



Marie Kjærgaard, Bo Panduro, Eli Nørgaard, Kurt Houlberg og Niels Jørgen
Mau Pedersen

Kommunernes økonomistyring 2016

En afdækning af kommunernes økonomiske resultater
og økonomistyringspraksis



Kommunernes økonomistyring 2016 – En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2017

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

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-967-0
Projekt: 11208

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

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



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

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

Forord

Økonomi- og Indenrigsministeriet har bedt KORA om at udarbejde en analyse af kommunernes økonomistyring. Analysen er forankret i en styregruppe bestående af repræsentanter fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL og Moderniseringsstyrelsen.

Formålet med analysen er at give en status på kommunernes økonomistyring i 2016 ved at afdække kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis.

Kommunernes økonomiske resultater analyseres ud fra tre dimensioner: budgetbalance, udgiftsstyring og finansiell styring. I afdækningen af kommunernes økonomistyringspraksis fokuseres bl.a. på økonomiske målsætninger, økonomistyringsprincipper, budgettering, budgetopfølgning og prognoser samt økonomistyringsudfordringer. Kortlægningen af kommunernes økonomistyringspraksis foretages både i forhold til kommunernes ressourcestyring, aktivitetsbaserede økonomistyring og resultatbaserede økonomistyring.

KORA ønsker at takke de kommunale økonomichefer og -direktører, som indledningsvis pilot-testede spørgeskemaet, og alle de kommunale økonomichefer og -direktører, som tog sig tid til at besvare det endelige spørgeskema.

Forfatterne
April 2017

Indhold

Resumé	5
1 Indledning	11
1.1 Baggrund og formål.....	11
1.2 Økonomistyring – resultater og praksis	12
1.3 Data og metode	13
2 Økonomiske resultater	15
2.1 Indledning	15
2.2 Dimensioner af økonomiske resultater.....	15
2.3 Analyse af kommunernes økonomiske resultater.....	17
2.3.1 Analyse af kommunernes budgetbalance.....	17
2.3.2 Analyse af kommunernes udgiftsstyring	22
2.3.3 Analyse af kommunernes finansielle styring	34
2.4 Kommunernes samlede ressourcestyring	39
2.4.1 Et samlet mål for ressourcestyring	39
3 Økonomistyringspraksis	41
3.1 Indledning	41
3.2 Ressourcestyring.....	42
3.2.1 Økonomiske målsætninger	42
3.2.2 Økonomistyringsprincipper.....	50
3.2.3 Budgettering	54
3.2.4 Budgetopfølgning og prognoser	63
3.2.5 Kommunens fokus på ressourcestyring	70
3.3 Aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring.....	71
3.3.1 Budgettering	72
3.3.2 Budgetopfølgning og prognoser	78
3.4 Afvejning mellem ressource-, aktivitets- og resultatbaseret styring	81
3.5 Styringsudfordringer.....	84
Litteratur	87
Bilag 1 Opgørelse af økonomiske resultater	88
Bilag 2 Afgrænsning af indikatorer og sektorer.....	90
Bilag 3 Indekskonstruktion: samlet mål for økonomiske resultater.....	93
Bilag 4 Indekskonstruktion: spørgeskema	97

Resumé

Kommunerne udvikler løbende deres økonomistyringspraksis for at tilpasse sig skiftende behov og forbedre eksisterende praksis. Samtidig har rammevilkårene i form af fx sanktionslovgivningen og den økonomiske krise ændret sig igennem de seneste ti år. I årene fra 2012-2017 har der endvidere været øget fokus på økonomistyring i økonomiaftalerne mellem KL og regeringen.

Formålet med denne analyse er at give en status på kommunernes økonomistyring ved at

- afdække kommunernes økonomiske resultater
- afdække kommunernes økonomistyringspraksis.

Økonomistyring omfatter i analysen både ressourcestyring, aktivitetsbaseret og resultatbaseret økonomistyring. 'Ressourcestyring' er styring rettet mod at sikre økonomiske resultater i form af budgetbalance, budgetoverholdelse og finansiell styring. 'Aktivitetsbaseret økonomistyring' er økonomistyringspraksis fokuseret på at sikre sammenhæng mellem økonomi og aktiviteter. En effektiv aktivitetsbaseret økonomistyring forventes at medføre en høj produktivitet forstået som, at kommunen producerer relativt mange ydelser og aktiviteter for et givet budget. 'Resultatbaseret økonomistyring' betegner styring rettet mod at koble økonomi og resultater. En stærk resultatbaseret økonomistyring forventes at bidrage til en høj omkostningseffektivitet forstået som, at kommunen opnår gode resultater eller stor effekt for et givet budget.

Den første delanalyse af kommunernes økonomiske resultater er baseret på registerdata. Delanalysen fokuserer udelukkende på kommunernes styringsresultater relateret til ressourcestyring. Det skyldes, at det ikke er muligt at opgøre valide registerdata for kommunernes samlede produktivitet og omkostningseffektivitet. Den anden delanalyse, der undersøger kommunernes økonomistyringspraksis, fokuserer også primært på ressourcestyring, men undersøger derudover dele af kommunernes aktivitets- og resultatbaserede økonomistyringspraksis. Denne analyse er baseret på spørgeskemadata.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har bedt KORA udarbejde analysen, og projektet er forankret i en styregruppe bestående af repræsentanter for Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL og Moderniseringsstyrelsen.

Kommunernes økonomiske resultater

I det følgende opsummeres analyserne af kommunernes økonomiske resultater. Kommunernes økonomiske resultater analyseres i forhold til budgetbalance, udgiftsstyring og finansiell styring. Der fokuseres på kommunernes resultater generelt (dvs. gennemsnitskommunen) og forskellene mellem kommunerne. Desuden undersøges udgiftsstyringen for følgende fem sektorer: dagtilbud, folkeskole, udsatte børn og unge, udsatte voksne og ældre.

Afdækningen af kommunernes **budgetbalance** viser, at gennemsnitskommunen har balance i økonomien. Det skattefinansierede resultat i alt er positivt for gennemsnitskommunen. Dette gennemsnitstal dækker over, at flertallet af kommunerne har et positivt skattefinansieret resultat i alt, mens 38 kommuner har et negativt resultat i perioden 2013-2015.

Det skattefinansierede driftsresultat for gennemsnitskommunen har været stigende over perioden. Cirka 75 % af kommunerne har et skattefinansieret driftsresultat, der er stort nok til at

dække de gennemsnitlige anlægsudgifter i årene 2011-2015. 25 % af kommunerne har omvendt et driftsoverskud, der ligger under det gennemsnitlige anlægsniveau. Dette behøver ikke at være problematisk, da anlægsbehovet kan variere fra kommune til kommune og over tid.

Kommunernes **udgiftsstyring** er undersøgt ved at fokusere på budgetoverholdelse og budgetpræcision i forhold til det skattefinansierede driftsresultat og serviceudgifterne. *Budgetoverholdelse* måler kommunernes evne til ikke at bruge flere penge end besluttet i budgettet, mens *budgetpræcision* måler kommunernes evne til at ramme budgettet, således at de hverken bruger flere eller færre penge end budgetteret.

Den gennemsnitlige *budgetoverholdelse* er forbedret over perioden både i forhold til driftsresultatet og serviceudgifterne. Set over perioden fra 2007 til 2015 har gennemsnitskommunen således vendt et merforbrug til et mindreforbrug. Ligeledes er kommunernes *budgetpræcision* for både serviceudgifterne og det skattefinansierede driftsresultat forbedret i perioden fra 2007 til 2015. For driftsresultatet kan det imidlertid ikke konkluderes, om der er tale om en stabil forbedring af budgetpræcisionen, da udsvingene har været relativt store over perioden.

Undersøgelsen af forskellene mellem kommunernes *budgetpræcision* i forhold til serviceudgifterne viser, at de 10 % af kommunerne med den største budgetpræcision i 2015 har en budgetafvigelse på 0,2 % eller mindre, mens de 10 % af kommunerne med den dårligste budgetpræcision har budgetafvigelser på mindst 2,9 %. Et tilsvarende billede findes for budgetpræcisionen for det skattefinansierede driftsresultat.

Den generelle udvikling i kommunernes budgetpræcision og budgetoverholdelse dækker over forskelle mellem sektorområderne, hvor de to områder 'udsatte voksne' og 'udsatte børn og unge' gennemsnitligt set for kommunerne udviser dårligere budgetoverholdelse og budgetpræcision end de øvrige sektorområder. Der er dog sket forbedringer for begge områder, så både budgetoverholdelse og budgetpræcision er bedre for de to områder i 2015 end i starten af perioden.

Afdækningen af kommunernes økonomiske resultater viser endvidere, at der er sket en forbedring i kommunernes **finansielle styring**. I forhold til gennemsnitskommunens resultater – målt på både den finansielle egenkapital og likviditeten – er der sket en væsentlig forbedring i perioden 2007-2015.

Forbedringen i kommunernes resultater målt på enkeltstående indikatorer kan være et udtryk for, at den enkelte kommune har forbedret sig på samtlige indikatorer, eller at nogle kommuner har forbedret resultatet på en indikator, men forværret det på andre. For at undersøge dette yderligere er der konstrueret et samlet mål for en kommunes **samlede økonomiske resultat**. Analysen viser, at de økonomiske resultater samlet set er forbedret i perioden. Udviklingen i gennemsnitskommunens score på det samlede mål er stigende i perioden. Den positive udvikling på stort set alle enkeltindikatorerne afspejles endvidere også, når der ses på den enkelte kommunes samlede præstation på samtlige indikatorer. Med andre ord har de enkelte kommuner forbedret deres økonomiske resultater på en række punkter.

Kommunernes økonomistyringspraksis: ressourcestyring

I det følgende præsenteres hovedresultaterne af afdækningen af kommunernes økonomistyringspraksis relateret til ressourcestyring. Hovedresultaterne vedrørende kommunernes økonomiske målsætninger, økonomistyringsprincipper (overførselsadgang), budgetlægning, budgetopfølgning og prognoser præsenteres.

Afdækningen af kommunernes brug af **økonomiske målsætninger** viser, at de fleste kommuner i starten af 2015 havde udarbejdet økonomiske målsætninger til brug for styringen af

kommunens økonomi. Dog havde 10 % af kommunerne ikke en økonomisk politik eller et tilsvarende styringsdokument. Yderligere viser afdækningen, at der i 2016 er forskel på, i hvor høj grad kommunerne har kvantificeret de økonomiske målsætninger til egentlige måltal. De mål, som flest kommuner har kvantificeret, er likviditet efter kassekreditreglen, skattefinansieret driftsresultat og mål for enten netto- eller bruttoanlægsudgifter.

Generelt vurderer de kommunale økonomichefer og -direktører, at kommunerne i høj grad anvender de økonomiske målsætninger både i budgetlægningen og i budgetopfølgningen, samt at de kommunale politikere er opmærksomme på og træffer beslutninger, der er i overensstemmelse med de økonomiske målsætninger.

Afdækningen af kommunernes **økonomistyringsprincipper** fokuserer på decentraliseringsprincipperne (overførselsadgang mellem budgetår). Overførselsadgang er oftest indført for at sikre ansvarlig brug af midlerne og undgå uhensigtsmæssig afbrænding af ressourcer ved årets slutning. Samtidig er det dog væsentligt at sikre, at det er muligt for kommunen som helhed at overholde servicerammen. Analysen viser, at stort set alle kommuner fortsat har overførselsadgang i større eller mindre omfang i 2016. Samtidig peger analysen på, at de konkrete overførsler koordineres inden for eller på tværs af sektorområder i ca. 40 % af kommunerne. En sådan koordinering kan være nødvendig for at sikre overholdelse af servicerammen, men kan også sætte en reel begrænsning på muligheden for at opspare og senere anvende uforbrugte midler. Dette kan teoretisk set anspore til et uhensigtsmæssigt ressourceforbrug. Datagrundlaget i denne rapport giver dog ikke mulighed for at give noget endeligt svar på, hvorvidt koordineringsmekanismen fører til uhensigtsmæssig adfærd blandt de budgetansvarlige.

Hovedresultaterne vedrørende kommunernes **budgetlægning** omhandler to områder: automatiseringsgraden i det tekniske budget og tilvejebringelsen af et råderum.

Kommunerne kan lægge en række tilpasninger ind i det tekniske budget, uden at de er genstand for politisk prioritering, men kommunerne kan også vælge at gennemføre denne proces mindre automatisk. I 2016 indregner de fleste kommuner mere eller mindre automatisk konsekvenserne af ændringer i beskatningsgrundlaget, demografiudviklingen, lov- og cirkulæreprogrammet, pris- og lønfremskrivning samt tidligere kommunalbestyrelsesbeslutninger i det tekniske budget. Derimod tilpasser relativt få kommuner automatisk næste års budget på baggrund af sidste års regnskabsresultat. En sammenligning af automatiseringsgraden i det tekniske budget i 2016 med et tilsvarende spørgsmål stillet til kommunerne i 2009 viser, at der er nogenlunde stabilitet i forhold til, hvad der indregnes automatisk i det tekniske budget uden konkret politisk drøftelse. Dog er der færre kommuner, der automatisk indregner konsekvenser af demografiudviklingen i 2016, end der var i 2009.

Tilvejebringelsen af et råderum/prioriteringsrum tidligt i budgetprocessen kan bl.a. have betydning for mulighederne for at vedtage et realistisk budget i driftsøkonomisk balance. Afdækningen af, hvorvidt kommunerne i budgetprocessen systematisk arbejder med at tilvejebringe råderum til at foretage prioriteringer, viser, at omkring 75 % af kommunerne i 2015 angiver, at de udarbejder et samlet effektiviseringskatalog hvert år eller de fleste år. For de fleste af disse kommuner sker udarbejdelsen tidligt i budgetprocessen, dvs. i forbindelse med udarbejdelsen af det tekniske budget.

Hovedresultaterne vedrørende kommunernes økonomistyringspraksis i forhold til **budgetopfølgning og prognoser** omhandler tre områder: direktionens involvering i budgetopfølgningen, metoder til at forudsige forventet regnskab og anvendelsen af det obligatoriske halvårsregnskab.

Direktionen kan indgå i budgetopfølgningsprocessen på forskellige tidspunkter. I nogle kommuner sker der en samlet drøftelse af fagområdernes budgetopfølgninger, før de behandles i

de respektive fagudvalg, mens det ikke er tilfældet i andre kommuner. En fælles koordinering af budgetopfølgningerne i direktionen kan gøre det lettere at opdage eventuelle uregelmæssigheder med relevans for den samlede kommunes økonomistyring. I mindst 70 % af kommunerne behandler direktionen budgetopfølgninger, inden de sendes til fagudvalgene.

En præcis prognose for, hvorvidt forbruget i løbet af året stemmer overens med det budgettede forbrug, er en vigtig forudsætning for økonomistyringen. Analysen peger på, at kommunerne anvender forskelligartede metoder til at forudsige det forventede regnskab. De mest udbredte metoder er 1) at det faktiske forbrug sammenholdes med et budget, som er fordelt på budgetåret ud fra forventninger til årets aktiviteter, og 2) at det faktiske forbrug fremskrives til et samlet forventet årsforbrug og sammenholdes med det samlede budget.

I forhold til det obligatoriske halvårsregnskab viser rapporten, at ca. 65 % af kommunerne i lav eller meget lav grad anvender halvårsregnskabet i deres økonomistyring. De primære begrundelser herfor er for det første halvårsregnskabets udformning, der ikke stemmer overens med kommunens egne budgetopfølgninger eller organisering. For det andet angiver en del kommuner, at halvårsregnskabet ligger på et uhensigtsmæssigt tidspunkt i forhold til at lade det indgå i kommunens økonomiopfølgning.

Kommunernes økonomistyringspraksis: aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring

Økonomistyring drejer sig ikke kun om at udvikle praksis, der skaber balance i budgettet og budgetoverholdelse. To andre væsentlige dimensioner i økonomistyringen er således at sikre, at der leveres så højt et aktivitetsniveau som muligt for et givet budget, samt at budgettet anvendes med fokus på at opnå så gode resultater og effekter som muligt for borgerne. Derfor undersøger rapporten også kommunernes aktivitets- og resultatbaserede økonomistyringspraksis.

I det følgende opsummeres analysens resultater i forhold til den aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring med fokus på budgetlægningen og budgetopfølgningen. Eksisterende viden om emnet er meget begrænset, hvorfor rapportens afdækning af kommunernes anvendelse af aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring har en eksplorativ karakter. Der fokuseres på kommunernes brug af gennemsnitspriser og -mængder samt aktivitets- og resultatmål i budgettet.

I forhold til **budgetteringen** peger afdækningen på, at anvendelsen af gennemsnitlige priser og mængder varierer på tværs af sektorområder. Pris- og mængdeberegninger anvendes i høj grad på skole- og dagtilbudsområdet, mens de anvendes i noget mindre grad på områderne for 'udsatte børn og unge' og 'udsatte voksne'.

Nogenlunde samme billede tegner sig i forhold til anvendelsen af aktivitetsmål i budgettet. Aktivitetsmål i budgettet anvendes mest på daginstitutions- og skoleområdet, hvor omkring halvdelen af kommunerne anvender enten kvantificerede eller ikke-kvantificerede aktivitetsmål. På de to specialiserede socialområder er det kun omkring 35 % af kommunerne, der anvender enten kvantificerede eller ikke-kvantificerede aktivitetsmål i budgettet.

Udbredelsen af resultatmål koblet til budgettet er derimod relativ ensartet på tværs af sektorområder, hvor mellem 30 og 40 % af kommunerne anvender kvantificerede eller ikke-kvantificerede mål i budgettet. Generelt anvender færre kommuner altså resultatmål end aktivitetsmål.

I forhold til **budgetopfølgning** viser analysen, at kommunerne gennemsnitligt hverken i høj eller i lav grad følger op på pris- og mængdeforudsætningerne. Dette gælder for alle fem sektorer, der indgår i undersøgelsen. Selvom priser og mængder anvendes mere i budgetlægningen på skole-, dagtilbuds- og ældreområdet, så er opfølgningen på budgetforudsætningerne således ikke mere udbredt på disse tre sektorområder end på de to specialiserede socialområder.

Ser man i stedet på aktivitetsmålene, følger de kommuner, der anvender aktivitetsmål i budgetlægningen for de fem sektorområder, i lidt højere grad op på målene for de to sektorer 'udsatte børn og unge' og 'udsatte voksne', end de gør for de øvrige tre sektorområder (henholdsvis ca. 52 og 57 % af kommunerne følger i høj eller meget høj grad op på målene for de specialiserede socialområder mod ca. 34, 39 og 44 % for områderne 'dagtilbud', 'folkeskole' og 'ældre').

Opfølgningen på resultatmål er derimod nogenlunde lige intensiv for de fem sektorområder, hvor mellem 30 og 40 % af kommunerne i høj eller meget høj grad følger op på resultatmålene.

Kommunernes **overordnede økonomistyringsfokus** er endvidere afdækket i analysen. Undersøgelsen af kommunernes egen vurdering af deres overordnede fokus i økonomistyringen peger på, at der generelt er stor opmærksomhed på alle tre dimensioner i økonomistyringen, dvs. både ressourcestyring, aktivitetsbaseret og resultatbaseret økonomistyring. Der er dog gennemsnitligt lidt større fokus på ressourcestyring og økonomiske resultater end på resultatbaseret økonomistyring/omkostningseffektivitet, mens kommunerne ifølge økonomicheferne og -direktørerne har mindst fokus på aktivitetsbaseret økonomistyring/produktivitet.

Alt i alt peger analysen på, at kommunerne arbejder med aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring, men at styringen af ressourcer, og dermed kommunens udgifter, prioriteres højere end koblingen af udgifter med specificerede aktivitets- og/eller resultatmål.

Økonomistyringsudfordringer og forskelle mellem sektorer

Analysen har desuden afdækket de kommunale økonomichefers og -direktørers vurdering af økonomistyringsudfordringer nu og i fremtiden. Relativt flest kommuner angiver at have oplevet styringsudfordringer på de to specialiserede socialområder i 2016 (henholdsvis 68,7 og 57,8 %). Samtidig forventer en endnu større andel af kommunerne at opleve styringsudfordringer på disse områder i 2017 (henholdsvis 73,5 og 62,7 %). Også områderne overførsler (herunder forsikrede ledige og udgifter til beskæftigelsesindsats), ældre og i mindre grad sundhed (inkl. medfinansiering) har givet en stor andel af kommunerne styringsudfordringer i 2016. Disse områder forventer kommunerne tilsvarende vil give styringsudfordringer i 2017.

Kommunernes egen vurdering af, hvor de største økonomistyringsudfordringer findes, afspejler analysens afdækning af forskelle i økonomiske resultater mellem sektorer, hvor særligt de to specialiserede socialområder har problemer med budgetoverholdelse. Selvom budgetoverholdelsen på de to områder er forbedret væsentligt fra 2007 til 2015, er der stadig tale om budgetoverskridelser på mellem 1,8 og 3 % i 2015. Denne gennemsnitlige budgetoverskridelse dækker desuden over en relativt stor forskel mellem kommunerne, hvor eksempelvis 25 % af kommunerne har en budgetoverskridelse på 8 % eller mere på området for 'udsatte børn og unge' i 2015.

Samtidig viser analysen, at der er relativt store forskelle i styringspraksis mellem de to specialiserede socialområder og sektorområderne dagtilbud og folkeskole samt til dels ældreområdet. Eksempelvis anvender kommunerne i langt mindre grad demografimodeller på de to spe-

cialiserede socialområder end på de øvrige områder. Tilsvarende anvender kommunerne i mindre grad gennemsnitspriser og -mængder som grundlag for budgettildelingen på disse områder end på de øvrige tre sektorområder. Der anvendes desuden i mindre grad aktivitetsmål i budgettet for de to specialiserede socialområder, mens anvendelsen af resultatmål i budgettet er nogenlunde lige udbredt på de fem sektorområder.

I forhold til budgetopfølgning og prognostisering er der både forskelle og ligheder mellem sektorområderne. Overordnet set anvendes mange af de samme metoder til at forudsige forventet regnskab på de fem sektorområder. Derimod angiver relativt flere kommuner, at de følger økonomien tættere på de to specialiserede socialområder og til dels ældreområdet end på skole- og dagtilbudsområdet.

Forskellene i styringspraksis mellem sektorområderne er ikke nødvendigvis et udtryk for, at styringspraksis bør ændres på de to specialiserede socialområder i retning af den praksis, der eksisterer på de øvrige sektorområder. Der kan være forskelle mellem sektorområderne, som gør, at en forskellig praksis er hensigtsmæssig. Denne rapport giver ikke mulighed for at vurdere, hvorvidt den eksisterende praksis på de fem sektorområder er hensigtsmæssig for området.

Endelig er kommunerne blevet bedt om at angive, på hvilke otte udvalgte områder de vurderer kunne have gavn af at udvikle økonomistyringen yderligere. De områder, som flest kommuner vurderer, kunne have gavn af at udvikle yderligere, er: 'kobling af resultatmål til budgettet', 'kobling af aktivitetsmål til budgettet', 'anlægsstyring' samt 'demografi- og ressourcfordelingsmodeller'.

1 Indledning

1.1 Baggrund og formål

Kommunernes udgifter udgør en stor del af de samlede offentlige udgifter. Styring af de kommunale udgifter er derfor afgørende for at sikre effektiv brug af ressourcerne i den offentlige sektor samt for at sikre kontrol med de samlede offentlige udgifter. Siden 2010 er der sket store ændringer i både forudsætningerne for den kommunale økonomistyring og i kommunernes faktiske adfærd. Denne rapport har to formål, nemlig at

- afdække kommunernes økonomiske resultater
- afdække kommunernes økonomistyringspraksis.

Efter en periode fra 2001 til 2009 med årlige budgetoverskridelser for kommunerne samlet set viser regnskaberne for den kommunale budgetbalance siden 2010¹ og for serviceudgifterne siden 2011 et samlet mindreforbrug i forhold til budgettet. Samtidig er der store forskelle mellem kommunerne, da nogle kommuner udviser et stort mindreforbrug, mens andre kommuner stadig har merforbrug i forhold til det budgetterede resultat. Tilsvarende kan der være markante forskelle mellem kommunernes økonomiske resultater på andre parametre end budgetoverholdelse. Denne rapport belyser derfor den nuværende status på kommunernes økonomiske resultater med fokus på udviklingen over tid samt på forskelle mellem kommunerne. En del af afdækningen består i at undersøge, hvorvidt der er forskelle i kommunernes økonomiske resultater mellem udvalgte sektorer, da dette kan give en indikation af, på hvilke områder økonomistyringspraksis kan styrkes for at opnå endnu bedre økonomiske resultater.

