009 udviskes en flerårig tendens til bedre budgetoverholdelse i fortsættende end i sammenlagte kommuner, idet budgetoverskridelserne i 2009 er lige så store – og historisk høje – i fortsættende som sammenlagte kommuner. Ud fra driftsresultater og likviditet efter kassekreditreglen i 2009 vurderes det, at tre ud af fire kommuner ved indgangen til 2010 er presset på resultatet og/eller likviditeten i en sådan grad, at der er påtrængende behov for driftsmæssige tilpasninger i forhold til niveauet i 2009. Dette gælder ikke mindst den fjerdedel af kommunerne, der både er presset på resultat og likviditet, idet disse kommuner i de seneste fem år ikke har realiseret et driftsresultat, der er tilstrækkeligt til at dække afdrag på lån samtidig med, at likviditeten i disse kommuner har været for nedadgående både før og efter kommunalreformen. Store budgetoverskridelser, beskedne driftsresultater og træk på likviditeten i 2009 betyder, at kommuner i almindelighed og resultat- og likviditetspressede kommuner i særdeleshed står over for store udgifts- og økonomistyringsudfordringer i 2010.

3.1 Økonomisk balance ved indgangen til 2010

Det er ikke muligt at opstille en enkelt indikator, der enkelt og overskueligt opfanger alle væsentlige aspekter af en kommunes økonomiske balance. En kommune er en stor politisk ledet organisation med en kompliceret produktionsproces, hvor der ikke alene styres efter at skabe overskud på driften men også efter en række mere eller mindre præcise politiske mål (Houllberg & Jeppesen 2006). I indeværende analyse inddrages to indikatorer, der på hver deres måde giver et bidrag til billedet af en kommunes økonomiske balance:

- 1 Resultat på det skattefinansierede område
- 2 Likviditet efter kassekreditreglen

Politikerne kan i en periode have bestemt sig for at prioritere nogle blødere mål frem for overskud på driften og en stærk likviditet, ligesom et overskud kan være skabt på basis af utilstrækkelig vedligeholdelse og udbygning af kommunens skoler, daginstitutioner, veje mv.

Et overskud på driften skabt gennem et beskedent investeringsomfang kan fx indebære, at den økonomiske politik ikke er holdbar på længere sigt (KL 2008:17), ligesom driftsoverskuddet ikke siger noget om, hvorvidt kommunen fx har realiseret sine politiske mål, om kommunen er effektiv, om der er faglig kvalitet i opgaveløsningen, eller om borgerne er tilfredse med den leverede service, og medarbejderne oplever et stimulerende ikke-stressende arbejdsmiljø. Vurderinger af servicekvalitet og arbejdsmiljø ligger uden for rammerne af indeværende projekt. Tillige eksisterer der ikke systematiske og tilgængelige data for tilstanden af kommunernes fysiske anlæg og investeringsbehov, hvorfor det ikke er muligt at inddrage eventuelle vedligeholdelseefterslæb eller utilstrækkelige investeringer i analysen. Samtidig er der uagtet kommunens øvrige politiske mål behov for over en årrække at sikre overskud på driften, hvis en kommune skal kunne finansiere afdrag på lån og nyinvesteringer.

Ved valg af de to indikatorer sættes bevidst fokus på balanceproblemer, der har akut karakter og fordrer ændringer i kommunens driftsmæssige dispositioner i 2010 i forhold til 2009. Der ses bort fra eventuelle, mere langsigtede balanceproblemer knyttet til fx kommunens gældsbelastning og de fysiske aktivers vedligeholdelsesstandard.

3.1.1 Resultat på det skattefinansierede område

I lighed med tidligere undersøgelser (Houlberg & Jeppesen 2006; KREVI 2008b; KREVI 2009a) anvendes som central indikator for kommunens økonomiske sundhedstilstand driftsresultatet på det skattefinansierede område.

Driftsresultat på det skattefinansierede område er defineret som kommunens nettoindtægter fra skatter, generelle tilskud og udligning fratrukket nettorenteudgifter og skattefinansierede nettodriftsudgifter. Overskud på driften er nødvendig og skal primært bruges til at finansiere afdrag på lån, nye investeringer og styrke kassebeholdningen. Driften skal ikke give overskud hvert år, men hvis en kommune vedvarende opererer med et driftsresultat, der er utilstrækkeligt til at finansiere kommunens afdrag på tidligere investeringer og de fremadrettede investeringsambitioner og -behov, kan kommunen underminere sine muligheder for fortsat eksistens. En kommune med vanskelige økonomiske rammebetingelser eller rammebetingelser, der bliver vanskeligere har sværere betingelser for at skabe overskud på driften. Kommuner, der oplevede et forringet finansieringsgrundlag, havde fx i 2007 vanskeligere ved at generere et positivt driftsresultat (KREVI 2009a:35). Men uanset hvor vanskelige vilkårene er, er den enkelte kommune tvunget til over en årrække at skabe et balanceret resultat for at sikre fortsat eksistens (Baldersheim 2003).

Tabel 3.1 Driftsresultat pr. indbygger, regnskab 2000-2009 (2010-priser)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Skatter	35.200	35.950	37.129	37.271	36.474	36.206	35.166	41.077	41.570	40.315
Generelle tilskud og udligning	4.170	3.891	5.105	5.039	6.450	6.759	8.229	8.635	9.175	10.978
Indtægter i alt	39.370	39.841	42.234	42.310	42.924	42.965	43.395	49.712	50.745	51.293
Skattefinansierede nettodriftsudgifter	37.752	38.580	40.791	41.170	41.831	42.458	42.312	48.526	49.188	50.963
Renter	74	42	39	28	0	-42	96	106	-42	-82
Driftsresultat	1.544	1.219	1.403	1.111	1.093	548	986	1.080	1.599	413

Vægtede gennemsnit. 98 kommuner. Der er ikke korrigeret for kommunalreform, opgaveændringer mv.

Beregningen af driftsresultatet er i oversigtsform vist i tabel 3.1. På grund af kommunalreform og opgaveændringer fra år til år kan det absolutte niveau for skatter, tilskud og udgifter ikke sammenlignes på tværs af årene, men alene det samlede driftsresultat. For kommunerne under ét har driftsresultatet fra 2000-2004 og igen i reformperioden 2006-2008 ligget på 1.000-1.600 kr. pr. indbygger. Valgarene 2005 og 2009 skiller sig ud med mere beskedne driftsresultater på 400-500 kr. pr. indbygger. Som det vil fremgå nedenfor, dækker det vægtede driftsresultat for alle kommunerne endvidere over betydelige forskelle mellem kommunerne.

Hvad der kan karakteriseres som et godt resultat vil – afhængig af gældsforpligtelser, investeringsambitioner og økonomiske målsætninger – kunne variere fra kommune til kommune og fra år til år. Det er dermed vanskeligt at fastsætte en absolut standard for, hvad der er "et godt driftsresultat", men af analytiske grunde benyttes her den samme norm for alle kommuner. Der anlægges en definition med relativt beskedent resultatambitionsniveau, idet en kommune, der ikke i 2009 præsterede et driftsresultat svarende til den landsgennemsnitlige afdragsudgift i budget 2010 på 650 kr. pr. indbygger, betragtes som værende presset på driftsresultatet. Disse kommuner er ud fra den landsgennemsnitlige norm presset til i 2010 at forbedre driftsresultatet for at sikre en fremadrettet balance i kommunens økonomi. Dette gælder for 64 kommuner.

3.1.2 Likviditet efter kassekreditreglen

For at have en sund økonomi har en kommune også behov for tilstrækkelige likvide aktiver til at kunne finansiere de løbende drifts- og anlægsudgifter. Hvis kommunen ikke har tilstrækkelige likvide reserver, vil kommunen være i fare for at blive "sat under administration" af Indenrigs- og Sundhedsministeriet og vil i så fald kunne betragtes som teknisk insolvent. Dette vil finde sted, hvis kommunen bryder den såkaldte kassekreditregel i Indenrigs- og Socialministeriets bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv. (Indenrigs- og Socialministeriet 2009c). Kassekreditreglen indebærer, at den gennemsnitlige daglige saldo på funktion 9.50 Kassekreditter ikke må overstige den gennemsnitlige daglige saldo på funktionerne 9.01-9.11 Likvide aktiver over årets 12 måneder.

Likviditeten opgjort efter kassekreditreglen inddrages som supplerende indikator for kommunens økonomiske balance. Der er den sammenhæng mellem driftsresultat og likviditet, at et utilstrækkeligt driftsresultat i længden uvægerligt vil føre til, at kommunen må trække på likviditeten for at kunne finansiere driften. Omvendt kan en kommune have valgt at finansiere investeringer ved at bruge af kassebeholdningen og dermed have reduceret likviditeten uden at have et driftsmæssigt underskud. Der kan med andre ord være en sammenhæng mellem, om en kommune er presset på driftsresultatet, og om kommunen er presset på likviditeten, men en kommune kan også være presset på driftsresultatet uden at være presset på likviditeten eller omvendt. For eksempel kan en kommune med et i øvrigt godt driftsresultat have truffet politisk beslutning om at bruge af opsparingen for at finansiere investeringer i fx veje, skoler og rådhus – eller valgt at afdrage ekstraordinært på nogle dyre lån. En sådan kommune kan have behov for at styrke likviditeten uden nødvendigvis at have skabt et utilstrækkeligt driftsresultat. Tilsvarende giver et utilstrækkeligt driftsresultat ikke

de samme udfordringer i en kommune med en solid kassebeholdning som i en kommune, der i forvejen har begrænsede midler i kassen.

En kommunes likviditetsbehov vil variere med kommunens udgiftsniveau, gældsforpligtelser og investeringsambitioner, og definitionen på "en god likviditet" kan dermed variere fra år til år og kommune til kommune. Igen vælges af analytiske grunde den samme norm for alle kommuner. Som norm for god likviditet benyttes en tommelfingerregel om, at de likvide aktiver skal udgøre minimum 2,9% af de samlede bruttodrifts- og anlægsudgifter (KL 2007:39). I budget 2010 svarer dette for en landsgennemsnitlig kommune til 2.200 kr. pr. indbygger. Opgjort efter kassekreditreglen er der 34 kommuner, der ved udgangen af 2009 har en likviditet på under 2.200 kr. pr. indbygger. Altså kommuner med en begrænset kassebeholdning, der i større eller mindre grad er under pres for at styrke likviditeten i 2010.

3.1.3 Kommuner fordelt efter pres på driftsresultat og likviditet

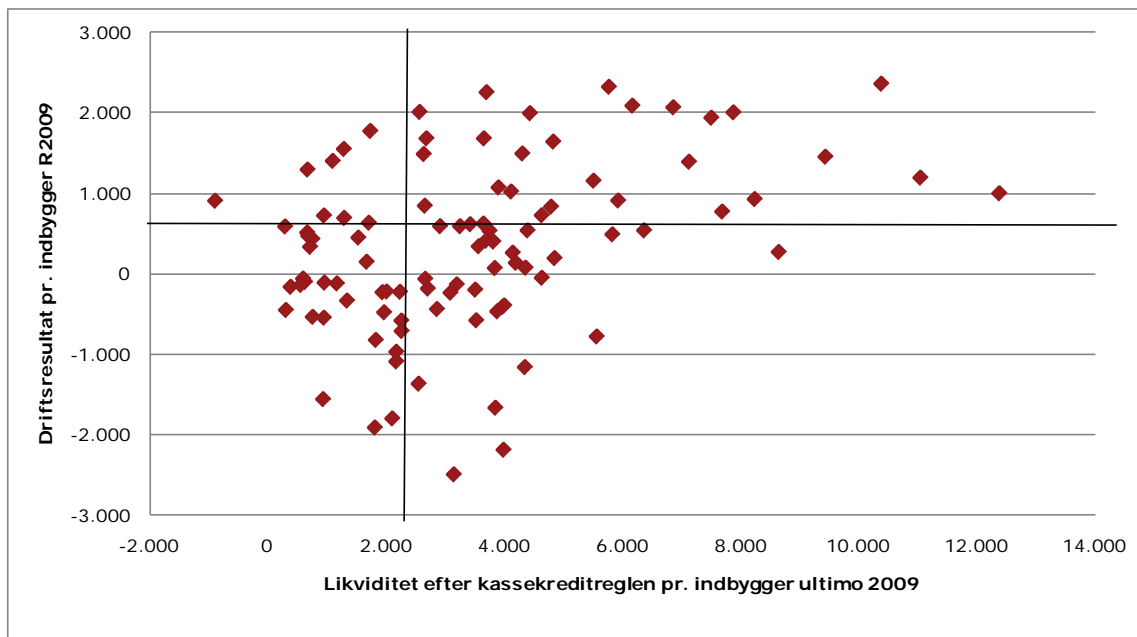
En kommune kan med udgangspunkt i ovenstående være presset³ på driftsresultatet og/eller på likviditeten. Som redegjort ovenfor defineres i indeværende analyse tærskelværdierne ved henholdsvis et driftsresultat på 650 kr. pr. indbygger og en likviditet efter kassekreditreglen på 2.200 kr. pr. indbygger. Er kommunens driftsresultat i 2009 mindre end 650 kr. pr. indbygger, defineres kommunen som resultatpresset. Er likviditeten efter kassekreditreglen ultimo 2009 under 2.200 kr. pr. indbygger, defineres kommunen som likviditetspresset.

Tærskelværdierne er markeret med vandrette og lodrette streger i figur 3.1, der viser kommunernes fordeling på driftsresultat og likviditet i 2009. Figuren viser en tendens til, at kommuner med højt driftsresultat i 2009 også har højere likviditet ved udgangen af 2009. Men også at der er stor spredning både med hensyn til driftsresultat og likviditet. Driftsresultatet varierer fra -2.500 til 2.400 kr. pr. indbygger, mens likviditeten tilsvarende varierer fra en negativ likviditet på 900 kr. indbygger til en solid kassebeholdning på 12.400 kr. pr. indbygger. Den lodrette og den vandrette streg i figur 3.1 afgrænser rapportens fire gennemgående kommunegrupper:

- 1 Mindst pressede kommuner
- 2 Resultatpressede kommuner
- 3 Likviditetspressede kommuner
- 4 Resultat- og likviditetspressede kommuner

³ Bemærk, at pres her bruges som begreb for en situation, der er et resultat af kommunens finansielle og udgiftspolitiske dispositioner. Presset kan være påvirket af kommunens rammebetingelser, men er ikke eksogent givet. I modsætning hertil bruges økonomisk pres senere (jf. afsnit 4.1) som udtryk for det pres, omgivelserne sætter på kommunens økonomi. Altså eksogent givne forhold som kommunen ikke kan påvirke på kort sigt.

Figur 3.1 Driftsresultat og likviditet efter kassekreditreglen, regnskab 2009 (2010-priser)



Kilder: Driftsresultat: Danmarks Statistikbank og egne beregninger. Likviditet efter kassekreditreglen: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal (www.noegletal.dk, 30. juni 2010).

De mindst pressede kommuner finder vi i figurens øverste højre hjørne. Disse kommuner har i 2009 haft et driftsresultat på mindst 650 kr. pr. indbygger og har ultimo 2009 en likviditet på mindst 2.200 kr. pr. indbygger. Ved udgangen af 2009 har disse kommuner i mindre grad end de øvrige kommuner behov for forbedring af driftsresultat eller likviditet. Kommunerne i nederste højre felt er resultatpressede. Ud fra de givne kriterier har disse haft et utilstrækkeligt driftsresultat i 2009 og er dermed under pres for resultatforbedring uden at være akut pressede på likviditeten. Kommuner i øverste venstre hjørne har omvendt præsteret et relativt godt driftsresultat i 2009, men har begrænset kassebeholdning og er derfor under pres for at styrke likviditeten. I nederste venstre hjørne befinder sig kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede. Altså kommuner der i 2010 er presset til både at forbedre driftsresultatet og styrke likviditeten.

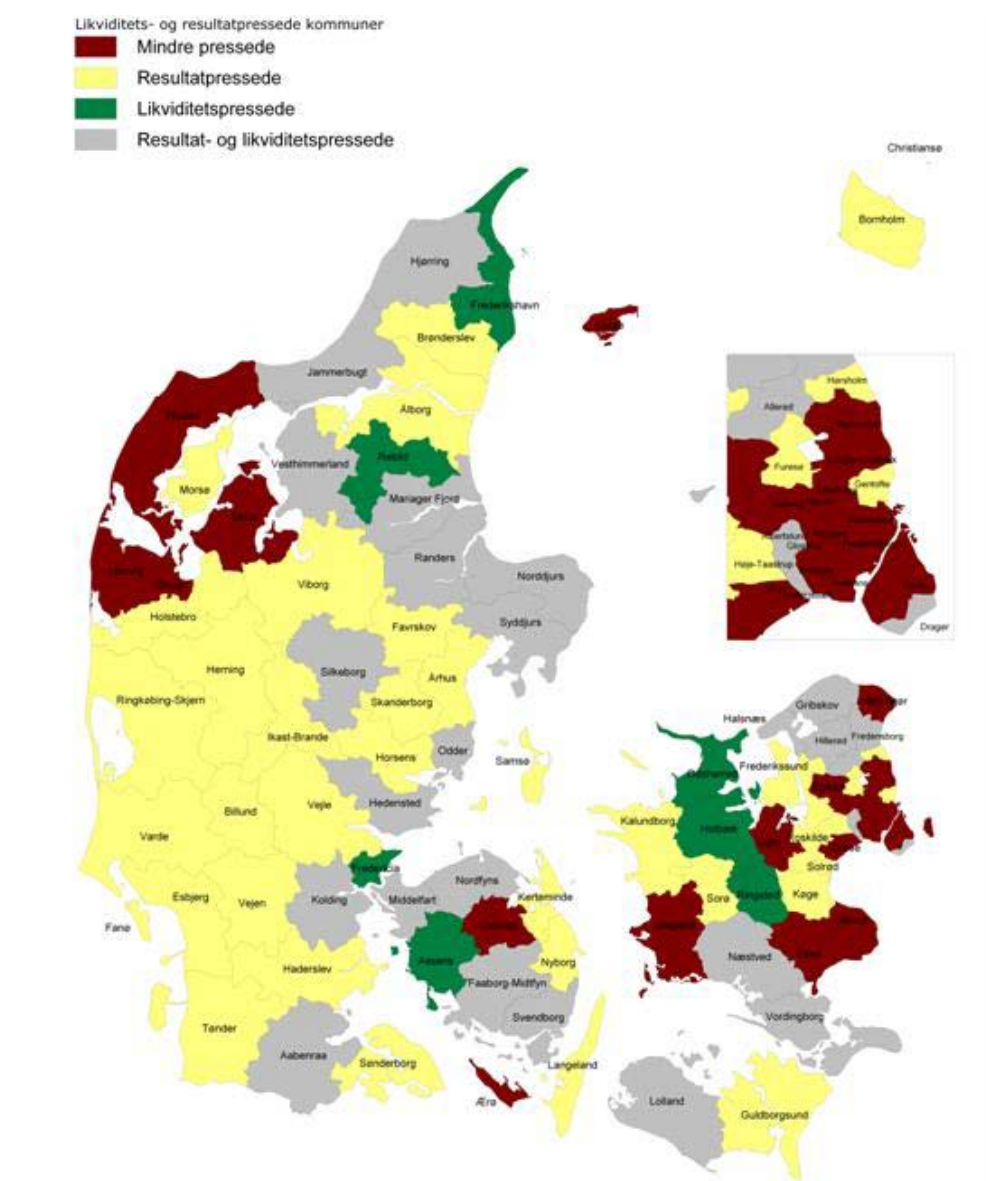
Kategoriseringen i de fire kommunegrupper efter resultat- og likviditetspres baserer sig på de senest tilgængelige oplysninger om kommunernes økonomi og tegner et billede af de økonomiske udfordringer ved indgangen til 2010. Det er ikke muligt at indfange forskydninger i kommunernes økonomi og udfordringer i løbet af 2010, og det pres, de enkelte kommuner står overfor i andet halvår 2010, vil kunne være større eller mindre, end det var tilfældet ved starten af året.

Antallet af kommuner i de fire kategorier for resultat- og likviditetspres ved udgangen af 2009 er vist i tabel 3.2 og de enkelte kommuners status markeret i figur 3.2. Denne kategorisering vil blive anvendt gennem hele rapporten.

Tabel 3.2 Kommuner fordelt efter resultat- og likviditetspres ved udgangen af 2009

	Antal kommuner	Andel sammenlagte	Driftsresultat R2009	Likviditet efter kassekreditreglen
Mindre pressede	27	40,7	1.494	5.967
Resultatpressede	37	75,7	-204	3.874
Likviditetspressede	7	71,4	1.193	887
Resultat- og likviditetspressede	27	81,5	-296	1.218
Alle kommuner	98	67,3	338	3.505

Figur 3.2 Kommunefordelt oversigt over resultat- og likviditetspressede kommuner



Kilde: Danmarks Statistikbank og egne beregninger. For definitioner og afgrænsninger se teksten.

Geografisk tegner sig ikke et entydigt mønster, omend der er tendens til, at kommuner, der både er presset på resultat og likviditet, i højere grad er lokaliseret i Østjylland, på Fyn og Nord- og Sydsjælland, mens de resultatpressede i særlig grad er repræsenteret i det vestlige Jylland og på Midt- og Vestsjælland. De relativt mindst pressede kommuner findes lidt hyppigere i hovedstadsområdet og det nordlige Vestjylland. I lyset af udkantsproblematikken kan det sidste ved første øjekast virke overraskende og i modsætning til det fremherskende billede af det, der er blevet kaldet "den rådne banan". Analysen i figur 3.2 siger imidlertid ikke noget om vilkårene for kommunens økonomiske politik og eventuelle udkantsproblemer, men vurderer resultatet af den enkelte kommunes økonomiske politik og styringskultur, givet de eksisterende forskelle i socioøkonomiske grundvilkår. Når Thisted, Lemvig, Struer og Skive hører til gruppen af mindst pressede kommuner, er det med andre ord ikke udtryk for, at disse kommuner har mere gunstige socioøkonomiske grundvilkår end gennemsnitligt, men fordi disse kommuner – på trods af vanskelige grundvilkår – i 2009 har formået at skabe bedre balance i økonomien end en gennemsnitskommune. Omvendt overrasker det umiddelbart, at en række af de Nordsjællandske kommuner hører til gruppen af resultat- og likviditetspressede kommuner, idet disse kommuner traditionelt bliver betragtet som økonomisk bedrestillede. En mulig forklaring er, at disse kommuner kan have haft en mere ugunstig udvikling i de økonomiske grundvilkår i forbindelse med og efter kommunalreformen eller har haft en stærkere udgiftsvækst. Forklaringsfaktorer knyttet til ændrede grundvilkår vender vi tilbage til i kapitel 4, mens forklaringsfaktorer knyttet til udgiftsudviklingen har fokus i kapitel 5.

Det skal understreges, at der er tale om relative mål for pres. Når 11 kommuner er karakteriserede som "mindre pressede", er dette ikke udtryk for, at de ikke er pressede, men blot at de ud fra de pågældende kriterier er mindre pressede end de øvrige kommuner.

En undersøgelse af OAO, Offentligt Ansattes Organisationer, viser, at der også blandt de mindre pressede kommuner er kommuner, der har genåbnet budgetterne i 2010. Undersøgelsen omfatter 78 af de 98 kommuner.

Tabel 3.3 Genåbning af budgetter 2010 for forskellige grupper af resultat- og likviditetspres

	Andel, der har genåbnet eller vil genåbne budget 2010	Antal kommuner, der er oplysninger for
Mindre pressede	40	20
Resultatpressede	52	29
Likviditetspressede	67	6
Resultat- og likviditetspressede	70	23
Total	55	78

Kilde: Undersøgelse gennemført af OAO, august 2010. Forskellen mellem grupperne er ikke statistisk signifikant på et 5 procentniveau (Chi²-test). Samlet svarprocent er 79,6.

Det statistiske grundlag er begrænset, og sammenhængen ikke statistisk signifikant. Men tendensen er klar. Jo mere pressede kommunerne er resultat- og/eller likviditetsmæssigt, jo

større er hyppigheden af genåbning af budgetterne. Blandt kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, er det således syv ud af ti kommuner, der har genåbnet budgetterne.

3.2 Udvikling i driftsresultat og likviditet efter kassekreditreglen

Figur 3.3 viser kommunernes gennemsnitlige driftsresultat 2000-2010 i henholdsvis budget og regnskab. Som tidligere undersøgelser af danske kommuners driftsresultater og budgetoverskridelser (Houlberg 1999; Houlberg 2007; KREVI 2008b; Serritzlew 2005) følger udviklingen et valgcyklisk mønster, hvor det realiserede driftsresultat er mindre i valgårene 2001, 2005 og 2009. I de år, hvor politikerne skal ud at møde vælgerne, er der tilbøjelighed til større budgetoverskridelser og beskedne driftsresultater, der implicerer, at der tæres på de økonomiske reserver. I valgår sidder tillægsbevillingerne løsere, og der gives mere ud, end der kommer ind. Sådan var det i de gamle kommuner, og sådan ser det indtil videre også ud til at være i de nye kommuner.

Figur 3.3 Budgetteret og realiseret driftsresultat 2000-2010 (2010-priser)



N = 98. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for, at kommunerne i kraft af større opgaveportefølje efter kommunalreformen i 2007 forventes at have større investeringsbehov og behov for større driftsresultat.

Betragter vi forskellen mellem det budgetterede og realiserede driftsresultat, er hovedreglen den, at det realiserede resultat bliver ringere end det budgetterede. Driftsmæssigt er kommunerne mere optimistiske i deres budgetter, end de er i stand til at leve op til, når regnskabs time indfinder sig. Indtægterne ender med at blive mindre end budgetteret og/eller udgifterne større end budgetteret. Dette gør sig gældende i otte ud af ti år. Kun i 2002 og 2006 er det ikke tilfældet. Forklaringen på overbudgetteringen af driftsresultater skal ikke nødvendigvis søges i utilstrækkelig økonomistyring eller forfølgelse af andre politiske mål. Også meropga-

ver som følge af statslig lovgivning efter budgetvedtagelserne eller decentrale institutioners brug af opsparede midler vil kunne medføre, at driftsresultatet bliver dårligere end budgetteret. Men ikke hvert år. Meropgaver og institutioners adgang til at overføre midler fra år til år må omvendt forventes at bidrage til større driftsresultater end budgetteret i år, hvor kompensationen for meropgaver kommer til udbetaling og de decentrale institutioner sparer op. Men hovedreglen er, at resultatet bliver dårligere end budgetteret.

Kommunerne har i forbindelse med kommunalreformen, nye opgaver, kommunesammenlægninger mv. været igennem en meget ressourcekrævende proces. Både organisatorisk, personalemæssigt og økonomisk. Sammenlægningsomkostningerne har også sat sig spor i driftsresultatet, hvor der både i året forud for kommunalreformen og i sammenlægningsåret var tale om relativt beskedne driftsresultater på omkring 750 kr. pr. indbygger. I 2008 havde kommunerne tilsyneladende lagt den værste organisatoriske turbulens og de fleste engangsomkostninger i forbindelse med kommunalreformen bag sig og præsterede et ganske pænt resultat på 1.150 kr. pr. indbygger – og tættere på det budgetterede end i det første år efter reformen. En medvirkende årsag kan være, at mange kommuner i 2008 båndlagde de decentrale institutioners opsparede midler på grund af, at regeringen det år pålagde kommunerne en regnskabssanktion (KL 2010b). Skoler, daginstitutioner og plejecentre brugte derefter af de båndlagte midler i 2009 (KL 2010b) og bidrog dermed til, at kommunerne i 2009 fik et historisk dårligt driftsresultat.

Kommunerne har i alle tre år efter kommunalreformen budgetteret med ambitiøse driftsresultater på 1.100-1.400 kr., men har i ingen af årene været i stand til at leve op til ambitionerne. Særligt ikke i 2009, hvor driftsresultatet ikke blot er historisk lavt, men forskellen mellem det budgetterede og det realiserede driftsresultat også er historisk højt. I det historiske lys skal en del af forklaringen på det lave driftsresultat som nævnt også med stor sandsynlighed søges i, at 2009 var valgår, og et år med generel økonomisk afmatning⁴.

Den flerårige overbudgettering af driftsresultater i almindelighed og resultatet i 2009 i særdeleshed sætter kommunernes økonomi under stærkt pres. Situationen fordrer nye styringsmæssige tiltag og intensiveret fokus på udgifts- og økonomistyring.

Trods udsvingene i driftsresultaterne fra år til år er der en vis stabilitet i forhold til, hvilke kommuner der genererer store driftsresultater, og hvilke der genererer små. På tværs af forskelle i socioøkonomiske grundvilkår, kommunestørrelser og konjunkturer eksisterer traditioner og styringskulturer, der bidrager til, at der ofte er positiv sammenhæng mellem størrelsen på driftsresultatet i det ene år og driftsresultatet i det andet.

En tidligere undersøgelse har vist, at de kommuner, der i de sidste fem år før kommunalreformen realiserede de højeste driftsresultater, også realiserede de højeste driftsresultater første år efter kommunalreformen (KREVI 2009a:35). Denne stiafhængighed kan tolkes som udtryk for, at driftsresultatkulturer fra de gamle kommuner er ført med ind i de nye kommuners første år.

⁴ En bagvedliggende analyse viser, at hvor de store kommuner i 2008 realiserede signifikant større driftsresultater end mindre kommuner, er denne sammenhæng ikke gældende i 2009. Bortset fra små økommuner gælder for alle kommunestørrelser, at driftsresultatet i 2009 ligger væsentligt under det gennemsnitlige de seneste ti år.

Tabel 3.4 viser videre, at der er positiv og statistisk signifikant sammenhæng mellem driftsresultaterne i de tre første år efter kommunalreformen. Jo højere korrelationskoefficient, jo stærkere er sammenhængen mellem den enkelte kommunes driftsresultat i de to år, der sammenlignes. En korrelationskoefficient på 1 er udtryk for, at driftsresultatet i det ene år systematisk følger resultatet i det andet år, mens en korrelationskoefficient på nul udtrykker, at der ikke er statistisk sammenhæng mellem resultaterne i de to år.

Tabel 3.4 Driftsresultat pr. indbygger, regnskab 2007, 2008 og 2009. Korrelationskoefficienter (Pearson r)

	2007	2008	2009
2007	1	,492**	,370**
2008	,492**	1	,296**
2009	,370**	,296**	1

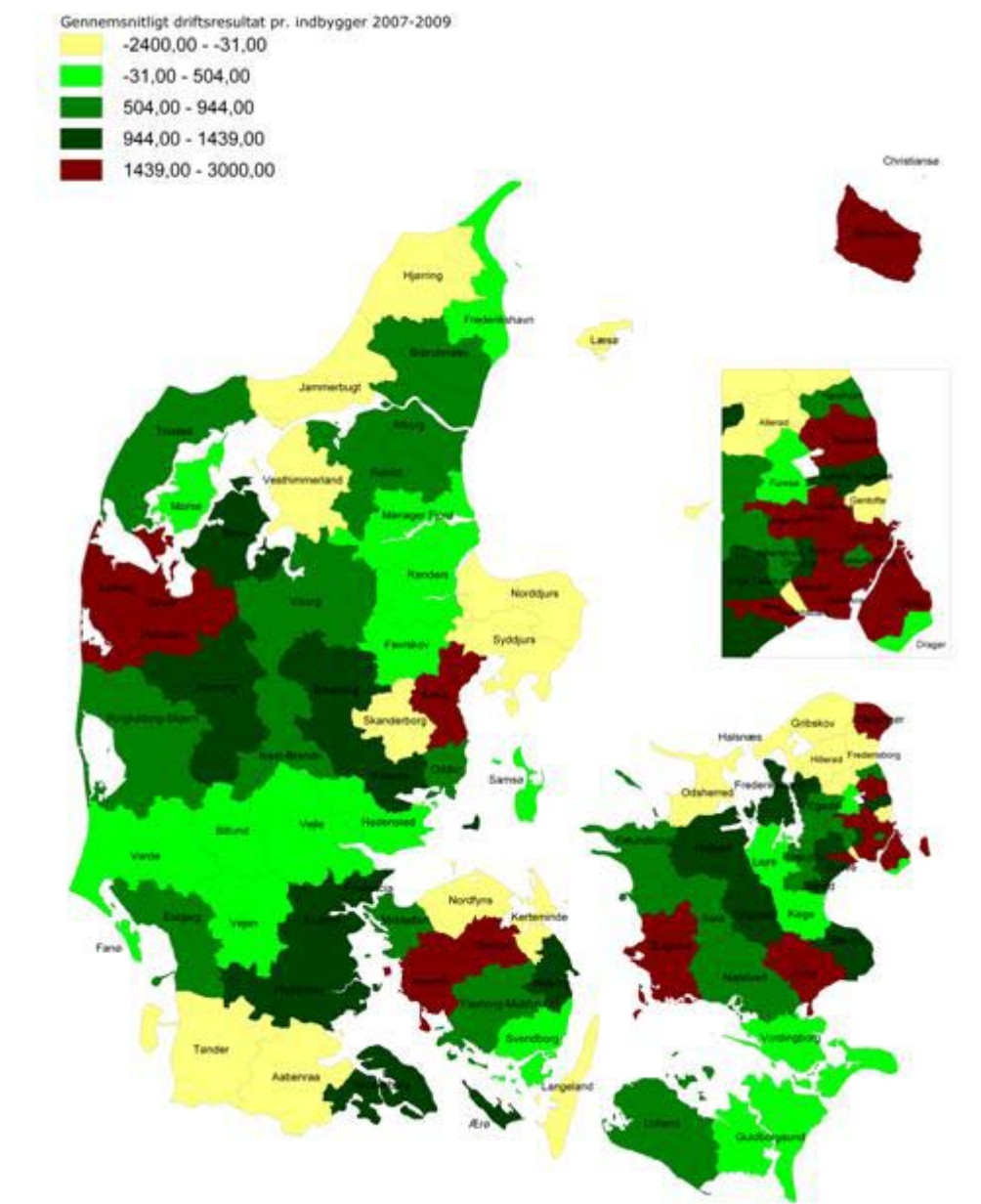
N= 98. Statistisk signifikans: ** = 0.01.

Et højt driftsresultat i 2007 følges af et højt driftsresultat i 2008 og 2009 – og omvendt. Korrelationen mellem driftsresultaterne i de tre år ligger på 0,3-0,5. Der er nuancer og udsving i de enkelte kommuners resultater fra år til år, men overordnet tendens til, at de kommuner, der efter kommunalreformen har haft et lavt driftsresultat i det ene år, også har haft det i de andre år.

Den tidligere kommunefordelte opgørelse af driftsresultatet for 2009 er i figur 3.4 suppleret med en kommunefordelt oversigt over det gennemsnitlige driftsresultat i de tre år efter kommunalreformen.

Mere end hver femte kommune har i perioden 2007-2009 gennemsnitligt haft et negativt driftsresultat. Altså et resultat, hvor der hverken er til afdrag på lån eller nye investeringer, men hvor ethvert afdrag på lån kræver, at der tages penge op af kassen. Uanset hvor store kommunens investeringsbehov og -ambitioner er, er dette en økonomisk uholdbar situation. Hertil kommer yderligere en femtedel, hvor driftsresultatet over de sidste tre år ikke har oversteget 540 kr. pr. indbygger. I lyset af en landsgennemsnitlig afdragsudgift på 650 kr. pr. indbygger (budget 2010) er dette også et utilstrækkeligt driftsresultat i forhold til at afdrage på gælden og også kræve, at der tæres på likviditeten. En bagvedliggende beregning viser, at 50% af kommunerne i 2007-2009 har haft et gennemsnitligt driftsresultat på under 670 kr. pr. indbygger. I perioden fra 2007-2009 har halvdelen af landets kommuner således ikke været i stand til at generere et driftsresultat, der er tilstrækkeligt til at dække en landsgennemsnitlig kommunes afdrag på lån.

Figur 3.4 Kommunefordelt oversigt over gennemsnitligt driftsresultat, regnskab 2007-2009 (2010-priser)



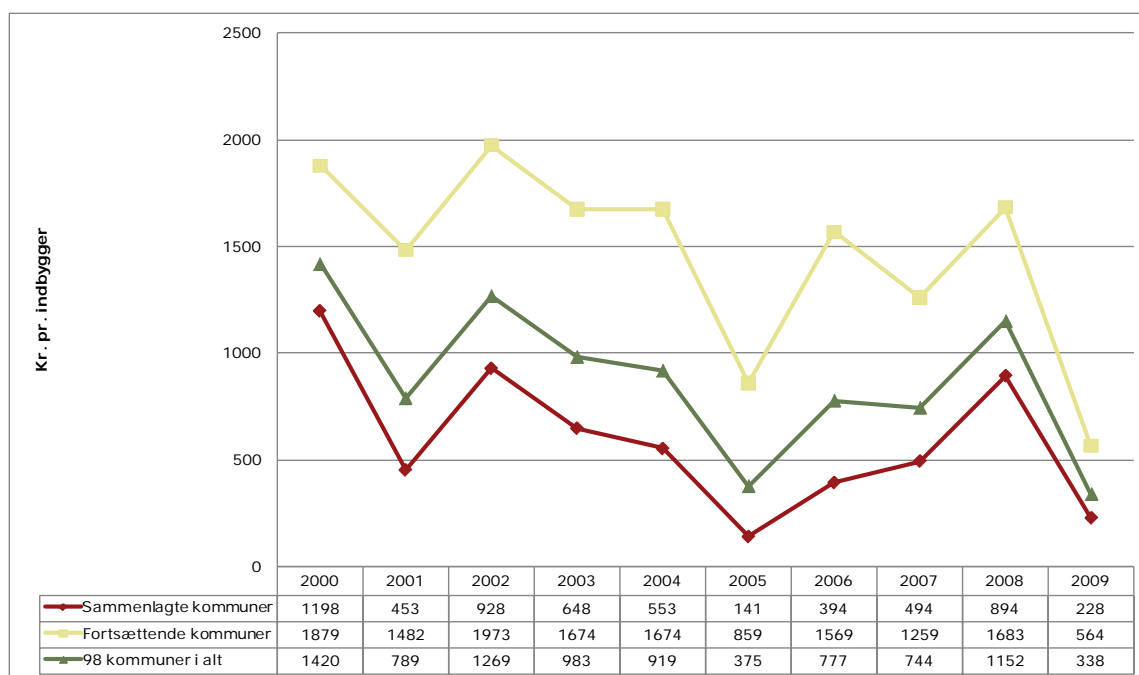
Intervalinddelingen baseret på kvintiler. Det vil sige, at første interval dækker den femtedel af kommunerne, der har den laveste værdi. Det andet interval den næste femtedel af kommunerne osv.

Set over alle tre år efter kommunalreformen er det særligt på Nordsjælland, Nordfyn, i Nordjylland, på Djurs, i det allersydligste Jylland og i nogle af de små økommuner, at vi finder kommunerne med meget store resultatmæssige udfordringer. De af disse kommuner, der ikke gik ind i den nye struktur med betydelige likvide reserver, er i fare for at blive sat under administration eller er allerede blevet det.

3.2.1 Udvikling i driftsresultat og likviditet i sammenlagte og fortsættende kommuner

Det fremgår af figur 3.5, at det særligt er de sammenlagte kommuner, der har vanskeligt ved at generere et stort driftsresultat.

Figur 3.5 Driftsresultat, regnskab 2000-2009 for sammenlagte og fortsættende kommuner (2010-priser)



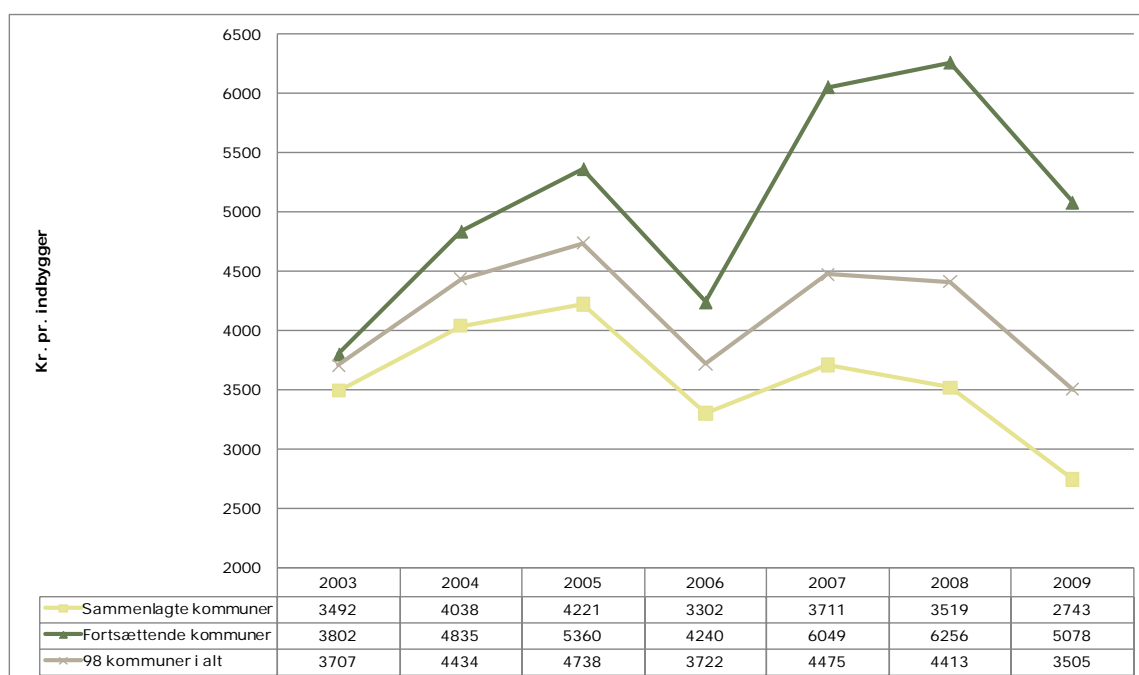
N = 66 sammenlagte kommuner og 32 fortsættende. Uvægtede gennemsnit.

De fortsættende kommuner er en broget skare af kommuner (KREVI 2009a:93) omfattende både store bykommuner som København, Århus og Odense og små økommuner som Læsø, Samsø og Fanø, men har i gennemsnit i alle årene siden 2000 haft et større driftsresultat end de sammenlagte kommuner. Altså også i årene før de sammenlagte kommuner i 2007 blev lagt sammen. Dette indikerer, at strukturelle og kulturelle forhold med betydning for driftsresultatet er videreført fra den gamle kommunale struktur, men også at de sammenlagte kommuner i særlig grad står over for resultatmæssige udfordringer.

Udviklingen i sammenlagte og fortsættende kommuner følger samme mønster, men fra 2008 til 2009 indsnævres forskellene mellem de to grupper af kommuner markant. 2009 skiller sig således ikke bare ud fra de øvrige år ved et historisk lavt driftsresultat, men også ved at de fortsættende kommuners resultat falder brat og overstiger de sammenlagte kommuners resultat mindre end tidligere. Ikke kun de sammenlagte kommuner står efter 2009 over for et resultatmæssigt økonomisk pres. Hverken de 66 sammenlagte eller de 32 fortsættende kommuner har i 2009 præsteret et driftsresultat, der er tilstrækkeligt til at betale afdragene på lånene. Både fortsættende og sammenlagte kommuner har behov for gennem styringstiltag og servicetilpasninger at sikre en forbedret driftsbalance i 2010.

I forlængelse af de resultatmæssige forskelle har fortsættende kommuner en større likviditet efter kassekreditreglen end sammenlagte kommuner. Det fremgår af figur 3.6, at forskellen er blevet mere udtalt efter kommunalreformen, og at den gennemsnitlige likviditet ved udgangen af 2009 er næsten dobbelt så stor i fortsættende som i sammenlagte kommuner. Kommunernes likviditet forøges fra 2006 til 2007 som følge af kommunernes overtagelse af likvide midler fra amterne, og den øgede forskel mellem sammenlagte og fortsættende kommuner kan hænge sammen med, at kommunerne i varierende grad overtog amtslig likviditet. Fra 2007 til 2009 gælder det imidlertid både for fortsættende og sammenlagte kommuner, at der har været nedgang i likviditeten opgjort efter kassekreditreglen.

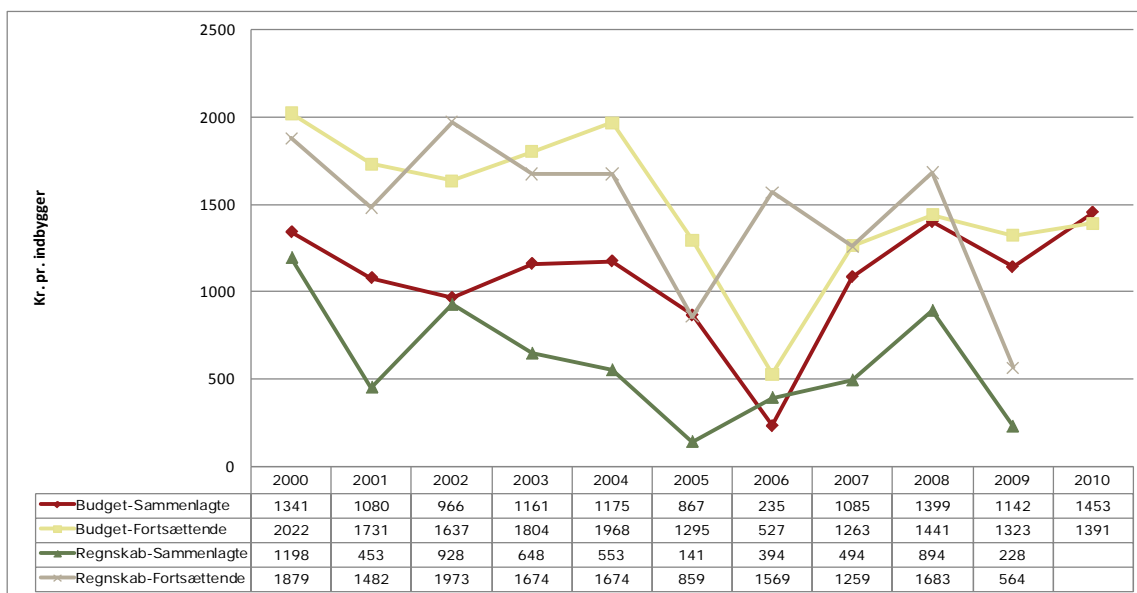
Figur 3.6 Likviditet efter kassekreditreglen for sammenlagte og fortsættende kommuner ultimo 2003-2009 (2010-priser)



N = 66 sammenlagte kommuner og 32 fortsættende. Uvægtede gennemsnit. Der er ikke foretaget korrektion for, at kommunerne ved kommunalreformen i 2007 overtog likvide midler fra de nedlagte amter og i kraft af større opgavevolumen har større likviditetsbehov efter 2007.

Det fremgår af figur 3.7, at fortsættende kommuner frem til kommunalreformen budgetterede med noget højere driftsresultater end sammenlagte kommuner – og i højere grad var i stand til at realisere de budgetterede driftsresultater.

Figur 3.7 Budgetteret og realiseret driftsresultat for sammenlagte og fortsættende kommuner 2000-2010 (2010-priser)



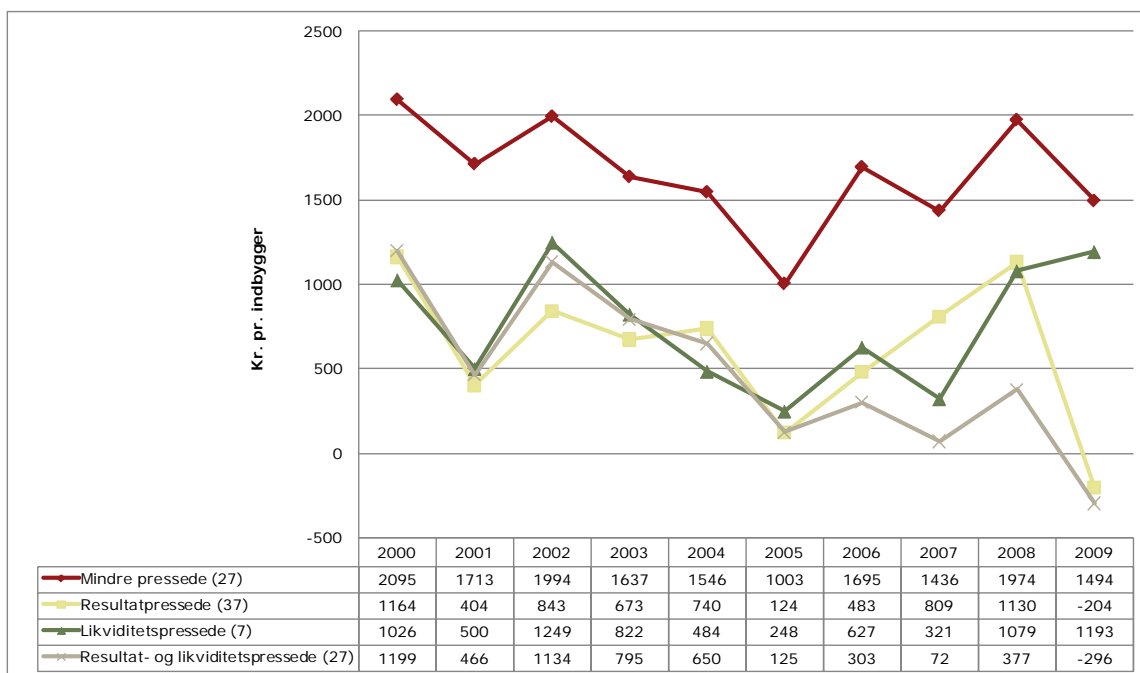
N = 66 sammenlagte kommuner og 32 fortsættende. Uvægtede gennemsnit.

Efter kommunalreformen har de sammenlagte kommuners budgetmæssige resultatambitioner stort set været på niveau med de fortsættende kommuners. Men sammenlagte kommuner har fortsat sværere end fortsættende ved at realisere de budgetterede resultater. I alle årene fra 2000 til 2008 har sammenlagte kommuners resultat mindst været 700 kr. lavere pr. indbygger end i fortsættende kommuner. De fortsættende kommuners resultatmæssige dyk i 2009-regnskabet betyder ikke blot, at "føringen" til de sammenlagte kommuner som tidligere nævnt er historisk lav, men også at de fortsættende kommuner i langt højere grad end tidligere har overbudgetteret driftsresultatet. Kommuner, der er resultatmæssigt pressede ved udgangen af 2009, skal altså dermed ikke alene findes blandt de sammenlagte kommuner.

