

ECO Nøgletal

Teknisk vejledning 2026



Kurt Houlberg, Mathias Ruge og Christine Falck Utoft

VIVE

ECO Nøgletal – Teknisk vejledning 2026

© VIVE og forfatterne, 2026

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 teknisk gennemgang af principperne bag ECO Nøgletal. Vejledningen 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 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
Beregningen 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 analysernes gennemførelse	15
Konstruktionen af sammenligningsgrupper	15
Ressourcepresset	17
Måling af kommunernes ressourcegrundlag og -pres	18
Måling af kommunernes udgiftsbehov	20
Oversigt over fremgangsmåden	20
Oversigt over de udgiftsskabende faktorer	22
Dagtilbud	26
Folkeskolen	27
Tilbud til ældre	28
Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger	29
Sygedagpenge	30
Førtidspension	30
Personlige tillæg	31
Forsikrede ledige	31
Børn og unge med særlige behov	28
Voksne med særlige behov	29
Integrationsområdet (bruttodriftsudgifter, ekskl. art 7.7)	31
Revalidering, ressourceforløb og løntilskud	32
Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.	32
Vejvæsen	33
Redningsberedskab	34
Administration	35
Natur- og miljøbeskyttelse	37
Sundhedspleje og tandpleje	36
Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse	37

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; 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 eksternt givne forhold, som på kort sigt ikke kan påvirkes af kommunen. Her kan bl.a. være tale om beskrivelser af kommunens befolknings- eller beskæftigelsesmæssige struktur; sociale 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 sundhedstilstand og levetid; eller sygedagpengemodtageres tilbagevending til arbejdsmarkedet. Resultater af kommunale indsatser er kendetegnet 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

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 en situation, hvor omprioriteringer måske kan betale sig. Et eksempel herpå er en langsom 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 2025	80.100	92.500
Udgift til folkeskoler pr. 6-16-årige 2025	112.600	87.900
Vækst i antallet af 0-5-årige 2021-2025 (%)	20,8	7,8
Vækst i antallet af 6-16-årige 2021-2025 (%)	-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 decentralisere deres budgetprocedure. Opgivelsen af detailstyring gennem budget-

lægningen må nødvendigvis erstattes med en anden form for styring og styringsinformation. Overordnede budgetrammer kan fx suppleres med komprimeret 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. Som udgangspunkt kan ECO Nøgletal dog 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 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 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.

Et andet eksempel kan være, at en 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 udgiftsmæssigt 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 fx bruges meget mere end i andre kommuner (flere brugere/spørgsmål pr. ansat), at der udlånes flere bøger eller digitale materialer 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, 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* sammenlignes 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).

Beregnings af gennemsnit

"Fejl" i beregningen af gennemsnit

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 eller som man selv har regnet sig frem til. 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 daginstitution- 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	5.99
6. Folkeskolen	6.10	6.99
7. Ældre- og socialområdet		
- Tilbud til ældre	7.10	7.59
- Børn og unge med særlige behov	7.60	7.69
- Voksne med særlige behov	7.80	7.89
8. Overførsler		
- Overførsler i alt	8.00	8.09
- Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger	8.10	8.19
- Sygedagpenge	8.20	8.29
- Førtidspension- og seniorpension	8.30	8.39
- Personlige tillæg	8.40	8.49
- Forsikrede ledige	8.50	8.59
- Tilbud til udlændinge	8.80	8.89
- Revalidering, ressourceforløb og løntilskud	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
- Sundhedspleje og tandpleje	9.60	9.69
- Sundhedsvæsen og forebyggelse	9.70	9.79
- Natur- og miljøbeskyttelse	9.90	9.99

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 20 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 to store institutionsområder dagtilbud og folkeskolen samt en overskrift til ældre- og socialområdet. Overskrift 8 med hovedoverskriften "overførsler" omfatter 7 overførselsområder samt overførsler i alt. 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 20 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 2025, hvis andet ikke er anført. Det vil sige, at *analyserne er baseret på regnskabstal for 2024.*

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 4.-5. 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 ressourcepres, demografisk ustabilitet 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 Indenrigs- og Sundhedsministeriet) 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 kunne ses på tabel 1.10 i ECO Nøgletal.

Ved inddelingen i sammenligningsgrupper efter ressourcepres 2025 har vi genanvendt den tidligere inddeling efter ressourcepres i 2019/2020. Dette skyldes, at der knytter sig en væsentlig større usikkerhed til ressourcepresberegningen i 2025 som følge af nye grundvurderinger, nyt ejendomsskattesystem og større økonomisk vægt af særlige tilskud i udligningssystemet samt at kommunerne under ét hvert år får 5-6 mia. kroner

mere ud i finansiering end de må bruge. Måling af kommunernes ressourcegrundlag og -pres

Beskatningsgrundlaget	Ved beregningen af kommunernes ressourcegrundlag har udgangspunktet været at finde et mål, som bedst muligt afspejler kommunens økonomiske muligheder. Almindeligvis anvendes beskatningsgrundlaget, som (i 2020) 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 <i>del</i> af kommunernes indtægtskilder.
Ressourcegrundlaget	Når der i tabellerne henvises til kommunernes <i>ressourcegrundlag</i> , 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 er nettobidragsskylder 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.

Hvor anvendes
ressourcegrundla-
get?

Målet for ressourcegrundlaget indgår i ECO Nøgletal på tre måder. 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 1.10 og 3.10). Beregningen af kommunens ressourcegrundlag vil hvert år fremgå af tabel 3.10.

Inddeling i
grupper efter res-
sourcepres

Ved indplaceringen af kommuner i sammenligningsgrupper er anvendt et gennemsnit af kommunernes ressourcepresgrundlag i 2019 og budgettede 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). Inddelingen efter ressourcepresset for 2019/2020 er som tidligere nævnt genanvendt ved inddelingen i sammenligningsgrupper i 2025.

