

Kurt Houlberg, Mikkel Munk Quist Andersen og Anne Line Tenney Jordan

ECO Nøgletal

Teknisk vejledning 2017



ECO Nøgletal – Teknisk vejledning 2017

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2017

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

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-959-5

Projekt: 10290

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

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



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Denne vejledning giver en relativ teknisk gennemgang af principperne bag ECO Nøgletal. Den er tænkt anvendt som baggrundsinformation og opslagsværk for en økonomisk forvaltning og evt. fagforvaltningerne, og som et middel, der kan hjælpe dem til at forklare principperne for politikerne og give svar på de mest almindelige spørgsmål. Vejledningen er opbygget på den måde, at den bliver mere og mere teknisk.

Ofte vil man kunne nøjes med at læse de første afsnit og springe de afsluttende afsnit om måling af udgiftsbehov over.

Vejledningen starter med en bred gennemgang af, hvad nøgletal er, og hvorfor de kan være nyttige, samt en understregning af, hvordan nøgletallene ikke bør anvendes.

Dernæst gennemgås de mest almindelige spørgsmål, som stilles om ECO Nøgletal.

For det tredje gennemgås principperne bag konstruktionen af sammenligningsgrupper.

For det fjerde gennemgås med et eksempel fremgangsmåden i forbindelse med målingen af kommunernes økonomiske grundvilkår, ressourcegrundlaget.

Afslutningsvis gives en relativ detaljeret og teknisk oversigt over de baggrundsanalyser, som ligger til grund for målingen af udgiftsbehov. Her vil bl.a. den overordnede model for disse analyser samt de udgiftsbehovskriterier, der anvendes på de enkelte udgiftsområder blive gennemgået.

En række af de ideer, der ligger bag ECO Nøgletal med hensyn til præsentation og indhold og med hensyn til måling af udgiftsbehov, stammer fra tilbagemeldinger fra kommuner, som anvender nøgletallene. Det er derfor altid velkomment at melde kommentarer, idéer og lignende ind til KORA til det fremadrettede udviklingsarbejde.

Forfatterne
Februar, 2017

Indhold

Hvad er nøgletal?	5
Hvad man kan og ikke kan med mellemkommunale sammenligninger	7
Kan vi stole på nøgletallene?	9
Kan vi sammenlignes med de andre?	10
Beregningen af gennemsnit	10
Er tallene korrekte?	11
Strukturen i ECO Nøgletal	13
Tabellernes opbygning	14
Om konstruktionen af sammenligningsgrupper	14
Oversigt over fremgangsmåden	14
Tidspunkt for analysernes gennemførelse	15
Konstruktionen af sammenligningsgrupper	15
Ressourcepresset	17
Måling af kommunernes ressourcegrundlag og -pres	17
Måling af kommunernes udgiftsbehov	20
Oversigt over fremgangsmåden	20
Oversigt over de udgiftsskabende faktorer	22
Børnepasning	26
Folkeskolen	27
Tilbud til ældre	27
Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger	28
Sygedagpenge	28
Førtidspensioner	29
Personlige tillæg	29
Boligsikring	29
Børn og unge med særlige behov	30
Voksne med særlige behov	30
Integrationsområdet (bruttodriftsudgifter, ekskl. art 7.7)	31
Revalidering	32
Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.	32
Vejvæsen	32
Redningsberedskab	33
Administration	34
Natur- og miljøbeskyttelse	36
Sundhedspleje og tandpleje	36
Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse	37
Hvorfor sker der ændringer i sammenligningsgrupperne i 2017?	38

Hvad er nøgletal?

Kort om nøgletal	Kommunale nøgletal er informationer, der i kort og overskuelig form belyser strukturen og udviklingen i en kommune. Nøgletal giver sjældent hele forklaringen på et forhold, men de kan være udgangspunkt for at formulere relevante spørgsmål, kan medvirke til at pege på områder, hvor nærmere undersøgelser er påkrævet, samt til at politikerne og den administrative ledelse kan følge udviklingen på de enkelte områder uden at drukne i information. Nøgletal kan knytte sig til en række forhold.
Eksterne betingelser	For det første kan der være tale om information om forhold, som på kort sigt ikke kan påvirkes af kommunen, altså forhold som må tages for mere eller mindre givne. Her kan være tale om beskrivelser af kommunens befolknings-, beskæftigelsesmæssige og sociale struktur, forhold der kan være af betydning for en kommunes udgiftsbehov samt beskrivelser af erhvervsstruktur, indkomstforhold, tilskud fra staten og lignende forhold, der er af betydning for kommunens økonomiske muligheder.
Den førte politik	For det andet kan nøgletallene knytte sig til forhold, der er resultatet af politiske beslutninger. Her kan være tale om beskrivelser af kommunens finansielle forhold (beskatningspolitik, likviditet, gæld o.l.) og om udgifts- og serviceniveauet på de enkelte opgaveområder.
Produktivitet	For det tredje kan nøgletal belyse forholdet mellem på den ene side de anvendte økonomiske og personalemæssige ressourcer og på den anden side de fysiske aktiviteter/præstationer. Nøgletal, hvor fx personalenormeringer sættes i forhold til antallet af brugere eller sager, er eksempler på sådanne produktivitetsmål.
Effekter/ resultater	For det fjerde kan nøgletal principielt knytte sig til de opnåede resultater/effekter af kommunens indsats i forhold til de nationale og lokale målsætninger for området. Kombineres nøgletal for resultater/effekter med nøgletal for ressourceindsatsen i form af kroner eller personale, er der tale om et effektivitetsnøgletal. Resultaterne kan fx knytte sig til børnenes trivsel, sociale kompetencer og læring, ældres livsglæde eller sygedagpengemodtageres tilbagevending til arbejdsmarkedet. Resultater af kommunale indsatser er kendetegnet ved, at de ikke direkte kan købes for penge, men også ved at målene ofte er uklare, resultaterne komplekse og vanskeligt målbare, og at det kan være vanskeligt at opgøre, i hvilken udstrækning det er den kommunale indsats eller andre faktorer, der har ført til et givet resultat. På trods af de senere års ambitioner om at udvikle dokumentation og resultatindikatorer på de kommunale serviceområder er der fortsat et begrænset grundlag for at opstille nøgletal for og lave valide mellemkommunale sammenligninger af resultater/effekter. I takt med at der udvikles viden om og mere systematisk dokumentation af resultater, vil resultatnøgletal kunne få en større betydning.
Trægheden i den politiske proces	Det er en velkendt sag, at en kommunes udgifts- og finansieringspolitik i et givet år er en afspejling af en hel række enkeltbeslutninger, der er truffet

tidligere. Der er en tendens til, at tidligere givne bevillinger fortsætter uændret, og at politikere og embedsmænd alene ser på ændringerne fra år til år. Denne træghed i budgetlægningen kan over en årrække lede til manglende balance i en kommunes udgiftsstruktur, dvs. en situation hvor omprioriteringer måske kan betale sig. Et eksempel herpå er den langsomme tilpasning til ændringer i antallet af potentielle brugere. Et eksempel kan illustrere dette.

Et eksempel

	Kommune A	Kommune B
Udgift til ældreområdet pr. 65+-årige 2016	54.200	59.800
Udgift til folkeskoler pr. 6-16-årige 2016	88.400	70.300
Vækst i antallet af 65+-årige 2012-2016 (%)	20,8	7,8
Vækst i antallet af 6-16-årige 2012-2016 (%)	-14,3	8,8

Manglende balance

Kommune A bruger pr. potentiel modtager næsten dobbelt så meget på folkeskoler som på ældreområdet, mens kommune B bruger lidt mere på førstnævnte end på sidstnævnte område. Der er tale om meget store forskelle, som givetvis skyldes en række forhold. Ved at se på udviklingen i de to relevante aldersgrupper gives der imidlertid en del af forklaringen. I kommune A er antallet af børn i den skolepligtige alder reduceret med godt 14 % i de forudgående år, mens antallet af ældre er steget med mere end 20 %. I kommune B er antallet af skoleelever og ældre steget nogenlunde lige meget, omkring 8-9 %. En del af baggrunden for forskellene i prioritering mellem de to kommuner kan derfor være, at udgifterne på de enkelte områder har tilpasset sig for langsomt eller slet ikke til den demografiske udvikling. Man kan med andre ord hævde, at udgifterne i de to kommuner er ude af balance, måske mest i kommune A.

En sådan manglende balance kan imidlertid ofte være svær at få øje på. Et af de væsentligste formål med nøgletal er, at man gennem sammenligninger med andre kommuner og ved at belyse udviklingen over tid i sin egen kommune kan få kendskab til, hvor udgiftsstrukturen ikke er i balance med kommunens udgiftspolitiske præferencer, og hvor der eventuelt skal sættes ind. Hvis man i kommune A alene kendte til sine egne tal, ville det således være svært at vurdere det rimelige i fordelingen af ressourcer mellem de to områder. Ved at sammenligne sig med andre kommuner, der minder om ens egen kommune, træder eventuelle skævheder mere klart frem.

Decentraliseret budgetlægning

Tendensen til at fokusere på de marginale ændringer i budgetlægningen hænger ikke mindst sammen med budgetopgavens kompleksitet. Intet menneske er i stand til at overskue konsekvenserne af det totale budget. Det er erkendelsen heraf, der over årene har fået mange kommuner til at decentralisere deres budgetprocedure. Opgivelsen af detailstyring gennem budgetlægningen må nødvendigvis erstattes med en anden form for styring og styringsinformation. Overordnede budgetrammer kan fx suppleres med komprimeret information om konsekvenserne af de truffe beslutninger. I den forbindelse kan nøgletal være særdeles nyttige. De giver på det overordnede plan politikere og administrative ledere information om kommunens prioriteringer og om, hvor kommunen bevæger sig hen, og de kan benyttes

som baggrund for fastlæggelsen af økonomiske rammer for de enkelte områder. Yderligere vil nøgletal ofte kunne være udgangspunktet for formuleringen af politiske målsætninger om serviceniveau og vil naturligvis efterfølgende kunne anvendes til at se, hvorvidt målsætningerne realiseres. I de seneste år er der fx sket store forskydninger i alderssammensætningen i mange danske kommuner (flere ældre og færre førskolebørn), ligesom mange kommuner har været ramt af stigende ressourceknaphed og har haft vanskeligt ved at styre udgifterne på det specialiserede socialområde fx til udsatte børn og unge. Et af de væsentligste politiske spørgsmål gennem de seneste år har været, hvordan man skulle reagere herpå. En typisk reaktion har været at se tiden an. En sådan reaktion kan imidlertid være farlig, fordi den indsnævrer kommunens senere handlingsmuligheder. Nøgletal kan i den forbindelse anskues som faresignaler, der viser, hvor det er ved at gå galt. Som eksempel kan nævnes information om driftsresultater og likviditetsudvikling, budgetoverskridelser og udvikling i udgiftsniveauet på de forskellige udgiftsområder eller om forholdet mellem kommunens udgiftsudvikling og udviklingen i beskatningsgrundlaget og fremskrivninger af den eksisterende finansieringsstruktur.

Hvad man kan og ikke kan med mellemkommunale sammenligninger

Nøgletal kan således anvendes i flere sammenhænge og ud fra flere synsvinkler. Det kan dog ikke understreges nok, at nøgletal og mellemkommunale sammenligninger *ikke bør anvendes automatisk til at tilpasse kommunens udgifter til det til enhver tid herskende gennemsnit*. Nøgletal bør betragtes som et instrument, som

Hvad man kan med nøgletal

- 1 kan bruges til at danne sig overbliksbilleder
- 2 kan øge bevidstheden om, hvilke rammer kommunens strukturelle rammebetingelser sætter for kommunens virke
- 3 kan gøre politikere og embedsmænd bevidste om, hvordan den økonomiske situation ser ud i kommunen
- 4 kan give bevidsthed om kommunens udgiftspolitiske prioriteringer
- 5 kan benyttes som udgangspunkt for at formulere spørgsmål om, hvorfor man befinder sig i den aktuelle situation og om det rimelige heri
- 6 kan benyttes til at identificere områder, hvor nærmere analyser kunne være formålstjenlige.

Endelig kan nøgletal selvfølgelig bruges til at fastlægge normer, fx for dækningsgrader, personalenormeringer og resultater.

Nøgleordene for anvendelsen af ECO Nøgletal er således at give overblik og bevidstgøre om egne muligheder og prioriteringer. Nøgletallene kan bruges til at undres, formulere spørgsmål og igangsætte nærmere undersøgelser. I nogle tilfælde vil nøgletallene desuden kunne bidrage til at svare på dele af

spørgsmålene, men nøgletallene alene kan sjældent danne grundlag for en beslutning om ændret tildeling af ressourcer.

Hvad man ikke bør

I oversigtsform er der i hvert fald fem ting, man skal være varsom med ikke at gøre:

- 1 Stirre sig blind på et enkelt nøgletal
- 2 Skære ned eller opprioritere automatisk
- 3 Opfatte gennemsnittet som "det rigtige"
- 4 Drage konklusioner om produktivitet og effektivitet på grundlag af nøgletal for udgifter og monetært serviceniveau – eller omvendt
- 5 Glemme, at der er forskel på kvantitet og kvalitet.

Stirrer man sig blind på et enkelt nøgletal, går overblikket tabt, og man risikerer at overse andre betydningsfulde forhold. De enkelte nøgletal kan sjældent fortolkes isoleret, men hænger sammen med andre nøgletal (og forhold der ikke kan sættes på nøgletalsform). Er ressourceforbruget til fx skolefritidsordninger betydeligt højere end i sammenligningskommunerne, er det vigtigt ikke at stirre sig blind på dette, men også fx have øjnene åbne for, at de andre kommuner måske har lagt vægten på fritidshjem i stedet for skolefritidsordninger.

