

DEN FORELØBIGE LÆRE FRA ARBEJDET I ØKONOMI- OG INDENRIGSMINISTERIETS NYE BENCHMARKINGENHED

02-08-2019

AF FORSKNINGSCHEF HENRIK CHRISTOFFERSEN, MOBIL: 25383000 | CEPOS |

FORORD

Økonomi- og Indenrigsministeriet (nu Social- og Indenrigsministeriet) oprettede i 2018 en benchmarkingenhed, og ved indgangen til 2019 forelå en række benchmarking analyser af forskellige kommunale aktivitetsområder. Mediet NB Økonomi bragte første gang en oversigt over resultaterne fra de første ni kommunale benchmarking analyser med et forsøg på at foretage en samlet rangordning af de 98 kommuner ud fra de samlede resultater fra disse analyser. Det har inspireret til denne analyse, hvor der søges efter, hvad der kendetegner henholdsvis godt og svagt præsterende kommuner.

Selv om den nye benchmarkingenhed har udviklet fagligt solide metoder til at få kommunerne til at fremstå så sammenlignelige som muligt, vil der i sagens natur altid være en vis usikkerhed forbundet med disse analyser. Sådant en usikkerhed forstærkes, når resultater fra analyser af forskellige aktivitetsområder integreres til en samlet karakteristik af de enkelte kommuner. Der gøres derfor ikke forsøg i dette arbejdsblad på at nå frem til meget detaljerede karakteristikker af enkelte kommuner, men der bliver lagt vægt på det helhedsbillede, som tegner sig. Det viser sig med sådan en tilgang, at der træder nogle tydelige mønstre frem.

Dataanalyserne er udført af stud.polit. Camilla Hu Worm.

Juli 2019

Henrik Christoffersen
Forskningschef i CEPOS

INDHOLD

1. Sammenfatning
2. Nogle nye kommunale benchmarkingresultater
3. En statistisk eftersøgning efter forklaringer på forskelle
4. Delanalyser for de enkelte præstationsområder

1. SAMMENFATNING

Den nye benchmarking enhed, som Økonomi- og Indenrigsministeriet etablerede i 2018, har ved indgangen til 2019 gennemført en række kommunale benchmarking analyser. Med udgangspunkt i 9 færdige analyser undersøges her, i hvilket omfang der på nuværende tidspunkt kan udpeges gennemgående forklaringer på, hvilke kommuner, som leverer stærke præstationer, og hvilke der leverer svagere præstationer. Det skal understreges, at de 9 behandlede opgaveområder langt fra dækker alle aspekter af kommunernes virksomhed, og at det tillige er forbundet med en vis usikkerhed at samle resultater af analyser på 9 områder sammen til et samlet udtryk for kommunernes positioner. Den nærværende analyse finder imidlertid nogle meget tydelige og synlige overordnede mønstre, som der fokuseres på i arbejdsrapporten.

Når de enkelte kommuner karakteriseres ved hjælp af indikatorer for kommunens struktur, kommunalpolitik, kommunens økonomiske styrke samt kommunens udgiftsniveau, lader det sig gøre at forklare omkring 15 procent af forskellene i præstationsniveau mellem kommunerne. Det forekommer, at der er en stærk tendens til, at det er kommuner med en stærk position på nogle områder, som også viser sig at have stærke positioner på andre områder.

Denne moderate forklaringsgrad ved anvendelse af mulige forklaringer af rent faktisk art er i analysen taget som anledning til at søge efter forklaringer af anden art, og her er sat fokus på forklaringer af værdimæssig art. Der findes ikke noget enkelt mål for værdier, men der er valgt at udpege kendetegn ved lokalsamfund, som alligevel udsiger træk, der peger i retning af bestemte værdisæt. Med sådan et udgangspunkt er efterprøvet, hvorvidt medlemskab af folkekirken kan fungere som et sådant kendetegn. Det vil i givet fald næppe være medlemskabet snævert opfattet i sig selv, som repræsenterer den egentlige årsagssammenhæng, og kirken og kommunen er formelt set totalt adskilte institutioner i samfundet. Men eventuelt kan andelen af borgere, som er medlem af folkekirken alligevel fungere som en form for mekanisme, der opfanger en dybere realitet.

