

ECO Nøgletal

Teknisk vejledning 2023



Kurt Houlberg, Mathias Ruge og Mikkel Darger

VIVE

ECO Nøgletal – Teknisk vejledning 2023

© VIVE og forfatterne, 2023

e-ISBN: 978-87-7582-158-7

Forsidefoto: Lars Degnbol/VIVE

Projekt: 301076

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



Forord

Denne brugervejledning til ECO Nøgletal giver en relativ teknisk gennemgang af principperne bag ECO Nøgletal. Den er tænkt anvendt som baggrundsinformation og opslagsværk for en økonomisk forvaltning og eventuelt 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 først 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 for det andet 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 VIVE til det fremadrettede udviklingsarbejde.

Indhold

Hvad er nøgletal?	5
Hvad man kan og ikke kan med mellemkommunale sammenligninger	7
Nogle stiller spørgsmål til ECO Nøgletal	10
Kan vi sammenlignes med de andre?	10
Beregningsen af gennemsnit	11
Er tallene korrekte?	12
Strukturen i ECO Nøgletal	13
Tabellernes opbygning	14
Om konstruktionen af sammenligningsgrupper	14
Oversigt over fremgangsmåden	14
Tidspunkt for analysens gennemførelse	15
Konstruktionen af sammenligningsgrupper	15
Ressourcepresset	17
Måling af kommunernes ressourcegrundlag og -pres	17
Måling af kommunernes udgiftsbehov	19
Oversigt over fremgangsmåden	19
Oversigt over de udgiftsskabende faktorer	22
Dagtilbud	26
Folkeskolen	26
Tilbud til ældre	27
Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger	28
Sygedagpenge	29
Førtidspension	29
Personlige tillæg	30
Forsikrede ledige	30
Børn og unge med særlige behov	31
Voksne med særlige behov	31
Integrationsområdet (bruttodriftsudgifter, ekskl. art 7.7)	32
Revalidering, ressourceforløb og løntilskud	33
Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.	33
Vejvæsen	34
Redningsberedskab	34
Administration	35
Natur- og miljøbeskyttelse	37
Sundhedspleje og tandpleje	37
Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse	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 dagtilbudsområdet pr. 0-5-årige 2020	64.100	74.800
Udgift til folkeskoler pr. 6-16-årige 2020	89.600	70.300
Vækst i antallet af 0-5-årige 2016-2020 (%)	20,8	7,8
Vækst i antallet af 6-16-årige 2016-2020 (%)	-14,3	8,8

Manglende balance

Kommune A bruger pr. potentiel modtager omtrent 40 % så meget på folkeskoler som på dagtilbudsområdet, mens kommune B bruger lidt mere på førstnævnte end på sidstnævnte område. Der er tale om ganske 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 førskolebørn er steget med mere end 20 %. I kommune B er antallet af skoleelever og førskolebørn 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 langsomt eller slet ikke til den demografiske udvikling. Alt afhængig af, hvordan de udgiftspolitiske præferencer er i de to kommuner, kan man derfor hævde, at udgifterne i de to kommuner er ude af balance som følge af manglende tilpasning til ændret demografi, 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 og ikke-intenderede udgiftspolitiske prioriteringer 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 decentra-

lisere deres budgetprocedure. Opgivelsen af detailstyring gennem budgetlægningen må nødvendigvis erstattes med en anden form for styring og styringsinformation. Overordnede budgetrammer kan fx suppleres med kompliceret information om konsekvenserne af de trufne 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 skolebørn), 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 ansues 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 opgjorte 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 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 konterings-
forskelle

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 det vil i vid udstrækning sige økonomiske forhold. Bruger en kommune eksempelvis flere ressourcer på 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, som i en vis udstrækning kan tages som udtryk for produktivits- 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 stor 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 en skolefritidsordning. Det er også tænkeligt, at en række af de kommuner, der sammenlignes med, måske tilbyder pasning til en del af skolebørnene i andet end skolefritidsordninger og derfor har en lav udgift konteret på kontoen for skolefritidsordninger – og dermed 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 udgiftsniveauet.

En anden kommunes nøgletal viser, at udgiften pr. indbygger til biblioteker ligger en del over andre kommuners. 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 informationsservice 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.

Nogle stiller spørgsmål til ECO Nøgletal

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 sammenlignelige med i forhold til økonomiske muligheder og udgiftsbehov. Dette medfører, at politikere og embedsmænd, 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 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 altid 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).

Beregningsen 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*, som 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	9.000	10.000	90 %
Lille kommune A	1.200	2.000	60 %
Lille kommune B	400	1.600	40 %
I alt	10.600	13.600	?

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 **78 %** (10.600 divideret med 13.600).

Ved beregningen af et *uvægtet* gennemsnit vil man derimod tage gennemsnittet af de tre beregnede dækningsgrader i den sidste kolonne (90 % + 60 % + 40 %) divideret med 3, altså **63 %**.