3.2.2 Udvikling i driftsresultat og likviditet i resultat- og likviditetspressede kommuner

I figur 3.8 er vist udviklingen for de fire kategorier af resultat- og likviditetspressede kommuner 2009, der tidligere blev udviklet (jf. figur 3.2).

Figur 3.8 Driftsresultat, regnskab 2000-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)

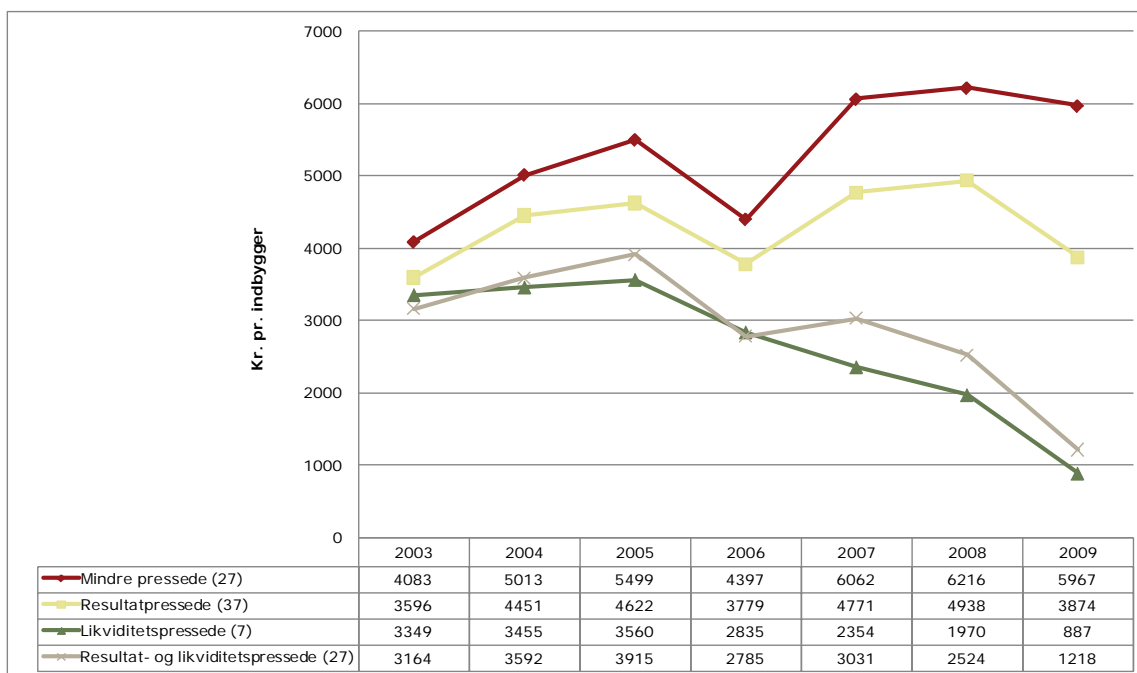


N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit.

For alle fire grupper af kommuner ses i figur 3.8 en tendens til faldende driftsresultater fra 2000 og frem til kommunalreformen i 2007. Efter kommunalreformen har forløbene derimod været meget forskellige. De 27 mindst pressede kommuner har efter kommunalreformen formået at videreføre et driftsresultat på højt niveau og har selv i resultatnedgangsåret 2009 præsteret et resultat på gennemsnitligt 1.500 kr. pr. indbygger. I forlængelse af de høje driftsresultater har disse kommuner overgennemsnitlige likvide beholdninger på ca. 6.000 kr. pr. indbygger (jf. figur 3.9).

Gruppen af kommuner, der er likviditetspressede ved udgangen af 2009, har ifølge figur 3.8 formået at øge resultatet efter kommunalreformen og har i 2009 gennemsnitligt opnået et resultat på 1.200 kr. pr. indbygger. For gruppen, der kun omfatter syv kommuner, er de likviditetsmæssige udfordringer med andre ord ikke væsentligt knyttet til resultatmæssige problemer med at balancere driftsindtægter og driftsudgifter i 2008 og 2009, men har snarere sammenhæng med omkostninger i forbindelse med kommunalreformen eller træk på likviditeten i forhold til låneafvikling eller investeringer. Men likviditeten har været støt nedadgående siden kommunalreformen (jf. figur 3.9).

Figur 3.9 Likviditet efter kassekreditreglen ultimo 2003-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)

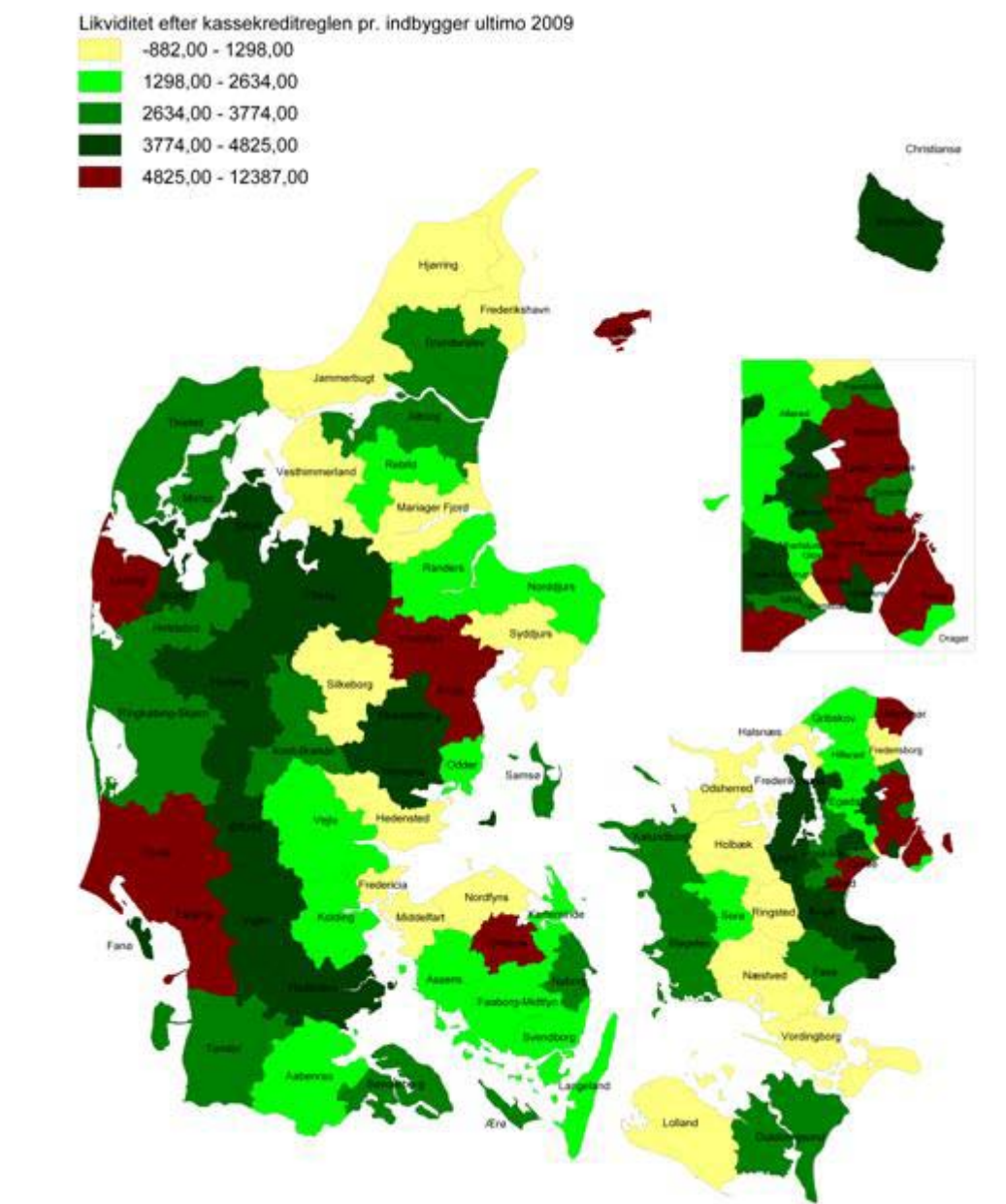


N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Der er ikke foretaget korrektion for, at kommunerne ved kommunalreformen i 2007 overtog likvide midler fra de nedlagte amter og i kraft af en større opgavevolumen har et større likviditetsbehov efter 2007.

For de 37 kommuner, der er resultatpressede – uden at have akutte likviditetsproblemer – tegner der sig i figur 3.8 et billede med stigende driftsresultat fra 2006 til 2007 og 2008 – og en markant resultatnedgang i 2009. Det *negative* resultat i 2009 på 200 kr. pr. indbygger opvejes ikke tilstrækkeligt af resultaterne i 2007 og 2008 til, at disse kommuner efter kommunalreformen har kunnet finansiere et landsgennemsnitligt afdrag på lån. 2009-resultatet betyder derfor, at også disse kommuner står over for betydelige balancemæssige udfordringer. Den solide likviditet, som disse kommuner kom ind i den nye struktur med, er der således blevet tæret 1.000 kr. pr. indbygger på i 2009 (jf. figur 3.9).

De største udfordringer står kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, overfor. For disse 27 kommuner er tendensen i figur 3.8 til faldende driftsresultater, før kommunalreformen blev videreført efter kommunalreformen. Det gennemsnitlige driftsresultat efter kommunalreformen sniger sig kun lige over nul og kan ikke tilnærmelsesvis dække kommunernes afdrag på lån. I 2009 er resultatet *minus* 300 kr. pr. indbygger. Disse kommuner har dermed i alle årene efter kommunalreformen måttet tære på likviditeten (jf. figur 3.9) og står i 2010 ikke bare over for den udfordring at skulle genskabe balance på driften, men også at skulle genopbygge likviditeten.

Figur 3.10 Kommunefordelt oversigt over likviditet efter kassekreditreglen pr. indbygger ultimo 2009 (2010-priser)



Intervalinddelingen baseret på kvintiler. Det vil sige, at første interval dækker den femtedel af kommunerne, der har den laveste værdi. Det andet interval den næste femtedel af kommunerne osv.

Regionalt er der ikke et entydigt mønster i lokaliseringen af kommuner med høj og lav likviditet. Figur 3.10 tegner dog et billede af relativ stor repræsentation af likviditetsstærke kommuner i hovedstadsområdet og omkring de største provinsbyer, mens omvendt kommuner med begrænsede likvide reserver i højere grad er lokaliseret på Lolland-Falster, Syd- og Vestsjælland, Fyn, i Trekantsområdet samt på Djurs og i Nordjylland.

3.3 Budgetoverholdelse

Det er fremgået, at kommunerne ofte overbudgetterer driftsresultatet (jf. figur 3.3), dvs. regnskabet ender med et lavere driftsresultat, end det der var budgetteret med. I enkeltår kan mulige forklaringer være, at kommunerne har fået flere opgaver efter budgetvedtagelsen eller at decentrale institutioner har brugt opsparede midler. Men når overbudgettering finder sted i otte ud af ti år må forklaringer også søges i forskellige strukturelle, kulturelle og politiske forhold, der bidrager til, at kommunernes driftsresultater som hovedregel bliver mindre end det budgetterede.

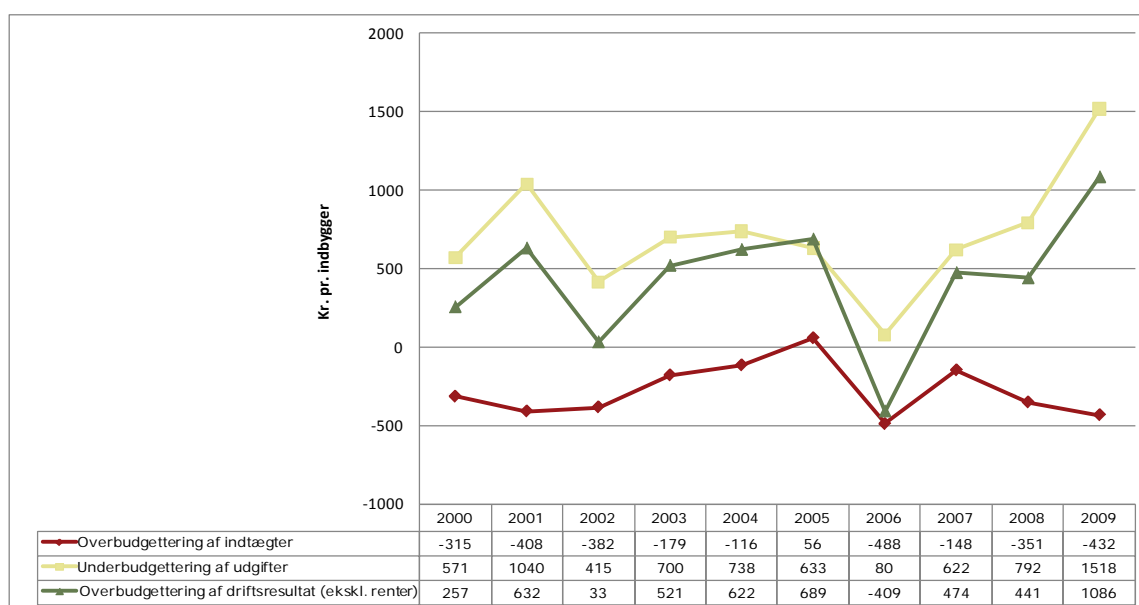
I det følgende ses nærmere på budgetoverholdelsen 2000-2009 med fokus på forskellen mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner samt ikke mindst, om der er sammenhæng mellem budgetoverholdelsesgraden og kommunernes aktuelle status med hensyn til resultat- og likviditetspres.

Hvis en kommune overbudgetterer driftsresultatet kan dette skyldes:

- Overbudgettering af indtægterne, dvs. at indtægterne bliver mindre end antaget
- Underbudgettering af udgifter, dvs. at udgifterne bliver større end antaget. En situation der også betegnes budgetoverskridelse.

Overbudgetteringsfordelingen på disse to hovedårsager er vist i figur 3.11, idet der ses bort fra bidraget fra renter.

Figur 3.11 Overbudgettering af driftsresultat pr. indbygger fordelt på udgifter og indtægter 2000-2009 (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgaveændringer efter budgetvedtagelsen.

Kommunerne har i den tiårige periode gennemsnitligt overbudgetteret driftsresultatet med 435 kr. pr. indbygger om året. Bortset fra 2002 og 2006 er der som tidligere nævnt tale om, at driftsresultatet i alle årene bliver mindre end budgetteret. Dette gælder ikke mindst i

2009, hvor overbudgetteringen af driftsresultatet er det højeste i de ti år. Det atypiske forløb i 2006 skal ses i lyset af, at den statslige styring op til kommunalreformen søgte at modvirke udgiftsvækst som følge af "hamstringer" foranlediget af, at kommunerne før lukketid kunne have incitament til at bruge ekstra mange penge på egne borgere (Blom-Hansen 2010). Den statslige styring indebar således en trussel om, at budgetoverskridelser i 2006 ville kunne blive modregnet i de enkelte kommuners generelle tilskud (L 492 7. juni 2006). Truslen om individuelle sanktioner fik mange kommuner til at båndlægge decentrale institutioners opsparede midler og bidrog til, at driftsresultatet i 2006 undtagelsesvist blev større end budgetteret. Tilsvarende var der også regnskabssanktioner i 2008, hvilket har bidraget til at formindske overbudgetteringen af driftsresultatet i 2008, men omvendt har ført til større overbudgettering i 2009, hvor de decentrale institutioner har brugt af deres opsparing (KL 2010b).

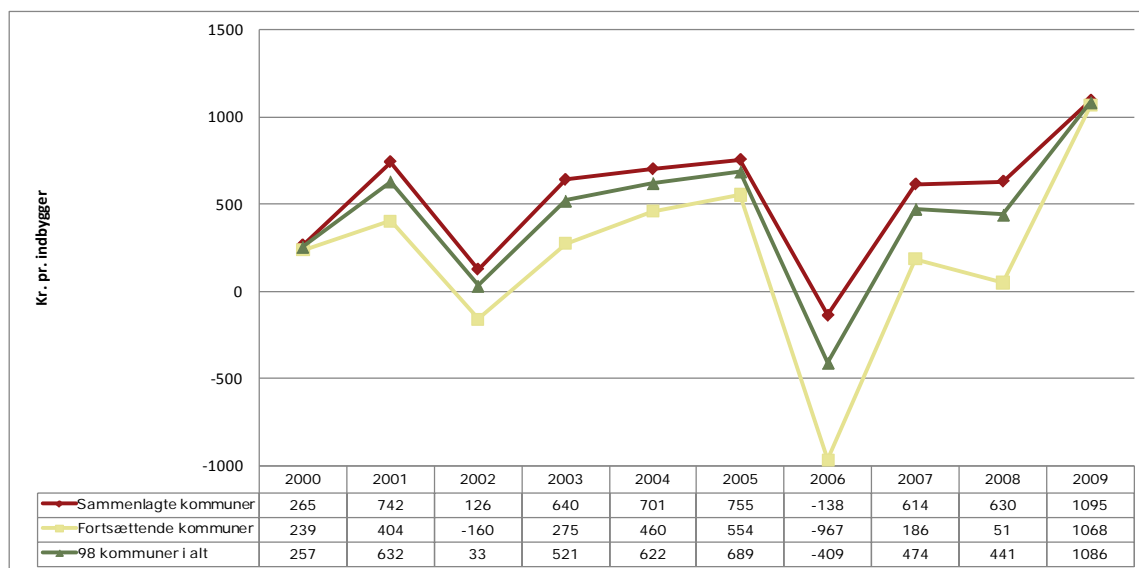
Bortset fra 2005 gælder i alle årene, at kommunerne underbudgetterer deres indtægter. Kommunerne budgetterer indtægterne forsigtigt, og de ender typisk med at blive lidt større end budgetteret. En medvirkende faktor kan være, at økonomisk vækst i perioden bidrager til, at borgernes indkomster og grundværdier stiger mere end budgetteret. Den økonomiske krise slår først fuldt ud igennem i kommunernes udskrivningsgrundlag fra 2011 (jf. afsnit 4.3). Forklaringen på, at driftsresultatet oftest bliver mindre end budgetteret, skal derfor ikke søges i, at kommunerne overvurderer deres indtægter. Indtægtssiden bidrager tværtimod til at reducere overbudgetteringen af driftsresultatet.

Når driftsresultatet bliver mindre end budgetteret, hænger det først og fremmest sammen med, at udgifterne som hovedregel bliver større end budgetteret. Udgifterne er i alle årene blevet underbudgetteret, og der er gennemsnitligt over årene brugt 700 kr. mere pr. indbygger end budgetteret. 2006 og 2009 er yderpunkter. 2006 fordi udgiftsbudgetterne næsten blev overholdt, og 2009 fordi udgifterne her blev 1.500 kr. højere pr. indbygger end forudsagt i budgetterne.

Det fremgår af figur 3.12, at overbudgetteringen af driftsresultatet i hele perioden har været større i sammenlagte end i fortsættende kommuner. Fortsættende kommuner har i højere grad end sammenlagte kommuner været i stand til at realisere deres budgetterede driftsambitioner, også før de sammenlagte kommuner blev lagt sammen.

I de to første år efter kommunalreformen blev forskellen mellem sammenlagte og fortsættende kommuner mere udtalt end i årene frem til 2005. Men i 2009 indtræffer en ny situation, idet de sammenlagte kommuner i modsætning til tidligere gennemsnitligt ikke har overbudgetteret mere end de fortsættende kommuner. Både sammenlagte og fortsættende kommuner har i 2009 med små 1.100 kr. pr. indbygger haft den største overbudgettering i tiåret.

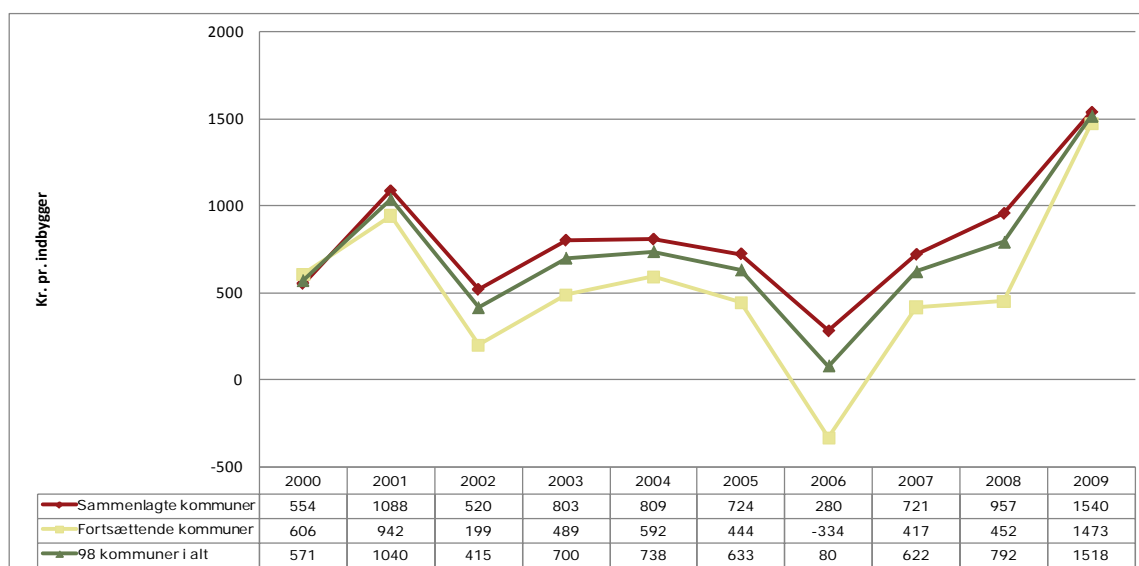
Figur 3.12 Overbudgettering af driftsresultat 2000-2009 for sammenlagte og fortsættende kommuner (2010-priser)



N = 66 sammenlagte kommuner og 32 fortsættende. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgaveændringer efter budgetvedtagelsen.

For både sammenlagte og fortsættende kommuner gælder, at det særligt er på udgiftssiden forklaringerne skal findes, når det budgetterede driftsresultat ikke kan realiseres. I figur 3.13, hvor der fokuseres på udgiftssiden, tegnes således et billede, der på mange punkter minder om billedet i figur 3.12.

Figur 3.13 Budgetoverskridelse for skattefinansierede nettodriftsudgifter 2000-2009 for sammenlagte og fortsættende kommuner (2010-priser)



N = 66 sammenlagte kommuner og 32 fortsættende. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgaveændringer efter budgetvedtagelsen.

Der var i de gamle kommuner tradition for, at kommunernes budgetoverskridelser var større i valgår (Houlberg 1999; Houlberg 2007; KREVI 2008b; Serritzlew 2005). Det gælder også valgåret 2001 og til dels 2005, hvor der var valg til kommunalbestyrelse og sammenlægningsudvalg for de nye kommuner. Traditionen for store budgetoverskridelser i valgår er videreført til 2009, det første valgår efter kommunalreformen. Det bemærkes endvidere, at den statslige trussel om individuelle sanktioner for budgetoverskridelser i 2006 har haft en effekt i både sammenlagte og fortsættende kommuner.

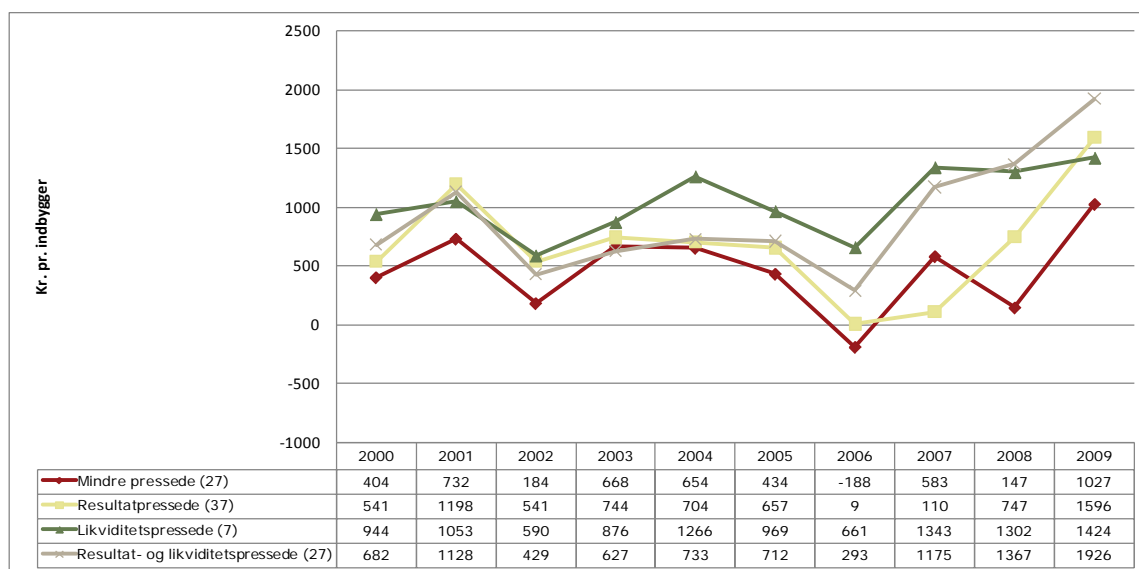
Set over hele perioden har de fortsættende kommuner i større udstrækning end de sammenlagte kommuner været i stand til at overholde deres udgiftsbudgetter. Det er for tidligt at konkludere, om tendensen er varig, men 2009 tegner til at udgøre et vendepunkt, idet budgetoverskridelsen i 2009 kun er marginalt højere i sammenlagte kommuner end i fortsættende. Ikke fordi de sammenlagte kommuner i 2009 har forbedret deres budgetoverholdelse. Konvergens mellem sammenlagte og fortsættende kommuner skyldes tværtimod, at de fortsættende kommuner i 2009 har haft historisk svært ved at overholde budgetterne – og ikke som tidligere har præsteret bedre budgetoverholdelsesresultater end de sammenlagte kommuner. Figur 3.13 tegner et billede af, at den større lighed mellem sammenlagte og fortsættende kommuner ikke skal søges i, at de sammenlagte kommuner har fået mere stabile omgivelser og mere effektive økonomistyringsredskaber, men at de fortsættende kommuner nu oplever samme styringsmæssige problemer som de sammenlagte kommuner.

Hertil tegner udviklingen et billede af støt stigende budgetoverskridelser efter kommunalreformen. Dette udgør en stor udfordring for den kommunale budgetlægning og styringskultur. Ikke alene i forhold til at sikre, at de vedtagne budgetter giver valid information til politikere, medarbejdere og borgere om kommunens serviceniveau, men med de aktuelle balanceproblemer in mente også i forhold til kommunernes fortsatte økonomiske eksistens og autonomi.

Budget- og økonomistyringsudfordringen er størst i resultat- og likviditetspressede kommuner. Det fremgår af figur 3.14, at likviditetspressede kommuner i alle tre år efter kommunalreformen har haft store budgetoverskridelser, mens budgetoverskridelserne efter kommunalreformen har været markant stigende i såvel resultat- som resultat- og likviditetspressede kommuner. Stigningen i budgetoverskridelserne kommer for de resultat- og likviditetspressede kommuner oven i en budgetoverskridelse på 1200 kr. pr. indbygger allerede i første år efter reformen. De store balanceudfordringer i disse 27 kommuner skal derfor ses i lyset af store – og stigende – budgetoverskridelser. De resultatpressede kommuner kom derimod igennem kommunalreformens første år uden de store budgetoverskridelser, men har efterfølgende oplevet en meget markant stigning i budgetoverskridelserne. Hvor budgetoverskridelserne efter kommunalreformen har været "kroniske" såvel i likviditetspressede som resultat- og likviditetspressede kommuner, er der tale om en ny, uvant og stærkt forværret budgetoverskridelsessituation for de resultatpressede kommuner. De "kroniske" budgetoverskridelser i de første grupper indebærer, at disse kommuner er under stærkt pres og må erkende, at de hidtidige styringsinstrumenter har været utilstrækkelige til at imødegå den økonomiske og styringsmæssige virkelighed i de nye kommuner. For de resultatpressede kommuner, hvor budgetoverskridelserne i 2009 har mere "akut" karakter, er der tale om en ændret budgetvir-

kelighed fra 2007 til 2009. Disse kommuner må kulturelt og styringsmæssigt vænne sig til en ny virkelighed og erkende, at de hidtidige budgetlægnings- og økonomistyringsinstrumenter ikke længere er tilstrækkelige. Også for disse kommuner gælder, at hvis der skal genskabes en balanceret økonomi, fordrer det en ændret budget- og styringskultur og en revurdering, videreudvikling og effektivisering af de styringsmæssige redskaber og mekanismer.

Figur 3.14 Budgetoverskridelse for skattefinansierede nettodriftsudgifter 2000-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgaveændringer efter budgetvedtagelsen.

Analysen ovenfor viser, at der er tæt sammenhæng mellem graden af budgetoverskridelse, og hvor presset kommunens økonomiske balance aktuelt er. Jo større budgetoverskridelser, jo større sandsynlighed er der for, at kommunen i 2010 står over for økonomiske balanceproblemer. Sammenhængen er ikke overraskende, da budgetoverskridelser i sig selv bidrager til ringere driftsresultater og træk på likviditeten. Budgetoverskridelser har dermed en iboende tendens til at sætte kommunens driftsresultat under større pres og på længere sigt give pres på likviditeten. Det kan dog ikke entydigt konkluderes, hvorvidt de enkelte kommuners resultat- og/eller likviditetspres er *skabt* af budgetoverskridelser, eller om det i højere grad forholder sig omvendt, nemlig at en presset økonomi får kommunerne til at lægge mere optimistiske budgetter for at få økonomien til at hænge sammen – og derfor ender med større budgetoverskridelser. Under alle omstændigheder peger analysen på, at der i ganske mange kommuner er behov for at tilpasse budgetterne til den nye økonomiske virkelighed – og overholde dem.

4 Kommunernes økonomiske rammebetingelser. Tilskud, skatter og udgiftsbehov

I dette kapitel analyseres forskelle i kommunernes rammebetingelser og udviklingen heri nærmere. Kapitlet tager afsæt i begreber om ressourceknaphed og analyserer i forlængelse heraf variation og udviklingen i kommunernes overordnede udgiftsbehov, skatter og tilskud. Ikke mindst er der fokus på, om der er sammenhæng mellem de enkelte kommuners rammebetingelser, og hvorvidt de aktuelt er resultat- og eller likviditetspressede.

Hovedresultatet er, at økonomistyringen i en række kommuner udfordres af ugunstige socioøkonomiske grundvilkår, mens andre udfordres af behovet for omstilling til ændrede og vanskeligere grundbetingelser. Enten i form af vanskeligere grundvilkår pr. indbygger eller i form af ændringer i indbyggertallet. En femtedel af kommunerne har faldende indbyggertal, mens især de resultat- og/eller likviditetspressede kommuner står over for omstillingsmæssige og økonomiske udfordringer som følge af stigende befolkningstal. På tværs af kommunetyperne giver befolkningens ændrede demografiske sammensætning sig udslag i stigende demografiske udgiftsbehov, samtidig med at den økonomiske afmatning bredt har ramt kommunernes indtægtsgrundlag fra 2008. Den økonomiske situation for kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, skal her ses i lyset af, at disse kommuner har oplevet en overgennemsnitlig stigning i de demografiske udgiftsbehov pr. indbygger i kombination med en mere ugunstig udvikling i skatter og tilskud pr. indbygger fra 2005 til 2009. Kommuner, der efter udligningsreformen har højere udgiftsbehov end i den gamle udligningsordning, er alt andet lige mindre resultat- og likviditetspressede end andre kommuner. For de enkelte kommuner gælder i øvrigt, at forskelle i rammebetingelser og ændringer heri ikke signifikant bidrager til at forklare forskelle i driftsresultatet 2009, hvorimod forskelle i likviditet efter kassekreditreglen er knyttet signifikant til forskelle i socioøkonomiske rammebetingelser.

4.1 Ressourceknaphed som relativt fænomen

Ressourceknaphed kan defineres som en situation, hvor en kommune har behov for at balancere udgifter og indtægter gennem øgede skatteindtægter og/eller reducerede udgifter i forhold til tidligere år (Wolman & Davis citeret i Mouritzen 1991:144).

Ressourceknaphed kan anskues i et statisk og et dynamisk perspektiv (Mouritzen 1991:40, 138), hvor det statiske element viser niveauet på et givet tidspunkt, mens det dynamiske element viser ændringer over tid. I begge tilfælde indgår et relativt element i begrebet. På samme måde, som det kan være vanskeligt at sætte en absolut grænse for, hvornår en borger er fattig, er det forbundet med store vanskeligheder at tilvejebringe en absolut definition af, hvornår en kommune er fattig eller økonomisk presset. På et givet tidspunkt er det muligt at sige, om en kommune er mere økonomisk presset *end andre kommuner*, ligesom det over tid er muligt at analysere, om en kommune er mere presset *end tidligere*. I sidstnævnte til-

fælde eventuelt om ændringen i kommunens økonomiske pres har været større eller mindre end i andre kommuner.

På baggrund af analysens systemteoretiske analyseramme (jf. afsnit 2.1) er det en grundlæggende antagelse, at ressourceknaphed både som statisk og dynamisk fænomen påvirker kommunens udgiftspolitik og økonomistyring. Der er større udfordringer i at få økonomien til at hænge sammen i kommuner, der traditionelt har *vanskelige* grundvilkår, ligesom det er det i kommuner, der har fået *vanskeligere* grundvilkår, men som ikke i samme omfang havde det tidligere.

I den følgende analyse inddrages to mål for det økonomiske pres, omgivelserne sætter en kommune under:

- 1 Ressourcepres (som *niveaumål* 2009)
- 2 Ressourceklemme (som *ændringsmål* 2000-2009)

Begge begreber bruges her som mål for de rammer, som omgivelserne sætter for kommunens virke. Altså betingelser som på kort sigt er upåvirkelige af kommunen. Henholdsvis på et givet tidspunkt (ressourcepres) og over tid (ressourceklemme).

Ressourcepres operationaliseres som:
$$\frac{\text{Udgiftsbehov}}{\text{Ressourcegrundlag}}$$

Udgiftsbehovet bygger på udgiftsbehovskriterierne i den gældende udligningsordning og er dermed et udtryk for den officielle statslige opgørelse af de enkelte kommuners udgiftsbehov. Ressourcegrundlaget beregnes som kommunens beskatningsgrundlag korrigeret for generelle tilskud og udligning, øvrige skatter og nettorent- og afdragsudgifter (jf. teknisk appendiks) og udtrykker de finansielle muligheder, som de enkelte kommuner står overfor som eksternt givne betingelser. Samlet set udtrykker ressourcepreset, hvor store kommunens udgiftsbehov er i forhold til de finansielle muligheder efter generelle tilskud og udligning. I en kommune med store udgiftsbehov og et begrænset ressourcegrundlag vil der alt andet lige være et større pres på kommunens ressourcer end i en kommune med små udgiftsbehov og et højt ressourcegrundlag.

Den absolutte værdi af det beregnede ressourcepres er vanskelig at tolke, og der sker en omregning til et indeks, hvor hele landet sættes lig 100. Ressourcepreset viser dermed for det givne år en kommunes relative placering i forhold til en landsgennemsnitlig værdi på 100. Jo større kommunens udgiftsbehov er i forhold til de finansielle muligheder, ressourcegrundlaget, jo større pres vil der være på kommunens ressourcer.

Da ressourcepreset beregnes relativt for den enkelte kommune i det enkelte år, vil et ændringsmål baseret på ressourcepreset alene vise ændringen i den enkelte kommune i forhold til landsgennemsnittet – og implicit under en ikke realistisk antagelse af, at landsgennemsnittet over tid er uændret 100. Som ændringsmål anvendes i stedet et indeks for ressourceklemme.

Ressourceklemme operationaliseres med inspiration fra Mouritzen (1991:144) som:

$$\frac{\text{Udgiftsbehov}_t - \text{Udgiftsbehov}_{2000}}{\text{Skatter og tilskud}_t - \text{Skatter og tilskud}_{2000}} * 100$$

Operationaliseringen adskiller sig fra Mouritzens på to væsentlige punkter. For det første er der byttet om på tæller og nævner, så behov indgår i tælleren, mens ressourcer indgår i nævneren. Dette giver den sproglige fordel, at en højere score på indekset er udtryk for en *højere* grad af ressourceklemme. For det andet indgår de faktiske skatter i beregningen i stedet for beskatningsgrundlaget. De faktiske skatter er principielt ikke blot en afspejling af kommunens omgivelsesbetingelser, men også påvirket af det kommunalt besluttede beskatningsniveau, og er som sådan ikke velegnet som element i en indikator for en af omgivelserne genereret ressourceknaphed. I forbindelse med kommunalreformen er der imidlertid sket ændringer i såvel beregning af beskatningsgrundlag som skattestruktur og indtægter fra andre skattekloder, der tilsammen vanskeliggør en beregning af ændringen i skattegrundlag på tværs af kommunalreformen. Tillige har regeringens skattestop fra 2001 og fastlåsningen af den kommunale skatteudskrivning i forbindelse med kommunalreformen for alle praktiske formål medført, at de enkelte kommuners skatteudskrivning fra 2000 til 2010 har været låst. I de seneste års økonomiaftaler har der inden for nærmere angivne rammer været mulighed for, at særligt vanskeligt stillede kommuner har kunnet hæve skatten, men med enkeltstående skattenedsættelser og marginale skatteforhøjelser i særligt vanskeligt stillede kommuner. Som undtagelser gælder det, at kommunerne i perioden fra 2001 til 2010 ikke har haft indflydelse på, hvor store deres skatteindtægter har været.

Skattestoppet har for det første den praktiske kommunaløkonomiske betydning, at det bærende grundprincip i det kommunale selvstyre om tilpasning af skat/serviceforhold til lokale behov og præferencer delvist er sat ud af kraft. Reguleringen af skat/serviceforholdet kan alene ske ved at ændre på udgiftssiden. Kommuner, hvor der er behov og præferencer for øget beskatning, har ikke mulighed for at sætte skatten op, og kommuner, der i princippet har mulighed for at sætte skatten ned, vil være tilbageholdende med dette af frygt for, at skatten ikke siden kan sættes op, hvis det skulle blive nødvendigt eller ønskværdigt (Rieper & Blom-Hansen 2010). Skatterne er i så henseende fastlåst, og økonomisk pressede kommuner har alene mulighed for at regulere på skat/serviceforholdet ved reduktion af udgifterne⁵.

Skattestoppet har for det andet den metodiske betydning, at skatteindtægterne kan betragtes som eksogent givne som et udtryk for kommunernes rammebetingelser, som kommunen ikke har mulighed for at påvirke. Dette implicerer, at skatteindtægternes udvikling validt kan indgå som element i en indikator for ændringer i kommunens rammebetingelser, for udviklingen i en omgivelsesinduceret ressourceklemme.

Som ressourceklemmemålet er defineret, fokuseres der på de umiddelbare drivkræfter bag ressourceknaphed (Mouritzen 1991:154) igennem ændrede udgiftsbehov, hvorimod bag-

⁵ I økonomiaftalerne for 2009 og 2010 har der været mulighed for, at særligt vanskeligt stillede kommuner efter ansøgning til Indenrigs- og Sundhedsministeriet har kunnet hæve skatterne inden for en samlet ramme på henholdsvis 500 mio. og 300 mio. kr.

vedliggende årsager knyttet til fx det lokale arbejdsmarked, konjunkturudvikling og globalisering ikke inddrages i analysen.

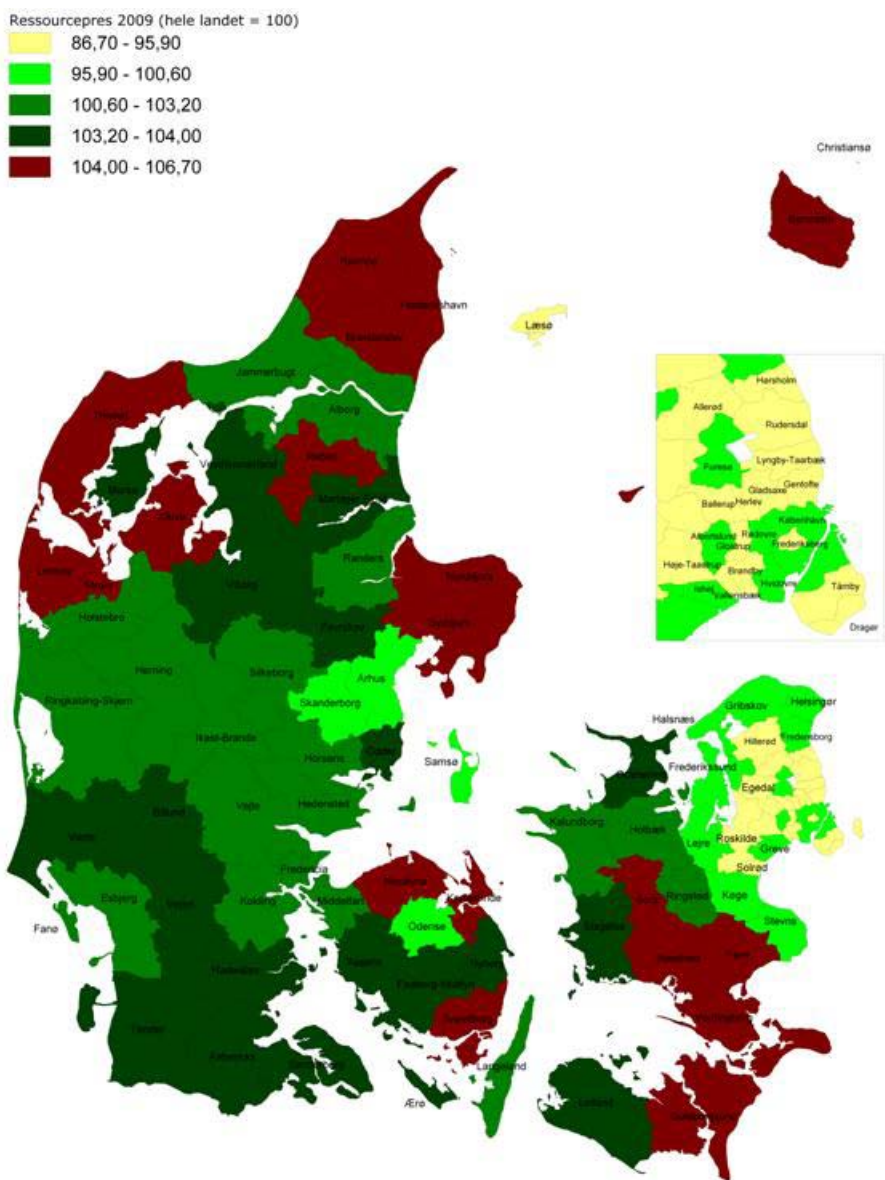
4.1.1 Ressourcepres 2009

Kommunernes resourcepres i 2009 er vist i figur 4.1 fordelt med en femtedel af kommunerne i hvert interval. Den mindst pressede femtedel af kommunerne har et resourcepres, der ligger 4% eller mere under landsgennemsnittet. Omvendt har den mest pressede femtedel af kommunerne et resourcepres, der ligger 4 til 7% over det landsgennemsnitlige. Dette implikerer, at disse kommuner er nødsaget til at have et skat/serviceniveau, der ligger 4 til 7% over landsgennemsnittet for at skabe økonomisk balance. Det vil sige et beskatningsniveau, der ligger 4 til 7% over landgennemsnittet eller et serviceniveau, der ligger 4 til 7% under landgennemsnittet. Eller en kombination heraf.

Det fremgår af figur 4.1, at der er en regional dimension i fordelingen af resourcepreset. De mindst pressede kommuner finder vi i hovedstadsområdet og i Nordsjælland. Bevæger vi os længere vestpå på Sjælland og til Fyn og Jylland stiger resourcepreset. Storbyerne Århus og Odense (og Skanderborg) skiller sig ud fra de regionale mønstre ved at være de relativt mindst pressede i det jysk-fynske område. Omvendt er andelen af meget resourcepressede kommuner relativt størst i Nordjylland, på Djurs, Sydsjælland, Lolland-Falster og i fynske periferikommuner.

Figur 4.1 giver et billede af, at de mindst resourcepressede kommuner er lokaliseret i hovedstadsområdet og i Nordsjælland. I forhold til resten af landet har disse kommuner mindre pressende socioøkonomiske grundvilkår og i kraft heraf relativt set større økonomiske frihedsgrader. Dette udelukker imidlertid ikke, at disse kommuner kan være pressede af, at deres grundvilkår er blevet vanskeligere og kommunerne herigennem udsat for *større* resourceklemme end tidligere.

Figur 4.1 Ressourcepres 2009



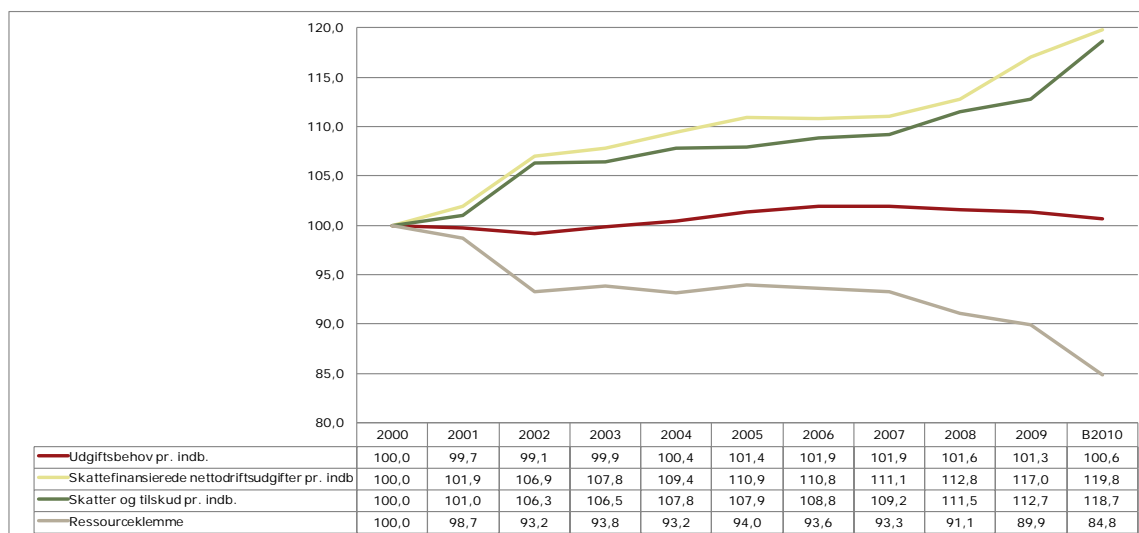
4.1.2 Ressourceklemme 2000-2009

Figur 4.2 viser udviklingen i det beregnede ressourceklemmeindeks fra 2000-2010 samt udviklingen i ressourceklemmens to delkomponenter, udgiftsbehov og skatter/tilskud. Desuden vises udviklingen i kommunernes samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter.

Ressourceklemmeindekset som mål for udviklingen over tid er baseret på en præmis om uændret opgaveportefølje. Hvis opgaveporteføljen udvides – og kommunerne som i Danmark kompenseres gennem øget bloktilskud – vil ressourceklemmeindekset falde. Da der i indeværende analyse ikke korrigeres for ændringer i kommunernes opgaveportefølje i perioden fra 2000-2010, har de konkrete værdier for kommunerne under ét derfor begrænset værdi. Det gælder fx fra 2009 til 2010, hvor bloktilskuddet til kommunerne er blevet forhøjet med 867

mio. kr. som følge af kommunernes overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige. Det stærkt faldende ressourceklemmeindeks fra 2009-2010 er en funktion af dette mere end udtryk for reelt fald i kommunernes ressourceklemme. Den væsentlige værdi ved ressourceklemmeindekset ligger dermed i at sammenligne udviklingen på tværs af kommuner og herigennem få et billede af, hvilke kommuner der i perioden relativt set har oplevet den største stigning i ressourceknaphed.

Figur 4.2 Ressourceklemme og skattefinansierede nettodriftsudgifter 2000-2010

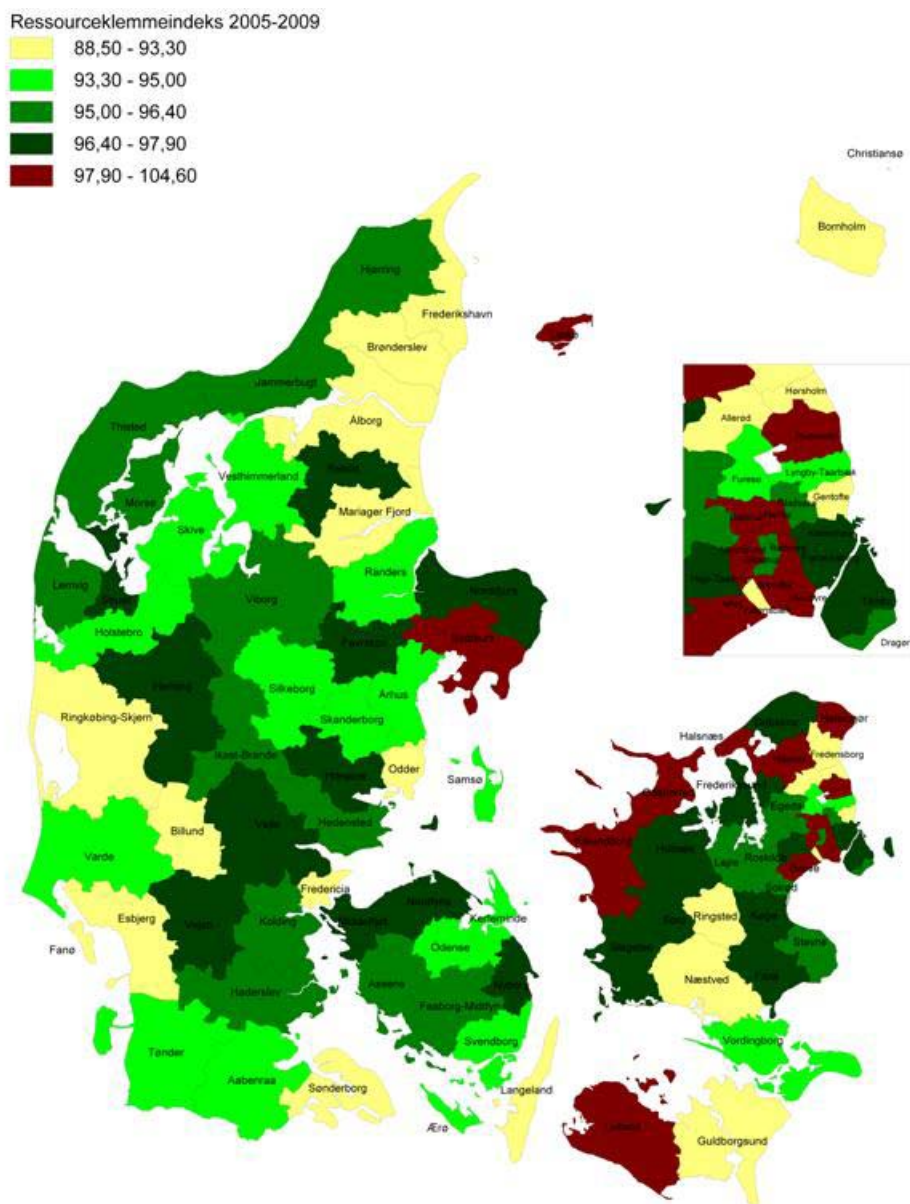


N = 98 kommuner. *Vægtede* gennemsnit. 2010 er budgettal. Der er foretaget niveauekorrektion for opgave- og finansieringsreform i 2007 med fælles korrektionsfaktor for alle kommuner (jf. teknisk appendiks). Derudover er ikke korrigeret for opgaveændringer. Opgørelsen af udgiftsbehov er baseret på de gældende udligningsordninger i de enkelte år kombineret med enhedsbeløb i henholdsvis 2000 og 2010 (jf. teknisk appendiks). Det er antaget, at udgiftsbehovene for landets kommuner under ét er uændrede fra 2006 til 2007.