Det viser sig, at en tilføjelse af andelen af indbyggere med medlemskab af folkekirken til den statistiske forklaringsmodel faktisk hæver modellens forklarings-evne voldsomt. Hvor det var 15 procent af forskellene mellem kommunerne, som i første omgang blev forklaret af modellen, så øges forklaringsgraden til 37 procent, når medlemskab af folkekirken tilføjes som forklaring.

Hvad angår de enkelte af de 9 inddragne præstationsområder, så har modellen en ret svag forklaringskraft især for kommunernes forebyggende indsats og for at få psykisk syge i aktivitet. Omvendt findes en stærkere forklaringskraft for kommunernes sikring af afsluttede ungdomsuddannelser og for administrations-udgifter samt for sygefravær. Også i analyserne af kommunernes præstationer på de enkelte præstationsområder er det medlemskab af folkekirken, som gennemgående viser sig som den mest signifikante forklarende faktor.

Alt i alt peger analyserne på, at der råder betydende regionale forskelle i de værdier, som såvel driver borgerne som kommunernes adfærd.

2. NOGLE NYE KOMMUNALE BENCHMARKINGRESULTATER

Økonomi og Indenrigsministeriet etablerede i 2018 en benchmarking enhed. Primo 2019 forelå der en række publicerede benchmarking analyser fra enheden. Her er søgt at tilvejebringe et så ensartet grundlag som muligt for sammenligninger mellem kommunerne i det output eller præstationer, som de leverer. Det overordnede indtryk er, at der er væsentlig forskel mellem kommunerne på præstationerne.

I den nærværende analyse søges der efter, i hvilket omfang der ud fra det nu foreliggende materiale lader sig uddrage nogle mere gennemgående træk, som kendetegner såvel godt som mindre godt præsterende kommuner.

Det er gennemgående i benchmarkingenhedens analyser, at der beregnes en forventet præstation givet vilkårene for opgaveløsning i kommunen, og at den forventede præstation derpå sammenholdes med den faktisk realiserede præstation. Forskellen betegnes benchmarkingindikatoren.

Med udgangspunkt i dette materiale kan de 98 kommuner rangordnes i deres evne til opgaveløsning på hver af de analyserede målepunkter. Det er gjort nedenfor, og disse rangordninger er derpå taget som udgangspunkt for statistiske analyser, som eftersøger, hvilke faktorer som kan bidrage til at forklare kommunernes placering i rangordningerne. Disse statiske analyser er gennemført såvel for en række enkelte præstationsområder i kommunerne som for en sammenvejlet rangordning af kommunerne på grundlag af alle de inddragne præstationsområder.

Der er i alt medtaget resultaterne fra 9 benchmarkinganalyser fra Økonomi- og Indenrigsministeriets benchmarking enhed. De 9 kommunale præstationsområder er oplyst i tabel 1. Der er i hovedsagen tale om præstationsområder med forbindelse i bred forstand til arbejdsmarkedsområdet.

Tabel 1. De ni benchmarkområder fra Økonomi- og Indenrigsministeriets benchmarkingenhed primo 2019

Benchmark	Forkortelse	Anmærkninger
Ungdomsuddannelse 1 år efter 9. klasse	B1	Andel elever, som tager en erhvervsuddannelse er udeladt*
Afsluttet Ungdomsuddannelse 5 år efter 9. klasse	B2	Andel elever, som tager en erhvervsuddannelse er udeladt*
Forebyggende indlæggelser	B3	Der er 27 kommuner uden data, og derfor får dårligste kommune 28 point.
Administration	B4	

Flygtninges fravær ved danskundervisning	B5	Manglende data for 1 kommune, og dårligste pointscore var derfor 2
Psykisk syge 18-29-årige i beskæftigelse eller uddannelser	B6	Manglende data for to kommuner, og laveste score var her 3.
Sygefravær lærere	B7	
Sygefravær social- og sundhedspersonale	B8	
Sygefravær pædagogisk personale	B9	

* Årsagen er, at det giver et mere retvisende billede af kommunens indsats at tage andelen af unge, der henholdsvis går i gang med og fuldfører en uddannelse.

Kommunerne er rangordnet efter deres opnåede benchmarking indikator. Kommunen med højest benchmarking indikator er tildelt resultatet 98 og de øvrige kommuner følger herefter ned til resultatet 1. Dog foreligger for nogle præstationsområders vedkommende ikke data for alle kommuner, men stærkeste resultat tildeles alligevel resultatet 98, hvorefter der da ikke kan tildeles resultater helt ned til resultatet 1.