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, sammenligning med et tidligere år samt manuel kontrolberegning af alle nøgletal for en udvalgt kommune og for hele landet.

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	(1.30)	1.99
2. Sociale forhold		1.99
3. Finansielle forhold		1.99
4. Ressourceforbrug på hovedkonti		1.99
5. Dagtilbud	5.10	5.29
6. Folkeskolen	6.10	6.29
7. Tilbud til ældre	7.10	7.29
8. Øvrige sociale udgiftsområder		
- Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger	8.10	8.19
- Sygedagpenge	8.20	8.29
- Førtidspensioner	8.30	8.39
- Personlige tillæg	8.40	8.49
- Forsikrede ledige	8.50	8.59
- Børn og unge med særlige behov	8.60	8.69
- Voksne med særlige behov	8.70	8.79
- Tilbud til udlændinge	8.80	8.89
- Revalidering	8.90	8.99
9. Øvrige udgiftsområder		
- Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.	9.10	9.19
- Vejvæsen	9.20	9.29
- Redningsberedskab	9.30	9.39
- Administration	9.40	9.49
- Natur- og miljøbeskyttelse	9.50	9.59
- Sundhedspleje og tandpleje	9.60	9.69
- Sundhedsvæsen og forebyggelse	9.70	9.79

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. dagtilbud, 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 1.10 til 4.80) inddelt i en række grupper efter deres ressourcepres og indbyggertal. I de efterfølgende tabeller (5.10 til og med 9.79) 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 ressourcepresset, 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 2020, hvis andet ikke er anført. Det vil sige, at *analyserne er baseret på regnskabstal for 2019.*

Aktualitet
versus
kontinuitet

Ved valg af, hvor ofte der bør foretages nye analyser, er der to modsatrettede 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 VIVE 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 ressource-*

presgrupper, hvorfor grænserne for, hvad der karakteriseres som lave, middel og høje udgiftsbehov, kan variere mellem ressourcepresgrupperne. Denne fremgangsmåde sikrer, at kommunerne bliver mest muligt sammenlignelige med hensyn til rammebetingelser.

Tre principper

Grænserne mellem de forskellige behovsgrupper er fastlagt efter 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 betragtelige "*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 denne rapport.

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 Afgivelsen 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 "Dagtilbud" er beregnet til 71.500 kroner, mens gennemsnittet i sammenligningsgruppen er 65.000 kroner. Afgivelsen 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 inddelingskrite-
rie

Grundinddelingskriteriet er kommunernes ressourcepres. Ved ressourcepres forstås forholdet mellem kommunens samlede udgiftsbehov (som opgjort af Social- og Indenrigsministeriet) og kommunens velstand målt ved ressourcegrundlaget. 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 1.10 i ECO Nøgletal.

Måling af kommunernes ressourcegrundlag og -pres

Beskatningsgrund-
laget

Ved beregningen af kommunernes ressourcegrundlag 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. Beskatningsgrundlaget lider imidlertid af den mangel, at det kun tager hensyn til en *del* af kommunernes indtægtskilder.

Ressourcegrundla-
get

Når der i tabellerne henvises til kommunernes *ressourcegrundlag*, 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 generelle tilskud og udligning, 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	170.000
Grundværdier, landejendomme	50.000
Grundværdier, øvrige ejendomme	100.000
Beskatningsgrundlag (150.000 + 2,8 % af 50.000 + 10,5 % af 100.000)	181.900
Øvrige indtægter	
Generelle tilskud	15.500
Kommunale bidrag til regional udvikling	-150
Selskabsskatter	2.400
Øvrige skatter	500
Nettorente- og afdragsindtægter	-1.000
Øvrige indtægter i alt	17.250
Ressourcegrundlag	
Beskatningsgrundlag	181.900
Korrektion for øvrige indtægter ((17.250/24,95) * 100)	69.138
Ressourcegrundlag i alt	251.038

De 24,95 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 Social- 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 ressourcepreset, der er grundinddelingskriteriet for sammenligningsgrupperne i ECO Nøgletal (jf. ovenfor). Endelig indgår målet direkte i visse tabeller (fx tabel 1.10 og 3.10). Beregningen af kommunens ressourcegrundlag vil hvert år fremgå af tabel 3.10.

Inddeling i grupper efter ressourcepres

Ved indplaceringen af kommuner i sammenligningsgrupper er anvendt et gennemsnit af kommunernes ressourcegrundlag i 2019 og budgetterede ressourcegrundlag i 2020 samt det af Social- og Indenrigsministeriet beregnede udgiftsbehov for 2020 (jf. *Kommunal udligning og generelle tilskud 2020*, Social- og Indenrigsministeriet, juni 2019).