Samtidig peger en tidligere undersøgelse på, at der er store forskelle mellem kommunernes økonomistyringspraksis rettet mod at sikre økonomiske resultater såsom budgetoverholdelse og økonomisk balance (Panduro et al. 2012). Denne rapport giver derfor en status på kommunernes økonomistyringspraksis. En stram budgetoverholdelse og økonomisk balance sikrer dog ikke nødvendigvis, at ressourcerne anvendes bedst muligt i den kommunale serviceproduktion. Det er derfor relevant at undersøge økonomistyringspraksis ikke udelukkende i relation til fx budgetoverholdelse og økonomisk balance men også i forhold til, hvilke aktiviteter og resultater kommunen leverer for et givet budget. En praksis, der sikrer højt aktivitetsniveau og gode resultater for et givet budget, giver alt andet lige en bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer. Den eksisterende viden om kommunernes økonomistyringspraksis i relation til aktiviteter og resultater er sparsom, og denne rapport bidrager således med ny viden om, hvordan kommunerne tilrettelægger økonomistyringen rettet mod at sikre høj produktivitet og effektivitet.

Endelig undersøger rapporten sammenhænge mellem økonomistyringspraksis og økonomiske resultater på udvalgte områder. Da det på baggrund af rapportens data ikke er muligt at afdække, hvorvidt bestemte praksisser er årsag til de økonomiske resultater, vil der her være tale om indikationer af mulige sammenhænge.

Projektet er finansieret af Økonomi- og Indenrigsministeriet og er forankret i en styregruppe bestående af repræsentanter for KL, Moderniseringsstyrelsen og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

¹ Målt på det skattefinansierede driftsresultat inkl. jordforsyning (se Krahn, Panduro & Pedersen 2015).

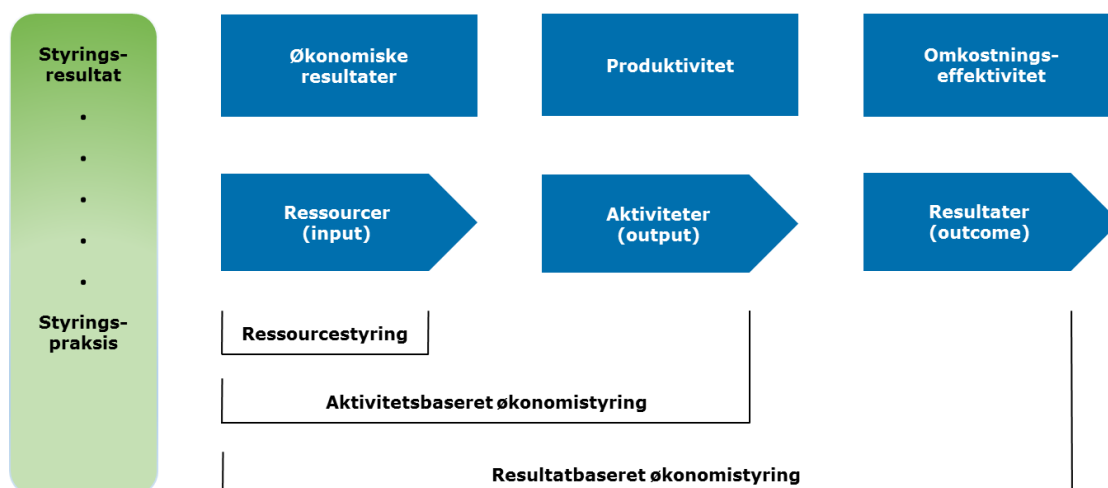
I det følgende beskrives først, hvad der i rapporten defineres som økonomistyringspraksis og økonomiske resultater. Derefter følger en kort introduktion til data og metode. Herefter præsenteres først analysen af kommunernes økonomiske resultater og dernæst analysen af kommunernes økonomistyringspraksis. De metodiske valg, afgrænsninger og opgørelsesmetoder fremgår detaljeret af de enkelte analyseafsnit eller af rapportens bilag.

1.2 Økonomistyring – resultater og praksis

Kommunaløkonomisk styring defineres traditionelt i tre led: ressourcestyring, aktivitetsstyring og resultatstyring. Disse styringsdimensioner retter sig mod at sikre gode resultater i forhold til hver sin resultatdimension (Elm-Larsen 2013, Houlberg 2014a). Både aktivitets- og resultatstyring er meget brede begreber, der anvendes i både den offentlige og private sektor til beskrivelse af en styringspraksis, der skal få organisationer til at leve op til fastsatte målsætninger om bestemte aktiviteter eller resultater. I den brede forståelse af begreberne *kan* sådanne målsætninger være koblet til økonomiske forudsætninger, men behøver ikke at være det. I denne rapport er fokus udelukkende på styring, der retter sig mod at koble henholdsvis aktiviteter og resultater til økonomi, og ikke på fx målopfyldelse i forhold til faglige målsætninger, der ikke er bundet op på økonomiske forudsætninger. Derfor anvendes de snævrere begreber 'aktivitetsbaseret økonomistyring' og 'resultatbaseret økonomistyring' om den praksis, der sigter mod at koble henholdsvis aktiviteter og resultater med budgetmidler. Ressourcestyring retter sig således mod at sikre økonomiske resultater, forstået som fx balance i budgettet. Aktivitetsbaseret økonomistyring retter sig mod at sikre en høj produktivitet og resultatbaseret økonomistyring mod at sikre en høj omkostningseffektivitet.

En samlet illustration af rapportens analyseramme fremgår af Figur 1.1. Figuren viser en praksisdimension indeholdende de tre dele af økonomistyringspraksis og en resultatdimension, der beskriver, hvilket mål den pågældende praksis retter sig mod.

Figur 1.1 Økonomistyringsdimensioner



Ressourcestyring knytter sig til input-siden af den kommunale produktionsproces og skal sikre økonomiske resultater i form af fx budgetoverholdelse, likviditet og balance mellem indtægter og udgifter. Aktivitetsbaseret økonomistyring relaterer sig til styringen af forholdet mellem input (budgetmidler) og output og sigter mod at sikre kommunen en høj produktivitet. Resultatstyring beskriver styringen af forholdet mellem input (budgetmidler) og resultater og retter

sig mod at sikre en høj omkostningseffektivitet forstået som, hvor gode resultater der opnås for et givet budget.

Ideelt set er det relevant at inddrage alle tre dimensioner i en undersøgelse af både økonomistyringspraksis og resultater, da alle dimensioner bidrager til forståelsen af en kommunes økonomistyringsevne. En kommune med en god økonomistyring har således både gode økonomiske resultater, høj produktivitet og høj omkostningseffektivitet. Disse resultater formodes at være påvirket af en kommunes praksis, hvad angår henholdsvis ressourcestyring, aktivitetsbaseret økonomistyring og resultatbaseret økonomistyring. Da der for kommunerne *samløst* set ikke i tilstrækkelig grad findes valide data til at måle sammenhængen mellem anvendte ressourcer og aktivitet eller mellem anvendte ressourcer og resultater, fokuserer denne rapport primært på en afdækning af praksis og resultater relateret til ressourcestyringsdimensionen. I den del af rapporten, der retter sig mod at afdække praksis, undersøges dog også i et vist omfang, hvilken praksis kommunerne har relateret til aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring.

I rapporten er det kun i begrænset omfang muligt at undersøge sammenhængen mellem praksis og resultater. Der vil dog løbende blive lavet enkelte koblinger mellem styringspraksis og -resultater for at undersøge udvalgte sammenhænge.

1.3 Data og metode

Til rapportens første del om økonomiske resultater anvendes registerdata indberettet af kommunerne til Danmarks Statistik for 2007-2015. I denne del af analysen er det dermed muligt at undersøge udviklingen i kommunernes økonomiske resultater over tid samt opgjort på sektorområder.

Rapportens anden del om økonomistyringspraksis er baseret på spørgeskemadata fra et spørgeskema udsendt til økonomicheferne og -direktørerne i samtlige 98 kommuner. Data er indsamlet i december 2016 og januar 2017. Kommunerne blev mindet om spørgeskemaet to gange undervejs i dataindsamlingsperioden, og KORA foretog efterfølgende telefonopkald til de kommuner, der endnu ikke havde besvaret spørgeskemaet. 83 af de 98 kommuner har besvaret hele spørgeskemaet, hvilket svarer til en svarprocent på 85. Udelukkende disse besvarelser indgår i analysen.

For at undersøge, om besvarelserne, der indgår i analysen, udgør et repræsentativt udsnit af kommuner, er det undersøgt, om de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, varierer systematisk fra de kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet på tre udvalgte parametre: ressourcepres, geografi og størrelse. De to grupper af kommuner afviger ikke væsentligt fra hinanden, hvad angår størrelse. Der er heller ikke væsentlige forskelle mellem de to grupper, hvad angår ressourcepres, der er et udtryk for forholdet mellem kommunens samlede udgiftsbehov (som opgjort af Økonomi- og Indenrigsministeriet) og kommunens velstand, målt ved ressourcegrundlaget. Ressourcegrundlaget er opgjort ved beskatningsgrundlaget samt øvrige nettoindtægter fra hovedsageligt tilskud og udligning samt øvrige skatter (Houlberg 2014b). Der er dog en vis geografisk skævhed i besvarelserne, eftersom 100 % og 91 % af kommunerne i henholdsvis Region Midt og Syd har besvaret spørgeskemaet, mens svarprocenten er 82 for Region Nord og Region Sjælland og 72 for Region Hovedstaden. Der er således en mindre andel af kommunerne, særligt i Region Hovedstaden, der har besvaret spørgeskemaet. Da der ikke umiddelbart er belæg for, at geografi (forstået som region) skulle have nogen væsentlig betydning for, hvilken økonomistyringspraksis en kommune vælger, og afdækningen primært anvendes til deskriptive analyser, vurderes dette dog ikke at have betydning for rapportens resultater.

Spørgsmålene i spørgeskemaet er udvalgt med henblik på at afdække væsentlige dele af kommunernes økonomistyring inden for seks fokusområder:

- Økonomiske målsætninger
- Økonomistyringsprincipper
- Budgettering
- Budgetopfølgning og prognoser
- Økonomistyringskultur
- Økonomistyringsudfordringer.

Inden for hvert fokusområde er der udvalgt en række emner, som der spørges ind til i spørgeskemaet. De fem første fokusområder og emnerne inden for hvert fokusområde er udvalgt, da tidligere undersøgelser peger på disse som potentielt vigtige for at sikre gode økonomiske resultater (Panduro et al. 2012). Tilsammen sigter fokusområderne mod at afdække tendenser i den nuværende økonomistyringspraksis, der vurderes at kunne have betydning for fremtidige økonomistyringsresultater. Endelig er fokusområdet 'Økonomistyringsudfordringer' medtaget i analysen for at afdække, på hvilke områder kommunerne selv mener, det er mest relevant at udvikle økonomistyringen i den nærmeste fremtid. De konkrete spørgsmål inden for hvert fokusområde er udvalgt med henblik på at undersøge de væsentligste dele af ressourcestyringen, hvor kommunerne stadig ikke forventes at have ensartet praksis samt for at undersøge, hvor langt kommunerne er i forhold til aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring.

Data fra KORAs undersøgelse af kommunernes økonomistyring er suppleret med data fra en tidligere lignende spørgeskemaundersøgelse gennemført af KL og Finansministeriet i februar 2015 (undersøgelsen betegnes i denne rapport 'Statusmålingen'). Spørgeskemaet omhandler kommunernes økonomistyringspraksis og blev udsendt til kommunaldirektørerne i samtlige kommuner. 88 % af kommunerne har besvaret spørgeskemaet. Data er stillet til rådighed og afrapporteres efter aftale med KL og Finansministeriet.

Analyserne i rapporten er primært beskrivende og giver et overblik over kommunernes økonomistyring ved hjælp af frekvensfordelinger, gennemsnitsmål og spredningsmål. En mere præcis beskrivelse af fremgangsmåden i analyserne fremgår under de to delanalyser i afsnit 2 og 3.

2 Økonomiske resultater

2.1 Indledning

Denne del af rapporten fokuserer på kommunernes økonomiske resultater og dermed på resultaterne af den økonomistyring, der er relateret til *ressourcestyring*. Formålet med denne del af analysen er at gøre status over kommunernes økonomiske resultater samt at undersøge, om der er sektorer med særlige udfordringer i forhold til at opnå gode økonomiske resultater. Analysen opdeles i tre dele, der tilsammen besvarer følgende spørgsmål:

- Hvordan har kommunernes økonomiske resultater udviklet sig over tid?
- Hvilke forskelle er der på de økonomiske resultater i dag på tværs af kommuner?
- Hvilke forskelle er der på de økonomiske resultater mellem sektorområder?

For at besvare spørgsmålene diskuteres først afgrænsningen af økonomiske resultater. Ud fra denne afgrænsning udvælges en række indikatorer for kommunernes økonomiske resultater til at indgå i analyserne.

2.2 Dimensioner af økonomiske resultater

En kommunes økonomiske resultater kan opdeles i tre dimensioner, der følger dimensionerne af ressourcestyringsbegrebet (Houlberg 2014a): budgetbalance, udgiftsstyring og finansiel styring.

Budgetbalance beskriver kommunens evne til at balancere udgifter og indtægter. En kommune, der er i stand til at skabe en større positiv budgetbalance, har derfor bedre mulighed for at foretage fremtidige investeringer.

Udgiftsstyring beskriver i denne rapport kommunens evne til i regnskabet at ramme budgettet. Denne evne kan beskrives ved kommunens *budgetpræcision*, der giver et godt indblik i kommunens evne til at styre efter det politisk vedtagne budget. Såvel store budgetoverskridelser som store mindreforbrug opfattes derfor som et tegn på mangelfuld udgiftsstyring. Store budgetoverskridelser har imidlertid større konsekvenser for kommunens økonomiske situation end store mindreforbrug. I målingen af resultaterne relateret til udgiftsstyring indgår derfor indikatorer for både *budgetoverholdelse* og *budgetpræcision* for at give det mest retvisende billede af kommunens resultater.

Finansiel styring omhandler kommunens evne til at styre bl.a. formue- og gældsudvikling samt likviditet. Resultatet af den finansielle styring vil således give sig udslag i fx høj likviditet og lav eller faldende gæld. Er kommunens formue lav (gælden høj), vil kommunens muligheder for at foretage investeringer være mindre, end hvis formuen er større.

Tilsammen giver ovenstående dimensioner et godt indtryk af en kommunes økonomiske resultater. De tre dimensioner kan, især på kort sigt, fungere uafhængigt af hinanden. En kommune kan altså godt have balance i budgettet men samtidig have dårlig styring af udgifterne. Dette kan fx være tilfældet, hvis det skattefinansierede driftsresultat ligger på et acceptabelt niveau, men regnskabet udviser et betragteligt mindreforbrug i forhold til det budgetterede. Ligeledes kan en kommune overholde sine budgetter, have et tilpas skattefinansieret driftsresultat, men

en lav formue. På lang sigt må der dog forventes at være en sammenhæng mellem fx budgetbalancen, udgiftsstyringen og den finansielle styring, eftersom fx en negativ budgetbalance over tid vil tære på likviditeten eller kræve gældsætning.

Tabel 2.1 giver en oversigt over de tre dimensioner af kommunernes økonomiske resultater samt en kort opsummerende beskrivelse af dimensionen, som den anvendes i denne rapport. I den tredje kolonne præsenteres de resultatindikatorer, der i analysen anvendes som mål for hver af dimensionerne. Det følgende afsnit diskuterer principper for udvælgelse af indikatorer. De konkrete resultatindikatorer diskuteres i de enkelte analyseafsnit (afsnit 2.3.1 til 2.3.3). En præcis afgrænsning af de enkelte indikatorer fremgår desuden af bilag 2.

Tabel 2.1 Måling af kommunernes ressourcestyring

Dimensioner af økonomiske resultater relateret til ressourcestyring	Beskrivelse af dimension	Resultatindikatorer
Budgetbalance	Balance mellem udgifter og indtægter	Skattefinansieret driftsresultat (regnskab) Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning (regnskab)
Udgiftsstyring	Budgetoverholdelse Budgetpræcision	Skattefinansieret driftsresultat Serviceudgifter
Finansiell styring	Kommunens formueforhold	Finansiell egenkapital Likviditet efter kassekreditreglen

2.2.1 Udvalgelse af indikatorer og data

For at give et så retvisende billede af de økonomiske resultater som muligt er udvælgelsen af konkrete resultatindikatorer inden for de tre dimensioner baseret på et antal krav.

For det første skal indikatoren måle forhold, der kan påvirkes af de kommunale beslutningstagers ressourcestyringsadfærd. For det andet må indikatoren ikke være påvirket af faktorer, der skævvrider en sammenligning mellem kommunerne eller over tid. Endelig er det afgørende, at indikatorerne ikke er påvirket væsentligt af store tilfældige udsving, der skyldes beslutningstagerens adfærd, men som tilfældigt afgrænses til et enkelt år.

På baggrund af disse kriterier er der udvalgt to indikatorer for hver dimension af de tre dimensioner: budgetbalance, udgiftsstyring og finansiell styring. De konkrete resultatindikatorer fremgår af Tabel 2.1 og beskrives nærmere i de enkelte analyseafsnit.

Kommunerne er til en vis grad påvirket forskelligt af fx statslig regulering og konjunkturudsving. Ligeledes har kommunerne forskellige forudsætninger for at styre deres økonomi, da nogle har mere favorable grundvilkår end andre i form af fx et højt beskatningsgrundlag og borgere med lavere udgiftsbehov. Disse forskelle udjævnes i betydelig grad via det kommunale tilskuds- og udligningssystem, men der består stadig forskelle i kommunernes økonomiske forudsætninger. Imidlertid står kommunerne over for den samme økonomistyringsopgave med at sikre balance i kommunens økonomi på både kort og lang sigt. Forskelle i kommunernes økonomiske forudsætninger indgår derfor ikke i udvælgelsen af konkrete indikatorer.

Data i analyserne består af budget- og regnskabsdata for 2015, da dette år er det seneste, hvor der er tilgængelig data for både budget og regnskab.

De følgende afsnit analyserer kommunernes økonomiske resultater relateret til ressourcestyring. Analysen opdeles i de tre temaer "budgetbalance", "udgiftsstyring" og "finansiell styring".

Indledningsvist i afsnit 2.3 beskrives kort de anvendte opgørelsesmetoder. For en mere detaljeret beskrivelse af opgørelsesmetoderne se bilag 1.

2.3 Analyse af kommunernes økonomiske resultater

I analysen af de tre dimensioner af kommunernes økonomiske resultater anvendes den samme analyseform.

For det første gennemføres en analyse over tid for hver indikator baseret på et uvægtet gennemsnit af kommunernes værdier på indikatoren. Analysen har til formål at relatere den nuværende status for kommunernes økonomiske resultater, som denne analyse omhandler, til status i tidligere år. Tidsserierne spænder fra det første år efter kommunalreformen, 2007 til 2015. Alle beløb er omregnet til 2016-pris- og lønniveau (2016-pl.). Opgørelsen foretages ved hjælp af etårige resultater for samtlige indikatorer undtagen det skattefinansierede resultat i alt. Da der er særligt stor risiko for tilfældige udsving på netop denne indikator, anvendes her treårige gennemsnit. De fem mindste 0-kommuner indgår ikke i analysen, da disse forventes at være mest påvirket af tilfældige udsving.

For det andet gennemføres en spredningsanalyse for alle indikatorer, der har til formål at belyse, hvor store forskelle mellem kommunerne, der ligger bag kommunernes samlede resultater. Disse analyser foretages ved etårige mål, undtagen for det skattefinansierede resultat i alt. Da der er særlig stor risiko for tilfældige udsving på netop denne indikator, anvendes her treårige gennemsnit.

Spredningsanalysen viser værdierne for den enkelte indikator for udvalgte percentiler af kommuneværdierne. Konkret vil der være tale om den 10., den 25., den 50. (medianen), den 75. og den 90. percentil blandt de 93 kommuner. Det betyder, at når kommunerne oplistes i rangorden efter værdierne på en indikator, vil det være den kommune, der repræsenterer henholdsvis 10 % af datasættet, 25 % af datasættet osv., hvis værdi vil blive vist. Det svarer i det aktuelle datasæt med 93 kommuner til, at det er hhv. kommune nr. 10, 24, 47, 70 og 84 efter rangordning af værdierne for den konkrete indikator, hvis værdier vil blive vist (for en mere detaljeret beskrivelse af denne fremgangsmåde, se bilag 1).

2.3.1 Analyse af kommunernes budgetbalance

Dette afsnit præsenterer analysen af de to indikatorer, der måler kommunernes resultater i forhold til budgetbalancen:

- Det skattefinansierede driftsresultat (regnskab)
- Det skattefinansierede resultat i alt (regnskab).

Disse to indikatorer er væsentlige for at måle økonomiske resultater i forhold til budgetbalancen, da de er et udtryk for kommunens balance mellem indtægter og udgifter. Det *skattefinansierede driftsresultat* er resultatet af kommunens "løbende poster" inkl. renter (Panduro 2010). Det vil sige, at indikatoren beskriver det skattefinansierede resultatet, inden kommunen har afholdt investeringsudgifter til byggeri mv. (anlæg). Det *skattefinansierede resultat i alt* viser balancen mellem de løbende indtægter og udgifter (det skattefinansierede driftsresultat), når der yderligere tages højde for nettoanlægsudgifter samt resultatet af jordforsyning.

Begge disse indikatorer kan i høj grad påvirkes af de kommunale beslutningstagere både i budgetprocessen og i løbet af regnskabsåret. Derudover er indikatorerne ikke væsentligt påvirket af systematiske forskelle i opgørelsesmetoder mellem kommuner eller over tid.

I forhold til indikatorernes robusthed kan det skattefinansierede driftsresultat i enkelte år påvirkes af ekstraordinære forhold. Dette kan være særlige indtægter eller udgifter, som fx indtægter fra salg af selskaber (konteret som renteindtægter), eller særlige udgifter som fx afregning af forskelsbeløb ved selvbudgettering af skatter to år før regnskabsåret. De tilfældige udsving er endnu mere udtalt for det skattefinansierede resultat i alt, hvor naturlige udsving mellem årene i anlægsudgifter på kommuneniveau (fx byggeri af en ny stor skole i ét bestemt år) kan give udsving i forhold til målingen af økonomiske resultater baseret på denne indikator. Dog vurderes disse udsving ikke at være større end, at indikatorerne kan indgå i analysen. Desuden tages der hensyn til store potentielle udsving i anlægsudgifterne ved at anvende gennemsnit af tre regnskabsår i opgørelsen af det skattefinansierede resultat i alt.

Endelig er både det skattefinansierede driftsresultat og det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning velkendte begreber i kommunerne, idet de som oftest anvendes i kommunernes regnskabsopgørelser som en del af en udgiftsbaseret resultatopgørelse (jf. Budget- og regnskabssystem for kommuner 7.2.2.1.a).

I analysen måles det skattefinansierede driftsresultat og det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning i kr. pr. indbygger ved brug af regnskabstal.

Hvad er et godt resultat?

Det skattefinansierede driftsresultat skal gerne udvise et vist overskud, således at en kommune uden væsentlig nettogæld eller -formue kan finansiere sine investeringer uden at stifte gæld eller bruge af formuen.² I udgangspunktet må et større skattefinansieret driftsresultat derfor opfattes som et bedre resultat end et mindre driftsresultat, da det derved i højere grad er muligt for kommunen at foretage nødvendige anlægsinvesteringer. Hvorvidt der eksisterer et minimumsniveau for et hensigtsmæssigt driftsresultat er derimod vanskeligt at afgøre, da det er vanskeligt at opstille en entydig indikator for en kommunes investeringsbehov. En kommune kan således godt have et relativt lavt driftsresultat, hvis den samtidig har et lavt anlægsbehov. Et muligt pejlemærke er at sigte efter et driftsresultat, der ligger omkring det gennemsnitlige anlægsniveau. Dette pejlemærke bygger på en antagelse om, at det gennemsnitlige anlægsniveau er et konservativt bud på det anlægsbehov, der er nødvendigt for at opretholde en gennemsnitkommunes kapitalapparat i form af fx veje, bygninger og tekniske installationer.

