

Den 14. september 2020

Kolde Kommunale Hænder – effektiviseringspotentialer i kommunernes ledelse og administration

CEPOS Arbejdsrapport

Forord

Denne analyse fokuserer på besparelspotentialer ved mere effektiv ledelse og administration i kommunerne. Analysen er den første i en række af analyser, der vil sætte fokus på effektiviseringspotentialer på de enkelte kommunale sektorområder. Formålet med disse analyser er, at de skal supplere og kvalificere den årlige opgørelse af kommunepotentiale, der er en beregning af besparelspotentialer i kommunerne baseret på en opgørelse af kommunernes samlede udgifter i forhold til det af Social- og Indenrigsministeriet beregnede udgiftsbehov. Opgørelserne på de enkelte sektorområder vil bl.a. i højere grad end kommunepotentiale kunne tjene til inspiration for de enkelte kommuners lokalpolitikere med hensyn til, hvor de bør fokusere deres indsats i forhold til at sikre, at borgerne får den bedst mulige service for deres skattekrone.

Dataanalyserne er gennemført af studentermedarbejder Kasper Nørgaard Kjeldsen.

September 2020

Karsten Bo Larsen

Forskningschef i CEPOS

1. Sammenfatning

I dette arbejdsrapport finder vi, at kommunerne kunne spare godt 8 mia. kr. svarende til ca. 20 pct. af de nuværende udgifter til ledelse og administration, hvis alle kommunernes udgifter kom på niveau med kommunen, der har færrest udgifter til ledelse og administration pr. indbygger. Der er i beregningerne taget højde for, at der er forskelle i kommunernes størrelse, indbyggersammensætning mv. Der er endvidere tale om et konservativt forsigtigt skøn, hvor vi kombinerer to metoder til opgørelsen af besparelspotentialet, og derefter lægger vi for hver kommune det laveste af de to resultater til grund for opgørelsen af besparelspotentialet for kommunerne samlet set.

Analyserne viser, at kommunernes indbyggertal har betydning for størrelsen af udgifterne til ledelse og administration. Der konstateres således en tendens til stordriftsfordele, så kommuner med mange indbyggere har lavere udgifter pr. indbygger.

Tilsvarende påvirkes udgifterne til ledelse og administration af befolkningssammensætningen i kommunen, så kommuner med flere vanskeligt stillede borgere – målt ved Social- og Indenrigsministeriets socioøkonomiske indeks – har større udgifter.

Endelig viser analyserne, at kommuner, der er ressourcemæssigt presset, har lavere udgifter pr. indbygger til ledelse og administration. Ressourcepresset måles, som kommunens indtægter i forhold til det af Social- og Indenrigsministeriet beregnede udgiftsbehov. Dette tyder på, at det vil være muligt at indhøste det beregnede potentiale i kommunerne gennem forbedrede økonomiske incitamenter til effektiv ledelse og administration.

2. Udgifter og effektivitet – the missing link

Cepos har siden 2009 opgjort kommunepotentialet i alle landets kommuner. Kommunepotentiale udtrykker, hvor meget en given kommune kunne

reducere udgifterne, hvis den var lige så udgiftseffektiv, som kommunen med de laveste udgifter i forhold til udgiftsbehovet i kommunen.

Denne beregning tager udgangspunkt i kommunernes udgiftsniveau, der bliver opgjort som kommunens faktiske samlede nettodriftsudgifter set i forhold til udgiftsbehovet. Sidstnævnte beregnes af Social- og Indenrigsministeriet til brug for den kommunale udligning. Udgiftsbehovet er en statistisk beregning af de enkelte kommuners forventede udgifter set i forhold til den demografiske og socioøkonomiske sammensætning af borgerne, og under en forudsætning af, at kommunen har et gennemsnitligt udgiftsniveau. Kommunepotentialet opgøres ved at beregne, hvor mange penge der kunne spares, hvis alle kommuner havde samme udgiftsniveau, som den kommune der har det laveste udgiftsniveau (udgifter set i forhold til udgiftsbehovet), se endvidere afsnit 4 for en nærmere beskrivelse af beregningen af kommunepotentiale.

Problemet med opgørelsen af kommunepotentiale er, at det er vanskeligt at identificere, hvor stor en del af forskellene i udgiftsniveauet mellem kommunerne, der skyldes henholdsvis forskelle i effektivitet og forskelle i niveauet for den service borgerne modtager. Denne problemstilling findes i større eller mindre grad i alle analyser, der forsøger at beregne effektiviteten i kommunernes produktion af serviceydelser til borgerne. Årsagen er, at det kommunale budget og regnskabssystem ikke er udformet med henblik på at understøtte denne type analyser, og desuden er der på en lang række af de kommunale serviceområder ikke centrale krav til systematiske kvalitetsmålinger, som er ensartede på tværs af alle kommuner. Det er dog på de enkelte serviceområder – f.eks. folkeskolen – muligt at finde indikatorer for kvaliteten af ydelsen, men det er derimod ikke muligt at finde indikatorer for kvaliteten, der dækker kommunens samlede serviceleverance til borgerne.

På den anden side har analyser af de enkelte kommunale serviceområder ofte den svaghed, at det kan være vanskeligt at identificere, hvorvidt forskellene mellem kommunerne skyldes reelle forskelle i ressourceindsatsen til produktionen af ydelserne eller forskelle i registreringen af ressourceindsatsen (konteringspraksis) mellem kommunerne. Det er et stort

problem, eftersom kommunerne ikke følger en ensartet regnskabspraksis. Dette problem gør sig derimod ikke gældende, når man analyserer kommunens samlede udgifter. Derfor vil en kombination af analyser af besparelspotentialet for de kommunale udgifter samlet set (kommunepotentiale) og analyser af de enkelte sektorområder give den bedste mulighed for at vurdere effektiviseringspotentialet i kommunerne.

3. Effektivisering af ledelse og administration– the usual suspects

Når der skal findes områder, hvor man kan effektivisere i den offentlige sektor, rettes fokus ofte mod udgifterne til ledelse og administration. Dette gælder også for den kommunale sektor, jf. nedenstående.

Der tales i den offentlige debat ofte om, at medarbejdere beskæftiget med ledelse og administration er såkaldte "kolde hænder". Derimod omtales medarbejdere beskæftiget med den direkte leverance af serviceydelser til borgerne som "varme hænder". Bag disse betegnelser ligger en antagelse om, at ledelse og administration skal begrænses mest muligt til fordel for de aktiviteter, hvor man kan observere en direkte kontakt med og værdiskabelse for borgerne.

Der kan være flere forskellige årsager til, at der er et særligt fokus på ledelse og administration i relation til effektiviseringer. For det første er disse opgaver som sagt i mindre grad direkte borgerrelaterede end andre offentlige opgaver. Ledelse og administration er således i meget høj grad støttefunktioner som sekretariatsbetjening af politikere, økonomi, HR, IT mv., der kun bidrager indirekte til løsningen af de borgerrelaterede kerneopgaver i kommunerne. Derfor er det også umiddelbart meget vanskeligt at observere kvaliteten af disse ydelser, men de skal som udgangspunkt bidrage til at skabe høj kvalitet og lave totale omkostninger i kommunens produktion af velfærdsydelser til borgerne.

Den resterende del af de offentlige administrative opgaver består i høj grad af myndighedsopgaver, hvor embedsmænd i relation til et givent regelsæt skal træffe korrekte myndighedsbeslutninger i relation til borgerne. Kvaliteten af disse opgaver er relativt veldefineret, da beslutningerne som udgangspunkt "bare" skal være i overensstemmelse med loven og tilhørende retningslinjer. For disse opgaver vil det desuden gælde, at kvalitetsproblemer i høj grad vil give sig udslag i øgede omkostninger til genoptagelse af sager, erstatninger mv.

Når borgerne i langt mindre grad kan observere den værdi, der bliver skabt i ledelse og administration, kan det få borgerne til at opfatte disse opgaver som mindre betydningsfulde. Det vil således være forbundet med mindre risiko for politikerne, hvis der opstår problemer i forbindelse med implementeringen af effektiviseringer af ledelse og administration. Disse implementeringsproblemer kunne f.eks. være modstand fra de faglige organisationer og/eller problemer med manglende leverancer i forbindelse med implementeringen af effektiviseringstiltag som nye arbejdsgange, ny teknologi, nye personalegrupper mv.