Grænserne

Ved indplaceringen i de tre grupper efter ressourcepres er anvendt følgende grænser (indekstal hvor hele landet = 100):

Lavt ressourcepres:	Under indeks 100
Moderat ressourcepres:	Indeks 100-indeks 103,5
Højt ressourcepres:	Over indeks 103,5

De tre grupper indeholder henholdsvis 33, 29 og 31 kommuner. Hertil kommer de fem små ø-kommuner, som udgør en selvstændig gruppe.

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 kriterie.

Måling af kommunernes udgiftsbehov

Oversigt over fremgangsmåden

Regressionsanalyse

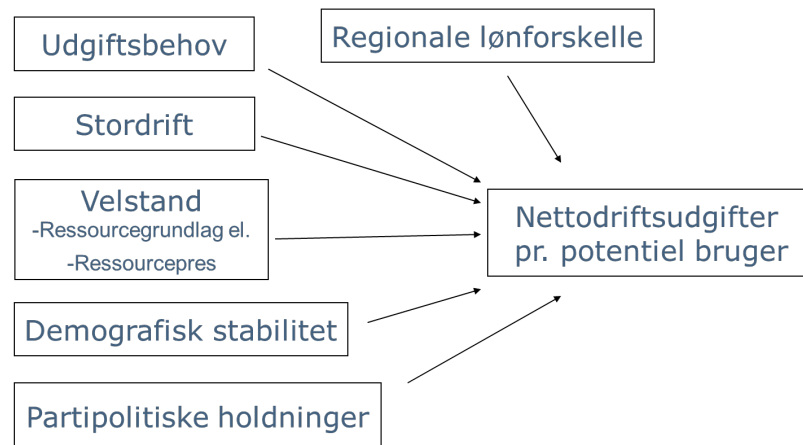
Ved kortlægningen af kommunernes udgiftsbehov på de enkelte områder benyttes en metode udviklet af det daværende Indenrigsministerium, den såkaldte *normaludgiftsmetode*. En række potentielle udgiftskriterier på hvert udgiftsområde er udvalgt på baggrund af en række tidligere undersøgelser foretaget af Indenrigsministeriet, ECO Nøgletal og på forskningsinstitutioner.

De enkelte kriteriers samvariation med kommunernes udgifter undersøges ved en serie af statistiske analyser (regressionsanalyser).

Modellen

Analyserne bygger på en model, som er illustreret nedenfor. Regressionsanalyserne undersøger, 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. Tankegangen 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) ud-

giftsområder kan man derfor forvente, at ressourcepresset vil påvirke udgiftsniveauet i negativ retning. I praksis er valget mellem ressourcegrundlaget og ressourcepresset som kontrolvariabel truffet på baggrund af en vurdering af udgiftsområdets tyngde i de samlede udgiftsbehov i kombination med de estimerede modellers forklaringsevne 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 centrum-venstre-partiernes andel af samtlige mandater i kommunalbestyrelsen. Centrum-venstre-partierne omfatter radikale venstre, 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 denne rapport.

Lønforskelle: Endelig kan udgiftsniveauet naturligvis være præget af lønforskelle på grund af forskellige stedtillægssatser/områdetillæg forskellige steder i landet. Områdetillæggene har været fastfrosset fra 1997, dvs. de er ikke blevet reguleret siden. 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 dagtilbud, 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*, *ressourcepres*, *politiske holdninger* samt *demografisk stabilitet* på lands gennemsnittet. **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 udlignings spørgsmål.

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 '(SIM)', baserer sig på de kriterier, der indgår i den kommunale tilskuds- og udligningsordning for 2020. For en nærmere beskrivelse af de pågældende variable henvises til Social- og Indenrigsministeriets *Kommunal udligning og generelle tilskud 2020*, juni 2019.

Beta-koefficienten

De anførte koefficienter er standardiserede regressionskoefficienter, de såkaldte betakoefficienter. Disse kan fortolkes som udtryk for den styrke, hvorved 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 0,49 for andel enlige ældre og en koefficient for gennemsnitligt antal sengedage pr. 65+ årig på 0,13. Dette kan fortolkes på den måde, at andelen enlige ældre påvirker kommunernes udgifter på dette område næsten fire gange så stærkt som det gennemsnitlige antal sengedage. Betakoefficienterne kan antage vilkårlige værdier. For at gøre tingene mere forståelige i tabellerne er de altid omregnet, således at de summer op til 100. Ved denne omregning bruges betakoefficienternes absolutte værdi, dvs. der er set bort fra betakoefficienternes fortegn. Ved omregningen medregnes kun de betakoefficienter, som knytter sig til udgiftsbehov og stordriftsfordele. En eventuel betydning af kontrolvariable som ressourcepres 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

(29)

2	Aldersbetinget plejebolighyppighed	(25)
3	Kvinders andel af de 65+-årige	(24)
4	Gennemsnitligt antal sengedage pr. 65+-årig	(8)
5	Lille ø-kommune	(14)