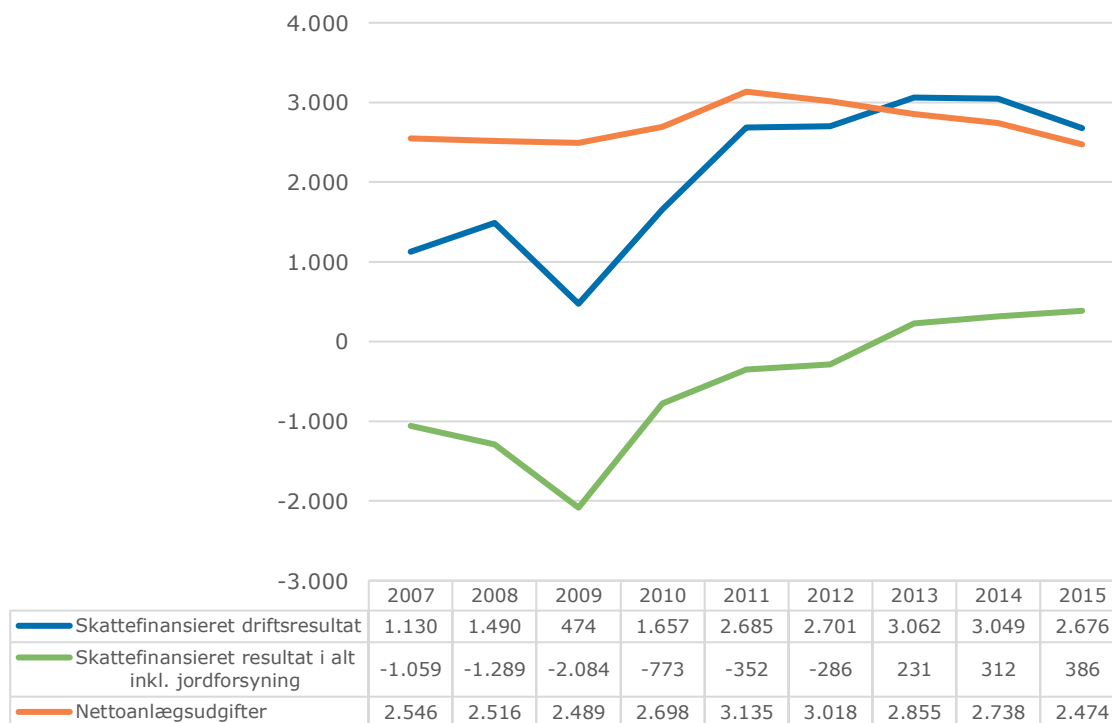
Hvis en kommune ikke skal bruge af sin formue eller stifte gæld, skal det skattefinansierede resultat i alt være i balance, dvs. have værdien "0". I nogle situationer er det muligt og hensigtsmæssigt for en kommune at finansiere fx anlægsinvesteringer ved låntagning. Derfor kan det skattefinansierede resultat i alt i nogle år være negativt. Set over tid, skal det skattefinansierede resultat i alt dog være i balance, hvis gennemsnitskommunen ikke skal stifte gæld eller tære på sin formue.

Gennemsnitskommunen

Figur 2.1 viser udviklingen for gennemsnitskommunen på de to indikatorer fra 2007 til 2015. I figuren vises tillige udviklingen i gennemsnitskommunens nettoanlægsudgifter. Målet for nettoanlægsudgifter er vist i figuren, da det skattefinansierede driftsresultat gerne skal kunne dække en kommunens anlægsudgifter. Dette diskuteres nærmere i analysen nedenfor.

² Der er desuden lovkrav om, at driftsresultatet, for så vidt angår det vedtagne budget, skal være positivt (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2017).

Figur 2.1 Udviklingen i gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat, skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning samt nettoanlægsudgifter. Regnskabstal. (Kr. pr. indbygger)



Note: Uvægtet gennemsnit af 93 kommuner, kr. pr. indbygger 2016 pl. Skattefinansieret driftsresultat i alt inkl. jordforsyning er opgjort som treårigt gennemsnit.

Kilde: ECO Nøgletal og egne beregninger

I de seneste fem år (2011-2015) har gennemsnitskommunens budgetbalance ligget relativt stabilt eller udvist en let stigende tendens, både hvad angår det skattefinansierede driftsresultat og det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning. Niveauet i de seneste fem år er samtidig væsentligt højere end i årene 2010 og tidligere.

Som diskuteret ovenfor skal det skattefinansierede driftsresultat være tilstrækkeligt stort til at finansiere kommunens anlægsinvesteringer, hvis der skal være balance i kommunens økonomi over tid. Fra 2011 til 2015 er det skattefinansierede driftsresultat stabilt på omkring gennemsnitligt 2.800 kr. pr. indbygger mod gennemsnitligt omkring 1.200 kr. pr. indbygger i 2007-2010. Gennemsnitskommunen har dermed omkring 1.600 kr. mere i råderum til finansiering af investeringer, målt ved nettoanlægsudgifterne, i den senere periode sammenlignet med den tidligere.

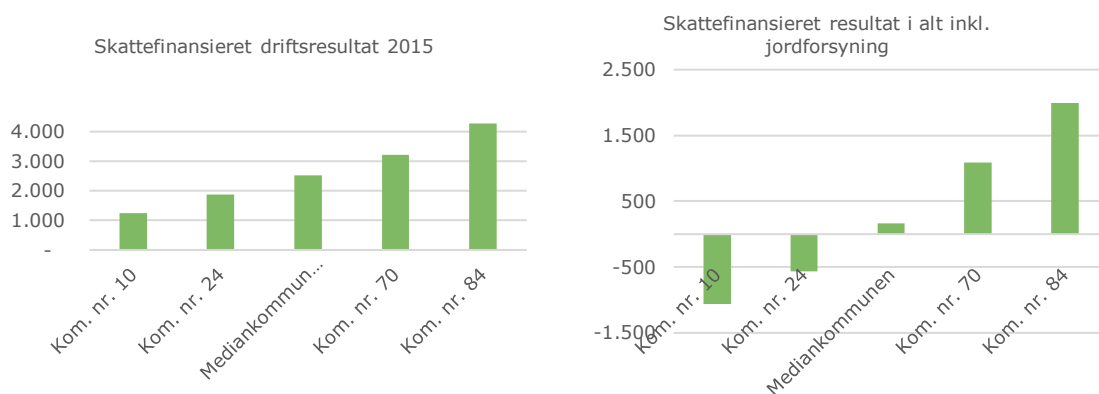
Hvorvidt 2.800 kr. pr. indbygger er tilstrækkeligt til at dække en gennemsnitskommunes anlægsbehov, er, som nævnt tidligere, vanskeligt at afgøre. Desuden kan der være stor variation mellem kommunerne i forhold til behov og ønsker til anlægsinvesteringer. Anvendes imidlertid gennemsnitskommunens anlægsinvesteringer som et konservativt bud på kommunernes anlægsbehov, var disse i perioden 2007-2010 i gennemsnit på omkring 2.600 kr. pr. indbygger, mens de fra 2011-2015 var på omkring 2.800 kr. pr. indbygger i gennemsnit (se Figur 2.1). Det betyder, at gennemsnitskommunen i dag, og i årene 2011-2015 som gennemsnit, har kunnet finansiere sine nettoinvesteringer via overskud på den løbende drift. I perioden 2007-2010 oversteg nettoanlægsudgifterne gennemsnitligt det råderum, som var skabt i den løbende drift med omkring 1.400 kr. pr. indbygger.

Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning afspejler den økonomiske balance inklusiv anlægsudgifter og resultat vedrørende jordforsyning. Et skattefinansieret resultat under 0 betyder således, at kommunen over tid vil tære på kassebeholdningen eller være nødt til at stifte gæld. Gældsætning vil dog kun være mulig inden for lovgivningens rammer. I årene 2011-2015 ligger gennemsnitskommunens resultat omkring balancepunktet 0 kr. pr. indbygger efter at have været i markant negativ ubalance i årene 2007 til 2010.

Forskelle mellem kommuner

I Figur 2.2 vises spredningen blandt de 93 kommuner for de to indikatorer for budgetbalance. Da indikatoren for skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning på enkeltkommuneniveau er relativt følsom over for udsving i nettoanlægsudgifter mellem årene, foretages analysen for denne indikator på baggrund af et gennemsnit over tre år (2013-2015). Figuren viser værdien af de to indikatorer for kommunenummer 10, 24, mediankommunen, 70 og 84.

Figur 2.2 Spredning på "skattefinansieret driftsresultat" (2015) og "skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning" (gns. 2013-2015) (kr. pr. indbygger)



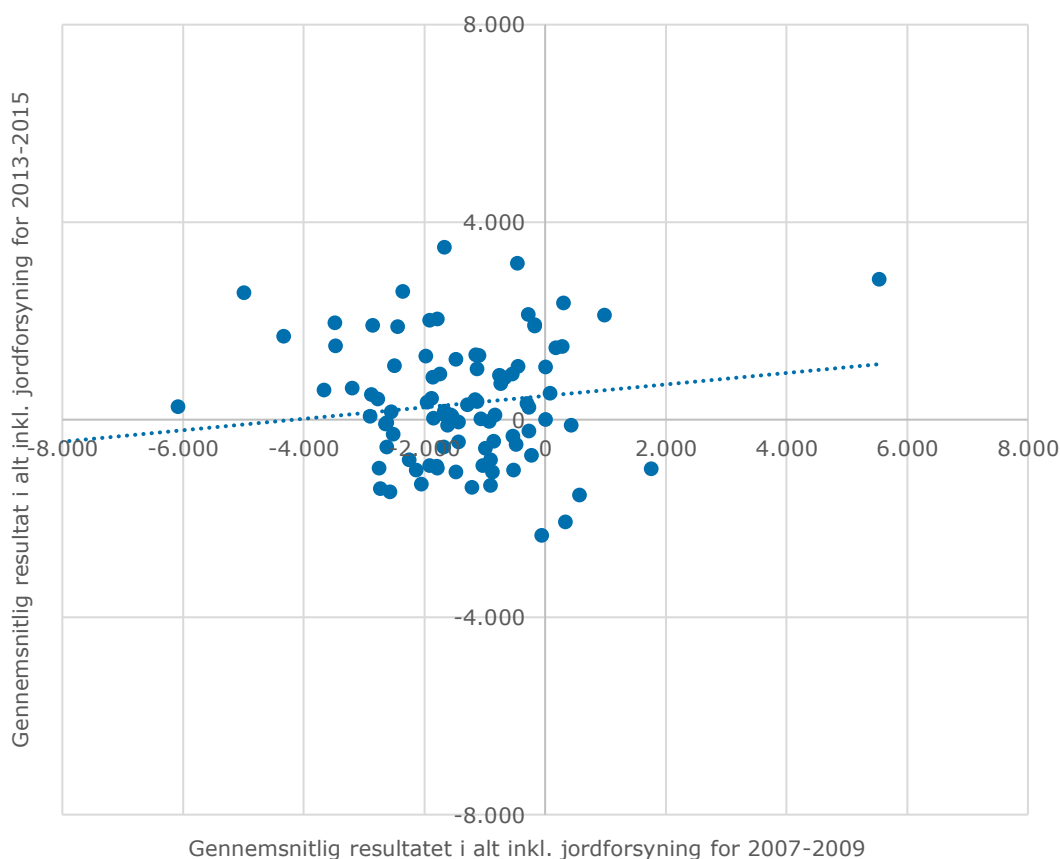
På det skattefinansierede driftsresultat har kommune nr. 10 et overskud på 1.251 kr. pr. indbygger, mens kommune nr. 24 har et overskud på 1.879 kr. pr. indbygger. Anvendes igen den gennemsnitlige nettoanlægsudgift pr. indbygger som indikator på behovet for anlægsinvesteringer, vil det sige, at en fjerdedel af kommunerne kun har råderum til at finansiere to tredjedele eller mindre af det gennemsnitlige nettoanlægsniveau uden af optage lån eller forbruge af kassebeholdningen. Selvom anlægsbehovet varierer på tværs af kommunerne, kan et sådant niveau for råderum på længere sigt blive et problem, hvis kommunens kapitalapparat skal vedligeholdes.

Samtidig viser analysen, at tre fjerdedele af kommunerne har mulighed for, via det råderum som driftsresultatet skaber, at finansiere nettoanlægsudgifter svarende til det faktiske niveau for en gennemsnitskommune i årene 2011-2015. Anlægsniveauet i denne periode svarer til, at en gennemsnitskommune med godt 60.000 indbyggere har et anlægsbudget på 113 mio. kr. årligt. Den fjerdedel af kommuner, som har det største overskud (3.209 kr. eller mere pr. indbygger), kan finansiere anlægsudgifter svarende til 194 mio. kr. årligt i en kommune af gennemsnitlig størrelse.

Ser man på spredningen i det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning, er der en overvægt af kommuner med et positivt resultat, dvs. et samlet overskud på det skattefinansierede område af kommunens virksomhed i de tre år 2013-2015. Dermed har langt de fleste kommuner balance i økonomien og har nedbragt gæld eller opbygget en større kassebeholdning i løbet af de seneste tre år.

Figur 2.3 viser sammenhængen mellem en kommunes skattefinansierede resultat i alt for perioden 2013-2015 med det tilsvarende tal for perioden 2007-2009. Figuren illustrerer, at 33 af de 93 kommuner havde et samlet underskud i begge perioder, mens 48 kommuner har vendt et underskud i den første periode til et overskud i den næste periode. Kun 5 kommuner har vist den modsatte tendens og vendt et samlet overskud til et underskud. De sidste 7 kommuner har haft overskud i begge perioder.

Figur 2.3 Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning for perioden 2013-2015 sammenholdt med tallene for perioden 2007-2009 for 93 kommuner (kr. pr. indbygger, 2016-pl.)



Konklusion: budgetbalance

Samlet set viser analysen af kommunernes budgetbalance, at gennemsnitskommunen er gået fra at have en væsentlig ubalance til at have balance i økonomien. Dette fremgår både af det skattefinansierede resultat i alt, der i periodens sidste del er positivt for langt de fleste kommuner, og af det skattefinansierede driftsresultat, der for tre fjerdedele af kommunerne kan dække en gennemsnitskommunes anlægsniveau i de sidste fem år af perioden.

Samtidig er der væsentlige forskelle mellem kommunerne i størrelsen af driftsoverskuddet. Cirka 25 % af kommunerne har således et driftsoverskud, der ligger under det gennemsnitlige anlægsniveau. For den enkelte kommune kan dette være tilstrækkeligt, da anlægsbehovet vil variere for den enkelte kommune over tid. På længere sigt må det dog overvejes, om overskuddet er stort nok til at dække udgifter til en tilfredsstillende vedligeholdelse af kommunens kapitalapparat.

2.3.2 Analyse af kommunernes udgiftsstyring

På den anden af dimensionerne for kommunernes økonomiske resultater ser vi på kommunernes udgiftsstyring, afgrænset i denne rapport til at omfatte indikatorerne:

- Budgetpræcision
- Budgetoverholdelse.

Budgetpræcision angiver, hvor meget det endelige regnskabsresultat afviger fra det budgettede resultat – både i negativ og positiv retning. *Budgetoverholdelse* angiver, hvor meget en kommunes regnskabsresultat afviger fra det budgettede resultat i negativ retning.

Budgetoverholdelse og budgetpræcision kan i høj grad påvirkes af de kommunale beslutningstageres arbejde med at sikre, at budgetansvarlige i alle dele af organisationen lever op til den politisk vedtagne fordeling af ressourcerne, som budgettet udgør. Derfor er både budgetoverholdelse og budgetpræcision væsentlige indikatorer for at vurdere en kommunes økonomiske resultater.

I forhold til indikatorernes sammenlignelighed vurderes der ikke at være væsentlige forhold, der systematisk skævvrider opgørelsen af budgetpræcision og budgetoverholdelse, hverken mellem kommuner eller over tid. Der kan være tilfældige udsving for enkelte kommuner i enkelte år, som påvirker budgetoverholdelse eller budgetpræcisionen. Dette udgør et mindre problem, når indikatorerne opgøres på et relativt aggregeret niveau, som fx for de samlede serviceudgifter, men kan give anledning til usikkerheder for mere detaljerede opgørelser af budgetpræcision og budgetoverholdelse på fx sektorniveau.

Opgørelsen af budgetpræcision og budgetoverholdelse er foretaget med udgangspunkt i det oprindelige budget og tager derfor ikke hensyn til midtvejsregulering, korrektioner for opgaveændringer i løbet af året mv.

Både budgetpræcision og budgetoverholdelse måles for serviceudgifterne og for det skattefinansierede driftsresultat. Det skattefinansierede driftsresultat indeholder serviceudgifter, overførsler og en række mindre udgifter. Der vil derfor være en indbygget sammenhæng mellem budgetpræcision og budgetoverholdelse for de to resultatmål. Budgetoverholdelse og -præcision for overførslerne indgår indirekte via det skattefinansierede driftsresultat.

Budgetpræcision måles som den absolutte værdi af forskellen mellem budget og regnskab i kr. pr. indbygger. For serviceudgifterne måles forskellen i procent, mens forskellen for driftsresultatet måles i kr. pr. indbygger. Denne fremgangsmåde er valgt, da der ellers vil være meget store procentvise afvigelser for det skattefinansierede driftsresultat, da værdierne på denne indikator er lavere. Budgetoverholdelse måles som budget fratrukket regnskab. For serviceudgifterne måles forskellen i procent, mens den for driftsresultatet måles i kr. pr. indbygger.

Hvad er et godt resultat?

Eftersom budgettet er et udtryk for det politisk vedtagne serviceniveau, må høj budgetpræcision og budgetoverholdelse, hvor regnskabet er tæt på budgettet, alt andet lige opfattes som et godt resultat. I udgangspunktet opfattes regnskabsresultater, der ligger langt fra det budgettede – både i negativ og positiv retning – derfor som problematiske.

Sektorer

Foruden det skattefinansierede driftsresultat og de samlede serviceudgifter måles budgetoverholdelse og budgetpræcision også for en række udvalgte sektorer. Sektorerne er udvalgt inden

for den kommunale skattefinansierede driftsvirksomhed ud fra de samme kriterier, som ligger til grund for udvælgelsen af de øvrige indikatorer.

Sektorerne er således udvalgt, så det er muligt for de kommunale beslutningstagere at påvirke budgetoverholdelsen på sektorniveau med deres ressourcestyringsadfærd. Ved sektorudvælgelse er der desuden taget hensyn til, at opgørelsen på sektorniveau er så sammenlignelig som muligt på tværs af kommuner. Dermed indgår fx sektoren "administration" ikke i analysen, da denne sektor i stort omfang anvendes til budgettering af tværgående projekter og puljer under driften, og dermed må forventes at udvise store tilfældige forskelle mellem kommunerne.

For at undgå, at opgørelserne på sektorniveau er påvirket væsentligt af tilfældige udsving i enkelte kommuner, er sektorerne udvalgt, så de hver især har en vis økonomiske robusthed. Der indgår således sektorer, som økonomisk er større end 2.500 kr. i gennemsnit pr. indbygger i 2015 (se Tabel 2.2). De udvalgte sektorer repræsenterer tilsammen omkring 71 % af serviceudgifterne.

De udvalgte sektorer har en faglig og kontoplanmæssig afgrænsning. Som kontoplanmæssig afgrænsning er valgt den afgrænsning, som anvendes i de af KORA udgivne ECO Nøgletal. En præcis afgrænsning af sektorernes findes i bilag 2.

Følgende sektorer er udvalgt: dagtilbud, folkeskole, udsatte børn og unge, udsatte voksne og ældreområdet. Tabel 2.2 viser de udvalgte sektorområders størrelse i den samlede kommunale økonomi, målt som gennemsnitlig udgift i kroner pr. indbygger og som gennemsnitlig samlet udgift i mio. kroner.

Tabel 2.2 Sektorernes gennemsnitlige udgifter fra regnskab 2015

Sektor	Gennemsnitlig udgift (kr. pr. indb.)	Gennemsnitlig udgift (mio. kr.)
Serviceudgifterne	42.594	2.579
Dagtilbud	4.150	251
Folkeskole	10.428	631
Udsatte børn og unge	2.681	162
Udsatte voksne	4.694	284
Ældreområdet	8.410	509

Note: Udgifterne er beregnet som hhv. et uvægtet gennemsnit af udgifter pr. indbygger for de enkelte sektorer. Den gennemsnitlige udgift i mio. kr. er beregnet for en kommune af gennemsnitlig størrelse (indbyggertal: 60.558). Den gennemsnitlige kommunestørrelse er baseret på de 93 kommuner, der indgår i analysen.

Kilde: ECO Nøgletal og egne beregninger. Alle tal i 2016-pl.

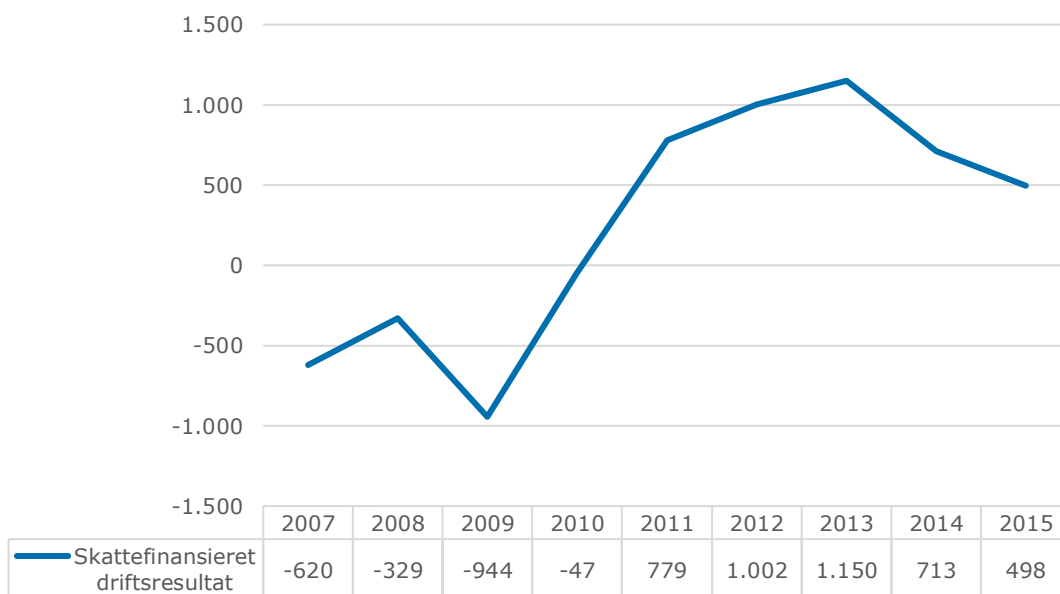
Budgetoverskridelsen måler kommunernes evne til ikke at bruge *flere* penge end besluttet i budgettet. Budgetpræcisionen måler kommunernes evne til af *ramme* budgettet, således at de hverken bruger flere eller færre penge end besluttet i budgettet. I tidligere undersøgelser har fokus været på budgetoverholdelse, da der gennem mange år generelt i kommunerne har været tendens til budgetoverskridelser ((Holdt-Olesen & Panduro 2010)). Manglende budgetpræcision kan dog også være problematisk. I de senere år har mange kommuner brugt færre penge end besluttet i budgettet. Dette kan betyde, at borgerne ikke får de ydelser, der er besluttet i kommunalbestyrelsen (Bæk, Andersen & Krahn 2016). Et mindreforbrug kan dog også skyldes, at behovet for ydelsen er mindre end forudsat.

Begge indikatorer er målt på to overordnede niveauer: det skattefinansierede driftsresultat og serviceudgifterne. Samtidig måles begge indikatorer på en række væsentlige sektorområder. Sektoranalysen peger på sektorer, hvor der potentielt er problemer med ressourcestyringen.

Budgetoverholdelse – det skattefinansierede driftsresultat

Figur 2.4 viser gennemsnitskommunens budgetoverskridelser for det skattefinansierede driftsresultat.