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

Det kan forekomme, at enkelte kommuner som følge af inddelingen efter ressourcepres, *burde* sammenlignes med andre kommuner, der i al øvrighed adskiller sig væsentligt fra kommunen. Som eksempel kan nævnes, at en enkelt jysk kommune burde sammenlignes 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

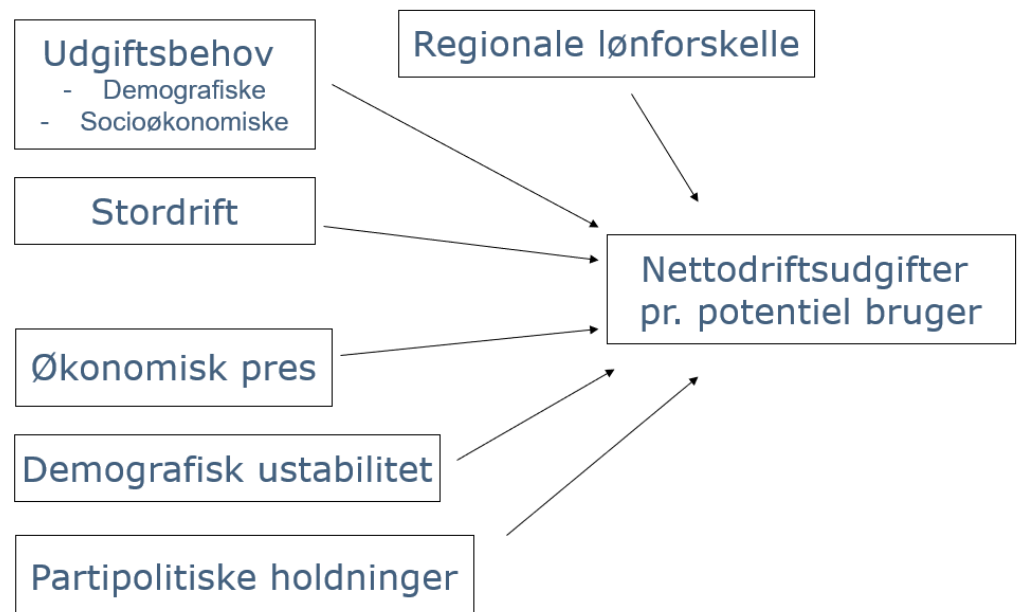
Regressionsanalyse

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, økonomisk pres, demografisk stabilitet, partipolitiske holdninger 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.

Udgiftsbehovs faktorer: Udgiftsbehovene måles ved hjælp af forskellige faktorer, som varierer fra område til område (jf. gennemgangen af de enkelte udgiftsområder nedenfor). Disse kan overordnet grupperes i to grupper:

- **Demografiske faktorer** som befolkningens køns- og alderssammensætning
- **Socioøkonomiske faktorer** som befolkningens uddannelse, indkomst, herkomst og arbejdsmarkedstilknytning

Stordriftsmuligheder – og andre strukturelle faktorer: 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.

Økonomisk pres: Her anvendes det tidligere omtalte mål for ressourcepres. Tankegangen er den, at en kommunes økonomiske situation ikke blot er et spørgsmål om specifikke udgiftsbehovsfaktorer relateret til et konkret udgiftspolitisk område, men også det træk, der generelt er på kommunekassen som følge af høje samlede udgiftsbehov. På en række udgiftsområder kan man derfor forvente, at ressourcepreset vil påvirke udgiftsniveauet i en negativ retning.

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 ustabilitet: 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.

Regionale lønforskelle: Endelig kan udgiftsniveauet naturligvis være præget af lønforskelle på grund af forskellige stedtillægssatser/områdetillæg for forskellige steder i landet. 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. Korrektionen for områdetillæg er foretaget på grundlag af data fra Forhandlingsfællesskabet om områdetillæg

1. april 2024 (<https://www.forhandlingsfaelleskabet.dk/lontabeller/ok->

[24/kl/2024-april](#)). For yderligere information henvises til kapitel 6 i *Udgiftsbehovsfaktorer på kommunale udgiftsområder* af Kurt Houlberg, Mathias Ruge og Christine Falck Utoft (VIVE, 2026).

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 *ressourcepres*, *politiske holdninger* samt *demografisk ustabilitet* 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 Indenrigsministeriets forskellige betænkninger eller Poul Erik Mouritzens *Den politiske cyklus* (forlaget Politica 1991). En systematisk beskrivelse kan findes i *betænkning 1361* fra 1998 eller *betænkning 1533* fra 2012 om kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål. De gennemførte analyser er desuden mere systematisk dokumenteret i *Udgiftsbehovsfaktorer på kommunale udgiftsområder* af Kurt Houlberg, Mathias Ruge og Christine Falck Utoft (VIVE, 2026).

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 '(ISM)', baserer sig på de kriterier, der indgår i den kommunale tilskuds- og udligningsordning for 2025 eller tidligere år. For en nærmere beskrivelse af de pågældende variable henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets *Kommunal udligning og generelle tilskud 2026*, juni 2025.

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

¹ Forkortelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet

betydning af faktorerne, hvis 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 beregnet rejsetid på 0,23. Dette kan fortolkes på den måde, at andelen enlige ældre påvirker kommunernes udgifter på dette område omtrent dobbelt så stærkt som den beregnede rejsetid. 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	(34)
2	Aldersbetinget plejebolighyppighed	(13)
3	Andel almene familieboliger	(14)
4	Andel 67+ årige indvandrere/efterk. fra ikke-vestlige lande	(23)
5	Beregnet rejsetid	(16)

Som det ses, er forholdet mellem 34, 13, 14, 23 og 16 (med eventuelle afrundinger) det samme som forholdet mellem de oprindelige betakoefficienter for udgiftsbehovsfaktorerne 0,49, 0,19, 0,20, 0,33 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 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 2024