Som det ses, er forholdet mellem 29, 25, 24, 8 og 14 (med eventuelle afrundinger) det samme som forholdet mellem de oprindelige betakoefficienter for udgiftsbehovsfaktorerne 0,49, 0,42, 0,40, 0,13 og 0,23, 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 vanskeligt eller 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 2019

UDGIFTSOMRÅDE										
	Dagtilbud*	Folkeskole*	Ældreområde*	Kontanthjælp + arbejdsmarked	Sygedagpenge	Førtidspension	Personlige tillæg	Forsikrede ledige	Børn og unge med særlige behov*	Voksne med særlige behov*
BEHOVSFAKTORER										
Andel børn af enlige forsørgere 0-15 år (SIM)									,19	
Andel børn af enlige forsørgere, 0-5 år	,29									
Andel børn af enlige forsørgere, 6-16 år		,27								
Kvindens erhvervsfrekvens	,43									
Andel boliger i boligkriteriet										
Andel familier i bestemte boligtyper (SIM)		,24		,15	,19		,18			
Andel børn i familier med lav uddannelse (SIM)				,47						
Andel udlejede beboelsesejendomme (SIM)										
Andel børn flyttet kommune > tre gange (SIM)									,13	
Andel privatskoleelever		-,27								
Forventet andel modt. af sociale foranstaltninger blandt 0-22-årige									,64	
Andel 20-59-årige uden beskæftigelse (SIM)						,61				,56
Arbejdsløshedsprocent i alt								,85		
Arbejdsløshedsprocent for kvinder	-,25									
Arbejdsløshedsprocent for 16-24-årige										
Andel ind- og udpendlere i procent af befolkningen										
Andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande (SIM)								,15		
Andel 0-5-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande										
Andel 6-15-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande		,39								
Andel 65+-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande							,21			
Andel 18-64-årige under integrationsprogrammet										
Andel pers. under integrationsprogrammet, der er familiesammenført										
Andel personer med lav indkomst (SIM)	,38			,40						
Andel handicappede (SIM)						,21				,04
Andel psykiatriske patienter (SIM)										
Andel førtidspensionister										
Andel enlige ældre (SIM)			,49				,42			
Aldersbetinget plejebolighyppighed			,42							
Kvindens andel af de 65+ årige			-,40							
Gennemsnitlig antal sengedage pr. 65+-årig			,13							
Gennemsnitlig indkomst pr. 65+-årig							-,23			
Andel 20-59-årige lønmodtagere på grundniveau (SIM)					,64	,26				
Andel lønmodtagere på mellem/højeste niveau samt topledere							-,45			
Selvstændige i pct. af arbejdsstyrken					,53					
Areal										
Areal (log.)										
Beregnet rejsetid pr. indbygger (SIM)		,21								
Andel indbyggere i landdistrikter										
Befolkningstæthed										
Kystlængde pr. indbygger										
Andel indbyggere i byer med over 10.000 indbyggere										
Vejlængde pr. indbygger										
Lille ø-kommune (5 øer, inkl. Langeland)	,53		,23						,16	,26
STORDRIFTSFAKTORER										
Indbyggertal (log.)										
Antal 6-16-årige (log.)		-,29								
ANDRE FAKTORER										
Ressourcegrundlag	,32		,35							
Ressourcepres									-,23	
Kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning										
Vækst i antal 6-16 årige		-,21								
Andel over 65 år			-,49							
Forklaringsgrad	50	60	72	76	60	85	70	83	61	41