Rangordningen ud fra benchmarking indikatorerne er i flere henseender grovkornet. Den antager forenklet, at der er lige stor afstand mellem kommunernes positioner, og den antager endvidere, at de enkelte præstationsområder vægter lige meget. Det indebærer alt i alt, at de fremkomne resultater må tolkes med forsigtighed. Rent faktisk forholder det sig imidlertid således, at kommuner med stærk placering på ét præstationsområde og har en tendens til at opnå en stærk placering på øvrige præstationsområder og vice versa, hvad der gør sammen-vejning mindre problematisk. Rangordningen af kommunerne ud fra de sammenvjede præstationer på de 9 præstationsområder, er vist i tabel 2.

Tabel 2. Rangering af kommunerne					
Kommune	Placering	Gennemsnit efter ni benchmark	Kommune	Placering	Gennemsnit efter ni benchmark
Lemvig	1	83.1	Assens	50	49.4
Aabenraa	2	79.3	Sorø	51	49.6
Holstebro	3	77.2	Ikast-Brande	52	49.3
Struer	4	77	Bornholms	53	48.1
RingkøbingSkjern	5	74.7	Fredensborg	54	48
Herning	6	72.7	Gladsaxe	55	48.1
Skive	7	71.7	Billund	56	47.2
Tønder	8	70.9	Syddjurs	57	48.1
Mariagerfjord	9	68.8	Slagelse	58	47.8
Vesthimmerland	10	68.8	Kolding	59	47.6
Randers	11	66.7	Lyngby-Taarbæk	60	46.9
Silkeborg	12	66.8	Nordfyn	61	46.9
Viborg	13	65.7	Kerteminde	62	46.7
Vejen	14	66	Ballerup	63	45.4
Haderslev	15	64.4	Solrød	64	46.3
Ærø	16	64.7	Albertslund	65	45.4
Esbjerg	17	63.4	Næstved	66	45.5
Allerød	18	62.9	Gribskov	67	45.1
Fredericia	19	61.9	Aarhus	68	44.9

Nyborg	20	60.9	Egedal	69	43.8
Rebild	21	59.4	Tårnby	70	44.5
Rudersdal	22	59.5	Hørsholm	71	44
Gentofte	23	58.6	Køge	72	43.4
Varde	24	59.1	Vallensbæk	73	43.8
Lolland	25	58.1	Høje-Taastrup	74	43.3
Jammerbugt	26	58.7	Skanderborg	75	42.9
Dragør	27	57.8	Svendborg	76	42.3
Brønderslev	28	57.6	Odder	77	40.6
Frederiksberg	29	57.4	Norrdjurs	78	40.3
Thisted	30	57.9	København	79	39.6
Furesø	31	56.6	Glostrup	80	38.4
Horsens	32	55.7	Roskilde	81	38.6
Favrskov	33	54.9	Hillerød	82	38.4
Stevns	34	54.3	Guldborgsund	83	38.3
Middelfart	35	54.4	Langeland	84	38
Vordingborg	36	53.8	Samsø	85	37.6
Vejle	37	53.2	Greve	86	36.1
Sønderborg	38	52.9	Morsø	87	36.6
Kalundborg	39	53	Brøndby	88	35.6
Hjørring	40	52.3	Hvidovre	89	35.6
Hedensted	41	51.8	Helsingør	90	34.1
Odense	42	51.8	Rødovre	91	34
Fanø	43	50.6	Herlev	92	33.6
Aalborg	44	51.1	Odsherred	93	33.4
Holbæk	45	51	Halsnæs	94	33
Frederikshavn	46	49.7	Faxe	95	31.8
Faaborg-Midtfyn	47	49.8	Frederikssund	96	29.3
Ringsted	48	50.3	Ishøj	97	28.2
Læsø	49	49.7	Lejre	98	26.1

Kilde: Økonomi og indenrigsministeriet, Danmarks Statistik, NB-Økonomi

3. EN STATISTISK EFTERSØGNING EFTER FORKLARINGER PÅ FORSKELLE

Der kan tænkes forskellige forklaringer på, hvad der kendetegner de stærkest præsterende kommuner. I det følgende opstilles en række hypoteser, som så efterfølgende afprøves i en statistisk analyse. Hypoteserne omfatter i første omgang:

- Kommunens struktur
- Kommunalpolitik
- Kommunens økonomiske styrke
- Kommunens udgiftsniveau

Tabel 3. Overordnet model for gns. af 9 præstationsområder

	Gennemsnit efter ni benchmark	Gennemsnit efter ni bench- mark, uden andel af folkekir- kemedlemmer
Indbygger 1. januar 2017	2.12E-05 (0.00)	1.87E-06 (0.00)
V/K borgmester	3.924* (2.33)	7.126*** (2.60)
Herfindahlindeks	0.401** (0.18)	0.359* (0.21)
Kommunepotentiale	-0.000953 (0.00)	-0.00118* (0.00)
Likviditet eft. kassekreditreglen pr indb.	0.000694** (0.00)	1.89E-06 (0.00)
Real disp indkomst	1.81E-05 (0.00)	-4.15E-05 (0.00)
Andel i befolkning der er medlem af folkekirken	0.840*** (0.15)	
Konstant	-33.87* (19.29)	52.41*** (13.20)
Observationer	98	98
R ²	0.373	0.157

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Kilde: Økonomi og indenrigsministeriet, Danmarks Statistik

Den statistiske efterprøvning af gyldigheden af disse hypoteser er foretaget i tabel 3 i anden søjle. Med modellen lader det sig i alt gøre at forklare 15 procent af forskellene imellem kommunerne; $R^2 = 0,15$. Det er primært kommunalpolitik, som skiller de stærkt præsterende kommuner fra de svagere præsterende kommuner. Borgerlige borgmestre fra V eller K kendetegner de stærkere præsterende kommuner. Tillige er der som et lidt mindre signifikant resultat en tendens til, at kommuner med stærkt fragmenterede kommunalbestyrelser præsterer svagere end mere homogent ledede kommuner. Herfindahl-indekset er et mål for fragmenteringen.

Et blik på opstillingen af kommuner i tabel 2 vil antyde, at der gælder et særligt geografisk mønster for kommunernes præstationer. Alle de stærkest præsterende kommuner befinder sig i Jylland uden for Aarhus-området. Det tyder på, at der gælder forklaringer, som ikke er opfanget af den allerede afprøvede statistiske model.