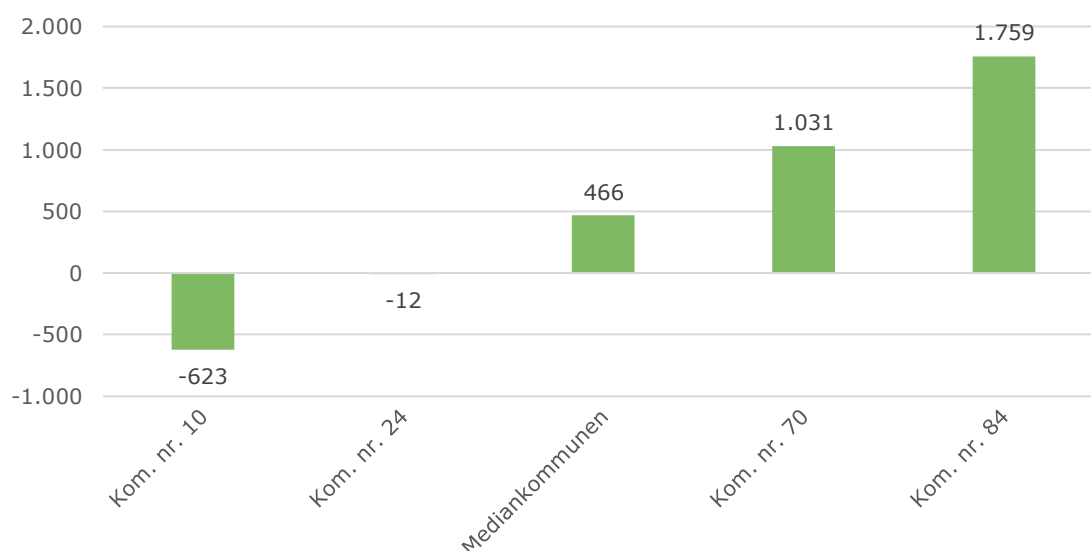
Figur 2.4 Gennemsnitskommunens budgetoverholdelse over tid for det skattefinansierede driftsresultat (kr. pr. indbygger)



Gennemsnitskommunen overskrider i årene 2007 til 2010 budgettet. 2009 udgør et lavpunkt i form af markante budgetoverskridelser for gennemsnitskommunen, fulgt af 2010 som et næsten neutralt overgangsår. Herefter ses der i de efterfølgende år markante mindreforbrug for gennemsnitskommunen. Da budgetafvigelsen er gået fra at være negativ til at være positiv, er *budgetoverholdelsen* forbedret markant over perioden fra i 2007-2009 at ligge under 0 til i resten af perioden at være positiv.

Figur 2.5 viser forskellene i budgetafvigelser mellem kommunerne for de 93 kommuner i 2015.

Figur 2.5 Spredningsanalyse af de 93 kommuners budgetoverholdelse for det skattefinansierede driftsresultat i 2015 (kr. pr. indbygger)

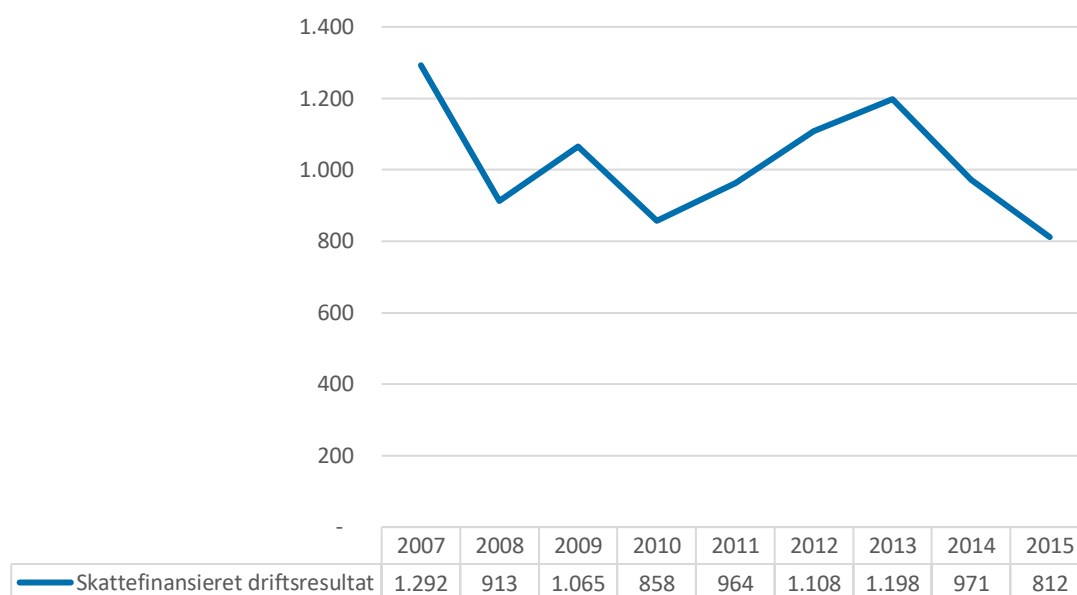


Det gennemsnitlige mindreforbrug i 2015 på ca. 500 kr. pr. indbygger dækker over et lille mindretal af kommuner med budgetoverskridelser (vist som negative værdier) og et stort flertal af kommuner med mindreforbrug. De ti kommuner, der har de største overskridelser (større end 623 kr. pr. indbygger) har overskridelser, der svarer til 37 mio. kr. for en kommune af gennemsnitlig størrelse. Tre fjerdedele af kommunerne har derimod et mindreforbrug i 2015. Langt de fleste kommuner har således en god budgetoverholdelse.

Budgetpræcision – det skattefinansierede driftsresultat

Figur 2.6 viser gennemsnitskommunens budgetpræcision for det skattefinansierede driftsresultat for perioden 2007-2015. Budgetpræcisionen angiver, hvor langt regnskabsresultatet i gennemsnit ligger fra det budgetterede resultat, uanset om afvigelsen er positiv eller negativ.

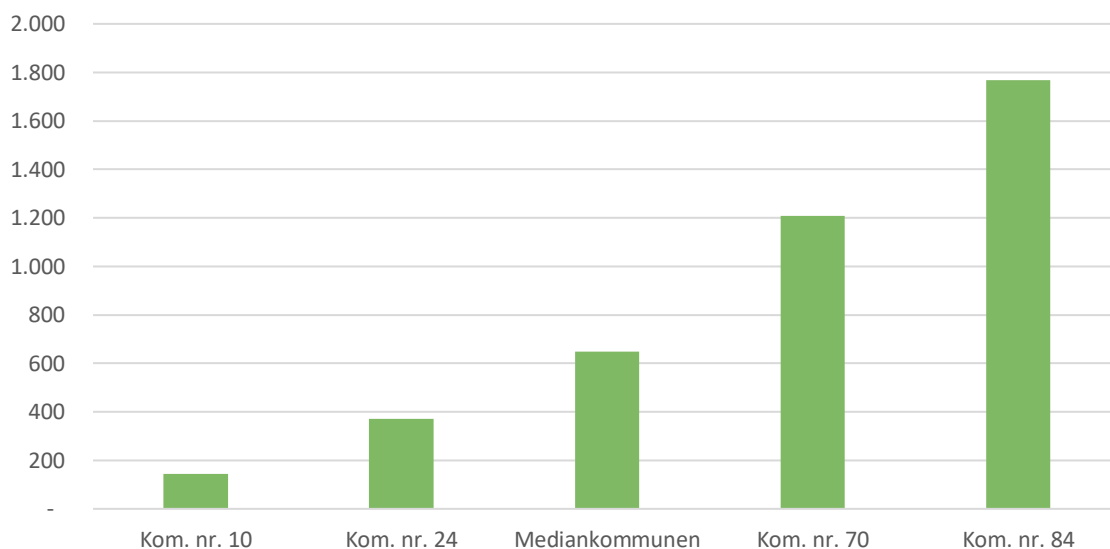
Figur 2.6 Gennemsnitskommunens budgetpræcision for det skattefinansierede driftsresultat fra 2007-2015 (kr. pr. indbygger)



Gennemsnitskommunen har forbedret budgetpræcision i 2015, hvor den gennemsnitlige afvigelse var 812 kr. pr. indbygger i forhold til 2007, hvor budgetafvigelsen var 1.292 kr. pr. indbygger. Denne tilsyneladende store forbedring udgør dog to yderpunkter i en udvikling med relativt store udsving i budgetpræcision. Det er derfor ikke muligt at afgøre, om den forbedrede budgetpræcision i 2015 er et udtryk for en blivende tendens.

Figur 2.7 viser spredningen i budgetpræcision mellem kommunerne for 2015. Kommunerne ser ud til at være nogenlunde jævnt fordelt. Det er således ikke få kommuner, der påvirker den gennemsnitlige budgetpræcision i hverken op- eller nedadgående retning.

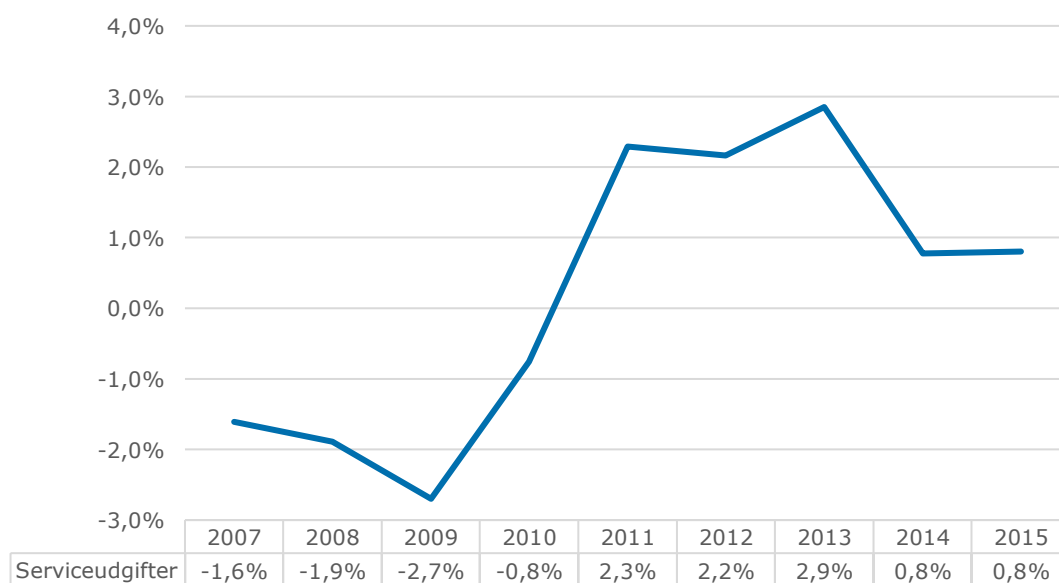
Figur 2.7 Spredningen i kommunernes budgetpræcision for det skattefinansierede driftsresultat i 2015 (kr. pr. indbygger)



Budgetoverholdelse – serviceudgifter og sektorer

Som beskrevet, indeholder det skattefinansierede driftsresultat både serviceudgifter, overførsler og en række mindre udgifter som fx aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet og udgifter til forsikrede ledige. Da overførselsudgifterne i højere grad end serviceudgifterne kan være påvirket af uforudsete hændelser i løbet af budgetåret, kan det være vanskeligere at sikre budgetoverholdelse på disse områder. Derfor undersøger næste analyse budgetoverholdelsen for serviceudgifterne, der i mindre grad er udsat for store uforudsete udsving i indtægter og udgifter. Figur 2.8 viser gennemsnitskommunens udvikling over tid.

Figur 2.8 Gennemsnitskommunens budgetoverholdelse for serviceudgifter (procent)

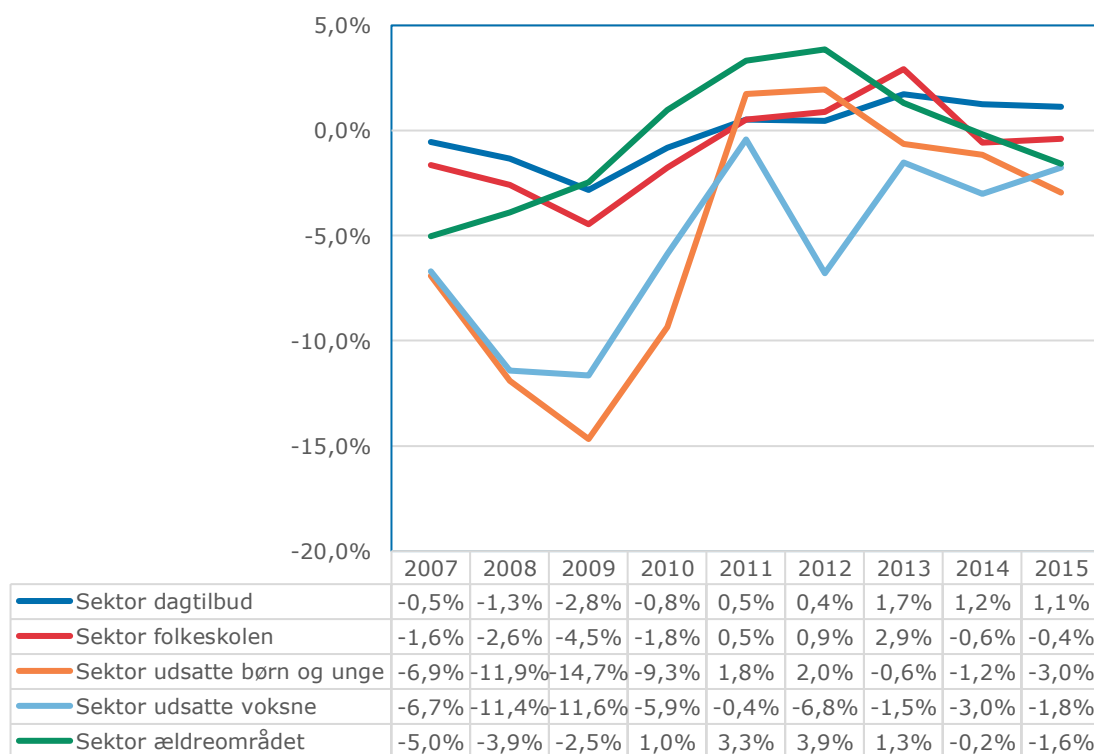


Note: Budgetoverskridelser er angivet med negativt fortegn

Udviklingen svarer nogenlunde til udviklingen i budgetafvigelse for det skattefinansierede driftsresultat. Udviklingen i budgetafvigelse for serviceudgifterne er sammenfaldende i tid med indførelsen af sanktionslovgivningen, hvor kommunerne generelt foretager en forbrugsopbremsning (Bæk, Andersen & Krahn 2016). I 2009, hvor budgetoverskridelserne var størst, blev der i gennemsnitskommunen brugt 2,7 % mere end budgetteret på serviceudgifterne. Dette svarer, med den nuværende afgrænsning af serviceudgifterne, til omkring 67 mio. kr. i gennemsnitskommunen. I 2015 var der tilsvarende et mindreforbrug på 0,8 % svarende til omkring 20 mio. kr. Budgetoverholdelsen er således forbedret over tid, da gennemsnitskommunen i 2015 overholdt sit budget.

Selvom budgetoverholdelsen er forbedret i 2015 i forhold til årene før 2011, kan et gennemsnitligt mindreforbrug i 2015 dog dække over store forskelle i budgetoverholdelse på de enkelte sektorområder. Derfor belyser følgende analyser budgetoverholdelsen for udvalgte væsentlige sektorområder.

Figur 2.9 Gennemsnitskommunens budgetoverholdelse for fem sektorområder (procent)



Figur 2.9 viser, gennemsnitskommunens budgetoverholdelse for fem udvalgte sektorområder. Figuren viser at særligt to sektorområder skiller sig ud i perioden, nemlig de to sektorområder på det specialiserede socialområde: 'udsatte børn og unge' og 'udsatte voksne'. Disse to områder har haft særligt store budgetoverskridelser i årene 2007-2010 (fra ca. 6 % til knap 15 %) og har ved periodens slutning også de største budgetoverskridelser, selvom overskridelserne i 2015 er væsentligt mindre end i den tidlige del af perioden. Også på ældreområdet forekommer budgetoverskridelser i starten og slutningen af perioden. Det skal dog bemærkes, at der i den autoriserede kontoplan er mulighed for en vis sammenblanding af kontering af udgifter vedrørende ældreområdet og udgifter vedrørende udsatte voksne, så en meget præcis henføring af budgetoverskridelserne til det ene eller andet af de to områder kan næppe foretages. For gennemsnitskommunen er der altså samlet set sket en forbedring af budgetoverholdelsen på samtlige fem sektorområder. Fire ud af fem områder har i 2015 stadig et merforbrug, selvom der

er tale om en meget lille overskridelse for folkeskoleområdet. Den dårligste budgetoverholdelse i 2015 er på området for udsatte børn og unge, hvor overskridelsen er på 3 %. At der observeres en gennemsnitlig budgetoverskridelse på fire ud af fem sektorområder hænger formentlig til dels sammen med brugen af fx centrale lønpuljer og budgetreserver, der udmøntes i løbet af året. På de fem udvalgte sektorområder kan der således forventes en gennemsnitlig budgetoverskridelse.

For at undersøge, hvorvidt de gennemsnitlige budgetafvigelser på sektorområder dækker over store forskelle på tværs af kommunerne, viser Figur 2.10 nedenfor spredningen i budgetafvigelserne blandt kommunerne for serviceudgifterne og på de fem væsentlige sektorområder.

Figur 2.10 Spredning i kommunernes budgetoverholdelse for serviceudgifter og fem udvalgte sektorer i 2015 (procent)



Øverst i venstre hjørne vises spredning for budgetoverholdelsen for serviceudgifterne i alt. Af denne figur fremgår det, at langt de fleste af kommunerne har overholdt deres budgetter, og over halvdelen af kommunerne har haft et mindreforbrug i 2015. Spredningen i budgetoverholdelse er noget større, når vi ser på de udvalgte sektorområder. Overordnet set ser spredningen på tværs af kommuner ud til at være størst for de to sektorer: udsatte børn og unge og udsatte voksne. På disse to områder har en relativ stor del af kommunerne store budgetoverskridelser samtidig med, at en relativ stor andel af kommunerne har store mindreforbrug (set i forhold til de øvrige sektorområder). For eksempel har 10 % af kommunerne en budgetoverskridelse på mere end 12 % på området for udsatte børn og unge, mens denne overskri-

delse er på under 3 % på dagtilbudsområdet. Samtidig har 10 % af kommunerne et mindreforbrug på over 5 % på området for udsatte børn og unge, mens dette tal til sammenligning er godt 2 % på folkeskoleområdet. Det er desuden værd at bemærke, at 25 % af kommunerne har en budgetoverskridelse på området for udsatte børn og unge på mindst 8 %.

Også ældreområdet udviser en vis variation på tværs af kommuner, hvor 10 % af kommunerne har relativt store budgetoverskridelser sammenlignet med folkeskole og dagtilbudsområdet. Dette mønster kan dog i et vist omfang skyldes den tidligere beskrevne manglende klare afgrænsning i kontoplanen mellem ældreområdet og udsatte voksne.

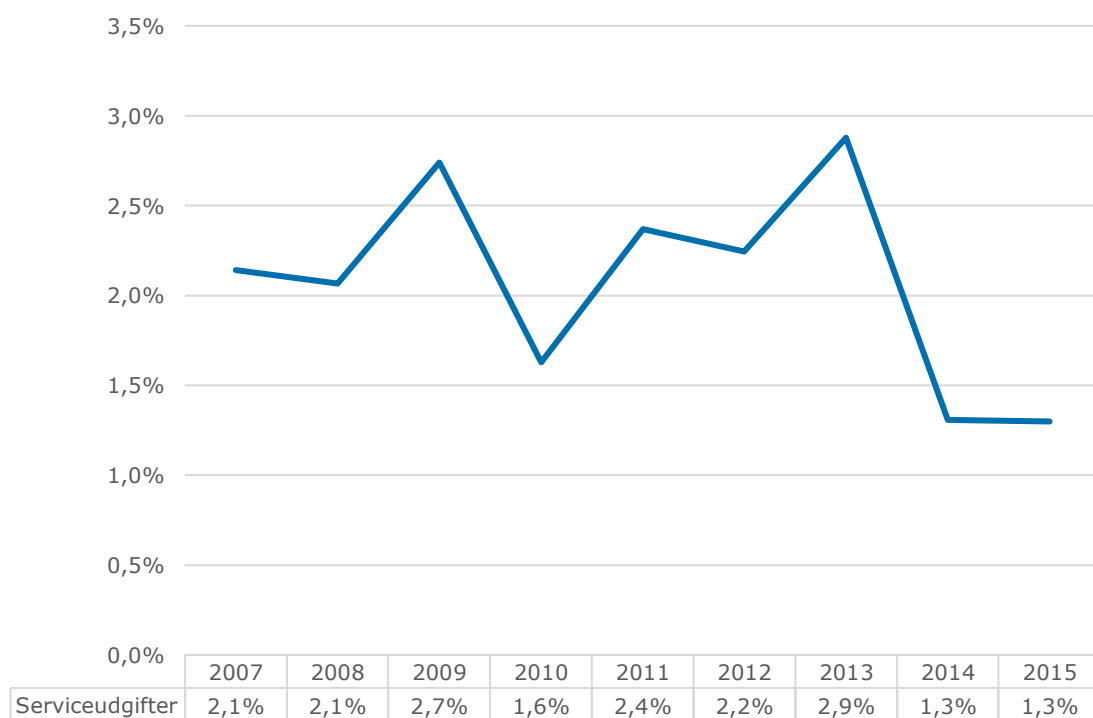
Endelig ser det ud til, at en mindre del af kommunerne udviser relativt store mindreforbrug (over 5 %) på dagtilbudsområdet.

Samlet set er spredningen i budgetoverholdelse væsentligt større for de to specialiserede socialområder end for ældre-, folkeskole- og dagtilbudsområdet.

Budgetpræcision – serviceudgifter og sektorer

De følgende Figur 2.11 og Figur 2.12 viser tilsvarende analyser for budgetpræcision for henholdsvis serviceudgifterne i alt og de fem sektorer. Gennemsnitskommunens budgetpræcision for serviceudgifterne i alt varierer i perioden fra knap 3 % i 2013 til godt 1 % i 2014 og 2015 og er samlet set forbedret over perioden.

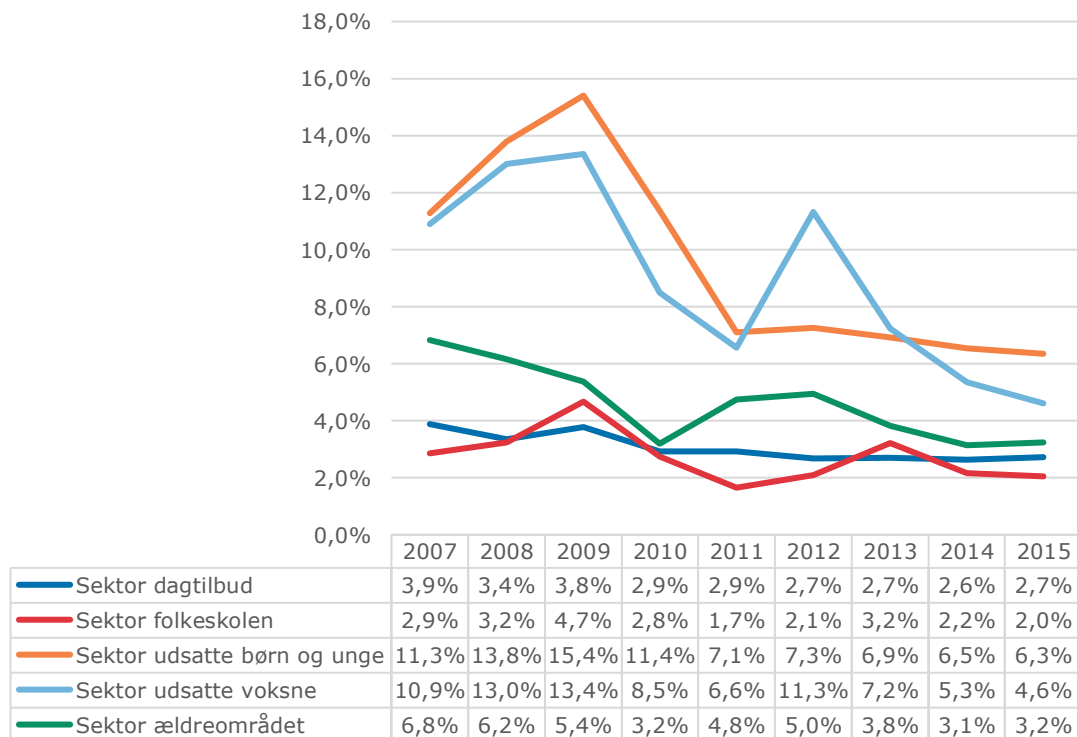
Figur 2.11 Gennemsnitskommunens budgetpræcision for serviceudgifter (procent)



I Figur 2.12 opgøres budgetpræcisionen for de fem sektorområder. Som det var tilfældet for budgetoverholdelsen, udviser de to sektorområder på det specialiserede område: 'udsatte børn og unge' og 'udsatte voksne' de største ændringer gående fra en budgetpræcision på 13,4-15,4 % i 2009 til henholdsvis 4,6 og 6,3 % i 2015. Disse to områder har dog stadig en dårligere budgetpræcision i 2015 end de øvrige områder. På de øvrige tre sektorområder er kommunerne

gennemsnitligt set blevet mere præcise, set over perioden til et niveau mellem 2 og 3,2 % i 2015.