Oversigt over regressionsanalyser af regnskab 2019, fortsat

UDGIFTSOMRÅDE	Integration (brutodriftsudgifter)	Revalidering, ress.- forløb og løntilskud	Kultur, bibliotek.	Vejvæsen	Redningsberedskab	Administration*	Natur- og miljøbeskyttelse	Sundhedspleje og tandpleje	Sundhedsvæsen og forebyggelse
BEHOVSFAKTORER									
Andel børn af enlige forsørgere 0-15 år (SIM)						,13			
Andel børn af enlige forsørgere, 0-5 år									
Andel børn af enlige forsørgere, 6-16 år									
Kvindens erhvervsfrekvens									
Andel boliger i boligkriteriet									
Andel familier i bestemte boligtyper (SIM)									,18
Andel børn i familier med lav uddannelse (SIM)									
Andel udlejede beboelsesejendomme (SIM)									
Andel børn flyttet kommune > tre gange (SIM)									
Andel privatskoleelever									
Forventet andel modt. af sociale foranstaltninger blandt 0-22-årige									
Andel 20-59-årige uden beskæftigelse (SIM)		,14							
Arbejdsløshedsprocent for kvinder									
Arbejdsløshedsprocent for 16-24-årige									
Andel ind- og upendlere i procent af befolkningen									
Andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande (SIM)			,26			,17			,26
Andel 0-5-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande									
Andel 6-15-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande									
Andel 18-64-årige under integrationsprogrammet		,60							
Andel personer under integrationsprogrammet, der er familiesammenført		-,08							
Andel handicappede (SIM)									,09
Andel psykiatriske patienter (SIM)									,16
Andel førtidspensionister									
Andel enlige ældre (SIM)			,30						
Aldersbetinget plejebolighyppighed									,17
Andel over 65 år									,77
Andel 20-59-årige lønmodtagere på grundniveau (SIM)		,27							
Andel lønmodtagere på mellem og højeste niveau samt topledere		-,44							
Socioøkonomisk indeks (SIM)									,59
Areal							,34		
Areal (log.)					,07				
Beregnet rejsetid pr. indbygger (SIM)						,33			
Kystlængde pr. indbygger							,67		
Andel indbyggere i landdistrikter			-,48						
Befolkningstæthed			-,25						
Andel indbyggere i byer med over 10.000 indbyggere				,29			-,55		
Vejlængde pr. indbygger				,54					
Lille ø-kommune (5 øer, inkl. Langeland)			,17	,25		,31			
Brandnormer					,89				
Støttepunkt med særlig beredskabskapacitet					,10				
STORDRIFTSFAKTORER									
Indbyggertal (log.)				-,34		-,35			
Antal 6-16-årige (log.)									
ANDRE FAKTORER									
Ressourcegrundlag									
Ressourcepres						-,09			
Kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning									
Andel administrative medarbejdere lønnet decentralt						-,20			
Forklaringsgrad	42	60	40	60	76	83	44	35	65

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

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

Dagtilbud

Analysen af dette område minder meget om de tidligere analyser.

Den største effekt på dagtilbudsudgifterne kan dels tilskrives de smådrifts-ulempen, 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 dagtilbud 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.

Den fjerde betydningsfulde udgiftsbehovsfaktor er andel personer med lav indkomst. Faktoren erstatter den tidligere indikator for andel 0-5-årige børn af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, som ikke har var statistisk signifikant i de tidligere eller nuværende analyser. Effekten af personer med lav indkomst kan tolkes som udtryk for, at børn af personer med lav indkomst i højere grad trækker på særlige indsatser på dagtilbudsområdet og tilskud til fripladsnedsættelse. Variablen kan også tolkes bredere som paraplyvariabel for, at der i områder med mange personer med lav indkomst er andre grupper med en over gennemsnitlig andel udsatte og ressourcesvage.

I forlængelse af betydningen af kvinders erhvervsfrekvens bemærkes det også, at presset på de kommunale dagtilbudsudgifter statistisk er mindre, jo større kvindernes arbejdsløshed i kommunen er.

Samlet er udgifterne på dette område påvirket af seks faktorer: andel børn af enlige forsørgere, smådriftsulempen for ø-kommuner, kvinders erhvervsfrekvens, arbejdsløshedsprocent for kvinder og andel personer med lav indkomst samt ressourcegrundlaget.

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

Folkeskolen

På folkeskoleområdet indgår i lighed med tidligere et bredt sæt af paraplyvariabler for elever med ressourcevag social baggrund: andel

børn af enlige forsørgere, andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande samt andel familier i bestemte boligtyper. Fælles for disse er, at udgifterne til folkeskoleområdet som helhed er større, desto svagere den sociale baggrund er, som målt ved disse markører.

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, hvor analyserne viser, at udgifterne på folkeskoleområdet som helhed er større, desto mere spredt bosætningen er.

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 demografisk ustabilitet i form af, at udgifterne pr. 6-16-årig – når der er taget højde for de andre forhold – tenderer at være højere i kommuner med faldende elevtal og lavere i kommuner med stigende elevtal. Udviklingen i elevtallet betragtes dog ikke som et udgiftsbehovskriterie og indgår derfor i beregningen af udgiftsbehovet med den landsgennemsnitlige værdi.

Når der er taget højde for betydningen af udgiftsbehov og stordriftsmuligheder, spiller kommunens velstand ikke længere en signifikant rolle for kommunens udgifter til folkeskolen.

Det er i analyserne endvidere undersøgt, om et individbaseret mål for forventet andel elever med segregeret specialundervisning kan bidrage til at forklare forskelle i kommunernes folkeskoleudgifter, som ligger ud over det, som ovennævnte behovsfaktorer kan forklare. Det viser sig ikke at være tilfældet.