Tendensen til at fokusere på effektiviseringer af administration og ledelse findes også i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening (KL). I aftalen for 2012 fremgår det således, at "der gennem en omstilling og mere effektive arbejdsgange er et potentiale for at reducere den kommunale administration svarende til knap 1½ mia. kr. i 2013 i forhold til niveauet i 2010. Kommunerne arbejder for at realisere dette, og de frigjorte midler bruges til borgernær service".

I forlængelse af økonomiaftalen for 2012 blev der endvidere nedsat en arbejdsgruppe, der skulle sikre et bedre datagrundlag for kommunernes ressourceforbrug til ledelse og administration.

Der findes generelt set to metoder til opgørelse af kommuners ressourceanvendelse til ledelse og administration. Det er henholdsvis regnskabsmetoden og personaleadatametoden, se Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012b), Bæk og Houlberg (2016) samt Økonomi- og

Indenrigsministeriet (2018) og (2020) for en nærmere beskrivelse af de to metoder.

Arbejdsgruppen fremsatte en række forslag til ændringer af det kommunale budget- og regnskabssystem, og i den forbindelse konkluderede arbejdsgruppen følgende:

“Samlet set er det arbejdsgruppens vurdering, at regnskabsmetoden med de foreslåede ændringer i budget- og regnskabssystemet vil være betydeligt styrket. Denne styrkelse vil vokse yderligere i de kommende år i takt med, at kommunerne bliver fortrolige med de foreslåede ændringer i budget- og regnskabssystemet. Det er derfor også arbejdsgruppens vurdering, at mens den nuværende regnskabsmetode og personale datametode for nærværende supplerer hinanden tilfredsstillende, så vil den nye regnskabs datametode fremover give det mest præcise billede af kommunernes udgifter til ledelse og administration.”

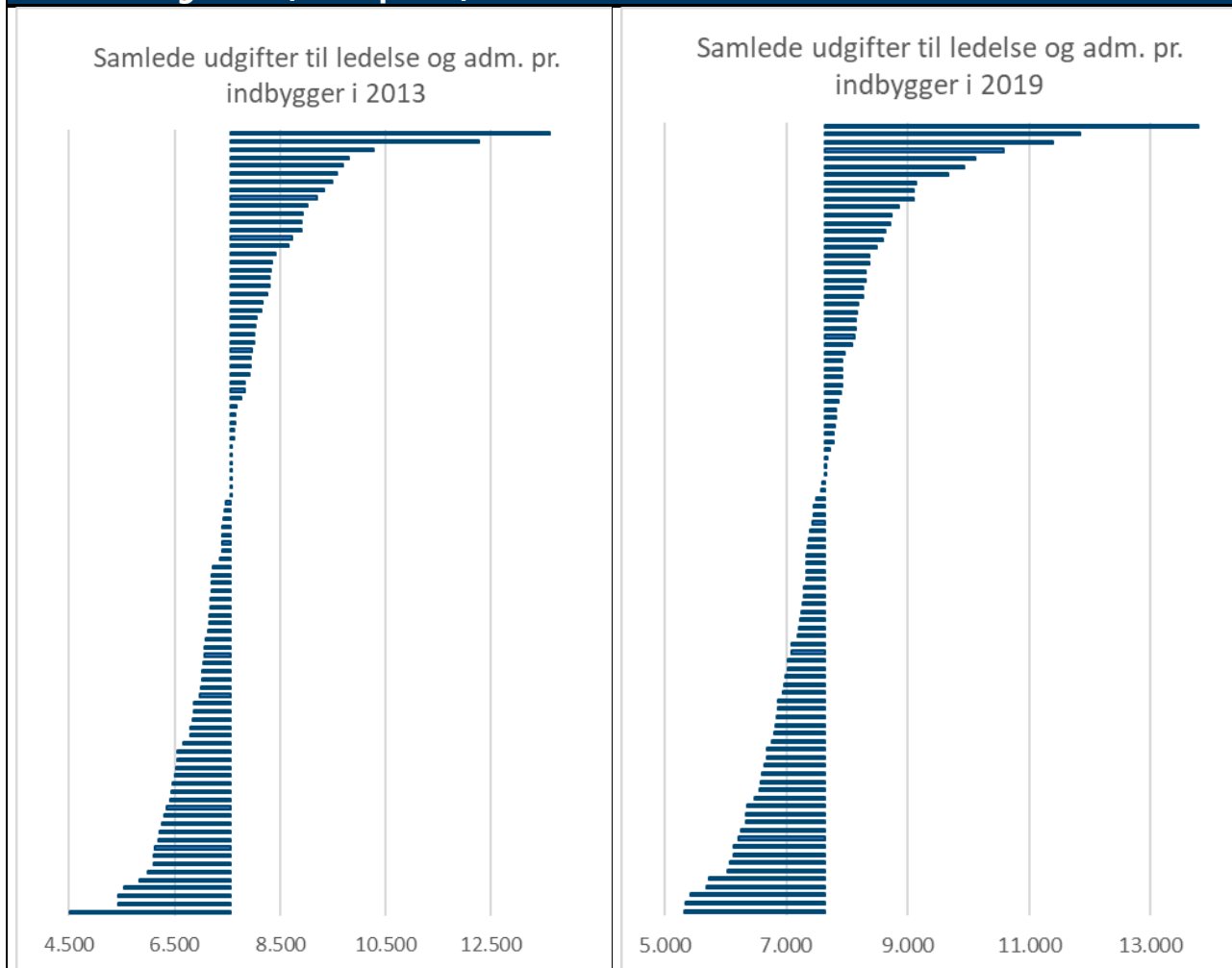
“Det er arbejdsgruppens vurdering, at det nye nøgletal baseret på regnskabsmetoden bl.a. som følge af inddragelsen af de decentrale udgifter til ledelse og administration i højere grad vil blive retvisende ved sammenligningen af kommunernes udgifter til ledelse og administration.”

Arbejdsgruppens anbefalinger til ændringer af regnskabssystemet blev implementeret fra regnskabet for 2013, og der blev udarbejdet en række nye kommunale nøgletal for kommuners administrationsudgifter baseret på regnskabs datametoden, der siden er blevet offentliggjort. I forlængelse af arbejdsgruppens anbefalinger og vurderinger samt i lyset af at anbefalingerne nu har været implementeret siden 2013, vil analyserne i dette arbejdsrapport tage udgangspunkt i disse nøgletal og regnskabs datametoden. Se afsnit 6 for yderligere metodiske overvejelser.

Administration og ledelse er således kendetegnet ved, at være et “populært” sted at finde effektiviseringer, hvor der ydermere er gjort en ekstraordinær indsats for at få sammenlignelige regnskabsdata på tværs af kommunerne. Derfor er det særligt interessant, at man i 2019 kunne konstatere meget betydelige forskelle i kommunernes ressourceforbrug til administration og

ledelse pr. indbygger, jf. figur 1 og 2, der viser både niveau og spredning i kommunernes udgifter og årsværksforbrug til ledelse og administration. Desuden kan der i perioden 2013-2019 ikke konstateres en reduktion af ressourceforbruget, der er stort set uændret ligesom spredningen mellem kommunerne.