Pas på konteringsforskelle

Under alle omstændigheder bør man altid være opmærksom på, at der kan være forskelle i konteringspraksis og opgavefordeling fra kommune til kommune. Et muligt svar på de spørgsmål, som nøgletallene måtte foranledige til at stille, vil således altid kunne være "konteringsforskelle". For eksempel er der forskelle mellem kommunerne med hensyn til, i hvilken udstrækning administrative udgifter til fx it og telefoni, revision og forsikringer udkonteres til de enkelte institutioner eller konteres samlet på hovedkonto 6.

Alene af denne grund bør nøgletallene derfor ikke bruges til at skære ned eller opprioritere automatisk men som tidligere nævnt bruges til at igangsætte nærmere undersøgelser. At man ikke bør opfatte gennemsnittet som "det rigtige" hænger også sammen med dette, men derudover er det vigtigt at understrege, at det ikke er en "fejl" at bruge færre eller flere ressourcer på et udgiftsområde end andre kommuner. Kommunen kan fx have valgt at have et højt udgiftsniveau/serviceniveau på ældreområdet. Lokalpolitisk er der som udgangspunkt ikke noget forkert i dette. Tværtimod kan det ses som et udtryk for den autonomi, der ligger i det kommunale selvstyre.

Endelig bør man ikke glemme, at der er forskel på kvantitet og kvalitet. Nøgletal beskæftiger sig af gode grunde med målelige størrelser, og dette vil i vid udstrækning sige økonomiske forhold. Bruger en kommune således flere ressourcer på fx ældreområdet end kommuner med tilsvarende udgiftsbehov, vil man ud fra en økonomisk-kvantitativ betragtning sige, at den pågældende kommune har et højt serviceniveau på ældreområdet. Dette siger dog ikke i sig selv noget om, *hvad* pengene bliver brugt til, og om de bliver brugt optimalt. Endelig siger det selvfølgelig slet ikke noget om, hvordan de ældre opfatter den service, som de får fra kommunen. Det er ikke givet, at et højt serviceniveau (økonomisk-kvantitativt) automatisk vil føre

til en god kvalitet i servicen, ligesom det ikke er givet, at brugerne vil opleve servicen som udtryk for et højt serviceniveau.

I ECO findes nøgletal, der kan tolkes som kvalitetsindikatorer. Men som udgangspunkt kan ECO Nøgletal ikke belyse de kvalitative aspekter af kommunens service, fx om pædagogerne i dagtilbuddene leverer en høj faglig kvalitet, og om den administrative sagsbehandling har høj kvalitet. Men man bør ikke glemme, at kvaliteten også har betydning i en samlet vurdering af kommunens udgiftspolitik og service.

Der kan ikke konkluderes fra serviceniveau til produktivitet

ECO Nøgletal omfatter på nogle områder en række nøgletal, der i en vis udstrækning kan tages som udtryk for produktivitets- eller effektivitetsmål. Det er af største vigtighed, at disse ikke sammenblandes med nøgletal, der vedrører serviceniveau/udgiftspolitisk prioritering.

Et par eksempler kan illustrere dette.

En kommunes nøgletal viser, at udgiften til skolefritidsordninger pr. 6-10-årig er næsten dobbelt så stort som i sammenligningsgruppen, regionen og hele landet. Udgiftsniveauet/serviceniveauet i kommunen er med andre ord dobbelt så højt som i andre kommuner, men dette betyder *ikke*, at andre kommuner er i stand til at drive deres skolefritidsordning til den halve pris (eller dobbelt så effektivt). Der kan fx tænkes at være forskelle i, hvor stor en andel af de 6-10-årige, der er indskrevet i skolefritidsordning. Det er også tænkeligt, at en række af de kommuner, der sammenlignes med, med hensyn til serviceniveau, måske slet ikke har skolefritidsordninger og derfor med en udgift på nul kroner trækker gennemsnittet betydeligt ned. Det er således ikke utænkeligt, at den pågældende kommunes personaleforbrug eller udgift pr. indskrevet i skolefritidsordningen ligger på niveau med eller under andre kommuner *med* skolefritidsordning. Disse sidste nøgletal (personalekvotient og udgift pr. indskrevet) bringes også i ECO Nøgletal, men de kan ikke afledes af serviceniveauet.

En anden kommunes nøgletal viser, at udgiften pr. indbygger til biblioteker ligger en del over andre kommuner. Det kan hermed siges, at der er et relativt højt serviceniveau på biblioteksområdet i kommunen, men at udgiften pr. indbygger er høj, er *ikke* det samme som, at produktiviteten er lav på kommunens bibliotek(er). Det kan tænkes, at kommunens bibliotek i forhold til andre kommuner fx bruges meget mere (flere brugere/spørgsmål pr. ansat), at der udlånes flere bøger pr. ansat, eller at der ydes informations-service til væsentligt flere virksomheder. Lige såvel kan det omvendte tænkes. Det væsentligste er at fastslå, at serviceniveauet ikke kan bruges til at sige noget om produktiviteten.

Kan vi stole på nøgletallene?

Indvendinger mod metoden

ECO Nøgletal er baseret på mellemkommunale sammenligninger på grundlag af udvælgelse af sammenligningskommuner, hvor den enkelte kommune sammenlignes med de kommuner, som den ud fra statistiske analyser er

mest sammenlignelig med i forhold til økonomiske muligheder og udgiftsbehov. Dette medfører, at politikere og administratorer, som har været vant til at sammenligne deres kommune med nogle andre kommuner, kan rette indvendinger mod metoden og sammenligningskommunerne i ECO Nøgletal. Nedenfor skal kort diskuteres nogle af de mest almindelige indvendinger, der bliver rejst i forbindelse med anvendelse af ECO Nøgletal.

Kan vi sammenlignes med de andre?

To argumenter Erfaringerne har vist, at indvendingerne typisk er koncentreret om de konkrete sammenligningskommuner. To typer af argumenter fremkommer:

De er anderledes For det første vil det ofte blive påstået, at de andre kommuner i sammenligningsgruppen er helt anderledes end "vores" kommune. Typisk vil argumentet være, at de er meget større (eller mindre), eller også at de ligger i en helt anden del af landet.

Det første argument bygger på, at man traditionelt sammenligner sig med kommuner af samme størrelse. Der er ikke noget belæg for, at en kommunes størrelse i sig selv er relevant, når det drejer sig om udgiftsbehov på de enkelte områder. Små kommuner kan på mange punkter minde om store kommuner. Det gælder specielt omegnskommunerne omkring de store byer samt kommuner, som har oplevet en stor vækst. Tilsvarende gælder det, at enkelte store kommuner, som er i tilbagegang, på de fleste punkter vil minde mere om mindre tilbagegangskommuner end om store bykommuner, når det drejer sig om udgiftsbehov.

Det andet argument, at sammenligningskommunerne ligger i en anden del af landet, bygger på, at man traditionelt har sammenlignet sig med kommuner i samme område, *fordi de har de samme økonomiske muligheder som ens egen kommune*. Argumentet bygger på, at økonomisk formåen følger den regionale inddeling. Det gør den også i vidt omfang, men enkelte kommuner har en særlig god (eller dårlig) finansiel status og bør derfor netop *ikke* sammenligne sig med de omliggende kommuner.

Den er anderledes Den anden type af argument er, at sammenligningsgruppen indeholder en enkelt eller nogle få kommune(r), som er helt atypisk. Hertil kan svares som ovenfor, men yderligere kan det tilføjes, at enkelte kommuner ikke påvirker gennemsnittet i sammenligningsgruppen særligt meget (jf. nedenfor).

Beregningen af gennemsnit

Der er fejl i tallene! En anden typisk indvending mod ECO Nøgletal er, at der er "fejl" i tallene. Ofte ringer man fra en kommune og fortæller, at man har fundet en fejl, dvs. at de oplysninger, der fremgår af ECO Nøgletal, ikke svarer til de oplysninger, som findes i den offentlige statistik. Uoverensstemmelsen mellem ECO Nøgletal og den offentlige statistik skyldes næsten altid nogle forhold omkring beregningen af gennemsnit.

Alle tæller lige meget

Værdien af ECO Nøgletal ligger i, at man kan sammenligne sig med nogle gennemsnit, enten gennemsnittet for sammenligningsgruppen, regionen eller hele landet. I modsætning til meget anden offentlig tilgængelig kommunalstatistik er ECO Nøgletal baseret på *princippet om, at alle kommuner tæller lige meget*.

Vægtede og uvægtede gennemsnit

Almindeligvis er offentliggjorte gennemsnit (typisk på de enkelte regioner) præget meget stærkt af forholdene i de store bykommuner. Dette skyldes, at man benytter sig af *vægtede gennemsnit*, hvor befolkningens størrelse kommer til at spille en stor rolle. Ved beregningen af gennemsnit i ECO Nøgletal benyttes derimod *uvægtede gennemsnit*, hvad der indebærer, at nøgletallene først beregnes for den enkelte kommune, og dernæst beregnes et gennemsnit på grundlag af disse tal. Dette gælder dog ikke landsgennemsnittene, hvor enkelte store kommuner i mindre grad kan trække et gennemsnit op eller ned. Et eksempel kan illustrere de to fremgangsmåder. For nemheds skyld antages det, at sammenligningsgruppen består af én meget stor og to små kommuner. Eksemplet kan fx dreje sig om dækningsgraden for de 0-2-årige med hensyn til daginstitutions- og dagplejepladser:

Et eksempel

	Antal indskrevne	Antal 0-2-årige	Dækningsgrad
Stor kommune	5.000	10.000	50 %
Lille kommune A	500	2.000	25 %
Lille kommune B	600	1.800	33 %
I alt	6.100	13.800	?

Ved beregningen af et *vægtet* gennemsnit vil man sætte summen af antal indskrevne i forhold til summen af antal børn i aldersgruppen 0-2 år. Dette giver en dækningsgrad på **44 %** (6.100 divideret med 13.800).

Ved beregningen af et *uvægtet* gennemsnit vil man derimod tage gennemsnittet af de tre beregnede dækningsgrader i den sidste kolonne (50 % + 25 % + 33 %) divideret med 3, altså **36 %**.

Store byer tæller meget

Specielt i regioner, hvor der er en enkelt eller nogle få meget store bykommuner, vil sammenligningsgrundlaget, som det ses af eksemplet, være meget stærkt præget af disse, hvis der opereres med vægtede gennemsnit. Dette giver i de fleste tilfælde et sammenligningsgrundlag, som er misvisende. De fleste kommunalbestyrelser er jo interesseret i at se, hvilket serviceniveau andre kommunalbestyrelser har besluttet sig for.

Er tallene korrekte?

"Den lange vej"

De oplysninger, som anvendes i ECO Nøgletal, har tilbragt en ofte omtumlet tilværelse. Oplysningerne, som fødes i den enkelte kommune, indberettes til en central myndighed – som oftest Danmarks Statistik – og er her udsat for forskellige fejlfindingsprocedurer og stilles først derefter til rådighed for brugeren enten i form af tabeller eller gennem udtræk fra Danmarks Statistikbank (www.statistikbanken.dk).

"Fødslen"	Den lange vej fra fødslen i kommunen til slutbrugeren i kommunen kan medføre fejl i statistikken. ECO Nøgletal kan naturligvis ikke garantere, at der ikke er fejl i de oprindelige data, som de indberettes fra kommunen. Desuden bør man, som tidligere nævnt, være særdeles opmærksom på eksistensen af mulige konteringsforskelle.
De centrale myndigheder	De centrale myndigheder gennemfører normalt meget omfattende fejlfindingsprocedurer, som gør, at risikoen for fejl i dette led minimeres. Data i ECO Nøgletal indsamles primært fra Danmarks Statistik. Derudover indsamles der i mindre omfang data fra andre datakilder som fx Ankestyrelsen eller Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL).
Check i to trin	Alle data i ECO Nøgletal er omfattet af kvalitetssikring. Først foretages der afstemning af data til datakilden efter indlæsning i den bagvedliggende datamodel. Derudover kontrolleres der for faglige ændringer på det område, som datakilden omhandler. For eksempel kontrolleres budget- og regnskabsdata for ændringer i kontoplanen. Endelig sker der kontrol af den færdige nøgletalstabel. I praksis gennem en visuel kontrol af tabellen og sammenligning med et tidligere år. Ved indholdsmæssige ændringer mellem årene foretages en afstemning af tabellen til en manuel beregning. Denne procedure skulle normalt sikre korrekthed i nøgletalstabellerne.

Strukturen i ECO Nøgletal

Tabellerne i ECO Nøgletal er ordnet under ni hovedoverskrifter. Nedenfor er strukturen i ECO Nøgletal vist i oversigtsform. Oversigten giver desuden oplysning om, hvor tabellerne med budgettal på funktionsniveau og tabellerne med lister over kommunerne i sammenligningsgruppen kan findes.

	Budgettal på funktionsniveau	Sammenligningskommuner
1. Generelle nøgletal	(1.300)	1.999
2. Sociale forhold		1.999
3. Finansielle forhold		1.999
4. Ressourceforbrug på hovedkonti		1.999
5. Børnepasning	5.100	5.299
6. Folkeskolen	6.100	6.299
7. Tilbud til ældre	7.100	7.299
8. Øvrige sociale udgiftsområder		
- Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltn.	8.100	8.199
- Sygedagpenge	8.200	8.299
- Førtidspensioner	8.300	8.399
- Personlige tillæg	8.400	8.499
- Boligsikring	8.500	8.599
- Børn og unge med særlige behov	8.600	8.699
- Voksne med særlige behov	8.700	8.799
- Tilbud til udlændinge	8.800	8.899
- Revalidering	8.900	8.999
9. Øvrige udgiftsområder		
- Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.	9.100	9.199
- Vejvæsen	9.200	9.299
- Redningsberedskab	9.300	9.399
- Administration	9.400	9.499
- Natur- og miljøbeskyttelse	9.500	9.599
- Sundhedspleje og tandpleje	9.600	9.699
- Sundhedsvæsen og forebyggelse	9.700	9.799

Overskrift 1-4

De fire første overskrifter dækker nogle overordnede nøgletal for udgifter og indtægter samt nøgletal, der vedrører de eksternt givne betingelser, som kan have betydning for udgiftsbehovene og de økonomiske muligheder i kommunen. Under overskrift 1 er der nogle meget overordnede nøgletal vedrørende balance mellem udgifter og indtægter. Under denne overskrift er desuden samletabeller for udgifterne på de enkelte udgiftsområder. Overskrift 2 vedrører forskellige sociale forhold, fx aldersfordeling, erhvervsstruktur og arbejdsløshed. Overskrift 3 dækker finansielle forhold og giver et overordnet billede af kommunens økonomiske muligheder. Endelig er der under overskrift 4 en række tabeller vedrørende ressourceforbruget på hovedkontoniveau.