Det fremgår af figur 4.2, at udgiftsbehovene ifølge kriterierne i den gamle udligningsordning var faldende fra 2000 til 2002 og derefter stigende op til kommunalreformen i 2006, hvor udgiftsbehovet pr. indbygger lå små 2% over niveauet ved årtusindskiftet. Ifølge kriterierne i den nye udligningsordning har udgiftsbehovene fra 2007-2010 været svagt faldende og ligger i 2010 1,3 procentpoint under niveauet i den nye strukturs første år.

Set over hele tiåret er såvel kommunernes udgifter pr. indbygger som skatter og tilskud steget med 19%. Den umiddelbart mangelfulde sammenhæng mellem udgiftsbehovs- og udgiftsudviklingen hænger som sagt sammen med, at kommunerne i perioden har fået udgifter til opgaver, mens udgiftsbehovsudviklingen er baseret på en præmis om uændrede udgiftsbehov, fx hænger stigningen i udgifter og tilskud fra 2001 til 2002 sammen med indførelse af "grundtastmodellen" på de sociale områder og ændret økonomi og kontering som følge heraf.

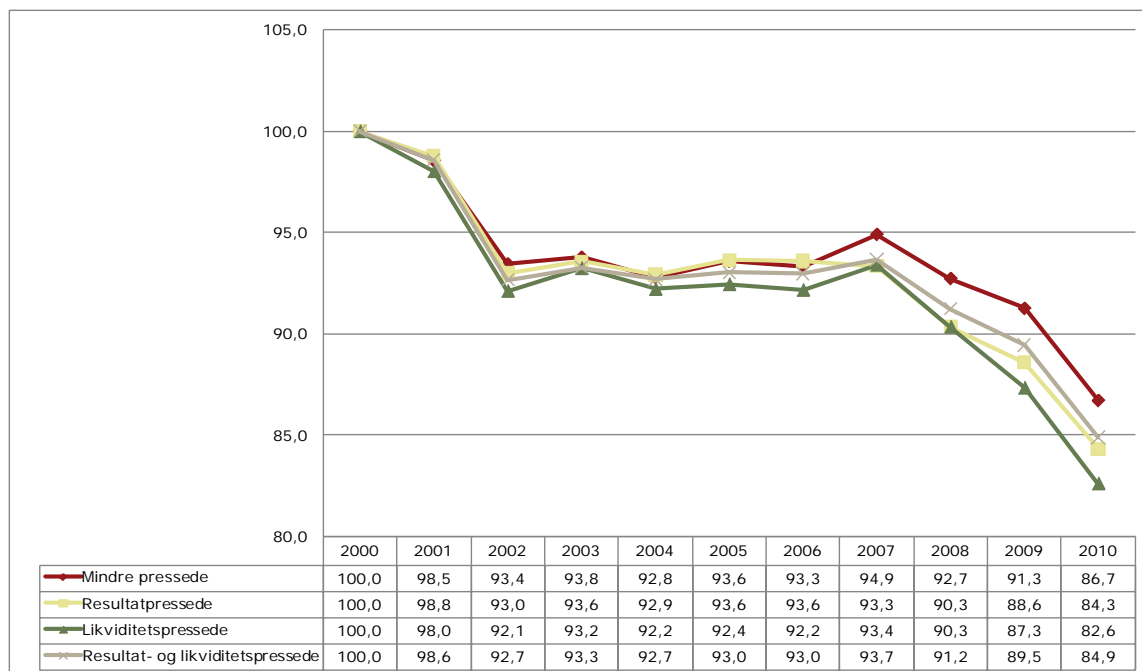
Figur 4.3 Kommunefordelt oversigt over ressourceklemme 2005-2009



Figur 4.3 viser, i hvilken grad de enkelte kommuner fra 2005 til 2009 har oplevet stigende ressourceklemme. Det billede, der tegnes, er et andet og regionalt mindre entydigt end billedet af det relative ressourcepres i 2009, jf. figur 4.1. Givet de relative forskydninger i udgiftsbehov i udligningsordningen fra før til efter 2007, ses en stigende ressourceklemme hyppigst i københavnske forstadskommuner, i Nord- og Vestsjælland, på Lolland og på Djurs. En række af kommunerne i hovedstadsområdet og i Nordsjælland har på den ene side et relativt lavt ressourcepres i 2009 i forhold til resten af landet (jf. figur 4.1), men har efter kommunalreformen i kraft af en over gennemsnitlig stigning i ressourceklemme stået over for en større økonomitilpasnings- og økonomistyringsopgave end andre kommuner. Disse ændringer hænger sammen med ændrede udgiftsbehovskriterier og øget udligningsgrad i udligningsordningen fra 2007.

I figur 4.4 kobles udviklingen i ressourceklemme til den tidligere udviklede typologi for resultat- og likviditetspressede kommuner (jf. figur 3.2) med henblik på at undersøge, om det særligt er kommuner med en over gennemsnitlig stigning i ressourceklemme, som ved udgangen af 2009 er likviditets- og/eller resultatpressede.

Figur 4.4 Ressourceklemme 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. 2010 er budgettal. Der er foretaget niveauekorrektion for opgave- og finansieringsreform i 2007 med fælles korrektionsfaktor for alle kommuner (jf. teknisk appendiks). Derudover er der ikke korrigeret for opgaveændringer. Opgørelsen af udgiftsbehov er baseret på de gældende udligningsordninger i de enkelte år kombineret med enhedsbeløb i henholdsvis 2000 og 2010 (jf. teknisk appendiks). Det er antaget, at udgiftsbehovene for landets kommuner under ét er uændrede fra 2006 til 2007.

Figuren viser, at det udviklede ressourceklemmemål ikke med det forventede fortegn bidrager til at forklare forskellene mellem de fire grupper af likviditets- og resultatpressede kommuner. Forventningen var, at stigende ressourceklemme ville gøre økonomistyringen vanskeligere og øge sandsynligheden for økonomiske balanceproblemer i form af resultat- eller likviditetspres. Men ifølge figur 4.4 forholder det sig tværtimod sådan, at de kommuner, der er *mindst* pressede på resultat og likviditet, er de kommuner, der relativt set har oplevet *størst* stigning i ressourceklemme. Dette teoretisk set lidt overraskende resultat kan indikere, at der ikke alene er knyttet validitetsproblemer til ressourceklemmeindekset på grund af manglende korrektion for opgaveændringer, men også på grund af beregningspræmissen om uændrede udgiftsbehov for kommunerne under et fra 2006 til 2007. Resultatet kan videre indikere, at den relative forskydning i de enkelte kommuners udgiftsbehov i udligningsordningen fra 2006 til 2007 ikke afspejles i de faktiske udgiftsændringer i de enkelte kommuner efter kommunalreformen. Nogle kommuner har relativt set større udgiftsbehov efter udligningsre-

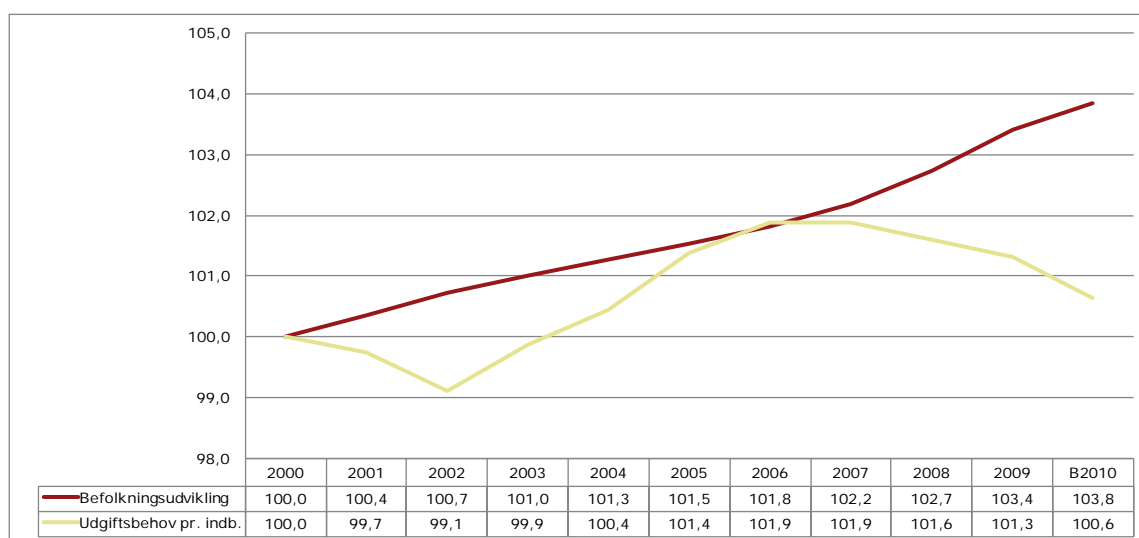
formen end før. Andre relativt mindre. Om disse opjusteringer og nedjusteringer er i overensstemmelse med den faktiske udgiftsudvikling, ligger uden for rammerne af denne analyse, men vil dog optræde som en underliggende problemstilling nedenfor, hvor ressourceklemmeindekset dekomponeres i skatter og tilskud på den ene side og udgiftsbehov på den anden.

For at opnå dybere forståelse for dynamikken bag ressourceklemmen og sammenhængen med de aktuelle økonomiske balanceproblemer dekomponeres ressourceklemmen i de følgende afsnit i udviklingen i henholdsvis udgiftsbehov og skatter/tilskud. For udgiftsbehovenes vedkommende inddrages endvidere supplerende indikatorer for den demografiske udvikling.

4.2 Demografisk udvikling og udvikling i udgiftsbehov

Ud over udviklingen i udgiftsbehovene *pr. indbygger* afhænger udviklingen i en kommunes samlede udgiftsbehov også af udviklingen i *antallet* af indbyggere. Ud over stigende udgiftsbehov kan en kommunes økonomistyring på behovssiden blive udfordret af ændringer i befolkningens størrelse eller sammensætning.

Figur 4.5 Udgiftsbehovs- og befolkningsudvikling 2000-2010

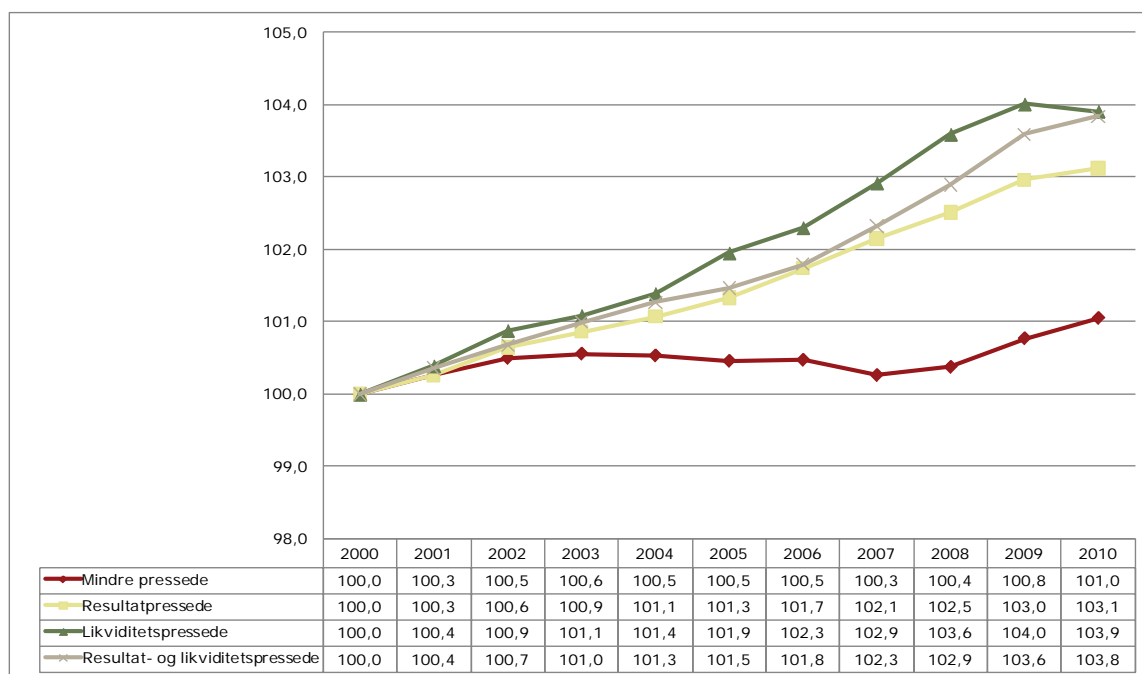


N = 98 kommuner. **Vægtede** gennemsnit. 2010 er budgettal. Opgørelsen af udgiftsbehov er baseret på de gældende udligningsordninger i de enkelte år kombineret med enhedsbeløb i henholdsvis 2000 og 2010 (jf. teknisk appendiks). Det er antaget, at udgiftsbehovene for landets kommuner under ét er uændrede fra 2006 til 2007.

I figur 4.5 er udviklingen i udgiftsbehovene *pr. indbygger* ifølge de officielle kriterier i udligningsordningerne sammenholdt med befolkningsudviklingen for kommunerne under ét. Som tidligere nævnt var der ifølge den gamle udligningsordning stigende udgiftsbehov *pr. indbygger* op til kommunalreformen, mens der ifølge den nye udligningsordning har været faldende udgiftsbehov *pr. indbygger* efter reformen. Befolkningstilvækst har kendetegnet hele tiåret og har bidraget til at øge de samlede udgiftsbehov. Også efter kommunalreformen, hvor faldet i udgiftsbehov *pr. indbygger* opvejes af en stigende befolkningstilvækst. Fra 2007 til 2010 er

udgiftsbehovene pr. indbygger ifølge udligningsordningens kriterier faldet med 1,3 procentpoint, mens befolkningstallet er øget med 1,6 procentpoint. Befolkningsudviklingen er imidlertid ikke ens i alle kommuner.

Figur 4.6 Befolkningsudvikling 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner

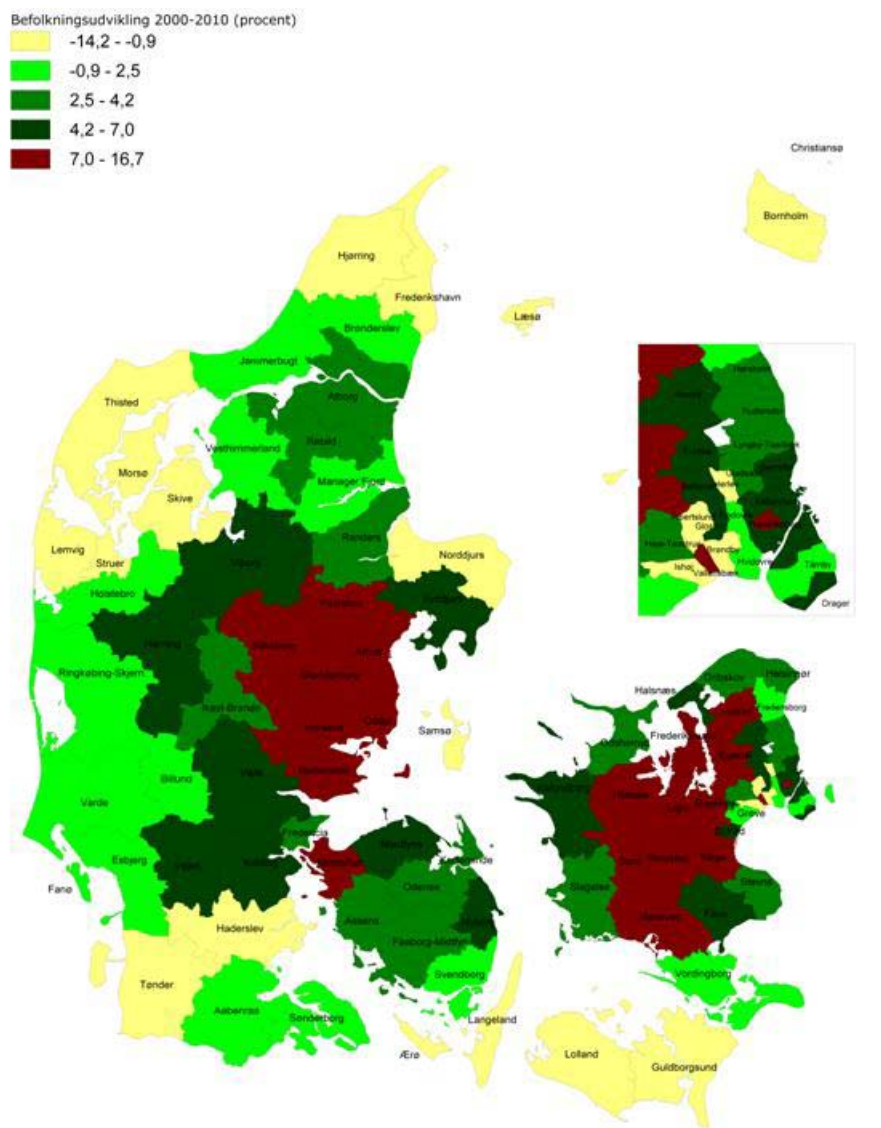


N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit.

Figur 4.6 viser, at der i alle fire kommunegrupper i gennemsnit har været en befolkningstilvækst, men også at væksten har været større i de resultat- og/eller likviditetspressede kommuner end i kommuner, der er mindre pressede. Dette gælder ikke mindst i perioden før kommunalreformen. Udviklingen indikerer, at befolkningstilvækst udfordrer økonomistyringen i kommunerne gennem øget behov for omallokering af ressourcer og udvidelse af service-tilbud og ydelser. Omvendt vil en nedgang i befolkningstallet også kunne udfordre kommunens økonomi gennem presset fra en reduceret samlet kommunal økonomi og behovet for tilpasning af udgiftsniveau, institutionspladser mv. til et faldende befolkningstal.

Bag den gennemsnitlige befolkningsudvikling gemmer sig betydelig variation på tværs af kommunerne, spændene fra en befolkningstilbagegang på 14,1% på Læsø til en befolkningstilvækst på 16,6% i Vallensbæk. Befolkningsudviklingen i de enkelte kommuner er illustreret i figur 4.7.

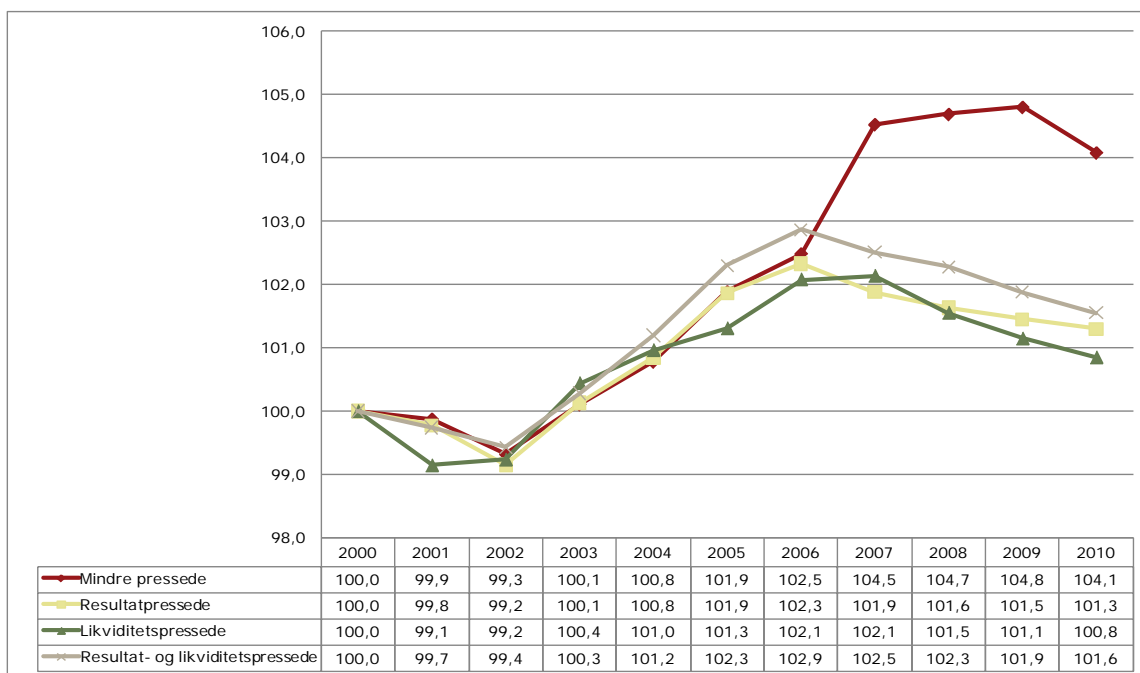
Figur 4.7 Kommunefordelt oversigt over befolkningsudvikling 2000-2010 (procent)



En femtedel af kommunerne har oplevet fald i indbyggertallet fra 2000-2010. Figur 4.7 viser, at kommuner, der udfordres af faldende befolkningstal, primært er økommuner og kommuner lokaliseret på Lolland-Falster samt i Nord-, Nordvest- og Sydjylland. Befolkningsstiltæksten har omvendt særligt fundet sted i Østjylland og på Midt- og Nordsjælland, og giver her omstillingsmæssige og økonomiske udfordringer i form af udbygning af boligmasse, infrastruktur, institutionsstruktur mv.

Udviklingen i de samlede udgiftsbehov *pr. indbygger* ifølge udligningsordningen for resultat- og likviditetspressede kommuner er vist i figur 4.8.

Figur 4.8 Udgiftsbehov pr. indbygger 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner (indeks, 2000=100)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Opgørelsen af udgiftsbehov er baseret på de gældende udligningsordninger i de enkelte år kombineret med enhedsbeløb i henholdsvis 2000 og 2010 (jf. teknisk appendiks). Det er antaget, at udgiftsbehovene for landets kommuner under ét er uændrede fra 2006 til 2007.

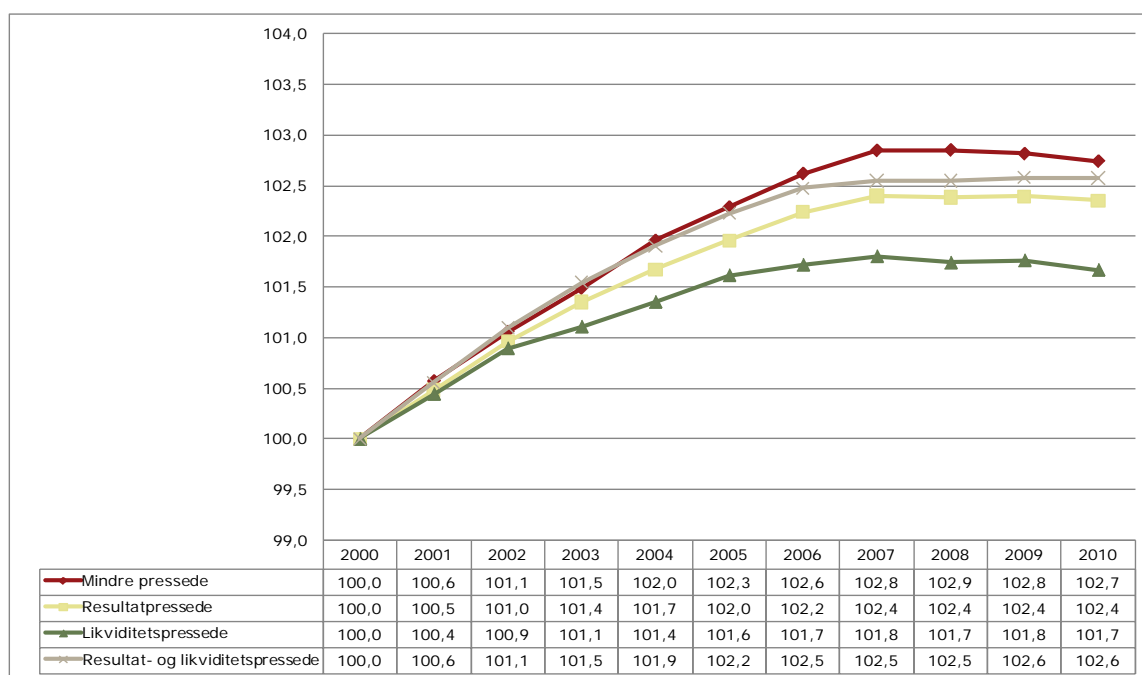
Udgiftsbehovene pr. indbygger har været stigende frem til kommunalreformen i alle fire kommunegrupper. Fra 2007 og frem til 2010 har udgiftsbehovene været stagnerende for de mindst pressede kommuner, men faldende for både resultat- og likviditetspressede kommuner. Stigende udgiftsbehov efter kommunalreformen bidrager dermed ikke til at forklare, hvorfor nogle kommuner er mere pressede ved udgangen af 2009 end andre kommuner. De mest pressede kommuner, de resultat- og likviditetspressede, oplevede i de sidste to år før kommunalreformen en overgennemsnitlig stigning i udgiftsbehovene, der ikke efter kommunalreformen er blevet nivelleret. Det er imidlertid udviklingen fra 2006 til 2007, der markerer den væsentligste forskel mellem de pressede og de mindre pressede kommuner⁶. Figur 4.8 viser, at de mindre pressede kommuner på grundlag af udligningsreformen har oplevet en betydelig opskrivning af deres udgiftsbehov. Det var forventningen, at en stigning i udgiftsbehovene ville kunne sætte kommunen under pres. Målt ud fra ændringerne i udgiftsbehov og kriterier i forbindelse med udligningsreformen er dette ikke tilfældet fra 2006 til 2007. Billedet er tværtimod modsat det forventede. Stigende udgiftsbehov ser ud til at gøre det nemmere at skabe balance i kommunens økonomi. De kommuner, der er *mindst* pressede på resultat og likviditet, er kommuner, hvor udgiftsbehovene ifølge den nye udligningsordning er *steget* mest fra 2006 til 2007. Teoretisk kan denne sammenhæng ikke umiddelbart forklares, men resultatet indikerer, at den afledte indkomstmæssige effekt – gennem udlig-

⁶ Altså udviklingen i forbindelse med udligningsreformen, hvor udgiftsbehovskriterierne og deres vægte blev ændret, og hvor det på grund af databruddet metodisk er antaget, at udgiftsbehovene for kommunerne under ét er uændrede.

ningsordningen – af det højere udgiftsbehov har større betydning end den effekt af de forhøjede udgiftsbehov, der afspejles i faktiske udgiftsændringer i de enkelte kommuner efter kommunalreformen. En eventuel udligningsreformeffekt af denne art ligger uden for undersøgelsen.

Hvor det på grund af nye udgiftsbehovskriterier og -vægte ikke er muligt at beregne ændringen i de *socioøkonomiske* udgiftsbehov fra 2006 til 2007, er det muligt at beregne udviklingen i de *demografiske* udgiftsbehov med uændrede udgiftsbehovsvægte, da de centrale data i den nye udligningsordning også er tilgængelige tilbage i tiden. Dette er gjort i figur 4.9.

Figur 4.9 Demografiske udgiftsbehov pr. indbygger 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner (indeks, 2000=100)



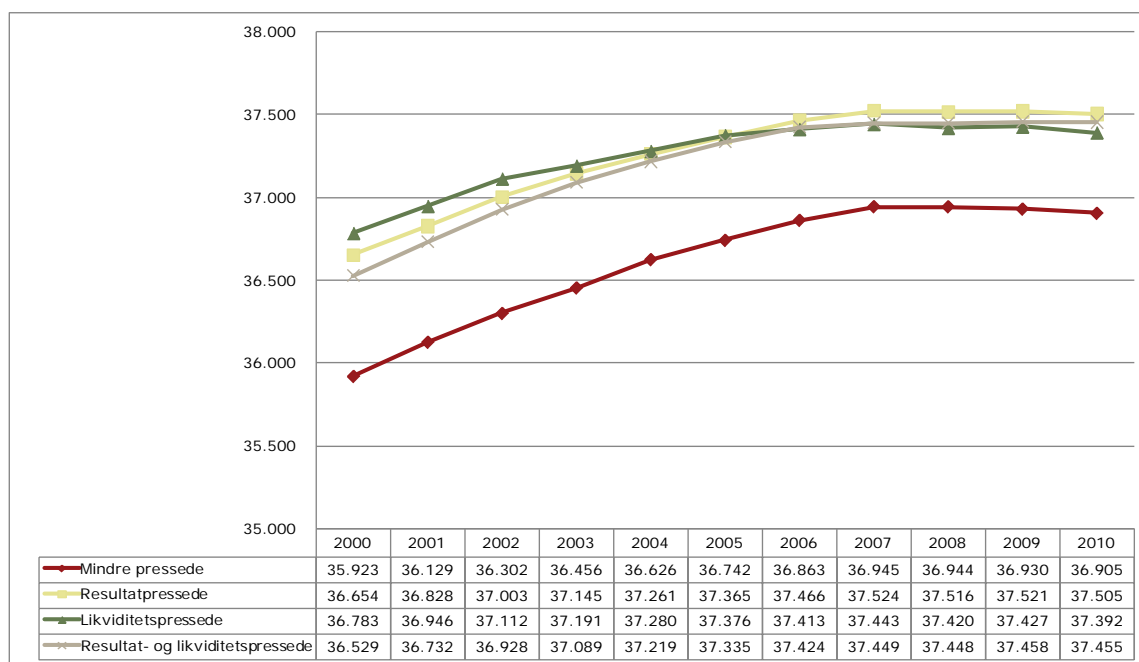
N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Opgørelsen er baseret på folkeregisteroplysninger for de enkelte år og de enhedsbeløb for de enkelte aldersgrupper, der var gældende i udligningsordningen for 2010 (jf. teknisk appendiks).

Det gælder for alle fire kommunegrupper, at der fra 2000 frem til kommunalreformen har været stigende demografiske udgiftsbehov pr. indbygger, mens forskydninger i befolkningens alderssammensætning ikke efter kommunalreformen har givet anledning til forskydninger i udgiftsbehovene. Stigningen i udgiftsbehovene frem mod kommunalreformen har været størst i den gruppe af kommuner, der er mindst pressede ved indgangen til 2010. Stigende demografiske udgiftsbehov ser dermed ikke ud til at bidrage til at forklare, hvorfor de tre grupper af resultat- og/eller likviditetspressede i dag står over for et større pres på kommunens økonomi. Hverken før kommunalreformen, hvor udgiftsbehovsstigningen har været størst i de mindst pressede kommuner, eller efter kommunalreformen, hvor den overordnede demografiske udvikling har været den samme i de fire grupper.

På trods af stigende demografiske udgiftsbehov i de mindre pressede kommuner frem mod kommunalreformen, er de mindre pressede kommuner ifølge figur 4.10 karakteriseret

ved at have signifikant lavere udgiftsbehov pr. indbygger end de mere pressede kommuner. Dette indikerer, at høje udgiftsbehov udgør en udfordring for den kommunale budget- og økonomistyring. Det er alt andet lige nemmere at balancere udgifter og indtægter i kommuner med relativt lave demografiske udgiftsbehov og sikre tilstrækkelig likviditet til imødegåelse af fremtidige udfordringer.

Figur 4.10 Demografiske udgiftsbehov pr. indbygger 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2000-priser)



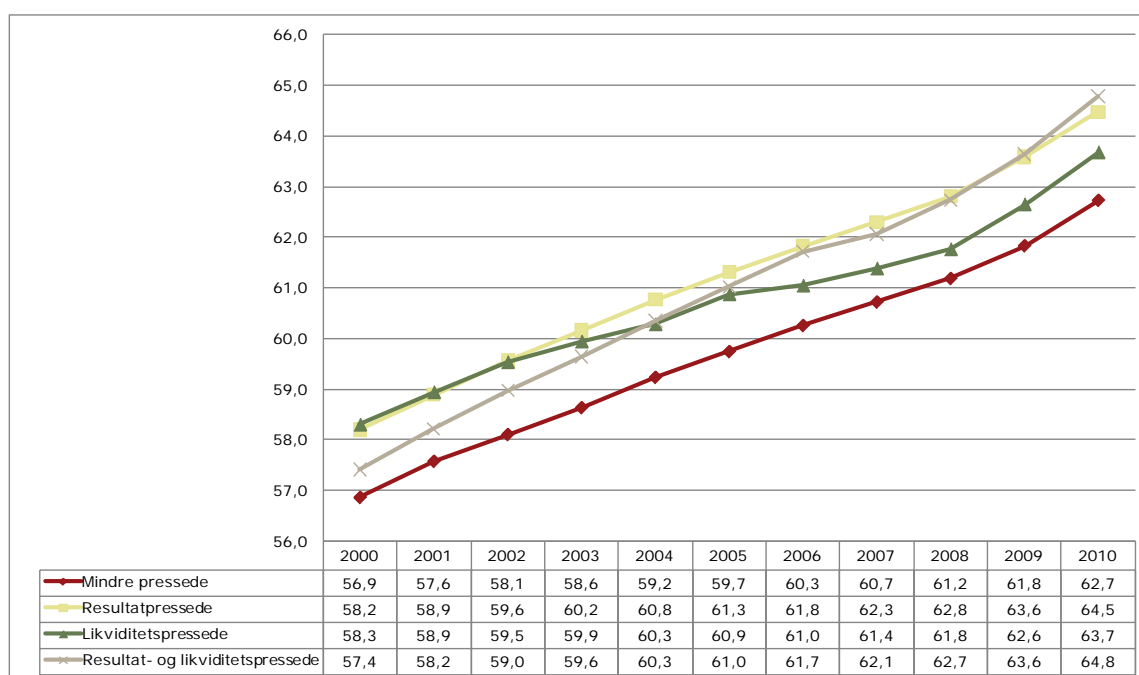
N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Opgørelsen er baseret på folkeregisteroplysninger for de enkelte år og de enhedsbeløb for de enkelte aldersgrupper, der er gældende i udligningsordningen for 2010 (jf. teknisk appendiks).

En ændret demografi kan påvirke kommunernes økonomi på både udgifts- og indtægtssiden. Kommer der flere indbyggere i de aldersgrupper, der trækker mest på de kommunale kerneydelser, vil dette give et demografisk betinget udgiftspres samtidig med, at disse aldersgruppers skattepligtige indkomst er mindre end gennemsnitligt og derfor vil bidrage til at reducere det kommunale indtægtgrundlag. Fra en økonomisk betragtning vil demografiske forskydninger kunne udgøre stød til den kommunale økonomi og udfordre den kommunale budget- og økonomistyring – en udfordring, som kendetegner alle fire grupper af kommuner, båret ikke mindst af stigende demografiske udgiftsbehov i perioden op til kommunalreformen.

En anden måde at anskueliggøre den demografiske udvikling på er at se på udviklingen i fordelingen mellem indbyggere i den erhvervsaktive alder, 17-64 år, og indbyggerne i den ikke-erhvervsaktive alder. Udtrykt ved et sådant forsørgerindeks er forsørgerbyrden steget fra år til år i de danske kommuner gennem det seneste tiår. Hvor der i 2000 var 54,5 indbyggere under 17 år og over 64 år for hver indbygger i den erhvervsaktive alder, er det tilsvarende 58,7 i 2010. Dette hænger sammen med, at ældres andel af befolkningen har været stigende i

hele perioden, mens andelen af børn i førskole- og skolealderen var stigende frem til 2006 og derefter har været svagt faldende. Det stigende ældreforsørgerindeks siger i sig selv ikke noget om den reale økonomiske betydning for de offentlige udgifter, da denne vil afhænge af den stigende ældrebefolknings økonomi, sundhedstilstand og behov for offentlige ydelser. En undersøgelse af Det Økonomiske Råd peger fx på, "at en betydelig del af sundhedsudgifterne i de sidste leveår ikke afhænger af alder, men af restlevetiden" (Det Økonomisk Råd 2009:12). Men demografiske ændringer giver under alle omstændigheder anledning til ændrede grundvilkår og øget behov for omprioriteringer og budgettilpasninger. Fra et *kommunaløkonomisk* synspunkt er det endvidere vigtigt at understrege, at udgifter til folkepension finansieres af staten, og der ikke for kommunerne er stigende folkepensionsforpligtelse som følge af et stigende antal ældre. Det er i form af eventuelt stigende behov for ældrepleje, økonomisk støtte, boligydelse og kommunal medfinansiering af sundhedsydelser, at væksten i ældrebefolkningen kan have udgiftsmæssige konsekvenser for kommunerne.

Figur 4.11 Forsørgerindeks 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Forsørgerindeks er opgjort som antal 0-16-årige og 65+-årige pr. 100 17-64-årige.

De lavere demografiske udgiftsbehov i mindre pressede kommuner (jf. figur 4.10) afspejles også i figur 4.11, hvor mindre pressede kommuner igennem hele perioden har mindre forsørgerindeks end de øvrige tre kommunegrupper. Både pressede og mindre pressede kommuner har i det seneste tiår oplevet stigende forsørgerindeks. Af figur 4.11 fremgår dog også, at stigningen har været relativt størst i de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede. Ikke mindst fra 2007 til 2010. Omvendt har udviklingen frem til 2007 været relativt mindst for den gruppe af kommuner, der alene er likviditetspressede. Dette indikerer, at mens stigende forsørgerindeks i første omgang udgør et pres på driftssiden og i mindre grad giver anledning til et særskilt likviditetspres gennem likviditetsfinansierede investeringer i ombyg-

ninger og nyanlæg. Anlægsudgifter og låntagning er ikke omfattet af analysen, men på drifts-siden indikerer analysen, at det bliver sværere at få balanceret udgifter og indtægter, når antallet af borgere i den ikke-erhvervsaktive alder stiger mere end antallet i den erhvervsaktive alder. Den mere moderate stigning i de kommuner, der "kun" er likviditetspressede, har bidraget til mindre pres på driftsresultatet i disse kommuner, mens den over gennemsnitlige stigning i forsørgerindekset i de resultat- og likviditetspressede kommuner har gjort det vanskeligere at skabe økonomisk balance målt på både driftsresultat og likviditet efter kassekreditreglen.

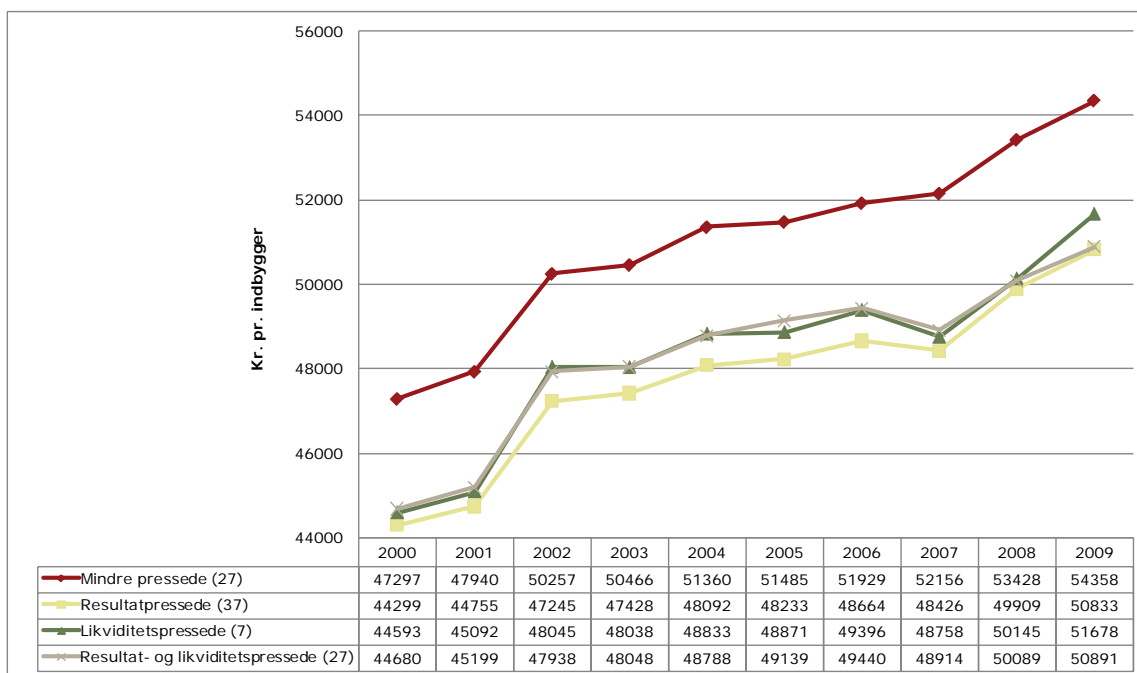
Opsplittes forsørgerindekset i borgere under og over den erhvervsaktive alder, nuanceres konklusionen. For alle fire kommunegrupper gælder, at ældreforsørgerindekset fortsat er stigende efter kommunalreformen, mens børneforsørgerindekset er faldende og afspejler, at antallet af børn og unge er for nedadgående. Dette giver anledning til stigende ressourceklemme og omprioriteringsmæssige udfordringer. Ikke mindst i resultat- og likviditetspressede kommuner.

De resultat- og likviditetspressede kommuner har haft den største stigning i ældreforsørgerindekset fra 2000-2010, har i perioden op til kommunalreformen haft den største stigning i børneforsørgerindekset og har det højeste børneforsørgerindeks i 2010. Dette indikerer, at mange børn og et stigende antal ældre gør det vanskeligere at få økonomien til at balancere.

4.3 Udvikling i skatter og tilskud

Ændringer i en kommunes ressourceklemme kan ikke alene hidrøre fra ændrede udgiftsbehov, men også fra ændringer og forskydninger i kommunernes finansielle grundlag. I det følgende undersøges sammenhængen mellem udviklingen i skatter og tilskud på den ene side og den aktuelle status med hensyn til resultat- og likviditetspres på den anden side. Kommunalreformskomplekset med opgaverreform, finansieringsreform, udligningsreform mv. giver så store finansierings- og konteringsmæssige omlægninger, at det ikke er muligt at foretage valide analyser for udviklingen i tilskud isoleret fra udviklingen i skatter. De skattemæssige effekter af finansieringsreformen kompenseres gennem tilskuddene, og de nye kommunale bidrag til regionerne får fra 2007 konteringsmæssig status som en del af generelle tilskud og udligning.

Figur 4.12 Skatter og tilskud 2000-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Der er foretaget niveauekorrektion for opgave- og finansieringsreform i 2007 med fælles korrektionsfaktor for alle kommuner (jf. teknisk appendiks). Derudover er ikke korrigeret for opgaveændringer.

For alle fire kommunegrupper gælder, at indtægterne fra skatter og tilskud har været stigende fra 2000 til 2009. Dette er ikke ensbetydende med, at det økonomiske pres på kommunerne er blevet mindre fra år til år, idet der over årene er sket ændringer i kommunernes opgaver og finansiering, som der ikke er taget højde for. Den relativt store stigning i indtægterne fra 2001 til 2002 hænger fx sammen med indførelse af "grundtakstmodellen" på de sociale områder og den kompensation, som kommunerne som følge heraf fik over blokstilskuddet.

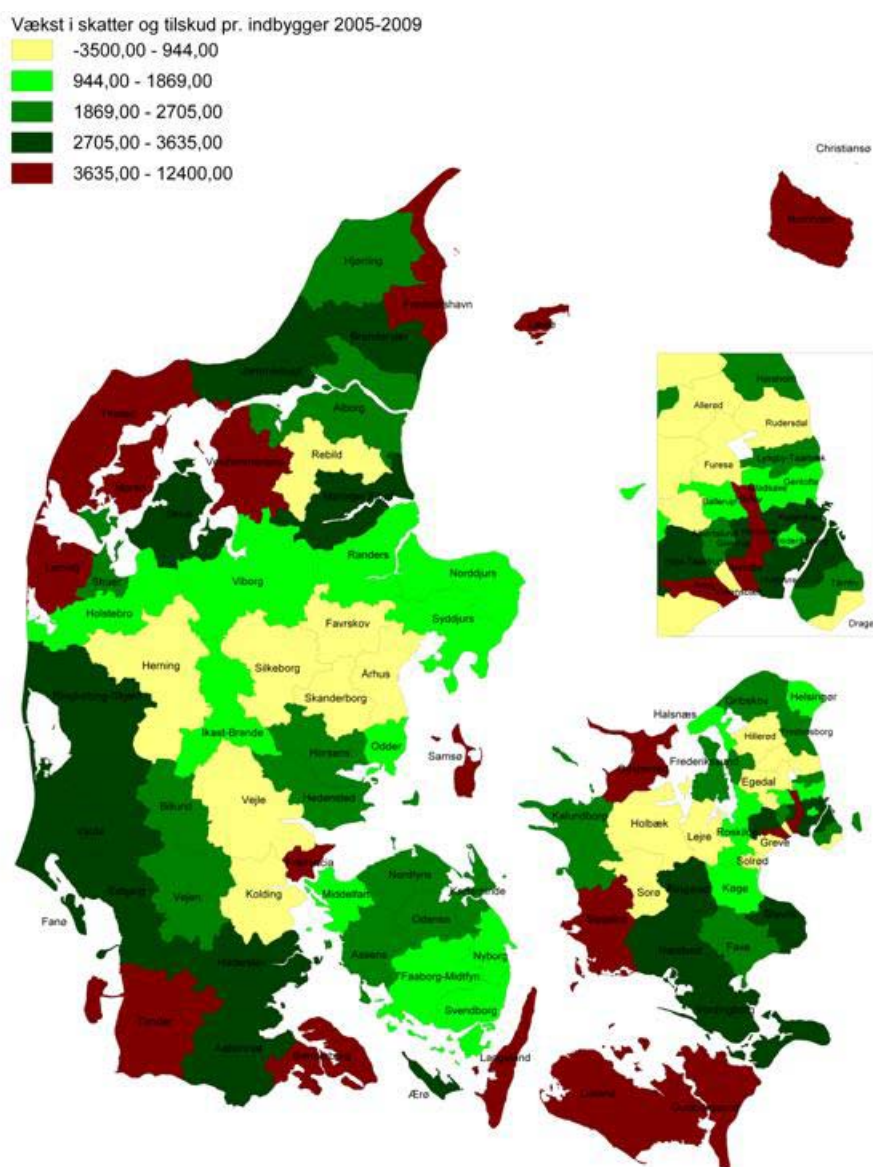
Det fremgår af figur 4.12, at de mindre pressede kommuner gennemsnitligt har haft højere indtægter fra skatter og tilskud end de resultat- og/eller likviditetspressede kommuner. Dette har sammen med relativt lave demografiske udgiftsbehov (figur 4.10) bidraget til økonomisk set mere favorable grundvilkår i gruppen af mindre pressede kommuner. Særligt iøjnefaldende er udviklingen i forbindelse med kommunalreformen fra 2006 til 2007, hvor de mindre pressede kommuner gennemsnitligt har haft stigende indtægter fra skatter og tilskud, mens de mere pressede kommuner har oplevet et relativt fald i indtægterne. Omvendt har indtægtsstigningen været kraftigere i de pressede kommuner fra 2007 til 2009. Dette gælder ikke mindst i de likviditetspressede kommuner, hvor indtægtsstigningen har bidraget til at mindske presset på driftsresultatet og været befordrende for, at disse kommuner alene er presset på likviditeten.

Ser vi på udviklingen fra før kommunalreformen til i dag, skiller de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, sig ud fra de andre kommuner. De niveaukorrigerede skatte- og tilskudsindtægter er fra 2005 til 2009 øget med 1.750. kr. pr. indbygger, mens indtægterne i de andre kommunegrupper tilsvarende er øget med ca. 2.800 kr. pr. indbygger. Der er

ikke korrigeret for, at kommunerne i samme periode har fået flere opgaver, men det forhold, at skatter og tilskud stiger relativt mindst i de resultat- og likviditetspressede kommuner, indikerer, at en ugunstig udvikling på indtægtsiden bidrager til at sætte disse kommuners økonomi særligt under pres.

Den gennemsnitlige udvikling dækker over betydelige variationer mellem kommunerne. Det fremgår af figur 4.13, at den største vækst i skatter og tilskud under ét typisk har fundet sted i økommuner og kommuner i udkantsområder på Lolland-Falster, Syd-, Vest- og Nordjylland samt Syd- og Vestsjælland. Disse kommuner har på indtægtsiden fået forbedret de økonomiske grundvilkår mest fra 2005 til 2009. Omvendt er det særligt kommuner i Midt- og Østjylland samt Midt- og Nordsjælland, som oplever, at de indtægtsmæssige grundvilkår har udviklet sig negativt.