Figur 1. Niveau og spredning i samlede udgifter til ledelse og adm. pr. indbygger i hhv. 2013 og 2019 (2019-priser)

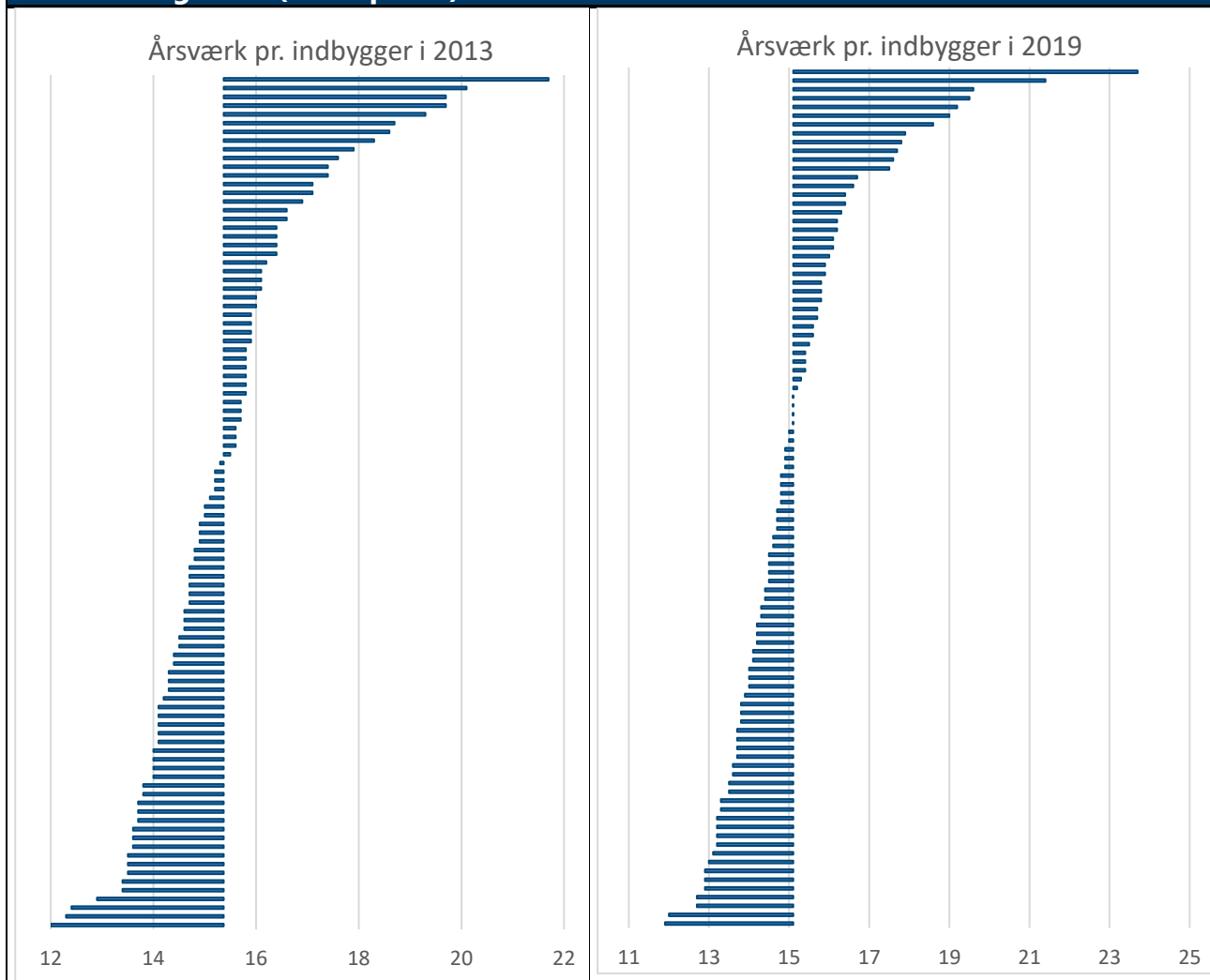


2013: Middelværdi = 7551,031, Spredning = 1296,975

2019: Middelværdi = 7625,776, Spredning = 1320,528

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet, www.noegletal.dk og egne beregninger

Figur 2. Niveau og spredning i årsværk til ledelse og administration pr. indbygger i hhv. 2013 og 2019 (2019-priser)



2013: Middelværdi = 15,367, Spredning = 1,737

2019: Middelværdi = 15,103, Spredning = 1,935

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet, www.noegletal.dk og egne beregninger

Kommunernes udgifter kan påvirkes af en række rammevilkår, som kommunerne i begrænset omfang kan påvirke, hvilket en sammenligning af udgifterne må tage højde for. Derfor kan forskellene i figur 1 ikke umiddelbart forventes at være et retvisende udtryk for effektiviseringspotentialer, hverken samlet set eller for den enkelte kommune. Den resterende del af dette arbejdsrapport er fokuseret på at analysere denne problemstilling med henblik på at beregne mål for kommunernes effektiviseringspotentialer i forhold til ledelse og administration.

Formålet med denne analyse er således at foretage en så retvisende sammenligning af udgifterne til ledelse og administration på tværs af kommunerne som muligt og på baggrund heraf at beregne et estimat for besparelspotentialiet ved en mere effektiv håndtering af disse opgaver.

Der er som tidligere nævnt grundlæggende set to metoder til opgørelsen af udgifterne til ledelse og administration – regnskabsdatametoden og personalemetoden. Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed har i 2018 og 2020 analyseret kommunernes udgifter til ledelse og administration på baggrund af en kombination af de to metoder – den såkaldte kombinationsmetode jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018) og Social- og Indenrigsministeriet (2020).

Der er fordele og ulemper ved at anvende kombinationsmetoden i stedet for den rene regnskabsdatametode – en nærmere beskrivelse af disse findes i afsnit 6. Derfor har Cepos lavet en analyse af udgifterne til ledelse og administration, som er baseret på den rene regnskabsdatametode, jf. afsnit 4 og 5. Det er udgangspunktet, at Cepos' analyse skal supplere analyserne fra Benchmarkingenheden, og at man ved sammenligning af resultaterne fra de to analyser kan lave et mere solidt og forsigtigt skøn for besparelspotentialiet i de enkelte kommuner, end det ville være tilfældet, hvis man kun lagde den ene af de to metoder til grund for beregningen af besparelspotentialiet jf. afsnit 6. Ud over forskellene i forhold til opgørelsen af udgifterne til administration og ledelse er den anvendte metode i analyserne fra Cepos og Benchmarkingenheden i meget høj grad ens.

4. Data og analysemetode

Indledningsvis vil vi undersøge hvilke faktorer, der kan forklare forskellene i kommunernes udgifter til ledelse og administration opgjort efter regnskabsdatametoden. Derfor testes - i simple regressionsanalyser med én forklarende variabel - 26 indikatorer for de rammevilkår, der kan tænkes at kunne påvirke kommunernes udgifter til ledelse og administration. Herefter samles de signifikante variable fra de simple test som forklarende variable i en

multipel regressionsanalyse af kommunernes udgifter til ledelse og administration. Alle de testede variable fremgår af bilag 1.

Grundtanken bag hovedparten af de testede variable er, at udgifterne til administration og ledelse kan påvirkes af enten sammensætningen af borgerne i kommunen eller af geografiske forhold i kommunen.

De fem ø-kommuner (Fanø, Læsø, Ærø, Samsø og Langeland) har bl.a. et antal indbyggere og en geografi, som afviger grundlæggende fra de øvrige kommuner. Derfor er udgifterne til ledelse og administration i de fem ø-kommuner ikke sammenlignelige med udgiftsniveauet i de øvrige kommuner, og på den baggrund udelades de fem ø-kommuner af analysen.

I forhold til borgersammensætningen er grundtanken, at ligesom bestemte typer af borgere kan give anledning til større udgifter på de kommunale velfærdsområder – børn driver udgifterne til daginstitutioner og skoler, ældre udgifter til plejehjem mv - kan en bestemt type borgere også tænkes at kræve større udgifter til ledelse og administration end andre typer af borgere. Eksempelvis kan det forventes, at flere socialt udsatte borgere vil give anledning til øge administrativ sagsbehandling i forhold til sociale ydelser, specialundervisning mv.

I forhold til de geografiske forhold i kommunen vil en større spredning af borgerne kunne kræve et større antal lokale administrative enheder, der sikrer, at kommunen kan være tæt på borgerne, og dermed sørge for at begrænse borgernes transportomkostninger. Det større antal lokale enheder vil alt andet lige reducere kommunens mulighed for at indhøste eventuelle stordriftsfordele. Hvis kommuner med stor geografisk spredning vælger ikke at have en mere decentraliseret administration, kan det indebære større transportomkostninger for de ansatte, da de i en række tilfælde kan blive nødt til at opsøge svage borgere, der ikke har mulighed for transportere sig selv den relativt lange vej til den centraliserede kommunale administration.