Under disse 4 overskrifter er kommunerne inddelt i sammenligningsgrupper efter ressourcepres og indbyggertal (beregningen af kommunernes ressourcepres er gennemgået et par sider længere fremme i denne vejledning). Kommunerne i sammenligningsgruppen er således den samme for alle tabellerne under overskrift 1-4.

Overskrift 5-9 Overskrift 5 til 9 dækker de 19 udgiftsområder, som er omfattet af ECO Nøgletal. Under disse overskrifter er kommunerne inddelt i sammenligningsgrupper efter ressourcepres og derefter efter udgiftsbehov på hvert enkelt af udgiftsområderne. Der er afsat en overskrift til hvert af de tre store institutionsområder, dvs. børnepasning, folkeskolen og tilbud til ældre. Overskrift 8 omfatter 9 udgiftsområder under hovedoverskriften "øvrige sociale udgiftsområder". Endelig er under overskrift 9 placeret 7 udgiftsområder, under ét kaldet "øvrige udgiftsområder".

Tabellernes opbygning

Fire kolonner Den typiske tabel i ECO Nøgletal indeholder fire kolonner med nøgletal. For det første kommunens egne nøgletal, dernæst et gennemsnit for kommunerne i sammenligningsgruppen, et gennemsnit for regionen og endelig et gennemsnit for hele landet. Hvis ikke andet er anført i tabellen, gælder følgende:

- Hovedregel
- Hele landet er beregnet som et vægtet gennemsnit for alle 98 kommuner.
 - Gennemsnittene for sammenligningsgruppen og regionen er beregnet som uvægtede gennemsnit (jf. ovenfor). Der er således tale om et gennemsnit for **kommunerne** i henholdsvis sammenligningsgruppen og regionen.

Der vil i det efterfølgende blive redegjort nærmere for, hvorledes kommunerne inddeles i sammenligningsgrupper.

Om konstruktionen af sammenligningsgrupper

Oversigt over fremgangsmåden

To kriterier Som nævnt ovenfor er kommunerne i de indledende tabeller (fra 1.100 til 4.801) inddelt i en række grupper efter deres ressourcepres og indbyggertal. I de efterfølgende tabeller (5.100 til og med 9.799) foregår inddelingen efter to kriterier: *ressourcepres* og *udgiftsbehov*.

Ni grupper Princippet i denne sidste inddeling er, at den enkelte kommune placeres i én af ni grupper for hvert udgiftsområde. Først inddeles kommunerne i tre grupper efter overordnet ressourcepres, derefter – inden for hver af disse tre grupper – tre grupper efter udgiftsbehov på det pågældende udgiftsområde. Dette giver ni grupper som illustreret i følgende figur:

Ressourcepres	Udgiftsbehov		
	Lavt	Moderat	Højt
Lavt			
Moderat			
Højt			

Kommunens placering i en af disse ni "kasser" er således bestemt dels af ressourcepreset, dels af udgiftsbehovet på det enkelte udgiftsområde. En given kommune kan derfor have op til 19 forskellige sammenligningsgrupper inden for dens ressourcepresgruppe, fordi sammenligningsgruppen afhænger af kommunens udgiftsbehov på det specifikke udgiftsområde.

Tidspunkt for analysernes gennemførelse

De analyser, der ligger til grund for den aktuelle inddeling i sammenligningsgrupper er foretaget ultimo 2016, hvis andet ikke er anført. Det vil sige, at *analyserne er baseret på regnskabstal for 2015.*

Aktualitet
versus
kontinuitet

Ved valg af, hvor ofte der bør foretages nye analyser, er der to modsatte hensyn at tage. For det første er det selvfølgelig vigtigt, at de analyser, der er afgørende for inddelingen i sammenligningsgrupper, er så aktuelle som muligt, da der løbende sker ændringer i såvel de økonomiske muligheder som udgiftsbehovene for den enkelte kommune. Omvendt er der et hensyn til kontinuitet med hensyn til sammenligningsgrundlag. Det ville således kunne skabe forvirring, hvis sammenligningsgrupperne ændres fra år til år.

Afvejningen af de to hensyn har ført til, at KORA sædvanligvis vil gennemføre nye analyser (og dermed nyinddeling i sammenligningsgrupper) hvert 3.-4. år.

Konstruktionen af sammenligningsgrupper

Hovedmålet

Efter at kommunernes ressourcepres og udgiftsbehov er beregnet, foretages den endelige placering af kommunerne i en af de ni nævnte grupper. Målsætningen for indplaceringen i de ni sammenligningsgrupper er at finde de kommuner, som minder mest om hinanden med hensyn til overordnet ressourcepres og udgiftsbehov på det enkelte udgiftsområde. Udgangspunktet tages her i grupperingen efter ressourcepres. Inden for hver af de tre ressourcepresgrupper foretages dernæst en opdeling efter udgiftsbehov. *Det skal bemærkes, at denne opdeling sker inden for hver af de tre ressourcepresgrupper, hvorfor grænserne for, hvad der karakteriseres som lave, middel og høje udgiftsbehov, kan variere.* Denne fremgangsmåde sikrer, at kommunerne bliver mest muligt sammenlignelige med hensyn til rammebetingelser.

Tre principper

Ved fastlæggelsen af, hvor grænserne skal sættes mellem de forskellige behovsgrupper, er gennemgående benyttet tre principper. For det første – som allerede nævnt – at kommunernes udgiftsbehov skal *minde mest muligt om hinanden*. For det andet at hver sammenligningsgruppe skal have en *vis størrelse*, og for det tredje at grænserne skal lægges, hvor der synes at

være nogle store "*spring*" med hensyn til udgiftsbehov. Det siger sig selv, at det har været nødvendigt at gå på kompromis i nogle tilfælde. Disse kompromisser har på visse områder medført, at sammenligningsgrupperne er blevet enten meget små eller meget store. I disse tilfælde må det imidlertid fremhæves, at sammenligningsgruppen er blevet lille (eller stor), netop fordi de pågældende kommuner minder om hinanden med hensyn til udgiftsbehov.

Tre linjer lige under tabellen

Redegørelsen for sammenligningsgrupperne findes to steder i ECO Nøgletal. Summarisk findes en kort beskrivelse efter hver tabel, hvori gruppens størrelse, dens ressourcepres og udgiftsbehov omtales. Desuden er der her en henvisning til den tabelside, hvor de konkrete sammenligningskommuner er listet.

Oversigterne over sammenligningskommuner

I oversigten over de konkrete sammenligningskommuner redegøres for, hvilke kriterier der er anvendt ved målingen af udgiftsbehov, disses vægte, samt hvor meget disse kriterier (sammen med de i øvrigt anvendte mål for ressourcegrundlag, politisk sammensætning mv.) kan "forklare" af forskellene i kommunernes udgifter.

Ved angivelsen af kriteriernes vægte har udgangspunktet været, at de sammenlagt skulle give 100. I teknisk forstand er det de såkaldte betakoefficienter, der er beregnet således, at summen bliver 100. Fremgangsmåden er uddybet med et eksempel senere i dette notat.

Derudover bringes tre andre oplysninger:

- 1 Hvilke kommuner der indgår i sammenligningsgruppen
- 2 Kommunernes placering i sammenligningsgruppen med hensyn til udgiftsbehovenes størrelse (kommunerne er ordnet fra lavt til højt udgiftsbehov)
- 3 Afvigelsen mellem kommunens udgiftsbehov og det gennemsnitlige udgiftsbehov i sammenligningsgruppen er beregnet.

Forskelle i udgiftsbehov

Beregningen af sidstnævnte kan illustreres ved et eksempel, hvor en kommunes udgiftsbehov på området "Børnepasning" er beregnet til 66.000 kroner, mens gennemsnittet i sammenligningsgruppen er 60.000 kroner. Afvigelsen mellem kommunens udgiftsbehov og gruppens gennemsnit vil da være 10 %. Oplysninger om denne afvigelse kan benyttes til yderligere at nuancere fortolkningen af, om kommunens service- og udgiftsniveau ifølge tabellerne er højt eller lavt. Disse oplysninger om afvigelser i udgiftsbehov bringes i ECO Nøgletal efter drøftelser med kommunale praktikere, som har fundet det vigtigt, at man kan foretage denne vurdering.

En advarsel!

Det skal understreges, at oplysningerne om afvigelsen mellem kommunens udgiftsbehov og gruppens gennemsnitlige udgiftsbehov kun bør indgå i kommunens vurdering i det tilfælde, hvor afvigelsen er af en betydelig størrelse. I beregningen af udgiftsbehovene er der en række usikkerhedsmomenter, som gør, at afvigelser på mindre end 5 % ikke bør indgå i kommunens vurdering. Det skal bemærkes, at grupperne er konstrueret således, at langt de fleste afvigelser vil ligge under denne grænse. På enkelte områder og for

enkelte kommuner er afvigelserne imidlertid noget større, og de bør følgelig indgå i vurderingen af udgifts- og serviceniveauet.

Ressourcepresset

Ressourcepres som inddelingskriterium Grundinddelingskriteriet er kommunernes ressourcepres. Ved ressourcepres forstås forholdet mellem kommunens samlede udgiftsbehov (som opgjort af Økonomi- og Indenrigsministeriet) og kommunens velstand målt ved resourcegrundlaget. Herved tages altså ikke bare højde for, hvor rig kommunen er, men også for, hvor store de samlede udgiftsbehov er. Dette sikrer, at kommunerne i sammenligningsgrupperne minder mest muligt om hinanden med hensyn til de overordnede økonomiske frihedsgrader.

Nøgletal for ressourcepresset vil hvert år kunne ses på tabel 1.100 i ECO Nøgletal.

Måling af kommunernes resourcegrundlag og -pres

Beskatningsgrundlaget Ved beregningen af kommunernes resourcegrundlag, har udgangspunktet været at finde et mål, som bedst muligt afspejler kommunens økonomiske muligheder. Almindeligvis anvendes beskatningsgrundlaget, som er de skattepligtige indkomster tillagt 2,8 % af grundværdierne for landejendomme og 10,5 % af grundværdierne for øvrige ejendomme, alle dele opgjort pr. indbygger. Dette mål lider imidlertid af den mangel, at det kun tager hensyn til en del af kommunernes indtægtskilder.

Ressourcegrundlaget Når der i tabellerne henvises til kommunernes *resourcegrundlag*, er der tale om et mål, hvori der tages hensyn til de vigtigste øvrige indtægtskilder.

Hovedprincipper Udgangspunktet er kommunernes beskatningsgrundlag. Hertil lægges en række indtægter, som set fra den enkelte kommune må tages mere eller mindre for givne. Disse indtægter omregnes til en "beskatningsgrundlagsværdi", dvs. at der foretages en beregning over, hvor stort kommunens beskatningsgrundlag skulle have været, såfremt disse øvrige indtægter skulle have været hentet hjem i form af indkomst- eller grundskatter. Beregningen foretages ved at dividere de øvrige indtægter med det landsgennemsnitlige beskatningsniveau og derefter gange med 100.

Eksternt givne indtægter Det ville blive for omfattende at medtage alle indtægtskilder ved denne beregning. Ud fra en vurdering af de enkelte kilders betydning medregnes de generelle tilskud, kommunale bidrag til regional udvikling, selskabsskatter, øvrige skatter samt nettorenter og afdrag.

Et eksempel kan illustrere beregningen. I nedenstående tabel er vist nogle fiktive tal for Solby Kommune.

Solby Kommunes ressourcegrundlag pr. indbygger

Beskatningsgrundlag	
Udskrivningsgrundlag	150.000
Grundværdier, landejendomme	50.000
Grundværdier, øvrige ejendomme	100.000
Beskatningsgrundlag (150.000 + 2,8 % af 50.000 + 10,5 % af 100.000)	161.900
Øvrige indtægter	
Generelle tilskud	13.300
Kommunale bidrag til regional udvikling	-130
Selskabsskatter	1.400
Øvrige skatter	500
Nettorente- og afdragsindtægter	-650
Øvrige indtægter i alt	14.420
Ressourcegrundlag	
Beskatningsgrundlag	161.900
Korrektion for øvrige indtægter ((14.420/24,91) * 100)	57.888
Ressourcegrundlag i alt	219.788

De 24,91 er et fiktivt tal for det landsgennemsnitlige beskatningsniveau.

Hvis en kommune bidrager til den generelle tilskudsordning foretages beregningen naturligvis ved et fradrag. Tilsvarende gælder, at en del kommuner kan have nettorente- og afdragsindtægter, så denne post tæller positivt i beregningen af ressourcegrundlaget.

Nogle kommuner skifter plads

Den anvendte fremgangsmåde bevirker, at forskellene mellem kommunerne mindskes med mere end 50 %. Den bevirker endvidere, at enkelte kommuner markant "skifter plads" med hensyn til økonomisk formåen.