UDGIFTSOMRÅDE											
	Dagtilbud*	Folkeskole*	Ældreområde*	Børn og unge med særlige behov*	Voksne med særlige behov*	Overførsler i alt	Kontanthjælp + arbejdsmarked	Sygedagpenge	Førtids- og seniorpension	Personlige tillæg	Forsikrede ledige
BEHOVSFAKTORER											
Andel børn af enlige forsørgere 0-15 år (ISM)				,26							
Andel børn af enlige forsørgere, 0-5 år	,32										
Andel børn af enlige forsørgere, 6-16 år		,30									
Andel almene familieboliger (ISM)		,24	,20								
Andel børn i familier med lav uddannelse (ISM)		,20					,28				
Andel 25-49-årige uden erhvervsuddannelse (ISM)					,36						
Andel børn flyttet kommune > tre gange (ISM)				,27							
Andel privatskoleelever		-,22									
Forventet andel modt. af sociale foranstaltninger blandt 0-22-årige				,45							
Andel 20-59-årige uden beskæftigelse (ISM)					,32	,63			,54		
Arbejdsløshedsprocent i alt											,90
Arbejdsløshedsprocent for kvinder											
Arbejdsløshedsprocent for 16-24-årige							,28				
Andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande (ISM)											,08
Andel 0-5-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande											
Andel 6-15-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande											
Andel 67+-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande			,33							,38	
Andel 18-66-årige under integrationsprogrammet											
Andel pers. under integr.programmet, der er familiesammenført											
Andel personer med lav indkomst							,39				
Andel handicappede (ISM)									,23		
Andel 18-66-årige med fysisk handicap					,31						
Andel psykiatriske patienter (ISM)											
Andel førtidspensionister											
Andel enlige ældre (ISM)			,49							,40	
Aldersbetinget plejebolighyppighed			,19								
Gennemsnitlig indkomst pr. 67+-årig										-,22	
Andel 20-59-årige lønmodtagere på grundniveau (ISM)									,31		
Andel lønmodtagere på mellem og højeste niveau samt topledere											
Andel lønmodtagere på grundniveau i pct. af arbejdsstyrken						,45		,66			
Selvstændige i pct. af arbejdsstyrken								,35			
Andel indbyggere med grundskole som højeste uddannelse										,59	
Socioøkonomisk indeks (ISM)											
Areal											
Areal (log.)											
Beregnet rejsetid pr. indbygger (ISM)			,23								
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)	,29										
STORDRIFTSFAKTORER											
Indbyggertal (log.)											
Antal 6-16-årige (log.)		-,49									
ANDRE FAKTORER											
Ressourcepres	-,46										
Kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning											
Vækst i antal 0-5 årige	-,19										
Forklaringsgrad	50	49	75	58	62	91	65	54	88	69	87

Oversigt over regressionsanalyser af regnskab 2024, fortsat

UDGIFTSOMRÅDE	Integration (brutodriftsudgifter)	Revalidering, ress.- forløb og løntilskud	Kultur, bibliotek.	Vejvæsen	Redningsberedskab	Administration*	Sundhedspleje og tandpleje	Sundhedsvæsen og forebyggelse	Natur- og miljøbeskyttelse
BEHOVSFAKTORER									
Andel børn af enlige forsørgere 0-15 år (ISM)						,15			
Andel børn af enlige forsørgere, 0-5 år									
Andel børn af enlige forsørgere, 6-16 år									
Andel almene familieboliger (ISM)									
Andel børn i familier med lav uddannelse (ISM)									
Andel 25-49-årige uden erhvervsuddannelse (ISM)									
Andel børn flyttet kommune > tre gange (ISM)									
Andel privatskoleelever									
Forventet andel modt. af sociale foranstaltninger blandt 0-22-årige									
Andel 20-59-årige uden beskæftigelse (ISM)									
Arbejdsløshedsprocent i alt									
Arbejdsløshedsprocent for kvinder									
Arbejdsløshedsprocent for 16-24-årige									
Andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande						,15		,22	
Andel 0-5-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande									
Andel 6-15-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande									
Andel 67+-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande									
Andel 18-66-årige under integrationsprogrammet	,60								
Andel personer under integrationsprogrammet, der er familiesammenført	-,08								
Andel handicappede (ISM)								,22	
Andel psykiatriske patienter (ISM)									
Andel førtidspensionister									
Andel enlige ældre (ISM)			,38					,22	
Aldersbetinget plejebolighyppighed								,16	
Andel over 67 år								,86	
Andel 20-59-årige lønmodtagere på grundniveau (ISM)									
Andel lønmodtagere på mellem og højeste niveau samt topledere		-,79							
Andel indbyggere med grundskole som højeste uddannelse			,49						
Socioøkonomisk indeks (ISM)							,48		
Areal									,25
Areal (log.)									
Beregnet rejsetid pr. indbygger (ISM)						,34			
Kystlængde pr. indbygger									,86
Andel indbyggere i landdistrikter			-,68	-,63	,13				
Befolkningstæthed					,16				
Andel indbyggere i byer med over 10.000 indbyggere									
Vejlængde pr. indbygger				1,13					
Lille ø-kommune (5 øer, inkl. Langeland)						,28			
Redningsberedskabsnormer (som funktion af indbyggertal)					,84				
Centralbibliotek			,31						
STORDRIFTSFAKTORER									
Indbyggertal (log.)			-,26	-,17		-,34			
Antal 6-16-årige (log.)									
Antal 0-21-årige (log.)								-,17	
ANDRE FAKTORER									
Ressourcepres						-,17			
Kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning									
Andel administrative medarbejdere lønnet decentralt						-,16			
Forklaringsgrad	42	62	51	57	77	85	25	74	75

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

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

Dagtilbud

På dagtilbudsområdet indgår én central udgiftsbehovsindikator: andel børn af enlige forsørgere. Andel børn af enlige forsørgere kan tolkes som udtryk for, at efterspørgslen efter kommunale dagtilbud stiger, desto flere enlige forsørgere der er i kommunen. Enlige forsørgere kan desuden tolkes som en bredere paraplyvariabel for grupper af borgere, der oftere modtager tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen og herigennem forøger kommunens udgiftsbehov.