Figur 2.12 Gennemsnitskommunens budgetpræcision for de fem sektorområdet (procent)



Figur 2.13 viser spredningen i budgetpræcision på tværs af kommuner for serviceudgifterne samlet set og for de fem sektorområder. Billedet følger i høj grad konklusionerne fra budgetoverholdelsen, hvor de to områder 'udsatte voksne' og 'udsatte børn og unge' har de største forskelle i budgetpræcision på tværs af kommunerne. På området for udsatte voksne afviger de 10 % af kommunerne med den mindste budgetpræcision således med godt 8 % eller mere, mens de 10 % af kommunerne med den højeste budgetpræcision afviger med under 1 % fra det budgetterede. Denne spredning er endnu større for området for udsatte børn og unge.

Figur 2.13 Spredningsanalyse af budgetpræcision for serviceudgifter og fem udvalgte sektorer i 2015 (procent)



Konklusion: udgiftsstyring

Samlet set peger analyserne af kommunernes udgiftsstyring på, at gennemsnitskommunen over tid har vendt budgetoverskridelser i periodens første del til mindreforbrug i periodens sidste del. Den gennemsnitlige budgetoverholdelse er således forbedret over perioden både i forhold til driftsresultatet og serviceudgifterne i alt.

Budgetpræcisionen er i samme periode forbedret for serviceudgifterne, hvor gennemsnitskommunens budgetafvigelse i 2015 var på 1,3 % mod 2,1 % i 2007. Også for driftsresultatet ser budgetpræcisionen ud til at være forbedret fra 2007 til 2015. Det er dog i begge tilfælde uklart, om der er tale om et stabilt lavere niveau, da udsvingene har været relativt store over perioden. Der er i denne opgørelse ikke taget hensyn til midtvejsregulering samt eventuelle korrektioner i løbet af året.

Spredningen i budgetpræcision er desuden relativt beskedent for både serviceudgifterne og det skattefinansierede driftsresultat. For budgetoverholdelsen på både serviceudgifter og driftsresultatet er spredningen et udtryk for, at en del kommuner har haft et stort mindreforbrug i 2015, mens få kommuner har haft mindre budgetoverskridelser.

Denne generelle udvikling dækker over relativt store forskelle mellem sektorområderne, hvor de to områder 'udsatte voksne' og 'udsatte børn og unge' gennemsnitligt set for kommunerne udviser dårligere budgetoverholdelse og budgetpræcision end de øvrige sektorområder. Der er dog sket forbedringer for begge områder, så både budgetoverholdelse og budgetpræcision er bedre for de to områder i 2015 end i 2007.

Samtidig er det også disse to områder, der udviser den største spredning på tværs af kommunerne både i forhold til budgetoverholdelse og budgetpræcision. Det er således på disse to områder, at der er størst forskel på, hvor gode kommunerne er til at ramme det budgetterede udgiftsniveau.

2.3.3 Analyse af kommunernes finansielle styring

Dette afsnit undersøger kommunernes økonomiske resultater relateret til den finansielle styring, målt ved de to indikatorer:

- Likviditet efter kassekreditreglen
- Finansiell egenkapital.

Kommunernes *likviditet efter kassekreditreglen* er et udtryk for en kommunes kortsigtede betalingsformåen og opgøres som den gennemsnitlige likviditet i de foregående tolv måneder (Retsinformation 2013). Likviditeten udgør en god indikator for en kommunes finansielle resultater, fordi likviditeten er umiddelbart påvirkelig af de kommunale beslutningstageres adfærd. Samtidig kan likviditeten opgøres meget sammenligneligt mellem kommuner, og opgørelsen over 12 måneder afbøder for store tilfældige udsving.

Den *finansielle egenkapital* udtrykker den samlede skattefinansierede formue og opgøres som summen af den kortfristede og langfristede formue og gæld. Den finansielle egenkapital er en god indikator, da den giver et samlet billede af en kommunes formue. For at kunne sammenligne egenkapitalen på tværs af kommuner, er det nødvendigt at afgrænse opgørelsen til de finansielle poster.

Traditionelt opgøres egenkapital som forholdet mellem aktiver og passiver. Aktiver udgøres af fysiske aktiver (såsom bygninger) og finansielle aktiver. Det er dog behæftet med væsentlig

usikkerhed at opgøre værdien af kommunernes fysiske aktiver. I stedet for at opgøre egenkapital på traditionel vis, opgøres derfor den *finansielle egenkapital* som de finansielle aktiver og passiver, da de finansielle aktiver og passiver kan opgøres med noget større sikkerhed ved hjælp af kommunernes udgiftsbaserede regnskab. På grund af fraværet af fysiske aktiver, vil den finansielle egenkapital ofte antage en negativ værdi. Samtidig er det af sammenlignelighedshensyn nødvendigt at afgrænse opgørelsen, så visse aktiver og passiver, der af arbitrære årsager ikke er tilstede i alle kommuner, ikke medtages. Dette gælder fx feriepengeforpligtelsen, der er frivillig at medtage i regnskabet og værdien af aktier og andelsbeviser, der i høj grad vedrører kommunernes ejerskab af forsyningsaktieselskaber (Panduro 2010).

Hvad er et godt resultat?

En kommunes resultat er som udgangspunkt bedre, jo større likviditet den har. Da det ikke er en kommunes formål at akkumulere overskud, betragtes en meget stor likviditet dog ikke som et bedre resultat end en middelstor likviditet. Der findes ikke noget objektivt mål for, hvad der udgør en tilstrækkelig likviditet. I forbindelse med kommunalreformen i 2007 blev der indført bindinger på kommunernes overskudslikviditet (Retsinformation 2005). 60 % af kommunernes likviditet, der oversteg 2,9 % af bruttodrifts- og anlægsudgifterne blev deponeret. I denne rapport anvendes 2,9 % af bruttodrifts- og anlægsudgifterne derfor som pejlemærke for vurderingen af en kommunes "tilstrækkelige driftslikviditet". Dette svarer i 2015 til omkring 2.277 kr. pr. indbygger for den gennemsnitlige kommune (93 kommuner). Da der ikke findes etablerede alternativer i litteraturen, anvendes dette pejlemærke for likviditeten.

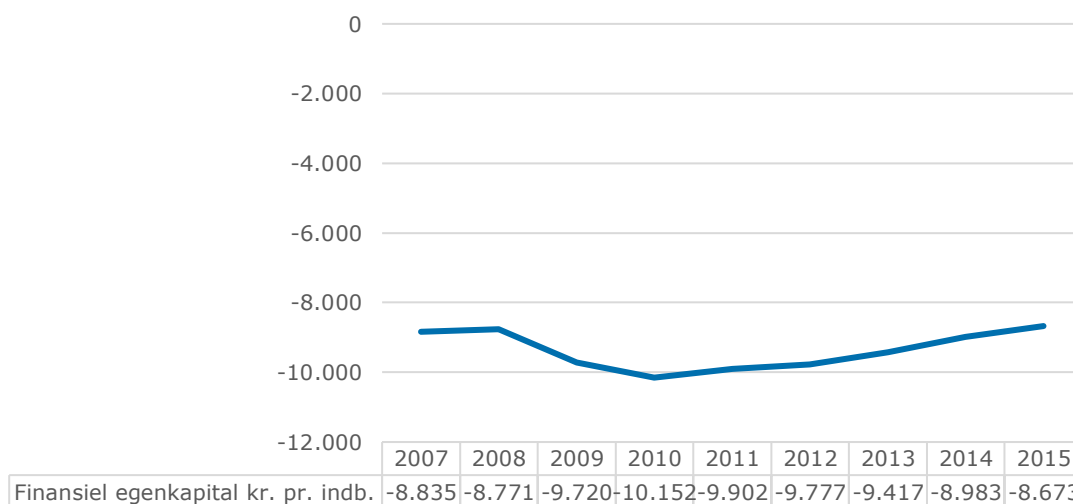
Ifølge 'Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. § 9' må kommunens gennemsnitlige likviditet over de seneste 12 måneder ikke være negativ (Retsinformation 2013). I forhold til at differentiere kommunernes resultat med hensyn til likviditet for de kommuner, der klarer sig dårligst, betragtes resultater med likviditet under den formelt fastsatte grænse for kassekreditreglen som særligt problematiske. Kommuner med en likviditet efter kassekreditreglen under 0 kr. pr. indbygger har dermed et særligt dårligt resultat. I rapporten vurderes likviditeten primært i henhold til de 2,9 % af bruttodrifts- og anlægsudgifterne.

For den finansielle egenkapital gælder, at en højere værdi generelt er udtryk for et bedre formueresultat end en lavere værdi. Det er ikke umiddelbart muligt at definere en nedre grænse for en hensigtsmæssig finansiell egenkapital. Egenkapitalen bør vurderes i sammenhæng med kommunens evne til at balancere udgifter og indtægter (Holdt-Olesen & Panduro 2010). En stor negativ finansiell egenkapital er således mere problematisk, hvis kommunen samtidig har et negativt skattefinansieret resultat i alt, mens den vil være mindre problematisk, hvis kommunen præsterer et overskud på driften.

Finansiell egenkapital

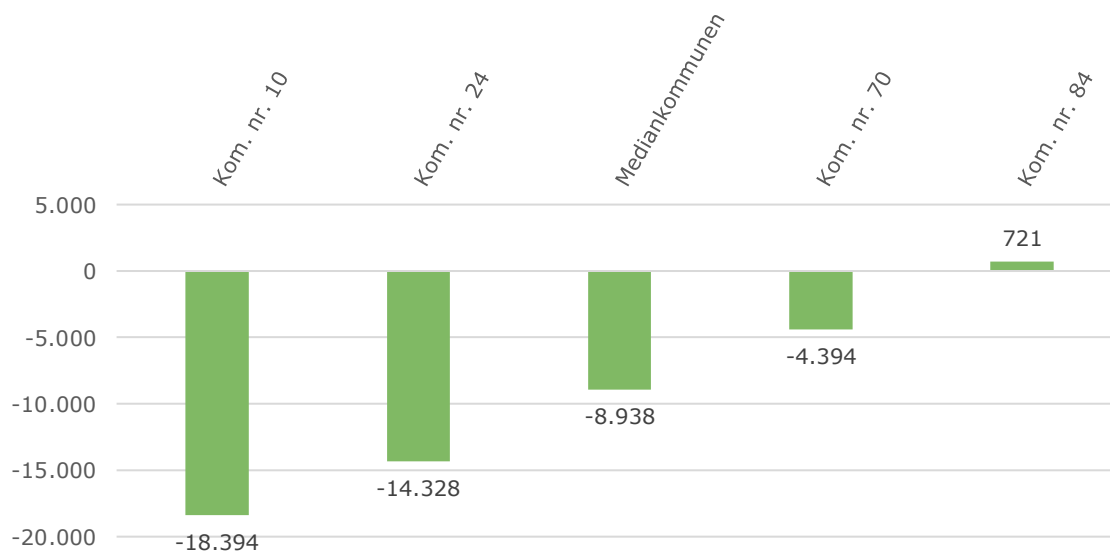
Den finansielle egenkapital er et udtryk for kommunens samlede skattefinansierede formue. Figur 2.14 viser udviklingen i gennemsnitskommunens finansielle egenkapital fra 2007 til 2015.

Figur 2.14 Gennemsnitskommunens finansielle styring målt efter finansiell egenkapital (kr. pr. indbygger)



Den finansielle egenkapital for gennemsnitskommunen ligger i 2015 på stort set samme niveau som i 2007. I perioden ind imellem har der været et mindre udsving i negativ retning med 2010 som året med den laveste finansielle egenkapital på -10.152 kr. pr. indbygger.

Figur 2.15 Spredningen i kommunernes finansielle egenkapital i 2015 (kr. pr. indbygger)

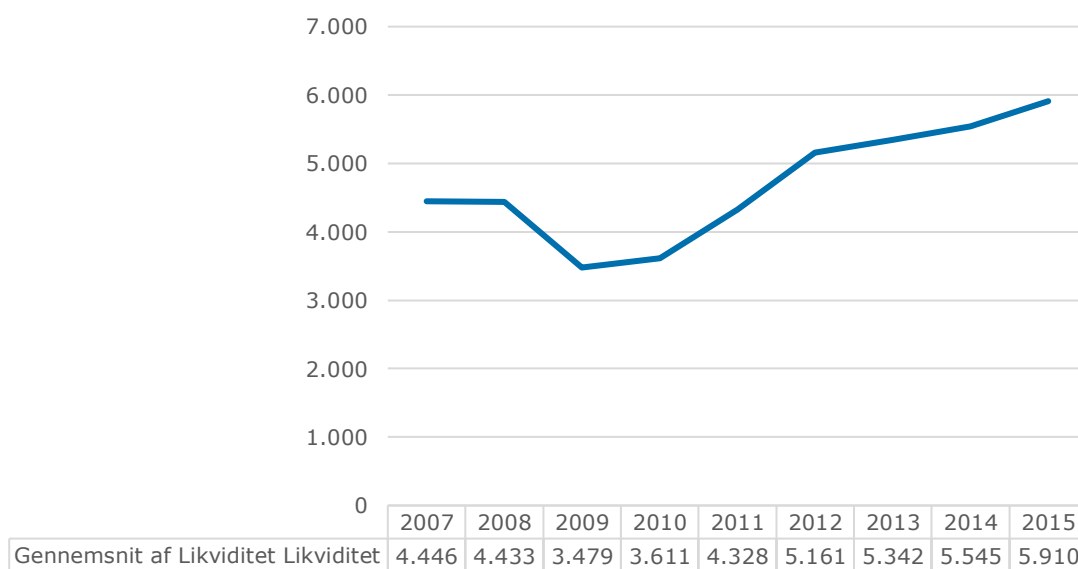


Figur 2.15 viser spredningen i den finansielle egenkapital mellem kommuner. Spredningsanalysen viser, at kun en mindre del af kommunerne (mellem 10 og 20 %) har en positiv finansiell egenkapital. De øvrige kommuner fordeler sig nogenlunde jævnt nedad, således at kommune nummer 10 har en finansiell egenkapital på -18.394 kr. pr. indbygger. Igen vil det afhænge af kommunens skattefinansierede resultat i alt, om der er tale om problematiske niveauer for finansiell egenkapital. En stor negativ egenkapital er ikke nødvendigvis problematisk for en kommune, der præsterer et positivt driftsresultat i alt.

Likviditet

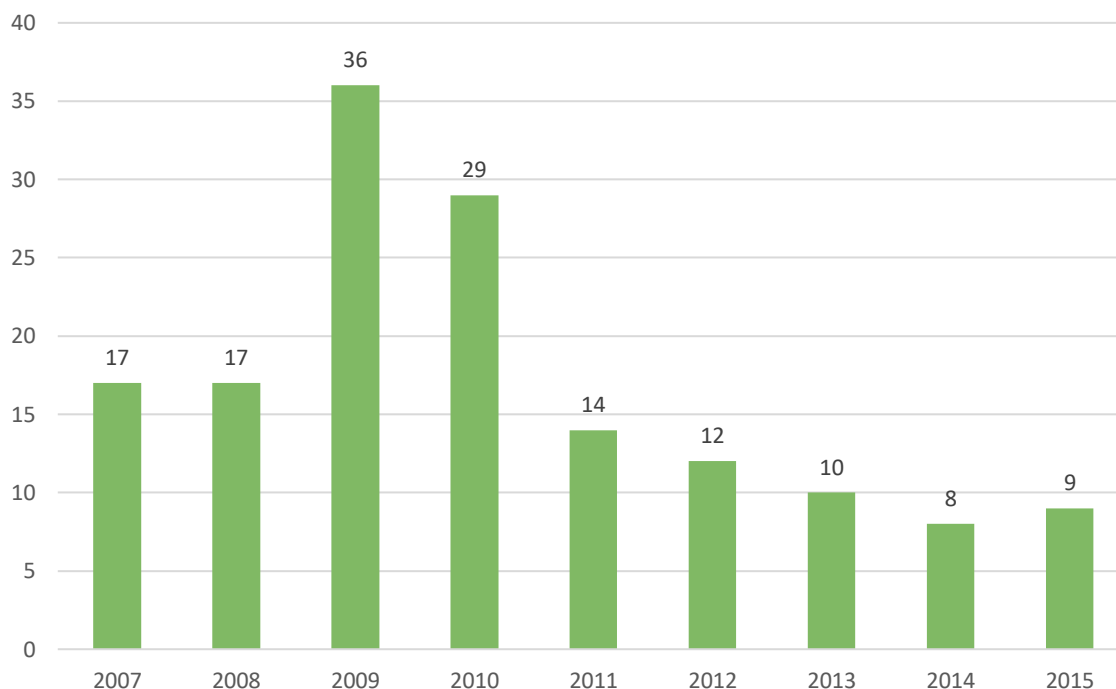
De følgende tre figurer illustrerer den tilsvarende analyse af kommunerne likviditet efter kas-sekreditreglen. Figur 2.16 viser udviklingen i gennemsnitskommunens likviditet fra 2007-2015. Som det fremgår, er likviditeten generelt forbedret over tid med et mindre fald i 2009. I 2007 var den gennemsnitlige likviditet 4.446 kr. pr. indbygger, mens den i 2015 var 5.910 kr. pr. indbygger. Gennemsnitskommunen har således i 2015 mellem to og tre gange så høj likviditet som pejlemærket på 2,9 % af bruttodrifts- og anlægsudgifterne, svarende til 2.277 kr. pr. indbygger.

Figur 2.16 Gennemsnitskommunens likviditet 2007-2015 (kr. pr. indbygger)



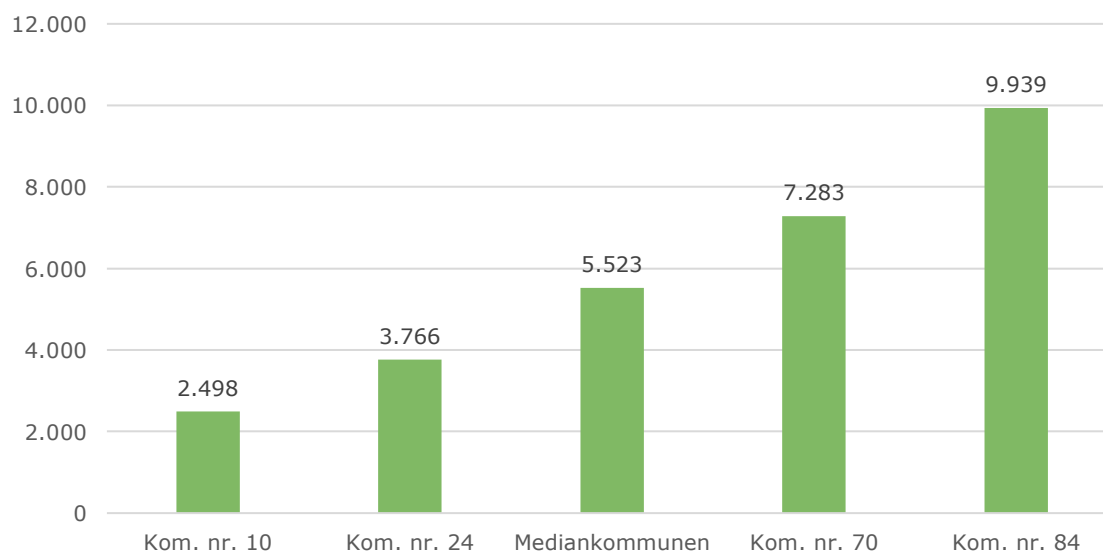
Tilsvarende viser Figur 2.17, at antallet af kommuner med en likviditet under 2.277 kr. pr. indbygger er lavere i periodens sidste del end i den første del. Det relativt store fald i likviditet for gennemsnitskommunen i 2009 og 2010 genfindes i denne figur ved det højere antal kommuner, der falder under pejlemærket for likviditet i disse to år.

Figur 2.17 Antal kommuner med lavere likviditet end 2.277 (kr. pr. indbygger)



Figur 2.18 viser spredningen i likviditeten for kommunerne. Kommunerne ser ud til at fordele sig nogenlunde jævnt. Det er således ikke få kommuner, der trækker den gennemsnitlige likviditet op.

Figur 2.18 Spredningen i kommunernes likviditet i 2015 (kr. pr. indbygger)



Konklusion: finansiel styring

Samlet set ser gennemsnitskommunens resultater i forhold til den finansielle styring ud til at være væsentligt forbedret i perioden fra 2007 til 2015, både målt på den finansielle egenkapital

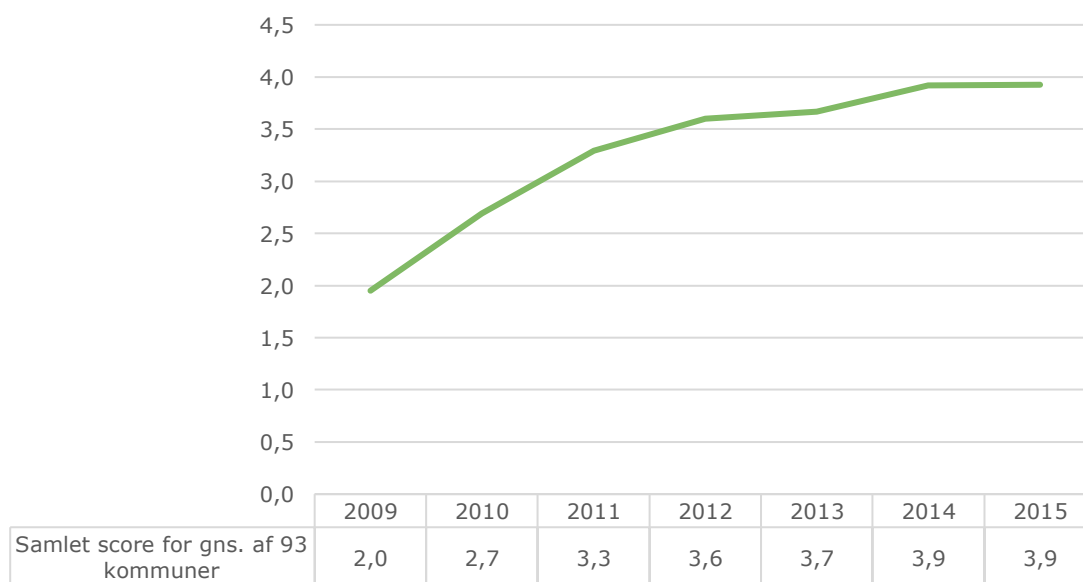
og på likviditeten. Samtidig er spredningen mellem kommunerne ikke voldsom stor, og under ti af kommunerne falder under den anbefalede grænse for likviditet.

2.4 Kommunernes samlede ressourcestyring

2.4.1 Et samlet mål for ressourcestyring

I de foregående afsnit er kommunernes økonomiske resultater beskrevet i forhold til tre dimensioner af ressourcestyring. Disse analyser giver et nuanceret billede af kommunernes økonomiske resultater, men giver ikke mulighed for at afklare, om der er nogle kommuner, der generelt klarer sig godt eller mindre godt i sammenligning med de øvrige kommuner. For at kunne give en overordnet vurdering af en kommunes økonomiske resultater, kombineres i det følgende indikatorerne fra de tre resultatdimensioner til et samlet indeks for kommunernes økonomiske resultater (se Tabel 2.1). Det samlede indeks konstrueres på baggrund af de anvendte indikatorer for de tre dimensioner af økonomiske resultater relateret til ressourcestyring, der har dannet grundlag for analysen hidtil. En udførlig beskrivelse af indekskonstruktionen findes i Bilag 3. Indeksets robusthed er undersøgt ved at anvende forskellige vægte af de indikatorer, der indgår i indekset samt ved at anvende forskellige grænseværdier for, hvornår en kommune har præsteret et godt resultat på hver af indikatorerne. Resultaterne af disse robusthedstest viser de samme overordnede konklusioner, som de, der vises i rapporten. Indekset går fra 0-6, hvor 6 angiver den højest mulige værdi, mens 0 angiver den lavest mulige værdi. 6 angiver samtidig det bedste økonomiske resultat. Figur 2.19 viser den gennemsnitlige værdi på det samlede mål for økonomiske resultater for 93 kommuner i årene 2009 til 2015.