Ud af de 26 testede variable er det kun skat/service-forholdet og ressourcepres, der ikke tilhører en af de to ovenstående typer variable. Disse to variable er inddraget i analyse med henblik på at måle, hvilket pres borgere

og politikere lægger på administrationen for at reducere udgifterne til administration.

Skat/service-forholdet er et udtryk for den skattepris, som borgerne betaler for den service (det udgiftsniveau), som kommunen leverer. Hvis en kommune har et højt skat/service-forhold må det skyldes, at borgerne i kommunen har relativt lave skattepligtige indkomster og/eller at borgerne har store behov for kommunal service (udgifter). Målet blev frem til 2018 beregnet af Social- og Indenrigsministeriet, og en nærmere beskrivelse af beregningsmetoden kan findes på Social- og Indenrigsministeriet - www.noegletal.dk. Vi har anvendt den samme metode til opgørelsen af skat/service-forhold i 2019 til brug for denne analyse. Det viser sig, at skat/service-forholdet ikke har signifikant betydning for kommunernes ressourceforbrug til ledelse og administration. En høj skattepris på kommunal service fører således tilsyneladende umiddelbart ikke til et signifikant konstaterbart pres fra borgere og politikere om øget sparsommelighed og effektivitet i forhold til ledelse og administration.

Årsagen til ovenstående resultat kan være, at skat/service-forholdet siger noget om, hvilket pres for effektivitet skatteborgerne alt andet lige burde udøve, men da kommunen har en række andre indtægtskilder end de kommunale skatter – herunder statslige tilskud, udligning, brugerbetaling mv. – siger målet måske i mindre grad noget om det pres, som de kommunale embedsmænd og politikere i forbindelse med budgetlægning mv. reelt set er under for at få økonomien til at hænge sammen i det enkelte år. Dette understøttes af, at der i perioden siden 2007 er sket en løbende forøgelse af den økonomiske omfordeling mellem kommunerne via tilskuds- og udligningssystemet, der har bevirket, at der ikke længere er en klar sammenhæng mellem skatteprisen på service, og det serviceniveau, som borgerne i kommunen rent faktisk modtager, jf. Christoffersen, Gjedsted og Larsen (2018). Et bedre mål for det faktiske ressourcepres i kommunen kunne således være kommunens indtægter set i forhold til kommunens udgiftsbehov. Sidstnævnte bliver beregnet af Social- og Indenrigsministeriet, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012a), og det er en statistisk beregning

af, hvilket serviceniveau man kunne forvente i kommunen på baggrund af den demografiske og socioøkonomiske sammensætning af borgerne, og såfremt kommunen skulle have et serviceniveau (udgiftsniveau), der svarer til landsgennemsnittet. Når man sætter kommunens samlede indtægter i forhold til udgiftsbehovet, kan det ses som et udtryk for, hvor presset kommunen er for at kunne levere et serviceniveau til borgerne, der svarer til landsgennemsnittet. Det må forventes, at jo lavere indtægterne er i forhold til udgiftsbehovet, jo større er presset alt andet lige for effektiv drift af kommunen. På den baggrund beregnede vi et mål for ressourcepres, som er udgiftsbehov divideret med indtægter, jf. bilag 2. Det viser sig, at denne variabel har signifikant betydning for kommunernes udgifter til ledelse og administration, og at fortegnet er det forventede, så større ressourcepres giver lavere udgifter til ledelse og administration.

Det kan diskuteres, hvorvidt variablene for skat/service-forholdet og ressourcepres hører hjemme i en analyse af effektiviseringspotentialer, da alle andre kommuner jo "bare" kan sætte deres administration under det samme pres, hvis de vil opnå tilsvarende lave administrative udgifter. Variablene er inddraget, da de kan forventes at have betydning for udgifter til ledelse og administration. Hvis de således ikke er med i analysen, kan de statistisk set skævvride betydningen af de øvrige parametre i analyse. Til gengæld udelader vi "ressourcepres" ved beregningen af effektiviseringspotentialer, jf. nedenstående afsnit.

Ud over variabelen for ressourcepres viser de simple regressionsanalyser, at indbyggertallet, det socioøkonomiske indeks og det samlede udgiftsbehov har signifikant betydning for størrelsen af kommunernes udgifter til administration og ledelse. Det socioøkonomiske indeks beregnes af Social- og Indenrigsministeriet, og det er et mål for den socioøkonomiske sammensætning af borgerne i kommunen. Det socioøkonomiske indeks indgår i beregningen af det samlede udgiftsbehov, hvilket er en væsentlig del af årsagen til den stærke korrelation mellem de to variable, jf. tabel 1. I lyset af de statistiske problemer ved at have stærkt korrelerede variable med i en multipel regressionsanalyse udelades udgiftsbehov i den multiple regression.

Vi arbejder således udelukkende videre med det socioøkonomiske indeks i den multiple regression, da det giver en højere statistiske forklaringsgrad af kommunernes udgifter til ledelse og administration, end i en model hvor vi anvender udgiftsbehov i stedet for socioøkonomisk indeks. Dette skal endvidere ses i lyset af, at en stor del af de øvrige delelementer, der indgår i beregningen af udgiftsbehovet, også er testet i de simple test, hvor der ikke er fundet en signifikant sammenhæng med kommunernes udgifter til ledelse og administration. Som et robusthedstest er alle de følgende analyser og beregninger af effektiviseringspotentialer også gennemført for modellen, hvor udgiftsbehov indgår i stedet for socioøkonomisk indeks, og det ændrer ikke afgørende på resultaterne.

Tabel 1 Korrelation mellem signifikante variable				
	Log(Indbyggertal)	Socioøkonomisk indeks	Ressourcepres	Udgiftsbehov (landet) pr. indbygger
Log (Indbyggertal)	1,00	0,00	0,12	-0,14
Socioøkonomisk indeks	0,00	1,00	0,02	0,97
Ressourcepres	0,12	0,02	1,00	0,05
Udgiftsbehov (landet) pr. indbygger	-0,14	0,97	0,05	1,00

Resultaterne af den multiple regressionsanalyse fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Forklaring af samlede udgifter til ledelse og administration 2019	
Forklarende variable	Koefficienter
Log(Indbyggertal)	-1.764,8*** (312,5)
Socioøkonomisk Indeks	1.331,0*** (350,8)
Ressourcepres	-4.233,3** (1.935,3)
Konstant	17.796,5*** (2031,7)
Observationer	93
R ²	0,38
Justeret R ²	0,36
Anm: Standardfejl i parentes. ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1. Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra noegletal.dk og dst.dk	

På baggrund af ovenstående resultater fra den multiple regressionsanalyse beregnes det forventede niveau for kommunernes udgifter til ledelse og administration. I beregningen af det forventede udgiftsniveau inddrages variabelen vedrørende ressourcepres som tidligere nævnt ikke.

Ved at dividere det faktiske niveau for udgifterne til ledelse og administration i 2019 med de forventede udgifter for hver kommune, får vi en indikator for kommunens udgiftsniveau i forhold til ledelse og administration.

På baggrund af denne indikator kan vi beregne, hvor meget de enkelte kommuner kunne spare på ledelse og administration, hvis de havde samme udgiftsniveau, som kommunen med det laveste udgiftsniveau, som i 2019 er Roskilde Kommune. Tilsvarende har vi beregnet besparelespotentialer, hvis de 90 pct. af kommuner, der har det højeste udgiftsniveau nedbragte deres udgifter, så de kom på niveau med den af de resterende 10 pct. mest udgiftseffektive kommuner, der har det højeste udgiftsniveau (benchmark i forhold til 90%-fraktilen). Besparelespotentialerne fremgår af tabel 3.