Figur 4.13 Kommunefordelt oversigt over vækst i skatter og tilskud pr. indbygger 2005-2009 (2010-priser)

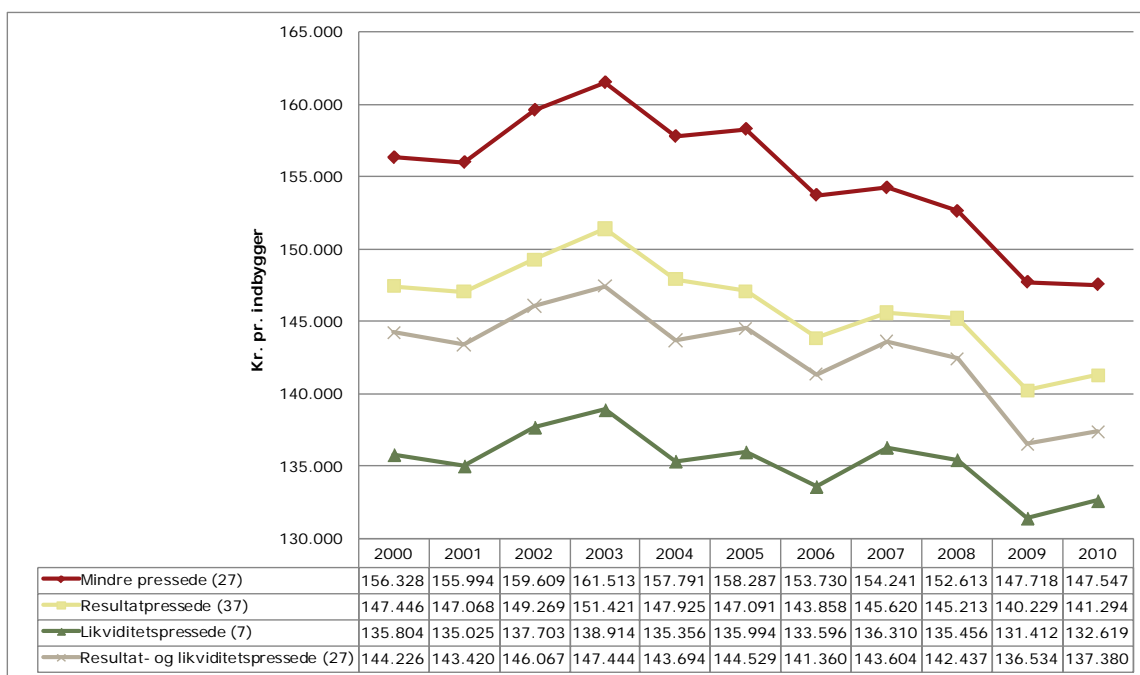


Billedet afspejler den kombinerede effekt af udviklingen i skatter og tilskud, men den relative effekt fra skatter og tilskud vil kunne variere fra kommune til kommune. Ikke mindst i kraft af ændringerne i udligningsordningen fra 2007 og forskelle i kommunernes sårbarhed over for den økonomiske afmatning i de senere år. Sammenvævningen af skatter og tilskud i forbindelse med opgave-, finansierings- og udligningsreformen betyder imidlertid, at det ikke er muligt på kvalificeret grundlag at analysere udviklingen i skatter fra 2006 til 2007 isoleret fra udviklingen i tilskud

Med henblik på at tegne et billede af, om forskelle i den økonomiske krises gennemslagskraft på de kommunale indtægter har betydning for graden af resultat- og likviditetspres, sammenlignes i figur 4.14 udviklingen i udskrivningsgrundlaget i de fire kommunegrupper, dvs. udviklingen i det skattepligtige grundlag, som kommunerne udskriver indkomstskatter på.

Det fremgår af figur 4.14, at det budgetterede udskrivningsgrundlag – på nær i 2007 – fra 2003 frem til 2009 ikke har fulgt med pris- og lønudviklingen for kommunale lønninger og udgifter. På trods af økonomisk vækst i vækstårene fra 2003 til 2008 er udskrivningsgrundlaget i kommunerne ikke øget *pr. indbygger*. En medvirkende forklaring er, at en større andel af indbyggerne er uden for arbejdsstyrken og ikke har øget den skattepligtige indkomst i samme udstrækning som de erhvervsaktive borgere.

Figur 4.14 Budgetteret udskrivningsgrundlag 2000-2010 for resultat- og likviditetspresede kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger. Oplysningerne er deflateret med pris- og lønstigninger for de kommunale lønninger og udgifter (jf. teknisk appendiks).

I kommuner med befolkningstilvækst kan det samlede udskrivningsgrundlag være vokset, hvis befolkningstilvækst har kompenseret tilstrækkeligt for vigende udskrivningsgrundlag pr.

indbygger. Stigende befolkningstal vil oftest også øge behovet for kommunal service i de befolkningsgrupper, hvor befolkningstallet øges, og der vil kunne være behov for udbygninger af den kommunale velfærdskapacitet på fx dagtilbuds-, skole- og ældreområdet. Et faldende udskrivningsgrundlag pr. indbygger kan dermed udgøre en økonomisk udfordring for en kommune, også i en situation hvor befolkningstilvækst har en udlignende effekt på det samlede udskrivningsgrundlag i kommunen.

Ud over konjunkturændringer og ændringer i borgernes indkomster kan også ændringer i skattelovgivningen påvirke kommunernes udskrivningsgrundlag. For eksempel har ændrede statslige skatteregler i 2008 bidraget til at formindske det kommunale udskrivningsgrundlag, mens forårspakke 2 fra 2010 har forøgende virkning på udskrivningsgrundlaget. Der sker modregninger af disse ændringer over bloktilskuddet i medfør af DUT-princippet, ligesom konjunkturafledte ændringer indregnes i balancetilskuddet. Ændringer på skattesiden er kædet sammen med ændringer på tilskudssiden. Ændringer i udskrivningsgrundlaget giver således ikke et fulddækkende billede af de kommunaløkonomiske konsekvenser af ændringer i borgernes indkomster, men illustrerer tendenser og mønstre i de fire kommunegrupperes relative udvikling.

Den danske økonomi bliver som resten af verden i 2008 ramt af det største økonomiske tilbageslag siden anden verdenskrig (Det Økonomiske Råd 2009) med fald i BNP allerede fra begyndelsen af året. I 2009 slår den økonomiske krise igennem i den kommunale økonomi, og udskrivningsgrundlaget reduceres i alle kommunegrupperne. Ikke mindst har de resultat- og likviditetspressede kommuner efter kommunalreformen oplevet vigende udskrivningsgrundlag fra 2007 til 2009, hvilket indikerer, at de mest pressede kommuner har været ramt særligt hårdt af den økonomiske krise. De skattemæssige grundvilkår har med andre ord udviklet sig særligt ugunstigt i disse kommuner og bidrager til forklaring af, hvorfor disse kommuner er mere resultat- og likviditetspressede end øvrige kommuner ved indgangen til 2010.

Tendensen er imidlertid ikke entydig, da omvendt de mindre pressede kommuner oplever det næststørste fald i udskrivningsgrundlaget i kroner pr. indbygger fra 2007 til 2009. Da faldet i de mindre pressede kommuner sker fra et højere skatteindtægtsniveau, har faldet relativt mindre betydning for kommunens økonomiske grundvilkår end et tilsvarende fald i resultat- eller likviditetspressede kommuner.

I de resultat- og/eller likviditetspressede kommuner budgetteres gennemsnitligt med vækst i udskrivningsgrundlaget fra 2009 til 2010. Væksten skal ses på baggrund af, at 92 ud af 98 kommuner for 2010 har valgt statsgaranteret udskrivningsgrundlag, og statsgarantien i 2010 er baseret på en statslig fremskrivning af udskrivningsgrundlaget i 2007, året før den økonomiske krise. Kommuner kan i budgetteringen af udskrivningsgrundlag vælge at selv-budgettere udskrivningsgrundlaget eller basere sit budget på et statsgaranteret udskrivningsgrundlag. Vælges det statsgaranterede udskrivningsgrundlag, er kommunen garanteret en bestemt skatteindtægt, uanset om det faktiske udskrivningsgrundlag stiger mere eller mindre end det, staten har skønnet. Hvis kommuner på baggrund af viden om det lokale arbejdsmarked og egne analyser vurderer, at borgernes indkomster bliver større end det, staten skønner, kan der være fordel i at selv-budgettere, men også med risiko for at der skal betales penge til-

bage til staten tre år senere, når de faktiske indkomster er opgjort. Selvbudgettering vil oftere være fordelagtig i økonomiske opgangstider end i økonomiske krisetider, da statsgarantien for et givet budgetår baseres på fremskrivninger af det faktiske lokale udskrivningsgrundlag tre år tidligere. Dette afspejles i, at antallet af selvbudgettede kommuner er faldet fra 90 og 81 i budget 2007 og 2008, til 19 kommuner i 2009 og 6 kommuner i 2010. Den i statsgarantien intenderede forsinkelseeffekt i gennemslaget af konjunkturændringer betyder, at den økonomiske krise ikke i første omgang slår igennem med fuld kraft. For de 92 kommuner, der har valgt statsgaranteret udskrivningsgrundlag i 2010, vil der ikke ske efterregulering af indtægtsgrundlaget, hvis det senere viser sig, at udskrivningsgrundlaget bliver højere eller lavere end budgetteret. For de 6 kommuner, der har valgt selvbudgettering af udskrivningsgrundlaget, indikerer udviklingen fra 2009 til 2010, at det økonomiske pres i 2010 i kombination med 2009 som valgår giver sig udslag i mere optimistisk tiltro til fremtiden, at der vil komme økonomisk bedring gennem forbedret udskrivningsgrundlag. Om optimismen har hold i virkeligheden eller er udtryk for særlig valgårsoptimisme vil de endelige opgørelser af udskrivningsgrundlaget for 2010 afsløre. Dette sker først i 2012, men vil for selvbudgetterende kommuner betyde, at de i tilfælde af et for optimistisk skøn vil skulle tilbagetale nogle af de forudbetalte skatter for 2010 til staten.

Ændringer i kommunernes skattegrundlag bliver inden for rammerne af budgetsamarbejdet mellem KL og regeringen kompenseret via balancetilskuddet og sætter sig dermed spor i ændrede tilskud til kommunerne. Det fulde billede kan derfor ikke fås ved at kigge isoleret på udskrivningsgrundlaget. Så selv om det faldende udskrivningsgrundlag fra 2007 til 2009 peger på, at de resultat- og likviditetspressede kommuner er særligt hårdt ramt af den økonomiske afmatning, er det for kommunernes samlede finansieringssituation af større betydning, at de resultat- og likviditetspressede kommuner fra 2005 til 2009 har haft mindre vækst i summen af skatter og tilskud (jf. figur 4.12). De resultat- og likviditetspressede kommuners situation skal med andre ord ses i lyset af, at disse kommuner har haft en mere ugunstig udvikling i skatter og tilskud i forbindelse med og efter kommunalreformen.

4.4 Regressionsanalyse af driftsresultat, likviditet og budgetoverholdelse I

I de foregående afsnit har der primært været tale om en sammenlignende analyse af forskellige kommunegrupper med det formål at analysere den overordnede udvikling, og om forskelle i rammebetingelser bidrager til at forklare forskelle i kommunegruppernes gennemsnitlige, aktuelle økonomiske situation. Inden for kommunegrupperne kan der naturligvis være variationer, og denne information udnyttes ikke i de hidtidige analyser. I det følgende ændres analyseniveauet til den enkelte kommune og dennes betingelser, idet der opbygges en model til mere systematisk forklaring af, hvilke elementer i kommunernes rammebetingelser og udvikling heri der påvirker den enkelte kommunes økonomiske balance målt ved størrelsen af driftsresultat og likviditet efter kassekreditreglen 2009.

Herudover analyseres også variationer i driftsrealiseringsgraden. Denne økonomistyringsindikator har også tidligere været inddraget i analyser af de danske kommuners økono-

mistyring (Houlberg & Jeppesen 2006; KREVI 2008b; KREVI 2009a). Driftsrealiseringsgraden defineres som forskellen mellem det endelige regnskabsførte driftsresultat og det budgetterede driftsresultat og udtrykker dermed, i hvilken udstrækning kommunen gennem sin udgiftspolitik og økonomistyring har realiseret de opstillede ambitioner for driftsresultatet. I den samlede vurdering af kommunernes økonomiske balance indgår denne og økonomistyringsindikator dog med mindre vægt end det realiserede driftsresultat og likviditeten, da en høj driftsrealisering i lige så høj grad kan være udtryk for et uambitiøst budget som for god økonomistyring. At budgettere med et negativt driftsresultat på fx -500 kr. pr. indbygger – og overholde det – kan næppe tjene til prædikatet ”god økonomistyring”.

Kommuner med højere driftsrealiseringsgrad opnår ikke overraskende højere driftsresultater i regnskab 2009 end kommuner med lavere driftsrealiseringsgrad, uanset om der er tale om sammenlagte eller fortsættende kommuner⁷. I alt opstilles tre modeller med følgende som afhængige variabler:

- Driftsresultat pr. indbygger regnskab 2009
- Likviditet efter kassekreditreglen pr. indbygger ultimo 2009
- Driftsrealiseringsgrad pr. indbygger 2009

Udgangspunktet for analyserne er de af analyserammen (jf. afsnit 2.1) og gennemførte sammenlignende analyser udsprungne grundhypoteser om, at vanskelige og vanskeligere grundvilkår kan forklare forskelle i størrelsen på kommunernes driftsresultater og likvide beholdninger. Forklaringsmodellerne opbygges ikke som flerårige dynamiske modeller, men har specifikt fokus på situationen i 2009 og dermed de økonomiske udfordringer, kommunerne står over for ved indgangen til 2010. Ud over niveauindikatorer for socioøkonomiske grundvilkår i 2009 inddrages ændringsvariabler for de seneste fire år, idet det forventes, at de seneste års udvikling har størst betydning for økonomien i kommunerne. Ændringsvariablerne opdeles på perioderne 2005-2007 og 2007-2009, idet den første af disse perioder er præget af omstillinger i forbindelse med kommunalreformen, mens den sidste i højere grad er præget af gennemslaget af den økonomiske krise. I de initiale analyser er inddraget følgende forklarende faktorer:

- Socioøkonomiske niveauvariabler:
 - Sammenlægningskommune
 - Indbyggertal (ln)
 - Lille økommune
 - Forsørgerindeks 2009
 - Udgiftsbehov pr. indbygger 2009 (ifølge udligningsordningen)
 - Indtægter fra skatter og tilskud pr. indbygger regnskab 2009
 - Ressourcepres 2009

⁷ Jf. bilagsfigur 9.3. I det første år efter kommunalreformen eksisterede den positive sammenhæng mellem driftsrealiseringsgrad og driftsresultat alene for sammenlagte kommuner, men var ikke entydig for fortsættende kommuner (KREVI 2009a: 42).

- Socioøkonomiske ændringsvariabler:
 - Ændring i udgiftsbehov pr. indbygger 2005-2007 (indekspoint)
 - Ændring i udgiftsbehov pr. indbygger 2007-2009
 - Befolkningstilvækst 2005-2009 (stigning og fald i procent)
 - Forsørgerindeks 2005-2009 (procentpoint)
 - Skatter og tilskud pr. indbygger 2005-2007
 - Skatter og tilskud pr. indbygger 2007-2009

Sammenlægningskommune kunne tolkes som en ændringsvariabel, hvor sammenlægningen for de sammenlagte kommuner markerer en ændring i de strukturelle betingelser i perioden. Variablen kategoriseres dog her som en tilstandsvariabel, idet "tilstanden" ikke er ændret siden sammenlægningen i 2007.

Indbyggertallet inddrages ud fra en hypotese om, at større kommuner gennem større økonomisk volumen er mindre sårbare over for fx budgetoverskridelser (Houlberg 1999; KREVI 2008b; KREVI 2009b; Blom-Hansen 2010). Store kommuner antages desuden at have større administrationsprofessionelle kompetencer (Houlberg & Dahl 2010) også økonomistyringsmæssigt⁸. Empirisk peger en analyse dog på, at store kommuner ikke i det første turbulente år efter kommunalreformen har realiseret større driftsresultater end små kommuner (KREVI 2009a:35). Der inddrages desuden en særlig økommunevariabel. Dels ud fra teoretisk forventning om, at små økommuner i kraft af deres meget atypiske størrelse og små driftsulemper (KREVI 2009b) har nogle særlige økonomistyringsudfordringer. Dels ud fra en metodisk overvejelse om, at de små kommuners lidenhed kan give afvigende værdier på både afhængige og forklarende variabler og herigennem betyde, at disse kommuner som "outliers" kan påvirke parameterestimerne uforholdsmæssigt meget. Væksten i befolkningstallet inddrages som en splitvariabel, idet der skelnes mellem kommuner, som har oplevet vækst i befolkningstallet, og kommuner, som har oplevet fald. Tankegangen er, at vækst gennem behovet for øget velfærdskapacitet vil kunne give anledning til andre økonomistyringsudfordringer end de kapacitetsreduktioner, der følger af befolkningstilbagegang. Ikke mindst på likviditetssiden i kraft af øget investeringsbehov.

Udviklingen i ressourceklemme inddrages ikke som selvstændig variabel, men opbrydes på delkomponenterne skatter/tilskud og udgiftsbehov.

Modellerne estimeres som en almindelig lineær regressionsmodel (OLS) med en observation for hver kommune, dvs. i alt 98 observationer.

Flere af de forklarende variabler er indbyrdes forbundne, bl.a. i kraft af, at de generelle tilskud til kommunerne igennem udligningsordningen er en funktion af udgiftsbehov og skattegrundlag. Indledende analyser viser således betydelige multikollinearitetsproblemer. Det vil sige, at de forklarende variabler er stærkt indbyrdes korrelerede, og i statistisk forstand forklarer de samme forskelle i den afhængige variabel. Multikollinearitet giver anledning til for-

⁸ Administrationsprofessionelle kompetencer er i litteraturen fx operationaliseret ved antallet af DJØF-medlemmer ansat i de enkelte kommuner i forhold til kommunens indbyggertal (Houlberg & Dahl 2010). En sådan DJØF-variabel er i en supplerende analyse inddraget som supplement til de forklarende variabler i tabel 4.1 og den senere tabel 5.6, men har ikke vist sig at bidrage signifikant til forklaring af forskelle i kommunernes driftsresultat eller driftsrealiseringsgrad.

højet forklaringsgrad i modellerne og kan skævvride estimerne for de enkelte faktoreres påvirkning af de afhængige variabler. Ressourcepres 2009 er definatorisk en funktion af udgiftsbehov og skatter/tilskud 2009, og efter inspektion af disses korrelation med øvrige forklarende faktorer og påvirkning af parameterestimer, er udgiftsbehov og skatter/tilskud 2009 taget ud af modellen pga. multikollinearitet. Tilsvarende er forsørgerindekset 2010 stærkt korreleret med udviklingen i udgiftsbehov og tilskud fra 2005 til 2007 og udgået af modellen, da den økonomiske påvirkning af kommunens situation er mere direkte fra de samlede udgiftsbehov og tilskud. De endelige forklaringsfaktorer og analyseresultater fremgår af tabel 4.1.

Tabel 4.1 Regressionsanalyse af driftsresultat, likviditet og driftsrealiseringsgrad 2009 pr. indbygger (2010-priser). Model med socioøkonomiske variabler. Ustandardiserede regressionskoefficienter (OLS)

	Driftsresultat 2009	Likviditet efter kassekreditreglen ultimo 2009	Driftsrealiseringsgrad 2009
Konstant ¹⁾	-27429	-23004	543
Sammenlagt kommune	-279	-1494 **	-289
Indbyggertal (ln)	274	1269 ***	248
Økommune	-122	3220 **	380
Ressourcepres 2009	-24,1	-144 **	3,38
Fald i befolkningstal 2005-2009 (%)	-7,94	-65,7	-62,2
Stigning i befolkningstal 2005-2009 (%)	-23,5	-263 **	-93,6 *
Udgiftsbehov 2005-2007	107 **	152 *	23,6
Udgiftsbehov 2007-2009	167	150	-63,0
Skatter og tilskud 2005-2007	-,134	-,086	-,064
Skatter og tilskud 2007-2009	,020	-,655 ***	-,055
N	98	98	98
R ² (adj.)	0,04	0,37	0,00

Signifikans: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01. Udgifter og indtægter er baseret på regnskabsdata, omregnet til 2010-priser. Alle mål for ændringer i tilskud, skatter og udgifter opgjort i kr. pr. indbygger. Ændringen i udgiftsbehov er opgjort pr. indbygger, i indekspoint. Økommuner omfatter Langeland, Ærø, Fanø, Samsø og Læsø.

Modellerne indeholder mindre multikollinearitetsproblemer. VIF (Variance Inflation Factor) er 3,7 for ændring i udgiftsbehov 2005-2007 og 3,6 for ændring i skatter og tilskud 2005-2007. Øvrige parameterestimer er ikke følsomme over for inddragelse af disse variabler. Forudsætningstest på modellerne indikerer i øvrigt ikke brud på forudsætningerne for regression (se fx Lomborg 2000).

Udviklingen i demografiske udgiftsbehov er testet i en indledende analyse, men bidrager ikke med yderligere forklaringskraft. Tilsvarende har rejsetidskriteriet 2009 været inddraget, men bidrager heller ikke med signifikant forklaringskraft og giver multikollinearitetsproblemer på grund af samvariation med primært ændring i udgiftsbehov 2005-2007 og ændring i skatter og tilskud 2005-2007.

1) Konstantleddet har i analysen af driftsresultat og likviditet vanskeligt fortolkelige store negative værdier. Konstantleddet kunne gøres mere intuitivt fortolkeligt gennem centrering af de forklarende variabler, uden at dette ville påvirke parameterestimerne for forklarende variabler. Centrering er dog undladt, da analysens fokus ikke er konstantleddet men parameterestimer og signifikans for de forklarende variabler.

Forklaringsgraden, R^2 , angiver, hvor stor en del af variationen mellem kommunerne der kan forklares ved hjælp af de forklarende variabler i analysen. En tidligere analyse af det første år efter kommunalreformen viser, at indikatorer for niveau og ændringer i udgiftsbehov og resourcegrundlag sammen med en indikator for driftsresultatkulturen i de gamle kommuner forklarer 44% af variationerne i kommunernes driftsresultater i 2007 (KREVI 2009a:35-38). I indeværende analyse er fokus på forholdene tre år efter kommunalreformen, hvor de nye kommuner er veletablerede med ny selvstændig identitet, og der er ikke inddraget en indikator for de gamle kommuners driftsrealiseringskultur.

Beskedne 4% af forskellene i kommunernes driftsresultat 2009 kan forklares. Forskelle i socioøkonomiske grundvilkår kan kun i meget begrænset omfang forklare, hvorfor nogle kommuner i 2009 har opnået højt driftsresultat, mens andre har opnået lavt driftsresultat. Det er i 2009 andre forhold end de socioøkonomiske grundvilkår, der betinger forskellene mellem kommunerne. Forskellene kan muligvis forklares ved, at særlige lokale ikke modelerbare forhold har spillet ind, eller at det i højere grad er forskellene i udgiftsudviklingen og den økonomiske håndtering af disse, der er skillelinjen mellem kommunerne i 2009⁹ end forskelle i socioøkonomiske grundbetingelser. Denne sidste problemstilling vender vi tilbage til i kapitel 5.

Udviklingen i udgiftsbehov 2005-2007 bidrager som den eneste forklaringsfaktor med signifikant forklaringskraft i forhold til kommunernes driftsresultater 2009 med det teoretisk uventede fortegn, at en stigning i udgiftsbehovene fra 2005-2007 giver et højere driftsresultat i 2009. Effekten er signifikant efter kontrol for udviklingen i skatter og tilskud i samme periode. Resultatet indikerer som tidligere nævnt (figur 4.8) en udligningsreformeffekt, hvor den indkomstmæssige virkning gennem udligningsordningen af højere udgiftsbehov har større betydning end den effekt af de forhøjede udgiftsbehov, der afspejles i de faktiske udgiftsændringer efter kommunalreformen.

Kommuner, der har fået forhøjet deres udgiftsbehov i forbindelse med udligningsreformen, har i 2009 ikke alene et større overskud på driften, men har ifølge tabel 4.1 også en større likviditet efter kassekreditreglen ved udgangen af 2009. Samlet kan de socioøkonomiske grundvilkår forklare 37% af forskelle i kommunernes likviditet. Små økommuner har en overgennemsnitlig likviditet, men herudover stiger likviditeten generelt med stigende kommunestørrelse. Likviditetens størrelse er en funktion af flere års driftsresultater og investeringsaktiviteter, og resultatet indikerer, at de store kommuner i højere grad end mindre kommuner har skabt et likviditetsstyringsfundament ikke alene i 2009, men i alle tre år efter kommunalreformen. De sammenlagte kommuner har under ét en ringere likviditet end de fortsættende, som det også var tilfældet før kommunalreformen.

Resultaterne viser videre, at hvis der er stort pres på kommunernes ressourcer, forringes likviditeten, ligesom en *stigning* i befolkningstallet gør det vanskeligere ikke alene at realisere det budgetterede driftsresultat, men også giver et overgennemsnitligt træk på likviditeten. At befolkningstilvæksten påvirker likviditeten stærkere end driftsresultatet indikerer, at be-

⁹ Forklaringen er ikke, at der er mindre forskel på kommunernes driftsresultater end i 2007. Variationskoefficienten for driftsresultat pr. indbygger i 2007 er 1,7, mens den er 3,1 i 2009.

folkningstilvækst ikke alene har driftsmæssige konsekvenser, men også påvirker det flerårige investeringsbehov.

Samlet viser analysen, at de socioøkonomiske grundvilkår har stor betydning for kommunernes likviditet, men ikke for kommunernes driftsresultat i 2009.

Det skal for en god ordens skyld pointeres, at regressionsanalyserne forklarer *forskelle* mellem kommunerne. Nationale, styringsmæssige eller konjunkturrelle forklaringer, der er fælles for alle kommuner, opfanges ikke i sådanne analyser, fx hvis alle kommuner påvirkes lige meget af den økonomiske krises gennemslag fra 2008. Resultaterne udelukker dermed ikke, at kommunerne er påvirket af den økonomiske krise, men indikerer, at afmatningen rammer meget ens på tværs af kommuner. Ændringen under ét i skatter og tilskud fra 2007-2009 har ikke påvirket *forskellene* mellem kommunernes driftsresultater i 2009.

5 Udgiftspolitik og udgiftsudvikling

I dette kapitel analyseres udviklingen i kommunernes skattefinansierede nettodriftsudgifter fra 2000-2009 og disses fordeling på serviceudgifter og overførsler. Desuden analyseres udviklingen i og udgiftsfordelingen mellem en række overordnede udgiftsområder fra kommunalreformen i 2007 og frem til budget 2010. Analysen kædes sammen med den tidligere kategorisering af kommunerne med hensyn til resultat- og likviditetspres med henblik på at undersøge, om udgiftsudviklingen kan bidrage til at forklare, hvorfor nogle kommuner ved indgangen til 2010 er mere resultat- og likviditetspressede end andre.

I en afsluttende regressionsanalyse inddrages desuden rammebetingelsesvariabler fra kapitel 4 med henblik på at analysere, om forklaringer på forskelle i kommuners driftsresultat og likviditet 2009 primært skal søges i udgiftsudviklingen eller forskelle i kommunernes rammebetingelser.

Hovedresultaterne viser, at overførselsudgifterne både før og efter kommunalreformen har været stigende i alle kommunegrupper og i særdeleshed i de resultat- og likviditetspressede kommuner. Efter kommunalreformen har kommunernes udgiftspolitiske profil ændret sig i retning af større vægt på overførsler og på det specialiserede socialområde, mens omvendt de traditionelle kommunale velfærdsopgaver på ældre-, folkeskole- og dagtilbudsområdet fylder relativt mindre. Især udgifterne på det specialiserede socialområde har været stigende og givet anledning til budgetoverskridelser. De kommuner, der ved udgangen af 2009 er mindst pressede på resultat og likviditet, er de kommuner, der har haft mindst vækst og mindst budgetoverskridelser på det specialiserede socialområde i 2009. Forskelle mellem de enkelte kommuners likviditet kan i en vis udstrækning forklares ved forskelle i kommunernes rammebetingelser, hvorimod forskelle i driftsresultaterne kun i begrænset omfang kan forklares ved forskellige socioøkonomiske grundvilkår, men primært ved forskelle i kommunernes udgiftspolitik og økonomistyringens imødegåelse af udgiftsstigninger på såvel overførsels- som normal- og specialområdet.

5.1 Serviceudgifter og overførsler 2000-2009

Tabel 5.1 viser en oversigt over udviklingen i overførsler, serviceudgifter og samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter i det seneste tiår. Der er set bort fra udgifter på det brugerfinansierede område, dvs. udgifter til el-, vand-, varmforsyning og renovation, der over en årrække skal hvile i sig selv og ikke må finansieres over skatterne. Som serviceudgifter regnes den del af de skattefinansierede nettodriftsudgifter (inkl. administration), der ikke er overførsler.

Tabel 5.1 Skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger, serviceudgifter og overførsler 2000-2009 (2010-priser)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	B2010
Skattefinansierede nettodriftsudgifter	43541	44725	46753	47191	48016	48801	48769	48601	49704	51526	52683
Serviceudgifter	38389	39174	41001	41099	41502	41960	41613	41137	41847	43245	44166
Overførsler	5152	5550	5752	6092	6514	6842	7156	7464	7858	8281	8517

N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. 2010 er budgettal. Der er foretaget niveauekorrektion for opgave- og finansieringsreform i 2007 med fælles korrektionsfaktor for alle kommuner (jf. teknisk appendiks). Derudover er ikke korrigeret for opgaveændringer. Der er anvendt forskellige deflatorer for overførsler og serviceudgifter.

De skattefinansierede nettodriftsudgifter er stigende pr. indbygger frem til og med 2005 og igen fra 2007 til 2010. Stigningen fra 2009 til budget 2010 hænger bl.a. sammen med kommunernes overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige fra staten august 2009. Udgifterne var i 2009 refusionsdækkede, men er i medfør af DUT estimeret til 876 mio. kr. i 2010, svarende til små 160 kr. pr. indbygger. Fra 2005 til 2006 er udgifterne konstante og udviser, når der er korrigeret for den udgiftsmæssige betydning af opgave- og finansieringsreformen, et beskedent fald i forbindelse med kommunalreformen fra 2006-2007¹⁰. Overførselsudgifterne, der ikke er påvirket af kommunalreformen, er stigende gennem hele perioden og udgør ved slutningen af perioden 16,2% af de skattefinansierede nettodriftsudgifter mod 11,8% i starten af årtusindet. De stigende overførselsudgifter fra 2008 skal ses i lyset af den økonomiske krise, hvorimod stigningen frem til 2008 er sammenfaldende med kontinuert vækst i den nationale økonomi. I denne vækstperiode er det særligt udgifterne til sygedagpenge og førtidspension, der er stigende.

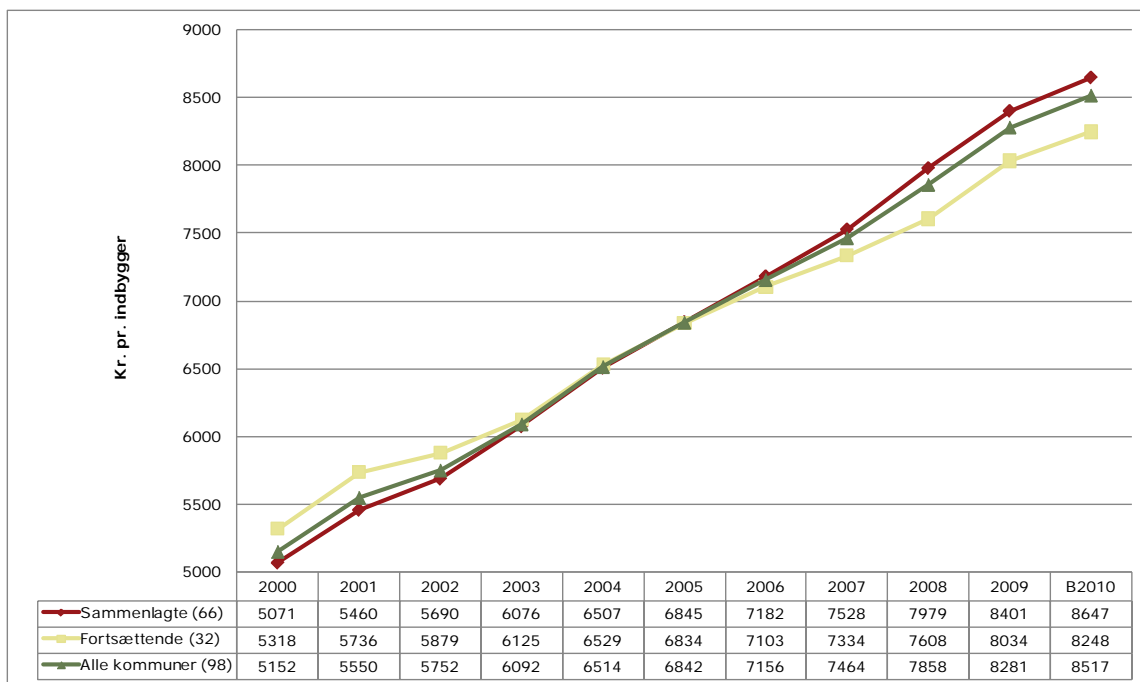
Hvor overførslerne i tiåret stiger 65%, stiger serviceudgifterne med mere beskedne 15%. Særligt omkring kommunalreformen afviger udviklingen i serviceudgifter fra udviklingen i overførsler. De stagnerende, skattefinansierede nettodriftsudgifter dækker over fortsat stigning i overførslerne kombineret med fald i serviceudgifterne fra 2005 til 2007. Faldet i serviceudgifter fra 2005 til 2006 hænger sammen med overflytningen af skatteopgaven fra kommunerne til staten i 2006. Afhængig af temperament kan udviklingen i serviceudgifterne fra 2006 til 2007 tolkes som udtryk for, at der er sket en rationalisering og effektivisering af den kommunale serviceproduktion i forbindelse med kommunalreformen eller som udtryk for, at servicen er blevet reduceret som følge af kommunalreformen og de fortsat stigende udgifter. Hvilken af disse tolkninger, der er mest retvisende, kan ikke afgøres, da det ikke er muligt at opføre, hvordan den samlede produktion og effekt heraf har udviklet sig. Det vides dermed ikke, om effektiviteten er steget, og kommunerne opnår det samme med færre ressourcer, eller om effektiviteten er uændret, og der er sket et fald i serviceniveauet. En del af udgiftsreduktionen i de sammenlagte kommuner kan tilskrives, at der efter 2006 er færre po-

¹⁰ Udgiftsberegningen adskiller sig fra den tidligere figur 4.2 ved, at der i tabel 5.1 er tale om uvægtede gennemsnit og udviklingen i skattefinansierede nettodriftsudgifter er baseret på en summering af serviceudgifter og overførsler, der er deflateret med forskellige pris- og lønstigninger (jf. det tekniske appendiks).

litikere og dermed lavere udgifter til politikere end før kommunalreformen, svarende til ca. 100 kr. pr. indbygger (KREVI 2009b).

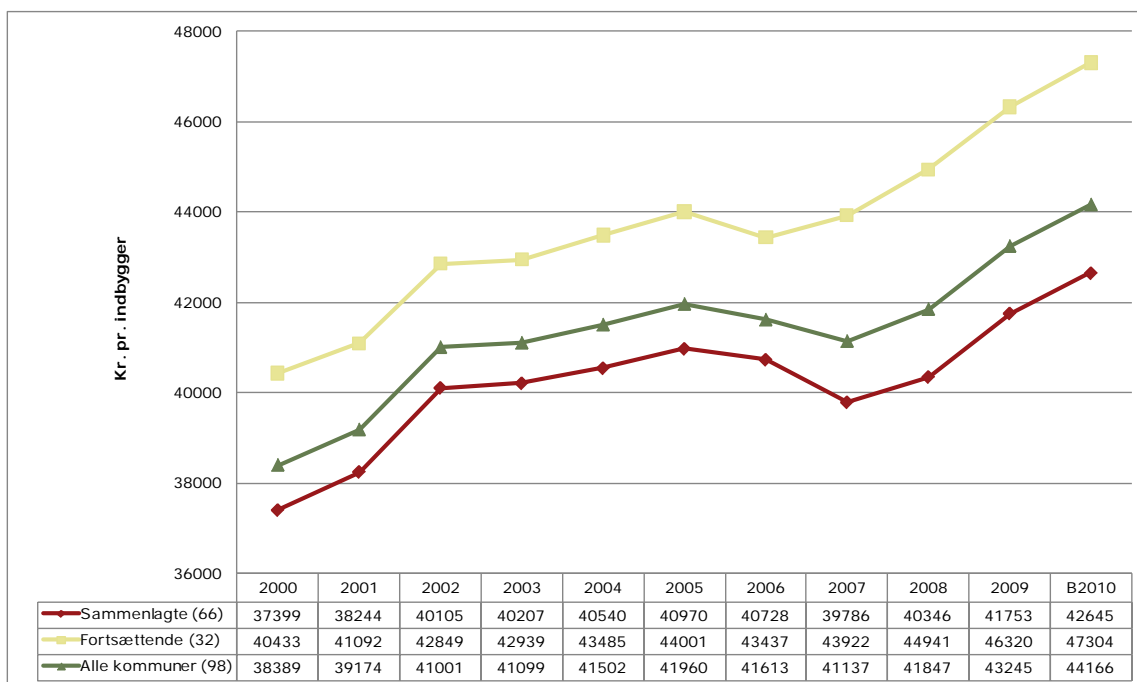
At der er tale om en kommunalreformeffekt underbygges af figur 5.1 og 5.2, hvor udviklingen i sammenlagte og fortsættende kommuner sammenlignes.

Figur 5.1 Overførselsudgifter 2000-2010 for sammenlagte og fortsættende kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. 2010 er budgettal.

Figur 5.2 Serviceudgifter 2000-2010 for sammenlagte og fortsættende kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. 2010 er budgettal. Der er foretaget niveauekorrektion for opgave- og finansieringsreform i 2007 med fælles korrektionsfaktor for alle kommuner (jf. teknisk appendiks). Derudover er der ikke korrigeret for opgaveændringer.

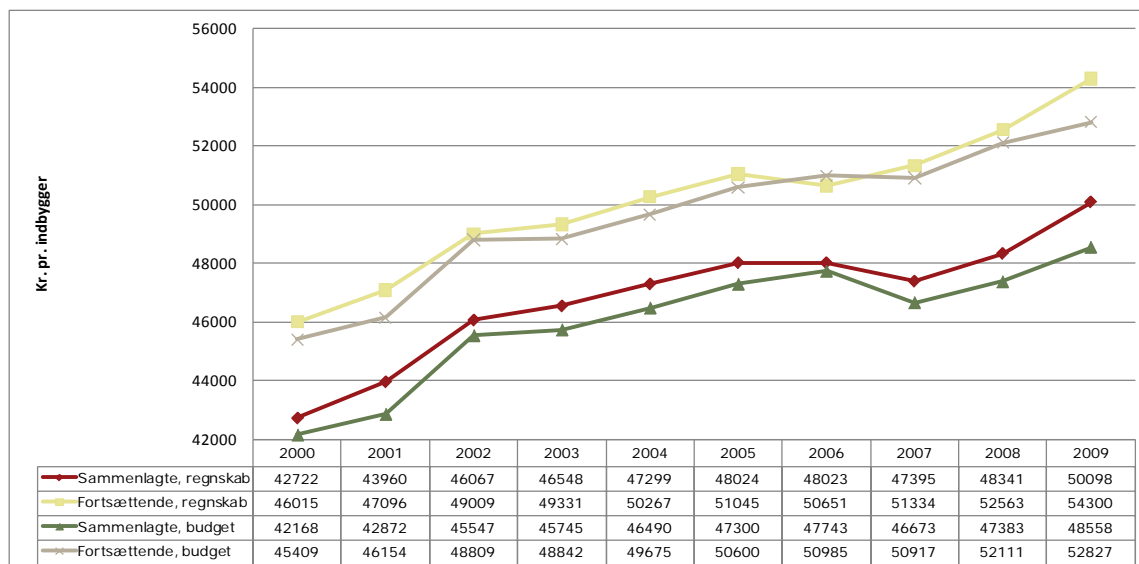
I de sammenlagte kommuner sker et fald i serviceudgifterne i forbindelse med kommunalreformen, mens der i de fortsættende kommuner er tale om en stigning. Dette indikerer, at sammenlægningsprocessen har givet anledning til redefinering af servicestrategi, standarder og udgiftspolitik i de sammenlagte kommuner.

Stigende overførsler og faldende serviceudgifter betyder, at der for sammenlagte kommuner samlet er sket et fald i de skattefinansierede nettodriftsudgifter fra 2006 til 2007. Den tidligere konklusion om, at budgetoverskridelserne i sammenlagte kommuner i det første år efter sammenlægningen var større end i fortsættende kommuner (figur 3.13), nuanceres hermed. De sammenlagte kommuner havde i 2007 budgetteret med et fald i de skattefinansierede nettodriftsudgifter, og selv om faldet blev mindre end budgetteret, blev der fortsat tale om et fald. Dette er illustreret i figur 5.3, hvoraf det også fremgår, at den mindre budgetoverskridelse i de fortsættende kommuner i 2007 gav anledning til samlet regnskabsmæssig udgiftsvækst.

Kommunalreformen førte til betydeligt større effektiviseringsambitioner i sammenlagte end i fortsættende kommuner. De blev ikke realiseret fuldt ud, men udkrystalliseres dog i reducerede udgifter i de sammenlagte kommuner i forbindelse med sammenlægningen. Redefineringen af det udgiftspolitiske spor i de sammenlagte kommuner er sket samtidig med, at sammenlagte kommuner både før, under og efter kommunalreformen i højere grad end fortsættende er økonomisk pressede af stigende udgifter til overførsler (figur 5.1). Stigende over-

førselsudgifter udgør en økonomisk udfordring i kommunerne i almindelighed og i de sammenlagte kommuner i særdeleshed.

Figur 5.3 Skattefinansierede nettodrifudsudgifter 2000-2010 for sammenlagte og fortsættende kommuner, budget og regnskab (2010-priser)

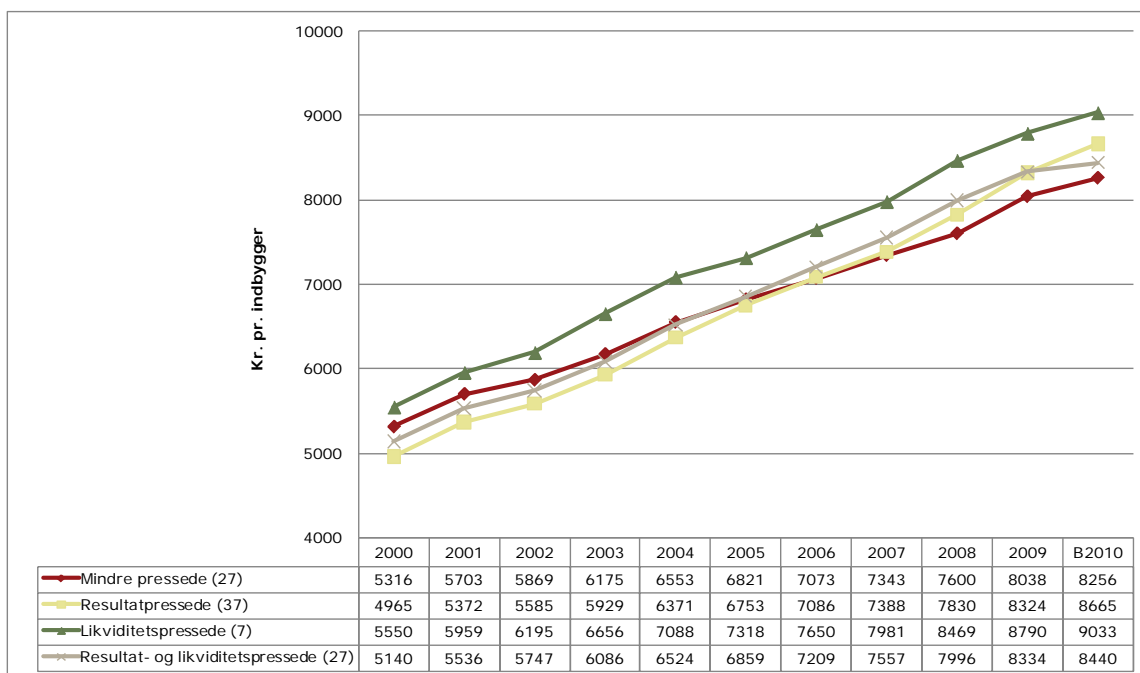


N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Der er foretaget niveauekorrektion for opgave- og finansieringsreform i 2007 med fælles korrektionsfaktor for alle kommuner (jf. teknisk appendiks). Derudover er der ikke korrigeret for opgaveændringer. Skattefinansierede nettodrifudsudgifter er beregnet eksklusive nettodrifudsudgifter til ældreboliger og drifudsudgifter som følge af "sælg-og-lej-tilbage".

Forskellen mellem sammenlagte og fortsættende kommuner giver ny indsigt i de udgiftspolitiske resultater af de administrative og politiske processer i forbindelse med etablering af ny organisation, serviceharmonisering, nye opgaver, samarbejdsflader og styringsprincipper.

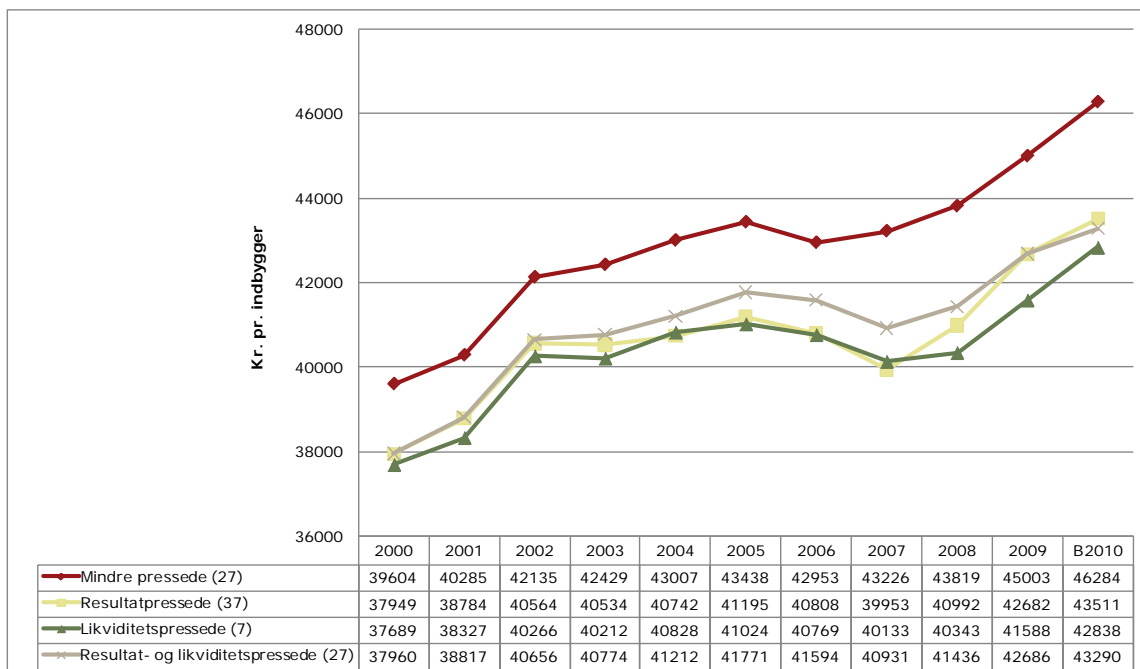
I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der er sammenhæng mellem udgiftsudviklingen og de aktuelle økonomiske balanceproblemer er det derimod mere relevant at undersøge, hvordan udgiftsudviklingen har været i de fire tidligere definerede kategorier af resultat- og likviditetspres. Udviklingen i henholdsvis overførsler og serviceudgifter for de fire grupper af kommuner er vist i figur 5.4 og 5.5.

Figur 5.4 Overførselsudgifter 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. 2010 er budgettal.

Figur 5.5 Serviceudgifter 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. 2010 er budgettal. Der er foretaget niveauekorrektion for opgave- og finansieringsreform i 2007 med fælles korrektionsfaktor for alle kommuner (jf. teknisk appendiks). Derudover er der ikke korrigeret for opgaveændringer.

Det er karakteristisk, at stigningen i overførselsudgifter har været relativt mindst i de mindre pressede kommuner, ikke mindst efter kommunalreformen. Omvendt har der været en stærkere udgiftsvækst i de resultat- og/eller likviditetspressede kommuner. Dette indikerer, at udgiftsvækst på overførselsområdet er en del af forklaringen på, hvorfor nogle kommuner er mere økonomisk pressede i 2010 end andre. Stærkt stigende overførselsudgifter udgør en vanskelig håndterbar styringsmæssig udfordring. Ikke mindst fordi stigende overførsler vil kunne give anledning til, at der af hensyn til den samlede økonomi må reduceres i serviceudgifterne og dermed forringelse af servicen på de borgernære velfærdsområder. En øvelse, der sjældent tiltaler hverken politikere eller borgere.