Figur 2.19 Gennemsnitlig score for samlet mål for økonomiske resultater (gns. af 93 kommuner)

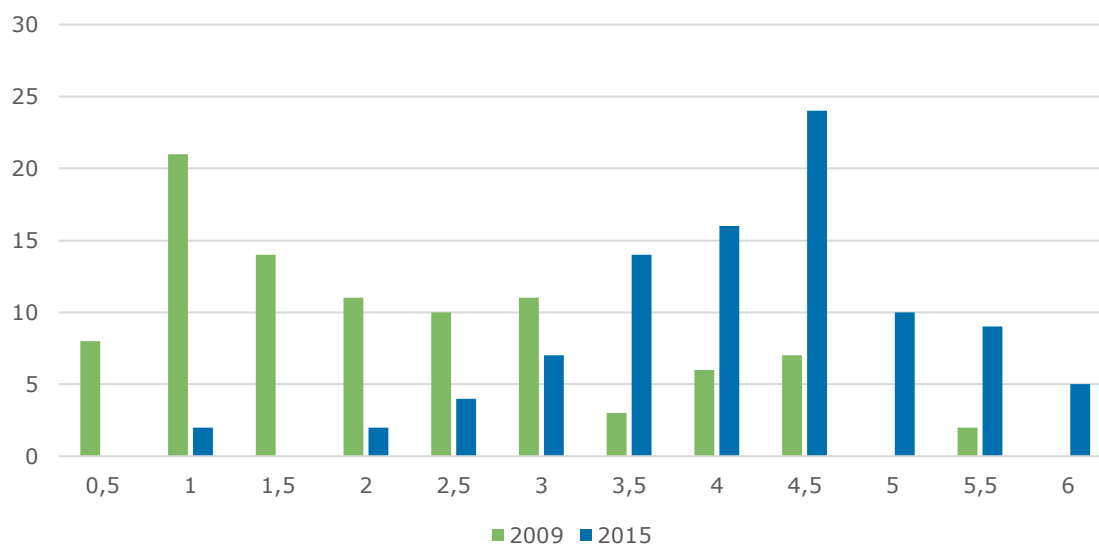


Udviklingen i den gennemsnitlige værdi er kraftigt stigende i årene fra 2009 til 2012 for derefter at stige mindre og stabilisere sig i årene 2014 og 2015.

Figur 2.20 viser fordelingen af kommuner på det samlede indeks for årene 2009 og 2015. Opgørelsen er foretaget for årene 2009 og 2015, da det skattefinansierede resultat i alt, der indgår i indekset, måles ved treårige gennemsnit. Derfor er 2009 det første år, hvor det er

muligt at opgøre det samlede mål. Som det fremgår har kommunerne generelt forbedret sig gennem perioden, eftersom langt flere kommuner præsterer gode økonomiske resultater i 2015 sammenlignet med 2009. Analysen peger således på, at kommunerne samlet set har forbedret deres økonomiske resultater i perioden.

Figur 2.20 Kommunernes fordeling på samlet mål for økonomiske resultater 2009 og 2015. Antal kommuner.



Note: Opgørelsen er foretaget for årene 2009 og 2015, da det skattefinansierede resultat i alt, der indgår i indekset, måles ved treårige gennemsnit. Derfor er 2009 det første år, hvor det er muligt at opgøre det samlede mål.

3 Økonomistyringspraksis

3.1 Indledning

Denne del af analysen afdækker kommunernes økonomistyringspraksis. Som beskrevet indledningsvist i denne rapport dækker begrebet økonomistyring over ressourcestyring og aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring. Hvor det i den første del af analysen vedrørende kommunernes økonomistyringsresultater udelukkende var muligt at undersøge resultater knyttet til ressourcestyringen, undersøger denne del af analysen, der retter sig mod praksis, også aspekter af den aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring. Det primære fokus er dog stadig på ressourcestyringen. Formålet med denne del af analysen er således at

- undersøge kommunernes ressourcestyringspraksis
- undersøge, hvor langt kommunerne er kommet i forhold til den aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring.

Som en del af analysen undersøges, hvordan kommunernes økonomistyringskultur ser ud, herunder balancen mellem fokus på henholdsvis ressourcestyring og aktivitets- og resultatbaseret styring. Endelig fokuserer den sidste del af analysen på, hvilke udfordringer kommuner selv oplever i økonomistyringen nu og fremadrettet.

Analysen er baseret på spørgeskemaundersøgelsen, der blev udsendt til samtlige 98 kommuner i december 2016. Spørgeskemaet fokuserer på seks udvalgte områder:

- Økonomiske målsætninger
- Økonomistyringsprincipper
- Økonomistyringskultur
- Budgettering
- Budgetopfølgning og prognoser
- Styringsudfordringer.

(Se afsnit 1.3 for en nærmere beskrivelse af indholdet i spørgeskemaet). Tidsmæssigt afdækker spørgeskemaet kommunernes økonomistyringspraksis, som den ser ud i efteråret 2016.

Desuden indgår, som beskrevet i afsnit 1.3, data fra en tidligere spørgeskemaundersøgelse om økonomistyring udsendt til kommunerne i februar 2015 af KL og Finansministeriet. Denne betegnes 'Statusmålingen', og det vil fremgå af de enkelte analyser, hvilket af spørgeskemaerne der ligger til grund for de anvendte data.

Af rapporteringen foretages primært ved hjælp af beskrivende tabeller og figurer, der viser kommunernes fordeling på svarkategorierne i de enkelte spørgsmål. I det omfang det er hensigtsmæssigt, er der konstrueret indeks og foretaget gennemsnitsberegninger for at kunne sige noget om kommunernes praksis. Da de spørgsmål, der indgår i spørgeskemaet, varierer i karakter og type, er af rapporteringsformen tilpasset det enkelte spørgsmål.

Den første del af analysen retter sig mod afdækningen af det første delspørgsmål vedrørende ressourcestyringspraksis, mens andelen del afdækker delspørgsmålet om aktivitets- og resultatstyring. Afslutningsvist følger afsnittet om økonomistyringsudfordringer.

3.2 Ressourcestyring

3.2.1 Økonomiske målsætninger

Udbredelse og type af mål

Styring efter klare målsætninger kan have betydning for kommunernes økonomiske resultater ved at bidrage til en fælles forståelse af, hvad der har høj og mindre høj prioritet i organisationen. Desuden er det i 'Budget- og regnskabssystem for kommuner' fra Økonomi- og Indenrigsministeriet specificeret, at kommunerne skal vedtage økonomiske målsætninger. Disse målsætninger kan være, men er ikke nødvendigvis, nedskrevet i en samlet økonomisk politik for kommunen.

KORA har tidligere i rapporten 'Kommunernes økonomiske politikker' undersøgt, hvor mange kommuner der har en økonomisk politik (Nørgaard, Panduro & Lauridsen 2012a) Rapporten finder, at 80 % af kommunerne i 2012 havde en økonomisk politik defineret ved at have mindst en politisk vedtaget flerårig målsætning for enten likviditet, årsresultat eller formue/gæld (Nørgaard, Panduro & Lauridsen 2012a). Tilsvarende undersøger Statusmålingen, gennemført af KL og Finansministeriet i 2015, udbredelsen af økonomiske politikker blandt kommunerne. Tabel 3.1 viser, at ca. 90 % af kommunerne i starten af 2015 havde et styringsdokument i form af en økonomisk politik eller noget tilsvarende, der var politisk vedtaget. 10 % af kommunerne havde dog ikke et sådant dokument.

Tabel 3.1 Har kommunen en skriftligt formuleret økonomisk politik eller et tilsvarende styringsdokument, der er politisk vedtaget?

	Kommuner	Procent
Ja	77	89,5%
Nej	9	10,5%
I alt	86	100,0%

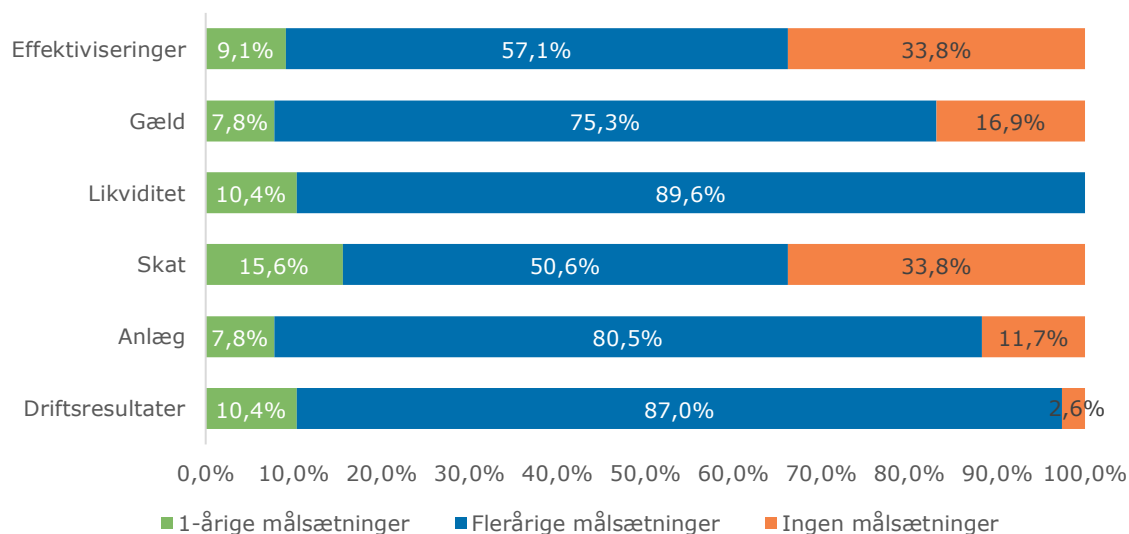
Note: n=86

Kilde: Statusmåling (2015), KL og Finansministeriet

I 'Budget- og Regnskabssystemet' er der ikke anført krav om indholdet af den økonomiske politik, hvis udformning derfor kan variere mellem kommunerne. Både Statusmålingen og KORAs spørgeskema undersøger derfor karakteren af specifikke måltal i forhold til tidshorizonten, og hvorvidt målet er kvantificeret eller ej.

Figur 3.1 viser, hvor stor andel af kommunerne der har henholdsvis 'ingen målsætninger', 'etårige målsætninger' og 'flerårige målsætninger' for seks specifikke måltal. 'Driftsresultater' og 'likviditet' er de mål, hvor den største andel af kommunerne har enten etårige eller flerårige måltal. 97,4 % af kommunerne har et mål for driftsresultatet, mens alle kommunerne har mål for likviditeten. 'Effektiviseringer' og 'skat' er de områder, hvor relativt flest kommuner ikke har målsætninger.

Figur 3.1 På hvilke af følgende områder indeholder den økonomiske politik et- eller flerårige målsætninger?



Note: n=77

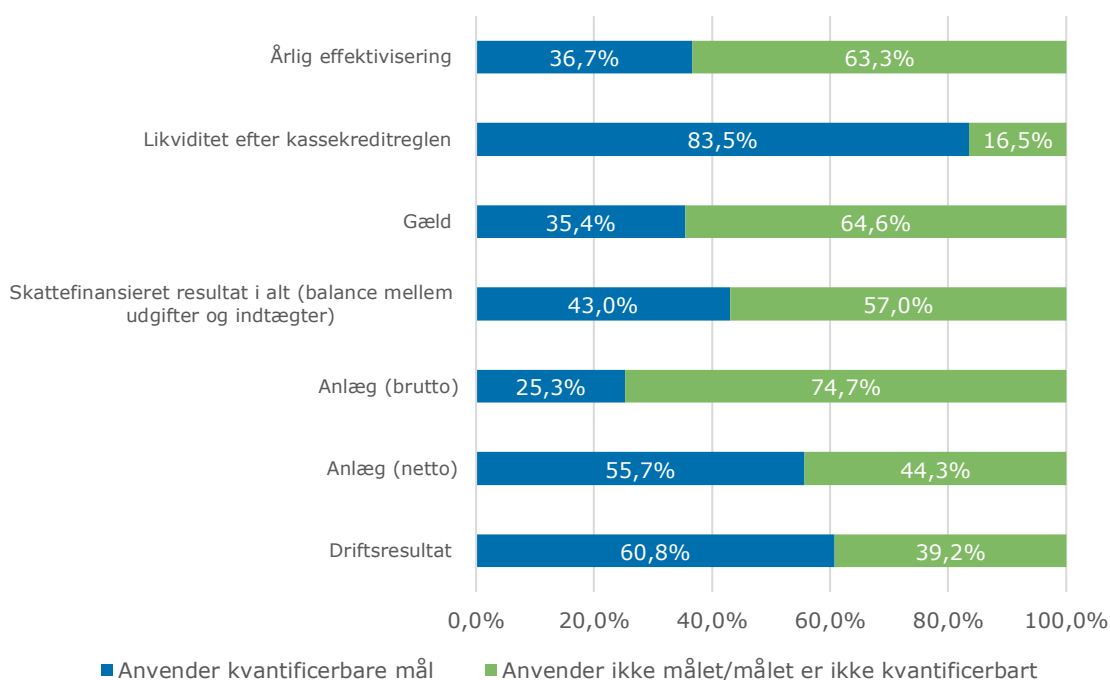
Kilde: Statusmåling (2015), KL & Finansministeriet

I spørgeskemaet, udsendt af KORA, undersøges desuden, hvorvidt kommunernes økonomiske målsætninger er kvantificerede. Dette er gjort ved for det første at spørge kommunerne om, hvor stor en del af deres langsigtede økonomiske målsætninger der er kvantificeret, samt ved at bede kommunerne angive det præcise måltal i mio. kroner. Spørgsmålene er stillet, så der fokuseres på kommunens langsigtede økonomiske målsætninger, der kan være, men ikke nødvendigvis er, nedskrevet i kommunens økonomiske politik. I de fleste tilfælde vil målene dog formentlig være nedskrevet i den økonomiske politik eller et lignende styringsdokument.

Kommunerne er blevet spurgt om, hvor stor en del af deres langsigtede økonomiske målsætninger, der er kvantificerede, med mulighed for at svare på en skala fra 1 til 5, hvor 1 angiver, at ingen af målsætningerne er kvantificeret, mens 5 angiver, at alle målsætninger er kvantificeret. 36,1 % af kommunerne angiver, at alle deres målsætninger er kvantificerede, mens 34,9 % angiver, at de fleste af deres målsætninger er kvantificerede. De tilsvarende tal for de øvrige kategorier er, at 18,1 % har nogle kvantificerede målsætninger, 6,0 % har få kvantificerede målsætninger, mens 4,8 % ikke har nogen kvantificerede målsætninger. Samlet set kvantificerer de fleste kommuner altså alle eller de fleste af deres økonomiske målsætninger.

Figur 3.2 viser, hvor stor en andel af kommunerne, der har kvantificeret måltal for syv konkrete indikatorer. Likviditet er det mål, som flest kommuner har kvantificeret (83,5 %), mens også mål for driftsresultatet er kvantificeret i mange kommuner (60,8 %). Henholdsvis 25,3 og 55,7 % af kommunerne har kvantificerede mål for brutto- eller nettoanlægsniveauet. Omkring 40 % af kommunerne har kvantificerede mål for årlig effektivisering, gæld og det skattefinansierede resultat i alt.

Figur 3.2 Hvilke kvantificerbare langsigtede målsætninger er der fastsat for kommunens økonomi?



Note: n=79

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Sammenlignes tallene i Figur 3.1 med tallene i Figur 3.2 fremgår det, at en stor andel, men ikke alle, af de kommuner, der har opsat mål for driftsresultat og likviditet, har kvantificeret dette. For de øvrige faktorer gælder, at en mindre andel af de kommuner, der anvender målet, har kvantificeret det. For eksempel har 35,4 % af kommuner et kvantificeret mål for gæld, mens det af Figur 3.1 fremgår, at 83,1 % af kommunerne har et mål for gæld. Sammenligningen af tallene i de to figurer skal tages med det forbehold, at data stammer fra to forskellige spørgeskemaer, der er besvaret i henholdsvis februar 2015 og december 2016. Da økonomiske målsætninger typisk genforhandles sjældent, vurderes det dog at være rimeligt at sammenholde de to datasæt med en vis forsigtighed. Der er således generelt en stor andel af kommunerne, der anvender mål for de faktorer, der er spurgt ind til i spørgeskemaet, mens det er en mindre andel af disse, der har kvantificeret målet i form af et måltal.

Tabel 3.2 viser, hvilke måltal kommunerne har angivet for de fire mål, hvor flest kommuner har kvantificeret målet (netto- og bruttoanlæg indgår, da i alt 63 kommuner har kvantificerbare mål for enten brutto- eller nettoanlæg eller begge dele). Måltallene er placeret i kategorier for at give et overblik over forskellene mellem kommunerne. Tallet ud for hver kategori angiver, hvor mange kommuner der for det pågældende mål har et måltal, der falder inden for kategorien.

Tabel 3.2 Kommunernes måltal (kr. pr. indbygger). Antal kommuner i hver kategori

	Skattefinansieret driftsresultat	Nettoanlæg	Bruttoanlæg	Likviditet
500-1.000	0	3	0	2
1.000-1.500	7	11	5	10
1.500-2.000	14	15	4	8
2.000-2.500	16	13	7	21
2.500-3.000	6	2	2	11
3.000<	5	0	1	15
I alt	48	44	19	67

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

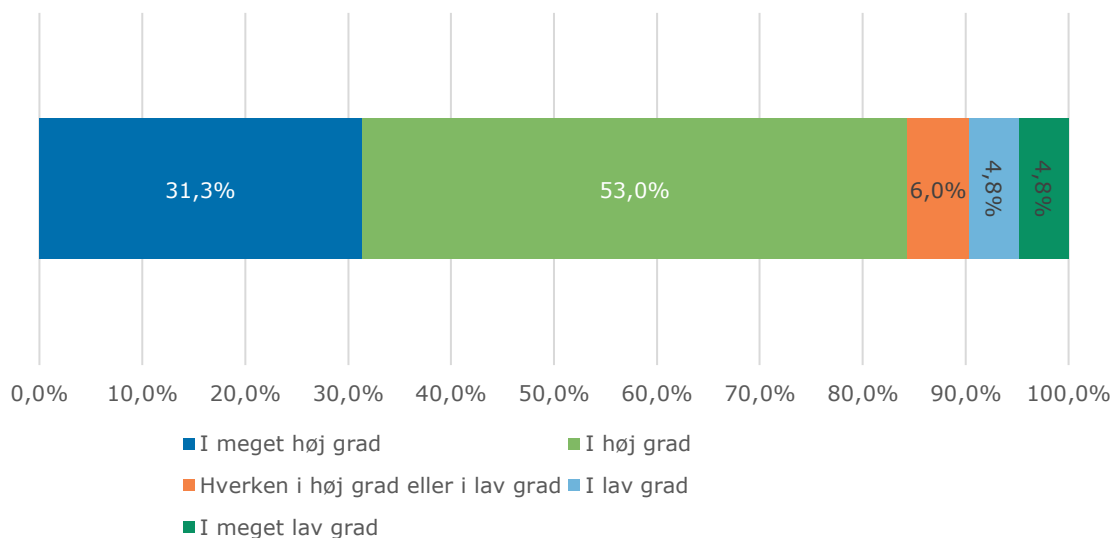
Tabellen viser, at flest kommuner har måltal for driftsresultatet på mellem 1.500 og 2.500 kr. pr. indbygger. De kommuner, der har måltal for nettoanlæg, fordeler sig nogenlunde jævnt i kategorierne 1.000-1.500, 1.500-2.000 og 2.000-2.500 kr. pr. indbygger. For likviditet har flest kommuner et måltal på mellem 2.000 og 2.500 kr. pr. indbygger. 20 ud af 67 kommuner har dog måltal, der er lavere end dette. 15 ud af 67 kommuner har mål for likviditeten, der ligger højere end 3.000 kr. pr. indbygger. Blandt disse kommuner er der desuden ret stor spredning. Der er således enkelte kommuner, der anvender måltal på mellem 5.000 og 7.000 kr. pr. indbygger.

Ud over de mål, der specifikt er spurgt ind til, har kommunerne haft mulighed for at angive eventuelle andre mål samt størrelsen på disse. De mest udbredte mål, ud over de der er vist i Figur 3.2, er mål for likviditeten ultimo året og mål for skatteniveau. Derudover angiver en del kommuner at have som eksplicit mål at overholde service- og anlægsrammen, som udmeldt af KL til de enkelte kommuner.

Anvendelse af økonomiske målsætninger

Af forrige afsnit fremgår det, at langt de fleste kommuner har fastsat en række mål for kommunens økonomi. Der kan dog være stor variation i, hvorvidt målsætningerne er styrende for kommunens økonomiske dispositioner, både i relation til budgetlægningen og i den økonomiske styring i løbet af året. Da anvendelsen og forankringen af målsætningerne i kommunens arbejde må formodes at have stor betydning for, hvorvidt målene får betydning for de økonomiske resultater, undersøger spørgeskemaet, i hvilket omfang de økonomiske målsætninger indgår i budgetlægningen og budgetopfølgningen samt, i hvor høj grad de er kendte og anvendte af kommunalpolitikerne.

Figur 3.3 I hvilken grad vurderer du, at kommunens økonomiske målsætninger var styrende for budget 2017?



Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

I forhold til budgetlægningen viser Figur 3.3 kommunernes vurdering af, i hvilket omfang de økonomiske målsætninger var styrende for budgetlægningen for 2017. Som det fremgår svarede langt de fleste kommuner (84,3 %), at de økonomiske målsætninger i meget høj grad eller i høj grad var styrende for budget 2017.

Også i budgetopfølgningen anvendes de økonomiske målsætninger i høj grad. Undersøgelsen heraf viser, at den største grad af opfølgning sker i forhold til likviditet, nettoanlægsudgifter og driftsresultat, hvor over 90 % af kommunerne følger op, mens en lidt mindre andel (mellem 65 og 80 %) følger op på målene omkring årlig effektivisering, bruttoanlægsudgifter, gæld og skattefinansieret resultat i alt.

For at undersøge forankringen af de økonomiske målsætninger yderligere er kommunerne blevet spurgt til, hvordan kommunalbestyrelsen forholder sig til målsætningerne. På en skala fra 1-5 er kommunerne blevet bedt om at svare på, hvor enige eller uenige de er i de tre påstande listet i Tabel 3.3. 5 angiver 'helt enig', og 1 angiver 'helt uenig'. Som det fremgår af de beregnede gennemsnit, mener kommunerne i høj grad, at kommunalbestyrelsen kender, anvender og træffer beslutninger i henhold til de økonomiske målsætninger.

Tabel 3.3 Anvendelsen af økonomiske målsætninger

Spørgsmål:	Gennemsnit	Svarer til:
Flertallet i kommunalbestyrelsen kender de økonomiske målsætninger	4,55	Helt enig/enig
Flertallet i kommunalbestyrelsen refererer til de økonomiske målsætninger under politiske drøftelser	4,04	Enig
Kommunalbestyrelsen træffer kun rent undtagelsesvist politiske beslutninger, der vanskeliggør realiseringen af de økonomiske målsætninger	3,95	Enig

Spm. 1: n=82, Spm. 2: n=81, Spm. 3: n= 81

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

En nærmere undersøgelse af den enkelte kommunes svar på de tre spørgsmål viser, at der er en høj grad af overensstemmelse mellem svarene på de tre spørgsmål for den enkelte kommune.

Sammenhæng mellem mål og resultater

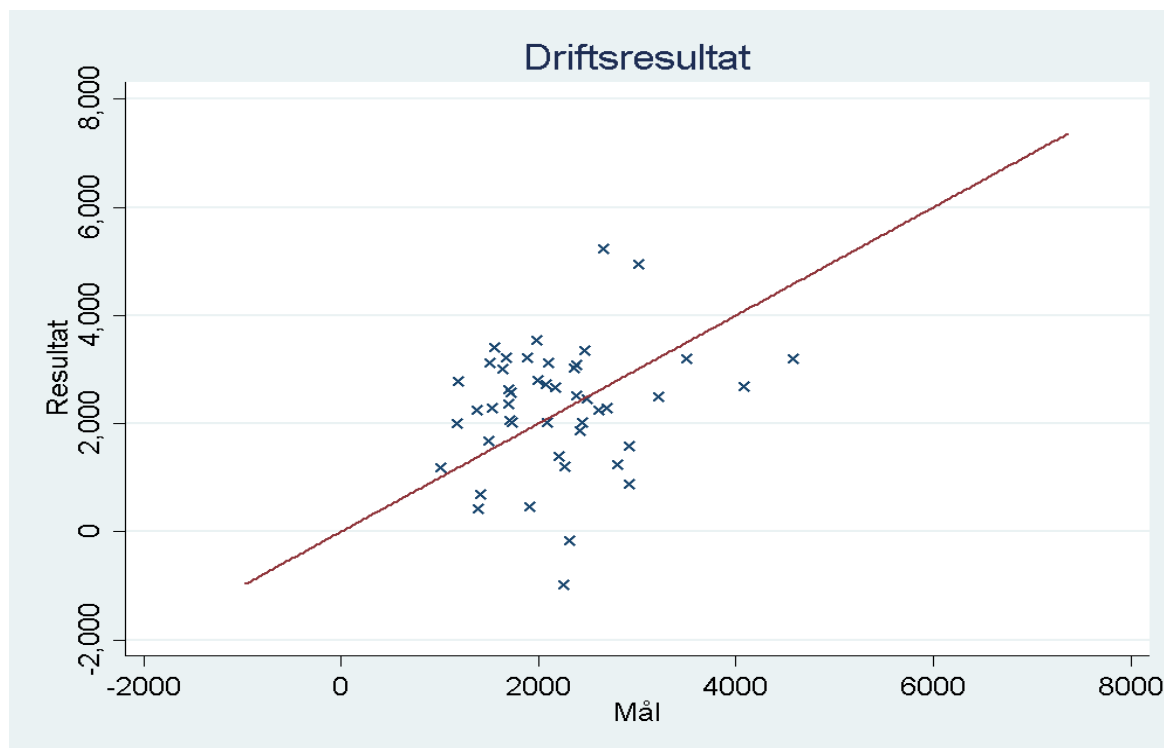
Dette afsnit undersøger, hvorvidt der er sammenhæng mellem for det første kommunens målsætning og det faktisk opnåede resultat i forhold til det skattefinansierede driftsresultat og likviditet. For det andet er det undersøgt, hvorvidt der er en sammenhæng mellem udvalgte spørgsmål i spørgeskemaet og det samlede mål for kommunernes økonomiske resultater. I denne undersøgelse indgår bl.a. en undersøgelse af, hvorvidt anvendelsen af de økonomiske målsætninger har en sammenhæng med kommunens økonomiske resultat.