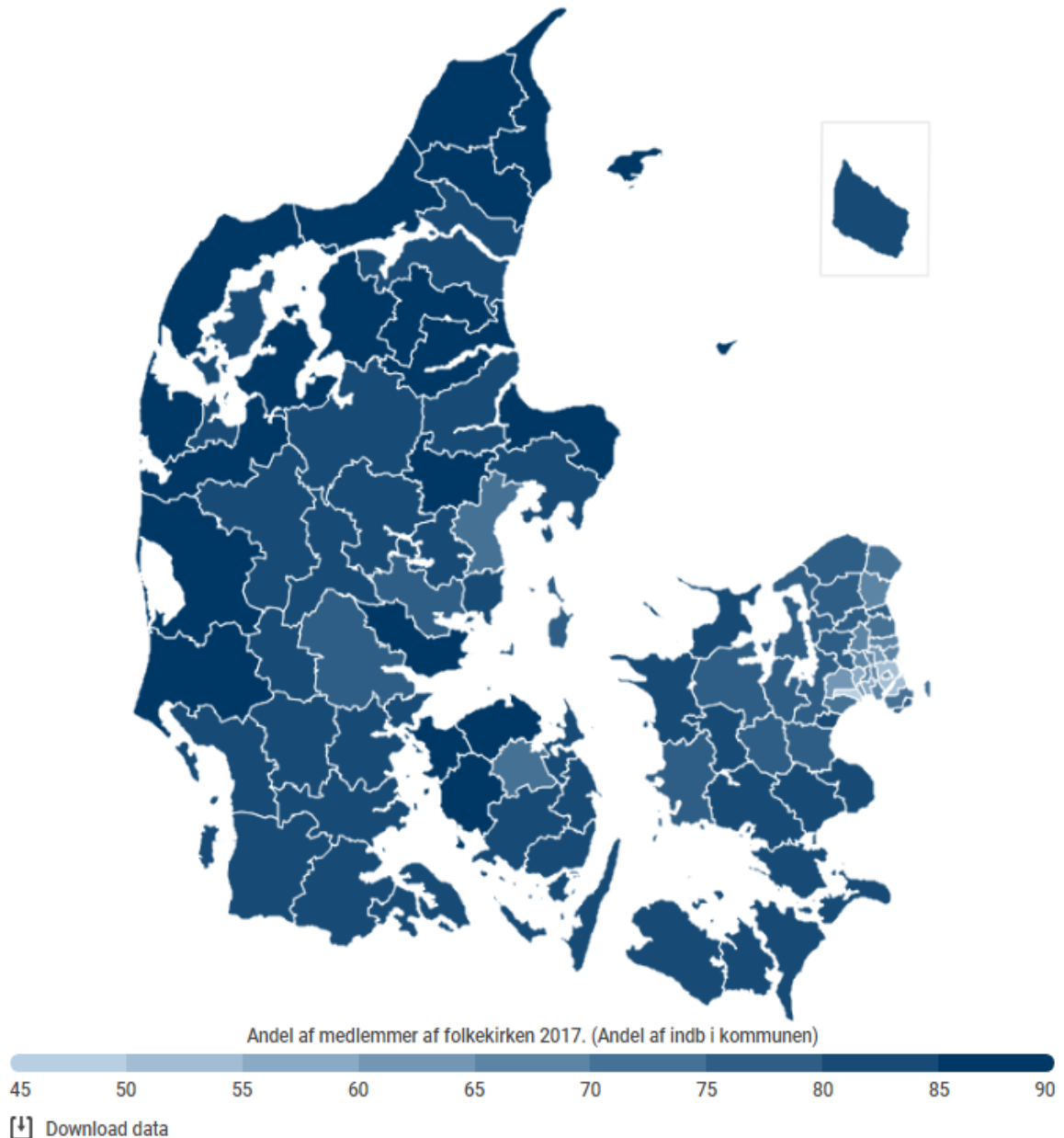
Hypoteserne i den afprøvede model er alle af rent faktisk natur. De giver alt i alt et vist men ikke overbevisende stærkt forklaringsbidrag. Spørgsmålet er, om modellen har overset andre rent faktuelle og stærkt forklarende momenter. I mangel af supplerende forestillinger om sådanne yderligere faktuelle momenter ledes den videre eftersøgning efter forklaring i retning af momenter af en anden natur. Det er muligt, at kommunal effektivitet også er et spørgsmål om rådende værdier i kommunen og i lokalsamfundet.

Der findes ikke nogen enkel måleskala for værdier, men måske er det alligevel muligt at udpege kendetegn ved lokalsamfund, som udsiger et eller andet reelt, der peger i retning af bestemte værdisæt. Nedenfor er efterprøvet, hvorvidt medlemskab af folkekirken kan fungere som et sådant kendetegn. Det vil i givet fald næppe være medlemskabet snævert opfattet i sig selv, som repræsenterer den egentlige årsagssammenhæng, og kirken og kommunen er formelt set totalt adskilte institutioner i samfundet. Men eventuelt kan andelen af borgere, som er medlem af folkekirken alligevel fungere som en form for mekanisme, der alligevel opfanger en dybere realitet.

I Danmarkskortet i figur 4 er dækningen af medlemskab af folkekirken i kommunerne illustreret. Der ses væsentlige regionale forskelle, og umiddelbart forekommer de at have et vist sammenfald med rangordningen af kommuner i tabel 2.

Faktoren medlemskab af folkekirken er på den baggrund føjet til den statistiske model i tabel 3. Resultaterne er vist i tabellens første søjle. Det viser sig, at modellens forklaringssevne derved springer kraftigt i vejret. Nu er det ikke kun 15 procent af forskellene mellem kommunerne, som forklares af modellen, men 37 procent, og medlemskab af folkekirken fremstår med en stærkt signifikant forklaringskraft. Det er et resultat, som peger i retning af, at værdier i lokalsamfundet og i kommunens system spiller en meget betydende rolle. Holdningsmæssige forskelle samles i modellen delvist op af de politiske variable, men det tyder på, at nok så stærke værdimæssige lokale og regionale forskelle råder neden under de faktisk beskrivende karakteristika.