Tabel 3. Besparelespotentialer for kommunale udgifter til ledelse og administration (2019-priser)

<i>Benchmark</i>	Mia. kr.
Kommunen med det laveste udgiftsniveau	10,1
90%-fraktilen	6,2

For at teste robustheden af resultaterne af ovenstående analyse er der gennemført en tilsvarende analyse for regnskabstal for 2017 og 2018. Det er de samme variable som i 2019-analysen – log(indbyggertal), socioøkonomisk indeks og ressourcepres – der har en signifikant forklaringskraft i forhold til udgifterne til ledelse og administration pr. indbygger. Analyserne af 2017 og 2018 viser et besparelespotentialer på henholdsvis ca. 9,5 mia. kr. og 10,3 mia. kr., hvis alle kommuner afholdt udgifter til kommunen med det laveste udgiftsniveau, hvilket ikke afviger afgørende fra niveauet for

besparelspotentialiet i 2019. Hvis der i stedet sammenlignes med 90%-fraktilen bliver besparelspotentialiet i 2017 og 2018 på henholdsvis 5,9 mia. kr. og 6,0 mia. kr., hvilket også svarer til niveauet i 2019-analysen.

Sammenligner man i stedet de 10 mest effektive kommuner i hver af de tre analyser, kan man konstatere, at de 6 kommuner er med blandt de 10 mest effektive i alle tre år.

Det er desuden relevant at overveje, hvorvidt man kan forvente, at ovenstående besparelspotentialer vil kunne indhøstes i praksis. Der er i analysen taget højde for de forhold vedrørende kommunens størrelse, geografi mv., der kan tænkes at påvirke udgiftsniveauet for ledelse og administration. Vi har derimod ikke testet, om der er en sammenhæng mellem udgiftsniveauet til ledelse og administration og kommunens generelle udgiftsniveau på alle kommunale serviceområder.

Ledelse og administration er som tidligere nævnt i høj grad støttefunktioner som økonomi, HR, IT mv., der kun bidrager indirekte til løsningen af de borgerrelaterede kerneopgaver i kommunerne. Til gengæld kan disse funktioner bidrage til en mere effektiv opgaveløsning på de kommunale velfærdsområder, jf. Wittrup (2009). Hvis det er tilfældet, kan det være en dårlig idé at reducere ressourceforbruget i disse funktioner ud fra en isoleret betragtning af udgifterne til ledelse og administration. Derfor har vi undersøgt, om der er en sammenhæng mellem besparelspotentialiet beregnet på baggrund af kommunernes samlede udgifter og besparelspotentialiet beregnet kun på baggrund af udgifterne for ledelse og administration.

Besparelspotentialiet for de samlede kommunale udgifter betegnes kommunepotentialiet, som har været beregnet af Cepos årligt siden 2009. En nærmere redegørelse for beregningen af kommunepotentialiet fremgår af nedenstående boks 1 samt af Larsen (2020).

Boks 1. Beregning af kommunepotentialet anvendt i analysen

Kommunepotentiale er et udtryk for, hvor meget borgerne i en given kommune kunne spare årligt, hvis kommunen blev indrettet som det mest udgiftseffektive kommune. Dette beregnes ved at sammenholde kommunernes faktiske udgifter med deres udgiftsbehov. Udgiftsbehovet er beregnet af Social- og Indenrigsministeriet på baggrund af en række demografiske og socioøkonomiske kriterier f.eks. antallet af ældre antallet af børn i familier med lav uddannelse mv. Ud fra dette tal beregnes først den enkelte kommunes udgiftsniveau:

$$Udgiftsniveau_i = \frac{nettodriftsudgifter_i}{udgiftsbehov_i}$$

Dernæst findes kommunen med det lavest udgiftsniveau, hvilket bruges til at beregne de efficiente udgifter for den enkelte kommune:

$$Efficiente\ udgifter_i = Udgiftsniveau_{lavest\ niveau} * udgiftsbehovet_i$$

Herefter kan kommunepotentialet beregnes som forskellen mellem faktiske og efficiente udgifter:

$$Kommunepotentiale_i = nettodriftsudgifter_i - efficiente\ udgifter_i$$

Sammenhængen mellem kommunepotentiale pr. indbygger og det beregnede besparelspotentiale pr. indbygger for ledelse og administration er undersøgt i en lineær regressionsanalyse, der fremgår af tabel 4.

Tabel 4. Sammenhæng mellem samlet kommunepotentiale pr. indbygger og besparelspotentiale for ledelse og administration pr. indbygger 2019

Forklarende variabel	Koefficienter
Besparelspotentiale for ledelse og administration pr. indbygger	1,1*** (0,28)
Konstant	4077,4*** (531,7)
Observationer	93
R ²	0,15
Justeret R ²	0,14

Anm: Standardfejl i parentes. ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra noegletal.dk og dst.dk

Det fremgår, at der er en klar positiv sammenhæng mellem størrelsen af kommunepotentialet og besparelspotentialet for ledelse og administration.

Forklaringsgraden R^2 er dog kun 0,15. Der er således ikke en meget stærk sammenhæng. Der er desuden gennemført yderligere analyser, hvor outliers er fjernet og alternative funktionelle former for sammenhængen afprøvet. Disse påviser ikke en meget stærkere statistisk sammenhæng mellem kommunepotentiale og besparelspotentiale for ledelse og administration. Samlet set kan det konstateres, at der er en svag sammenhæng mellem kommunepotentialet, og besparelspotentialet for ledelse og administration. Den svage sammenhæng, der kan påvises i analyserne, er positiv. Der er således intet, der tyder på, at større udgifter til ledelse og administration generelt set er med til at dæmpe udgiftsniveauet på andre områder i kommunen. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at blot fordi denne sammenhæng ikke kan påvises generelt set, kan den godt være gældende i enkelte kommuner, der har både et lavt kommunepotentiale og et lavt besparelspotentiale for ledelse og administration. Til illustration af denne problemstilling har vi udarbejdet nedenstående tabel, der viser de kommer, som er blandt de 25 pct. af kommunerne, der har det højeste eller laveste besparelspotentiale i forhold til samlede kommunepotentiale og isoleret set i forhold til ledelse og administration.

Tabel 5: Kommuner med høje og lave besparelspotentialer pr. indbygger generelt samt specifikt for ledelse og administration			
		Potentiale ledelse og administration	
		25 pct. med lavest potentiale	25 pct. med højest potentiale
Kommunepotentiale	25 pct. med lavest potentiale	Gentofte, Slagelse, Frederiksberg, Middelfart, Vejle	Hedensted, København, Kolding
	25 pct. med højest potentiale	Brønderslev, Halsnæs, Bornholm, Lolland	Syddjurs, Hvidovre, Billund, Albertslund, Gribskov, Lyngby-Taarbæk, Ballerup, Dragør

5. Andre analyser af kommunernes udgifter til ledelse og administration

Social- og Indenrigsministeriets benchmarkingenhed (Benchmarkingenheden) har tidligere gennemført analyser af kommunernes udgifter til ledelse og administration, hvor den seneste analyse er gennemført på regnskabstal for 2019, jf. Social- og Indenrigsministeriet (2020). Der er på en række punkter forskel på den anvendte metode i denne analyse og analyserne fra Benchmarkingenheden. Der er både fordel og ulemper ved begge de anvendte metoder, derfor gennemgås de metodiske forskelle og resultaterne sammenlignes mellem de to analyser.

I forhold til opgørelsen af udgifterne til ledelse og administration er analysen fra Benchmarkingenheden baseret på den såkaldte kombinationsmetode, der er udviklet af VIVE, jf. Bæk og Houlberg (2016). Kombinationsmetoden kombinerer regnskabsdatametoden med personaledatametoden, jf. afsnit 3.