Først undersøges sammenhængen mellem kommunernes mål for driftsresultat for 2017 og det faktisk realiserede driftsresultat i regnskabet for 2015 samt den tilsvarende sammenhæng for likviditet efter kassekreditreglen. Den tidsmæssige forskydning i opgørelsen af de to tal gør naturligvis, at der ikke kan forventes et fuldstændigt sammenfald mellem mål og resultater. Da de økonomiske målsætninger og politikker ofte fastlægges for en længere periode ad gangen (typisk en valgperiode) (Nørgaard, Panduro & Lauridsen 2012a), må der dog forventes en vis sammenhæng mellem måltallet og resultatet, såfremt de økonomiske målsætninger rent faktisk anvendes i den økonomiske styring. Kun kommuner, der har kvantificerede mål for henholdsvis driftsresultat og likviditet, indgår i analysen.

Figur 3.4 viser sammenhængen mellem måltal og resultat for det skattefinansierede driftsresultat. En kommune, der rammer sit måltal præcist, vil ligge på den diagonale 45-graders linje. Som det fremgår ligger kommunerne spredt omkring linjen, således at en del kommuner har præsteret et noget større driftsresultat end forudsat i deres målsætning, mens andre kommuner har leveret et mindre resultat, end deres måltal tilsagde. Forskellen mellem mål og resultat kan afspejle hændelser i både budgetlægningsprocessen og budgetopfølgningen i løbet af året, der gør, at kommunens oprindelige måltal ikke følges fuldstændigt. Desuden er der som nævnt tale om tal for to forskellige år. En undersøgelse af styrken af sammenhængen mellem mål og resultater indikerer, at der kun er en svag sammenhæng.³

³ Pearsons $r=0,19$

Figur 3.4 Sammenhæng mellem mål og resultat for skattefinansieret driftsresultat

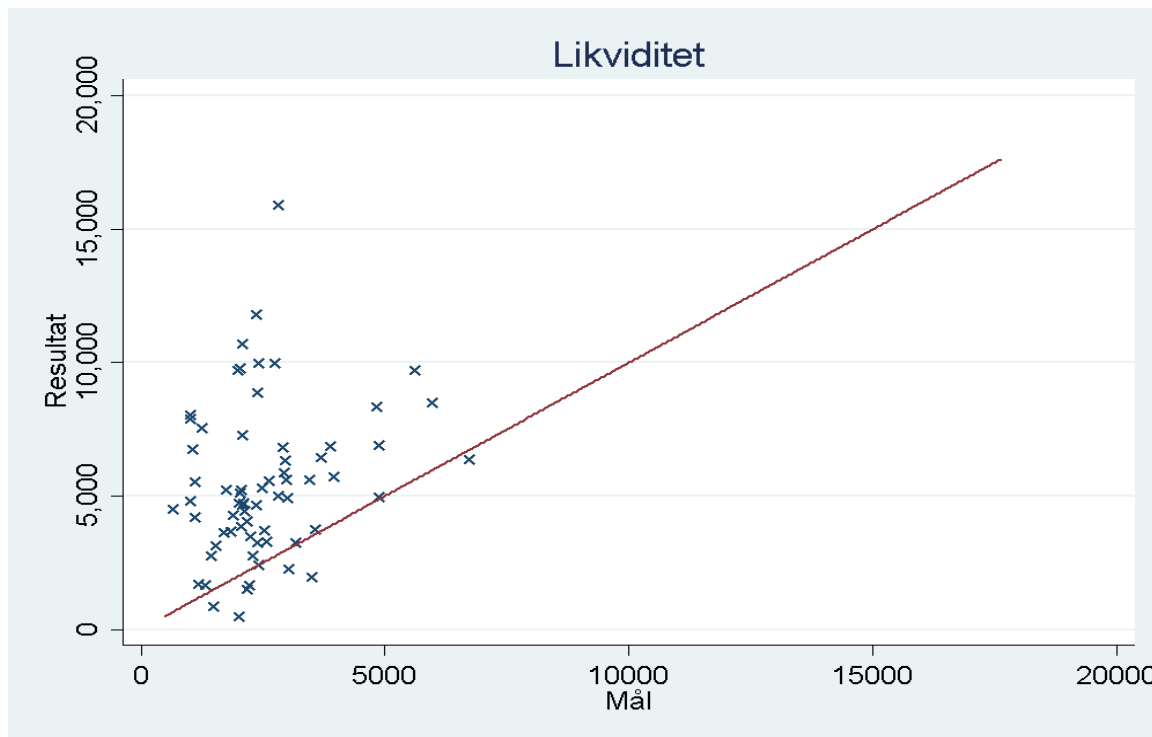


Note: n=48. Mål: kommunernes måltal for budget 2017. Kr. pr. indbygger, 2017 pl. Resultat: kommunernes realiserede regnskabsresultat for 2015. Kr. pr. indbygger, 2016 pl.

Figur 3.5 viser den tilsvarende sammenhæng for likviditet efter kassekreditreglen. Langt de fleste kommuner har en større likviditet, end deres måltal tilsiger. Dette kan naturligvis være et udtryk for, at likviditetsmålsætningen opfattes som et minimumsmål, men indikerer i hvert fald, at kommunerne generelt har en væsentligt bedre likviditet, end de har sat sig som mål. Som det var tilfældet for driftsresultatet, er der tale om tal for to forskellige år. En undersøgelse af sammenhængen mellem mål og resultat indikerer, at der heller ikke for likviditet efter kassekreditreglen er tale om nogen stærk sammenhæng.⁴

⁴ Pearsons $r=0,23$

Figur 3.5 Sammenhæng mellem mål og resultat for likviditet efter kassekreditreglen



Note: n=67. Mål: kommunernes måltal for budget 2017. Kr. pr. indbygger, 2017 pl. Resultat: kommunernes realiserede regnskabsresultat for 2015. Kr. pr. indbygger, 2016 pl.

For det andet er det undersøgt, om der er en sammenhæng mellem udvalgte spørgsmål i spørgeskemaet og det samlede mål for kommunernes økonomiske resultater. Der eksisterer kun sparsom viden om, hvilke konkrete praksisser der har betydning for kommuners økonomiske resultater. Derfor er sammenhængsanalyserne baseret på en eksplorativ tilgang, hvor spørgsmålene er valgt ud fra en vurdering af, hvor der kan forventes den tætteste sammenhæng til kommunens økonomiske resultater. Ud over de enkelte spørgsmål i spørgeskemaet er sammenhængen mellem anvendelsen af de økonomiske målsætninger og kommunens samlede økonomiske resultat undersøgt med udgangspunkt i et indeks, der beskriver anvendelsen af de økonomiske målsætninger. Indekset består af de tre spørgsmål i Tabel 3.3 og går fra 0 til 1, hvor 1 angiver, at de økonomiske målsætninger anvendes i høj grad, mens 0 angiver, at de økonomiske målsætninger anvendes i lav grad. Indekset er beskrevet nærmere i bilag 4.

Analyserne består af bivariate sammenligninger og sammenhængsmål mellem spørgsmålene, der afdækker kommunernes økonomistyringspraksis (herunder indekset for anvendelsen af økonomiske målsætninger) og det samlede mål for kommunernes økonomiske resultater. For de enkelte spørgsmål i spørgeskemaet er det undersøgt, om den gennemsnitlige værdi på det samlede mål for kommunernes økonomiske resultater varierer systematisk mellem svarkategorierne. For indekset, der beskriver anvendelsen af de økonomiske målsætninger, er der foretaget en sammenhængsanalyse ved hjælp af plots og et sammenhængsmål. Analyserne viser, at der kun er små forskelle i den gennemsnitlige værdi på det samlede mål for kommuner, der er placeret i forskellige kategorier på de spørgsmål, der indgår i analyserne. Der er således i denne undersøgelse ikke tegn på sammenhænge mellem kommunernes vurdering af egen økonomistyringspraksis og kommunens samlede økonomiske resultat. Data underbygger derfor ikke, at en bestemt økonomistyringspraksis hænger sammen med gode økonomiske resultater. Denne konklusion skal naturligvis ses i lyset af begrænsningerne i data. For eksempel er økonomistyringsresultaterne målt i 2015, mens økonomistyringspraksis er undersøgt i slutningen

af 2016. Der er desuden ikke tale om nogen undersøgelse af en eventuel årsagssammenhæng mellem praksis og resultater. Analyserne har således udelukkende mulighed for at afdække eventuelle sammenhænge, men gør det ikke muligt at identificere, hvorvidt praksis påvirker resultater, eller alternativt, om bestemte resultater har ført til en ændring af praksis.

Konklusion: økonomiske målsætninger

Overordnet set peger afdækningen på, at de fleste kommuner har udarbejdet økonomiske målsætninger til brug for styringen af kommunens økonomi. Dog har 10 % af kommunerne ikke en økonomisk politik eller et tilsvarende styringsdokument. Der er forskel på, i hvor høj grad kommunerne har kvantificeret de økonomiske målsætninger til egentlige måltal. De mål, som flest kommuner har kvantificeret, er likviditet efter kassekreditreglen, driftsresultat og mål for enten netto- eller bruttoanlægsudgifter.

Generelt vurderer kommunerne selv, at de anvender de økonomiske målsætninger i høj grad både i budgetlægningen og i budgetopfølgningen, samt at de kommunale politikere er opmærksomme på og træffer beslutninger, der er i overensstemmelse med de økonomiske målsætninger. En undersøgelse af sammenhængen mellem kommunens eget måltal og det faktisk realiserede regnskabsresultat for det skattefinansierede driftsresultat viser, at cirka halvdelen af kommunerne realiserer et driftsresultat, der er højere end deres eget måltal, mens den anden halvdel af kommunerne realiserer et driftsresultat, der er mindre end det, de selv har forudsat i kommunens økonomiske målsætninger. I forhold til likviditet viser analysen, at langt de fleste kommuner har opnået en større likviditet end deres egen målsætning tilsiger.

Undersøgelsen af, hvorvidt udvalgte dele af spørgeskemaet har sammenhæng med det samlede mål for økonomiske resultater indikerer, at der ikke findes tegn på, at en bestemt praksis fører til gode økonomiske resultater. Der er imidlertid en række forbehold at tage vedrørende data i forhold til denne konklusion. For eksempel er analysen af de økonomiske resultater baseret på data fra 2015, mens styringspraksis er målt ved udgangen af 2016. Denne tidsmæssige forskydning gør det vanskeligt at afgøre, om der reelt eksisterer en sammenhæng mellem praksis og resultater. Praksis kan således i nogle kommuner være justeret i løbet af 2016 som reaktion på eksempelvis dårlige økonomiske resultater.

3.2.2 Økonomistyringsprincipper

De kommunale økonomistyringsprincipper udgør det andet fokusområde i undersøgelsen. Økonomistyringsprincipper forstås som "formelle og uformelle regler for kommunens økonomistyring" (Panduro et al. 2012) Eksempler på økonomistyringsprincipper kan være regler for overførselsadgang, bevillingsniveauer, principper for omprioriteringer mellem politik- eller udvalgsområder, principper for tillægsbevillinger eller principper, der fordeler ansvaret for økonomistyringen mellem det centrale og decentrale niveau i kommunen. Denne rapport fokuserer på kommunernes principper for overførselsadgang, da kommunernes hidtidige praksis på særligt dette område kan forventes at være udfordret af de seneste års ændringer i statens styring af kommunernes økonomi. Overførselsadgang er oftest indført for at sikre ansvarlig brug af midlerne og undgå u hensigtsmæssig afbrænding af ressourcer ved årets slutning. Samtidig er det dog væsentligt at sikre, at det er muligt for kommunen som helhed at overholde servicerammen.

Sanktionslovgivningen medfører kollektive og individuelle økonomiske sanktioner, hvis kommunerne overskrider servicerammen, aftalt mellem KL og regeringen (Bæk, Andersen & Krahn 2016). Overførselsadgang for kommunens budgetansvarlige kan gøre det vanskeligt at overholde servicerammen, da det vil være vanskeligt at kontrollere årets forbrug, hvis institutioner og decentrale enheder har mulighed for at forbruge overførte midler eller for at spare op.

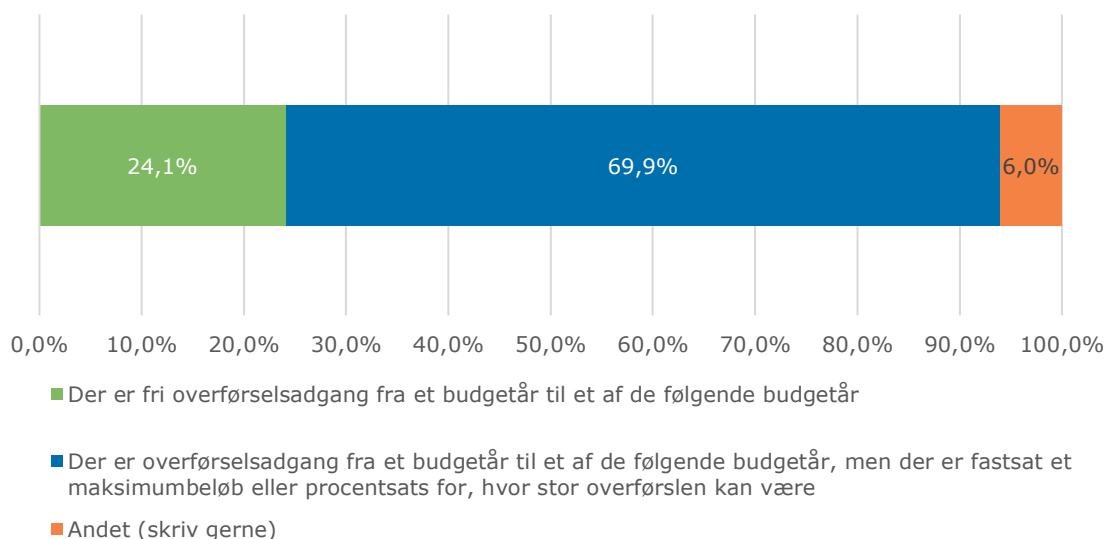
Sanktionslovgivningen kan dermed komme til at udgøre en udfordring for et princip om overførselsadgang.

Der kan være forskellige metoder til at imødegå sanktionslovgivningens betydning for overførselsadgangen i kommunerne. En metode er at have loft eller reducere loftet over overførselsadgangen, således at det samlede mer- eller mindreforbrug kan kontrolleres bedre. En anden metode er at indføre en form for koordinationsmekanisme (KL 2012), hvor fx institutioner inden for et sektorområde skal koordinere overførsler og forbrug af overførte midler, således at sektorområdets overførsler samlet set går i nul. En tilsvarende koordineringsmekanisme kan forekomme inden for udvalgsområder. En tredje metode kan være at forskyde overførselsadgangen, så en del eller hele overførslen først optræder i budgetåret to år efter det år, den vedrører. På denne måde kan det være lettere at styre kommunens samlede økonomi og sikre, at kommunen holder sig inden for servicerammen.

Udbredelse af overførselsadgang

I lyset af sanktionslovgivningen er det derfor relevant at undersøge kommunernes principper for overførselsadgang i 2016. Principperne for overførselsadgang er undersøgt både overordnet set og for tre udvalgte sektorområder: folkeskole, dagtilbud og ældre. Disse tre sektorområder er udvalgt, da der på disse områder forventes at være den største frihed til at overføre midler.

Figur 3.6 Hvilken hovedregel gælder for overførsel af mer- og mindreforbrug for de decentrale enheder i din kommune?



Note: n=83

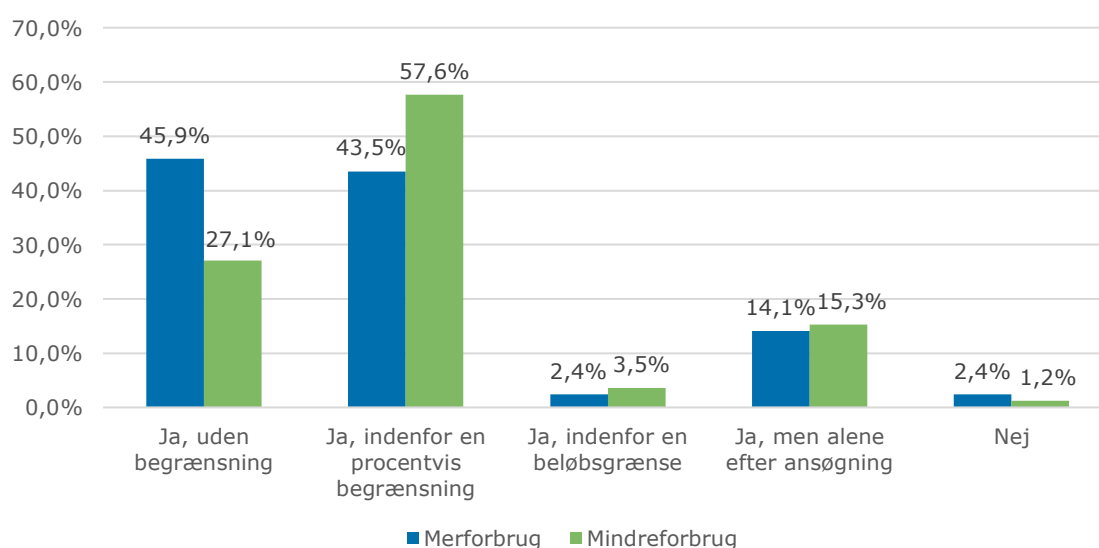
Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Figur 3.6 viser kommunernes principper for overførselsadgang. 24,1 % af kommunerne har fri overførselsadgang, mens 69,9 % af kommunerne har overførselsadgang med et maksimumbeløb eller maksimum procentsats. Langt hovedparten af kommunerne har således overførselsadgang i et eller andet omfang, og der er derfor ikke tale om, at sanktionslovgivningen har ført til en afskaffelse af overførselsadgangen i kommunerne.

Da der ikke i de foreliggende data er tale om en undersøgelse af udviklingen over tid, kan det dog ikke afgøres, om det nuværende billede af kommunernes overførselsadgang har ændret sig, og dermed heller ikke om en eventuel ændring skyldes sanktionslovgivningen.

En sammenligning af svarene på spørgsmålet vist i Figur 3.6, med svarene på et lignende spørgsmål stillet i Statusmålingen i februar 2015 (se Figur 3.7) kan desuden give en indikation af, hvorvidt principperne for overførselsadgang har ændret sig i de seneste år. I 2015 havde 27,1 % af kommunerne fri overførselsadgang for mindreforbrug, mens 45,9 % af kommunerne havde fri overførselsadgang for merforbrug mod 24,1 % i 2016 (målt i forhold til den samlede overførselsadgang). Dette kan tyde på, at der i løbet af 2015 og 2016 er sket en indskrænkning af den fri overførselsadgang. Svarene er dog ikke fuldstændig sammenlignelige, da kommunerne i Statusmålingen er blevet bedt om at tage stilling til overførselsadgangen for mer- og mindreforbrug særskilt, mens de i KORAs spørgeskema er blevet bedt om at tage stilling til overførslen samlet set. Da tallet i 2015 er højere for både mer- og mindreforbrug, er det dog rimeligt at opfatte dette som en indskrænkning af den fulde overførselsadgang.

Figur 3.7 Har de budgetansvarlige i kommunen mulighed for at overføre mer- eller mindreforbrug til det efterfølgende år?



Note: n=85

Kilde: Statusmåling (2015), KL og Finansministeriet

Adspurgt, hvorvidt der er forskel på overførselsadgangen mellem sektorområder, svarer ca. 80 % af kommunerne, at der ikke er forskel på tværs af sektorer, mens ca. 20 % angiver, at der er forskel. De kommuner, der har forskellige principper for overførselsadgang på tværs af sektorer, er efterfølgende blevet bedt om at angive, hvilke principper der gælder for henholdsvis folkeskolen, dagtilbud og ældre. Af disse svar fremgår det, at der ikke er væsentlige forskelle på principperne på de tre områder. Kommunernes kommentarer til spørgsmålet indikerer, at forskellen i overførselsprincipper typisk findes mellem områder omfattet af servicerammen og andre områder som fx overførsler eller anlæg. På overførselsområdet er der typisk ikke overførselsadgang. To kommuner angiver desuden, at der er mindre overførselsadgang på administrationsområdet end på de øvrige serviceområder.

Koordineringsmekanismer og forskudt overførsel

Som nævnt undersøges to alternative metoder til at koordinere overførselsadgangen for at overholde servicerammen og samtidig opretholde overførselsadgangen for de budgetansvarlige. For det første undersøger rapporten udbredelsen af en koordineringsmekanisme til at sikre, at eventuelle overførsler ikke forhindrer overholdelse af servicerammen. Derfor er kommunerne blevet spurgt, om der eksisterer en koordineringsmekanisme i forhold til overførsler.

For det andet undersøger rapporten, om kommunen forskyder overførsel og afvikling af mindreforbrug på budgetår.

Cirka 40 % af kommunerne angiver, at de anvender koordineringsmekanismer, mens 60 % ikke gør. Koordineringsmekanismerne vil typisk være indført for styre de decentrale overførsler, typisk for at undgå at overskride den samlede servicramme. Tilstedeværelsen af en koordineringsmekanisme kan derfor virke som en de facto-begrænsning af overførselsadgangen. De decentrale enheder i de 40 % af kommunerne, der har koordineringsmekanismer, kan således opleve, at den overførselsadgang, der i princippet eksisterer begrænses i et vist omfang i den proces, hvor overførslerne endeligt koordineres. Den største forskel på den formelle og reelle overførselsadgang vil potentielt findes for kommuner med fri overførselsadgang og samtidig anvendelse af koordineringsmekanismer. Tabel 3.4 viser sammenhængen mellem kommuners principper for overførselsadgang og brugen af koordineringsmekanismer. Sammenlignes andelen af kommuner med fuld overførselsadgang, der anvender koordineringsmekanismer (50 %), med andelen af kommuner med en begrænsning på overførselsadgangen, der anvender koordineringsmekanismer (35 %), fremgår det, at anvendelsen af koordineringsmekanismer er størst blandt de kommuner med fuld overførselsadgang. Dette kan indikere, at kommunerne med fuld overførselsadgang har haft et større behov for at indføre en koordineringsmekanisme.

Tabel 3.4 Sammenhæng mellem principper for overførselsadgang og koordineringsmekanisme

Koordinering af overførelser på tværs af sektorer:			
	Ja	Nej	Total
Fri overførselsgang mellem budgetår	50 %	50 %	100 % (n=20)
Overførselsadgang mellem budgetår med fastsat maksimumsbeløb eller procentsats for overførslen	35 %	65 %	100 % (n=57)
Total	38,96 % (n=30)	61,04 % (n=47)	100 % (n=77)

Note: n=77

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Den anden mekanisme til håndtering af overførsler: forskydning af opsparet mindreforbrug anvendes i noget mindre grad. Således angiver ca. 90 % af kommunerne, at de overfører eventuelle mindreforbrug alene til det efterfølgende budgetår. Kun 10 % af kommunerne anvender således hel eller delvis forskydning af mindreforbruget til senere budgetår.

Konklusion: økonomistyringsprincipper

Afdækningen af kommunernes økonomistyringsprincipper med fokus på overførselsadgang viser, at stort set alle kommuner stadig har overførselsadgang i større eller mindre omfang, men at overførslerne koordineres i ca. 40 % af kommunerne. Koordineringen af overførsel og adgang til forbrug af overførte midler kan sætte en reel begrænsning på muligheden for at opspare og senere anvende uforbrugte midler og dermed potentielt anspre til u hensigtsmæssig brug af ressourcer hos budgetansvarlige, der ikke kan være sikre på at få lov til at opspare et eventuelt mindreforbrug. Datagrundlaget i denne rapport giver dog ikke mulighed for at give noget endeligt svar på, hvorvidt koordineringsmekanismen fører til u hensigtsmæssig adfærd blandt de budgetansvarlige. Kun en lille del af kommunerne anvender forskudt overførsel af mindreforbrug til senere budgetår som en metode til at holde kommunens samlede forbrug inden for servicrammen.