Når ressourcegrundlaget sammenholdes med de samlede udgiftsbehov (som opgjort af Økonomi- og Indenrigsministeriet) i beregningen af ressourcepresset, bliver enkelte jyske kommuner med relativt små udgiftsbehov kombineret med en solid formue, eller kommuner, som modtager store generelle tilskud, "sammenlignelige" med velstående sjællandske kommuner. Tilsvarende sker det for enkelte sjællandske kommuner med en stor nettogæld og/eller meget store udgiftsbehov, at de med hensyn til ressourcepres skal sammenlignes med kommuner i den vestlige del af Danmark.

Hvor anvendes ressourcegrundlaget?

Målet for ressourcegrundlaget spiller en central rolle i ECO Nøgletal. Det indgår i tre sammenhænge. For det første anvendes det i de analyser, som ligger til grund for kortlægningen af kommunernes udgiftsbehov (jf. senere). For det andet danner det indirekte grundlag for indplaceringen af kommunerne i forskellige grupper, idet ressourcegrundlaget sammen med det samlede udgiftsbehov indgår i beregningen af ressourcepresset, der er grundinddelingskriteriet for sammenligningsgrupperne i ECO Nøgletal (jf. ovenfor). Endelig indgår målet direkte i visse tabeller (fx tabel 1.100 og 3.100). Beregningen af kommunens ressourcegrundlag vil hvert år fremgå af tabel 3.100.

Inddeling i grupper efter ressourcepres	Ved indplaceringen af kommuner i sammenligningsgrupper er anvendt et gennemsnit af kommunernes ressourcegrundlag i 2015 og budgetterede ressourcegrundlag i 2016 samt det af Økonomi- og Indenrigsministeriet beregnede udgiftsbehov for 2015 (jf. <i>Kommunal udligning og generelle tilskud 2015</i> , Økonomi- og Indenrigsministeriet, juni 2014).						
Grænserne	Ved indplaceringen i de tre grupper efter ressourcepres er anvendt følgende grænser (indekstal hvor hele landet = 100): <table> <tr> <td>Lavt ressourcepres:</td><td>Under indeks 100</td></tr> <tr> <td>Moderat ressourcepres:</td><td>Indeks 100 - indeks 103,5</td></tr> <tr> <td>Højt ressourcepres:</td><td>Over indeks 103,5</td></tr> </table> De tre grupper indeholder henholdsvis 33, 28 og 32 kommuner. Hertil kommer de fem små ø-kommuner, som udgør en selvstændig gruppe.	Lavt ressourcepres:	Under indeks 100	Moderat ressourcepres:	Indeks 100 - indeks 103,5	Højt ressourcepres:	Over indeks 103,5
Lavt ressourcepres:	Under indeks 100						
Moderat ressourcepres:	Indeks 100 - indeks 103,5						
Højt ressourcepres:	Over indeks 103,5						
Enkelte undtagelser	Som nævnt kan det forekomme, at enkelte kommuner "skifter plads", dvs. pludselig sammenlignes en jysk kommune med en gruppe sjællandske kommuner eller omvendt. I de tilfælde, hvor en kommune ligger meget tæt på de nævnte grænser, men hvor den samtidig næsten udelukkende bliver sammenlignet med kommuner i en anden del af landet, er der sket en manuel flytning af kommunen. Der er således ved gruppeinddelingen skelet til et geografisk kriterium.						

Måling af kommunernes udgiftsbehov

Oversigt over fremgangsmåden

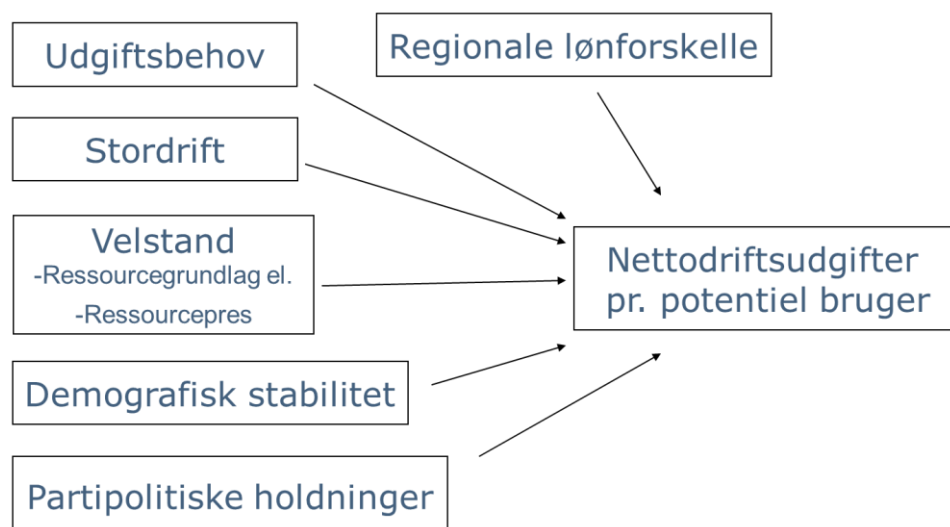
Regressionsanalyse

Ved kortlægningen af kommunernes udgiftsbehov på de enkelte områder benyttes en metode udviklet af det daværende Indenrigsministerium, den såkaldte normaludgiftsmetode. På baggrund af en række tidligere undersøgelser foretaget af Indenrigsministeriet, ECO Nøgletal og på forskningsinstitutioner blev på hvert udgiftsområde udvalgt en række potentielle kriterier. Der blev derefter foretaget en serie statistiske analyser (regressionsanalyser), som tager sigte på at kortlægge, hvordan de enkelte kriterier samvarierer med kommunernes udgifter.

Modellen

Analyserne bygger på en model, som er illustreret nedenfor. Det spørgsmål, som regressionsanalyserne kan besvare, er, hvorfor der er forskelle i kommunernes nettodriftsudgifter pr. potentiel bruger på et givet udgiftsområde. Svaret skal ifølge modellen søges i en kombination af forskelle i udgiftsbehov, stordriftsfordele, økonomiske muligheder, politiske holdninger, demografisk stabilitet samt i priser og lønninger, jf. illustrationen nedenfor.

Analysemodel for forklaring af kommuners udgifter



Nedenfor knyttes nogle enkelte bemærkninger til hver af disse typer af forklaringer.

Udgiftsbehov: Udgiftsbehovene måles ved hjælp af forskellige faktorer, som varierer fra område til område (jf. gennemgangen af de enkelte udgiftsområder nedenfor).

Stordriftsmuligheder: Stordriftsfordele gør sig ikke nødvendigvis gældende på alle områder. Mulighederne for at drage fordel af stordrift er i de fleste tilfælde knyttet til kommunens størrelse (befolkningsmæssigt og arealmæssigt), urbaniseringsgrad eller befolkningstæthed.

Ressourcegrundlag: Her anvendes det tidligere omtalte mål for ressourcegrundlaget.

Ressourcepres: Her anvendes det tidligere omtalte mål for ressourcepres. Dette mål indgår kun i enkelte af analyserne, men er blevet forsøgt inddraget på en række andre områder side om side med ressourcegrundlaget. Tankgangen er den, at en kommunes økonomiske situation ikke blot er et spørgsmål om indtægtsmuligheder, men også det træk, der generelt er på kommunekassen som følge af høje udgiftsbehov. På en række (typisk mindre) udgiftsområder kan man derfor forvente, at ressourcepreset vil påvirke udgiftsniveauet i negativ retning. I praksis er valget mellem ressourcegrundlaget og ressourcepreset som kontrolvariabel truffet på baggrund af en vurdering af udgiftsområdets tyngde i de samlede udgiftsbehov i kombination med de estimerede modellens forklaringssevne og indhold.

Politiske holdninger: Eventuelle forskelle i politiske holdninger antages almindeligvis at være knyttet til kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning. For at inddrage sådanne holdninger benyttes en indikator, som måler arbejderpartiernes andel af samtlige mandater i kommunalbestyrelsen. Arbejderpartierne omfatter socialdemokratiet og partier til venstre herfor.

Demografisk stabilitet: Her tænkes på forhold som en voldsom vækst eller tilbagegang i bestemte aldersgrupper, eller på at en aldersgruppe, fx de ældre, kan udgøre en meget stor eller meget lille andel af kommunens samlede befolkning. Kommunens udgiftsniveau kan være præget af disse forhold, fordi man ikke har kunnet foretage en tilpasning mellem udgifter og demografiske forhold. Dette forhold er diskuteret med et eksempel i det indledende afsnit i dette notat.

Lønforskelle: Endelig kan udgiftsniveauet naturligvis være præget af lønforskelle pga. forskellige stedtillægssatser/områdetillæg forskellige steder i landet. Områdetillæggene har været fastfrosset fra 1997, dvs. de er ikke blevet reguleret siden 1997. Inflationen og den almindelige lønudvikling betyder derfor, at områdetillæggene relativt set spiller en mindre og mindre rolle. Fortsat betyder områdetillæggene dog, at der er regionale lønforskelle.

Denne faktor inddrages ved, at kommunernes udgifter på forhånd omskrives til det for hele landet gældende lønniveau. Efter gennemførelsen af regressionsanalyserne beregnes en normaludgift, som derefter afslutningsvis "tilbageskrives" til kommunens eget lønniveau. Korrektionen for lønforskelle er sket i analyserne af kommunernes udgifter til børnepasning, folkeskole, ældreområdet, børn/unge med særlige behov, voksne med særlige behov og til administration.

Normaludgiften

Ved hjælp af regressionsanalyserne kan det kortlægges, hvordan den enkelte faktor påvirker kommunens udgiftsniveau. Beregningen af den enkelte kommunes udgiftsbehov eller normaludgift sker ved, at man lader indikatorerne for *udgiftsbehov* og *stordriftsfordele* antage de for kommunen gældende værdier. Derimod fastfryses indikatorerne for *ressourcegrundlag*, *res-*

sourcepres, politiske holdninger samt demografisk stabilitet på landsgennemsnittet. **Disse kontrolvariable indgår med andre ord ikke som behovsfaktorer i beregningen af den enkelte kommunes udgiftsbehov.** Den beregnede normaludgift kan fortolkes som den udgift, kommunen med de givne udgiftsbehov og muligheder for stordriftsfordele typisk ville have, såfremt den med hensyn til økonomisk formåen, politiske holdninger og demografisk ustabilitet var en gennemsnitskommune. Slutproduktet af regressionsanalyserne er, som nævnt, en "normaludgift" for hver enkelt kommune, som kan fortolkes som kommunens udgiftsbehov. Det er dette udgiftsbehov, som anvendes ved indplaceringen i en af de tre behovsgrupper, jf. ovenfor. I det efterfølgende afsnit gives en nøjere beskrivelse af de gennemførte analyser.

Yderligere information

Ønskes en mere detaljeret redegørelse for metoden kan henvises til Jørgen Lotz, *Kommunernes Finansiering* (Jurist og Økonomforbundet 1987, 3. udgave, kap. 6, 7 og 8), Poul Erik Mouritzens *Den politiske cyklus* (forlaget Politica 1991) eller til Indenrigsministeriets forskellige betænkninger. En senere systematisk beskrivelse kan findes i betænkning 1361 fra 1998 eller betænkning 1533 fra 2012 om kommunale udgiftsbehov og andre udligningssspørgsmål.

Oversigt over de udgiftsskabende faktorer

I dokumentationen til hver tabel gives en kortfattet redegørelse for, hvordan udgiftsbehovene er blevet målt. I omstående tabel gives en samlet oversigt over resultaterne af regressionsanalyserne. Variable, hvor variabelbetegnelsen afsluttes med '(OIM)', baserer sig på de kriterier, der indgår i den kommunale tilskuds- og udligningsordning for 2015. For en nærmere beskrivelse af de pågældende variable henvises til Økonomi- og Indenrigsministeriets beregnede udgiftsbehov for 2015, *Kommunal udligning og generelle tilskud 2015*, juni 2014.

Beta-koefficienten

De anførte koefficienter er standardiserede regressionskoefficienter, de såkaldte betakoefficienter. Disse kan fortolkes som udtryk for den styrke, hvormed den enkelte faktor påvirker udgifterne på det pågældende område med forbehold for, at det kan være svært med en præcis opgørelse af den unikke betydning af faktorerne, når faktorerne er indbyrdes korreleret. Som eksempel kan tages udgifterne til ældreområdet. Her findes fx en betakoefficient på ,42 for andel enlige ældre og en koefficient for ressourcegrundlaget på ,14. Dette kan fortolkes på den måde, at andel enlige ældre påvirker kommunernes udgifter på dette område tre gange så stærkt som kommunernes velstand. Betakoefficienterne kan antage vilkårlige værdier. For at gøre tingene mere forståelige i tabellerne er de altid omregnet, således at de summer op til 100. Her medregnes dog kun de betakoefficienter, som knytter sig til udgiftsbehov og stordriftsfordele. En eventuel betydning af kontrolvariable som resourcepres eller kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning indgår ikke i udgiftsbehovsberegningen og derfor heller ikke i de beregnede udgiftsbehovsvægte. Eksempelvis vil der på tabellen med sammenligningsgruppen for ældreområdet stå følgende:

Udgiftsbehovet er målt ved hjælp af følgende kriterier (i parentes er angivet de anvendte vægte):

- 1 Andel enlige ældre (39)
- 2 Aldersbetinget plejebolighyppighed (32)
- 3 Andel 65+-årige kommunen er forpligtet til at betale for (7)
- 4 Beregnet rejsetid (22)

Som det ses, er forholdet mellem 39, 32, 7 og 22 (med eventuelle afrundinger) det samme som forholdet mellem de oprindelige betakoefficienter for udgiftsbehovsfaktorerne 0,42, 0,35, 0,08 og 0,24, der præsenteres i oversigtstabellen nedenfor.