Herudover viser analysen, at der er særligt store udgiftsbehov for de fem små ø-kommuner. Dette kan bl.a. hænge sammen med smådriftsulempen som følge af lave børnetal og en særlig geografi som ramme for dagtilbudsområdet.

I regressionsanalyserne er der kontrolleret for demografisk ustabilitet i form af, at udgifterne pr. 0-5-årig – når der er taget højde for de andre forhold – tenderer at være højere i kommuner med faldende børnetal og lavere i kommuner med stigende børnetal. Udviklingen i børnetallet betragtes dog ikke som et udgiftsbehovskriterie og indgår derfor i beregningen af udgiftsbehovet med den landsgennemsnitlige værdi.

Analyserne viser videre, at jo mere økonomisk presset en kommune er (målt ved ressourcepresset), desto mindre er udgifterne pr. 0-5-årig. Ressourcepresset betragtes dog ikke som et udgiftsbehovskriterie og indgår derfor i beregningen af udgiftsbehovet med den landsgennemsnitlige værdi.

Analyserne adskiller sig fra de tidligere analyser af kommunernes 2019-regnskaber ved, at der i 2024-regnskaberne ikke kan spores en udgiftsmæssig effekt af kvinders erhvervsfrekvens og eller andel personer med lav indkomst. Noget tyder altså på, at udviklingen siden 2019 – herunder indførelsen af lovpligtige minimumsnormeringer i daginstitutioner – har bidraget til, at socioøkonomiske kriterier som kvinders erhvervsfrekvens og andel personer ikke længere har en signifikant betydning for kommunernes dagtilbudsudgifter.

Samlet er udgifterne på dette område påvirket af fire faktorer: andel børn af enlige forsørgere, smådriftsulempen for ø-kommuner samt udviklingen i antal 0-5 årige og ressourcepres.

Udviklingen i antal 0-5 årige og ressourcepres betragtes ikke som udgiftsbehovskriterier og indgår derfor i beregningen af udgiftsbehovet med den landsgennemsnitlige værdi.

Folkeskolen

På folkeskoleområdet indgår i lighed med tidligere analyser et bredt sæt af paraplyvariabler for elever med ressourcesvag social baggrund: andel børn af enlige forsørgere, andel børn i familier med lav uddannelse samt andel almene familieboliger. Fælles for disse er, at udgifterne til folkeskoleområdet som helhed er større, desto svagere den sociale baggrund er, som målt ved disse markører.

Som et fjerde udgiftsbehovskriterie indgår andel privatskoleelever, idet analyserne viser, at det for kommunerne under ét gælder, at folkeskoleudgifterne er mindre, desto større andelen af privatskoleelever 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).

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.

Analyserne adskiller sig fra de tidligere analyser af kommunernes 2019-regnskaber ved, at der i 2024-regnskaberne ikke kan spores en udgiftsmæssig effekt af spredt bosætning eller andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Noget tyder altså på, at udviklingen på folkeskoleområdet siden 2019, herunder ændringer i skolestrukturen, har bidraget til, at spredt bosætning ikke længere har en signifikant betydning for kommunernes folkeskoleudgifter. Det samme gælder andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, idet der dog her i stedet indgår et kriterium for andel børn i familier med lav uddannelse.

Samlet set forklares en mindre andel af forskellene i kommunernes udgifter end i de tidligere analyser af 2019-regnskaberne. Hvor der tidligere kunne forklares 60 % af variationerne i kommunernes udgifter til folkeskoleområdet kan der nu forklares 49 %. Den lavere forklaringsgrad kan fx hænge sammen med, at andel familier i bestemte boligtyper ikke længere indgår som behovskriterie (kriteriet er ikke en del af udligningsordningen efter udligningsreformen i 2020) og at det nye kriterie andel almene familieboliger ikke i samme grad er i stand til at opfange variationerne i kommuners folkeskoleudgifter. Det er også muligt at de senere års stigning i antallet af elever med særlige behov i folkeskolen ikke i samme grad som tidligere er knyttet til observerbare socioøkonomiske kriterier for ressourcesvag social baggrund.

Tilbud til ældre

To af de 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 har andel 67+-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande signifikant betydning for udgiftsniveauet. Jo større andel af de ældre, der har ikke-vestlig indvandrer-/efterkommerbaggrund, desto større er udgifterne på ældreområdet pr. 67+-årig.

For det fjerde indgår et kriterie for andel almene familieboliger (i procent af egentlige boliger). Jo større andelen af almene familieboliger er, desto større er udgifterne på ældreområdet pr. 67+-årig. De to sidstnævnte socioøkonomiske variable kan begge betragtes som paraply-variable for socioøkonomisk mindre ressourcestærke grupper af ældre borgere, som alt andet lige har større sandsynlighed for at have behov for kommunale pleje- og omsorgsydelser på ældreområdet og/eller større behov for sproglig assistance.

Endelig indgår et kriterie for spredt bosætning (målt ved den beregnede rejsetid). Jo mere spredt befolkningen bor, jo mere koster det alt andet lige pr. ældre at levere ældrepleje. Derimod ser det i modsætning til i de tidligere analyser ikke ud til, at der er særskilte smådriftsulemper for de fem små ø-kommuner, når der er taget højde for de andre udgiftsbehovsfaktorer i modellen.

Analyserne adskiller sig fra de tidligere analyser af kommunernes 2019-regnskaber ved, at der – når der er taget højde for de andre udgiftsbehovsfaktorer – ikke i 2024-regnskaberne kan spores en udgiftsmæssig effekt af ældrebefolkningens kønssammensætning eller andelen af ældre, der har været indlagt på sygehus.

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.

Analyserne adskiller sig fra de tidligere analyser af kommunernes 2019-regnskaber ved, at der – når der er taget højde for de andre udgiftsbehovsfaktorer – ikke i 2024-regnskaberne kan spores særskilte smådriftsulemper for de fem små ø-kommuner.