Benchmarkingenheden opgør lønudgifterne til ledelse og administration med udgangspunkt i en opgørelse af antallet af fuldtidsansatte, der ud fra personernes stillingskategori eller den regnskabsmæssige kontering af deres løn i regnskabet må forventes at beskæftige sig med ledelse og administration. Lønudgifterne beregnes ved at gange antallet af fuldtidsbeskæftigede med gennemsnitslønnen på landsplan for hver stillingskategori. Denne opgørelse af lønudgifterne er som udgangspunkt mindre følsom end regnskabsdatametoden, når det gælder fejlkontering og forskelle i konteringspraksis i de kommunale regnskaber. Derimod er opgørelsen af administrativt personale til gengæld følsom i forhold til, hvordan kommunerne indplacerer deres medarbejdere i de forskellige stillingskategorier under overenskomsterne. Endvidere tager kombinationsmetoden ikke højde for, hvor stor en andel af de administrative medarbejders tid, der reelt bruges på ledelse og administrative opgaver, da det ledende og administrative personale alene udvælges på baggrund af deres stillingskategori. Desuden beregnes lønudgifterne på baggrund af de gennemsnitlige lønninger på landsplan for stillingskategorierne, hvilket alt

andet lige giver systematisk undervurdering af lønudgifterne i kommuner, der inden for rammerne af den pågældende overenskomst har valgt at have et lønniveau over landsgennemsnittet, og tilsvarende undervurderer lønudgifterne i de kommuner med et lønniveau under landsgennemsnittet. Herved tager opgørelsen ikke højde for, at kommunen kan anvende lønnen som et væsentligt ledelsesredskab i forhold til at øge effektiviteten – eksempelvis gennem lønforhandling i forhold til rekruttering, opnåede resultater, fastholdelse mv.

I forhold til de udgifter til ledelse og administration, der ikke vedrører løn, opgør Benchmarkingenheden udgifterne på baggrund af de kommunale regnskaber, ligesom det er tilfældet i regnskabsdatametoden. Dog har Benchmarkingenheden valgt at udelade udgifter til bygninger på konto 6.45.50 Administrationsbygninger, som bl.a. omfatter husleje og vedligeholdelsesudgifter til administrationsbygninger. Det skyldes, at nogle kommuner lejer deres bygninger, hvorimod andre ejer deres bygninger, hvilket ville kunne skævvride sammenligningen af kommuner, jf. Social- og Indenrigsministeriet (2020). Dette er isoleret set korrekt for den del af huslejudgifterne, der vedrører forrentning af udlejers kapital. Dette er dog et generelt problem, der er knyttet til, at kommunerne aldrig er overgået til omkostningsbaserede regnskabsprincipper, der anvendes i både staten og private virksomheder. Derfor vil lignende problemstillinger i forhold til forrentning af kapitalapparatet gøre sig gældende på alle områder, hvor kommunen har udliciteret opgaver til private leverandører. I forhold til bygningsvedligeholdelse og bygningsdrift vil det ikke gøre en forskel i opgørelsen om udgifter betales over huslejen eller afholdes af kommunen. Desuden er eksempelvis kvadratmeterforbruget pr. medarbejder normalt en væsentlig parameter i forhold til en effektiv ressourceanvendelse. Endelig kan der også være væsentlige økonomiske overvejelser bag beslutningen om at leje eller eje administrationsbygningerne – f.eks. hvis kommunen ønsker at flytte til nye bygninger eller kan opnå besparelser ved at overlade bygningsleverancen til en privat leverandør. Derfor kan der også være en række væsentlige skævvridninger ved at udelade udgifterne til

administrationsbygninger på konto 6.45.50 i en opgørelse af kommunernes samlede udgifter til ledelse og administration.

I forhold til ovennævnte fordele og ulemper ved henholdsvis kombinationsmetoden og den rene regnskabsdatametode er det endelig væsentligt at bemærke, at den rene regnskabsdatametode udelukkende bygger de omkostninger, som kommunerne selv direkte har kategoriseret, opgjort og oplyst som ledelse og administration i deres regnskab. Derfor bør kommunen også i højere grad kunne forholde sig til og "stå på mål" opgørelsen af udgifter til ledelse og administration ud fra den rene regnskabsdatametode.

De anvendte statistiske analysemetoder i dette arbejdsrapport svarer i meget høj grad til metoderne, der anvendes i analyserne fra Benchmarkingenheden. I begge analyser testes et stort antal mulige forklarende variable i simple regressioner med udgifterne pr. indbygger til ledelse og administration som forklaret variabel. Herefter gennemføres en multipel regressionsanalyse med udgifter til ledelse og administration som forklaret variabel og de signifikante variable fra de simple regressionsanalyser som forklarende variable.

I forholdet til de anvendte forklarende variable er den væsentligste forskel mellem analyserne, at Benchmarking enheden ikke har skat/service-forholdet med i analyserne, og at målet for ressourcepresset i analysen fra Benchmarkingenheden opgøres på baggrund af en anden metode, der er udviklet af VIVE. Ressourcepresset opgøres i begge metoder ved at sætte udgiftsbehovet i forhold til ressourcegrundlaget, men sidstnævnte beregnes i VIVE's metode med udgangspunkt i kommunernes beskatningsgrundlag, hvortil lægges en række indtægter, som set fra den enkelte kommune må tages for mere eller mindre givne, se Bæk og Houlberg (2016) samt Houlberg (2012) for en nærmere beskrivelse. Denne definition af ressourcepresset kan i høj grad ses, som en kombinationsmål af skat/service-forholdet og den rene indtægtsbaserede definition af ressourcepres, som anvendes i analyserne i dette arbejdsrapport.

Det er de samme variable – indbyggertal, socioøkonomisk indeks og ressourcepres - der bliver signifikante i begge analyser.

Benchmarkingenheden vælger dog i modsætning til analyserne i dette arbejdspapir ikke at udelade ø-kommunerne af analysen, og i stedet indfører de en dummy-variabel for ø-kommuner i den multiple regression.

Den væsentligste forskel på analysen fra Benchmarkingenheden og analyserne i dette arbejdspapir er således, at Benchmarkingenheden anvender kombinationsmetoden til opgørelsen af udgifterne til ledelse og administration, hvor vi i dette arbejdspapir anvender regnskabsmetoden. Der er som tidligere nævnt fordele og ulemper ved begge metoder. Det er på den baggrund interessant at se nærmere på, om de to metoder giver væsentligt forskellige resultater.

I begge analyser beregnes en såkaldt benchmarkindikator, der angiver de faktiske udgifter til ledelse og administration divideret med de forventede udgifter på baggrund af regressionsanalysen. I Social- og Indenrigsministeriets analyse ligger benchmarkindikatoren for de samlede udgifter til ledelse og administration mellem 81 og 120, hvor Cepos' analyse ligger på mellem 76 og 127. Af tabel 5 fremgår en beregning af standardafvigelsen i benchmarkindikatoren i de to analyser, der viser, at der er en lidt større spredning mellem kommunerne i Cepos' analyse.

Tabel 5: Spredning i benchmarkindikator i analyser af kommunernes udgifter til ledelse og administration i 2019-regnskabet	
	Standardafvigelse/Spredning
Benchmark – Cepos	10,46
Benchmark - Økonomi- og Indenrigsministeriet	8,12

Benchmarkingenheden opgør ikke i deres rapport et besparelspotentiale for de enkelte kommuner eller for kommunerne samlet set. Derfor har vi beregnet besparelspotentialet på baggrund af analysen fra Benchmarkingenheden, hvor vi bruger samme metode som i analysen i dette arbejdspapir, jf. afsnit 4. Ser man opgørelsen af det samlede besparelspotentiale ligger det på samme niveau i de to analyser, jf. tabel 6.

Tabel 6: Besparelspotentialer i benchmarkanalyser af kommunernes udgifter til ledelse og administration i 2019 (mia. kr. i 2019-priser)

Benchmark	Mest effektive kommune	90 pct.-fraktil	75 pct. - fraktil
Benchmark – Cepos	10,1	6,2	4,0
Benchmark - Økonomi- og Indenrigsministeriet	10,1	6,6	3,9

Umiddelbart skulle man – alt andet lige - forvente at besparelspotentialet ville ligge på et højere niveau i Cepos' analyse, hvor spredningen mellem kommunerne er størst. Dette skyldes dog, at Benchmarkingenhedens opgørelse af de samlede udgifter til ledelse og administration er ca. 25 pct. højere end dem, som bliver anvendt i analysen i dette arbejdsrapport, jf. tabel 7.