Tilbud til ældre

De tre vigtigste udgiftsbehovsfaktorer på ældreområdet knytter sig til ældrebefolkningens demografiske sammensætning og familiestatus. Jo større en andel af ældrebefolkningen, der bor alene, desto større er kommunernes behov for indsats. Jo ældre ældrebefolkningen er, desto større er kommunernes ældreudgifter (pr. ældre). Dette måles ved hjælp af den aldersbetingede plejebolighyppighed. For det tredje indgår kvinders andel af ældrebefolkningen som et selvstændigt udgiftsbehovskriterie. Jo større andel kvinder udgør af ældrebefolkningen, jo lavere er udgiften til ældreområdet pr. ældre bosat i kommunen.

For det fjerde indgår som et nyt kriterie det gennemsnitlige antal sengedage på sygehuse pr. 65+-årig. Sengedagene som sådan har ikke direkte betydning for de kommunale udgifter på ældreområdet, da udgiften til sygehusindlæggelsen er en regional udgift, og den kommunale medfinansiering af denne ikke konteres på ældreområdet. Antal sengedage kan imidlertid tolkes som en indikator for de ældres sundhedstilstand. Jo flere sengedage ældrebefolkningen har, jo flere afledte udgifter vil der også være i den kommunale ældrepleje.

Endelig indgår et kriterie for de smådriftsulemper, der forekommer for de mindste ø-kommuner, idet de fem små ø-kommuner har særligt høje udgifter på dette område. Derimod ser det i modsætning til i de tidligere analyser ikke ud til, at spredt bosætning (målt ved den beregnede rejsetid) har særskilt betydning for udgifterne til ældreområdet, når der er taget højde for de andre udgiftsbehovsfaktorer i modellen.

I regressionsanalyserne er der kontrolleret for andelen af ældre over 65 år. Analysen viser, at jo større andel ældre i en kommune, desto færre ressourcer bruges der pr. ældre borger. 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 (ekskl. forsikrede ledige) er påvirket af andel familier i bestemte boligtyper, andel børn i familier med lav uddannelse samt andel personer med lav indkomst.

Alle de tre 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 andel børn af enlige forsørgere og ungdomsledighedens størrelse har betydning for udgifterne på dette område.

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

Det er i analyserne endvidere undersøgt, om et individbaseret mål for den forventede andel kontanthjælpsmodtagere¹ kan bidrage til at forklare forskelle i kommunernes udgifter, som ligger ud over det, som ovennævnte behovsfaktorer kan forklare. Det viser sig ikke at være tilfældet.

Sygedagpenge

En kommunes sygedagpengeudgift er i al væsentlighed påvirket af arbejdsstyrkens struktur. I lighed med tidligere påvirkes udgiftsbehovene af andelen lønmodtagere på grundniveau som udtryk for, at denne del af arbejdsstyrken i højere grad end lønmodtagere på højere indkomstniveauer kan have behov for sygedagpenge. Udgiftsbehovene til sygedagpenge er dermed større, jo lavere indkomstniveau arbejdsstyrken i kommunen befinder sig på. Vi finder desuden, at udgifterne er påvirket af, hvor stor en andel af arbejdsstyrken der er selvstændige: jo større andel de selvstændige udgør, jo større er kommunens udgifter til sygedagpenge. Dette kan bl.a. tolkes som udtryk for, at selvstændige erhvervsdrivende, som opfylder kravene for at få sygedagpenge, har mulighed for at få sygedagpenge fra kommunen efter 2 ugers sygdom, mens arbejdsgiverperioden for lønmodtagere som hovedregel er 30 dage, og det derfor først er efter 30 dages sygdom, at kommunen har sygedagpengeudgifter til sygdomsramte lønmodtagere.

Udgifterne på sygedagpengeområdet påvirkes endvidere af andelen familier i bestemte boligtyper som udtryk for, at beboere i disse boligtyper i højere grad end borgere i andre boligtyper kan have behov for sygedagpenge.

I undersøgelsen har der ligesom 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.

Det er i analyserne endvidere undersøgt, om et individbaseret mål for forventet andel sygedagpengemodtagere¹ kan bidrage til at forklare forskelle i kommunernes udgifter, der ligger ud over det, som ovennævnte behovsfaktorer kan forklare. Det viser sig ikke at være tilfældet.

Førtidspension

Udgifterne til førtidspensioner påvirkes af tre faktorer. Den dominerende faktor er andelen 20-59-årige uden beskæftigelse, som har en

¹ Jf. Gabriel Pons Rotger & Stefan Bastholm Andrade (2018): Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen. København: VIVE, november 2018.

positiv effekt på udgifterne til førtidspension. For det andet indgår 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. Andelen handicappede påvirker udgifterne til førtidspension i opadgående retning. Desuden har andelen af lønmodtagere på grundniveau en positiv effekt på udgifterne til førtidspension.

Disse tre faktorer indgår alle positivt i beregningen af kommunens normaludgifter.

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

Det er i analyserne endvidere undersøgt, om et individbaseret mål for forventet andel modtagere af førtidspension¹ kan bidrage til at forklare forskelle i kommunernes udgifter, der ligger ud over det, som ovennævnte behovsfaktorer kan forklare. Det viser sig ikke at være tilfældet.