Forklarings-
graden

Nederst i oversigten er anført den såkaldte forklaringsgrad (i statistisk sprogbrug kaldet R^2). Forklaringsgraden kan fortolkes som et udtryk for, hvor godt de anvendte kriterier kan forklare forskelle i udgifterne. Hvis forklaringsgraden nærmer sig 100, kan man med kendskab til de pågældende kriterier med næsten 100 % sikkerhed forudsige en kommunes udgiftsniveau. Når forklaringsgraden som oftest ikke når op på 100, skyldes det naturligvis, at udgiftsniveauet i den enkelte kommune også er påvirket af en hel række lokale forhold, som umuligt kan sættes på formel. Det vil typisk dreje sig om nogle politiske holdninger, som er lokalt bestemt, stærke eller svage embedsmænd, aktive eller passive interessegrupper og personaleorganisationer og lignende. *Det skal understreges, at forklaringsgraden alene siger noget om, hvor godt de anvendte kriterier kan forklare kommunernes udgiftspolitiske adfærd set under ét.*

Oversigt over regressionsanalyser af regnskab 2015

UDGIFTSOMRÅDE:										
	Børnepasning*	Folkeskole*	Ældreområde*	Kontanthjælp + arbejdsmarked	Sygedagpenge	Førtidspension	Personlige tillæg	Boligsikring	Børn og unge med særlige behov*	Voksne med sær- lige behov*
BEHOVSFAKTORER										
Andel børn af enlige forsørgere 0-15 år (OIM)				,33				,33		
Andel børn af enlige forsørgere, 0-5 år	,42									
Andel børn af enlige forsørgere, 6-16 år		,29								
Kvindens erhvervsfrekvens	,30									
Andel boliger i boligkriteriet								,23		
Andel familier i bestemte boligtyper (OIM)		,27		,06			,31			
Andel børn i familier med lav uddannelse (OIM)		(,01)		,46						
Andel udlejede beboelsesejendomme (OIM)								,48		
Andel børn flyttet kommune > tre gange (OIM)									,16	
Andel privatskoleelever		-,21								
Forventet andel modt. af sociale forans. blandt 0-22-årige									,71	
Andel 20-59-årige uden beskæftigelse (OIM)						,18				
Arbejdsløshedsprocent for kvinder	(-,21)									
Arbejdsløshedsprocent for 16-24-årige				,31						
Andel ind- og udpendlere i pct. af befolkningen										
Andel indvandrere/efterk. fra ikke-vestlige lande (OIM)										
Andel 0-5-årige indvandrere/efterk. fra ikke-vestlige lande	(,26)									
Andel 6-15-årige indvandrere/efterk. fra ikke-vestlige lande		,25								
Andel 18-64-årige under integrationsprogrammet										
Andel personer under integr.prog., der er flygtninge										
Andel handicappede (OIM)						,52				,41
Andel psykiatriske patienter (OIM)										
Andel førtidspensionister										
Andel enlige ældre (OIM)			,42				,47			
Andel over 65 år										
Aldersbetinget plejebolighyppighed			,35							
Antal 65+-årige kommunen er pligtig til at betale for i pct. af 65+-årige bosat i kommunen			,08							
Gennemsnitlig indkomst pr. 65+-årig							-,24			
Andel 20-59-årige lønmodtagere på grundniveau (OIM)				(,22)						
Andel lønmodt. på mellem/højeste niveau samt topledere				-,44	-,30	-,35				
Areal										
Areal (log.)										
Beregnet rejsetid pr. indb. (OIM)		,35	,24							
Kystlængde pr. indbygger										
Andel indb. i landdistrikter										
Befolkningstæthed										
Andel indbyggere i byer med over 10.000 indb.										
Vejlængde pr. indb.										
Lille ø-kommune (5 øer, inkl. Langeland)	,39									
STORDRIFTSFAKTORER										
Indbyggertal (log.)										
Antal helårspersoner under integrationsprogrammet (log.)										
Antal 6-16-årige (log.)		-,26								
ANDRE FAKTORER										
Ressourcegrundlag	,19	(,06)	,14							,26
Ressourcepres									-,23	
Kommunalbestyrelsens sammensætning										
Andel over 65 år			-,31							
Forklaringsgrad	43	57	72	83	43	83	66	78	62	29

Oversigt over regressionsanalyser af regnskab 2015, fortsat

UDGIFTSOMRÅDE:									
	Integration (brutto driftsudg.)	Revalidering og løntilskud	Kultur, bibliotek.	Vejvæsen	Redningsbered- skab	Administration*	Natur- og miljøbe- skyttelse	Sundhedspleje og tandpleje	Sundhedsvæsen og forebyggelse
BEHOVSFAKTORER									
Andel børn af enlige forsørgere 0-15 år (OIM)						,22			
Andel børn af enlige forsørgere, 0-5 år									
Andel børn af enlige forsørgere, 6-16 år									
Kvinders erhvervsfrekvens									
Andel boliger i boligkriteriet						(,06)			
Andel i bestemte boligtyper (OIM)									,38
Andel børn i familier med lav uddannelse (OIM)								,56	
Andel udlejede beboelsesejendomme (OIM)									
Andel børn flyttet kommune > tre gange (OIM)									
Andel privatskoleelever									
Forventet andel modt. af sociale forans. blandt 0-22-årige									
Andel 20-59-årige uden beskæftigelse (OIM)									
Arbejdsløshedsprocent for kvinder									
Arbejdsløshedsprocent for 16-24-årige									
Andel ind- og udpendlere i pct. af befolkningen				(,06)					
Andel indvandrere/efterk. fra ikke-vestlige lande (OIM)			,37			(,09)			,20
Andel 0-5-årige indvandrere/efterk. fra ikke-vestlige lande									
Andel 6-15-årige indvandrere/efterk. fra ikke-vestlige lande									
Andel 18-64-årige under integrationsprogrammet	,87								
Andel personer under integrationsprogrammet, der er flygtninge	(,02)								
Andel handicappede (OIM)		,12							,14
Andel psykiatriske patienter (OIM)									
Andel førtidspensionister									
Andel enlige ældre (OIM)			,35						,18
Andel over 65 år									,48
Andel 20-59-årige lønmodtagere på grundniveau (OIM)		,18							
Andel lønmodt. på mellem og højeste niveau samt topledere		-,42							
Areal							,18		
Areal (log.)					(,01)				
Beregnet rejsetid pr. indb. (OIM)						,38			
Kystlængde pr. indbygger							,75		
Andel indb. i landdistrikter			-,43						
Befolkningstæthed			-,39						
Andel indbyggere i byer med over 10.000 indb.				,27			-,10		
Vejlængde pr. indb.				,60					
Lille ø-kommune (5 øer, inkl. Langeland)			(,04)			(,16)		(,06)	
Brandnormer					,84				
Støttepunkt med særlig beredskabskapacitet					,07				
STORDRIFTSFAKTORER									
Indbyggertal (log.)				-,43		-,39			
Antal helårspersoner under integrationsprogrammet (log.)	(,01)								
Antal 6-16-årige (log.)									
ANDRE FAKTORER									
Ressourcegrundlag									
Ressourcepres			(-,14)	-,07		-,11		(-,04)	
Kommunalbestyrelsens sammensætning						-,07			
Andel administrative medarbejdere lønnet decentralt						-,17			
Forklaringsgrad	78	54	52	52	77	73	28	32	56

*: Udgifterne på udgiftsområdet er korrigeret for forskelle i områdetillæg inden analysernes gennemførelse.

(): Koefficienter i parentes er ikke enkeltvis statistisk signifikante

I det efterfølgende gennemgås mere detaljeret analyserne på de enkelte udgiftsområder.

Børnepasning

Analysen af dette område minder meget om de tidligere analyser, bortset fra at kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning ikke længere indgår i analysen.

Den største effekt på pasningsudgifterne kan dels tilskrives de smådriftsulemper, der forekommer for de mindste ø-kommuner, idet de fem små ø-kommuner har særligt høje udgifter på dette område. Dels forekommer der en stor effekt af de to forhold, der gennem mange år har været de vigtigste udgiftsbehovsfaktorer, andel børn af enlige forsørgere og kvinders erhvervsfrekvens. Begge disse faktorer kan tolkes som udtryk for, at efterspørgslen efter kommunal børnepasning stiger, jo flere enlige forsørgere der er i kommunen, og/eller jo større andel af kvinderne der er på arbejdsmarkedet. Enlige forsørgere kan endvidere tolkes som en bredere paraplyvariabel for grupper af borgere, der oftere modtager tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen og herigennem forøger kommunens udgiftsbehov. I forlængelse af betydningen af kvinders erhvervsfrekvens bemærkes det også, at presset på de kommunale børnepasningsudgifter statistisk er mindre, jo større kvindernes arbejdsløshed i kommunen er. Der er dog ikke tale om en statistisk signifikant effekt.

I lighed med de tidligere analyser kan der spores en lille effekt på børnepasningsudgifterne af, hvor stor en andel af kommunens indbyggere i alderen 0-5 år der er børn af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Heller ikke denne effekt er dog statistisk signifikant. Effekten kan tolkes som udtryk for, at børn af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i højere grad trækker på særlige indsatser på dagtilbudsområdet fx i form af sprogstimulering og tilskud til fripladsnedsættelse. 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 overgennemsnitlig andel udsatte og ressourcetsvage. I forlængelse af dette spiller andel børn af enlige forsørgere fortsat en større rolle end andel 0-5-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Samlet er udgifterne på dette område påvirket af syv faktorer: andel børn af enlige forsørgere, smådriftsulemper for ø-kommuner, kvinders erhvervsfrekvens, arbejdsløshedsprocenten og andel 0-5-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande samt ressourcegrundlaget.

Ressourcegrundlaget betragtes ikke som et udgiftsbehovskriterie og indgår derfor i beregningen af udgiftsbehovet med den landsgennemsnitlige værdi.

Folkeskolen

På folkeskoleområdet indgår et bredt sæt af paraplyvariabler for elever med ressourcsvg social baggrund: andel børn af enlige forsørgere, andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, andel familier i bestemte boligtyper samt andel børn i familier med lav uddannelse. Fælles for disse er, at udgifterne til folkeskoleområdet som helhed er større, desto svagere den social baggrund er, som målt ved disse markører. Effekten af andel børn i familier med lav uddannelse er dog ikke isoleret set statistisk signifikant.

Samtidig indgår to andre udgiftsbehovskriterier. Dels andel privatskoleelever, idet analyserne viser, at det for kommunerne under ét gælder, at folkeskoleudgifterne er mindre, jo større andelen af privatskoleelever er. Dels et mål for spredt bosætning i form af den beregnede rejsetid pr. indbygger (se mere under tilbud til ældre), hvor analyserne viser, at udgifterne på folkeskoleområdet som helhed er større, desto mere spredt bosætningen er. Dette mål er samtidigt det vigtigste, når det gælder om at forklare folkeskoleudgifterne, om end betydningen af faktoren ikke er meget højere end de andre faktorer.

Endelig indgår et mål for kommuners mulighed for stordrift, målt direkte ved målgruppens størrelse og ikke det samlede indbyggertal. Udgifterne på folkeskoleområdet som helhed er mindre, desto flere 6-16-årige der er (logaritmisk).

I regressionsanalyserne er der kontrolleret for kommunernes velstand, som målt ved deres ressourcegrundlag. Når der er taget højde for betydningen af udgiftsbehov og stordriftsmuligheder, spiller kommunens velstand dog ikke længere nogen væsentlig rolle for kommunens udgifter til folkeskolen.

Tilbud til ældre

Kommunernes udgifter til ældre er bestemt af fire udgiftsbehovsfaktorer. Jo større en andel af ældrebefolkningen, der bor alene, desto større er kommunernes behov for indsats. Dette er den vigtigste udgiftsbehovsfaktor. Jo ældre ældrebefolkningen er, desto større er kommunernes ældreudgifter (pr. ældre). Dette måles ved hjælp af den aldersbetingede plejebolighyppighed. Udgifterne til ældreområdet, som opgøres pr. 65+-årig bosat i kommunen, påvirkes endvidere af køb og salg af plejeboliger på tværs af kommunegrænser. Dette opgøres ud fra, hvor mange ældre bosat i andre kommuner som kommunen er pligtig til at betale for, og hvor mange af de ældre bosat i kommunen som andre kommuner omvendt er pligtig til at betale for. Endelig indgår et kriterium for den beregnede rejsetid som udtryk for, hvor spredt kommunens borgere bor. Den beregnede rejsetid er en beregning af, hvor lang rejsetid en borger i gennemsnit vil have til de 2.000 nærmeste medborgere. Når kriteriet indgår positivt i beregningen af udgiftsbehovet, indebærer dette, at når den gennemsnitlige rejsetid stiger, vil kommunens udgifter til ældreområdet stige.

I regressionsanalyserne er der kontrolleret for andel ældre over 65 år. Analysen viser, at jo flere ældre i en kommune, desto færre ressourcer bruges der pr. ældre person. Ældreandelen kan ikke betragtes som mål for udgiftsbehovet pr. ældre. Ved beregningen af udgiftsbehovet er der følgelig ikke taget hensyn hertil, idet sammenligningerne da vil være medvirkende til at cementere den nævnte tendens. Derudover er der også kontrolleret for kommunernes velstand i form af deres ressourcegrundlag.

Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger

Kommunernes udgifter til kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger (eksklusive ikke-forsikrede ledige) er bestemt af andel af børn af enlige forsørgere, andel familier i bestemte boligtyper, andel børn i familier med lav uddannelse samt ungdomsledighedsens størrelse.

Alle de fire nævnte forhold indgår positivt i beregningen af kommunernes udgiftsbehov som udtryk for, at disse grupper af borgere trækker mere på kontanthjælpsydelse og arbejdsmarkedsindsatser end gennemsnittet af borgere.

I modsætning til tidligere analyser ser det ikke længere ud til, at kommunernes ressourcegrundlag og kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning har betydning for udgifterne på dette område.