Tabel 7: Opgørelsen af samlede udgifter til ledelse og administration i 2019-regnskabet

	Mia. kr i 2019-priser
Benchmark – Cepos	41,0
Benchmark - Økonomi- og Indenrigsministeriet	52,3

Ud over det samlede skøn for besparelspotentialet vil det være relevant at se på, om de to forskellige metoder giver forskellige resultater i forhold til at udpege de kommuner, der er de mest effektive i forhold til ledelse og administration. Dette er relevant både i forhold til vurderingen af størrelsen af besparelspotentialet i kommunerne, samt i forhold til at udpege de kommuner hvor det er mest relevant at hente inspiration til, hvordan man kan udføre ledelses- og administrationsopgaverne mere effektivt.

Der er en klar statistisk signifikant sammenhæng mellem besparelspotentialet for de enkelte kommuner i de to analyser. Der kan for enkelte kommuner konstateres en betydelig forskel mellem resultaterne besparelspotentialerne pr. indbygger beregnet på baggrund af de to analyser, jf. bilag 3. Der er 12 kommuner, der er blandt de 25 kommuner med de laveste besparelspotentialer i begge analyser.

Når man beregner besparelspotentialet i de to analyser ved at sammenligne med den mest effektive kommuner, får omtrent halvdelen af

kommunerne et lavere besparelspotentiale i analysen i dette arbejdsrapport. Besparelspotentialerne beregnet på baggrund af hver af de to analyser fremgår af bilag 3.

Vi har ud fra de to analyser lavet et konservativt skøn for besparelspotentialet for de enkelte kommuner, der er beregnet ved at man for hver kommune anvender den mindste af de to opgørelser af besparelspotentialet pr. indbygger fra henholdsvis Benchmarkingenheden og Cepos. Denne metode giver samlet set besparelspotentiale på 8,2 mia. kr. for alle kommunerne, se bilag 3.

6. Perspektivering

Ledelse og administration er som tidligere nævnt ofte det område, som politikernes øjne først falder på, når der skal effektiviseres. Dette kan bl.a. ses ved, at det er et af de få specifikke kommunale områder, hvor der i perioden 2007-2019 er blevet opstillet konkrete krav til effektiviseringer i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL¹. Derfor er det også bemærkelsesværdigt, at man både i Benchmarkingenhedens analyse og i analysen i dette arbejdsrapport kan finde meget betydelige effektiviseringspotentialer. En mulig oplagt forklaring på dette kan være forholdet mellem lokalpolitikere og de kommunale embedsmænd.

Det er således en kendt og analyseret problemstilling i den økonomiske litteratur, at embedsmændenes interesser ikke nødvendigvis er sammenfaldende med politikernes, hvilket kan påvirke beslutninger om effektiviseringer og besparelser, jf. Mueller (2003).

Det grundlæggende problem er, at der er såkaldt asymmetrisk information mellem de kommunale embedsmænd og politikere. Det betyder, at de kommunale embedsmænd har en dybere indsigt end politikere i, hvordan og hvor godt den kommunens produktion af velfærdsydelser - samt herunder

¹ Cepos har til brug for dette arbejdsrapport foretaget en kortlægning af økonomiaftalerne i perioden 2007-2020, herunder at alle typer effektiviseringskrav i aftalerne. Dokumentation af rekvireres hos forfatteren.

ledelse og administration - fungerer. Sådan må det nødvendigvis være, da hovedparten af de folkevalgte er lægmænd og deltidspolitikere, jf. Madsen og Kjær (2015). Derfor er det også de kommunale embedsmænd, der rådgiver politikerne i forhold til, hvorvidt - og i givet fald hvor - der kan indhøstes effektiviseringer i kommunen. Problemet med denne konstruktion er, at embedsmændene selv kan have interesse i at undgå effektiviseringer. Det kan være fordi de gerne vil have høje lønninger, lavt arbejdspress mv.², og/eller fordi de gerne vil være ledere for en stor organisation med mange medarbejdere, der giver stor prestige, indflydelse mv.³. Bag denne tankegang ligger der en antagelse om, at embedsmænd – i lighed med agenterne i alle andre typer af økonomiske modeller – tager hensyn til deres egen personlige nytte og præferencer, når de rådgiver politikerne. Desuden vil der altid være asymmetrisk information mellem politikere og embedsmænd, da sidstnævnte i sagens natur altid vil have den største ekspertise i forhold til forholdene i forvaltningen. Derfor må politikerne oftest støtte sig til rådgivning fra embedsmænd, når det drejer sig om muligheden for at effektivisere i kommunen, og politikerne vil som lægmænd have meget begrænsede muligheder for at afprøve og udfordre kvaliteten af den rådgivning, som de modtager.

Det vil således være et relevant spørgsmål i forhold til effektiviseringer på alle kommunale serviceområder, hvordan man kan "hjælpe" lokalpolitikere med at håndtere problemet med asymmetrisk information mellem dem og embedsmændene.

En mulighed er at gennemføre eksterne benchmarkanalyser af kommunerne, som den der er gennemført i dette arbejdsrapport og af Benchmarkingenheden. Det er dog i den forbindelse altid en betydelig udfordring, at benchmarkanalyser af kommunerne må baseres på de kommunale regnskaber, da der er en betydelig uensartethed i konterings- og registreringspraksis mellem kommunerne. Denne problemstilling illustreres af

² Betegnes slack-maximizing i den økonomiske litteratur om politiske beslutninger (Public Choice), jf. Mueller (2003)

³ Betegnes budgetmaximizing i den økonomiske litteratur om politiske beslutninger (Public Choice), jf. Mueller (2003)

sammenligningen af benchmarkanalysen af udgifterne til ledelse og administration i dette arbejdsrapport og benchmarkanalysen fra Benchmarkingenheden. Selvom det samlede resultat for besparelespotentialer ligger på samme niveau i de to analyser, er der for enkelte kommuner meget betydelig forskel på besparelespotentialer alt efter hvilken af de to opgørelsesmetoder for udgifterne til ledelse og administration, som man lægger til grund. Der er tilsvarende problemer med benchmarkanalyser på de øvrige kommunale serviceområder, se eksempelvis Social- og Indenrigsministeriet (2019). Desuden er det som tidligere beskrevet et grundlæggende problem, at kommunerne i modsætning til staten ikke er overgået til omkostningsbaserede regnskaber. Disse problemer bør løses med en grundlæggende reform af det kommunale budget og regnskabssystem samt en reform af revisionen af de kommunale regnskaber med henblik på at sikre ensartede retvisende opgørelser af omkostningerne med leverancen af de kommunale serviceydelser på tværs af kommunerne, se i øvrigt Christoffersen (2012).

Litteratur:

Bæk, Thomas Astrup & Kurt Houlberg (2016): "Kommunernes administrative ressourceforbrug - Resultater og perspektiver ved en ny kombineret opgørelsesmetode". KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Christoffersen, Henrik (2012): "Revision og effektivitet i den offentlige sektor". CEPOS arbejdsrapport nr. 17.

Christoffersen, Henrik; Søren Havn Gjedsted & Karsten Bo Larsen (2018): "Kommunal service – et Giffen-gode?". Samfundsøkonomen nr. 3 – temanummer om kommunal udligning.

Finansministeriet (2007-2020): "Aftale om kommunernes økonomi", www.fm.dk

Kjær, Ulrik & Karsten Lé Madsen (2015): "De sidste sande amatører – kommunalpolitikere og deres rolle i det lokale demokrati". Gyldendal Public.

Larsen, Karsten Bo (2020): "Udvikling i kommunepotentiale 2007-2019". CEPOS arbejdsrapport nr. XX.

Mueller, Dennis C. (2003): "Public Choice III", Cambridge University Press

Social- og Indenrigsministeriet (2020): "Benchmarking af kommunernes udgifter til administration og ledelse". Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed

Social- og Indenrigsministeriet (2019): "Analyse af regnskabsdata på skole- og daginstitutionsniveau". Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed

Wittrup; J. (2009): "Kolde hænder eller køligt overblik". Politica, 41(2), 187-198.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012a): "Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål – betænkning 1533 fra Økonomi og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg".

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012b): "Kommunernes administration og den autoriserede kontoplan".