De mindre pressede kommuner har igennem hele den tiårige periode haft mere favorable indtægtsmæssige grundvilkår (jf. figur 4.12) og har særligt efter kommunalreformen oplevet et mere lempeligt omgivelsespres end de øvrige kommuner (jf. figur 4.4). Dette i kombination med den mindre end gennemsnitlige vækst i overførselsudgifter giver sig udslag i, at de mindre pressede kommuner i forbindelse med kommunalreformen har øget serviceudgifterne, mens de resultat- og/eller driftspressede kommuner har reduceret serviceudgifterne. Fra 2007 til 2009 er serviceudgifterne vokset ekstraordinært meget i de resultatpressede kommuner og kan i kombination med de stigende overførselsudgifter være medvirkende årsag til, at disse kommuner er resultatpressede ved indgangen til 2010. Omvendt er udgiftsudviklingen ikke overgennemsnitlig i de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede. Dette kan hænge sammen med, at der på den ene side ikke er en entydig kausalretning mellem udgiftsudvikling og økonomisk balance og på den anden side, at de resultat- og likviditetspressede kommuner i modsætning til de resultatpressede kommuner også har været presset på driftsresultatet før 2009 (jf. figur 3.8). Stigende udgifter vil kunne føre til stigende økonomisk ubalance, men stigende ubalance må også antages at sætte sig spor i reduktion af udgifterne. Der vil kunne være tale om en dynamisk cirkulær kausalitet, hvor tidsrækkefølgen har betydning for tolkningsretningen. Stigende udgifter det ene år vil kunne føre til øget pres på driftsresultat og likviditet, der igen fører til reduceret udgiftsvækst i det efterfølgende år. Når de mest pressede kommuner ved udgangen af 2009 ikke har haft en overgennemsnitlig vækst i årene efter kommunalreformen, kan det således skyldes, at disse kommuner som nævnt også har været presset på driftsresultatet i 2006-2008. Under alle omstændigheder kan virkning ikke komme før årsag. En udgiftsstigning i 2010 kan være årsag til et økonomisk pres i 2009. Når de resultat- og likviditetspressede kommuner i budget 2010 har beskeden udgiftsvækst, må det omvendt tolkes som udtryk for erkendelse i disse kommuner af et særligt hårdt pres på resultat og likviditet ved indgangen til 2010.

5.2 Udgiftsudviklingen på udgiftsområder efter kommunalreformen

Denne del af undersøgelsen omfatter en analyse af udgiftsfordelingen af de skattefinansierede nettodriftsudgifter inden for de overordnede kommunale udgiftsområder:

- Dagtilbud
- Folkeskole

- Ældreområdet
- Overførsler
- Det specialiserede socialområde (udsatte børn og unge/udsatte voksne og handicappede)
- Administration
- Øvrige skattefinansierede nettodrifudsgifter

Kommunernes budgetterede udgifter og deres faktiske udgifter på disse kommunale udgiftsområder i henhold til kommunalregnskaberne i perioden fra 2007 til 2010 er præsenteret i tabel 5.2. Bemærk, at det specialiserede socialområde her er trukket ud af henholdsvis dagtilbudsområdet samt ældre- og handicapområdet og fremgår som et selvstændigt udgiftsområde.

Tabel 5.2 Udgiftsfordeling på overordnede udgiftsområder 2007-2010 (nettodrifudsgifter i 1000 kr., 2010-priser)

	Budget				Regnskab		
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009
Dagtilbud	24.513	24.234	24.683	24.715	24.530	24.291	25.354
Folkeskole	52.148	51.948	52.257	52.363	52.662	53.106	54.507
Ældreområdet	41.716	41.445	42.405	42.670	43.142	42.218	43.070
Overførsler	43.026	44.563	45.722	49.239	42.999	45.136	47.908
Udsatte børn og unge	11.830	12.285	13.014	13.496	12.416	13.182	14.336
Udsatte voksne og handicappede	18.787	19.901	21.316	23.060	19.598	21.752	23.442
Administration	29.961	31.802	29.326	29.942	28.802	28.713	28.960
Øvrige skattefinansierede nettodrifudsgifter	39.152	40.259	45.223	53.668	39.490	40.855	43.624
Skattefinansierede nettodrifudsgifter i alt	261.132	266.437	273.947	289.153	263.638	269.254	281.202

N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgaveændringer. Der er anvendt forskellige deflatorer for overførsler og serviceudgifter. Skattefinansierede nettodrifudsgifter er beregnet eksklusive nettodrifudsgifter til ældreboliger og drifudsgifter som følge af "sælg-og-lej-tilbage" (jf. teknisk appendiks).

Det fremgår af tabel 5.2., at de samlede nettodrifudsgifter for dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet i budgetterne har ligget på et meget stabilt niveau fra 2007 til 2010, mens det samlede budget for ældreområdet har været svagt stigende. På regnskabssiden er der omvendt fra 2007 til 2009 tale om et stabilt udgiftsniveau på ældreområdet, mens udgifterne til dagtilbud og folkeskole er svagt stigende. Udviklingen på dagtilbuds- og ældreområdet følges nærmere i kapitel 6, men skal naturligvis ses i lyset af tilførsel af nye opgaver og ændringer i antallet af børn og ældre.

Udgifterne til administration har ligget stabilt i både budgetter og regnskaber, mens udgifterne til overførsler er steget fra år til år. I perioden efter 2007 har dette som tidligere

nævnt sammenhæng med den økonomiske krise, der som følge af stigende arbejdsløshed mv. betyder, at flere borgere modtager overførselsindkomster¹¹.

Kommunerne overtog i forbindelse med kommunalreformen det fulde ansvar for det specialiserede socialområde fra amterne, dels for udsatte børn og unge i form af fx særlige dagtilbud for funktionshæmmede børn samt døgninstitutioner, plejefamilier og forebyggende foranstaltninger for socialt truede børn og unge, dels for udsatte voksne og handicappede i form af tilbud til handicappede, senhjerneskedede, alkoholikere, stofmisbrugere, hjemløse mv. Udgifterne til såvel udsatte børn/unge og voksne/handicappede har været stigende efter kommunalreformen både i budgetterne og – især – i regnskaberne.

Endelig er øvrige skattefinansierede nettodriftsudgifter, der bl.a. omfatter udgifter til vejvæsen, kultur- og fritidsforanstaltninger, beskæftigelsesområdet, miljø og sundhed, øget igennem perioden Dette hænger fx sammen med stigende udgifter til sundhedsvæsenet og arbejdsmarkedsindsats for ledige, sygedagpengemodtagere mv. og i budget 2010 især sammen med, at den økonomiske betydning af kommunernes overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige pr. 1. august 2009 slår igennem¹².

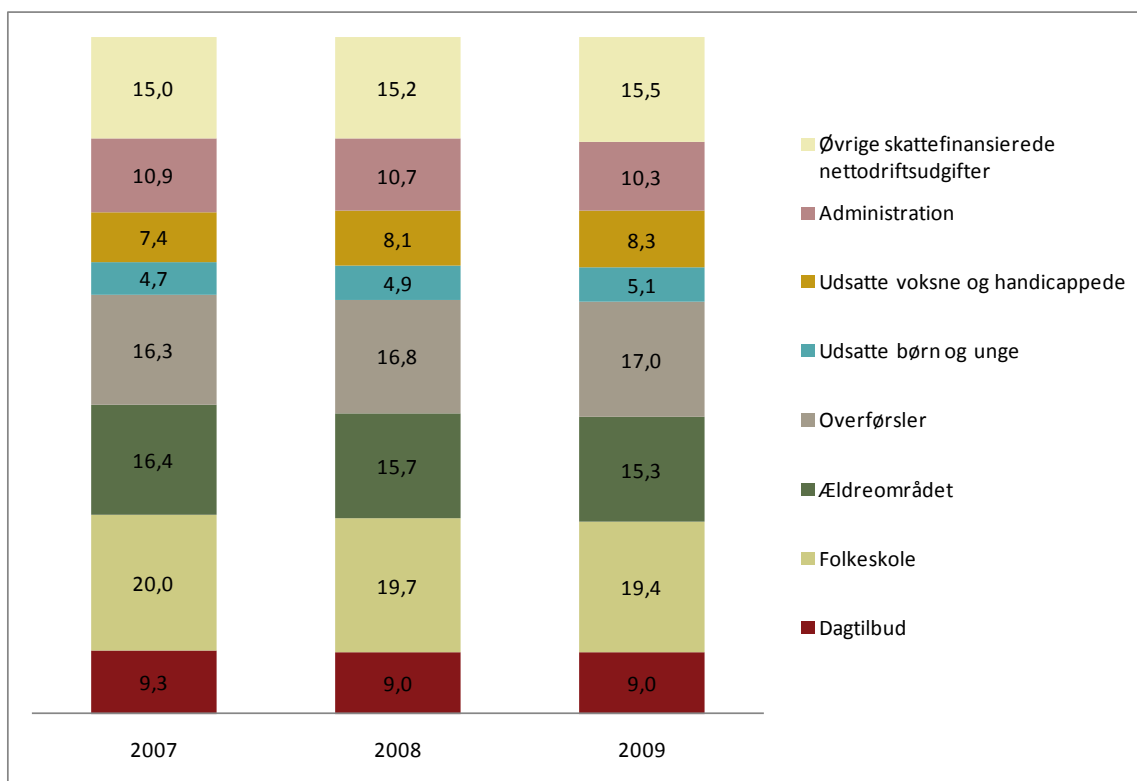
På trods af en vis grad af stabilitet igennem perioden 2007-2009, tegner ændringerne fra 2007 til 2009 et billede af en gradvis forskydning i kommunernes udgiftspolitiske profil. Figur 5.6 beskriver, hvorledes udgifterne samlet set er fordelt for alle kommuner under ét i perioden 2007-2009 på baggrund af kommunernes aflagte regnskaber.

Som det fremgår af figur 5.6 er især skoleområdet, ældreområdet samt overførsler blandt de mest betydningsfulde udgiftsområder, og samlet set omfatter de mellem 51-53% af de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter i perioden 2007-2009, med stigende udgiftsandel til overførsler og faldende udgiftsandel til de traditionelle, kommunale velfærdsområder folkeskole, ældre og dagtilbud. Udgiftsområdet "Øvrige skattefinansierede nettodriftsudgifter" udgør ca. 15% igennem hele perioden og omfatter bl.a. udgifter til vejvæsen, kultur- og fritidsforanstaltninger, miljø og sundhed. For så vidt angår udsatte børn og unge/udsatte voksne og handicappede – det specialiserede socialområde – har dette udgiftsområde et mindre omfang, men har gennem perioden fra 2007 til 2009 øget sin relative udgiftsandel fra 12,1 til 13,4%.

¹¹ Det bemærkes dog, at arbejdsløshedsdagpenge for forsikrede ledige ikke finansieres af kommunerne (men af A-kasserne). Dette gælder også efter 1. august 2009, hvor kommunerne har overtaget ansvaret for indsatsen for og aktiveringen af forsikrede ledige.

¹² I 2009 er opgaven med forsikrede ledige refusionsdækket og påvirkede ikke kommunernes nettodriftsudgifter. I 2010 er kommunerne over blokstilskuddet blevet kompenseret med 867 mio. kr. som følge af overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige.

Figur 5.6 Udgiftsfordeling for skattefinansierede nettodrifudsgifter i regnskab 2007-2009. Procent



N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit.

5.3 Udgifternes afvigelse fra budget

Som beskrevet bygger figur 5.6 på kommunernes aflagte regnskaber, men forud for regnskaberne er gået de årlige budgetter, og det er på den baggrund interessant at undersøge, i hvor høj grad kommunerne er i stand til at overholde deres budgetter. Dette er ikke mindst interessant set i lyset af, at så mange kommuner i 2010 genåbner deres budgetter, jf. tabel 3.3. Samtidig vil det kunne være med til at give en indikation af, på hvilke budgetområder kommunerne har særlig svært ved at forudsige udgiftsniveauet, og på den baggrund også hvilke områder kommunerne skal være særlige opmærksomme på i relation til deres økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer.

Tabel 5.3 De faktiske udgifters afvigelse fra de budgetterede

	Regnskab		
	2007	2008	2009
	Procent		
Dagtilbud	-0,1	0,2	2,7
Folkeskole	1,0	2,2	4,3
Ældreområdet	3,4	1,9	1,6
Overførsler	-0,1	1,3	4,8
Udsatte børn og unge	5,0	7,3	10,2
Udsatte voksne og handicappede	4,3	9,3	10,0
Administration	-3,9	-9,7	-1,2
Øvrige skattefinansierede nettodriftsudgifter	1,0	1,5	-3,5
Skattefinansierede nettodriftsudgifter i alt	1,0	1,1	2,6

N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgaveændringer. Der er anvendt forskellige deflatorer for overførsler og serviceudgifter.

At især nogle udgiftsområder oplever endog relativt store budgetoverskridelser fremgår af tabel 5.3. Især udgiftsområderne Udsatte børn og unge/Udsatte voksne og handicappede, eller det man også kalder det specialiserede socialområde, har oplevet store budgetoverskridelser på i nogle tilfælde over 10% i perioden 2007-2009. Det specialiserede socialområde kendetegnes ved relativt dyre enkeltsager og er alene i kraft heraf mere følsom over for ændringer i antallet af brugere, takster og ydelsesomfang pr. bruger. Eneste udgiftsområde, hvorpå der typiske bruges mindre udgifter i forhold til det budgetterede, er inden for Administration, hvilket hænger sammen med, at løn- og barselspuljer i budgettet afsættes på en administrativ konto, men i løbet af året fordeles ud på de forskellige driftsområder. Tabellen viser også, at budgetoverskridelserne på nogle udgiftsområder varierer ganske meget fra år til år. Dette er fx tilfældet på udgiftsområdet Overførsler, som ligger 0,1% *under* budget i 2007, men 4,8% *over* budget i 2009, hvor den økonomiske krise slår igennem i kommunerne.

5.4 Udgifternes udvikling fra 2007 til 2009

Det er naturligt, at det inden for nogle budgetområder kan være svært for kommunerne at komme med et præcist estimat på udgiftsniveauet ved indgangen til et nyt regnskabsår, fx ved en kommune typisk hvor mange ældre borgere, der er i kommunen i det kommende år, mens det er mere usikkert, hvor plejekrævende de ældre borgere er. At der er budgetafvigelser inden for udvalgte udgiftsområder er derfor ikke overraskende, men en nærmere inspektion af tallene viser, at nogle udgiftsområder har oplevet en meget stor udgiftsvækst efter kommunalreformen, både i kroner og øre, men også i procent.

Tabel 5.4 Ændring i udgiftsniveauet inden for de enkelte udgiftsområder fra 2007 til 2009 (2010-priser)

Udgiftsområde	Ændring fra 2007 til 2009	
	Mio. kr.	Procent
Dagtilbud	805	3,2
Folkeskole	1.845	3,5
Ældreområdet	-72	-0,2
Overførsler	4.909	11,4
Udsatte børn og unge	1.920	15,5
Udsatte voksne og handicappede	3.844	19,6
Administration	158	0,5
Øvrige skattefinansierede nettodriftsudgifter	4.153	10,6
Skattefinansierede nettodriftsudgifter i alt	17.564	6,7

N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgaveændringer. Der er anvendt forskellige deflatorer for overførsler og serviceudgifter.

Tabel 5.4 viser, at især det specialiserede socialområde, dvs. Udsatte børn og unge/Udsatte voksne og handicappede, har oplevet meget store stigninger både nominelt, men også relativt fra 2007 til 2009. Årsagen til udgiftsvæksten kan ikke entydigt identificeres (Finansministeriet 2010b), og der pågår løbende drøftelser og forhandlinger mellem regeringen og KL om, hvorvidt udgiftsstigningerne skal tilskrives, at opgaven er større end oprindeligt forudsat, at udgiftsbehovene er stigende i kraft af nye diagnosticerings- og behandlingsmuligheder, eller kommunerne indtil videre ikke har været dygtige nok til at styre området. Parterne imellem har i flere omgange aftalt forhøjet kompensation til kommunerne. Senest i 2009 (KL 2010b). Parterne er også enige om, at det specialiserede socialområde er styrbart (Regeringen & KL 2010).

Ressourceforbruget på udgiftsområdet Udsatte voksne og handicappede er steget med mere end 3,8 mia. (svarende til en stigning på 19,6%), mens udgiftsområdet Udsatte børn og unge er steget med 1,9 mia. (svarende til en stigning på 15,5%). Samtidig har også udgiftsområdet Overførsler oplevet en stor nominel stigning på tæt ved 5 mia., men idet dette i forvejen er et stort udgiftsområde, betyder det, at den relative stigning er mindre her (svarende til 11,4%) end inden for det specialiserede socialområde. Hvis man betragter ældreområdet, har dette udgiftsområde oplevet et lille fald på 72 mio. (svarende til et fald på 0,2%) i perioden 2007 til 2009.

Udgiftsvæksten illustrerer, hvilke udgiftsområder der efter kommunalreformen har fået større respektive mindre vægt i den kommunale udgiftsprofil. Da der ikke er korrigeret for opgaveændringer, betyder en udgiftsstigning ikke nødvendigvis, at der bruges flere penge på eksisterende opgaver, men kan være udtryk for, at kommunerne er blevet tilført flere opgaver på området. Men samlet set kommer området til at udgøre en større del af de kommunale udgifter. Den observerede stigning inden for de enkelte udgiftsområder kan også være afstedkommet af fx demografiske ændringer, et stigende behov for hjælp og økonomisk støtte som følge af fx stigende arbejdsløshed eller lignende. På den baggrund siger de aggregerede tal for de faktiske udgifters udvikling ikke hele historien for den enkelte kommune. Ved at

angive udgifterne pr. indbygger i kommunerne i den respektive målgruppe (fx udgifter til dagtilbud pr. 0-5-årig i kommunen) kan man komme lidt tættere på baggrunden for udgifternes udvikling. Tabel 5.5 beskriver de normerede udgifter på tre kernevelfærdsområder og specialområdet baseret på de kommunale regnskaber i 2007 til 2009 opgjort pr. indbygger i målgruppen.

Tabel 5.5 Normerede udgifter på tre kernevelfærdsområder og specialområdet, regnskab 2007-2009 (2010-priser)

	Udgifter i kr.			Ændring fra 2007 til 2009	
	2007	2008	2009	Kr.	%
Dagtilbud pr. 0-5-årig	62.795	62.234	64.618	1.823	2,9
Folkeskole pr. 6-16-årig	69.475	70.087	72.024	2.549	3,7
Ældreområdet pr. 65+-årig	51.683	49.491	49.195	-2.488	-4,8
Udsatte børn og voksne i alt pr. indbygger	5.877	6.380	6.854	977	16,6

N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer.

Hvis man betragter tabel 5.5, ser man, at især udgifterne til dagtilbud og folkeskole er steget i perioden fra 2007 til 2009 med hhv. 2,9% og 3,7%. Ud over forhold, der kan tilskrives opgaveændringer, skal de stigende udgifter til dagtilbud og folkeskole *pr.* barn ses i sammenhæng med et faldende antal førskole- og skolebørn, der i sig selv bærer kimen til en stigende udgift *pr.* barn. Udgifterne er i kommunale budgetmodeller ikke alene knyttet til antallet af børn, men indeholder ofte også et børnetalsuafhængigt budget til fx ejendom og ledelse, og udgifterne falder ikke nødvendigvis i samme takt som børnetallet. I relation til dagtilbud kan en del af stigningen principielt også skyldes, at flere børn anvender dagtilbud i 2009 i forhold til 2007, dvs. at dækningsgraden er højere. For kommunerne under et er dækningsgraden for 0-5-årige dog uændret 81,1% fra 2007 til 2009¹³, og ændringer i dækningsgraden kan ikke forklare den påviste stigning i udgiften *pr.* 0-5-årig.

Af tabellen fremgår også, at udgifterne på ældreområdet *pr.* 65+-årig er faldet, og faktisk er faldet relativt meget. På samme måde som faldende børnetal vil tendere at øge udgiften *pr.* barn, er en af forklaringerne på de faldende udgifter *pr.* ældre, at antallet af ældre stiger. Det er karakteristisk, at udgifterne *pr.* 65+-årig falder, mens de samlede udgifter på ældreområdet er stort set uændret (jf. tabel 5.4). En del af faldet kan videre tilskrives den demografiske forskydning i populationen af 65+-borgere i kommunerne. Hvis man på landsplan kigger nærmere på aldersgruppen 65+ finder man, at den yngre del af denne aldersgruppe, fx de 65-74-årige, udgør en stigende andel af 65+-gruppen¹⁴. Andelen steg fra 54,3% i 2007 til 56,1% i 2009. Samtidig er andelen af 80+-årige i 65+-gruppen faldet med 1 procentpoint fra 26,9% i 2007 til 25,9% i 2009. I og med, at udgifterne til ældrepleje og hjemmepleje mv. er stigende med alderen, kan denne demografiske forskydning i 65+-gruppen hen imod en lavere gen-

¹³ Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik, Pas11

¹⁴ Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik.

nemsnitsalder rumme noget af forklaringen på, hvorfor udgifterne på ældreområdet pr. 65+-årig har været faldende i perioden fra 2007 til 2009.

I tabel 5.5 ser man også, at udgifterne til udsatte børn og voksne målt pr. indbygger i kommunen er steget meget markant med næsten kr. 1.000 over den treårige periode svarende til 16,6%. Denne stigning er ganske markant, idet stigningen er målt pr. indbygger i kommunen og ikke kun pr. person i målgruppen. Den umiddelbare baggrund for stigningen kan skyldes, at:

- antallet af udsatte børn og voksne er steget,
- omfanget af tilbud til udsatte børn og voksne er steget (fastholdt pris),
- prisen på tilbud til udsatte børn og voksne er steget (fastholdt omfang),
- kommunens indbyggertal er faldet (hvilket øger udgifterne pr. indbygger).

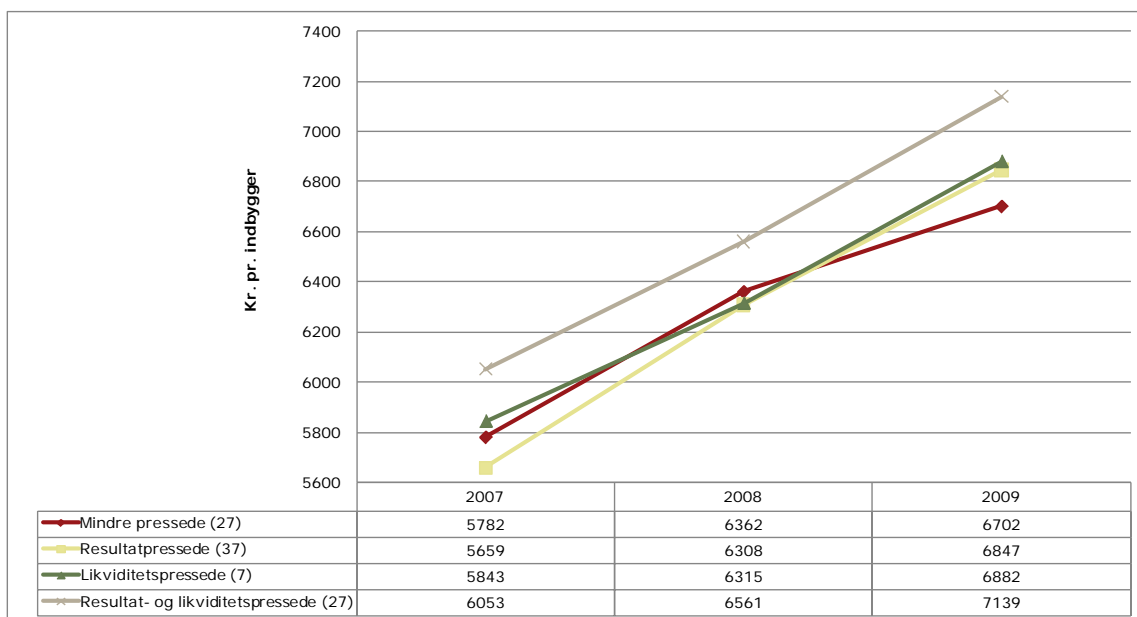
Vi vil her i rapporten ikke komme nærmere ind på, hvilke af disse fire nævnte årsager der synes at være den eller de primære faktorer, når det handler om at forklare den observerede stigning i kommunernes udgifter til udsatte børn og voksne målt pr. indbygger.

5.5 Økonomisk balance og nettodriftsudgifter på centrale udgiftsområder

Som det fremgik af tabel 5.5, oplevede kommunerne under ét en stigning i udgifterne inden for en række centrale udgiftsområder som dagtilbud til børn pr. 0-5-årig, folkeskole pr. 6-16-årig og udsatte børn og voksne pr. indbygger, mens de oplevede et fald i udgifterne på ældreområdet pr. 65+-årig. Det er på den baggrund relevant at undersøge, om nettodriftsudgifterne har udviklet sig forskelligt i forskellige typer af kommuner, hvor der med typer i dette tilfælde henvises til, om kommunerne er resultatpressede, likviditetspressede, både resultat- og likviditetspressede eller hverken er resultat- eller likviditetspressede, jf. kapitel 3. I det følgende præsenteres kommunernes nettodriftsudgifter inden for de tre kernevelfærdsområder og specialområdet, som de fremgik af tabel 5.5, men nu opdelt på kommunernes økonomiske situation ved indgangen til 2010.

I figur 5.7 præsenteres kommunernes driftsudgifter på specialområdet i perioden 2007-2009 pr. indbygger opdelt på kommunernes økonomiske situation. Dette område var for alle kommuner under ét steget med samlet 16,6% (jf. tabel 5.5).

Figur 5.7 Nettodriftsudgift pr. indbygger på specialområdet, Regnskab 2007-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)

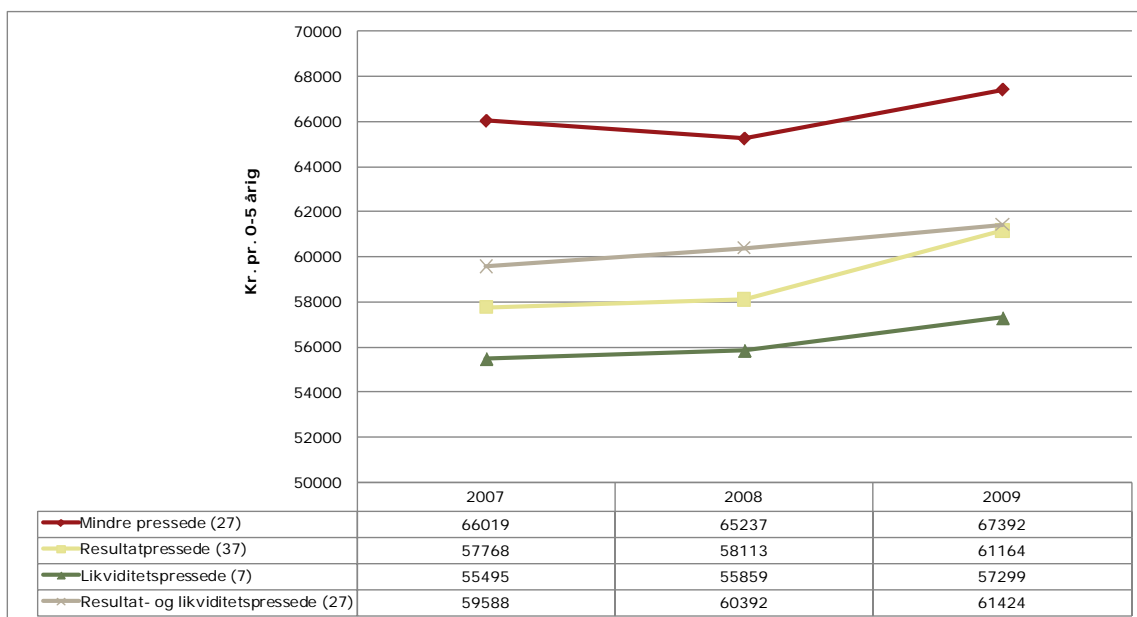


N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer.

Som det fremgår af figur 5.7 synes der ikke at være nogen væsentlig forskel på væksten i kommunernes nettodriftsudgifter på specialområdet pr. indbygger. Eneste undtagelse er, at væksten synes at være lidt mere stagnerende blandt de kommuner, der hverken er resultat- eller likviditetspressede og svagt accelererende i de kommuner, der er likviditetspressede, uden at tendenserne kan siges være markante. Det er dog værd at bemærke, at i kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, synes nettodriftsudgifter på specialområdet pr. indbygger at være noget højere end i de øvrige kommuner. I 2009 er nettoudgifterne på dette område pr. borger 6,5% højere end i de kommuner, der hverken er resultat- eller likviditetspressede og hhv. 4,3% og 3,7% højere end i de kommuner, der er henholdsvis resultatpressede og likviditetspressede. På den baggrund fremgår det, at når det handler om specialområdet, er det hovedsageligt de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, der synes at adskille sig fra de øvrige kommuner ved et højere udgiftsniveau.

Større forskel er der på kommunerne, når det handler om de kommunale nettodriftsudgifter på dagtilbudsområdet pr. 0-5-årig i den enkelte kommune. Dette præsenteres i figur 5.8.

Figur 5.8 Nettodriftsudgift pr. 0-5-årig på dagtilbudsområdet, Regnskab 2007-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)

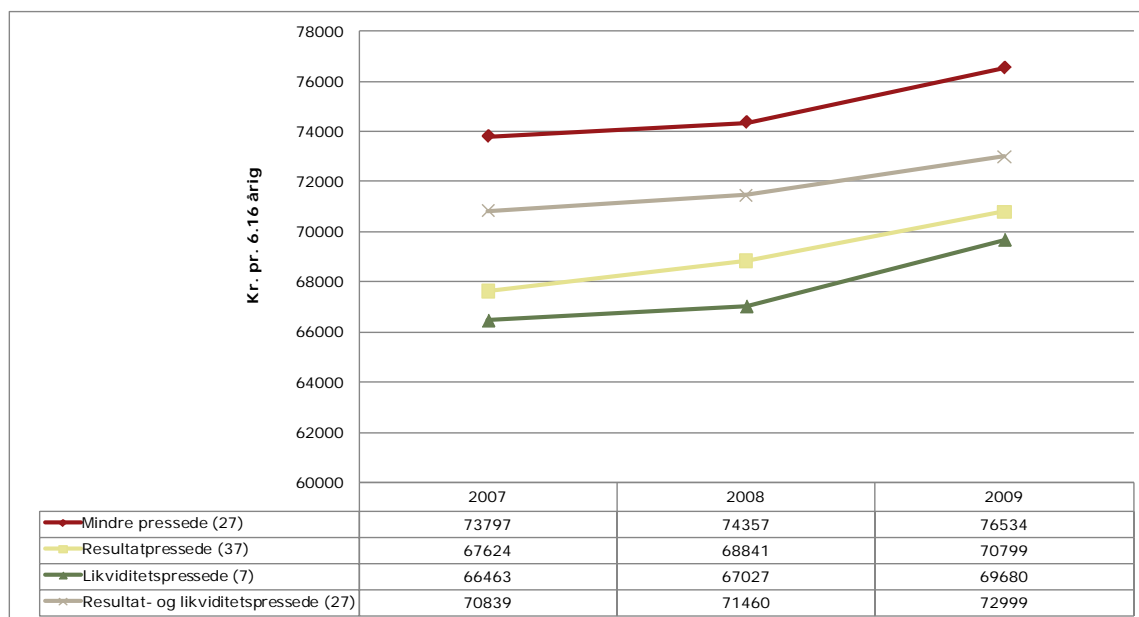


N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer.

Som det fremgår af figur 5.8, er det især blandt de kommuner, der hverken er resultat- eller likviditetspressede, at nettodriftsudgifterne på dagtilbudsområdet pr. 0-5-årig er højest. I 2009 er nettodriftsudgifterne på dette område 17,6% højere i disse kommuner end i de likviditetspressede kommuner og ca. 10% højere end i de resultatpressede kommuner og de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede. Fælles for de fire grupper af kommuner er dog, at de alle har oplevet en vækst i nettodriftsudgifterne på området i perioden fra 2007 til 2009. For alle kommunerne under ét er udgifterne steget med 2,9% (jf. tabel 5.5). Størst har stigningen været blandt de resultatpressede kommuner, som har oplevet en stigning på 5,9% i nettodriftsudgifterne på dagtilbudsområdet pr. 0-5-årig i perioden 2007 til 2009. Faktisk er stigningen dobbelt så høj målt i kroner og øre i de resultatpressede kommuner, nemlig på ca. 3.400 kr. sammenlignet med ca. 1.600 kr. i de øvrige kommuner. Men når det er sagt, er det dog værd at notere sig, at de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, faktisk har relativt høje nettodriftsudgifter på dagtilbudsområdet pr. 0-5-årig, men højest i de kommuner, der er relativt mindst pressede.

Lidt samme mønster gør sig gældende, når man kigger på de kommunale nettodriftsudgifter på folkeskoleområdet pr. 6-16-årig i kommunerne, som præsenteres i figur 5.9. For alle kommuner under ét var disse udgifter steget med 3,7% i perioden 2007 til 2009 (jf. tabel 5.5).

Figur 5.9 Nettodriftsudgift pr. 6-16-årig på folkeskoleområdet, Regnskab 2007-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)

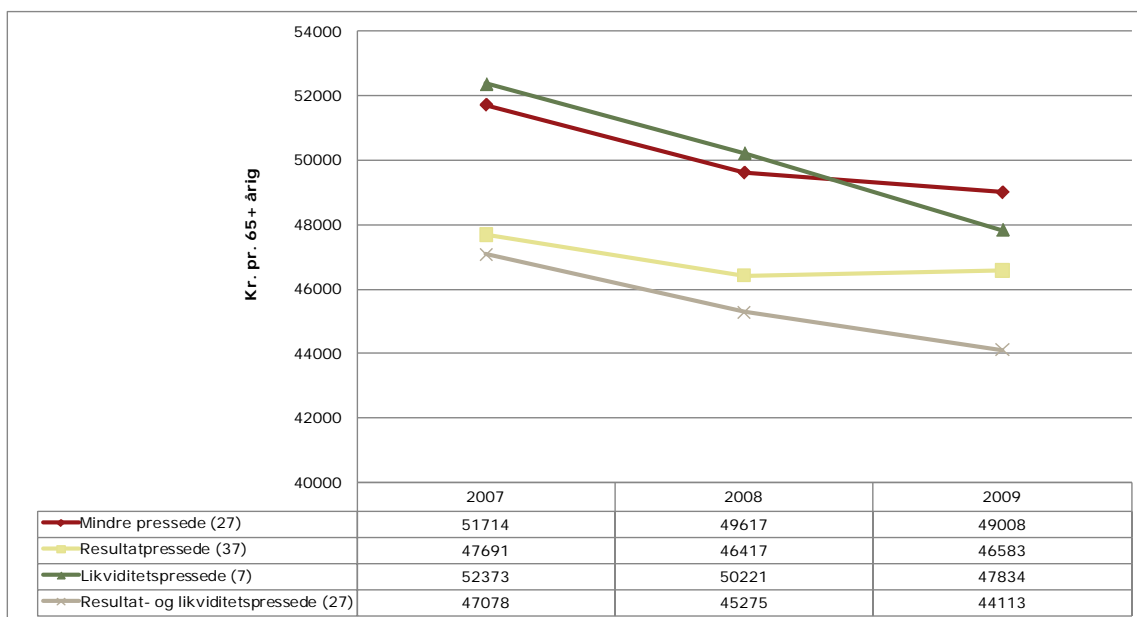


N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer. Nettodriftsudgifter omfatter også udgifter til specialundervisning og kommunale tilskud til privatskoler.

Som det ses af figur 5.9 har alle kommuner oplevet en omtrent identisk udvikling i nettodriftsudgifter på folkeskoleområdet pr. 6-16-årig i kommunen. Kommunerne oplevede en vækst i udgifterne pr. 6-16-årig fra 2007 til 2008, men en endnu større vækst fra 2008 til 2009, hvor en del af denne stigning tilskrives stigninger i udgifterne til specialundervisning. Men trods den omtrent identiske udvikling i kommunerne, er der dog stor forskel på niveauet for de kommunale nettodriftsudgifter på folkeskoleområdet pr. 6-16-årig i kommunen, og igen er det især blandt de kommuner, der hverken er resultat- eller likviditetspressede, at nettodriftsudgifterne på folkeskoleområdet pr. 6-16-årig er højest. I 2009 er nettodriftsudgifterne på dette område 9,8% højere i disse kommuner end i de likviditetspressede kommuner og ca. 8,1% højere end i de resultatpressede kommuner, mens de dog kun er 4,8% højere end i de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede. Det er dog igen værd at bemærke, at de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, faktisk har relativt høje nettodriftsudgifter på folkeskoleområdet pr. 6-16-årig.

Noget anderledes ser det ud, når det handler om de kommunale driftsudgifter på ældreområdet pr. 65+-årig. Som det eneste blandt de udgiftsområder, der her eksplicit sættes fokus på, havde dette område oplevet et fald pr. 65+-årig i perioden fra 2007 til 2009. Faktisk var faldet på 4,8%, jf. tabel 5.5. Hvorledes det observerede fald for alle kommuner under ét fordeler sig blandt de forskellige typer af kommuner præsenteres i figur 5.10.

Figur 5.10 Nettodriftsudgift pr. 65+-årig på ældreområdet, Regnskab 2007-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer.

Figur 5.10 viser, at alle kommunegrupper har oplevet et fald i nettodriftsudgifterne pr. 65+-årig i perioden fra 2007 til 2009, omend faldet er mindre markant for resultatpressede kommuner sammenlignet med de øvrige kommuner. Blandt de resultatpressede kommuner er faldet kun på 2,3%, mens det er helt oppe på et fald på 8,7% for de likviditetspressede kommuner. Igen er der relativ stor forskel på udgiftsniveauet for de forskellige typer af kommuner. De likviditetspressede kommuner og de kommuner, der hverken er likviditets- eller resultatpressede, har det højeste nettodriftsudgiftsniveau, og i 2009 er deres nettodriftsudgiftsniveau pr. 65+-årig henholdsvis 8,4% og 11,1% højere end blandt de kommuner, der både er likviditets- og resultatpressede. Til forskel fra dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet har de kommuner, der både er likviditets- og resultatpressede, altså lavere udgiftsniveau end de øvrige kommuner. Det synes altså på den baggrund ikke som sådan at være stigende udgifter *pr. ældre* på ældreområdet i perioden 2007 til 2009, der er årsag til disse kommuners u hensigtsmæssige økonomiske situation. Dette udelukker ikke, at et stigende *antal* ældre kan presse kommunernes økonomi, og her gælder, at antallet af ældre vokser mere i forhold til antal indbyggere i den erhvervsaktive alder i de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede (jf. figur 9.1).

Sammenfattende om kommunernes økonomiske balance og nettodriftsudgifter på centrale udgiftsområder kan man drage to umiddelbare konklusioner. For det første peger de beskrivende resultater på, at der blandt kommunerne er en række kommuner med en sund økonomisk balance og relativt højt serviceniveau på både dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet målt på nettodriftsudgifter pr. borger i målgruppen. Med andre ord kan det formuleres sådan, at der er en gruppe af kommuner, der har et højt serviceniveau, og som har råd til at have det. Samtidig er der en gruppe af kommuner, som ligeledes har et relativt højt ser-

viceniveau inden for især dagtilbuds- og folkeskoleområdet, og som også har store netto-driftsudgifter på specialområdet, men som ikke umiddelbart har en god økonomisk balance, idet de både er pressede på driftsresultatet og på likviditeten. Det vil sige, at de har et højt serviceniveau, men fremadrettet ikke helt har råd til det. For det andet peger resultaterne på, at især udviklingen i nettodriftsudgifterne på specialområdet er en økonomisk byrde for kommunerne, idet disse udgifter er steget tæt ved 1.000 kr. pr. indbygger i kommunerne.

5.6 Regressionsanalyse af driftsresultat, likviditet og budgetoverholdelse II

Tidligere blev i tabel 4.1 undersøgt, om forskelle i de enkelte kommuners driftsresultater og likviditet kunne forklares ved kommunernes forskellige socioøkonomiske grundvilkår. Konklusionen var, at forskellige aspekter af de socioøkonomiske forhold har signifikant betydning for likviditeten, men at rammebetingelserne har meget begrænset betydning for driftsresultatet og driftsrealiseringsgraden i 2009. Modellerne udvides nu med faktorer for ændringer i udgiftsniveau med henblik på at vurdere, om stigende udgifter i højere grad end rammebetingelser påvirker driftsresultat og likviditet. Grundhypotesen er, at store udgiftsstigninger udfordrer økonomistyringen og betyder, at der kommer stærkere pres på driftsresultat og likviditet. De kommuner, der har haft de største udgiftsstigninger, forventes også at være de kommuner, der har sværest ved at skabe overskud på driften og sikre de likvide reserver. Ud over rammebetingelsesvariablerne fra tabel 4.1 inddrages variabler for væksten i henholdsvis overførsler, serviceudgifter på normalområdet og serviceudgifter på specialområdet:

- Vækst i udgifter på normalområdet 2007-2009
- Vækst i udgifter på det specialiserede socialområde 2007-2009
- Vækst i overførsler pr. indbygger 2007-2009.

Væksten i udgifter på specialområdet og normalområdet er underlagt et databrud fra 2006 til 2007 grundet opgave- og finansieringsreformen og afgrænses til perioden 2007 til 2009. For at sikre parallelitet inddrages væksten i overførselsudgifterne i samme periode, selv om overførslerne ikke på samme måde påvirkes af kommunalreformen og derfor i princippet kunne testes for en tidsmæssig bredere udgiftstilpasningsperiode.

Det skal igen understreges, at regressionsanalysen analyserer *forskelle* mellem kommuner og ikke indfanger forhold og udviklingstræk, der gælder på tværs af alle kommuner. Hvis fx ændringer i demografiske udgiftsbehov og den økonomiske krise påvirker kommunerne på ensartet vis, vil dette ikke komme til udtryk i regressionsanalysen. Analyseresultaterne er præsenteret i tabel 5.6.

Tabel 5.6 Regressionsanalyse af driftsresultat, likviditet og driftsrealiseringsgrad 2009 pr. indbygger (2010-priser). Model med både socioøkonomiske og udgiftspolitiske variabler. Ustandardiserede regressionskoefficienter (OLS)

	Driftsresultats- regnskab 2009	Likviditet efter kassekreditreglen ultimo 2009	Driftsrealise- ringsgrad 2009
Konstant ¹⁾	-27652 **	-23905	3289
Socioøkonomiske variabler:			
Sammenlagt kommune	-370	-1140 *	-288
Indbyggertal (ln)	364 **	1301 ***	249 *
Økommune	345	2591 *	645
Ressourcepres 2009	-33,3	-168 ***	-2,36
Fald i befolkningstal 2005-2009 (%)	117	-83,0	21,9
Stigning i befolkningstal 2005-2009 (%)	-41,6	-246 **	-105,3 **
Udgiftsbehov 2005-2007	123 ***	164 *	17,2
Udgiftsbehov 2007-2009	164	167	-71,4
Skatter og tilskud 2005-2007	-,118	-,142	-,013
Skatter og tilskud 2007-2009	,319 ***	-,743 ***	,152 *
Udgiftspolitiske variabler:			
Overførselsudgifter 2007-2009	-,626 **	-,038	-,103
Udgifter normalområdet 2007-2009	-,409 ***	,321	-,313 ***
Udgifter specialområdet 2007-2009	-,556 ***	-,312	-,652 ***
N	96	98	98
R ² (adj.)	0,38	0,37	0,21

Signifikans: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01

Udgifter og indtægter er baseret på regnskabsdata, omregnet til 2010-priser.

Alle mål for ændringer i tilskud, skatter og udgifter opgjort i kr. pr. indbygger.

Ændringen i udgiftsbehov er opgjort pr. indbygger, i indekspoint.

Økommuner omfatter Langeland, Ærø, Fanø, Samsø og Læsø.

Modellerne indeholder mindre multikollinearitetsproblemer. VIF (Variance Inflation Factor) er 3,7 for ændring i udgiftsbehov 2005-2007 og 3,9 for ændring i skatter og tilskud 2005-2007. Øvrige parameterestimer er ikke følsomme over for inddragelse af disse variabler. I analysen af driftsresultat 2009 er Gentofte og Halsnæs kommune outliers og taget ud af analysen, da parameterestimerne påvirkes af disse kommunes værdier. Forudsætningstest på modellerne indikerer i øvrigt ikke brud på forudsætningerne for regression (se fx Lomborg 2000).

Udviklingen i demografiske udgiftsbehov er testet i en tidlig analyse, men bidrager ikke med yderligere forklaringskraft. Tilsvarende har rejsetidskriteriet 2009 været inddraget, men bidrager heller ikke med signifikant forklaringskraft og giver multikollinearitetsproblemer på grund af samvariation med primært ændring i udgiftsbehov 2005-2007 og ændring i skatter og tilskud 2005-2007. Endelig er i en supplerende analyse testet, om borgmesterens partifarve har betydning for driftsresultatets størrelse og realiseringsgrad. Dette er ikke tilfældet.

1) Konstantleddet har i analysen af driftsresultat og likviditet vanskeligt fortolkelige store negative værdier. Konstantleddet kunne gøres mere intuitivt fortolkeligt gennem centrering af de forklarende variabler, uden at dette ville påvirke parameterestimerne for forklarende variabler. Centrering er dog undladt, da analysens fokus ikke er konstantleddet men parameterestimer og signifikans for de forklarende variabler.

Ændringer i driftsudgifterne påvirker isoleret set ikke kommunernes likviditet signifikant. Likviditetens størrelse er i højere grad afhængig af kommunernes rammebetingelser, og tilføjjelsen af de udgiftspolitiske variabler bidrager ikke til forøgelse af forklaringsgraden i analysen af likviditetsforskelle i forhold til modellen uden udgiftspolitiske variabler (jf. tabel 4.1).

Derimod har de udgiftspolitiske ændringsvariabler signifikant betydning for driftsresultatet og driftsrealiseringsgraden og bidrager til at øge forklaringsgraden i forhold til den rene rammebetingelsesmodel (jf. tabel 4.1) med 34 procentpoint. Jo større stigninger i serviceudgifterne, en kommune har oplevet efter kommunalreformen jo vanskeligere har det i 2009 været at realisere det budgetterede driftsresultat og des mindre er det realiserede driftsresultat blevet. Hertil kommer, at stigende overførselsudgifter lægger pres på det realiserede driftsresultat. Store udgiftsstigninger gør alt andet lige økonomistyringsopgaven sværere og resulterer i et mindre overskud på driften. Særligt udfordrer udgiftsstigninger på overførselsområdet og det specialiserede socialområde den økonomiske balance i kommunerne. For hver 100 kr. serviceudgifterne på det specialiserede socialområde er steget fra 2007 til 2009, falder driftsresultatet i 2009 med 56 kr., mens en vækst i overførselsudgifterne tilsvarende hænger sammen med en nedgang i driftsresultatet på 63 kr. Kommunerne kompenseres i kraft af budgetgarantien under ét via bloktilskuddet for stigende udgifter til konjunkturfølsomme overførselsudgifter som kontanthjælp, førtidspension, aktivering, revalidering mv. Kompensationen fordeles på enkeltkommuner via bloktilskudsnøglen ikke i form af refusion af de faktiske udgifter. Et refusionsbaseret system ville indebære, at der ikke ville være incitamenter i den enkelte kommune til en aktiv indsats for at begrænse antallet af borgere på overførselsydelse, mens en fordeling via bloktilskudsnøglen nødvendigvis betyder, at nogle kommuner bliver overkompenseret for de faktiske udgifter og andre underkompenseret. Resultatet i tabel 5.6 indikerer, at forskellen mellem væksten i faktiske overførselsudgifter og den enkelte kommunes kompensation har bidraget til at skabe forskelle mellem kommunernes driftsresultat. Jo større stigning i overførselsudgifterne 2007-2009, des mindre er driftsresultatet i 2009.

Udgiftsvækst på normalområdet presser også driftsresultatet, men sammenhængen er ikke så stærk som for overførsels- og specialområdet, nemlig en driftsresultatsreduktion på 41 kr. for hver 100 kroners vækst i serviceudgifterne på normalområdet.

Omvendt er det de kommuner, der har oplevet den mest afdæmpende vækst i overførsels- og serviceudgifterne fra 2007 til 2009, der bedst er i stand til at realisere det budgetterede resultat i 2009 og skabe overskud på driften. En mulig forklaring er, at de decentrale institutioner i disse kommuner i mindre udstrækning har brugt af opsparede midler i 2009 og dermed ikke i samme udstrækning har bidraget til underbudgettering af udgifterne. Dette kan dog ikke forklare den resultatmæssige betydning af stigende udgifter på overførselsområdet, hvor udgifterne er mere lovbundne, og hvor der ikke på samme måde er decentrale institutioner, der har adgang til at overføre midler fra år til år. En anden mulig forklaring på sammenhængen mellem afdæmpet udgiftsvækst og større driftsresultat er, at mere effektiv udgifts- og økonomistyring i disse kommuner har bidraget til mindre pres på driftsresultatet ved indgangen til 2010.

Metodisk kan eksistensen af en indirekte cirkulær kausalitet, hvor det i lige så høj grad er økonomisk pres, der påvirker udgifterne som omvendt, ikke udelukkes. Dette hænger sammen med, at driftsresultaterne i de enkelte år er indbyrdes korrelerede (jf. tabel 3.4). I meto- deteknik forstand er der tale om en vis grad af autokorrelation. Hvis kommuner med lavt driftsresultat i 2009 også har haft lavt driftsresultat i 2007 og 2008, kan dette have foranlediget, at udgifterne er steget mindre i disse kommuner. I denne situation kan den afdæmpede udgiftsvækst tolkes som et resultat af økonomisk pres (i tidligere år) snarere end omvendt. Dette rækker dog ikke ved den substantielle fortolkning, at en mere effektiv udgifts- og økonomistyring bidrager til at mindske presset på driftsresultatet i 2009. I dette tilfælde blot i kraft af, at de resultatpressede kommuner har reageret på presset i tidligere år og i kraft af en tidligere udgiftspolitisk reaktion har dæmpet udgiftsvæksten og dermed presset på driftsresultatet i 2009.

Det er ikke en nyhed, at udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde presser kommunernes økonomi. Udgifterne på området er i de seneste år steget med en mia. om året (Finansministeriet 2010b:102) og bidrager til, at kommunerne har svært ved at overholde budgetterne (KL 2010b). Området har både regeringens og kommunernes fokus, og der indgår i økonomiaftalerne for 2010 og 2011 en fælles forståelse af, at der er brug for opbremsning og tilpasning af udgifterne på området, at området er styrbart på linje med andre kommunale serviceområder, og at der fortsat er behov udvikling og implementering af initiativer, der kan understøtte styringen af området (Regeringen & KL 2010). Det nye i analysen er, at udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde ikke blot presser kommunernes økonomi over en bred kam, men at kommunernes økonomi presses forskelligt, og at sammenhængen mellem udgiftsvækst og økonomisk pres også gælder på kommuneniveau. Jo større stigningen i udgifterne på det specialiserede socialområde har været fra 2007-2009, des sværere har kommunen haft ved at skabe overskud på driften i 2009. Hertil kommer som sagt, at stigende udgifter til service på normalområdet lægger pres på kommunens økonomi omend i mindre omfang end væksten på specialområdet.