Sygedagpenge

En kommunes sygedagpengeudgift er i al væsentlighed bestemt af arbejdsstyrkens struktur. I lighed med tidligere påvirkes udgiftsbehovene primært af andel lønmodtagere på mellemste eller højeste niveau (inkl. topledere), der indgår negativt. Desuden indgår andel lønmodtagere på grundniveau som udtryk for, at denne del af arbejdsstyrken i højere grad end lønmodtagere på højere indkomstniveauer kan have behov for sygedagpenge. Samlet er udgiftsbehovene til sygedagpenge dermed større, jo lavere indkomstniveau arbejdsstyrken i kommunen befinder sig på.

I modsætning til tidligere påvirkes udgiftsbehovet på sygedagpengeområdet ikke særskilt af andel familier i bestemte boligtyper og andel børn af enlige forsørgere i kommunen.

I undersøgelsen har der som tidligere ikke kunnet påvises nogen effekt af kommunernes ressourcegrundlag og kommunalbestyrelsens politiske sammensætning, hvilket antageligt kan tilskrives, at regelsættet på dagpengeområdet i al væsentlighed er fastsat centralt.

Udgifterne til sygedagpenge er dermed upåvirket af kommunernes ressourcegrundlag og kommunalbestyrelsens politiske sammensætning.

Førtidspensioner

Udgifterne til førtidspensioner påvirkes af tre faktorer, hvoraf én faktor i lighed med de tidligere analyser efter kommunalreformen er klart dominerende, nemlig andel handicappede opgjort ud fra oplysninger om, hvor mange der er diagnosticeret inden for sygehusvæsenet med en aktions- eller bidiagnose, som vil kunne medføre et handicap. Andel handicappede påvirker udgifterne til førtidspension i opadgående retning. Desuden har andel 20-59-årige uden beskæftigelse en positiv effekt på udgifterne til førtidspension, mens omvendt udgifterne til førtidspension falder med andel lønmodtagere på mellemste eller højeste niveau (inkl. topledere).

Disse tre faktorer indgår alle i beregningen af kommunens normaludgifter. Andel lønmodtagere på mellemste eller højeste niveau (inkl. topledere) indgår med negativt fortegn.

Udgifterne på dette område har ingen sammenhæng med kommunernes ressourcegrundlag eller kommunalbestyrelsens politiske sammensætning.

Personlige tillæg

Udgifterne til førtidspensioner afhænger af fire udgiftsbehovsfaktorer, som alle siger noget centralt om kommunens sociale struktur. Udgifterne påvirkes positivt af de to faktorer, andel enlige ældre og andel familier i bestemte boligtyper. Udgifterne til personlige tillæg påvirkes omvendt negativt af ældres indkomst. Dette kan ses som et direkte udtryk for, at tildelingen af personlige tillæg er indkomstafhængig.

Som tidligere indgår desuden andel lønmodtagere på mellemste og højeste niveau (inkl. topledere) – med negativt fortegn som udtryk for, at økonomisk bedrestillede i mindre udstrækning modtager personlige tillæg.

Udgifterne på dette område har ingen sammenhæng med kommunernes ressourcegrundlag eller med kommunalbestyrelsens politiske sammensætning.

Boligsikring

Boligsikringsudgifterne viser sig ikke overraskende at være stærkt påvirket af boligstrukturen i form af andel udlejede beboelsesejendomme, som disse opgøres af Økonomi- og Indenrigsministeriet ved beregningen af tilskud efter udgiftsbehov i udligningsordningen. Hertil kommer andel boliger i boligkriteriet (i procent af egentlige boliger), som det var opgjort i udligningssystemet før kommunalreformen. Ud over de to kriterier knyttet til boligstrukturen spiller også andel børn af enlige forsørgere en rolle som udtryk for, at enlige forsørgere (og andre sociale grupper, hvis bosætning minder om enlige forsørgeres) i højere grad

modtager boligsikring. Sammenlagt betyder det, at en kommunes boligsikringsudgifter – alt andet lige – vil være større, hvis kommunen har mange udlejningsboliger og socialt boligbyggeri, ikke mindst hvis disse er beboet af enlige forsørgere.

Det har ikke kunnet påvises, at udgiftsniveauet for boligsikring er påvirket af kommunernes ressourcegrundlag eller af kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning.

Børn og unge med særlige behov

På området for børn og unge med særlige behov har KORA haft adgang til individbaserede registerdata for alle børns familiære og sociale baggrund, som har muliggjort en mere præcis individbaseret opgørelse af, hvor stor en andel af de 0-22-årige som forventeligt vil modtage en personrettet social foranstaltning. En sådan foranstaltning kan enten være en anbringelse uden for eget hjem eller en forebyggende foranstaltning. Dette mere præcise individbaserede mål for udgiftsbehovene til udsatte børn og unge bidrager til, at en større del af variationerne i kommunernes udgifter kan forklares end tidligere. I analysen erstatter det individbaserede mål de tidligere bredere paraplyvariable for grupper med særlige behov som andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande samt andel familier i bestemte boligtyper.

I tilgift til den forventede andel modtagere af sociale foranstaltninger indgår det tidligere anvendte sociale nomadekriterium (andel børn, der er flyttet kommune mere end tre gange). Dette kriterium får en relativt mindre vægt i beregningen af udgiftsbehovet end tidligere.

I modsætning til de tidligere analyser af kommunernes 2011-regnskaber kan der i 2015-regnskaberne spores en svag udgiftsmæssig effekt af kommunens økonomiske grundvilkår. Ressourcepresset betragtes ikke som et udgiftsbehovskriterie og indgår derfor i beregningen af udgiftsbehovet med den landsgennemsnitlige værdi.

Voksne med særlige behov

Aldersafgrænsningen af udgiftsområdet er ændret, så udgifterne nu opgøres pr. 18-64-årig i stedet for som tidligere pr. 18+-årig. Dette betyder, at udgifterne mere præcist opgøres i forhold til den primære aldersgruppe af potentielle brugere.

På området indgår andel handicappede som udtryk for, at borgere, der inden for sygehusvæsenet er diagnosticeret med en aktions- eller biddiagnose, som vil kunne medføre et handicap, oftere har behov for kommunale botilbud og handicaphjælp. Sammenhængen er naturligvis således, at udgiftsbehovene stiger, jo større en andel af befolkningen gruppen udgør.

I regressionsanalysen er der kontrolleret for kommunens velstand, som ser ud til at have betydning for udgifterne, idet kommuner med højt

ressourcegrundlag har højere udgiftsniveau end økonomisk ringere stillede kommuner.

Samlet kan 29 % af variationerne i kommunernes udgifter forklares i 2015 mod blot 14 % i 2011. Selvom de nye udgiftsberegninger således tegner et mere præcist billede af kommunernes udgiftsbehov på området end tidligere, er det vigtigt at understrege, at udgifterne på dette område i betydeligt mindre omfang kan forklares ved demografiske og socioøkonomiske faktorer, end det er tilfældet på andre velfærdsområder.

Integrationsområdet (bruttodriftsudgifter, ekskl. art 7.7)

På dette område forklares en betydeligt større andel af forskellene i kommunernes udgifter end tidligere. Hvor der tidligere blot kunne forklares 13 % af variationerne i kommunernes udgifter til integrationsprogram, integrationsydelse mv., kan der nu forklares 78 %. Den højere forklaringsgrad hænger blandt andet sammen med tre ændringer i analysens datagrundlag

- Bruttodriftsudgifterne til integrationsprogram mv. er fratrasket betalinger fra andre kommuner, så der fås et mere præcist mål for, hvor meget kommunen bruger på udlændinge fra egen kommune.
- Udgifterne opgøres i forhold til antallet af 18-64-årige og ikke som tidligere i forhold til antallet af 18+-årige.
- KORA har haft adgang til mere præcise individbaserede oplysninger om antallet af personer under integrationsprogrammet og har kunnet omregne disse til helårspersoner.

Den helt dominerende forklaringsfaktor på dette område er antallet af 18-64-årige helårspersoner under integrationsprogrammet i forhold til antallet af 18-64-årige i kommunerne. Kommunernes udgifter på integrationsområdet er med andre ord tæt knyttet til antallet af personer under integrationsprogrammet.

Herudover spiller de nytilkomnes fordeling på flygtninge og familiesammenførte en mindre rolle, idet udgiftsbehovet er større, jo større andel af de nytilkomne, som er flygtninge.

Endelig indgår antallet af helårspersoner under integrationsprogrammet negativt i beregningen af udgiftsbehovet. Dette kan tolkes som udtryk for en tendens til økonomiske stordriftsfordele i kommuner med mange personer under integrationsprogrammet, og at det omvendt alt andet lige er dyrere at drive integrationsprogrammet, hvis der blot er få flygtninge og familiesammenførte i kommunen.

Udgifterne på dette område har ingen sammenhæng med kommunernes ressourcegrundlag eller med kommunalbestyrelsens politiske sammensætning.

Revalidering

Udgifterne til revalidering og løntilskud påvirkes af to faktorer knyttet til arbejdsstyrkens struktur/befolkningens socioøkonomiske sammensætning, idet udgifterne til revalidering stiger, jo flere lønmodtagere på grundniveau der er i kommunen, og omvendt falder, jo flere lønmodtagere der er på mellemste og højeste niveau (inkl. topledere).

Herudover indgår andel handicappede som udtryk for, at borgere, der inden for sygehusvæsenet er diagnosticeret med en aktions- eller biddiagnose, som vil kunne medføre et handicap, oftere end andre borgere har behov for revalidering og/eller løntilskudsordninger.

Udgifterne på dette område er ikke påvirket af kommunernes ressourcegrundlag eller af kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning.

Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.

Udgifterne til kulturelle foranstaltninger og biblioteksvæsen er som i tidligere analyser påvirket af kommunernes ressourcesituation. Jo mere økonomisk presset kommunen er, jo færre ressourcer allokeres der til kultur- og fritidsområdet.

Som egentlige udgiftsbehovsvariable inddrages fire kriterier. Det første kriterie er urbaniseringsgraden i form af andel indbyggere i landdistrikter. Dette kriterium indgår negativt som udtryk for, at efterspørgslen efter biblioteker, kulturelle ydelser mv. er mindre på landet – eller omvendt – at efterspørgslen er størst i de mere urbaniserede kommuner. Som andet kriterie indgår kommunens befolkningstæthed med negativt fortegn som udtryk for, at omkostningerne ved at levere kulturelle ydelser er mindre pr. indbygger i kommuner, hvor befolkningen bor tæt. Udgiftsbehovene er omvendt større i kommuner med spredt bosætning (filialer, bogbusser mv.). Desuden indgår igen for analyserne af regnskab 2015 to efterspørgselskriterier knyttet til befolkningens socioøkonomiske sammensætning: andel enlige ældre og andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande. Disse to kriterier kan tolkes som indikatorer for befolkningsgrupper, der i særlig grad trækker på kommunens biblioteker, folkeoplysning og øvrige kultur- og fritidstilbud.

Vejvæsen

Udgifterne til vejvæsen er blevet sat i forhold til det samlede indbyggertal. Dette skyldes, at en opgørelse pr. km vej medfører meget store forskelle mellem kommunerne, da den altafgørende udgiftsbehovsskabende faktor er indbyggertallet og ikke vejlængden.

Udgifterne til vejvæsen påvirkes af fire faktorer knyttet til kommunens indbyggertal, vejlængde og urbaniseringsgrad. Den primære udgiftsskabende faktor er vejlængden pr. indbygger. Vejudgifterne påvirkes for det andet negativt af folketallet. Udgiften pr. indbygger er således (alt andet lige) faldende, jo flere indbyggere der er i en kommune. Denne sammenhæng fortolkes som udtryk for de større kommuners mulighed for at drage fordel af stordrift. Udgifterne er for det tredje påvirket af kommunens urbaniseringsgrad, idet udgiftsbehovet er større, jo større andel af kommunes indbyggere der bor i bymæssig bebyggelse med over 10.000 indbyggere. Dette kan fortolkes som udtryk for, at der i tættere bebyggede områder er større behov for vedligeholdelse af broer, tunneller, fortove, brønde mv. I forlængelse heraf indgår endvidere som fjerde udgiftsbehovsfaktor et mål for den samlede ind- og udpendling i forhold til kommunens indbyggertal som en indikator for slitagen på vejnettet.

Hertil kommer, at der kan spores en udgiftsmæssig effekt af ressourcetrykket, der er et udtryk for, hvor stort pres kommunens samlede udgiftsbehov lægger på kommunens velstand. Jo større pres der er på kommunens ressourcer, jo færre ressourcer allokeres der til vejområdet. Ressourcetrykket er ikke en udgiftsbehovsfaktor, men indgår i beregningen af udgiftsbehovet med den landsgennemsnitlige værdi.

Partipolitiske forhold spiller ikke nogen rolle for vejudgifterne.

Redningsberedskab

Den vigtigste udgiftsskabende faktor er de såkaldte "Brandnormer". Dette mål er fortsat beregnet på baggrund af de retningslinjer for brandvæsenernes beredskab og materiel, der trådte i kraft i 2002.

Den 1. september 2005 trådte en ny bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt beredskab i kraft. Denne indebærer, at der ikke længere er standardiserede regler for kommunale slukningstog mv., men at hver enkelt kommune skal have godkendt sit eget beredskab efter en individuel bedømmelse i Beredskabsstyrelsen. Befolkningstallet indgår dog fortsat som et væsentligt kriterium i de lokale risikobaserede vurderinger, og de tidligere statslige retningslinjer fungerer antageligvis fortsat som pejlemærker for dimensionering efter indbyggertal (sammen med kommunens beliggenhed, spredning, geografi mv.). Beregningen af brandnormer efter indbyggertal er derfor fortsat baseret på dimensioneringsreglerne fra bekendtgørelse 1010 af 11. december 2002.