Personlige tillæg

Udgifterne til førtidspensioner afhænger af fem udgiftsbehovsfaktorer, som alle siger noget centralt om kommunens sociale struktur. Udgifterne påvirkes positivt af de tre faktorer: andel enlige ældre, andel 65+-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande samt 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.

Forsikrede ledige

En kommunes udgift til forsikrede ledige er, ikke overraskende, i al væsentlighed påvirket af arbejdsløsheden i kommunen. Jo større arbejdsløshedsprocenten er, jo større er kommunens udgifter til dagpenge og beskæftigelsesindsatser for forsikrede ledige.

Analyserne viser desuden, at der i tilgift til den dominerende betydning af arbejdsløsheden er en udgiftsforøgende effekt af andelen indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

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

Det er i analyserne endvidere undersøgt, om et individbaseret mål for forventet andel dagpengemodtagere¹ kan bidrage til at forklare forskelle i kommunernes udgifter, der ligger ud over det, som ovennævnte behovsfaktorer kan forklare. Det viser sig ikke at være tilfældet.

Børn og unge med særlige behov

På området for børn og unge med særlige behov har VIVE haft adgang til individbaserede registerdata for alle børns familiære og sociale baggrund, der har muliggjort en 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 individbaserede mål for udgiftsbehovene er den dominerende faktor i forhold til at forklare variationerne i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge.

I tilgift til den forventede andel modtagere af sociale foranstaltninger indgår det tidligere anvendte sociale nomadekriterie (andel børn, der er flyttet kommune mere end tre gange) samt den samlede andel børn af enlige forsørgere.

I lighed med de tidligere analyser af kommunernes 2015-regnskaber kan der også i 2019-regnskaberne spores en udgiftsmæssig effekt af kommunens økonomiske grundvilkår. Jo mindre økonomisk pres kommunen står over for, jo højere er udgifterne til udsatte børn og unge. Ressourcepresset betragtes dog ikke som et udgiftsbehovskriterie og indgår derfor i beregningen af udgiftsbehovet med den landsgennemsnitlige værdi.

Voksne med særlige behov

I de nye analyser indgår som det vigtigste kriterie andelen af 20-59-årige, som er uden beskæftigelse. Jo større andel uden beskæftigelse, jo større er kommunernes udgifter til voksne med særlige behov. Analyserne viser desuden, at der er smådriftsulemper for de mindste ø-kommuner, idet de fem små ø-kommuner har særligt høje udgifter på dette område. Dette kan fx hænge sammen med, at de små ø-kommuner på det specialiserede socialområde indgår i forpligtende samarbejder med større nabokommuner. Endelig indgår som den tredje faktor et

mål for andel handicappede som udtryk for, at borgere, der inden for sygehusvæsenet er diagnosticeret med en aktions- eller bidiagnose, 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.

I modsætning til de tidligere analyser af kommunernes 2015-regnskaber kan der i 2019-regnskaberne ikke spores en udgiftsmæssig effekt af kommunernes velstand.

Samlet kan 41 % af variationerne i kommunernes udgifter forklares i 2019 mod 29 % 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 mindre omfang kan forklares ved demografiske og socioøkonomiske faktorer, end det er tilfældet på de fleste andre velfærdsområder.

Integrationsområdet (bruttodriftsudgifter, ekskl. art 7.7)

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 mindre, jo større andel af de nytilkomne der er familiesammenførte.

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

På dette område forklares en væsentligt mindre andel af forskellene i kommunernes udgifter end i de tidligere analyser af 2015-regnskaberne. Hvor der tidligere kunne forklares 78 % af variationerne i kommunernes udgifter til integrationsprogram, integrationsydelse mv., kan der nu forklares 42 %. Den lavere forklaringsgrad kan fx hænge sammen med, at der i 2019 var væsentligt færre nytilkomne flygtninge og familiesammenførte end i 2015, og at der som følge heraf er en mindreentydig sammenhæng mellem antallet af personer under integrationspro-

grammet og de samlede udgifter på integrationsområdet. Til sammenligning er kommunernes udgifter til integrationsprogram, integrationsydelse mv. omtrent halveret fra 2015 til 2019. Dermed forventes det også, at lokale udsving og ikke-systematiske forhold spiller en relativt større rolle i 2019 end tidligere.

Revalidering, ressourceforløb og løntilskud

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 20-59-årige uden beskæftigelse som udtryk for, at en højere andel borgere uden beskæftigelse alt andet lige følges af større udgifter til revalidering, ressourceforløb og/eller løntilskudsordninger.

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

Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.

Som udgiftsbehovsvariable inddrages fem kriterier. Det første kriterie er urbaniseringsgraden i form af andel indbyggere i landdistrikter. Dette kriterie 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 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.