Voksne med særlige behov

I de nye analyser indgår tre socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier. For det første indgår andelen af 20-59-årige, som er uden beskæftigelse. Jo større andel uden beskæftigelse, desto større er kommunernes udgifter til voksne med særlige behov. For det andet indgår andel 25-49-årige uden erhvervsuddannelse. Jo større andel uden erhvervsuddannelse, desto større er kommunernes udgifter til voksne med særlige behov. Endelig indgår som den tredje faktor et mål for andel 18-66-årige med fysisk handicap². Sammenhængen er naturligvis således, at udgiftsbehovene stiger, desto større en andel af befolkningen gruppen udgør.

I modsætning til de tidligere analyser af kommunernes 2019-regnskaber kan der i 2024-regnskaberne ikke spores en særskilt udgiftsmæssig effekt for de fem små ø-kommuner.

Samlet kan 62 % af variationerne i kommunernes udgifter forklares i 2024 mod 41 % i 2019. Udgiftsvariationerne på området for voksne med særlige behov kan med andre ord i højere grad forklares ved observerbare socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier end tilfældet var i 2019. De nye analyser tegner dermed et mere præcist og dækkende billede af kommunernes udgiftsbehov på området end tidligere.

Overførselsudgifter i alt

De *samlede* overførselsudgifter er et nyt udgiftsområde i ECO Nøgletal.

I analysen indgår to socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier. De to faktorer knytter sig mere specifikt til arbejdsstyrkens sammensætning og beskæftigelsesgrad. For det første andel 20-59-årige uden beskæftigelse. Det vil sige en indikator for, hvor stor en andel af kommunens borgere, der er uden beskæftigelse. Jo større denne andel er, desto større er de samlede udgifter til overførsler pr. indbygger. For det andet indgår en indikator for arbejdsstyrkens sammensætning i form af andel

² Opgjort som andel personer, der indgår i Landspatientregisteret med mindst 1 af 4 fysiske handicap: rygmarvsskade, muskelsvind, cerebral parese og sklerose.

lønmottagere på grundniveau. Denne kan betragtes som en paraplyvariabel for de grupper af lønmottagere i arbejdsstyrken, der alt andet lige oftere er uden beskæftigelse og har behov for længerevarende og mere intensive beskæftigelsesindsatser end lønmottagere på højere kompetenceniveauer. Jo større andel lønmottagere på grundniveau, desto større er de samlede udgifter til overførsler pr. indbygger.

Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger

Kommunernes udgifter til kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger (ekskl. forsikrede ledige) er påvirket af andel personer med lav indkomst, andel børn i familier med lav uddannelse samt ungdomsledighedsstørrelse.

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

I modsætning til tidligere analyser indgår andel familier i bestemte boligtyper ikke længere som behovskriterie (kriteriet er ikke en del af udligningsordningen efter udligningsreformen i 2020).

Sygedagpenge

En kommunes sygedagpengeudgift er i al væsentlighed påvirket af arbejdsstyrkens struktur. I lighed med tidligere påvirkes udgiftsbehovene af andelen lønmottagere på grundniveau som udtryk for, at denne del af arbejdsstyrken i højere grad end lønmottagere på højere indkomstniveauer kan have behov for sygedagpenge. Udgiftsbehovene til sygedagpenge er dermed større, desto 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 lønmottagere som hovedregel er 30 dage, og det derfor først er efter 30 dages sygdom, at kommunen har sygedagpengeudgifter til sygdomsramte lønmottagere.

I modsætning til tidligere analyser indgår andel familier i bestemte boligtyper ikke længere som behovskriterie (kriteriet er ikke en del af udligningsordningen efter udligningsreformen i 2020).

Førtids- og seniorpension

Udgifterne til førtids- og seniorpension påvirkes af tre faktorer. Den dominerende faktor er andelen 20-59-årige uden beskæftigelse, som har en 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. Det vil sige, at jo større andele de tre grupper udgør af de 17-66 årige, desto større udgiftsbehov forventes kommunerne at have.

Personlige tillæg

Udgifterne til personlige tillæg afhænger af fire udgiftsbehovsfaktorer, som alle siger noget centralt om kommunens sociale struktur. Udgifterne påvirkes positivt af de tre faktorer: andel enlige ældre, andel 67+-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande samt andel indbyggere med grundskole som højeste uddannelse. 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.

I modsætning til tidligere analyser indgår andel familier i bestemte boligtyper ikke længere som behovskriterie (kriteriet er ikke en del af udligningsordningen efter udligningsreformen i 2020). I stedet indgår andel indbyggere med grundskole som højeste uddannelse.

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 af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Integrationsområdet (bruttodriftsudgifter, ekskl. art 7.7)

Det har ikke på grundlag af data om integrationsområdet i 2024 været muligt at estimere robuste modeller, som kan forklare variationerne i kommunernes udgifter på integrationsområdet pr. 18-66 borger. Dette

kan hænge sammen med, at der væsentligt færre nytilkomne flygtninge og familiesammenførte i 2024 end tilfældet var i 2019 og at analyserne er følsomme overfor forholdene i kommuner hvor der kun er ganske få flygtninge og familiesammenførte. I en række kommuner er der således færre end ti personer under integrationsprogrammet. Det kan også spille ind, at sammensætningen af borgere under integrationsprogrammet er en anden i dag end i 2019.

Da det som nævnt ikke i de nye analyser har været muligt at estimere en robust model på integrationsområdet har vi genanvendt den tidligere model baseret på 2019-data. Beskrivelsen nedenfor er derfor baseret på 2019-modellen.

Den helt dominerende forklaringsfaktor (2019) på dette område er antallet af 18-66-årige helårspersoner under integrationsprogrammet i forhold til antallet af 18-66-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.

Revalidering, ressourceforløb og løntilskud

Udgifterne til revalidering og løntilskud påvirkes af en faktor knyttet til arbejdsstyrkens sammensætning, idet udgifterne til revalidering, ressourceforløb og løntilskud *falder*, desto flere lønmodtagere der er på mellemste og højeste niveau (inkl. topledere).

I modsætning til de tidligere analyser af kommunernes 2019-regnskaber kan der i 2024-regnskaberne ikke spores en særskilt udgiftsmæssig effekt af andel lønmodtagere på grundniveau og andel 20-59-årige uden beskæftigelse.