De af staten fastsatte retningslinjer medfører betydelige stordriftsfordele for kommuner af forskellig størrelse. Ud fra retningslinjernes krav til antal slukningstog (der bestemmes af indbyggertallet) og priserne på slukningstog kan den optimale kommunestørrelse (dvs. det billigste brandvæsen pr. indbygger) beregnes til at være Københavns Kommune med et indbyggertal på ca. 500.000 indbyggere. De mindste kommuner i landet har omvendt de største udgiftsbehov. Landets mindste kommune har således et udgiftsbehov pr. indbygger, der er mere end 50

gange så stort som Københavns Kommune. Udgiftsbehovet vil fra den mindste kommune være faldende op til en kommunestørrelse på 20.000 indbyggere, hvor det vil stige lidt igen. Herefter vil der være et jævnt fald til den næste grænse på 30.000 indbyggere, hvor udgiftsbehovet vil stige lidt igen, osv.

I tilgift til dette kan påvises en særlig udgiftseffekt i de ni kommuner, der frem til januar 2013 var kommunale støttepunkter med særlig beredskabskapacitet, som andre kommuner kunne tilkalde assistance fra ved ulykker mv. Støttepunkterne fik stillet materiel til rådighed fra Beredskabsstyrelsen, og driften blev betalt af staten. Som udgangspunkt var støttepunkterne derfor udgiftsneutrale for de kommuner, som var støttepunkter. I forlængelse heraf kunne der i de tidligere gennemførte udgiftsbehovsanalyser på grundlag af regnskab 2011 ikke identificeres en særlig udgiftseffekt for de ni støttepunktskommuner. Det kan der imidlertid, efter at støttepunkterne er nedlagt i januar 2013. Analyserne af regnskab 2015 viser, at der er en forhøjet udgift i de kommuner, der frem til 2013 var kommunale støttepunkter. Dette hænger antageligvis sammen med, at det på den korte bane ikke har været muligt for støttepunktskommunerne at afvikle det forhøjede beredskab fuldt ud, og at kommunerne efter 2013 selv har finansieringsansvaret for et eventuelt forhøjet beredskab.

Endelig viste regressionsanalysen, at udgiftsniveauet stiger i arealmæssigt store kommuner.

De nævnte tre faktorer, brandnormer, kommunalt støttepunkt og areal, indgår alle i målingen af udgiftsbehovet på dette område.

Udgifterne på dette område er ikke påvirket af kommunernes ressourcgrundlag eller af kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning.

Administration

Analyserne af administrationsudgifterne viste, at udgiftsniveauet påvirkes af seks faktorer. Som tidligere for det første af andel børn af enlige forsørgere. Dette er det væsentligste udgiftsbehovskriterium. For det andet og tredje indgår andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande og andel boliger i boligkriteriet som udgiftsbehovskriterier. Disse tre faktorer, andel børn af enlige forsørgere, andel boliger i boligkriteriet og andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande, kan tolkes bredt som indikatorer for befolkningsgrupper, der trækker mere end gennemsnitligt på de kommunale administrative ydelser og sagsbehandlere på primært det sociale område og arbejdsmarkedsområdet. Faktorerne kan desuden tænkes at påvirke det administrative ressourceforbrug gennem fx forøgede udgifter og aktiviteter på børnepasningsområdet i form af et større behov for fripladsnedsættelser og særlige dagtilbudsindsatser samt en større og mere aktiv indsats med hensyn til anbringelser og forebyggende foranstaltninger for udsatte børn og unge.

For det fjerde indgår en indikator for spredt bosætning som udgiftsbehovsfaktor, nemlig rejsetidskriteriet, der er et mål for, hvor lang tid det i gennemsnit vil tage en kommunes indbyggere at nå 2.000 medborgere. Rejsetidskriteriet indgår positivt som udtryk for, at en mere spredt bosætning fører til større administrative udgifter, både i kraft af et større behov for decentrale borgerservicecentre for borgerne og et større tids- og ressourceforbrug for administrative medarbejdere der bevæger sig ud fra rådhuset til møder med kolleger, skoler, institutioner og borgere.

For det femte viser analysen, at der fortsat i den nye kommunale struktur er stordriftsfordele for de administrative udgifter, og at fordelene i modsætning til før reformen fortsætter op til de største kommuner. Når der er taget højde for forskelle i ressourcepres, udgiftsbehov og rejsetid, falder de administrative udgifter i takt med, at kommunestørrelsen (målt logaritmisk) stiger. Den logaritmiske model indikerer dog, at stordriftsfordelene flader ud, når vi bevæger os op mod de største kommuner, mens omvendt smådriftsulemperne bliver mere og mere udtalte, jo mindre kommunen er. Endelig viser analysen for det sjette, at der for de fem små ø-kommuner er særskilt store udgiftsbehov som følge af smådriftsulemper.

Ressourcepresset ser desuden ud til at have betydning for kommunernes administrative udgifter, idet administrationsudgifterne er lavere, jo større økonomisk pres kommune står overfor.

Endvidere har kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning betydning for de administrative udgifter, når der er taget højde for strukturelle forhold og befolkningens sammensætning. Analysen viser, at jo større andel arbejderpartimandaterne udgør af kommunalbestyrelsen, jo lavere er de administrative udgifter pr. indbygger. Denne partipolitiske sammenhæng skal antageligvis ses i sammenhæng med, at andre udgiftsområder eventuelt har højere udgiftspolitisk prioritering i kommuner, hvor arbejderpartier har stor mandatmæssig styrke.

Endelig viser analysen, at den administrative decentraliseringsgrad har betydning for, hvor store de administrative udgifter er på de centrale administrative konti på hovedkonto 6. Jo større andel af de administrative medarbejdere (baseret på hvilke stillingskategorier medarbejderne er ansat i), der er lønnet decentralt, jo mindre er udgifterne til administration, ledelse mv. på hovedkonto 6. Konteringsmæssigt er en del af administrationsudgifterne så at sige decentraliseret til skoler, daginstitutioner, plejecentre mv. Dette er dog udtryk for kommunens valg af organisering og skal ikke tolkes som udtryk for, at kommunens administrative *udgiftsbehov* er større, jo mindre kommunen har decentraliseret det administrative personaleforbrug. At graden af decentralisering har betydning for konteringen af udgifterne, er det vigtigt at være bevidst om og kontrollere for i en vurdering af hovedkonto 6-udgifterne.

Hverken ressourcepresset, arbejderpartiernes mandatandel eller andel administrative medarbejdere lønnet decentralt er udgiftsbehovsfaktorer

og indgår derfor i udgiftsbehovsberegningen med en landsgennemsnitlig værdi.

Natur- og miljøbeskyttelse

Udgiftsbehovene på dette område bestemmes af tre forhold knyttet til forskellige aspekter af kommunens geografi. For det første kommunens kystlængde pr. indbygger, idet udgifterne til natur- og miljøbeskyttelse er større, jo større kystlængden er. For det andet er kommunernes udgifter til natur- og miljøbeskyttelse et spørgsmål om, hvor stort et areal kommunen har, idet arealet påvirker udgifterne positivt. Og for det tredje har urbaniseringsgraden betydning, idet udgiftsbehovet falder, jo større andel af befolkningen der bor i bymæssig bebyggelse med over 10.000 indbyggere. Det sidste kan både tolkes som udtryk for, at der kan være stordriftsfordele knyttet til, at borgerne bor tæt, men også til at der i tæt bebyggede områder er relativt mindre behov for natur- og miljøbeskyttelse i form af fx skove, sandflugt og vedligeholdelse af vandløb.

Det bemærkes, at det ikke i samme udstrækning som tidligere er muligt at forklare variationerne i kommunernes natur- og miljøbeskyttelsesudgifter. Hvor det var muligt at forklare 50 % af variationerne i 2011-regnskaberne er det blot muligt at forklare 28 % af variationerne i 2015-regnskaberne. At det i mindre udstrækning end tidligere er muligt at forklare variationerne kan bl.a. hænge sammen med, at der har været hyppigere stormfloder i de senere år, og at udgifterne til disse ikke er proportionelle med kystlængden i en kommune, men fra gang til gang afhænger af, *hvor* i landet kommunen har kyst. Det har ikke været muligt at finde nationalt tilgængelige data, der kan opfange sådanne stormflodsrисici knyttet til specifikke stormfloder i de enkelte år. Det bemærkes endvidere, at det heller ikke har været muligt at finde nationalt tilgængelige data for længden af åer og andre vandløb i kommunerne, som også må forventes at have betydning for, hvor store udgiftsbehovene er på natur- og miljøbeskyttelsesområdet.

Hverken kommunens velstand eller politiske forhold påvirker udgifterne på dette område.

Sundhedspleje og tandpleje

Udgiftsstrukturen på dette område har traditionelt været forholdsvis vanskelig at forklare og er det også fortsat.

Udgifterne varierer med to udgiftsbehovsfaktorer, hvor den ene klart er den vigtigste. Den vigtigste faktor er andel børn i familier med lav uddannelse, mens den noget mindre vigtige faktor er de særlige udgiftsbehov på dette område, der knytter sig til at være en lille ø-kommune. De to kriterier indgår positivt i beregningen af udgiftsbehovet og kan tolkes som indikatorer for, at mindre ressourcestærke grupper har større behov for sundhedspleje og tandpleje

I regressionsanalysen er der kontrolleret for kommunernes velstand i form af deres ressourcepres. Kommunernes velstand har dog ingen betydning, når der er taget højde for de to nævnte udgiftsbehovsfaktorer.

Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

Fra og med 2012 blev kommunernes medfinansiering af regionale sundhedsydelser omlagt, så medfinansieringen på sundhedsområdet fra 2012 er fuldt aktivitetsbestemt.

Udgiftsbehovene på dette område bestemmes af fem faktorer knyttet til forskellige aspekter af kommunens demografiske og socioøkonomiske sammensætning. De to vægtigste udgiftsbehovskriterier er ældres andel af den samlede befolkning og andel familier i bestemte boligtyper. Jo større disse andele er, desto større er udgiftsbehovet. Udgiftsbehovene er endvidere større, jo større andel enlige ældre, andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande og andel handicappede i kommunen er. For alle fem behovsfaktorer gælder, at disse kan tolkes som paraplyvariable for befolkningsgrupper, der oftere trækker på regionale sundhedsydelser og/eller har behov for forebyggende og sundhedsfremmende indsatser.

Hverken kommunens velstand eller kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning har betydning for udgifterne på dette område.

Hvorfor sker der ændringer i sammenligningsgrupperne i 2017?

Hvorfor nye grupper?

ECO's seneste analyser af kommunernes rammebetingelser og udgiftsbehov blev gennemført på grundlag af kommuners regnskaber for 2011. Siden 2011 er der imidlertid sket markante omvæltninger i den kommunale verden, og den virkelighed kommunerne står overfor er i dag væsensforskellig fra den virkelighed, der eksisterede i 2011.

For det første er der i kølvandet på den økonomiske krise kommet en stigende urbanisering og en øget koncentration af økonomisk udvikling omkring vækstcentrene i hovedstadsområdet og i Østjylland. Disse demografiske og regionaløkonomiske ændringer har bidraget til at ændre rammerne for de enkelte kommuners økonomi og udgiftspolitiske prioriteringer.

For det andet er der fortsat fra statens side individuelle og kollektive sanktioner, hvis kommunerne ikke overholder det aftalte loft for udgifterne i både budget og regnskab. Denne sanktionspolitik ser fortsat ud til at have stor betydning for den kommunale økonomi- og udgiftsstyring.

For det tredje har mange kommuner over de seneste fire år gennemført omfattende strukturændringer på især folkeskole-, dagtilbuds-, ældre- og administrationsområdet, som må formodes at have påvirket de udgiftsdrivende strukturelementers betydning og vægte på de berørte områder.

For det fjerde er der siden 2011 på en række områder sket betydelige opgave- og/eller finansieringsændringer, som har betydning for den kommunale virkelighed. Dette gælder fx finansieringsomlægningen på sundhedsområdet fra 2012, hvorefter den kommunale medfinansiering er fuldt aktivitetsbestemt, overflytningen af administrative opgaver fra kommunerne til Udbetaling Danmark i 2011-2012 og folkeskolereformen i 2014. Endvidere har den stærkt forøgede tilstrømning af flygtninge fra sensommeren 2015 ført til, at kommunernes integrationsopgave har fået et helt andet omfang og indhold end tidligere. Der er desuden gennemført en omfattende refusionsreform på beskæftigelsesområdet fra og med 2016. Denne forventes dog ikke at have haft betydning for kommunernes udgifter i 2015.

For det femte er der siden 2011 sket ændringer i befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning i de enkelte kommuner, som kan have haft betydning ikke blot for en enkelt kommunes velstand og udgiftsbehov, men også for, hvilke forhold der har betydning for de udgiftspolitiske forskelle mellem kommunerne. Der er således betydelige variationer mellem kommunerne med hensyn til udvikling i befolkningstal og forskydninger i befolkningens alderssammensætning og sociale sammensætning.

For det sjette er der siden 2011 gennemført en række analyser og udviklet nye potentielle indikatorer til måling af kommunernes udgiftsbehov, som kan bidrage til at kvalificere udgiftsbehovsberegningerne på de kommunale udgiftsområder.

Endelig kan en række andre forhold naturligvis have haft betydning for, om kommunerne har ændret prioriteringer og udgiftspolitik på de enkelte udgiftsområder siden 2011.

I dette lys har det været oplagt at gennemføre nye analyser på regnskabsdata for 2015. De nye analyser er dermed baseret på et mere aktuelt og relevant datagrundlag.