I modellen tolkes udgiftsudviklingen som policyvariabel, dvs. som udtryk for politisk bestemte valg. Trods forskellige grader af lovbundethed opfattes udgifterne som styrbare. Dette udelukker ikke, at udgiftsudviklingen påvirkes af bagvedliggende ændringer i udgiftsbehov, diagnosticerings- og behandlingsmuligheder. I modellen fokuseres på direkte effekter. Test af en eventuel indirekte effekt af udgiftsbehov på den økonomiske balance gennem udgiftsudviklingen vil kræve en anden modellering med fx mere specifikke mål for udgiftsbehovsudviklingen på de kommunale udgiftsområder. En analyse på grundlag af her anvendte mål for socioøkonomiske grundvilkår viser, at grundvilkårene har indirekte effekt på den økonomiske balance gennem påvirkning af udgiftsudviklingen (jf. tabel 9.1). 40% af udviklingen i serviceudgifterne på normalområdet 2007-2009, 10% af udviklingen på specialområdet og 25% af udviklingen i overførselsudgifterne kan forklares ved forskelle i kommunernes overordnede grundvilkår. Særligt udviklingen i skatter og tilskud har betydning for udgiftsudviklingen, idet en stigning i indtægter fra skatter og tilskud på 100 kr. fra 2007-2009 har været fulgt af en stigning i serviceudgifterne på normalområdet med 40 kr., en udgiftsstigning på specialområdet med 12 kr. og en stigning i overførselsudgifterne på 8 kr. Udviklingen i grundvilkå-

rene har dermed en indirekte effekt på den økonomiske balance, der ikke kommer til udtryk i tabel 5.6, ikke mindst gennem udgiftsudviklingen på normalområdet. Derimod er den indirekte effekt gennem udgiftsudviklingen på special- og overførselsområdet mere beskeden samtidig med, at udgiftsstigninger på disse områder¹⁵, som det fremgår af tabel 5.6, har større direkte effekt på den økonomiske balance målt ved driftsresultatet end udgiftsstigninger på normalområdet.

Når der er taget højde for udgiftsstigninger, øges driftsresultatet med stigende kommunestørrelse og i de kommuner, der i den økonomiske afmatningsperiode fra 2007 til 2009 har haft den største fremgang i indtægter fra skatter og tilskud. Formuleret omvendt er det de kommuner, der er hårdest ramt på skatter og tilskud i forbindelse med den økonomiske krise, der – når der er taget højde for udgiftsstigninger – har sværest ved at få skabt overskud på driften i 2009. Endelig gælder fortsat, at kommuner, der i forbindelse med udligningsreformen har fået opjusteret deres udgiftsbehov, alt andet lige kommer ud med et højere driftsresultat.

Samlet er det ændringer i udgifter i højere grad end ændringer i socioøkonomiske grundvilkår, der skaber forskelle mellem kommunernes driftsresultater. Ændrede grundvilkår har en indirekte effekt på driftsresultatet gennem påvirkning af udgifterne, men direkte driftsresultateffekt er mindre end effekten af ændrede service- og overførselsudgifter. Udligningsreformen og den økonomiske krise har påvirket kommunernes rammebetingelser forskelligt, og giver anledning til at nogle kommuner er mere pressede på resultatet end andre. Men forskelle i driftsresultatet knytter sig først og fremmest til kommunens udgiftspolitik og økonomistyring. Forhold som kommunen selv har indflydelse på.

I denne situation kan der være vigtig viden og læring gemt i nærmere analyser af, hvad der kendetegner ledelse, styringsredskaber og organisation i de kommuner, der på trods af vanskelige og vanskeligere grundvilkår har formået at skabe balance på driften og sikre robust likviditet til imødegåelse af fremtidige udfordringer. En sådan analyse kunne fx tage afsæt i de kommuner, der i 2009 har realiseret et bedre driftsresultat end det forventelige givet de økonomiske grundvilkår og udgiftsudviklingen i kommunen.¹⁶

¹⁵ På grundlag af tabel 5.6 og bilagstabel 9.1 kan estimeres en indirekte effektkoefficient for skatter og tilskud gennem normaludgiftsudvikling på 0,16 (0,409*0,395), gennem specialudgiftsudvikling på 0,07 (0,556*0,120) og gennem overførselsudgiftsudvikling på 0,05 (0,626*0,075).

¹⁶ Dette svarer til de kommuner, der i figur 9.4 i rapportens bilag er placeret i figurens nordvestlige hjørne.

6 Udgiftsbehovsfaktorer på dagtilbuds- og ældre/handicapområdet

I dette kapitel sættes der særligt fokus på udgiftsbehovsfaktorer og udgiftsudvikling på dagtilbuds- og ældre/handicapområdet.

Analysen viser overordnet, at antallet af 0-5-årige er faldet, samtidig med at udgiftsbehovet på dagtilbudsområdet pr. barn er steget. Omvendt har der i takt med et stigende antal ældre været et fald i udgiftsbehovene pr. 65+-årig på ældre/handicapområdet. Samspillet mellem meropgaver, demografisk udvikling og kommunal prioritering betyder, at de faktiske udgifter pr. 0-5-årig på dagtilbudsområdet er steget mere end det estimerede udgiftsbehov, mens det omvendte gør sig gældende på ældreområdet.

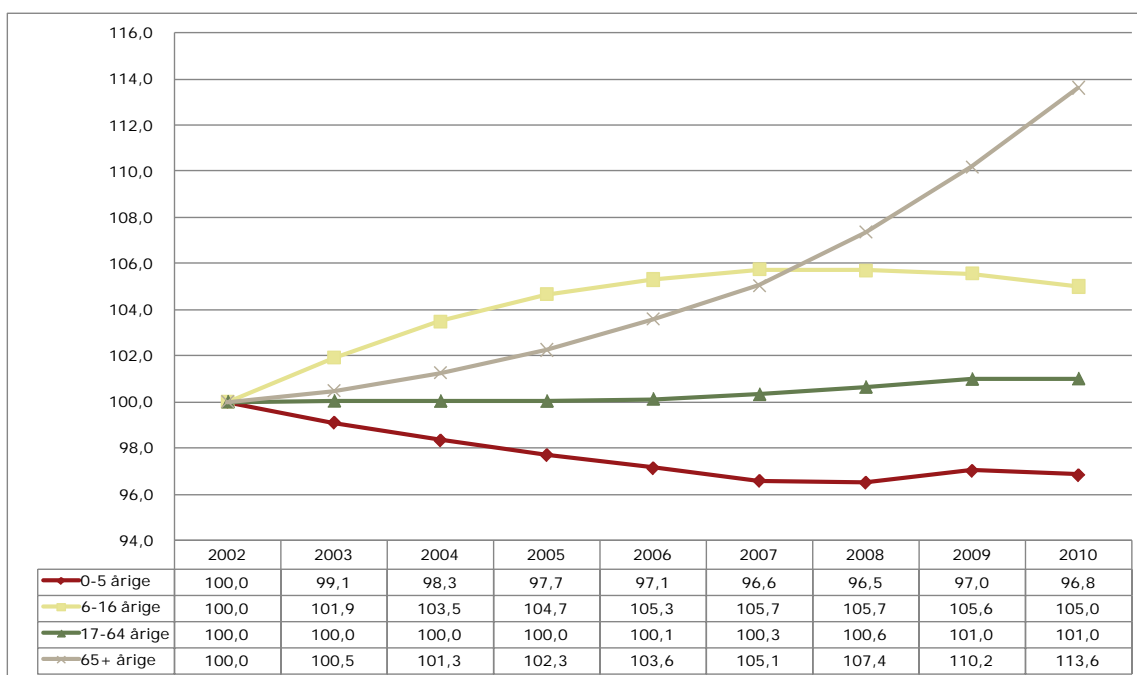
Analysen viser også, at der er store variationer i kommunernes udgiftsbehov, og at der er sammenhæng mellem udgiftsbehovenes niveau og kommunernes økonomiske situation ved udgangen af 2009. Derimod er der ikke sammenhæng mellem udviklingen i udgiftsbehovene og den økonomiske situation.

De to udgiftsområder blev også præsenteret i afsnit 5.2, hvor det fremgik, at nettodriftsudgifterne til dagtilbud pr. 0-5-årig er *steget* med 2,9% i perioden fra 2007 til 2009, mens nettodriftsudgifterne på ældreområdet pr. 65+-årig er *faldet* med 4,8% i den samme periode. Bemærk, at i dette kapitel, modsat i afsnit 5.2, er det specialiserede socialområde som udgangspunkt ikke trukket ud af hhv. dagtilbudsområdet samt ældre- og handicapområdet, hvilket medfører, at udgifter der i andre sammenhænge omfattes af det specialiserede socialområde her indgår i hhv. dagtilbudsområdet samt ældre/handicapområdet.

I perioden siden 2002 har der været ændringer i befolkningssammensætningen i kommunerne. Dette fremgår af figur 6.1, at antallet af børn og unge i alderen 6-16 år er steget med ca. 5% i forhold til niveauet i år 2002 (fra 716.883 personer til 752.733), og antallet af ældre borgere 65+ steget med tæt ved 14% (fra 794.584 personer til 902.859). Mens væksten blandt børn og unge i alderen 6-16 synes at stagnere omkring 2007 og med en svagt faldende tendens derefter, er væksten blandt ældre borgere 65+ fortsat markant stigende.

Modsat forholder det sig for børn i alderen 0-5 år, hvor antallet er faldet med ca. 3% i forhold til niveauet i år 2002 (fra 404.383 personer til 391.613). Over hele perioden har antallet af 17-64-årige været omtrent konstant, med en svagt stigende tendens i de seneste år. Alt i alt peger figur 6.1 altså på, at der i perioden 2002-2010 har været ikke ubetydelige demografiske forskydninger i kommunen, således at ældre personer udgør en stadigt stigende andel, mens andelen af små børn i alderen 0-5 år har været faldende. Dette er centralt i forhold til resultaterne præsenteret i dette kapitel, der som beskrevet har særligt fokus på udgiftsbehovsfaktorer på dagtilbuds- og ældreområdet.

Figur 6.1 Befolkningsudvikling 2002-2010 på aldersgrupper (indeks, 2002=100)



N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit.

I kapitlet præsenteres først befolknings- og udgiftsudviklingen på hhv. dagtilbudsområdet samt på ældre- og handicapområdet i perioden 2002-2010 og dernæst præsenteres estimation af empiriske modeller for udgiftsbehovsfaktorer på dagtilbudsområdet og dernæst ældreområdet i 2008. Efterfølgende anvendes de estimerede modeller til, med udgangspunkt i befolkningsudviklingen, at beregne udgiftsbehovet på de to områder i perioden 2002 til 2010. Det beregnede udgiftsbehov sammenholdes efterfølgende med de faktiske nettodriftsudgifter i den samme periode.

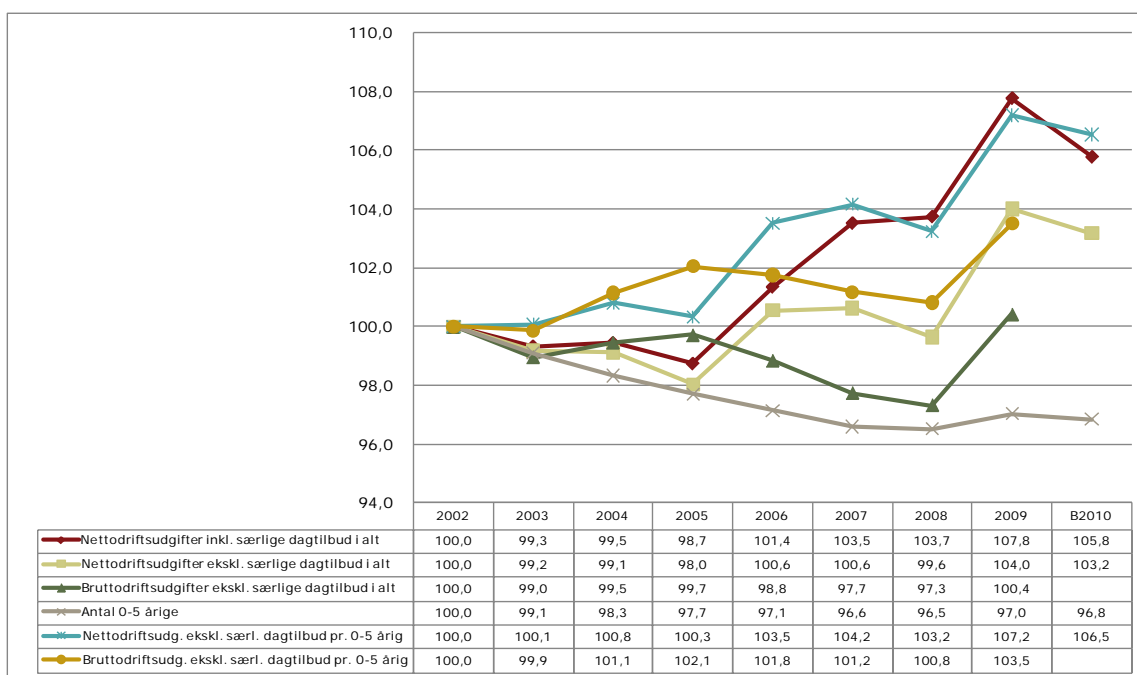
6.1 Befolknings- og udgiftsudviklingen i kommunerne fra 2002 til 2010

Som det fremgik af figur 6.1 har der i perioden 2002-2010 været en demografisk forskydning i kommunerne, således at gruppen af ældre (65+) fylder relativt mere i befolkningen i kommunerne og børn (0-5 år) relativt mindre. Samtidig fremgik det af tabel 5.5, at kommunernes udgifter var steget på dagtilbudsområdet fra 2007 til 2009 med 2,9% pr. 0-5-årig og faldet på ældreområdet med 4,8% pr. 65+-årig i samme periode.

6.1.1 Befolknings- og udgiftsudviklingen på dagtilbudsområdet

At børn i alderen 0-5 år udgør en relativ mindre andel af befolkningerne i kommunerne vil i mange tilfælde medføre et tilsvarende fald i driftsudgifterne på dagtilbudsområdet. Hvorledes udgiftsudviklingen har været siden 2002 er beskrevet i figur 6.2.

Figur 6.2 Befolknings- og udgiftsudvikling på dagtilbudsområdet 2002-2010



N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftalændringer. Nettdriftsudgifter er opgjort både inkl. og ekskl. særlige dagtilbud/særlige klubber (funktion 5.17 før 2007 og funktion 5.25.17 fra 2007). Bruttodriftsudgifter er opgjort ekskl. betalinger fra andre offentlige myndigheder (art 7.6, 7.7 og 7.8) for at undgå, at udgifter tælles med både hos driftsmyndighed og betalingsmyndighed. Fx når en kommune betaler for en institutionsplads i en anden kommune. Bruttodriftsberegning kan ikke foretages på budgetter.

Som det fremgår af figur 6.2, er de samlede nettdriftsudgifter på dagtilbudsområdet steget i perioden fra 2002 til 2010 samtidig med at antallet af børn i alderen 0-5 år i kommunerne som følge af den demografiske forskydning er blevet relativ mindre. Bemærk, at nettdriftsudgifterne for 2010 er baseret på de kommunale budgettal og ikke er afsluttede regnskabsoplysninger. Som det fremgik af tabel 5.3, var der inden for nettdriftsudgifterne på dagtilbudsområdet i de faktiske regnskabstal i 2009 en afvigelse på 2,7% i forhold til de budgetterede nettdriftsudgifter. Dagtilbudsområdet er således et område med en relativ lille afvigelse mellem de budgetterede og de faktiske nettdriftsudgifter, når man sammenligner med de øvrige udgiftsområder.

Hvis man starter med at fokusere på udviklingen i de samlede nettdriftsudgifter på dagtilbudsområdet, udviste de en svagt faldende tendens frem til 2005 og fulgte i den periode nogenlunde den demografiske forskydning. Dog falder børnetallet mere end udgifterne og giver dermed anledning til svagt stigende udgifter pr. barn i dagtilbudsalderen fra 2002 til 2005. Efter 2005 har de samlede nettdriftsudgifter på dagtilbudsområdet haft en stærk stigende tendens, således at de medregnede særlige dagtilbud i 2009 er ca. 8% højere set i forhold til niveauet i 2002. De budgetterede nettdriftsudgifter på området for 2010 peger på et fald, således at udgifterne i 2009 kun er ca. 6% højere set i forhold til niveauet i 2002. Hvis der i 2010 er en budgetafvigelse svarende til budgetafvigelsen i 2009, svarer det omtrent til, at det faktiske driftsudgiftsniveau fastholdes i 2010. En af forklaringerne på denne stigning

fra 2005 og frem er, at kommunerne hen over perioden har fået helt nye opgaver eller har overtaget en række opgaver i forbindelse med strukturreformen. Som eksempel på nye opgaver kan nævnes obligatorisk pasningsgaranti i 2005, pædagogiske læreplaner i 2005, reduktion af den maksimale forældrebetalingssandel til 25% for 0-2-årige i 2006, reduktion af den maksimale forældrebetalingssandel til 25% for 3-5-årige i 2007, børnemiljøvurderinger i 2007 og obligatorisk madordning i 2009. Som eksempel på opgaver, som kommunerne har overtaget i forbindelse med kommunalreformen, kan nævnes det fulde finansieringsansvar for særlige dagtilbud og særlige klubber samt sprogstimulering for tosprogede børn og specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen. Ses der bort fra udgifter til særlige dagtilbud og klubber, sker der fra 2006 til 2008 et fald i de samlede nettodriftsudgifter til dagtilbud, parallelt med fortsat faldende børnetal. Fra 2008 til 2009 stiger udgifterne, så de samlede nettodriftsudgifter ekskl. særlige dagtilbud i 2009 ligger 4% over niveauet i 2002.

Men det er ikke kun de samlede nettodriftsudgifter, der er steget fra 2005 og frem. Faktisk er nettodriftsudgifterne pr. barn i alderen 0-5 år steget endnu mere og er eksklusive særlige dagtilbud i 2009 ca. 7% højere end i 2002. En del af forklaringen på øgede udgifter pr. 0-5-årig skal frem til 2007 søges i, at en større andel af de 0-5-årige indskrives i kommunale dagtilbud. Dækningsgraden stiger således fra 75,8% i 2002 til 81,1% i 2007¹⁷. Herefter har dækningsgraden ligget stabilt frem til 2009. Det ligger uden for projektets rammer at undersøge, om udgifterne stiger mere eller mindre, end det der kan tilskrives meropgaver til kommunerne i perioden.

Nettodriftsudgifterne påvirkes af ændret forældrebetalingssandel, og udviklingen er desuden opgjort for bruttodriftsudgifterne (ekskl. betalinger fra stat, amter, regioner og andre kommuner). De samlede bruttodriftsudgifter har været faldende fra 2002 til 2008 samtidig med faldende børnetal. Da børnetallet falder mere end udgifterne ligger bruttodriftsudgiften pr. 0-5-årig – efter faldende tendens fra 2005-2008 – knap 1% over niveauet i 2002. Fra 2008 til 2009 stiger både de samlede bruttoudgifter og bruttodriftsudgiften pr. barn, så udgiften pr. barn i 2009 ligger 3,5% over niveauet ved periodens start. Udgiftsstigningen fra 2008 til 2009 hænger især sammen med stigning i udgifterne til integrerede daginstitutioner, bl.a. som følge af fortsat omlægning fra børnehaver/vuggestuer til integrerede ordninger.

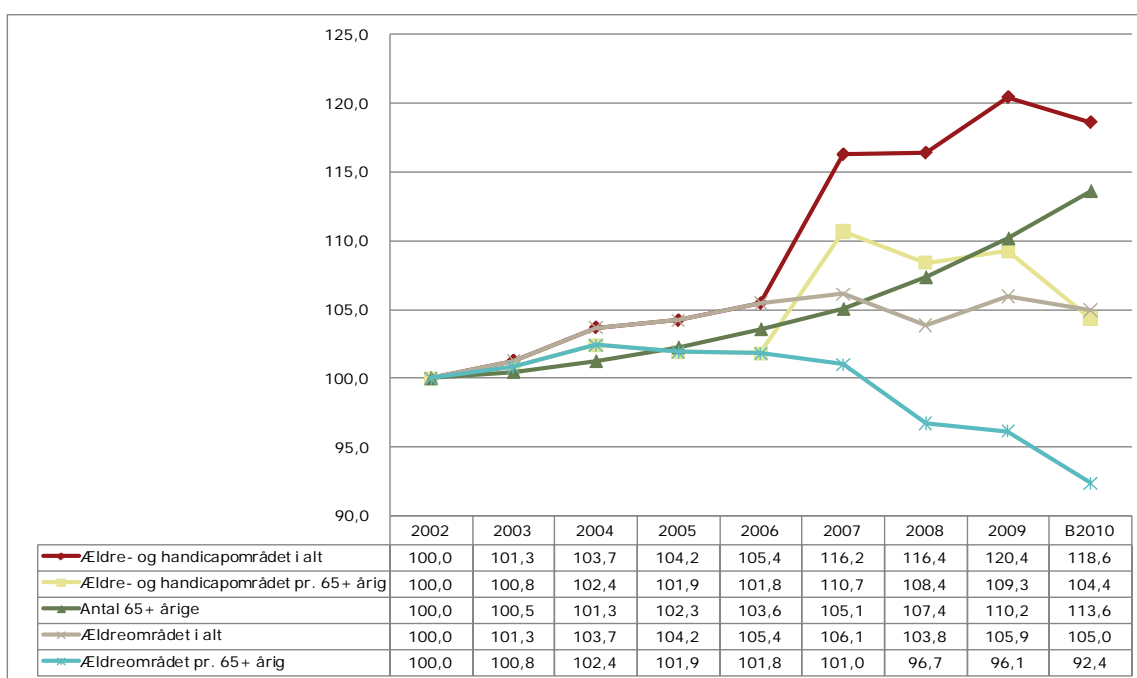
Umiddelbart vil man forvente, at udgifterne pr. barn følger udviklingen i de samlede udgifter, med mindre at eksempelvis stordriftsfordele medfører, at omkostninger pr. barn udviser faldende tendens. Når udgifterne pr. barn i alderen 0-5 år stiger mere end stigningen i de samlede udgifter, vil det i mange tilfælde være et spørgsmål om manglende tilpasning til faldende børnetal. For en kommune er det ikke alle faktorer, der kan tilpasses det aktuelle behov, idet der vil være en række faktorer, der har en ikke-variabel karakter, og som primært kun kan tilpasses på langt sigt, fx antallet af daginstitutioner, antallet af pædagoger mv.

¹⁷ Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik, Pas11.

6.1.2 Befolknings- og udgiftsudviklingen på ældreområdet

Som beskrevet forholder det sig modsat på ældreområdet, hvor personer med alderen 65+ udgør en stadig stigende andel af befolkningen i kommunerne, jf. figur 6.1. I nedenstående figur 6.3 beskrives udgiftsudviklingen på ældre- og handicapområdet i perioden fra 2002 til 2010. Bemærk som ovenfor, at nettodriftsudgifterne for 2010 er baseret på de kommunale budgettal og ikke er afsluttede regnskabsoplysninger.

Figur 6.3 Befolknings- og udgiftsudvikling på ældre- og handicapområdet 2002-2010 (nettodriftsudgifter, 2010-priser)



N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer. I modsætning til den tidligere analyse af ældreområdet (fx figur 5.10) omfatter udgifterne også udgifter til handicappede, jf. det tekniske appendiks. For 2007-2010 er udgifterne dog også opgjort ekskl. udgifter til handicappede afgrænset ved en række grupperinger på funktionerne 5.32.32, 5.32.33 og 5.32.35 (jf. teknisk appendiks tabel 8.14), hvor en væsentlig del af udgifterne retter sig mod borgere under pensionsalderen. Nogle af de fratrukne udgifter vil være udgifter til ældre, fx en andel til høreapparater. Omvendt omfatter ældreudgifterne også kommunale udgifter til pleje og omsorg af handicappede i plejeboliger og private hjem, som det ikke er muligt at udskille i den autoriserede kontoplan. Dette gælder særligt i perioden 2002-2006, men også delvist fra 2007.

Af figur 6.3 fremgår det, at de samlede nettodriftsudgifter på ældre- og handicapområdet er steget i perioden fra 2002 til 2010, men også at de er steget mere end stigningen i befolkningsandelen som følge af den demografiske forskydning. Helt konkret er de samlede nettodriftsudgifter på ældre- og handicapområdet steget med 20% i perioden fra 2002 til 2009, hvor antallet af ældre kun er steget med 10,2% i den samme periode. Ligesom det var tilfældet på dagpasningsområdet, har kommunerne overtaget en del opgaver i forbindelse med strukturreformen, hvilket bl.a. forklarer den voldsomme stigning i nettodriftsudgifterne fra 2006 til 2007. Som eksempel på opgaver som kommunerne har overtaget i forbindelse med

kommunalreformen kan nævnes det fulde ansvar for handicappede, ligesom kommunerne i perioden i flere omgange har fået et særligt øremærket tilskud til ældreområdet. Trækker man efter 2007 de udgifter ud, der ifølge budget- og regnskabssystemet kan henføres til handicappede/det specialiserede område, ses det i figur 6.3, at de samlede udgifter til ældreområdet er vokset med ca. 6% fra 2002 til 2009. Samtidig er antallet af ældre dog steget med 10%, hvilket indebærer, at udgiften til ældreområdet pr. 65+-årig har været faldende fra 2004 til 2009, og i 2009 ligger udgiften 4% under niveauet i 2000.

Samtidig viser figur 6.3 også, at nettodriftsudgifterne på ældre- og handicapområdet pr. 65+-årig i kommunerne toppede 2007, hvor de var steget med 10,7% i forhold til niveauet i 2002, men sidenhen har vist en svagt faldende tendens, således at de i 2009 kun lå med en stigning på 9,3% i forhold til niveauet i 2002. At udgifterne pr. 65+-årig udviser en faldende tendens, kan skyldes færre opgaver, realisering af stordriftsfordele i ældreplejen eller at kommunerne ikke har tilpasset deres serviceniveau til det (måske) stigende servicebehov som følge af det stigende antal ældre i kommunerne. Samtidig kan udgifterne til handicappede udvikle sig uafhængigt af ældrebefolkningen. Både rationaliseringer og en mindre end 1:1 udgiftstilpasning til en voksende brugergruppe vil føre til lavere nettodriftsudgifter pr. 65+-årig på ældre- og handicapområdet. En yderligere forklaring kan dog også være, at der inden for gruppen af 65+-årige er sket en demografisk forskydning, således at de yngre grupper udgør en stigende andel af 65+ populationen, jf. afsnit 5.4. En sådan intern demografisk forskydning inden for gruppen af 65+-årige medfører, at servicebehovet ikke stiger så voldsomt, idet det på gennemsnittet er de ældre aldersgrupper i 65+ populationen, der koster mest på de kommunale budgetter. Plejebehovet er gennemsnitligt større for en 80+-årig (Hansen & Hjort 1998) end for en 65-70-årig. Når udgiften opgøres pr. 65+-årig, viser figur 6.3, at der fra 2007 i takt med stigende ældrebefolkning har været en faldende udgift pr. 65+-årig. Både hvis ældre- og handicapområdet betragtes under ét og – med stærkere tendens – hvis ældreudgifterne betragtes isoleret.

6.2 Udgiftsbehovsfaktorer på dagtilbudsområdet

Udgangspunktet for undersøgelsen af udgiftsbehovsfaktorer på dagtilbudsområdet er den enkelte kommunes nettodriftsudgifter inkl. særlige dagtilbud og klubber pr. 0-5-årig i regnskab 2008 som den afhængige variabel. Til at forklare dette, inddrages en række oplysninger (forklarende faktorer) for den enkelte kommune. Sådanne udgiftsmodeller kan opstilles på forskellig vis og afhængig af analytisk formål, udgiftsafgrænsninger og modelspecifikationer vil kunne fås forskellige resultater. Her er appliceret en model anvendt i Houlberg (2010b), og følgende forklarende faktorer inddrages:

- Andel ikke-vestlige indvandrere/efterkommere blandt 0-5-årige i kommunen (2009)
- Erhvervsfrekvensen blandt kvinder i kommunen (2008)
- Ressourcegrundlaget pr. indbygger fra kommunernes regnskab (2007)

- Andel børn af enlige forsørgere i procent af hjemmeboende børn i alderen 0-6 år (2008)
- Økommune (inkl. Langeland)
- Lille kommune, dvs. en kommunestørrelse på 10.000-30.000 indbyggere

Da modellens fokus er de socioøkonomiske rammebetingelsers betydning for udgiftsniveauet, inddrages alene forklarende faktorer, der på kort sigt er upåvirkelige af kommunerne. Politiske beslutningsvariabler som fx institutionsstruktur, organisering af dagtilbudsområdet og personalesammensætning inddrages ikke som forklaringsfaktorer, selv om disse også kan tænkes at påvirke udgiftsniveauet¹⁸. Modellen estimeres som en almindelig lineær model (OLS) med en observation for hver kommune, dvs. datamaterialet har 98 observationer. For en mere teknisk gennemgang af datamaterialet og grundlaget for den estimerede model henvises til det tekniske appendiks. Estimationsresultaterne præsenteres i tabel 6.1.

Tabel 6.1 Regressionsanalyse af nettodriftsudgifter på dagtilbudsområdet pr. 0-5-årig, regnskab 2008

	Regressions- koefficient	t-værdi	Standardi- seret re- gressions- koefficient
Konstant ¹⁾	-71126,7 ***	-3,29	
Udgiftsbehovsfaktorer			
Andel ikke-vestlige indvandrere/efterkommere blandt 0-5-årige	454,1 **	2,53	0,28
Kvindens erhvervsfrekvens	1337,2 ***	5,67	0,49
Andel børn af enlige forsørgere	1175,7 ***	3,81	0,42
Økommune	9111,0 **	2,54	0,23
Lille kommune	2564,1 *	1,59	0,12
Øvrige faktorer			
Ressourcegrundlag pr. indbygger	0,1 *	1,18	0,14

N = 98 kommuner. Signifikans: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01. R² (adj.) = 0,52.

1) Konstantleddet har en vanskelig fortolkelig stor negativ værdi. Konstantleddet kunne gøres mere intuitivt fortolkeligt gennem centrering af de forklarende variabler, uden at dette ville påvirke parameterestimerne for forklarende variabler. Centrering er dog undladt, da analysens fokus ikke er konstantleddet, men parameterestimer og signifikans for de forklarende variabler.

Som det fremgår af tabel 6.1, er alle de inddragne forklarende faktorer, som de er defineret, med til at øge udgiftsbehovet. Som et supplement til de estimerede koefficienter og tilhørende t-værdier (som angiver signifikansniveauet) er i sidste kolonne præsenteret de standardiserede koefficienter, som beskriver den pågældende variabels vægt eller indflydelse på modellen (jo mere forskellig fra 0, jo mere vægt). På den baggrund peger estimationsresultater-

¹⁸ For at teste en eventuel betydning af partipolitiske præferenceforskelle (Blais 1996; Boyne 1996:216) har været inddraget i en kontrolvariabel, der måler andelen af arbejderpartimandater i kommunalbestyrelsen. Denne viste sig ikke at have signifikant betydning for forskelle i kommunernes udgifter på området.

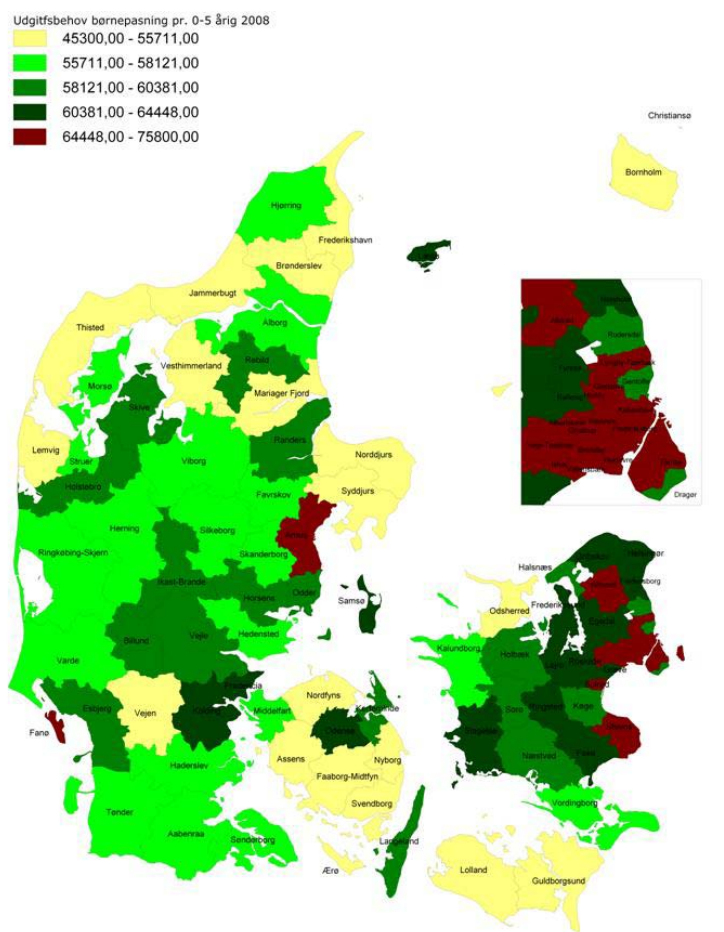
ne på, at især kvinders erhvervsfrekvens og andelen af børn af enlige forsørgere har størst og signifikant betydning for nettodriftsudgifterne på dagtilbudsområdet i kommunerne. Men også andelen af indvandrere og efterkommere blandt de 0-5-årige i kommunen, og hvorvidt kommunen er en økommune, har en signifikant betydning. Sidstnævnte ses som indikator for smådriftsulemper, mens andel børn af enlige forsørgere og børn af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande tolkes som udtryk for, at disse børnegrupper i højere grad trækker på særlige indsatser på dagtilbudsområdet fx i form af sprogstimulering og tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen. Variablen kan også tolkes bredere som paraplyvariabel for, at der i områder med mange indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er andre grupper med en over gennemsnitlig andel udsatte og resourcesvage (Houlberg 2010b). Også kommuner med 10.000-30.000 indbyggere har smådriftsulemper, omend i mindre omfang end økommuner. Endelig har ressourcegrundlaget pr. indbygger en positiv effekt på udgiftsniveauet, således at ressourceforbruget på dagtilbudsområdet er højere, jo mere velstående kommunen er. Dette tolkes dog ikke som en udgiftsbehovsfaktor, men som udtryk for at mere velstående kommuner har mulighed for at bruge flere ressourcer end mindre velstående.

6.2.1 Kommuneforskelle på dagtilbudsområdet

På baggrund af den estimerede model for kommunernes nettodriftsudgifter på dagtilbudsområdet og de i tabel 6.1 anførte koefficienter for udgiftsbehovsfaktorer, er det muligt for hver enkelt kommune at beregne udgiftsbehovet i 2008. Resultatet af en sådan beregning er præsenteret i figur 6.4.

Som det fremgår af figur 6.4 varierer det beregnede udgiftsbehov på dagtilbudsområdet ganske meget fra kommune til kommune. Det er især kommuner i hovedstadsområdet samt Århus, der har et meget højt udgiftsbehov, mens udgiftsbehovet synes markant lavere i Nordjylland, det meste af Fyn og på Lolland Falster.

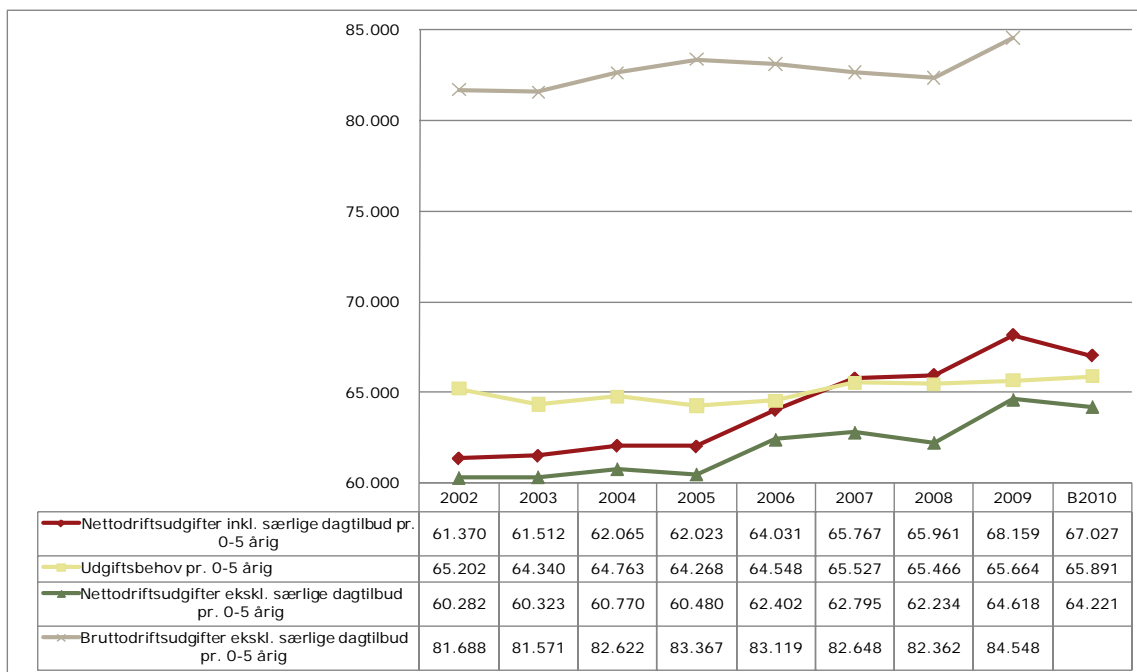
Figur 6.4 Udgiftsbehov på dagtilbudsområdet pr. 0-5-årig (2008 pris- og opgaveniveau)



6.2.2 Nettodriftsudgifter og udgiftsbehov på dagtilbudsområdet

På baggrund af den estimerede model for udgiftsbehovet på dagtilbudsområdet i 2008 (præsenteret i tabel 6.1), er det muligt at beregne udgiftsbehovet pr. 0-5-årig for hver enkelt kommune for hele perioden 2002 til 2010. Det skal dog bemærkes, at idet modellen for udgiftsbehovet på dagtilbudsområdet er estimeret på baggrund af nettodriftsudgifter i 2008, hvor der som beskrevet var sket en markant stigning i nettodriftsudgifterne bl.a. som følge af strukturreformen (jf. afsnit 6.1.1) i forhold til perioden før strukturreformen, medfører det, at beregningerne af udgiftsbehovet for perioden før strukturreformen afviger markant fra de faktiske nettodriftsudgifter. I praksis betyder det, at beregningerne for perioden før strukturreformen viser, hvad udgiftsbehovet ville have været, såfremt kommunerne havde haft samme opgaveportefølje som efter strukturreformen. Resultatet af beregningerne er præsenteret i figur 6.5.

Figur 6.5 Nettodriftsudgifter og udgiftsbehov på dagtilbudsområdet 2002-2010



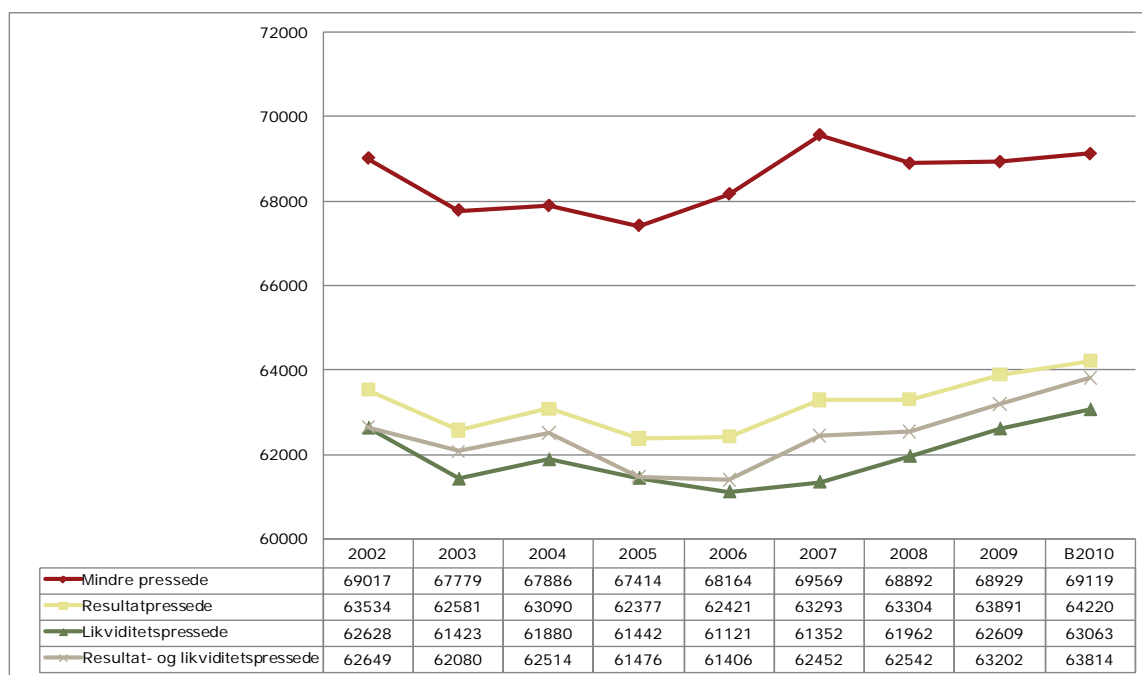
N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftalændringer. 2010-priser. Udviklingen i udgiftsbehov baseret på 2008-opgaveniveau. Da udgiftsbehovsanalysen er baseret på udgifterne i 2008, er der i denne pr. definition sammenfald mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov i 2008. Når dette ikke afspejles i figuren, skyldes det, at figuren er baseret på vægtede gennemsnit. Nettodriftsudgifter er opgjort både inkl. og ekskl. særlige dagtilbud/særlige klubber (funktion 5.17 før 2007 og funktion 5.25.17 fra 2007). Bruttodriftsudgifter er opgjort ekskl. betalinger fra andre offentlige myndigheder (art 7.6, 7.7 og 7.8) for at undgå, at udgifter tælles med både hos driftsmyndighed og betalingsmyndighed. Fx når en kommune betaler for en institutionsplads i en anden kommune. Bruttodriftsberegning kan ikke foretages på budgetter.

Som det fremgår af figur 6.5 udviser det beregnede udgiftsbehov en initialt faldende tendens frem til og med 2005 og fra 2006 en stigende tendens. Denne stigende tendens fra 2006 findes også i de faktiske nettodriftsudgifter fra 2006 og frem, dog med et fald i 2010 der, som tidligere beskrevet, er baseret på kommunale budgettal og ikke afsluttede regnskabstal. Da nettodriftsudgifter påvirkes af ændrede forældrebetalingssandele i perioden (jf. afsnit 6.1.1), viser figur 6.5 endvidere udviklingen i bruttodriftsudgifter, altså inklusive forældrebetaling og eventuelle andre indtægter. Bruttodriftsudgifterne pr. 0-5-årig stiger initialt efterfulgt af en faldende tendens fra 2005 til 2008, og en stigning i 2009 til et niveau, hvor udgiften pr. 0-5-årig ligger 3,5% over niveauet i 2002. I samme periode er de estimerede udgiftsbehov pr. 0-5-årig steget med 0,7%. Dagtilbudsområdet er med andre ord i perioden tilført midler udover udviklingen i udgiftsbehovene. Dette skal ses i lyset af nye opgaver og faldende børnetal (jf. afsnit 6.1.1). Når udviklingen i bruttodriftsudgifter sammenholdes med udviklingen i udgiftsbehovene, bør det endvidere holdes for øje, at udgiftsbehovsberegningen er baseret på 2008-opgaveniveau og nettodriftsudgifter inklusive særlige dagtilbud/klubber.

Denne udvikling i udgiftsbehovet synes ikke umiddelbart at have nogen sammenhæng med kommunernes økonomiske situation ved udgangen af 2009. Derimod er der en vis for-

skel mellem kommunernes økonomiske situation ved udgangen af 2009, og det generelle niveau for det beregnede udgiftsbehov på dagtilbudsområdet i perioden 2002 til 2009. Dette præsenteres i figur 6.6. Bemærk, at de tal der danner baggrund for figur 6.6 ikke umiddelbart kan sammenlignes med de tal, der danner baggrund for figur 6.5, idet sidstnævnte tal er vægtede (jf. afsnit 2.3 for forskel mellem vægtede og uvægtede tal).

Figur 6.6 Udgiftsbehovsudvikling på dagtilbudsområdet i perioden 2002-2010 fordelt på kommunernes økonomiske situation ved udgangen af 2009



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer. 2010-priser. Udviklingen i udgiftsbehov baseret på 2008-opgaveniveau.

Som det fremgår af figur 6.6 synes de i 2010 økonomisk mindre pressede kommuner at have det største beregnede udgiftsbehov, mens de øvrige kommuner har et omtrent identisk niveau for det beregnede udgiftsbehov.

6.3 Udgiftsbehovsfaktorer på ældre- og handicapområdet

Udgangspunktet for undersøgelsen af udgiftsbehovsfaktorer på ældre- og handicapområdet er den enkelte kommunes nettodriftsudgifter pr. 65+-årig som den afhængige variabel. Til at forklare dette inddrages som ovenfor en række forklarende faktorer for den enkelte kommune. Sådanne udgiftsmodeller kan som nævnt opstilles på forskellig vis og afhængig af analytisk formål, udgiftsafgrænsninger og modelspecifikationer vil kunne fås forskellige resultater. Som i analysen på dagtilbudsområdet er appliceret en model anvendt i Houlberg (2010b). De forklarende faktorer der inddrages er:

- Andel enlige over 65 år (2009)
- Andel borgere 65+ (2009)

- Ressourcegrundlag pr. indbygger (regnskab 2007)
- Plejehjemshyppighed (2009)
- Gennemsnitlig rejsetid til 2000 indbyggere (2009)

Tidligere undersøgelser har vist, at politiske beslutningsvariabler som fx boligsammensætning og andel hjemmehjælpsmodtagere og bevilligede timer pr. hjemmehjælpsmodtager har betydning for kommunernes udgifter på ældreområdet (fx Hansen & Hjorth 1998:40). I indeværende undersøgelse er fokus imidlertid de socioøkonomiske rammebetingelsers betydning for udgiftsniveauet, og der inddrages alene forklarende faktorer, som på kort sigt er upåvirkelige af kommunerne¹⁹. Modellen estimeres som en almindelig lineær model (OLS) med en observation for hver kommune, dvs. datamaterialet har 98 observationer. Estimationsresultaterne præsenteres i tabel 6.2.

Tabel 6.2 Regressionsanalyse af nettodrifudsudgifter på ældre- og handicapområdet pr. 65+-årig, regnskab 2008

	Regressions- koefficient	t-værdi	Standardi- seret re- gressions- koefficient
Konstant	11466,7 **	2,14	
Udgiftsbehovsfaktorer			
Andel enlige over 65 år	251,5 *	1,36	0,21
Aldersbetinget plejehjemshyppighed	4220,5 ***	2,95	0,43
Gennemsnitlig rejsetid til 2000 indbyggere	397,9 *	1,32	0,12
Øvrige faktorer			
Andel borgere 65+	-1237,5 ***	-5,94	-0,58
Ressourcegrundlag pr. indbygger	0,1 ***	3,91	0,39

N = 98 kommuner. Signifikans: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01. R² (adj.) = 0,54.

Den aldersbetingede plejehjemshyppighed er et udtryk for aldersfordelingen blandt de 65+-årige og antager større værdi, jo flere ældre der er i de ældste – og plejemæssigt dyreste – aldersgrupper. I beregningen benyttes landsgennemsnitlige vægte og scoren for den aldersbetingede plejehjemshyppighed er upåvirket af den enkelte kommunes udgifter og politik på området. Som det ses af tabel 6.2, har ressourcegrundlaget pr. indbygger, andel enlige ældre, aldersbetinget plejehjemshyppighed og rejsetidskriteriet som forventet en forøgende effekt på den enkelte kommunes nettodrifudsudgifter pr. 65+-årig. Jo rigere en kommune er, jo flere enlige ældre der er, jo ældre ældrebefolkningen er og jo mere spredt befolkningen bor, des mere bruges der pr. 65+-årig på ældre- og handicapområdet. Ressourcegrundlaget indgår ikke som udgiftsbehovsfaktor, men tolkes som udtryk for at mere velstående kommuner har bedre mulighed for at finansiere et højt udgiftsniveau. Udgiftsbehovene stiger jo ældre æl-

¹⁹ For at teste en eventuel betydning af partipolitiske præferenceforskelle (Blais 1996; Boyne 1996:216) har der været inddraget en kontrolvariabel, der måler andelen af arbejderpartimandater i kommunalbestyrelsen. Denne viste sig ikke at have signifikant betydning for forskelle i kommunernes udgifter på området.

drebefolkningen er, og jo større andelen af enlige ældre er. Sidstnævnte hænger sammen med, at par i højere grad har mulighed for at støtte og hjælpe hinanden og dermed mindre behov for kommunal ældrepleje, samt at det alt andet lige er billigere pr. ældre at yde ældrepleje til et par end til to enlige. Når udgiftsbehovene er større i kommuner med spredt bosætning, ses dette som udtryk for, at omkostninger til transport og vejtid øges, når befolkningen bor mere spredt.