Endelig indgår for det femte et ø-kommune-kriterie som udtryk for smådrifts-ulempen i de mindste ø-kommuner. De fem små ø-kommuner har med andre ord særligt høje udgifter på dette område.

Udgifterne til kulturelle foranstaltninger og biblioteksvæsen er ikke som i tidligere analyser påvirket af kommunernes ressourcesituation.

Vejvæsen

Udgifterne til vejvæsen er blevet sat i forhold til det samlede indbyggertal. Dette skyldes, at en opgørelse pr. kilometer 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 alt andet lige er bredere veje og større behov for vedligeholdelse af broer, tunneller, fortove, brønde mv. Endelig indgår for det fjerde et ø-kommune-kriterie som udtryk for smådrifts-ulemper i de mindste ø-kommuner. De fem små ø-kommuner har med andre ord særligt høje udgifter på dette område.

I modsætning til tidligere kan der ikke spores en særskilt effekt af samlede ind- og udpendling i forhold til kommunens indbyggertal.

I modsætning til tidligere kan der heller ikke spores en udgiftsmæssig effekt af økonomisk pres målt ved ressourcetryk. Det er med andre ord *ikke* som tidligere sådan, at et større pres på kommunens ressourcer betyder, at der allokeres færre ressourcer til vejområdet.

Partipolitiske forhold spiller i lighed med tidligere 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 kriterie 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 forsat 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 2019 viser i lighed med de tidligere analyser af regnskab 2015, at der er en forhøjet udgift i de kommuner, der frem til 2013 var kommunale støttepunkter. Dette hænger antageligvis sammen med, at det på kort sigt 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 viser 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 området er ikke påvirket af kommunernes ressourcegrundlag eller af kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning.

Administration

Analyserne af administrationsudgifterne viste, at udgiftsniveauet påvirkes af syv faktorer.

Som de væsentligste udgiftsbehovskriterier indgår tre faktorer knyttet til forskellige aspekter af kommunens struktur. For det første 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 andet indgår kommunestørrelsen med et negativt fortegn som udtryk for administrative stordriftsfordele. 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. Desuden viser analysen for det tredje, at der for de fem små ø-kommuner er særskilt store udgiftsbehov som følge af smådriftsulemper.

Ud over de ovennævnte tre strukturelle faktorer indgår to socioøkonomiske faktorer som udgiftsbehovskriterier, nemlig andel børn af enlige forsørgere og andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande. Disse to faktorer 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 dagtilbudsområdet i form af et større behov for fripladssnedsættelser og særlige dagtilbudsindsatser samt en større og mere aktiv indsats med hensyn til anbringelser og forebyggende foranstaltninger for udsatte børn og unge.

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

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 eller andelen af 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. 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 i forlængelse af de hyppigere stormfloder i de senere år, at stormflodsudgifter ikke nødvendigvis er proportionelle med kystlængden i en kommune, men fra gang til gang kan afhænge af, *hvor* i landet kommunen har kyst. Det har ikke været muligt at finde nationalt tilgængelige data, der kan opfange sådanne stormflodsrisici 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 kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning påvirker udgifterne på dette område.

Sundhedspleje og tandpleje

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

Hvor udgifterne i tidligere analyser primært har varieret med andel børn i familier med lav uddannelse, ser udgifterne i de nye analyser i højere grad ud til at være knyttet til et samlet indeks for de socioøkonomiske udgiftsbehov (målt ved det socioøkonomiske indeks i udligningsordningen). Jo større socioøkonomisk indeks, jo større er udgifterne til sundhedspleje og

tandpleje. Det socioøkonomiske indeks indgår som det eneste udgiftsbehovskriterie og kan tolkes som indikator for, at socioøkonomisk mindre ressourcestærke grupper har større behov for sundhedspleje og tandpleje.

Hverken kommunens velstand eller kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning påvirker udgifterne på dette område.

Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

Udgiftsbehovene på dette område bestemmes af seks faktorer knyttet til forskellige aspekter af kommunens demografiske og socioøkonomiske sammensætning. De to vægtigste udgiftsbehovskriterier er ældres andel af den samlede befolkning og andelen af indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande. Jo større disse andele er, desto større er udgiftsbehovet. Udgiftsbehovene er endvidere større, jo større andel familier i bestemte boligtyper, andel enlige ældre og andel handicappede i kommunen samt jo ældre ældrebefolkningen er som målt ved den aldersbetingede plejebolighyppighed. For alle seks 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.

Det er i analyserne endvidere undersøgt, om et individbaseret mål for ældrebefolkningens forventede antal sygehusindlæggelser på grundlag af de ældres alder, køn og uddannelse kan bidrage til at forklare forskelle i kommunernes udgifter, der ligger ud over det, som ovennævnte behovsfaktorer kan forklare. Det viser sig ikke at være tilfældet.