Ganske mange kommuner har i ECO Nøgletal siden 2011 vænnet sig til at skulle sammenligne sig med bestemte grupper af kommuner, eller til at udgiftsbehovet på eksempelvis sygedagpengeområdet blev karakteriseret som højt, mens behovet på eksempelvis folkeskoleområdet blev karakteriseret som lavt. De nyeste undersøgelser og tal kan imidlertid skabe ændringer i disse forhold. En kommune kan således på de enkelte områder skifte sammenligningsgruppe af fire årsager, hvor det førstnævnte vedrører ressourcepresset, og de tre efterfølgende vedrører udgiftsbehovet:

1. Ændret ressourcepres. Der kan naturligvis siden regnskab 2011 være sket forskydninger i en kommunes økonomiske grundlag og samlede udgiftsbehov. Dette kan være en afspejling af, at der har været ændringer i de generelle tilskud, eller kommunen har stået over for stigende, stagnerende eller evt. et voldsomt faldende beskatningsgrundlag. For at sikre det mest aktuelle fremadrettede sammenligningsgrundlag er der ved den nye inddeling i sammenligningsgrupper anvendt et gennemsnit af kommunernes ressourcepres i 2015 og kommunernes budgetterede ressourcepres i 2016.

I alt har 13 kommuner fået ressourcepresset øget så relativt meget i forhold til regnskab 2011, at de skifter ressourcepresgruppe til en gruppe med højere ressourcepres, mens omvendt 10 kommuner skifter til en gruppe med et lavere ressourcepres. Kommuner, der skifter ressourcepresgruppe, vil ud over skiftet i ressourcepresgruppe ofte opleve, at betegnelsen for udgiftsbehovets størrelse også automatisk ændres. Dette skyldes, som beskrevet i afsnittet om konstruktion af sammenligningsgrupper, at opdelingen i udgiftsbehovsgrupper sker inden for hver ressourcepresgruppe. Grænserne for, hvad der karakteriseres som lave, middellave, middel, middelhøje og høje udgiftsbehov, varierer derfor fra ressourcepresgruppe til ressourcepresgruppe.

2. Nye kriterier i målingen af udgiftsbehovene. Den nyeste kortlægning af udgiftsbehovene har på visse områder medført, at nye kriterier er blevet inddraget i målingen af udgiftsbehovene. Dette vil naturligvis kunne flytte nogle kommuner på udgiftsbehovsskalaen.

3. Nye vægte i målingen af udgiftsbehov. Den nyeste kortlægning af udgiftsbehovene har endvidere medført, at de vægte, som tildeles de enkelte kriterier, kan have ændret sig. Også sådanne forskydninger kan påvirke det udgiftsbehov, som beregnes for den enkelte kommune.

4. Nye værdier på udgiftsbehovskriterierne. Endelig gælder naturligvis, at kommunens værdi på et enkelt kriterium reelt kan have ændret sig. En kommune, som er i voldsom vækst og bygger mange nye boliger, vil således kunne ændre sin værdi på kriteriet for andel familier i bestemte boligtyper. En så central faktor som antallet af børn af enlige forsørgere eller andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande kan også tænkes at have ændret sig i perioden.

Mere præcis og
aktuel

Uanset årsagen til ændringerne må det principielt fastholdes, at den nye gruppering af kommuner er såvel mere præcis som mere aktuel. Den er mere præcis, bl.a. fordi den bygger på de seneste regnskabstal, og mange reaktioner fra kommuner mv. har medført introduktion af nye kriterier. Den er mere aktuel, fordi den bygger på de senest tilgængelige oplysninger om kommunerne på såvel udgiftssiden som behovssiden.

Specielt ændringer på syv
områder

En sammenligning af de beregnede udgiftsbehov i den nye undersøgelse med de tilsvarende behov i de gamle analyser viser, at det specielt er på syv områder, der for nogle kommuner sker større skift.

Det drejer sig for det første om udgifter til **integrationsområdet**, hvor udgiftsområdedefinitionen er ændret, så der nu ses bort fra betalinger fra andre kommuner, og udgifterne opgøres pr. 18-64-årig i stedet for som tidligere pr. 18+-årig. KORA har endvidere haft adgang til mere præcise individbaserede oplysninger om antallet af helårspersoner under integrationsprogrammet, hvilket har bidraget til at give et mere præcist billede af den væsentligste udgiftsbehovsfaktor på området. Hvor der tidligere blot kunne forklares 13 % af variationerne i kommunernes udgifter til integrationsprogram, integrationsydelse mv., kan der nu forklares 78 %. De nye udgiftsbehovsberegninger tegner dermed et mere præcist billede af kommunernes udgiftsbehov på integrationsområdet end tidligere. Samtidig er den udgiftspolitiske virkelighed på integrationsområdet ændret betragteligt, ikke mindst i kølvandet på den forøgede tilstrømning af flygtninge fra sensommeren 2015. Dette sætter sig naturligvis også spor ikke alene i de samlede udgifter for kommunerne under ét men også i, hvordan udgifterne fordeler sig på tværs af kommunerne. En række af de kommuner, der tidligere modtog mange flygtninge og familiesammenførte, har fx modtaget betydeligt færre flygtninge og familiesammenførte i 2015 end tidligere, mens andre kommuner omvendt har modtaget betydeligt flere end tidligere. Ovennævnte ændringer har tilsammen betydet, at integrationsområdet er det område, hvor der er sket de klart største ændringer i de beregnede udgiftsbehov fra 2011 til 2015. Alt andet lige vil kommuner med en høj andel personer under integrationsprogrammet i 2015 opleve, at deres udgiftsbehov opjusteres, mens omvendt behovene vurderes lavere end tidligere i kommuner med en generelt høj andel indvandrere

og efterkommere fra ikke-vestlige lande, men en lav andel personer under integrationsprogrammet i 2015.

Det drejer sig for det andet om udgifter til **voksne med særlige behov**, hvor en ændret aldersafgrænsning af området, strukturtilpasninger og ændringer i de udgiftspolitiske prioriteringer betyder, at udgiftsbehovsfaktorerne og deres vægte delvist ændres. Aldersafgrænsningen af området for voksne med særlige behov er ændret, så udgifterne nu opgøres pr. 18-64-årig i stedet for som tidligere pr. 18+-årig. Dette betyder, at udgifterne mere præcist opgøres i forhold den primære aldersgruppe af potentielle brugere. Hvor antallet af strafferetlige afgørelser tidligere bidrog til at forklare forskelle i kommunernes udgifter på området, er dette ikke længere tilfældet. Omvendt er udgifterne i dag tættere knyttet til udgiftsbehovsfaktoren andel handicappede, dvs. andelen af borgerne som inden for sygehusvæsenet er diagnosticeret med en aktions- eller bidiagnose, som vil kunne medføre et handicap. Samlet kan 29 % af variationerne i kommunernes udgifter forklares i 2015 mod blot 14 % 2011. Selvom de nye udgiftsberegninger således tegner et mere præcist billede af kommuners udgiftsbehov på området end tidligere, er det vigtigt at understrege, at udgifterne på dette område i betydeligt mindre omfang kan forklares ved demografiske og socioøkonomiske faktorer, end det er tilfældet på andre velfærdsområder. Ændringerne i de beregnede udgiftsbehov betyder alt andet lige, at kommuner med en høj andel handicappede og en lav andel strafferetlige afgørelser vil opleve, at deres udgiftsbehov opjusteres, mens omvendt behovene vurderes lavere end tidligere i kommuner med høj andel strafferetlige afgørelser.

For det tredje har KORA på området for **børn og unge med særlige behov** haft adgang til individbaserede registerdata for alle børns familiære og sociale baggrund, som har muliggjort en mere præcis individbaseret opgørelse af, hvor stor en andel af de 0-22-årige som forventeligt vil være anbragt uden for eget hjem eller modtage en forebyggende foranstaltning. Dette mere præcise individbaserede mål for udgiftsbehovene til udsatte børn og unge bidrager til, at en større del af variationerne i kommunernes udgifter kan forklares end tidligere. I analysen erstatter det individbaserede mål de tidligere bredere paraplyvariable for grupper med særlige behov som fx andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande samt andel familier i bestemte boligtyper. Samtidig får det sociale nomadekriterium (andel børn, der er flyttet kommune mere end tre gange) en relativt mindre vægt i beregningen af udgiftsbehovet end tidligere. Alt andet lige vil kommuner med mange sociale nomadefamilier, en høj andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande og en høj andel familier i bestemte boligtyper kunne opleve, at deres udgiftsbehov nedjusteres, mens omvendt behovene vurderes højere end tidligere i kommuner, hvor det individbaserede mål for børnenes familiære og sociale baggrund fanger en bredere vifte af risikofaktorer.

Det drejer sig for det fjerde om udgifter til **børnepasning**, hvor den økonomiske krise, strukturændringer og ændringer i de udgiftspolitiske

prioriteringer betyder, at udgiftsbehovsfaktorerne og deres vægte delvist ændres. Samtidig er der sket forskydninger i antallet af 0-5-årige i de enkelte kommuner og den sociale sammensætning af aldersgruppen. Den væsentligste ændring i udgiftsfaktorernes relative vægte knytter sig til, at kvinders arbejdsløshed indgår med mindre vægt end tidligere, mens omvendt små ø-kommuner ser ud til at have større smådriftsulempen end tidligere. Jo større arbejdsløshedsprocenten for kvinder er i en kommune, jo mindre pres er der statistisk set på børnepasningsudgifterne. Dette slår dog mindre igennem i 2015 end det gjorde i 2011. Samlet set vil kommuner med en relativ høj arbejdsløshed for kvinder alt andet lige opleve, at deres udgiftsbehov nedjusteres, mens behovene omvendt vurderes højere i de små ø-kommuner.

For det femte sker der ændringer på **folkeskoleområdet**. Dette sker primært, fordi der nu indgår et bredere sæt af paraplyvariablene for elever med ressourcsvg social baggrund. Andel børn af enlige forsørgere og andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande indgår nu som selvstændige udgiftsbehovsfaktorer, mens omvendt andel familier i bestemte boligtyper og andel børn i familier med lav uddannelse indgår med mindre vægt end tidligere. Samtidig indgår nu andel privatskoleelever som et udgiftsbehovskriterium, idet analyserne viser, at det for kommunerne under ét gælder, at udgifterne til folkeskoleområdet som helhed er mindre, jo større andelen af privatskoleelever er. Endelig indgår ø-kommuner ikke længere som en selvstændig udgiftsbehovsfaktor, men indfanges til dels af det i analysen nye og bredere udgiftskriterium for spredt bosætning, målt ved den beregnede rejsetid pr. indbygger. Alt andet lige vil kommuner med en høj andel børn af enlige forsørgere, en høj andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande og/eller en spredt bosætning opleve, at deres udgiftsbehov opjusteres, mens omvendt behovene vurderes lavere end tidligere i kommuner med en høj andel familier i bestemte boligtyper, andel børn i familier med lav uddannelse og en høj andel privatskoleelever.

For det sjette sker der relativt store ændringer vedrørende **sundhedspleje og tandpleje**, hvor det trods øget forklaringskraft i forhold til tidligere fortsat er vanskeligt at identificere behovsfaktorer og forklare variationerne i kommunernes udgifter. Andel familier i bestemte boligtyper indgår ikke længere som selvstændig udgiftsbehovsfaktor, mens omvendt andel børn i familier med lav uddannelse nu indgår med en større vægt. Samtidig indgår ø-kommuners særlige udgiftsbehov som følge af små-driftsulempen med mindre vægt end tidligere. Dette medfører alt andet lige en opjustering af udgiftsbehovene i kommuner med mange børn i familier med lav uddannelse, mens omvendt udgiftsbehovet nedjusteres i ø-kommuner og kommuner med en høj andel familier i bestemte boligtyper.

Endelig sker der relativt store ændringer på **natur- og miljøbeskyttelsesområdet**. Kystlængden pr. indbygger indgår sammen med kommunens areal fortsat som de to væsentligste udgiftsbehovsfaktorer.

Samtidig er der kommet en ny behovsindikator til, som viser, at udgiftsbehovene er mindre pr. indbygger, hvis en stor andel af borgerne bor i bymæssig bebyggelse med over 10.000 indbyggere. Kystlængden pr. indbygger indgår med større vægt i udgiftsbehovsberegningen end tidligere, men hverken denne indikator eller udgiftsbehovsfaktorerne som helhed kan forklare så meget af variationerne i kommunernes udgifter som tidligere. Dette kan eventuelt hænge sammen med, at udgifter ved stormflod spiller en større rolle end tidligere, og at forskelle i kommunernes stormflodsrisiko ikke blot afhænger af længden på kysten, men også afhænger af, hvor i landet kysten ligger. Dette har det ikke været muligt at tage højde for. Den samlede udgiftsbehovsberegning er dermed forbundet med større usikkerhed end tidligere og vil for en række kommuner kunne betyde, at vurderingen af udgiftsbehovet ændres. Alt andet lige vil kommuner med en lang kystlængde pr. indbygger og en lav andel indbyggere i bymæssig bebyggelse med over 10.000 indbyggere opleve, at deres udgiftsbehov opjusteres, mens omvendt behovene vurderes lavere end tidligere i ø-kommuner og kommuner med relativt lille kystlængde pr. indbygger.

ECO Nøgletal

Teknisk vejledning 2017

Denne vejledning gennemgår principperne i det kommunal-økonomiske nøgletalssystem ECO Nøgletal. Ud over en drøftelse af muligheder og faldgruber i brugen af nøgletal, præsenteres forskellige principper for beregning af gennemsnit og udvælgelse af sammenligningsgrundlag. Hovedidéen i ECO Nøgletal er at sammenligne sig med kommuner, der minder mest muligt om ens egen kommune med hensyn til finansielle, geografiske, demografiske og socioøkonomiske betingelser. De anvendte analysemodeller og inddelingen i sammenligningsgrupper gennemgås, og der gives en samlet oversigt over identificerede udgiftsbehovsfaktorer på de enkelte udgiftsområder.



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