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018): "Benchmarking af kommunernes udgifter til administration og ledelse". Økonomi- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed

Bilag 1

Forklarende variable testet i simple regressioner
Ressourcepres_indeks (se bilag 2)
Skat/Service-forholdet
Antal 0-5 årige
andel 0-5 årige
Befolkningstal
Befolkningstal_(LOG)
andel 80+ årige
80+ årige
andel 65+ årige
65+ årige
andel 0-17 årige
0-17 årige
andel 65+ årige mænd af ældre
65+ årige mænd
Areal(KM2)
Befolkningstæthed(indb/km2)
Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse
Udgiftsbehov_pr_indb
Beskatningsgrundlag_pr_indbygger
Andel_ejeboliger
Andel ikke-vestlige indvandrere og efterkommere
Andel børn af enlige forsørgere 0-17 årige
Andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse
Andel 25-64-årige med videregående uddannelse
Ledighed
Socioøkonomisk indeks (hele landet= 100)

Bilag 2

Som et mål for ressourcepresset beregnes kommunens udgiftsbehov divideret med indtægter pr. indbygger. Alle data til beregningen er opgjort af Social- og Indenrigsministeriet, og de kan findes på www.noegletal.dk. De indtægter, der indgår i opgørelsen, er følgende:

Driftsindtægter ekskl. forsyningsvirks. pr. indbygger.
Indtægter fra indkomstskat pr. indbygger
Indtægter fra ejendomsskat pr. indbygger
Indtægter fra selskabsskat pr. indbygger
Indtægter fra tilskud og udligning pr. indbygger
Refusion af købsmoms pr. indbygger
Anden finansiering pr. indbygger
Anlægsindtægter eksklusive forsyningsvirksomhed pr. indbygger

Bilag 3

Besparelsespotentiale v. sammeligning med bedste kommune 2019

	CEPOS pr. indbygger	Benchmarkingenhenden pr. indbygger	Minimum af de to analyser pr. indbygger	Totalt besparelspotentiale (Kr.)
Albertslund Kommune	2.925	3.379	2.925	81.534.883
Allerød Kommune	1.714	1.709	1.709	43.826.729
Assens Kommune	1.386	646	646	26.609.371
Ballerup Kommune	4.290	3.870	3.870	187.537.306
Billund Kommune	2.542	2.673	2.542	67.695.641
Bornholms Kommune	1.233	1.899	1.233	48.811.473
Brøndby Kommune	2.197	2.631	2.197	77.753.099
Brønderslev Kommune	703	1.285	703	25.554.664
Dragør Kommune	4.190	2.970	2.970	42.386.031
Egedal Kommune	2.341	2.747	2.341	101.439.687
Esbjerg Kommune	1.840	1.263	1.263	146.113.519
Favrskov Kommune	1.372	1.362	1.362	65.900.349
Faxe Kommune	949	936	936	34.185.798
Fredensborg Kommune	1.919	2.105	1.919	78.326.574
Fredericia Kommune	2.307	1.651	1.651	84.901.254
Frederiksberg Kommune	653	1.417	653	67.906.733
Frederikshavn Kommune	2.424	1.503	1.503	90.170.974
Frederikssund Kommune	1.690	1.167	1.167	52.881.707
Furesø Kommune	2.129	1.507	1.507	61.895.174
Faaborg-Midtfyn Kommune	1.720	1.175	1.175	60.888.803
Gentofte Kommune	60	2.524	60	4.517.715
Gladsaxe Kommune	1.655	2.391	1.655	115.311.204
Glostrup Kommune	2.551	3.668	2.551	57.694.352
Greve Kommune	1.471	536	536	26.925.779
Gribskov Kommune	2.741	538	538	22.145.864

Guldborgsund Kommune	1.398	1.176	1.176	71.677.266
Haderslev Kommune	2.676	1.795	1.795	100.238.179
Halsnæs Kommune	809	1.152	809	25.299.533
Hedensted Kommune	2.131	1.929	1.929	90.192.663
Helsingør Kommune	3.113	2.679	2.679	167.588.553
Herlev Kommune	1.806	1.826	1.806	51.987.005
Herning Kommune	1.737	433	433	38.518.638
Hillerød Kommune	2.476	2.007	2.007	102.340.237
Hjørring Kommune	2.454	1.646	1.646	106.462.105
Holbæk Kommune	2.078	91	91	6.507.155
Holstebro Kommune	480	621	480	28.089.042
Horsens Kommune	1.220	445	445	40.230.412
Hvidovre Kommune	2.398	1.716	1.716	91.661.856
Høje-Taastrup Kommune	2.274	2.455	2.274	115.268.574
Hørsholm Kommune	2.088	1.587	1.587	39.683.836
Ikast-Brande Kommune	1.192	914	914	37.711.787
Ishøj Kommune	1.758	2.860	1.758	40.331.425
Jammerbugt Kommune	450	465	450	17.288.711
Kalundborg Kommune	1.136	1.248	1.136	55.304.220
Kerteminde Kommune	1.541	1.370	1.370	32.567.509
Kolding Kommune	2.749	2.205	2.205	204.802.775
Københavns Kommune	2.685	2.313	2.313	1.442.024.129
Køge Kommune	1.388	1.385	1.385	84.006.434
Lejre Kommune	1.667	2.019	1.667	46.295.879
Lemvig Kommune	1.631	1.646	1.631	32.614.929
Lolland Kommune	1.239	0	0	0
Lyngby-Taarbæk Kommune	3.069	2.567	2.567	143.214.438
Mariagerfjord Kommune	1.185	1.286	1.185	49.832.685

Middelfart Kommune	889	180	180	6.937.682
Morsø Kommune	1.851	1.784	1.784	36.398.119
Norddjurs Kommune	2.215	1.413	1.413	53.223.000
Nordfyns Kommune	1.569	756	756	22.459.919
Nyborg Kommune	2.402	1.361	1.361	43.612.198
Næstved Kommune	1.331	994	994	82.458.775
Odder Kommune	1.413	1.741	1.413	32.050.922
Odense Kommune	2.418	1.553	1.553	317.187.456
Odsherred Kommune	2.104	984	984	32.583.313
Randers Kommune	1.316	1.251	1.251	122.499.618
Rebild Kommune	1.776	2.087	1.776	53.140.900
Ringkøbing-Skjern Kommune	968	1.343	968	55.098.376
Ringsted Kommune	2.972	1.803	1.803	62.619.245
Roskilde Kommune	0	1.861	0	0
Rudersdal Kommune	1.915	1.913	1.913	108.125.625
Rødovre Kommune	1.743	2.957	1.743	69.823.857
Silkeborg Kommune	596	1.275	596	55.484.122
Skanderborg Kommune	1.770	2.140	1.770	109.665.816
Skive Kommune	1.518	2.554	1.518	70.145.620
Slagelse Kommune	537	1.902	537	42.478.811
Solrød Kommune	1.880	1.948	1.880	43.354.815
Sorø Kommune	1.334	1.135	1.135	33.868.327
Stevns Kommune	1.492	755	755	17.191.451
Struer Kommune	1.457	1.617	1.457	30.815.491
Svendborg Kommune	1.226	1.453	1.226	71.868.850
Syddjurs Kommune	2.295	3.030	2.295	98.150.584
Sønderborg Kommune	2.908	1.897	1.897	141.429.667
Thisted Kommune	1.317	2.095	1.317	57.504.395

Tønder Kommune	2.150	2.308	2.150	80.829.523
Tårnby Kommune	1.024	1.126	1.024	44.027.640
Vallensbæk Kommune	2.280	1.948	1.948	32.442.972
Varde Kommune	1.584	1.712	1.584	79.394.672
Vejen Kommune	2.104	1.290	1.290	55.277.027
Vejle Kommune	1.002	2.431	1.002	115.091.293
Vesthimmerlands Kommune	1.786	2.098	1.786	66.298.447
Viborg Kommune	1.215	1.464	1.215	117.984.505
Vordingborg Kommune	292	1.153	292	13.392.232
Aabenraa Kommune	2.082	1.784	1.784	105.290.694
Aalborg Kommune	712	2.169	712	153.291.321
Aarhus Kommune	1.582	2.195	1.582	546.148.590
<i>I alt</i>				8.214.300.528