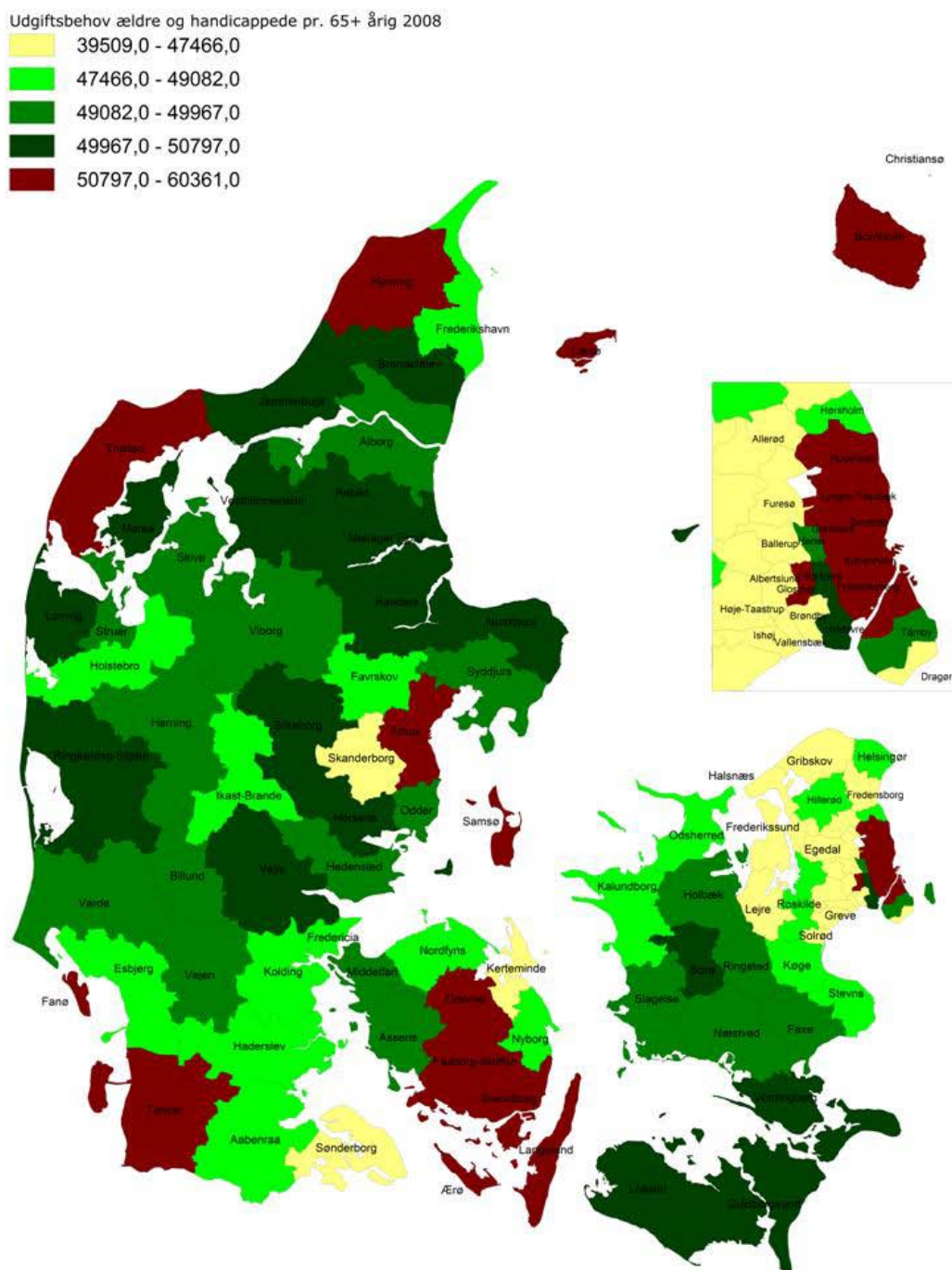
Herudover har andelen af borgere i kommunen, som er ældre end 65 år, signifikant effekt, og effekten er både negativ og markant. Det betyder at jo større andel ældre, der er i kommunen, jo mindre er nettodriftsudgifterne pr. ældre borger. Der kan være flere forklaringer på dette fænomen, fx at der i budgettet tildeles en andel af budgettet til ældreområdet delvist uafhængigt af, hvor mange ældre der er i kommunen, eller at det er nemmere at finansiere det samlede ældrebudget, hvis ældrebefolkningen udgør en mindre del af kommunernes samlede udgifter. Dette kan der dog ikke konkluderes noget omkring på baggrund af den foreliggende undersøgelse, men ældrebefolkningens andel kan ikke tolkes som en udgiftsbehovsfaktor, idet dette ville indebære, at udgiftsbehovet pr. ældre skulle være afhængig af, hvor stor andel ældre udgør af befolkningen.

6.3.1 Kommuneforskelle på ældreområdet

På baggrund af den estimerede model for kommunernes nettodriftsudgifter på ældre- og handicapområdet er det muligt for hver enkelt kommune at beregne udgiftsbehovet på dette område i 2008. Resultatet af en sådan beregning er præsenteret i figur 6.7.

Som det fremgår af figur 6.7, varierer det beregnede udgiftsbehov på ældre- og handicapområdet ligesom på dagtilbudsområdet ganske meget fra kommune til kommune. Der er dog også her mange kommuner i hovedstadsområdet samt Århus, der har et meget højt udgiftsbehov. Når det handler om ældre- og handicapområdet, er det dog hovedsagelig hovedstadskommuner nord for København der har et stort udgiftsbehov, mens det ikke gælder for hovedstadskommuner syd for København, som det var tilfældet for udgiftsbehovet på dagtilbudsområdet. Ligeledes mange Nord-, Midt- og Vestjyske kommuner samt Sydfynske og Syd-sjællandske kommuner har et stort udgiftsbehov på ældre- og handicapområdet.

Figur 6.7 Udgiftsbehov på ældre- og handicapområdet pr. 65+-årig (2008 pris- og op-gaveniveau)

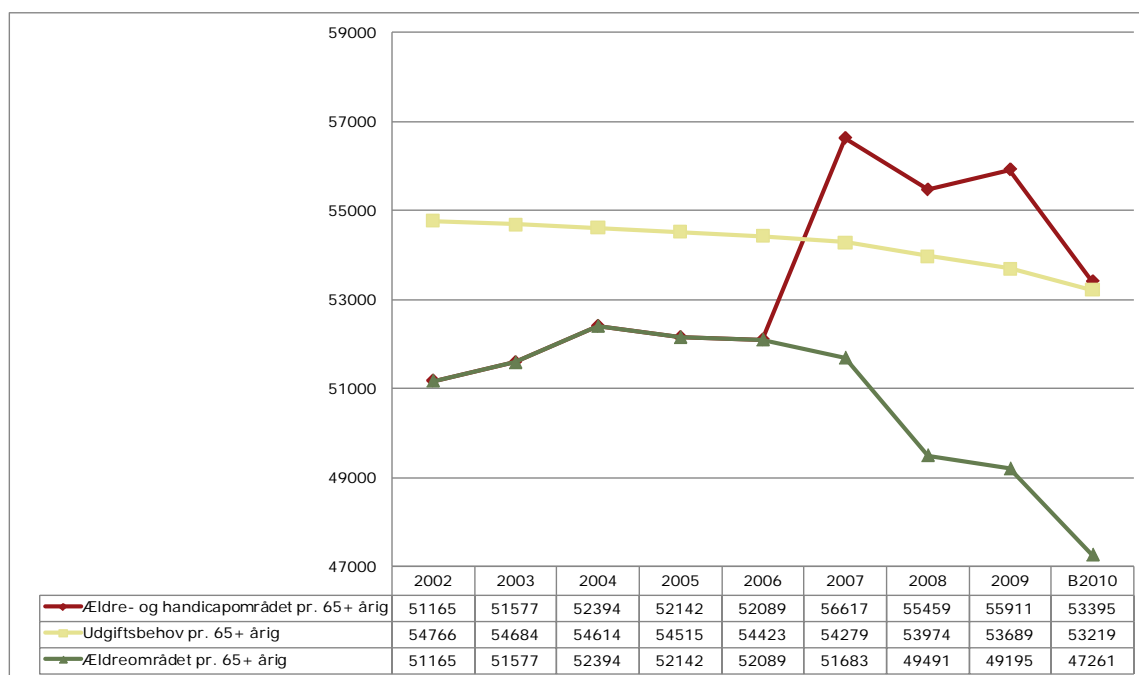


6.3.2 Nettodriftsudgifter og udgiftsbehov på ældreområdet

På baggrund af den estimerede model for udgiftsbehovet på ældre- og handicapområdet i 2008 (præsenteret i tabel 6.2) er det muligt at beregne udgiftsbehovet pr. 65+-årig i kommunerne for hele perioden 2002 til 2010. Det skal dog, som ovenfor (jf. afsnit 6.2.2), bemærkes, at idet modellen for udgiftsbehovet på ældre- og handicapområdet er estimeret på baggrund

af opgaveniveau og nettodrifudsudgifter i 2008, hvor der som beskrevet er sket en markant stigning i nettodrifudsudgifterne som følge af strukturreformen (jf. afsnit 6.1.2) i forhold til perioden før strukturreformen, medfører det, at beregningerne af udgiftsbehovet for perioden før strukturreformen afviger ganske markant fra de faktiske nettodrifudsudgifter. Resultatet af beregningerne er præsenteret i figur 6.8.

Figur 6.8 **Nettodrifudsudgifter og udgiftsbehov på ældre- og handicapområdet 2002-2010 (2010-priser)**



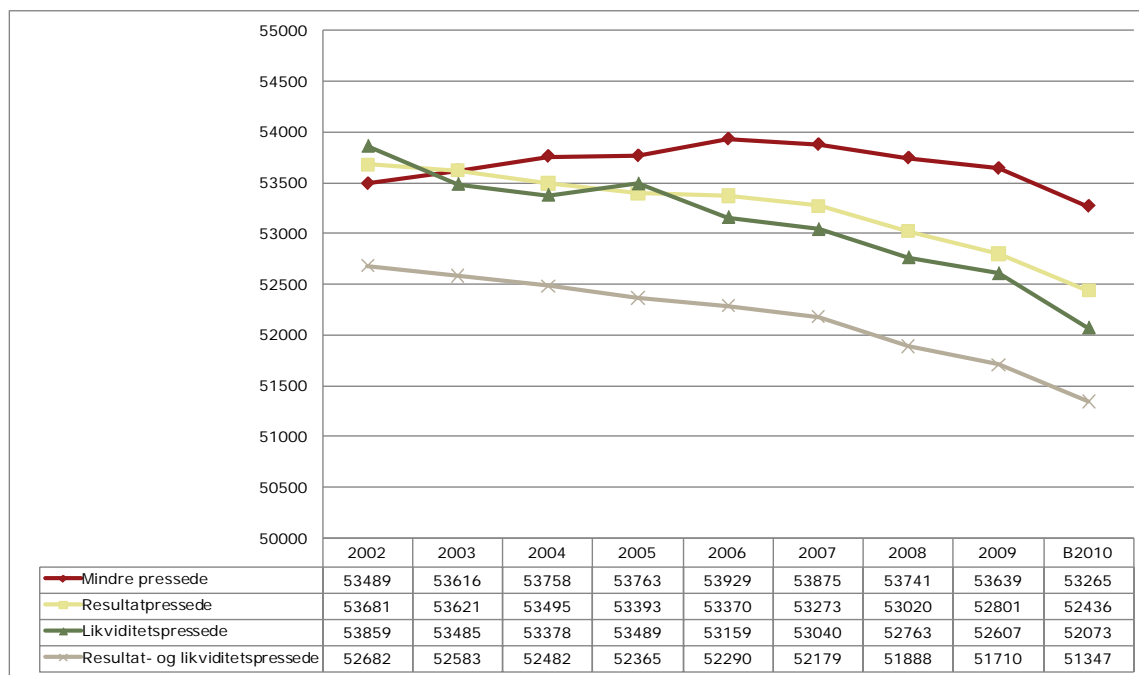
N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer. 2010-priser. Udviklingen i udgiftsbehov baseret på 2008 opgaveniveau. Da udgiftsbehovsanalysen er baseret på udgifterne i 2008 (inkl. udgifter til handicappede), er der i denne pr. definition sammenfald mellem kommunernes udgifter og udgiftsbehov i 2008. Når dette ikke afspejles i figuren, skyldes det, at figuren er baseret på vægtede gennemsnit. For 2007-2010 er udgifterne også opgjort ekskl. udgifter til handicappede, afgrænset ved en række grupperinger på funktionerne 5.32.32, 5.32.33 og 5.32.35 (jf. teknisk appendiks tabel 8.14). Udgifter i perioden 2002-2006 indeholder også kommunale udgifter til handicappede på plejehjem, som det ikke er muligt at udskille i den autoriserede kontoplan.

Som det fremgår af figur 6.8 udviser det beregnede udgiftsbehov en faldende tendens pr. 65+-årig igennem hele perioden fra 2002 til 2010. Dette hænger blandt andet sammen med, at der som tidligere nævnt bliver flere ældre og som følge af dette også relativt flere ældre i de yngste og mindst plejekrævende ældregrupper. Tendensen til faldende udgiftsbehov genfindes også i de faktiske nettodrifudsudgifter fra 2007 og frem, og især i 2010, der som tidligere beskrevet er baseret på kommunale budgettal og ikke afsluttede regnskabstal. Ændringer i udgifterne hænger som tidligere nævnt også sammen med opgaveændringer, ikke mindst i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Den store stigning i udgifterne fra 2006 til 2007 skal således ses i lyset af, at kommunerne med kommunalreformen overtog det fulde ansvar for det specialiserede socialområde, inklusive tilbud til handicappede, som her indgår som en

del af ældre- og handicapområdet. Trækker man efter 2007 de udgifter ud, der ifølge budget- og regnskabssystemet kan henføres til handicappede/det specialiserede område, ses et faldende udgiftsforløb fra 2006 til 2007. Efter en stigning fra starten af perioden følger udviklingen i ældreudgifterne pr. 65+-årig fra 2004-2007 udviklingen i de estimerede udgiftsbehov. Efter 2007 udviser udgifterne større fald end det estimerede udgiftsbehov, hvis der alene fokuseres på ældre delen af udgifterne. Ved sammenligningen skal man dog være opmærksom på, at estimationen af udgiftsbehov er baseret på 2008-opgaveniveau, inklusive udgifter til handicappede. Indregnes handicapudgifterne, følger udgiftsudviklingen fra 2007 til 2009 udviklingen i udgiftsbehovene. Fra 2009 til 2010 budgetteres der med et fald i ældre- og handicapudgifterne, men i lyset af budgetoverskridelser på området i 2007-2009 (jf. tabel 5.3) er det uvist, om og i hvilken udstrækning faldet realiseres. En mere præcis vurdering af sammenhængen mellem udviklingen i udgiftsbehov og udviklingen i udgifter vil kræve korrektion for opgaveændringer og mere dybtgående analyser. I forlængelse af de faldende udgiftsbehov *pr. ældre* mindes om, at ældrebefolkningen stiger, og de *samlede* udgiftsbehov på ældre- og handicapområdet som følge heraf ikke nødvendigvis er faldende.

Udgiftsbehovet pr. ældre udviser det mindste fald i de kommuner, der relativt er mindst pressede på resultat og likviditet, men ellers synes *udviklingen* i udgiftsbehovet ikke umiddelbart at have nogen sammenhæng med kommunernes økonomiske situation ved udgangen af 2009. Derimod er der en vis forskel mellem kommunernes økonomiske situation ved udgangen af 2009 og det generelle *niveau* for det beregnede udgiftsbehov i perioden 2002 til 2009. Dette præsenteres i figur 6.9.

Figur 6.9 Udgiftsbehovsudvikling på ældre- og handicapområdet i perioden 2002-2010 fordelt på kommunernes økonomiske situation ved udgangen af 2009



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer. 2010-priser. Udviklingen i udgiftsbehov baseret på 2008-opgaveniveau.

Som det fremgår af figur 6.9, synes de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, at have det mindste beregnede udgiftsbehov, mens kommuner, der hverken er resultat- eller likviditetspressede, har det største beregnede udgiftsbehov. Bemærk, at de tal, der danner baggrund for figur 6.9, ikke umiddelbart kan sammenlignes med de tal, der danner baggrund for figur 6.8, idet sidstnævnte tal er vægtede, mens det ikke er tilfældet med førstnævnte, jf. tilsvarende forskel i afsnit 6.2.2.

Sammenfattende peger kapitlet på, at der har været en demografisk forskydning i kommunerne i perioden fra 2002 til 2009, således at der er blevet relativt flere ældre (65+) og relativt færre små børn (0-5 år). Den demografiske forskydning er dog endnu ikke fuldt ud absorberet i de kommunale regnskaber. Således udviser brutto- og nettodriftsudgifterne på dagtilbudsområdet en stigning, både totalt set og pr. barn i målgruppen. Ligeledes udviser nettodriftsudgifterne på ældre- og handicapområdet en stigning totalt set, men faktisk et fald pr. 65+-årig. Det sidste gælder ikke mindst, hvis man alen ser på ældredelen af udgifterne. Når disse tal sammenholdes med den generelle demografiske forskydning (flere ældre og færre små børn) samt den demografiske forskydning inden for gruppen af ældre (relativt flere "yngre" i forhold til "gamle" ældre), peger beskrivelserne i kapitlet på, at en større opgaveportefølje som følge af strukturreformen samt en forsinket tilpasning af serviceniveau til servicebehov og manglende (eller reduceret) udnyttelse af stordriftsfordele kan forklare en del af udviklingen i nettodriftsudgifterne. Estimation af modeller for kommunernes udgiftsbehov i 2008 peger endvidere på relativt store forskelle på kommunernes udgiftsbehov, både på dagtilbudsområdet og på ældre- og handicapområdet. Når de estimerede modeller anvendes til at beregne udgiftsbehovet i hele perioden fra 2002 til 2009, synes der ikke at være en sammenhæng mellem *udviklingen* i udgiftsbehovet og kommunernes økonomiske situation ved udgangen af 2009. Derimod synes der at være en sammenhæng mellem *niveauet* i udgiftsbehovet og kommunernes økonomiske situation.

7 Konklusion og perspektivering

Større udfordringer for økonomistyringen i omskiftelige og turbulente perioder

Budgetlægning og økonomistyring stiller som udgangspunkt færre krav til aktørerne i kommuner med gunstige grundvilkår og i perioder med stabile omgivelser. Stabile omgivelser har ikke kendetegnet de danske kommuner i de sidste fem år, og kravene til budgetlægning og økonomistyring har været store.

Kommunaløkonomisk kan det første årti i det nye årtusinde groft inddeles i tre perioder:

- Økonomisk vækstperiode 2000-2004
- Kommunalreformsperioden 2005-2007
- Økonomisk kriseperiode 2008-2009

Perioden med nationaløkonomisk vækst afsluttes først i 2007, men overskygges i 2005-2007 af forberedelse og gennemførelse af en af danmarkshistoriens største reformer af den offentlige sektor. Kommunalreformen med tilhørende kommunesammenlægninger, opgave- og finansieringsreform, udligningsreform mv. har haft en dominerende rolle på den nationale og kommunalpolitisk scene igennem sidste halvdel af 00'erne. Ikke mindst i implementeringsåret 2007, hvor kommunerne skulle budgettere på et nyt og mere usikkert grundlag, på nye finansielle vilkår, varetage nye opgaver, harmonisere serviceniveauer og implementere ny it, organisation, ledelse, styringsprincipper mv. Dette har blandt meget andet stillet nye og større krav til den kommunale budgetlægning og økonomistyring.

Den internationale økonomiske krise slog igennem i Danmark fra 2008 og påvirker kommunernes vilkår på en lang række områder, fx i form af faldende indtægter fra grundsalg og skatter samt stigende udgifter til overførsler og aktivering af ledige. Kommunerne kompenseres under ét over bloktilskuddet for en del af de ændrede betingelser. Dels kompenseres størstedelen af de stigende overførselsudgifter gennem budgetgarantien, dels indgår ændringer i skattegrundlaget i det balancetilskud, som der årligt forhandles om i økonomiaftalerne mellem regeringen og KL. Da kommunerne ikke kompenseres for alle udgiftsændringer, og da kompensationen fordeles via bloktilskudsnøglen, påvirkes kommunerne uundgåeligt forskelligt af den økonomiske krise. Nogle vil opleve at blive overkompenserede, andre underkompenserede. Dette gælder også i forhold til opgaven med aktivering af forsikrede ledige, som kommunerne overtog fra de statslige jobcentre pr. 1. august 2009, og som har fuld økonomisk virkning i kommunerne i 2010.

Metodisk skal understreges, at kommunalreformen i 2007 udgør et fundamentalt data-brud, som det ikke er muligt at overkomme. Det er ikke muligt at belyse de absolutte virkninger af kommunalreformen på de enkelte kommuners økonomi. Analysen er baseret på en standardiseret fælles niveauekorrektion for alle kommuner, der alene muliggør en vurdering af udviklingen i den enkelte kommune relativt i forhold til andre kommuner. Dette gælder ikke mindst udviklingen i udgiftsbehovene, hvor det i analysen er antaget, at udgiftsbehovene for kommunerne under et er uændrede fra 2006 til 2007. Hertil kommer, at der ikke i analy-

sen er kontrolleret for meropgaver i undersøgelsesperioden, idet fokus har været kommunernes økonomiske balance og udviklingen i udgifternes relative fordeling på udgiftsområder. Meropgaver påvirker kommunerne forskelligt, og analysen muliggør ikke en vurdering af, i hvilken udstrækning den samlede udgiftsvækst og væksten på fx dagtilbuds- og ældreområdet skal tilskrives udgifter til eksisterende eller nye opgaver.

Undersøgelsens hovedresultater

Den økonomiske krise påvirker den samlede offentlige økonomi, og efter mange års vækst står kommunerne i 2011 over for et statsligt krav om nulvækst i de kommunale serviceudgifter. Dette er ikke mindst en udfordring, da serviceudgifterne i det seneste regnskabsår, 2009, blev mere end 4 mia. større end budgetteret. Samtidig står kommunerne over for stigende udgiftsbehov som følge af demografiske forskydninger og har som en del af den kommunale virkelighed efter kommunalreformen oplevet stigende og svært styrbare udgifter på det specialiserede socialområde. Budgetoverskridelser, beskedne driftsresultater og træk på likviditeten i 2009 betyder, at kommuner i almindelighed og resultat- og likviditetspressede kommuner i særdeleshed står over for udgifts- og økonomistyringsudfordringer i 2010.

På spørgsmålet om, forklaringer på forskelle i kommunernes økonomiske balance ved indgangen til 2010, er den overordnede konklusion, at

- sammenlagte kommuner har – som før kommunalreformen – mindre likviditet end fortsættende kommuner, men ellers er de udgifts- og økonomistyringsmæssige forskelle, der eksisterede mellem sammenlagte og fortsættende kommuner i de første år efter kommunalreformen, udvisket i 2009,
- vanskelige økonomiske grundvilkår fører ikke nødvendigvis til ringere økonomisk balance,
- forværring af økonomiske grundvilkår fører til ringere økonomisk balance,
- udgiftsudvikling og udgiftsstyring betyder mere for den økonomiske balance end de økonomiske grundvilkår.

I den kommunaløkonomiske litteratur er det velkendt, at kommunernes udgiftspolitik ofte er tæt knyttet til socioøkonomiske udgiftsbehov og økonomiske grundvilkår (Boyne 1996:208-215; Mouritzen 1991:78; Houlberg 2010b; Kim & Lotz 2007; Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg 2004). Rammebetingelsernes betydning for balancen mellem *udgifter og indtægter*, som den kommer til udtryk i driftsresultatet, er ikke undersøgt i samme udstrækning, og resultaterne er mindre entydige. En tidligere undersøgelse viser, at driftsresultatet og driftsresultatgraden i det første år efter kommunalreformen var knyttet til forskelle i socioøkonomiske grundvilkår (KREVI 2009a). I indeværende analyse er konklusionen, at i 2009 spiller *niveaue*t for ressourcepres ikke længere en rolle. Dette kan indikere, at kommuner med vanskelige grundvilkår har tilpasset sig disse, at betydningsfulde forskelle i grundvilkår ikke indfanges af de valgte indikatorer for indtægter fra skatter/tilskud og udgiftsbehov i udligningsordningen, eller at *ændringer* i grundvilkår får større vægt i reformperioder med store ændringer i opgaver og grundvilkår. Sidstnævnte forklaring implicerer, at

ressourceknaphed som ændringsmål under omskiftelige omgivelser har større betydning end ressourceknaphed som niveaumål.

Ændringer i økonomiske grundvilkår har indirekte effekt på kommunernes økonomiske balance gennem påvirkning af udgiftsudviklingen. Undersøgelsen viser dog også, at kommunernes udgiftspolitiske adfærd har større betydning for forskellen i kommunernes økonomiske balance end de grundvilkår, de er stillet overfor. Der er rum for aktiv styring af den kommunale økonomi, uanset grundvilkårene og ændringer heri. Udgifts- og økonomistyring spiller en aktiv og central rolle. Undersøgelsen falder her i tråd med tidligere undersøgelser påpegnende af, at *styring* har betydning for den kommunale sektors formåen (Boyne 2004).

De områder, hvor udgiftsvæksten og budgetoverskridelserne har været størst, er ikke umiddelbart de områder, der i den kommunaløkonomiske litteratur tænkes at have størst kommunaløkonomiske fokus. Antagelsen har traditionelt været, at den budgetmæssige styrbarhed (tractability) er mindst på udgiftsområder med en høj politiseringsgrad, koncentrerede goder og stærke, organiserede og let mobiliserbare bruger- og personalegrupper (Mouritzen 1991:292; Serritzlew 2005). Den teoretiske forventning vil være, at udgifterne på dagtilbuds- og folkeskoleområdet er vanskeligst styrbare (KREVI 2009a:26), mens de er mere styrbare på fx vejvæsen, kultur og administration. Efter kommunalreformen er det ikke på disse områder, at udgiftsvæksten og budgetoverskridelserne er størst, men på det specialiserede socialområde. Teoretisk kan dette hænge sammen med, at den statslige styringsintensitet også har betydning for den budgetmæssige styrbarhed (Mouritzen 1991:292) og empirisk fx at taksterne på området stiger mere end pris- og lønudviklingen (Finansministeriet 2010b). Udgiftsvæksten og styringsudfordringerne på det specialiserede socialområde er velkendt og områdets styrbarhed har stor fokus i økonomiaftaler for både 2010 og 2011. Indeværende undersøgelse viser, at det specialiserede socialområde også på kommuneniveau har betydning for den økonomiske balance. Jo større udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde har været i en kommune, des vanskeligere har det i 2009 været at realisere det budgetterede driftsresultatet og des lavere er driftsresultatet blevet. Udgiftsvækst på normalområdet har samme effekt, men med den halve styrke af specialområdet.

Udgiftspolitisk viser undersøgelsen, at der efter kommunalreformen er sket en forskydning i retning af, at overførsler og udgifter til specialområdet får større vægt i kommunernes udgiftspolitiske profil, mens omvendt de traditionelle kommunale velfærdsopgaver på ældreområdet, folkeskoleområdet og dagtilbudsområdet fylder relativt mindre. Analysen af udgiftsbehovsudviklingen på dagtilbuds- og ældre/handicapområdet peger på, at der i takt med faldende børnetal er sket en forøgelse af udgiftsbehovene pr. 0-5-årig på dagtilbudsområdet, mens der i takt med et stigende antal ældre har været et fald i udgiftsbehovene pr. 65+-årig på ældre/handicapområdet. I forlængelse af dette udviser udgifterne på dagtilbudsområdet en stigende tendens pr. 0-5-årig, mens udgifterne på ældre/handicapområdet udviser en faldende tendens pr. 65+-årig. Samspillet mellem meropgaver, demografisk udvikling og kommunal prioritering betyder, at udgifterne pr. 0-5-årig på dagtilbudsområdet er steget mere end det estimerede udgiftsbehov, mens det omvendte gør sig gældende på ældre- og handicapområdet, når der fokuseres isoleret på ældreudgifterne.

Undersøgelsen viser overordnet, at kommunerne ved indgangen til 2010 har store økonomiske balanceproblemer, og at tre ud af fire kommuner har behov for indtægtsforøgelse eller udgiftsreduktion i forhold til 2009 for at genskabe balance på driften og/eller genopbygge de likvide aktiver. De meldinger, der gennem 2010 er kommet fra massemedier, staten, kommuner og kommunale organisationer peger ikke på, at de styringsmæssige udfordringer er blevet mindre siden starten af året. Tværtimod.

Perspektivering

Kommunalt selvstyre, hvor kommunerne har autonomi til og ansvar for at tilpasse skat og service til de lokale præferencer. Inden for rammerne af loven og den statslige styring er det kommunalpolitikernes ret og pligt at fastlægge kommunens finansierings- og udgiftspolitik, og prioritering mellem udgiftsområder. Det skorter ikke på forslag fra politikere, presse, fagprofessionelle og evaluatore til områder, hvor kommunerne ikke gør det godt nok, og der er behov for flere midler og/eller en forstærket og fokuseret indsats, fx en øget indsats for tidlig opsporing af socialt udsatte, sundhedsfremme og modvirkning af begyndende fedmeepidemi, iværksætter, incestofre, integration, forstærket indsats i områder med bysociale problemer, ledelses- og kompetenceudvikling, flere undervisningstimer i folkeskolen, tidligere og mere differentieret indsats for bogligt svage elever etc. Omvendt er der sjældent bud på, på hvilke områder og hvilke indsatser, der kan reduceres eller eventuelt helt nedlægges. Spørger man borgerne, skal der bruges flere penge på alle centrale velfærdsområder: børnepasning, folkeskole, ældre og sundhed. Der er behov for bedre fysiske rammer og bedre normeringer i daginstitutionerne, der er behov for flere undervisningstimer og mere tidssvarende undervisningsmidler i folkeskolen, der er behov for hjemmehjælp til flere og for mere tid til hver hjemmehjælpsmodtager etc. Samtidig er der en række svage og udsatte grupper med behov for særlige indsatser, fx handicappede, hjemløse, psykisk syge og børn fra voldelige eller alkoholiserede hjem.

Behovene tager sig ud som værende umættelige, kommunerne forstås og forstår sig selv som servicevirksomheder (Houlberg 2003) og borgerne som bærere af universelle velfærdsmæssigheder (Habermas 1994). Et demokratisk samfund må kontinuerligt drøfte og forholde sig til, hvor mange ressourcer der skal bruges i den offentlige sektor, til hvad, til hvem og hvornår. Med begrænsede ressourcer vil der konstant være behov for prioritering mellem, hvilke områder og hvilke grupper der skal have hvad og hvornår. Dette er den uomgængelige kerne i offentlig budgetlægning og politik.

Med kommunernes overtagelse af det fulde ansvar for det specialiserede socialområde fra 2007 og den efterfølgende udgiftsudvikling er prioriteringen i højere grad end tidligere et dilemma mellem normal- og specialområdet. Herunder fx en politisk stillingtagen til, om det er optimal udnyttelse af ressourcerne til folkeskolen, at 30% af udgifterne går til specialundervisning (Finansministeriet, Undervisningsministeriet & KL 2010) – eller der kan opnås en bedre ressourceudnyttelse ved at øge eller mindske specialundervisningsandelen.

Som ansvarlige for hovedparten af den offentlige service er det kommunerne, der står med hovedansvaret for den udgiftspolitiske prioritering og implementering i den danske vel-

færdsstat, uanset om udgiftsbehov, forventninger og krav er stigende eller faldende, og uanset om der er økonomiske opgangs- eller nedgangstider.

Kommunerne har ved indgangen til 2010 store økonomiske balanceproblemer og har behov for at få skabt bedre balance mellem driftsindtægter og driftsudgifter. På papiret er den nemme løsning på indtægtssiden at hæve skatten. I praksis er løsningen ikke så åbenbar. For det første påpeges af flere kommuner, at det er tvivlsomt, om en skattestigning på længere sigt vil medvirke til at skabe et større økonomisk råderum, idet historiske erfaringer viser, at skattestigninger let risikerer at blive "spist op" af nye udgifter i løbet af et par år (KL 2008:18). For det andet har der siden 2001 været skattestop. Skattestoppet indebærer i princippet, at nogle kommuner kan hæve skatten, hvis blot andre kommuner sætter skatten ned. I realiteten har imidlertid ganske få kommuner efter 2001 valgt at sætte skatten ned, omend der i økonomiaftalerne for 2010 og 2011 er åbnet for, at et mindre antal kommuner kan hæve indkomstskatten inden for en ramme på henholdsvis 500 og 300 mio. kr. (Regeringen & KL 2010), er skattehåndtaget i de enkelte kommuner i praksis stort set låst af skattestoppet (Houlberg & Jeppesen 2006). Kommunernes autonomi til at fastlægge det lokale skatte-/serviceforhold skal udfoldes på udgiftssiden, og en forbedring af driftsbalancen fordrer en reduktion af udgifterne.

Kommunerne er efter flere års vækst i 2010 presset til at reducere udgifterne, og der er naturligt i kommunerne stærkt fokus på effektiviseringsstrategier og mulighederne for gennem rationaliseringer af organisation, arbejdsgange og indkøb. Hvis ikke der gennem effektiviseringer, dvs. opnåelse af det samme med færre ressourcer, kan skabes balance mellem udgifter og indtægter, vil udgiftsreduktioner nødvendigvis indebære serviceforringelser. Dette vil borgerne opleve som reduceret serviceomfang og/eller reduceret servicekvalitet. I praksis eksisterer ikke en hårfin afgrænsning mellem økonomiske effektiviseringsforslag, forslag om reduceret serviceniveau, budgettilpasningsforslag og forslag om rammebesparelser (KREVI 2010). Kommunerne vurderer, at der er effektiviseret for 2,4 mia. efter kommunalreformen og i 2010 budgetteres med effektiviseringer for 1 mia. kr. (KL 2010a). Disse perciperede effektiviseringer har ikke været tilstrækkelige til at skabe balance i kommunernes økonomi i 2009. Indeværende analyse viser, at det i kraft af økonomiske balanceproblemer er vitalt, at effektiviseringer realiseres, og effektiviseringsdagsordenen fastholdes. Kun herigennem vil borgerne have udsigt til at kunne få leveret samme service ved et reduceret udgiftsniveau. Da udgifterne stiger på nogle områder vil nulvækst i sig selv kræve besparelser på andre områder. Undersøgelsen påpeger tillige, at balance i økonomien vil kræve, at udgifterne reduceres i forhold til regnskab 2009 for at skabe balance på driften. Omprioritering og effektivisering er dermed centrale nøgleord i budgetlægningen for 2011. I den udstrækning økonomien ikke kan balanceres herigennem, vil servicereduktioner og besparelser få tilsvarende øget vægt.

Undersøgelsen har haft økonomiske balanceproblemer som fokus. Det kan være på sin plads at eksplicere, at hverken omfanget, kvaliteten af kommunernes service eller resultaterne af indsatsen er omfattet af undersøgelsen. Ud fra et økonomistyringsperspektiv er dæmpning af udgiftsvækst og udgiftsreduktioner et positivt element, der bidrager til at skabe bedre økonomisk balance. Er det ikke muligt at effektivisere og få det samme ud af færre ressourcer, vil udgiftstilpasninger naturligvis også have servicemæssige implikationer for borgerne.

Nogle borgergrupper og ydelsesmodtagere vil opleve reduceret eller kvalitativt anderledes service. De servicemæssige implikationer af ændret udgiftspolitik og de påtrængende udgiftsreduktioner er ikke omfattet af undersøgelsen, endsi­ge de kort- og langsigtede resultater for borgerne og den offentlige økonomi. Hverken på normal- eller specialområdet. Men ud fra et økonomisk synspunkt er situationen i 2009 uholdbar.

8 Teknisk appendiks

I dette tekniske appendiks dokumenteres, hvordan de i rapporten anvendte variabler er defineret og operationaliseret.

8.1 Kommunalreform, meropgaver og pris- og lønudvikling

Kommunalreformen pr. 1.1.2007 og de tilknyttede reformer af opgaver, finansiering, udligning mv. betyder, at der er et grundlæggende databrud fra 2006 til 2007.

Kommunalreform og meropgaver

Der er i analyser af udgifts- og indtægtsudviklingen i delanalyse 1 foretaget niveauekorrektion for opgave- og finansieringsreform i 2007 med fælles korrektionsfaktor for alle kommuner. De benyttede korrektionsfaktorer for henholdsvis opgaver, skatter og tilskud fremgår af tabel 8.1. Det har ikke været muligt fra statsligt hold at få en samlet opgørelse over betydningen af opgave- og finansieringsreformen fra regnskab 2006 til 2007. Ved korrektionen er der derfor benyttet de kompensationer, der blev aftalt mellem KL og regeringen forud for kommunalreformen, og som indgik i bloktilskudsaktstykket for 2006 som grundlag for beregningen af udligning og generelle tilskud for kommunerne 2007 (Finansministeriet 2006:75). Ud over kompensationen i bloktilskudsaktstykket indgår desuden en kompensation på 424 mio. kr. fra den tillægsaftale, der efterfølgende blev indgået mellem parterne som følge af, at udgifterne på det specialiserede socialområde var større end forudsat i økonomaftalen.

Tabel 8.1 Korrektionsfaktor for opgave- og finansieringsreform 2007

	I alt bloktilskudsaktstykket 2006 (07 pl)	Tillægsaftale (07 pl)	I alt med tillægsaftale	I alt kr. pr. indb. (07 pl)	I alt kr. pr. indb. (10 pl)
Opgaver	29.662,3	424	30.086,3	5.523	6141
Skatter og tilskud	29.662,3	424	30.086,3	5.523	6141

Det er ikke muligt præcist at opgøre den samlede virkning af opgave- og finansieringsreformen på enkeltkommuner. Hverken på udgifts- eller indtægtssiden. Ved korrektionen benyttes derfor samme fælles korrektionsfaktor for alle kommuner. Herved sikres alene en niveauekorrektion, ikke en differentieret korrektion på enkeltkommuner. Alternativt kunne på udgiftssiden fx være anvendt finansieringsudvalgets estimater af udgiftsændringer i de enkelte kommuner som følge af kommunalreformen (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg 2005:160). Men dels er også disse estimater forbundet med betydelig usikkerhed, dels ville en korrektion med kommunespecifikke estimater underminere mulighederne for at sammenligne om kommunalreformen har haft relativt større betydning for økonomien og den økonomiske balance i sammenlagte kommuner i forhold til fortsættende kommuner eller i resultat- og likviditetspressede kommuner i forhold til mindre pressede kommuner.

På indtægtssiden betragtes skatter og tilskud under ét, idet det ikke er muligt at fordele virkningerne af opgave- og finansieringsreformen på budget- og regnskabssystemets opdeling i skatter på den ene side og udligning/generelle tilskud på den anden. Dette hænger sammen med, at reformkomplekset ud over opgave- og finansieringsreform omfatter inddelings-, byrdefordelings- og udligningsreform mv., ligesom København, Frederiksberg og Bornholm ændrer status til alene at have primærkommunale opgaver. Samlet set betyder dette så omfattende og komplekse økonomiske og konteringsmæssige ændringer, at det ikke for den samlede kommunale sektor er muligt at opgøre en korrektion for udviklingen i henholdsvis regnskabsførte skatter og tilskud fra 2006 til 2007. Skatter og tilskud er forbundne kar, og korrektionen foretages derfor for skatter og tilskud under ét.

Grundlægende er der tale om et basalt databrud fra 2006 til 2007, og det skal understreges, at den foretagne korrektion ikke fjerner dette databrud, men alene foretager en niveauekorrektion på baggrund af en *fælles* korrektionsfaktor for alle kommuner.

Ud over niveauekorrektionen for opgave- og finansieringsreform er der i analyserne ikke korrigeret for opgaveændringer.

København og Frederiksberg Kommuner havde før kommunalreformen i 2007 også amtskommunale opgaver. Det samme gælder Bornholms Regionskommune fra 2003 til 2006. Hvor andet ikke er anført, er det for disse kommuner antaget, at 60% af udgifterne, skatterne og tilskuddene i årene før kommunalreformen var primærkommunale. Kun den primærkommunale andel indgår i analyserne.

Kommunesammenlægninger

Analysen er gennemført på de 98 kommuner, der blev skabt med kommunalreformen pr. 1.1.2007. Alle data i årene før kommunalreformen er aggregeret op på de nye kommuner. For delingsberørte kommuner er udgifter, indtægter, indbyggere mv. fordelt på grundlag af befolkningens fordeling på de nye kommuner i forbindelse med kommunalreformen.

Pris- og lønudvikling

Alle data om udgifter og indtægter er omregnet til faste 2010-priser. Ved omregninger er der for overførselsudgifter benyttet de statslige satsreguleringsprocenter, mens der for øvrige udgifter og indtægter er benyttet KL's årlige skøn over pris- og lønudviklingen i den kommunale sektor.

Tabel 8.2 Deflatorer til omregning til faste 2010-priser

År	Satsreguleringsprocent			Pris- og lønudvikling		
	Til året efter	Deflator til året efter	Akkumuleret deflator	Til året efter	Deflator til året efter	Akkumuleret deflator
2000	3,2	1,032	1,319	3,5	1,035	1,385
2001	2,7	1,027	1,278	2,6	1,026	1,338
2002	3,2	1,032	1,245	3,6	1,036	1,304
2003	2,9	1,029	1,206	3,4	1,034	1,259
2004	2,0	1,020	1,172	2,8	1,028	1,217
2005	2,0	1,020	1,149	3,5	1,035	1,184
2006	2,4	1,024	1,127	2,9	1,029	1,144
2007	2,9	1,029	1,100	3,8	1,038	1,112
2008	3,1	1,031	1,069	4,0	1,040	1,071
2009	3,7	1,037	1,037	3,0	1,030	1,030
2010			1,000			1,000

Kilde for pris- og lønskøn: KL's økonomiske sekretariat, budgetvejledninger.

Anm.: For 2008-2009 og 2009-2010 er udviklingen baseret på den skønnede udvikling pr. 1. marts 2010.

8.2 Driftsresultat, indtægter, udgifter og udgiftsbehov

Driftsresultat

Driftsresultatet er defineret som forskellen mellem kommunens løbende indtægter og de skattefinansierede nettodriftsudgifter og nettorenter i kr. pr. indbygger.

$$\text{Driftsresultat} = \begin{array}{l} \text{Samlede indtægter fra skatter, tilskud og udligning} \\ - \text{skattefinansierede nettodriftsudgifter og nettorenter} \end{array}$$

De konkrete variabler er defineret ud fra en række funktioner i budget- og regnskabssystem for kommuner (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2010c), som fremgår af tabel 8.3.

Tabel 8.3 Afgrænsning af samlede skatter

2000-2003	2004-2006	2007-2010
8.90: Kommunal indkomstskat	7.90: Kommunal indkomstskat	7.68.90: Kommunal indkomstskat
8.91: Ejendomsværdiskat	7.91: Ejendomsværdiskat	
8.92: Selskabsskat	7.92: Selskabsskat	7.68.92: Selskabsskat
8.93: Anden skat pålignet visse kommuner	7.93: Anden skat pålignet visse kommuner	7.68.93: Anden skat pålignet visse kommuner
8.94: Grundskyld	7.94: Grundskyld	7.68.94: Grundskyld
8.95: Anden skat på fast ejendom	7.95: Anden skat på fast ejendom	7.68.95: Anden skat på fast ejendom
8.96: Øvrige skatter og afgifter	7.96: Øvrige skatter og afgifter	7.68.96: Øvrige skatter og afgifter

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

Tabel 8.4 Afgrænsning af tilskud og udligning

2000-2003	2004-2006	2007-2010
8.80: Udligning og generelle tilskud	7.80: Udligning og generelle tilskud	7.62.80: Udligning og generelle tilskud
8.81: Udligning og tilskud vedrørende udlændinge	7.81: Udligning og tilskud vedrørende udlændinge	7.62.81: Udligning og tilskud vedrørende udlændinge
8.85: Sektorspecifikke udligningsordninger	7.85: Sektorspecifikke udligningsordninger	7.62.82: Kommunale bidrag til regionerne
8.86: Særlige tilskud	7.86: Særlige tilskud	7.62.85: Sektorspecifikke udligningsordninger
8.87: Udligning af købsmoms	7.87: Udligning af købsmoms	7.62.86: Særlige tilskud
		7.65.87: Refusion af købsmoms

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

De skattefinansierede nettodrifudsudgifter opgøres som de samlede nettodrifudsudgifter fratrukket brugerfinansierede nettodrifudsudgifter og udgifter til ældreboliger. Udgifter til ældreboliger fratrækkes de skattefinansierede nettodrifudsudgifter, da driftsudgifterne til ældreboliger varierer meget fra kommune til kommune alt afhængig af, hvilken finansieringsmodel ældreboligerne er baseret på.

$$\text{Skattefinansierede nettodrifudsudgifter} = \text{Samlede nettodrifudsudgifter} - \text{brugerfinansierede nettodrifudsudgifter og nettodrifudsudgifter til ældreboliger}$$

Tabel 8.5 Afgrænsning af skattefinansierede nettodrifudsudgifter

Nettodrifudsudgifter	Brugerfinansierede nettodrifudsudgifter	Nettodrifudsudgifter ældreboliger
Hovedkonto 0-6, driftsudgifter fratrukket driftsindtægter og statsrefusion	Hovedkonto 1, driftsudgifter fratrukket driftsindtægter og statsrefusion	Fra 2000-2006: 5.30: Ældreboliger Fra 2007-2010: 5.32.30: Ældreboliger

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

For kommuner, der har benyttet sig af "Sælg-og-lej-tilbage" og indberettet oplysninger om dette til ECO Nøgletal, er udgifterne korrigeret for den driftsmæssige betydning af "Sælg-og-lej-tilbage", jf. www.eco.dk/Noter/2010/SOLT10_Korrektion.htm

Nettorenteudgifter defineres som renteudgifter minus renteindtægter, eksklusiv renter af udlæg vedrørende forsyningsvirksomheder, kurstab og kursgevinster.

Tabel 8.6 Afgrænsning af nettorenteudgifter

2000-2006	2007-2010
7.02-7.11: Renter af likvide aktiver	7.22.05-7.22.11: Renter af likvide aktiver
7.14-7.19: Renter af kortfristede tilgodehavender i øvrigt	7.28.14-7.28.19: Renter af kortfristede tilgodehavender i øvrigt
7.20-7.27: Renter af langfristede tilgodehavender	7.32.20-7.32.27: Renter af langfristede tilgodehavender
7.50-7.61: Renter af kortfristet gæld	7.50.50-7.52.61: Renter af kortfristet gæld
7.63-7.76: Renter af langfristet gæld	7.55.63-7.55.76: Renter af langfristet gæld

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32, Dranst 4 Renter.

Anm.: Nettorenteudgifterne inkluderer ikke renter af udlæg til forsyningsvirksomheder, ligesom kurstab og kursgevinster ikke medtages, da disse kan påvirke enkeltkommuners nettorenteudgifter i betydeligt omfang fra år til år. Renter vedrørende ældreboliger indgår i nettorenteudgifterne, selvom udgifter vedr. ældreboliger ikke indgår i driftsresultatet. Dette skyldes, at disse renter ikke kan isoleres i budget- og regnskabssystemet.

Udgiftsbehov

Analyserne af udviklingen i udgiftsbehov er baseret på de kommunespecifikke værdier på kriterierne i landsudligningen i de gældende udligningsordninger i de enkelte år kombineret med de gældende enhedsbeløb for de enkelte kriterier i henholdsvis 2000 og 2010. For den enkelte kommune er udviklingen 2000-2006 således beregnet med udgangspunkt i, at enhedsbeløbene for 2000 var gældende i hele perioden, mens udviklingen 2007-2010 er beregnet med udgangspunkt i enhedsbeløbene for 2000. Ved beregningen er de sociale/socioøkonomiske kriterier omregnet til enhedsbeløb på grundlag af de enkelte kriteriers officielle kriterievægt og de samlede sociale/socioøkonomiske udgiftsbehov i henholdsvis 2000 og 2010.

Udligningsreformen i 2007 betyder, at der er databrud fra 2006 til 2007. Kommunernes ændrede opgaveportefølje, omlægning af udligningsordningselementer, reviderede udgiftsbehovskriterier og kriterievægte betyder, at det ikke er muligt at sammenligne udgiftsbehovsopgørelserne i udligningsordningerne før og efter kommunalreformen. Da der tillige ikke er tilgængelige data før 2007 for de udgiftsbehovskriterier, der er gældende fra 2007 (og omvendt), er det ikke muligt at overkomme databruddet som følge af udligningsreformen. I analyserne af udviklingen i det samlede udgiftsbehov er det antaget, at udgiftsbehovene for landets kommuner under ét er uændrede fra 2006 til 2007. For de enkelte kommuner er udviklingen fra 2006 til 2007 opgjort som forholdet mellem kommunens relative placering i forhold til landsgennemsnittet i 2006 og kommunens relative placering i forhold til landsgennemsnittet i 2007. Ligger en kommunes estimerede udgiftsbehov fx 5% under landsgennemsnittet i 2006-udligningsordningen og på landsgennemsnittet i 2007-udligningsordningen indebærer beregningsmetoden, at kommunens udgiftsbehov antages at stige med 5% fra 2006 til 2007 (med uændret udgiftsbehov for kommunerne under ét). For den enkelte kommune vil udviklingen fra 2006 til 2007 dermed afspejle, hvor store kommunens estimerede udgiftsbehov er efter udligningsreformen i forhold til, hvor store de var i udligningsordningen før kommunalreformen.

Tabel 8.7 Enhedsbeløb i landsudligningen 2000

Udgiftsbehovskriterium	Enhedsbeløb	Vægt
Aldersbetingede udgiftsbehov:		
Indbyggere 0-6 år	38.530,03	
Indbyggere 7-16 år	6.699,38	
Indb. 7-16 år, korrig.	52.835,25	
Indbyggere 17-19 år	7.720,52	
Indbyggere 20-24 år	9.376,48	
Indbyggere 25-34 år	9.974,27	
Indbyggere 35-39 år	9.821,62	
Indbyggere 40-64 år	7.856,65	
Indbyggere 65-74 år	16.374,94	
Indbyggere 75-84 år	36.968,97	
Indbyggere 85+ år	94.538,95	
Boligstøttekriteriet	3.180,70	
Erhvervsbetinget førtidspension	203.906,21	
	Beregnet	
	enhedsbeløb	Officiel vægt
Sociale kriterier:		
Børn af enlige forsørgere	67.976	0,325
Boligkriteriet	14.076	0,250
20-59-årige uden beskæftigelse	16.608	0,250
Udlændinge, tredjelande	16.428	0,100
Bysocialt kriterium	6.432	0,075
Sociale udgiftsbehov i alt (primærkommuner inkl. København og Frederiksberg)	29.337.660	1,000

Kilde: Indenrigsministeriet (1999).