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. Desuden indgår to efterspørgselskriterier knyttet til befolkningens socioøkonomiske sammensætning: andel enlige ældre og andel indbyggere med grundskole som højeste uddannelse. Disse to kriterier kan tolkes som indikatorer for befolkningsgrupper, der i særlig grad trækker på kommunens biblioteker, folkeoplysning og øvrige kultur- og fritidstilbud. Som det fjerde kriterie

indgår et kriterie for om kommunen har centralbiblioteksfunktion. Omkostningerne ved at levere biblioteksydelser er alt andet lige større pr. indbygger i kommuner med centralbibliotek.

Endelig indgår for det femte kommunestørrelsen med et negativt fortegn som udtryk for stordriftsfordele i de store kommuner. Når der er taget højde for forskelle i de øvrige variable, falder udgifterne på kultur- og fritidsområdet i takt med, at kommunestørrelsen (målt logaritmisk) stiger, mens der omvendt er smådriftsulemper i de små kommuner. Når der er taget højde for disse generelle smådriftsulemper i de små kommuner kan der ikke identificeres særsomt høje udgifter i de fem små ø-kommuner.

Analyserne adskiller sig fra de tidligere analyser af kommunernes 2019-regnskaber ved, at der i 2024-regnskaberne ikke kan spores en udgiftsmæssig effekt af befolkningstæthed eller andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. I stedet indgår centralbiblioteksfunktion og andel indbyggere med grundskole som højeste uddannelse.

Samlet set forklares en større andel af forskellene i kommunernes udgifter i 2024 end i de tidligere analyser af 2019-regnskaberne. Hvor der tidligere kunne forklares 40 % af variationerne i kommunernes udgifter til kultur- og fritidsområdet kan der nu forklares 51 %.

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 tre 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, desto 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 *mindre*, desto større andel af kommunes indbyggere der bor landdistrikter. 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.

I modsætning til tidligere kan der – når der er taget højde for de generelle smådriftsulemper knytter til kommunens indbyggertal – ikke identificeres særsomt høje udgifter i de fem små ø-kommuner.

Redningsberedskab

Den vigtigste udgiftsskabende faktor er de såkaldte "Redningsberedskabsnormer", som er et indbyggertalsbaseret mål for behovet for redningsberedskab. Det mål, der anvendes i ECO Nøgletal, 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 (og er siden opdateret i 2019). 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 i en vis udstrækning fortsat som skyggepejlemærker for dimensionering efter indbyggertal (sammen med kommunens beliggenhed, spredning, geografi mv.). Beregningen af Redningsberedskabsnormer efter indbyggertal i ECO Nøgletal er derfor fortsat baseret på dimensioneringsreglerne fra bekendtgørelse 1010 af 11. december 2002 om det kommunale redningsberedskabs dimensionering.

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 redningsberedskab pr. indbygger) beregnes til at være Københavns Kommune med et indbyggertal på ca. 600.000 indbyggere. De mindste kommuner i landet har omvendt de største udgiftsbehov. Landets mindste kommune har således et indbyggertalsafhængigt 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.

Udover kriteriet for redningsberedskabsnormer indgår to andre strukturelle udgiftsbehovsfaktorer: befolkningstæthed og andel indbyggere i landdistrikter. De højere udgifter i kommuner med høj befolkningstæthed kan tolkes som et udtryk for, at der stilles særlige krav til redningsberedskabet og ikke mindst forebyggelse i form af fx brandsyn mm. i kommuner med megen tæt bebyggelse. Tilsvarende kan andel indbyggere i landdistrikter tolkes som udtryk for at kommuner med spredt bosætning typisk skal dække et større geografisk område, hvorfor der kan være større behov for eksempelvis satellitberedskab eller lignende.

I modsætning til tidligere kan der ikke længere spores en særlig udgifts-effekt 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.

De nævnte tre faktorer: Redningsberedskabsnormer, befolkningstæthed og andel indbyggere i landdistrikter indgår alle i målingen af udgiftsbehovet på dette område.

Administration

Analyserne af administrationsudgifterne viste, at udgiftsniveauet påvirkes af syv faktorer, hvoraf de fem tolkes som udgiftsbehovsfaktorer.

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 de øvrige variable i modellen, falder de administrative udgifter i takt med, at kommunestørrelsen (målt logaritmisk) stiger. Den logaritmiske sammenhæng indikerer dog, at stordriftsfordelene flader ud, når vi bevæger os op mod de største kommuner, mens omvendt smådriftsulempene bliver mere og mere udtalte, desto mindre kommunen er. Desuden viser analysen for det tredje, at der for de fem små ø-kommuner er særskilt store udgiftsbehov som følge af smådriftsulempen.

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 fripladsnedsættelser 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 anses som udgiftsbehovsfaktorer og indgår derfor i udgiftsbehovsberegningen med en landsgennemsnitlig værdi.

Sundhedspleje og tandpleje

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

I analysen indgår to udgiftsbehovskriterier. For det første indgår et samlet indeks for de socioøkonomiske udgiftsbehov (målt ved det socioøkonomiske indeks i udligningsordningen). Jo større socioøkonomisk indeks, desto større er udgifterne til sundhedspleje og tandpleje. Det socioøkonomiske indeks indgår som det eneste socioøkonomiske udgiftsbehovskriterie og kan tolkes som indikator for, at socioøkonomisk mindre ressourcestærke grupper har større behov for sundhedspleje og tandpleje.

For det andet indgår antallet af 0-21-årige (målt logaritmisk) med et negativt fortegn som udtryk for stordriftsfordele i de store kommuner. Når der er taget højde for den anden variabel i modellen, falder udgifterne i takt med, at kommunestørrelsen stiger. Den logaritmiske sammenhæng 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.

Bemærk i lighed med tidligere, at udgifterne på dette område i mindre omfang kan forklares ved demografiske og socioøkonomiske faktorer,

end det er tilfældet på andre velfærdsområder. De to behovskriterier forklarer tilsammen 25 % af variationen i kommunernes udgifter til sundhedspleje og tandpleje.

Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

Udgiftsbehovene på dette område bestemmes af fem faktorer knyttet til forskellige aspekter af kommunens demografiske og socioøkonomiske sammensætning. Det vægtigste udgiftsbehovskriterie er ældres andel af den samlede befolkning. Jo større andel ældrebefolkningen udgør af det samlede indbyggertal, desto større er udgiftsbehovet. Udgiftsbehovene er endvidere større, jo større andel enlige ældre, andel handicappede og andel indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande i kommunen samt jo ældre ældrebefolkningen er som målt ved den aldersbetingede plejebolighyppighed. For alle fem behovsfaktorer gælder, at disse kan tolkes som paraplyvariable for befolkningsgrupper, der oftere trækker på regionale sundhedsydelser (som kommunerne medfinansierer) og/eller har behov for forebyggende og sundhedsfremmende indsatser.

I modsætning til tidligere analyser indgår andel familier i bestemte boligtyper ikke længere som behovskriterie (kriteriet er ikke en del af udligningsordningen efter udligningsreformen i 2020).

Natur- og miljøbeskyttelse

Udgiftsbehovene på dette område bestemmes af to forhold knyttet til forskellige aspekter af kommunens geografi. For det første kommunens kystlængde pr. indbygger, idet udgifterne til natur- og miljøbeskyttelse er større, desto 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. Det sidste kan både tolkes som udtryk for, at der i arealmæssigt store kommuner er relativt større 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 samt hvilke vandløb, søer og fjorde der er i kommunen. Det har ikke været muligt at finde nationalt tilgængelige data, der kan opfange sådanne stormflodsrisici knyttet til specifikke stormfloder i de enkelte år og i de enkelte kommuner. 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.

Hvorfor sker der ændringer i sammenligningsgrupperne i 2026?

Hvorfor nye grupper?

VIVEs seneste analyser af kommunernes rammebetingelser og udgiftsbehov blev gennemført på grundlag af kommunernes regnskaber for 2019. Siden 2019 er der imidlertid sket en række ændringer i den kommunale verden, som betyder, at den virkelighed, kommunerne står over for i dag, på mange måder er forskellig fra den virkelighed, der eksisterede i 2019.

For det første sker der på tværs af landet fortsat en urbanisering og bevægelse af borgere og arbejdspladser i retning mod de større byer og vækstcentrene i hovedstadsområdet og i Østjylland. Disse befolkningsforskydninger bidrager til at ændre rammerne for de enkelte kommuners økonomi og udgiftspolitiske prioriteringer.

For det andet har kommunerne siden 2019 oplevet en betydelig vækst i antallet af borgere med særlige behov og/eller mere sammensatte og komplekse behov, for eksempel i form af flere borgere med psykiatriske diagnoser. Denne udvikling ses på det specialiserede socialområde (børn/unge med særlige behov og voksne med særlige behov) såvel som på folkeskoleområdet. Også denne udvikling bidrager til at ændre rammerne for de enkelte kommuners økonomi og udgiftspolitiske prioriteringer.

For det tredje har mange kommuner over de seneste fem år gennemført strukturændringer på fx 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 2019 på en række områder sket betydelige opgave- og/eller finansieringsændringer, som har betydning for den kommunale virkelighed. Dette gælder fx indførelsen af lovpligtige minimumsnormeringer i daginstitutioner, som er fuldt indfaset fra 2024.

For det femte er der siden 2019 sket ændringer i befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning i de enkelte kommuner, som kan have haft betydning – ikke blot for den enkelte kommunes velstand og udgiftsbehov, men også for, hvilke forhold der har betydning for de udgiftspolitiske forskelle mellem kommunerne. Der er eksempelvis siden 2019 blevet væsentlig flere ældre og ikke mindst flere ældre i de ældste aldersgrupper. Udviklingen varierer imidlertid fra kommune. På tilsvarende vis oplever mange kommuner en væsentlig stigning i antallet af børn i førskolealderen, mens andre kommuner omvendt oplever et faldende antal småbørn. 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 2019 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.

For det syvende ændrede reformen af udligningsordningen i 2020 på kommunernes finansielle vilkår. Ved reformen indførte regeringen et finansieringstilskud til kommunerne, som udmøntes via bloktilskuddet. Dette har, sammen med budgetlovens udgiftslofter, medført at mange kommuner i dag i mindre grad er underlagt et økonomisk pres end tidligere. Omvendt udgør udgiftslofterne over kommunernes samlede service- og anlægsudgifter en større begrænsning for de enkelte kommuners udgiftspolitiske prioriteringer.

Endelig kan en række andre forhold naturligvis have haft betydning for, om kommunerne har ændret prioriteringer og udgiftspolitik på de enkelte udgiftsområder siden 2019.

I dette lys har det været oplagt at gennemføre nye analyser på regnskabsdata for 2024. De nye analyser er dermed baseret på et mere aktuelt og relevant datagrundlag.

Ganske mange kommuner har i ECO Nøgletal siden 2019 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 tre årsager knyttet til de beregnede udgiftsbehov³:

1. 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.

2. 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.

3. Nye værdier på udgiftsbehovskriterierne. Endelig gælder naturligvis, at kommunens værdi på et enkelt kriterie reelt kan have ændret sig. En kommune, som oplever en voldsom vækst i beskæftigelsen, vil såle-

³ Da vi har genanvendt ressourcepres-beregningen fra 2019-analyserne (jf. side 17) kan ændringer i ressourcepres ikke give anledning til at kommuner skifter sammenligningsgruppe.

des kunne ændre sin værdi på kriteriet for andel borgere uden beskæftigelse. Så centrale faktorer som antallet af børn af enlige forsørgere eller andel af 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 fordi nye kommunale opgaver 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 fem 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 fem områder, der for nogle kommuner sker større skift.