Figur 4. Andel af befolkning, der er medlem af folkekirken



Kilde: Økonomi og indenrigsministeriet, Danmarks Statistik, NB-Økonomi

Sådan som den statistiske undersøgelse er blevet tilrettelagt, så kan det ikke på forhånd udelukkes, at nogle af de udvalgte forklarende variable er stærkt sammenhængende. I tabel 5 er det undersøgt, hvorvidt dette skulle være tilfældet. Her er beregnet et mål for statistisk korrelation, og det er en standard norm, at tal for korrelation på over 0,30 tages som udtryk for, at der gælder en betydende korrelation. Det ses, at medlemskab af folkekirken er betydende korreleret med kommunens

likviditet men ikke med andre af de anvendte forklarende variable. Medlemskab af folkekirken føjer altså noget egentligt nyt til modellen. Stor tilslutning til folkekirken er dog statistisk sammenhængende med beskeden kommunal likviditet.

Tabel 5. Korrelationsmatrice

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
indbygger 1. januar 2017 (1)	1						
V/K borgmester (2)	-0.198	1					
herfindahlindex (3)	-0.193	-0.012	1				
kommunepotentiale (4)	-0.271	-0.168	-0.030	1			
Andel i befolkning der er medlem af folkekirken (5)	-0.278	0.272	0.005	0.167	1		
Likviditet eft. kassekreditreglen pr indb. (6)	0.202	-0.158	0.080	-0.249	-0.431	1	
real disp indkomst (7)	-0.022	0.170	-0.096	-0.391	-0.273	0.039	1

4. DELANALYSER FOR DE ENKELTE PRÆSTATIONSOMRÅDER

Arbejdspapirets analyser har i alt taget udgangspunkt i 9 kommunale benchmarking analyser fra Økonomi- og Indenrigsministeriets benchmarking enhed. Den statistiske eftersøgning efter forklaringer bag kommunernes præstationer fortsættes i det følgende, idet der nu gennemføres statistiske undersøgelser for hver af de 9 præstationsområder. Resultaterne af disse undersøgelser er vist i tabel 6.

Der er ingen af de forklarende variable, som viser sig at have en statistisk signifikant forklaringskraft i forhold til alle 9 præstationsområder.

De fundne parameterverdier på de 9 områder har også skiftende fortegn for alle forklarende variables vedkommende. Dog er fortegnet ens for alle signifikante forklarende variable med undtagelse af variabelen indkomst.

Modellen har en ret svag forklaringskraft især for kommunernes forebyggende indsats og for at få psykisk syge i aktivitet. Omvendt findes en stærkere forklaringskraft for kommunernes sikring af afsluttede ungdomsuddannelser og for administrationsudgifter samt for sygefravær.

Tabel 6. Statistiske resultater for hver af de 9 præstationsområder

	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9
Indbygger 1. januar 2017	0.0000496	9.40e-05**	-5.66E-05	-8.10e-05*	0.0000439	3.83E-05	5.15E-05	3.77E-05	-1.3E-05
V/K borgmester	6.858	13.32**	3.45	-1.453	-0.912	9.368	-2.441	-1.76	5.506
Herfindahlindeks	0.909*	1.287***	-0.44	0.053	1.106**	-0.453	0.884*	-0.298	0.191
Kommunepotentiale	-0.00162	0.000357	-0.00169	- 0.00545***	0.00281	-0.00065	-0.00041	0.00332**	0.000148
Likviditet eft. kassekreditreglen pr indb.	0.000735	0.000135	0.000731	-0.000519	0.000298	0.000461	0.00116	0.00121	0.00199**
Real disp indkomst	0.0000424	0.000111	-9.99E-05	-0.000157*	0.000236***	-3.1E-05	0.000158*	-0.0001	-2.7E-05
Andel i befolkning der er medlem af folkekirken	0.601	1.558***	-0.0903	0.843**	0.225	-0.489	1.715***	1.236***	1.938***
Konstant	-36.71	-150.8***	110.5**	56.78	-71.17	100.5*	-153.8***	-7.201	-119.5**
Observationer	98	98	71	98	94	97	98	98	98
R ²	0.108	0.319	0.072	0.226	0.118	0.069	0.209	0.183	0.323

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Anm. Benchmark B3, B5, B6 har datamangel for nogle kommuner, hvorfor der er færre observationer

Kilde: Økonomi og indenrigsministeriet, Danmarks statistik