Tabel 8.8 Enhedsbeløb i landsudligningen 2010

Udgiftsbehovskriterium	Enhedsbeløb
Demografisk	
0-6-årige	54.152
7-16-årige	81.074
17-19-årige	27.736
20-24-årige	17.632
25-34-årige	18.932
35-39-årige	18.176
40-64-årige	22.853
65-74-årige	26.391
75-84-årige	55.155
85+ -årige	119.057
Rejsetid	386
	Beregnet enhedsbeløb
Socioøkonomisk	
20-59-årige uden beskæftigelse	41.089
25-49-årige uden erhvervsuddannelse	35.365
Udlejede beboelseslejligheder	5.698
Psykiatriske patienter	30.669
Familier i visse boligtyper	18.280
Børn i familier med lav uddannelse	94.343
Enlige over 65	5.499
Personer med lav indk.	73.268
Handicappede	84.541
Indvandrere og efterkommere	6.305
Tabte leveår	163
Nedgang i befolkningstal	73.191

Kilde: Indenrigs- og socialministeriet (2009).

Befolkningsdata og demografisk udgiftsbehov

Hvis intet andet er anført stammer alle oplysninger om indbyggertal, aldersfordeling mv. fra folkeregisterlysninger i Danmarks Statistikbank. Dette gælder fx også de data, der ligger til grund for beregning af forsørgerindeks, udviklingen i demografiske udgiftsbehov (figur 4.9) og udviklingen i udgiftsbehov på dagtilbudsområdet og ældreområdet.

Analysen, der alene ser på udviklingen i de *demografiske* udgiftsbehov (jf figur 4.9), adskiller sig fra analysens overordnede antagelse om uændrede udgiftsbehov fra 2006 til 2007. For de demografiske udgiftsbehovskriterier har det været muligt at opgøre befolkningsdata før 2007 på de befolkningsintervaller, der er gældende i udligningsordningen efter 2007, og hermed beregne udviklingen i de demografiske udgiftsbehov i perioden 2000-2010, hvis enhedsbeløbene for de enkelte aldersgrupper i 2010 havde været gældende i alle årene. De tilgængelige befolkningsdata er baseret på folkeregistret og dermed antallet af borgere i de enkelte aldersgrupper, der *bor* i de enkelte kommuner. Herved kan der være en lille forskel i forhold til udligningsordningens befolkningstal, der er baseret på betalingskommunefolketal,

dvs. hvilken kommune der har betalingsansvaret for den enkelte borger. Salg af plejehjemspladser på tværs af kommunegrænser kan fx betyde, at der kan være afvigelse mellem, hvor mange ældre der bor i en kommune, og hvor mange ældre kommunen har betalingsansvaret for.

Som et element i de demografiske udgiftsbehov indgår i udligningsordningen efter 2007 et tilgængelighedskriterium, der estimerer, hvor længe det i gennemsnit vil tage borgerne i en kommune at nå 2000 medborgere i eller uden for kommunen. Data for dette rejsetidskriterium er ikke opgjort før 2007, og det er i beregningen af udviklingen i de demografiske udgiftsbehov antaget, at værdien på rejsetidskriteriet for den enkelte kommune har været uændret i perioden 2000-2010.

Ressourcegrundlag og ressourcepres

Ressourcegrundlag er et udtryk for kommunens velstand og opgjort som beskatningsgrundlaget korrigeret for "øvrige indtægter" i form af generelle tilskud, udligning og tilskud vedr. udlændinge, sektorspecifikke udligningsordninger, særlige tilskud, kommunale bidrag til regionerne, selskabsskatter, anden skat på lignet visse indkomster, anden skat på fast ejendom, øvrige skatter og afgifter, refusion af købsmoms og netto rente- og afdragsudgifter. Ved korrektionen er anvendt det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag. Beregningen af ressourcegrundlaget 2009 er baseret på det budgetterede beskatningsgrundlag 2009 samt udligning og generelle tilskud, øvrige skatter samt netto renter og afdrag i regnskab 2009. Enkelte kommuner har på grund af omlægning af lån mv. ekstraordinært store rente- og afdragsudgifter i enkeltår. For at undgå tilfældige udsving i målingen af kommunernes ressourcegrundlag, er der for disse kommuner anvendt et gennemsnit af rente- og afdragsudgifterne i året før og året efter.

Ressourcepres er defineret som forholdet mellem kommunens udgiftsbehov og kommunens ressourcegrundlag. Jo større værdi, jo højere er udgiftsbehovene i forhold til de finansielle muligheder givet ved ressourcegrundlaget. Ved beregningen er anvendt udgiftsbehovsopgørelsen i den kommunale udligningsordning (Indenrigs- og Socialministeriet 2009).

Serviceudgifter og overførsler

De skattefinansierede nettodriftsudgifter (tabel 8.5) opdeles traditionelt i serviceudgifter og overførsler (se fx KL, Kommunalstatistiske meddelelser 2010, tabel G1.3). Det vil sige, den del af udgifterne der går til indkomstoverførsler og arbejdsmarkedsydelse af forskellig art, og den del af udgifterne der retter sig mod levering af serviceydelser (inkl. administration). Analysens operationalisering af overførsler fremgår af tabel 8.9. Øvrige skattefinansierede nettodriftsudgifter betragtes som serviceudgifter.

Tabel 8.9 Afgrænsning af udgifter til overførsler

2000-2006	2007-2010
3.45 Erhvervsgrunduddannelser	3.30.45 Erhvervsgrunduddannelser
	3.38.77 Daghøjskoler
5.60 Introduktionsprogram mv.	5.46.60 Introduktionsprogram mv.
5.61 Introduktionsydelse	5.46.61 Introduktionsydelse
5.65 Repatriering	5.46.65 Repatriering
5.67 Personlige tillæg	5.48.67 Personlige tillæg
5.68 Førtidspension med 50% refusion	5.48.68 Førtidspension med 50% refusion
5.69 Førtidspension med 35% refusion	5.48.69 Førtidspension med 35% refusion tildelt før 1. jan. 2003
	5.48.70 Førtidspension med 35% refusion tildelt fra 1. jan. 2003
5.71 Sygedagpenge	5.57.71 Sygedagpenge
	5.57.72 Sociale formål
5.01 Kontanthjælp	5.57.73 Kontanthjælp
5.04 Kontanthjælp vedr. visse grupper af flygtninge	5.57.74 Kontanthjælp vedr. visse grupper af flygtninge
5.05. Aktiverede kontanthjælpsmodtagere	5.57.75 Aktiverede kontanthjælpsmodtagere
5.92 Boligydelse til pensionister	5.57.76 Boligydelse til pensionister
5.91 Boligsikring	5.57.77 Boligsikring
	5.58.80 Revalidering (ekskl. grp. 004-005)
5.41. Løntilskud mv. til personer i fleksjob og skånejob	5.58.81 Løntilskud mv. til personer i fleksjob og skånejob
	5.68.97 Seniorjob til personer over 55 år
5.98 Beskæftigelsesordninger	5.68.98 Beskæftigelsesordninger

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

8.3 Udgiftspolitik 2007-2010

Nedenstående definition anvendes i afsnit 5.2.

Tabel 8.10 Afgrænsning af udgifter til dagtilbud

2007-2010
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 pæd. tilbud, legesteder mv.
5.25.19 Tilskud til private institutioner, dagpleje, fritidshjem, klubber og puljeordninger
3.22.09 Sprogstimulering for tosprogede børn i førskolealderen
3.22.16 Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

For kommuner, der har benyttet sig af "Sælg-og-lej-tilbage" og indberettet oplysninger om dette til ECO Nøgletal, er udgifterne korrigeret for den driftsmæssige betydning af "Sælg-og-lej-tilbage", jf. www.eco.dk/Noter/2010/SOLT10_Korrektion.htm

For 5.25.14 integrerede daginstitutioner er foretaget en skønsmæssig fordeling af udgifter til 0-5-årige og 6+-årige på grundlag af aldersfordelingen i de integrerede daginstitutioner og vægte for forskelle i pasningstygden for 0-2-årige, 3-5-årige og 6+-årige. Oplysninger om aldersfordelingen blandt indskrevne i integrerede daginstitutioner stammer fra Danmarks Statistikbank, matricerne RES5N, PAS1 og PAS11.

Tabel 8.11 Afgrænsning af udgifter til folkeskolen

2007-2010

- 3.22.01 Folkeskoler
- 3.22.02 Fællesudgifter for kommunens samlede skolevæsen
- 3.22.03 Syge- og hjemmeundervisning
- 3.22.04 Pædagogisk psykologisk rådgivning
- 3.22.06 Befordring af elever i grundskolen
- 3.22.07 Specialundervisning 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
- 3.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge (fra 2009)
- 3.22.05 Skolefritidsordning
- 5.25.14 Integrerede daginstitutioner (skønnede udgifter til 6+-årige)
- 5.25.15 Fritidshjem
- 5.25.16 Klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

For kommuner, der har benyttet sig af "Sælg-og-lej-tilbage" og indberettet oplysninger om dette til ECO Nøgletal, er udgifterne korrigeret for den driftsmæssige betydning af "Sælg-og-lej-tilbage", jf.

www.eco.dk/Noter/2010/SOLT10_Korrektion.htm

For 5.25.14 integrerede daginstitutioner er foretaget en skønsmæssig fordeling af udgifter til 0-5-årige og 6+-årige på grundlag af aldersfordelingen i de integrerede daginstitutioner og vægte for forskelle i pasningstygden for 0-2-årige, 3-5-årige og 6+-årige. Oplysninger om aldersfordelingen blandt indskrevne i integrerede daginstitutioner stammer fra Danmarks Statistikbank, matricerne RES5N, PAS1 og PAS11.

Tabel 8.12 Afgrænsning af udgifter til ældre og handicappede

2007-2010

- 5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede (ekskl. grp. 002 og 003)
- 5.32.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede (ekskl. grp. 003)
- 5.32.34 Plejehjem og beskyttede boliger
- 5.32.35 Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning og befordring (ekskl. grp. 001-004, 008 og 091)
- 5.32.37 Løn og plejevederlag til pårørende
- 5.57.76 Boligydelser til pensionister

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

For kommuner, der har benyttet sig af "Sælg-og-lej-tilbage" og indberettet oplysninger om dette til ECO Nøgletal, er udgifterne korrigeret for den driftsmæssige betydning af "Sælg-og-lej-tilbage", jf.

www.eco.dk/Noter/2010/SOLT10_Korrektion.htm

Udgifter til ældre og handicappede er opgjort ekskl. 5.30 ældreboliger.

Table 8.13 Afgrænsning af udgifter til overførsler

2007-2010
3.30.45 Erhvervsgrunduddannelser
3.38.77 Daghøjskoler
5.46.60 Introduktionsprogram mv.
5.46.61 Introduktionsydelse
5.46.65 Repatriering
5.48.67 Personlige tillæg
5.48.68 Førtidspension med 50% refusion
5.48.69 Førtidspension med 35% refusion tildelt før 1. jan. 2003
5.48.70 Førtidspension med 35% refusion tildelt fra 1. jan. 2003
5.57.71 Sygedagpenge
5.57.72 Sociale formål
5.57.73 Kontanthjælp
5.57.74 Kontanthjælp vedr. visse grupper af flygtninge
5.57.75 Aktiverede kontanthjælpsmodtagere
5.57.76 Boligydelse til pensionister
5.57.77 Boligsikring
5.58.80 Revalidering (ekskl. grp. 004-005)
5.58.81 Løntilskud mv. til personer i fleksjob og skånejob
5.68.97 Seniorjob til personer over 55 år
5.68.98 Beskæftigelsesordninger

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

Tabel 8.14 Afgrænsning af udgifter til det specialiserede socialområde

Udsatte børn og unge	Udsatte voksne og handicappede
5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubtilbud	5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede, grp. 002 og 003
5.28.20 Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge	5.32.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede, grp. 003
5.28.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	5.32.35, Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning og befordring, grp. 001-004, 008 og 091
5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge	5.35.40 Rådgivning og rådgivningsinstitutioner
5.28.24 Sikrede døgninstitutioner for børn og unge	5.38.42 Botilbud 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 §108
	5.38.52 Botilbud til midlertidigt ophold §107
	5.38.53 Kontaktperson- og ledsagerordninger
	5.38.58 Beskyttet beskæftigelse §103
	5.38.59 Aktivitets- og samværstilbud

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

Definitionen af det specialiserede socialområde svarer til den afgrænsning, der danner grundlag for kommunernes kvartalsvise udarbejdelse af oversigt til kommunalbestyrelsen i henhold til Budget- og regnskabssystem for kommuner, afsnit 7.4. Jf.

[www.im.dk/imEverest/Publications/BRx2DKommuner/7%20Bogf%
c3%b8ringx2C%20regnskab%20og%20revision/afsnit/20061215135737/CurrentVersion/7.4.pdf](http://www.im.dk/imEverest/Publications/BRx2DKommuner/7%20Bogf%c3%b8ringx2C%20regnskab%20og%20revision/afsnit/20061215135737/CurrentVersion/7.4.pdf).

Tabel 8.15 Afgrænsning af udgifter til administration

2007-2010
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

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

For kommuner, der har benyttet sig af "Sælg-og-lej-tilbage" og indberettet oplysninger om dette til ECO Nøgletal, er udgifterne korrigeret for den driftsmæssige betydning af "Sælg-og-lej-tilbage", jf. www.eco.dk/Noter/2010/SOLT10_Korrektion.htm

Anm.: Administrationsområdet opgøres eksklusive funktion 6.42.43 Valg mv., funktion 6.52.70 Lønpuljer og funktion 6.52.72 Tjenestemandspension.

8.4 Udgifter til dagtilbud og ældre/handicappede

Nedenstående definition anvendes i kapitel 6.

For alle udgiftsområder er der tale om nettodriftsudgifter, dvs. den andel af udgifterne som kommunen selv skal finansiere efter fradrag af eventuelle refusioner, brugerbetaling og betalinger fra andre kommuner, regioner eller stat.

Tabel 8.16 Afgrænsning af udgifter til dagtilbud

2000-2006	2007-2010
5.10 Fælles formål	5.25.10 Fælles formål
5.11 Dagpleje	5.25.11 Dagpleje
5.12 Vuggestuer	5.25.12 Vuggestuer
5.13 Børnehaver	5.25.13 Børnehaver
5.14 Integrerede daginstitutioner (skønnede udgifter til 0-5-årige)	5.25.14 Integrerede daginstitutioner (skønnede udgifter til 0-5-årige)
5.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber	5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber
5.18 Åbne pæd. tilbud	5.25.18 Åbne pæd. tilbud, legesteder mv.
5.19 Tilskud til puljeordninger og private klubber	5.25.19 Tilskud til private inst., dagpleje, fritidshjem, klubber og puljeordninger
	3.22.09 Sprogstimulering for tosprogede børn i førskolealderen
	3.22.16 Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32v.

For kommuner, der har benyttet sig af "Sælg-og-lej-tilbage" og indberettet oplysninger om dette til ECO Nøgletal, er udgifterne korrigeret for den driftsmæssige betydning af "Sælg-og-lej-tilbage", jf. www.eco.dk/Noter/2010/SOLT10_Korrektion.htm

Definitionen adskiller sig fra den tilsvarende definition i delanalyse 2 (jf. nedenstående definition anvendes i afsnit 5.2. tabel 8.10) ved, at 5.25.17 særlige dagtilbud og særlige klubber er inkluderet.

For 5.14 integrerede daginstitutioner er foretaget en skønsmæssig fordeling af udgifter til 0-5-årige og 6+-årige på grundlag af aldersfordelingen i de integrerede daginstitutioner og vægte for forskelle i pasningstygden for 0-2-årige, 3-5-årige og 6+-årige. Oplysninger om aldersfordelingen blandt indskrevne i integrerede daginstitutioner stammer fra Danmarks Statistikbank, matricerne RES5N, PAS1 og PAS11.

For København og Frederiksberg indgår i 2000-2006 også amtskommunale udgifter, da det ikke er muligt at udskille den amtskommunale andel af udgifterne. Det samme er tilfældet for Bornholm i 2002-2006.

Tabel 8.17 Afgrænsning af udgifter til ældre og handicappede

2000-2006	2007-2010
5.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede	5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede
5.34 Plejehjem og beskyttede boliger	5.32.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede
5.54 Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning, befordring og pasning af døende - grp. 02-07,91,93 (for 2000-2002: grp. 01-07,91,93)	5.32.34 Plejehjem og beskyttede boliger
5.54 Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning, befordring og pasning af døende - grp. 20 Plejevederlag mv. ved pasning af døende i eget hjem for pers. fyldt 67 år (for 2000-2002: grp. 18 Pasning af døende i eget hjem)	5.32.35 Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning og befordring
5.92 Boligydelse til pensionister	5.32.37 Løn og plejevederlag til pårørende
5.94 Driftssikring af boligbyggeri mv. - grp. 11 Lejetab i almennyttige boliger	5.57.76 Boligydelser til pensionister

Kilde: Danmarks Statistikbank, matricerne REG31/REGK31 og BUD32/BUDK32.

For kommuner, der har benyttet sig af "Sælg-og-lej-tilbage" og indberettet oplysninger om dette til ECO Nøgletal, er udgifterne korrigeret for den driftsmæssige betydning af "Sælg-og-lej-tilbage", jf. www.eco.dk/Noter/2010/SOLT10_Korrektion.htm

Udgifter til ældre og handicappede er opgjort ekskl. 5.30 ældreboliger.

Bemærk at udgifterne i denne delanalyse i modsætning til delanalyse 2 (jf. tabel 8.12) er afgrænset, så pleje- og omsorgsudgifter på det specialiserede område også er inkluderet, dvs. følgende grupperinger:

- 5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede, grp. 002 og 003
- 5.32.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede, grp. 003
- 5.32.35, Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning og befordring, grp. 001-004, 008 og 091

For København og Frederiksberg indgår i 2000-2006 også amtskommunale udgifter, da det ikke er muligt at udskille den amtskommunale andel af udgifterne. Det samme er tilfældet for Bornholm i 2002-2006.

8.5 Udgiftsbehovsanalyser på dagtilbuds- og ældre/handicapområdet

Teoretisk kan forskelle i kommunale udgifter dække over flere forhold:

- Forskelle i grundvilkår i form af udgiftsbehov og finansielle muligheder
- Forskelle i produktivitet
- Forskelle i lokale prioriteringer og serviceniveau

Høje udgifter kan med andre ord være udtryk for store udgiftsbehov, lav produktivitet eller højt serviceniveau. Om det er det ene eller det andet, er det ikke ud fra udgifterne muligt at afgøre. Empirisk er det vanskeligt at opgøre produktiviteten i kommunernes serviceproduktion og dermed også vanskeligt i praksis at adskille de tre elementer. Men der er en lang forskningsmæssig tradition for analyser af kommunernes udgiftspolitik og identifikation af udgiftsbehovsfaktorer gennem *udgiftsmodeller*. Denne metode er også anvendt her.

Forskelle i udgiftsbehov kan knytte sig til strukturelle, demografiske og socioøkonomiske rammebetingelser. Hvis en kommune har høje nettodriftsudgifter på dagtilbudsområdet, kan dette fx skyldes, at kommunen har høje udgiftsbehov i kraft af mange børn med en ressource-svag social baggrund, som oftere kan have behov for særlige pædagogiske indsatser og tilskud til forældrebetalingen. Fx operationaliseret ved paraplyvariabler som andel børn af enlige forsørgere og indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande. Store udgiftsbehov vil tilsvarende kunne knytte sig til strukturelle forhold, som befordre eller vanskeliggør en økonomisk optimal institutions- og ledelsesstruktur.

Sådanne udgiftsmodeller kan opstilles på forskellig vis og afhængig af analytisk formål, udgiftsafgrænsninger og modelspecifikationer vil kunne fås forskellige resultater. Her er appliceret modeller anvendt i Houlberg (2010b). Analysernes afhængige variabler er baseret på nettodriftsudgifter i regnskab 2008. Operationaliseringen fremgår af tabel 8.16 og 8.17 ovenfor. De forklarende faktorer for henholdsvis dagtilbuds- og ældre/handicapområdet dokumenteres nedenfor i tabel 8.18 og 8.19.

Tabel 8.18 Forklarende variabler i regressionsanalyse af nettodriftsudgifter på dagtilbudsområdet pr. 0-5-årig, regnskab 2008

Variabel	Operationalisering	Kilde
Andel ikke vestlige indvandre-re/efterkommere blandt 0-5-årige i kommunen (2009)	Antal 0-5-årige, der er indvan-dre og efterkommere fra ikke-vestlige lande, i procent af det samlede antal 0-5-årige	Integrationsministeriet – Nøgletal om integration, www.nyidanmark.dk, tabel 1.5b.
Kvinders erhvervsfrekvens (2008)	Antal kvinder i arbejdsstyrken i alderen 16-64 år (beskæftigede eller arbejdsløse) i procent af antal 16-64-årige kvinder.	Danmarks Statistikbank, tabel RAS207 og BEF1A07
Andel børn af enlige forsørgere (2008)	Antal hjemmeboende børn 0-6 år af enlige forsørgere i pct. af det samlede antal hjemmeboen-de børn 0-6 år.	Danmarks Statistikbank, tabel FAM44 og FAM111
Økommune	Langeland, Ærø, Fanø, Samsø og Læsø.	Danmarks Statistikbank, tabel BEF1A07
Lille kommune	Kommuner med 10.000-30.000 indb.	Danmarks Statistikbank, tabel BEF1A07
Ressourcegrundlag pr. indbyg-ger (2007)	Beskatningsgrundlaget korrige-ret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter samt net-to renter og afdrag. Beskat-ningsgrundlag ifølge budget, øv-rige oplysninger ifølge regn-skab.	Danmarks Statistikbank, tabel REGK2 og REGK31. Oplysninger om beskatningsgrundlag stam-mer fra Indenrigs- og Sund-hedsministeriet.

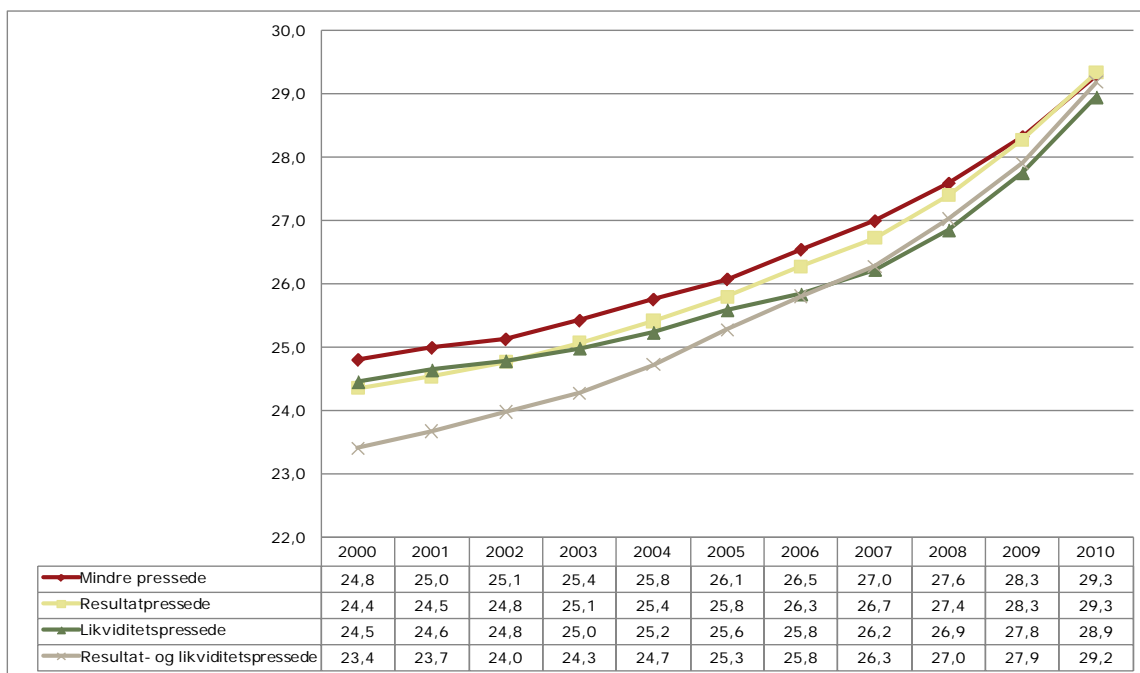
Tabel 8.19 Forklarende variabler i regressionsanalyse af nettodriftsudgifter på ældre- og handicapområdet pr. 65+-årig, regnskab 2008

Variabel	Operationalisering	Kilde
Andel enlige over 65 år	Antal enlige 65+-årige i procent af 65+-årige i alt	Danmarks Statistikbank, tabel FAM100N
Aldersbetinget plejehjemshyppighed	<p>Viser hvor stor en andel af de ældre i kommunen, der ville være indskrevet på plejehjem, såfremt indskrivningsfrekvensen var som gennemsnittet i hele landet. For alle kommuner i alle år er anvendt flg. 1998-vægte:</p> <p>65-69 år: 0,64 70-74 år: 1,11 75-79 år: 2,57 80-84 år: 6,11 85-89 år: 12,76 90-94 år: 25,15 95+ år: 41,88</p>	Danmarks Statistikbank, tabel RES6 og BEF1A07
Gennemsnitlig rejsetid til 2000 indbyggere	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. Den samlede beregnede rejsetid i kommunen er divideret med kommunens indbyggertal.	Indenrigs- og Socialministeriet 2009 og Danmarks Statistikbank, tabel BEF1A07
Andel borgere 65+	Antal 65+-årige i procent af det samlede indbyggertal.	Danmarks Statistikbank, tabel BEF1A07.
Ressourcegrundlag pr. indbygger (2007)	Beskatningsgrundlaget korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter samt netto renter og afdrag. Beskatningsgrundlag ifølge budget, øvrige oplysninger ifølge regnskab.	Danmarks Statistikbank, tabel REGK2 og REGK31. Oplysninger om beskatningsgrundlag stammer fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

9 Bilag med supplerende tabeller

Dette bilag indeholder enkelte tabeller og figurer, der indgår som baggrundsmateriale for rapportens analyser.

Figur 9.1 Ældreforsørgerindeks 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner



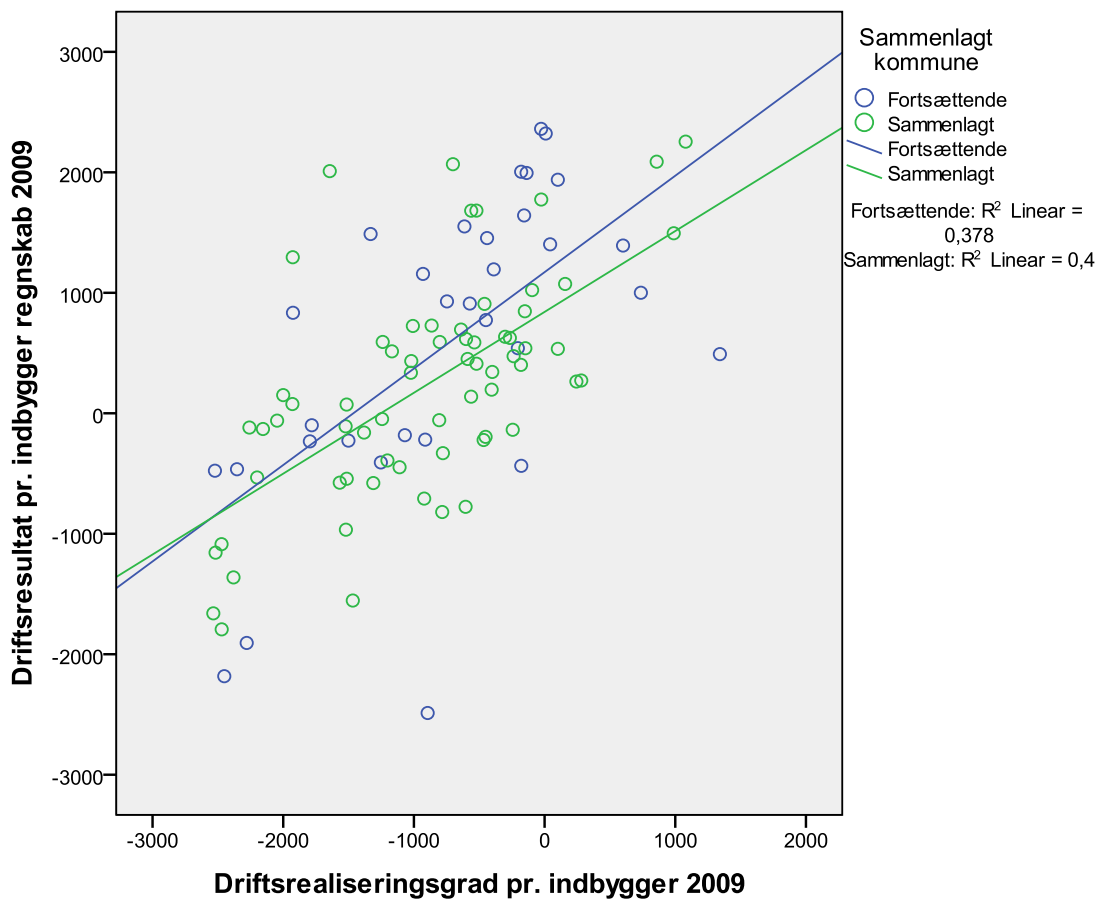
N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ældreforsørgerindeks er opgjort som antal 65+-årige pr. 100 17-64-årige.

Figur 9.2 Børneforsørgerindeks 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ældreforsørgerindeks er opgjort som antal 0-16-årige pr. 100 17-64-årige.

Figur 9.3 Sammenhæng mellem driftsresultat og driftsrealiseringsgrad pr. indbygger 2009 for sammenlagte og fortsættende kommuner (2010-priser)



N = 66 sammenlagte kommuner og 32 fortsættende.

Tabel 9.1 Regressionsanalyse af udvikling i nettodriftsudgifter pr. indbygger på normal-, special- og overførelsesområdet 2007-2009 (2010-priser). Ustandardiserede regressionskoefficienter (OLS)

	Normal- området 2007-2009	Special- området 2007-2009	Overfør- selsudgifter 2007-2009
Konstant ¹⁾	4764	-3049	-2331
Socioøkonomiske variabler:			
Sammenlagt kommune	-754 *	324 **	26,0
Indbyggertal (ln)	-67,9	17,2	4,71
Økommune	1610 **	-367	-202
Ressourcepres 2009	46,0	-31,0 **	25,4 ***
Fald i befolkningstal 2005-2009 (%)	121	97,7 *	48,7
Stigning i befolkningstal 2005-2009 (%)	-46,2	-7,1	-19,0
Udgiftsbehov 2005-2007	-32,4	9,97	-7,71
Udgiftsbehov 2007-2009	-46,3	56,1	12,1
Skatter og tilskud 2005-2007	,169	,008	,072 **
Skatter og tilskud 2007-2009	,395 ***	,120 **	,075 **
N	98	97	98
R ² (adj.)	0,39	0,10	0,25

Signifikans: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01.

Udgifter og indtægter er baseret på regnskabsdata, omregnet til 2010-priser.

Alle mål for ændringer i tilskud, skatter og udgifter opgjort i kr. pr. indbygger.

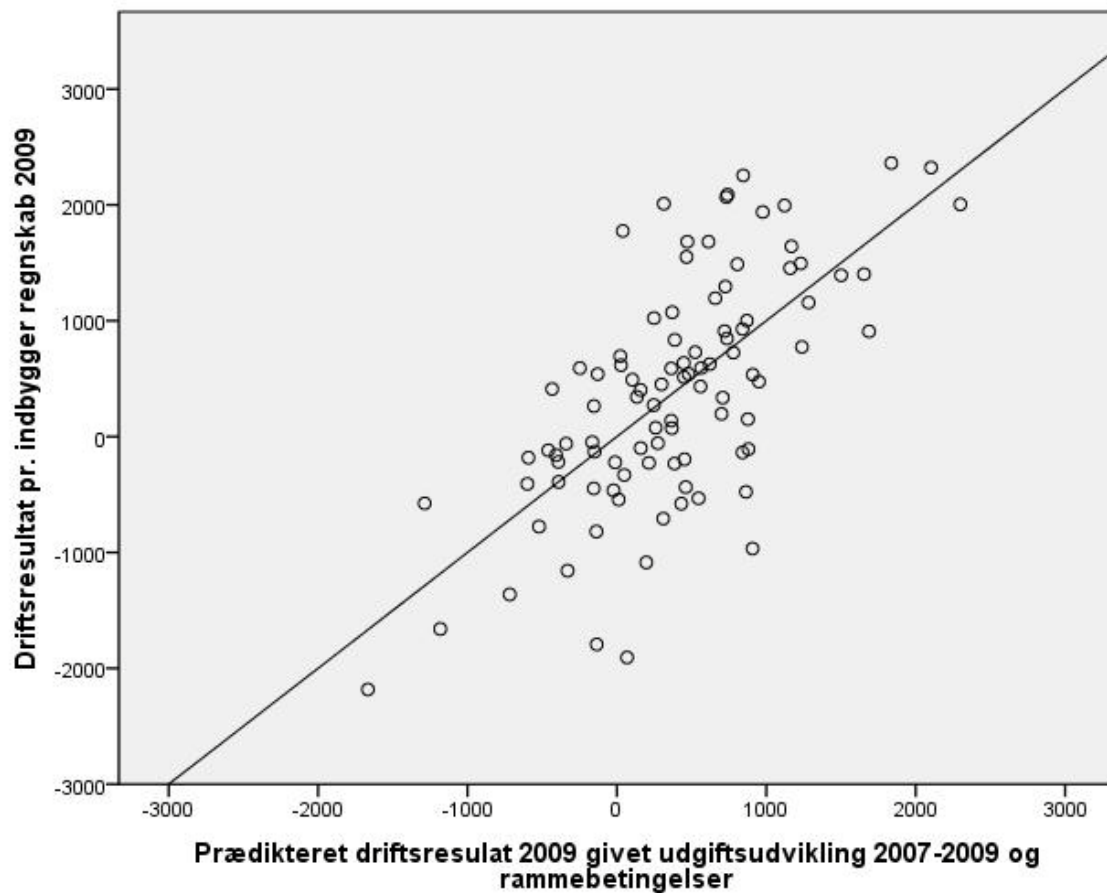
Ændringen i udgiftsbehov er opgjort pr. indbygger i indekspoint.

Økommuner omfatter Langeland, Ærø, Fanø, Samsø og Læsø.

Modellerne indeholder mindre multikollinearitetsproblemer. VIF (Variance Inflation Factor) er 3,7 for ændring i udgiftsbehov 2005-2007 og 3,6 for ændring i skatter og tilskud 2005-2007. Øvrige parameterestimer er ikke følsomme over for inddragelse af disse variabler. I analysen af specialområdet er Skanderborg Kommune outlier og taget ud af analysen, da parameterestimerne påvirkes af denne kommunes værdier. Forudsætningstest på modellerne indikerer i øvrigt ikke brud på forudsætningerne for regression (se fx Lomborg 2000).

1) Der er ikke korrigeret for kompensationer til kommunerne for ændrede overførselsudgifter ("budgetgarantien") eller for opgaveændringer i perioden. En del af sammenhængen mellem udviklingen i udgifter og udviklingen i skatter og tilskud vil derfor kunne tilskrives, at der er sket en parallel vækst i udgifter og tilskud som følge af, at kommunerne fra 2007 til 2009 har fået flere opgaver og haft stigende udgifter til overførsler.

Figur 9.4 Faktisk og præsikteret driftsresultat pr. indbygger 2009 (2010-priser)



Litteratur

- Baldersheim, Harald (2003): Økonomistyring og kommunestruktur: hva påvirker økonomistyringen? I: Harald Baldersheim, Lawrence E. Rose, P.A. Pettersen & M. Øgård (red.): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport fra institutt for statsvidenskap, Oslo Universitet 1/2003, Kapittel 6.
- Binderup, Lisbeth & Ana-Maria Gallardo Ruiz (2009): *Styr på kommunens penge*. 4. udgave. København: Kommuneinformation.
- Blais, A. et al. (1996): Do Parties Make a Difference? A Reappraisal. *American Journal of Political Science*, 40(2): 514-520.
- Blom-Hansen, Jens (2002): Budget Procedures and the Size of the Budget: Evidence from Danish Local Government. *Scandinavian Political Studies*, 25(1): 85-106.
- Blom-Hansen, Jens (2010): Municipal amalgamations and Common Pool Problems. The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1): 51-73.
- Boyne, George A. (1996): *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI Press.
- Boyne, George A. (2004): Explaining Public Sector Performance: Does Management Matter? *Public Policy and Administration*, 19 (4): 100-117.
- Det Økonomiske Råd (2009): *Dansk Økonomi – Efterår 2009. Konjunkturvurdering. Sundhed*. København: Det Økonomiske Råd.
- Favrskov Kommune, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs Kommuner (2010): *Østjysk rapport om udligning og tilskud*. Februar 2010.
[http://www.sm.dk/Temaer/Komm-region/komm-regoeo/Finansieringsudvalget/henvendelser/Documents/Samlet%20rapport%20\(6%20%C3%B8stjyske\).pdf](http://www.sm.dk/Temaer/Komm-region/komm-regoeo/Finansieringsudvalget/henvendelser/Documents/Samlet%20rapport%20(6%20%C3%B8stjyske).pdf), tilgæet 30. juni 2010.
- Finansministeriet (2006): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007*. Finansministeriet juni 2006.
- Finansministeriet (2007): *Finansministeriets Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)*. Vejl. nr. 63 af 09/10/2007.
www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391., tilgæet 30. juni 2010.
- Finansministeriet (2010a): *Budgetredegørelse 2010*. København, Finansministeriet maj 2010.

- Finansministeriet (2010b): *Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde*. Finansministeriet maj 2010.
- Finansministeriet, Undervisningsministeriet & KL (2010): *Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring*. København: juni 2010.
- Habermas, Jürgen (1994): *Citizenship and National Identity*. I: Bart van Steenberg (red.): *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.
- Hansen, Eigil Boll & Marianne Hjorth (1998): *Kommunernes udgifter til ældreområdet*. København: AKF Forlaget.
- Hansen, Sune Welling (2009): *Towards Genesis or the Grave. Financial Effects of Local Government Mergers*. Ph.d.-afhandling. Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Holdt-Olesen, Peter & Ole Lykkeboe (2001): Når Robin Hood skeler – fordelingskampen i det kommunale udligningssystem. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 2001(1): 66-87.
- Houlberg, Kurt (1999): Budgetoverskridelsernes anatomi. En analyse af forskelle i danske kommuners overholdelse af budgetterne. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 3: 200-232.
- Houlberg, Kurt (2000a): *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem og hvor store er de?* AKF Forlaget.
- Houlberg, Kurt (2000b): Udgiftspolitisk isomorfisme – de danske kommuner i nøgletallenes vold? *Politica*, 32(3): 262-282.
- Houlberg, Kurt (2003): Hvad er et godt kommunestyre? I: Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense, Syddansk Universitetsforlag: 44-68.
- Houlberg, Kurt (2007): *The Fine Art of Creating Local Political Business Cycles – The case of Danish Municipalities 1989-2005 (revised)*. Den XVI Nordiske Kommunalforskerkonference, Göteborg, Sverige 23.-25. november 2007.
- Houlberg, Kurt (2010a): Municipal Size, Economy and Democracy. I: Swianiewicz, Pawel (red.): *Territorial Consolidation*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 309-331.
- Houlberg, Kurt (2010b): *Teknisk vejledning til Eco Nøgletal 2010*. Odense, Niras. www.eco.dk/teknisk/tekniskvejledning2010.pdf, tilgæet 30. juni 2010.
- Houlberg, Kurt & Poul Skov Dahl (2010): Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper? *Politica*, 42(2):1 63-182.

- Houlberg, Kurt & Tim Jeppesen (2006): *De drilske kommunale budgetter*. www.krevi.dk, tilgæet 30. juni 2010.
- Indenrigsministeriet (1999): *Kommunale tal fra Indenrigsministeriet, Kommunal udligning og generelle tilskud*. København: Indenrigsministeriet juni 1999.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009a): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2010*. København: Indenrigs- og Socialministeriet juni 2009.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009b): *De kommunale og regionale regnskaber 2007*. København, Indenrigs- og Socialministeriet 15.10.2009.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009c): *Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.* BEK nr. 1311 af 15/12/2009.
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=129457>, tilgæet 30. juni 2010.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010a): *Regionalpolitisk redegørelse 2010. Analyser og baggrund*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet april 2010.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010b): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2011*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet juni 2010.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010c): *Budget- og regnskabssystem for kommuner*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Elektronisk udgave på <http://www.budregn.im.dk/im/site.aspx?p=2895>, tilgæet 12. september 2010.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004): *Betænkning nr. 1437. Et nyt udligningssystem*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet januar 2004.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2005): *Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet december 2005.
- Jordahl, Henrik & Che-Yuan Liang (2006): *Merged Municipalities, Higher Debt: On Free-Riding and the Common Pool Problem in Politics*. Uppsala University: Economics Working Paper 2006:27 eller IFN working paper no. 679.
- Juul, Thorkild (2006): *Håndbog i kommunernes og regionernes nye økonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jørgensen, Torben Beck & Poul Erik Mouritzen (2002): *Udgiftspolitik og budgetlægning. 2. udgave*. Århus: Systime.

- Kim, Junghun & Jorgen Lotz (red.) (2007): *Measuring Local Government Expenditure Need. The Copenhagen Workshop 2007*. Velfærdsministeriet & Korea Institute of Public Finance.
- KL (2007): *Kommunernes økonomi 2007*. København: Kommuneinformation.
- KL (2008): *Kommunernes økonomi 2008*. København: Kommuneinformation.
- KL (2010a): *De effektive kommuner*. København: KL, januar 2010.
- KL (2010b): *Mange kommuner reducerer aktiviteterne*. Leder ved Jan Trøjborg, 27.6.2010. <http://www.kl.dk/Artikler/71788/2010/05/Mange-kommunerne-reducerer-aktiviteterne/>, tilgæet 12. september 2010.
- KREVI (2008a): *Udfordringer for kommunal økonomistyring*. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, maj 2008. www.krevi.dk, tilgæet 30. juni 2010.
- KREVI (2008b): *Struktur i styringen – strukturelle forklaringer på kommunernes økonomistyring 1996-2005*. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, september 2008. www.krevi.dk, tilgæet 30. juni 2010.
- KREVI (2008c): *Den logiske model. Et værktøj til at planlægge, gennemføre og evaluere sociale indsatser*. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut www.krevi.dk, tilgæet 30. juni 2010.
- KREVI (2009a): *Kommunernes økonomi efter kommunalreformen. Driftsresultat og finansiel egenkapital*. NIRAS Konsulenterne for KREVI. www.krevi.dk, tilgæet 30. juni 2010.
- KREVI (2009b): *Kommunernes økonomi efter kommunalreformen. Budgetoverholdelse og administrative udgifter*. NIRAS Konsulenterne for KREVI. www.krevi.dk, tilgæet 30. juni 2010.
- KREVI (2010): *Inspiration til effektivisering. Forslag til økonomiske effektiviseringer fra de kommunale administrationer*. Det kommunale og regionale evalueringsinstitut. www.krevi.dk, tilgæet 20. september 2010.
- Lomborg, Bjørn (2000): *Forudsætningstest for regression*. Undervisningsnotat. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus*. Århus: Politica
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): *Den offentlige sektor i flere niveauer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Peters, B. Guy (2001): *The Politics of Bureaucracy*, 5. Edition. London: Routledge.

- Rattsø, Jørn (1998): Local Government Responses to Shocks in Denmark. I: Finansministeriets: *Kommunal budgetoversigt*. København: Finansministeriet.
- Regeringen & KL (2009): *Aftale om kommunernes økonomi 2010*. København: juni 2009.
- Regeringen & KL (2010): *Aftale om kommunernes økonomi 2011*. København: 12. juni 2010.
- Rieper, Olaf & Jens Blom-Hansen (2010): Kommuners økonomiaftaler under pres. *AKF Nyt* nr. 3, september 2010.
- Serritzlew, Søren (2003): Inkrementalisme og normer i budgetlægningen. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 84(3): 308-335.
- Serritzlew, Søren (2005): Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities. *Financial Accountability & Management*, 21(4): 413-435.
- Serritzlew, Søren (2006): Linking Budgets to Activity: A Test of the Effect of Output-Purchase Budgeting. *Public Budgeting & Finance*, 26(2): 101-120.
- Tyrefors, Björn (2006): *Do Politicians Free-ride? An Empirical Test of the Common Pool Model*. Working Paper Series in Economics and Finance from Stockholm School of Economics, no. 626.
- Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg (2009): *Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen*. Velfærdsministeriet, februar 2009.

English Summary

Kurt Houlberg og Kræn Blume Jensen

Municipalities in Denmark: Fiscal Situation and Expenditure Policy

The chief aim of this report is to analyse trends in Danish municipalities' fiscal balance and differences between the individual municipalities' fiscal situation as well as to assess these aspects in the light of trends in demographics, expenditures, taxes and grants. The Local Government Reform of 2007 which entailed municipal mergers, new responsibilities, new organisations, new financing models, reform of the equalisation system etc. has played a major role in local government policy, and a separate aim of this report is to determine whether municipalities merged under the 2007 Reform are subject to balance problems in particular.

The study is based on an analysis of public data from municipal budgets and final accounts, combined with data from StatBank Denmark and the equalisation system on the demographic and socioeconomic composition of the population in the years 2000-2010.

The findings of the study may be summarised under five main headings:

- Challenges for financial management
- Reduced distance between merged and non-merged municipalities
- Differences in municipalities' fiscal environment influence their fiscal balance, but less so than differences in expenditure policy and financial management
- Changes in municipal budget profiles
- Need for efficiency improvements and expenditure adjustments

Challenges for financial management

The analysis of the municipalities' fiscal balance indicates that in the 2000s, the municipalities have found it difficult to realise their budgeted result on operating expenditures and revenues, and that this is essentially attributable to general over-budget spending. This is especially the case in election years, and notably in the election year 2009.

Large budget overruns, modest operating results and a drain on liquid assets in 2009 mean that the municipalities now face major challenges in terms of expenditure control and financial management in 2010. Over the last five years, one in four municipalities have failed to achieve an operating result sufficient to service their loans, and liquid assets in these municipalities were ailing before as well as after the Reform. Another two of four municipalities have fiscal imbalances related to either the operating results or the liquid assets.

A number of trends affect the municipalities across the board, presenting them with common challenges in terms of financial management. The change in demographic composition has resulted in rising expenditure, the recession has reduced municipal revenues since 2008, and these factors have been compounded by increased spending on social benefits and

other specialised social expenditure for which the municipalities assumed full financing responsibility under the 2007 Reform.

Reduced distance between merged and non-merged municipalities

The year 2009 appeared to mark a turning point in terms of financial control in the wake of the municipality merger process. In the first two years after the 2007 Reform, merged municipalities had a greater tendency to overrun their budgets, and achieve lower operating results than non-merged municipalities. These disparities were almost eliminated in 2009 in that budget overruns were only marginally larger and operating results only marginally lower in the merged municipalities, not least subject to the fact that budget overruns have increased and operating results have decreased in *non-merged* municipalities. However, the non-merged municipalities still have – as they did pre-Reform – larger liquid funds than their merged counterparts.

Differences in municipalities' fiscal environment influence their fiscal balance, but less so than differences in expenditure policy and financial management

The study of differences in municipalities' fiscal balance at year-end 2009 indicates that:

- Difficult fiscal environments do not necessarily result in a poorer fiscal balance.
- Worsening of fiscal environment results in poorer fiscal balance.
- Expenditure growth and financial management have more effect on fiscal balances than fiscal environments.

Municipalities have different fiscal environments due to differing financial resources and expenditure needs related to the demographic and socioeconomic characteristics of the population. Municipalities in persistently unfavourable fiscal environments have realigned their ambitions, expenditure policy and financial management to match the difficult conditions and are capable of achieving equally good operating results as other municipalities. However, if the fundamental fiscal conditions change, then municipal balances and financial management will be challenged.


One third of the variation in the individual municipalities' liquid assets is attributable to differences in fiscal environment, whereas differences in operating results are primarily attributable to differences in expenditure policy. Those municipalities that have lost revenue in relative terms as a result of the reform of the equalisation system and/or suffered the greatest decrease in revenue as a result of the economic crisis are finding it more difficult to balance their books. But essentially, it is expenditure growth that is the driving force in creating disparities between municipalities' fiscal balances measured in terms of their operating results. Consequently fiscal imbalances are largely due to differences in municipalities' ability to meet the challenges posed by rising expenditures by means of expenditure steering and financial management – and not least so in the specialised area of social spending.

Changes in municipal budget profiles

As regards expenditure policy, the study indicates that expenditures on social benefits and the specialised area of social spending post-Reform enjoys increasing prominence in municipal budget profiles, while, conversely, the traditional municipal welfare remits such as provisions for the elderly, schools and daycare take relatively less prominence.

Need for efficiency improvements and expenditure adjustments

The strained fiscal situation of Danish municipalities testifies to the need to further develop tools and initiatives for expenditure control and financial management and to maximise resource utilisation through reprioritisation and efficiency improvements. In this situation, there may be vital insights and lessons to be learned from detailed analyses of factors characterising management, management instruments and organisation in those municipalities which, in spite of a difficult or worsening fiscal environment, have managed to balance expenditures and revenues and achieve solid liquidity to meet future challenges.



Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer

Denne rapport undersøger kommunernes økonomiske balance og analyserer, om forskelle mellem kommunernes økonomiske situation hænger sammen med forskelle i økonomiske grundvilkår, eller i højere grad er knyttet til forskelle i udgiftspolitik. På grundlag af data fra udligningsordningen og kommunernes regnskaber viser analysen, at tre ud af fire kommuner har presserende behov for at forbedre driftsresultatet og/eller genopbygge likviditeten. Kommuner tilsmilet af udligningsreformen i 2007 har nemmere ved at balancere driften, mens omvendt, kommuner hårdest ramt af den økonomiske krise har større balanceproblemer. Analysen peger imidlertid på, at kommunernes udgifts- og økonomistyring har større betydning for forskelle mellem kommunerne end udviklingen i økonomiske grundvilkår. Jo stærkere vækst i overførsels- og/eller serviceudgifter, des vanskeligere er det at skabe overskud på driften.