Det drejer sig for det første om udgifter til **ældreområdet**, hvor den demografiske udvikling, strukturændringer og ændringer i de udgiftspolitiske prioriteringer betyder, at udgiftsbehovsfaktorerne og deres vægte delvist ændres. Blandt andet er der sket væsentlige forskydninger i antallet af ældre i de enkelte kommuner og i den demografiske sammensætning af ældrebefolkningen. Den væsentligste ændring i udgiftsfaktorerne relative vægte knytter sig til, at kvinders andel af ældrebefolkningen og det gennemsnitlige antal sengedage på sygehuse pr. ældre ikke længere indgår som selvstændige udgiftsbehovskriterier. Omvendt indgår andel almene familieboliger og andel 67+-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande. Samlet set vil kommuner, hvor kvinders andel af ældrebefolkningen er høj og de ældre borgere relativt ofte er på sygehus, alt andet lige opleve, at deres udgiftsbehov nedjusteres. Omvendt vurderes behovene alt andet lige at være højere i kommuner, hvor der er en høj andel almene familieboliger og indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande udgør en relativ stor andel af ældrebefolkningen.

Det drejer sig for det andet om udgifter til **dagtilbudsområdet**, hvor den demografiske udvikling, strukturændringer, krav om minimumsnormeringer og ændringer i de udgiftspolitiske prioriteringer betyder, at udgiftsbehovsfaktorerne og deres vægte delvist ændres. Den væsentligste ændring i udgiftsfaktorerne relative vægte knytter sig til, at kvinders erhvervsfrekvens og andel personer med lav indkomst ikke længere indgår som selvstændige udgiftsbehovskriterier. Omvendt indgår udviklingen i antallet af 0-5-årige som kontrolfaktor i beregningen af udgiftsbehovene. Samlet set vil kommuner, hvor kvinders erhvervsfrekvens og andel personer med lav indkomst er høj, alt andet lige opleve, at deres udgiftsbehov nedjusteres.

Det drejer sig for det tredje om udgifter til **folkeskolen**, hvor den demografiske udvikling, strukturændringer, et stigende antal elever med særlige behov og ændringer i de udgiftspolitiske prioriteringer betyder, at

udgiftsbehovsfaktorerne og deres vægte delvist ændres. På dette område forklares en mindre andel af forskellene i kommunernes udgifter end i de tidligere analyser af 2019-regnskaberne. Hvor der tidligere kunne forklares 60 % af variationerne i kommunernes udgifter til folkeskoleområdet kan der nu forklares 49 %. Samtidig er der sket en delvis forskydning i udgiftsbehovsfaktorerne og deres vægte. Den væsentligste ændring i udgiftsfaktorerne relative vægte knytter sig til, at spredt bosætning og andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande ikke længere indgår som selvstændige udgiftsbehovskriterier. Omvendt indgår andelen af børn i familier med lav uddannelse ligesom andel almene familieboliger indgår i stedet for det tidligere kriterie for andel familier i bestemte boligtyper (kriteriet for familier i bestemte boligtyper er ikke en del af udligningsordningen efter udligningsreformen i 2020). Samlet set vil kommuner med spredt bosætning og en høj andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande alt andet lige opleve, at deres udgiftsbehov nedjusteres. Omvendt vurderes behovene alt andet lige at være højere i kommuner, hvor der er en høj andel børn i familier med lav uddannelse og almene familieboliger udgør en relativt større andel af boligmassen end det tidligere udligningskriterie for "bestemte boligtyper".

Det drejer sig for det fjerde om udgifter til **voksne med særlige behov**, hvor stigende udgifter, strukturtilpasninger og ændringer i de udgiftspolitiske prioriteringer betyder, at udgiftsbehovsfaktorerne og deres vægte delvist ændres. Den væsentligste ændring i udgiftsfaktorerne relative vægte knytter sig til, at andel 25-49-årige uden erhvervsuddannelse indgår som nyt udgiftsbehovskriterie samt at andel 18-66-årige med fysisk handicap⁴ indgår som indikator for andel borgere med et støttekrævende handicap i stedet for det tidligere lidt bredere kriterie for andel handicappede⁵. Ændringerne i de beregnede udgiftsbehov betyder alt andet lige, at kommuner med en høj andel af 25-49-årige uden erhvervsuddannelse vil opleve, at deres udgiftsbehov opjusteres, mens omvendt behovene vurderes lavere end tidligere i kommuner med høj andel af handicappede relativt i forhold til andelen af 18-66-årige borgere med fysisk handicap. Samlet set forklares en større andel af forskellene i kommunernes udgifter end i de tidligere analyser af 2019-regnskaberne. Hvor der tidligere kunne forklares 41 % af variationerne i kommunernes udgifter til voksne med særlige behov kan der nu forklares 62 %.

For det femte sker der relativt store ændringer vedrørende området for **Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.**, hvor den demografiske udvikling, strukturændringer og ændringer i de udgiftspolitiske prioriteringer bety-

⁴ Opgjort som andel personer, der indgår i Landspatientregisteret med mindst 1 af 4 fysiske handicap: rygmarvsskade, muskelsvind, cerebral parese og sklerose.

⁵ Opgjort som andelen af borgere, som inden for sygehusvæsenet er diagnosticeret med en aktions- eller bidiagnose, der vil kunne medføre et handicap

der, at udgiftsbehovsfaktorerne og deres vægte delvist ændres. Den væsentligste ændring i udgiftsfaktorerne relative vægte knytter sig til, at befolkningstæthed og andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande ikke længere indgår som selvstændige udgiftsbehovskriterier. Omvendt indgår andel indbyggere med grundskole som højeste uddannelse, kommunestørrelsen (målt logaritmisk) og om kommunen har centralbiblioteksfunktion. Ændringerne medfører alt andet lige en opjustering af udgiftsbehovene i kommuner med en høj andel indbyggere med grundskole som højeste uddannelse, i kommuner med et lavt befolkningstal og kommuner med centralbiblioteksfunktion, mens omvendt udgiftsbehovet nedjusteres i befolkningsmæssigt store kommuner uden centralbiblioteksfunktion.