3.2.3 Budgettering

Dette afsnit afdækker kommunernes ressourcestyringspraksis relateret til budgetlægningen og falder i tre afsnit: automatiseringsgrad i det tekniske budget, håndtering af råderum samt forudsigelighed i budgetterne for de budgetansvarlige. I afsnittet indgår data fra KORAs spørgeskemaundersøgelse fra 2016 samt fra Statusmålingen fra 2015.

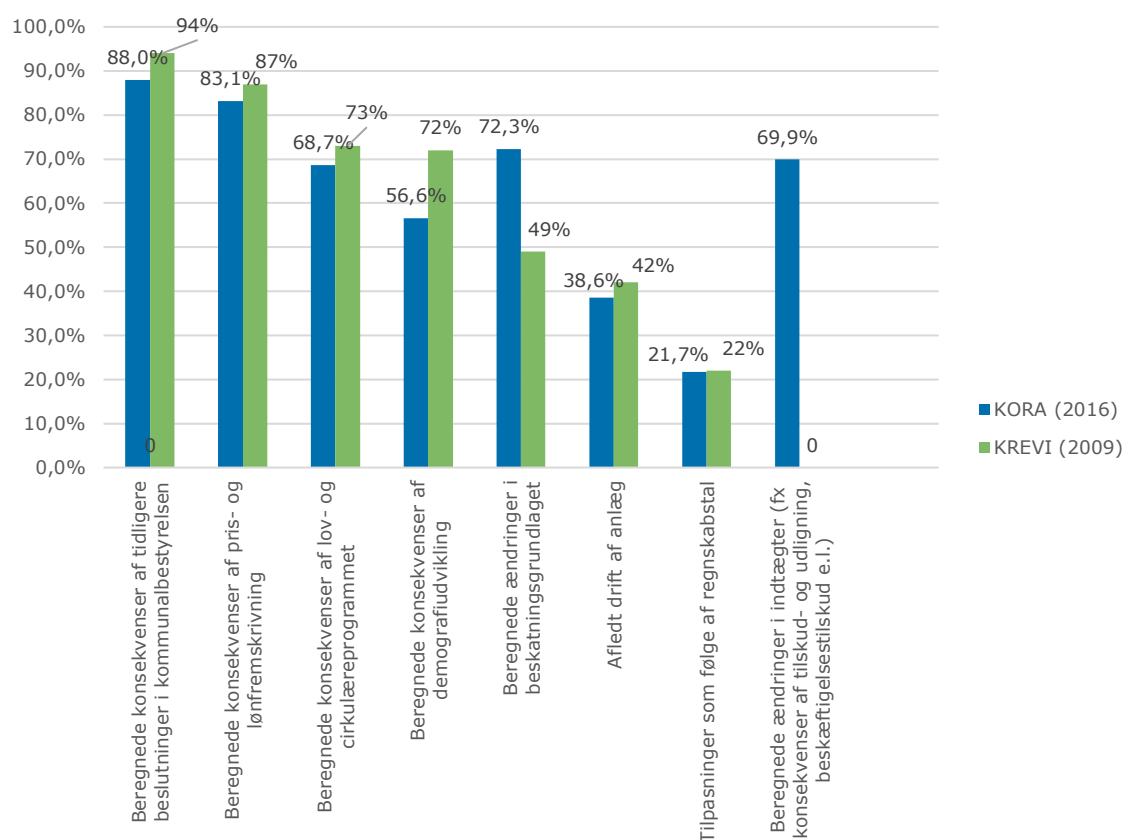
Automatiseringsgrad i det tekniske budget

Det tekniske budget udgør fundamentet for den politiske drøftelse af budgettet. Typisk indarbejdes en række tilpasninger som følge af befolkningsudvikling, udvikling i beskatningsgrundlag eller andet i det tekniske budget, ud fra en simpel fremskrivning af sidste års budget. Der kan dog være store forskelle mellem kommunerne i forhold til, hvor automatisk denne proces foregår. I nogle kommuner lægges en række tilpasninger således ind i det tekniske budget uden at være genstand for politisk prioritering, mens andre kommuner foretager denne proces meget mindre automatisk. KL peger på, at netop graden af automatisering i den tekniske budgetlægningsproces er en vigtig faktor i kvaliteten af en kommunes økonomistyring (KL 2012). Tilsvarende peger Finansministeriet, det daværende Social- og Indenrigsministerium og KL i deres fælles pjece 'Afrapportering af pilotforløb i kommunerne' på, at særligt en politisk prioritering af de beregnede konsekvenser af demografiudviklingen er vigtig for en økonomistyring af høj kvalitet (Finansministeriet, Social- og Indenrigsministeriet & KL 2015).

På denne baggrund undersøger denne rapport graden af automatisering i den tekniske budgetlægning med særligt fokus på anvendelsen af demografimodeller.

Figur 3.8 viser for det første, hvor stor en andel af kommunerne der automatisk indregner forskellige ændringer i det tekniske budget. For det andet viser figuren svarene på et tilsvarende spørgsmål stillet i en undersøgelse foretaget af KREVI i 2009 (KREVI & BDO 2009).

Figur 3.8 Hvilke ændringer blev indregnet i det tekniske driftsbudget uden at være genstand for konkrete politiske drøftelser?



Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016), KREVI's spørgeskemaundersøgelse (2009)

I forhold til automatisk indregning af ændringer i det tekniske budget i 2016 viser Figur 3.8, at mellem 80 og 90 % af kommunerne indregner beregnede konsekvenser af pris- og lønfremskrivinger samt konsekvenser af tidligere beslutninger i kommunalbestyrelsen. Lidt færre – omkring 70 % – indregner automatisk beregnede konsekvenser af lov- og cirkulæreprogrammet, ændringer i beskatningsgrundlaget samt ændringer i indtægter fra fx tilskud og udligning, beskæftigelsestilskud e.l. Cirka 55 % indregner automatisk beregnede konsekvenser af demografiudviklingen, mens ca. 40 % automatisk indregner afledt drift af anlæg, som fx forbrugsafgifter. Kun ca. 20 % af kommunerne indregner automatisk tilpasninger som følge af regnskabstal. Det vil sige, at kun 20 % af kommuner automatisk tilpasser det kommende års budget efter tidligere mer-/mindreforbrug.

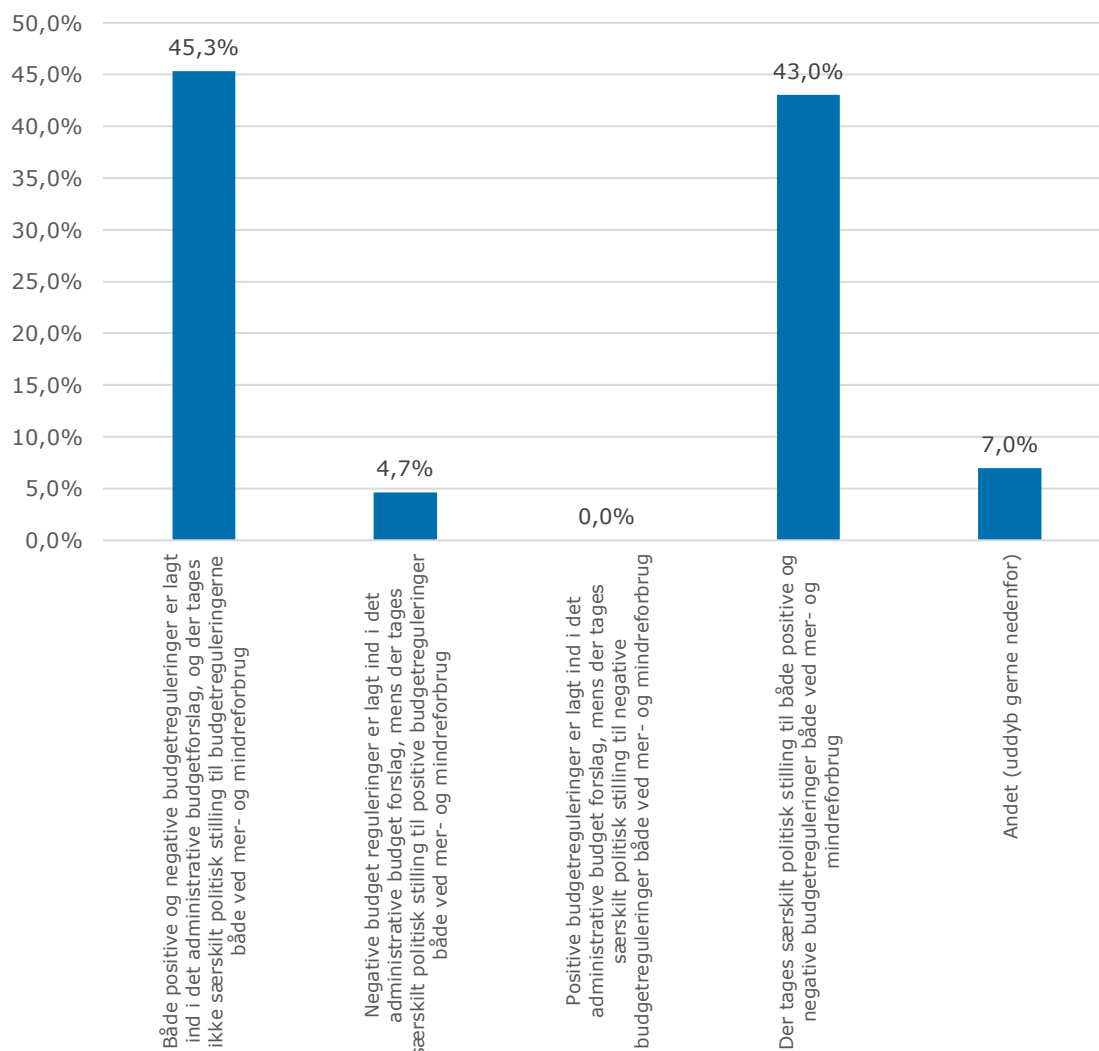
En sammenligning af svarfordelingen for 2016 og 2009 viser, at de største ændringer er sket i forhold til indregningen af demografiudviklingen, ændringer i beskatningsgrundlaget og til dels konsekvenser af tidligere beslutninger i kommunalbestyrelsen. Andelen af kommuner, der automatisk indregner demografiudviklingen i det tekniske budget er faldet fra 72 i 2009 til 56,6 % i 2016. Andelen af kommuner, der automatisk indregner konsekvenser af tidligere byrådsbeslutninger er faldet fra 94 % til 88 % fra 2009 til 2016. Modsat er andelen af kommuner, der automatisk indregner ændringer i beskatningsgrundlaget i det tekniske budget steget fra 49 % i 2009 til 72,3 % i 2016. For de øvrige områder er andelen af kommuner, der automatisk indregner ændringer i det tekniske budget stort set den samme i 2016, som den var i 2009. Der er ikke spurgt ind til beregnede ændringer i indtægter i 2009.

Håndteringen af beregnede konsekvenser af demografiudviklingen udgør den mest bemærkelsesværdige ændring mellem 2009 og 2016. Derfor beskrives med udgangspunkt i Statusmålingen fra 2015 nedenfor udbredelsen og automatiseringsgraden i brugen af demografimodeller nærmere.

Demografimodeller er modeller, der på baggrund af den demografiske udvikling i en befolkningsgruppe fremskriver udgifterne til et sektorområde ved fastholdelse af et uændret service-niveau (Nørgaard, Panduro & Christensen 2013). Demografimodeller kan anvendes til at regulere samtlige udgifter til et sektorområde eller kun dele heraf. Ligeledes kan forudsætningerne, der lægges ind i en demografimodel i varierende grad, være genstand for politisk drøftelse.

Figur 3.9 viser kommunernes svar på, hvorvidt der tages politisk stilling til henholdsvis negative og positive budgetreguleringer som følge af demografimodellerne. Det fremgår, at langt hovedparten af kommunerne har en symmetrisk procedure, hvor positive og negative budgetreguleringer behandles på samme måde. Under 5 % af kommunerne har en asymmetrisk procedure, hvor negative budgetreguleringer lægges automatisk ind, mens der tages politisk stilling til positive reguleringer. Samlet set er der ca. 45 % af kommunerne, der automatisk lægger såvel positive som negative budgetreguleringer, som følge af demografimodellernes beregninger, ind i det administrative budgetforslag, mens knap 45 % tager særskilt politisk stilling til såvel positive som negative budgetreguleringer. Kommunerne er dermed nogenlunde ligeligt fordelt i forhold til, hvorvidt politikerne tager særskilt stilling til demografimodellernes beregnede konsekvenser for det efterfølgende års budget.

Figur 3.9 Er op-/nedjusteringen af budgetrammerne som følge af demografiændringer som hovedregel lagt ind i det teknisk/administrative budgetforslag, eller tages der særskilt politisk stilling til korrektionerne?

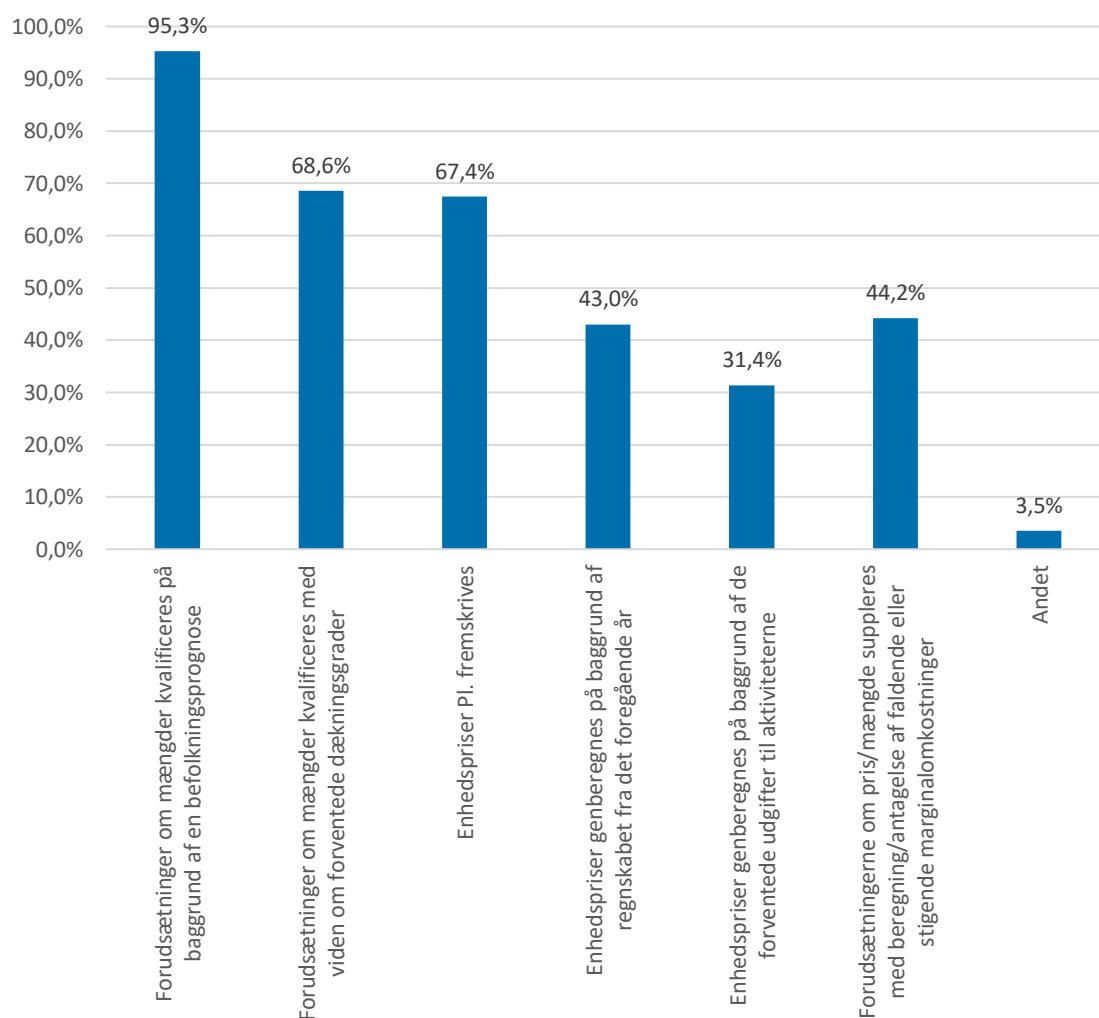


Note: n=80

Kilde: Statusmåling (2015), KL og Finansministeriet

Desuden er variationen undersøgt imellem kommunerne i forhold til, hvordan forudsætningerne i demografimodellen typisk kvalificeres i forbindelse med budgetprocessen. Figur 3.10 viser udbredelsen blandt kommunerne af seks forskellige metoder til at kvalificere kommunens demografimodeller. Den mest udbredte metode, der anvendes af 95,3 % af kommunerne, er, at forudsætninger om mængder kvalificeres på baggrund af en befolkningsprognose. Knap 70 % af kommunerne kvalificerer forudsætningerne i demografimodellen enten med viden om forventede dækningsgrader eller ved at enhedspriser pl-fremskrives. Den mindst anvendte metode er, at enhedspriserne genberegnes på baggrund af de forventede udgifter til aktiviteterne.

Figur 3.10 Hvordan kvalificeres forudsætningerne i demografimodellen typisk i forbindelse med budgetprocessen?

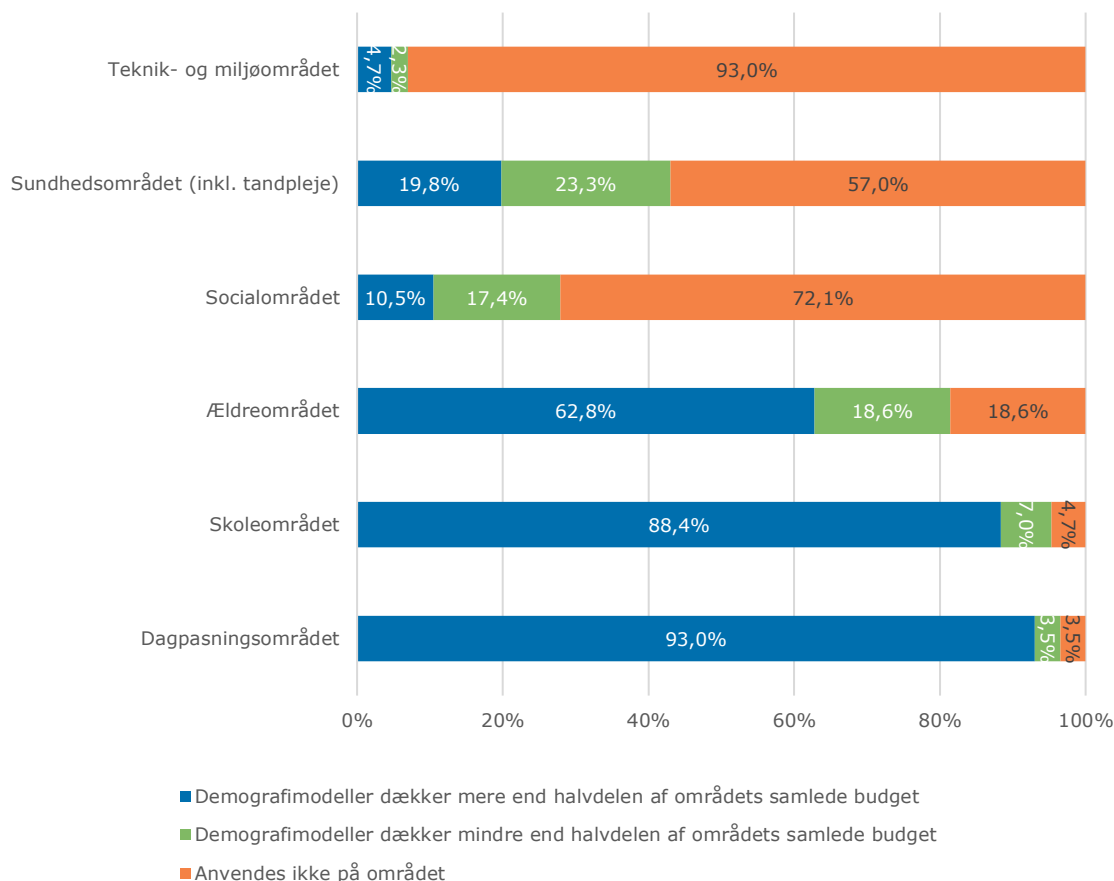


Note: n=86

Kilde: Statusmåling (2015), KL og Finansministeriet

Ud over graden af automatik i indregningen af demografiudviklingens økonomiske konsekvenser i det tekniske budget, er der også forskel mellem sektorområder på, hvor udbredt det er at anvende demografimodeller. Figur 3.11 viser brugen af demografimodeller for seks sektorområder. Demografimodellerne er langt mest udbredt på de tre områder med ensartede, decentraliserede enheder: skole, dagtilbud og ældreområdet. Demografimodeller anvendes i mindre grad på sundheds- og socialområdet, og mindst på teknik- og miljøområdet. Graden af automatisering i det tekniske budget må således forventes at være størst for ældre-, skole- og dagtilbudsområdet.

Figur 3.11 På hvilke sektorområder anvender kommunen demografimodeller i den overordnede budgetlægning. Med en demografimodel menes grundlæggende en teknisk og/eller mekanisk beregning af de økonomiske konsekvenser af en given demografisk udvikling.



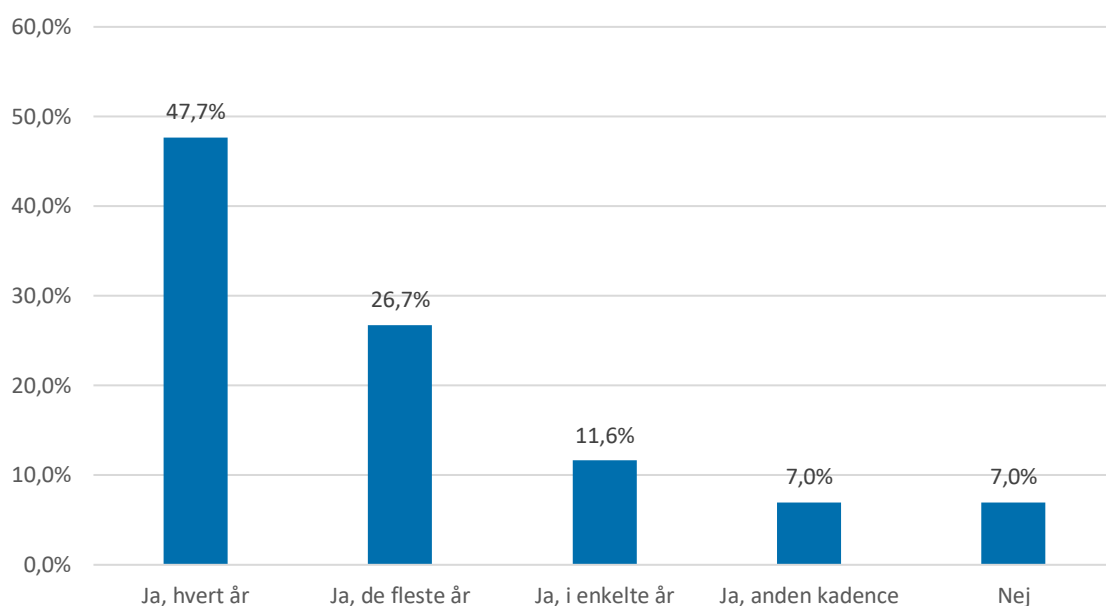
Note: n=86

Kilde: Statusmåling (2015), KL og Finansministeriet.

Håndtering af råderum

Tilvejebringelse af et råderum/prioriteringsrum udgør det andet fokusområde i budgetteringen. KREVIS undersøgelse af økonomistyring fra 2012 peger på, at kommuner kendetegnet ved 'gode økonomistyringsresultater' vurderet i forhold til driftsresultat og budgetoverholdelse er karakteriseret ved tidligt i budgetprocessen at tilvejebringe et fælles økonomisk råderum (Panduro et al. 2012). Statusmålingen fra 2015 har undersøgt kommunernes brug af økonomisk råderum generelt og i forbindelse med budgetlægningen for 2015.

Figur 3.12 Udarbejder kommunen et samlet effektiviseringskatalog/omstillingskatalog/sparekatalog eller tilsvarende?

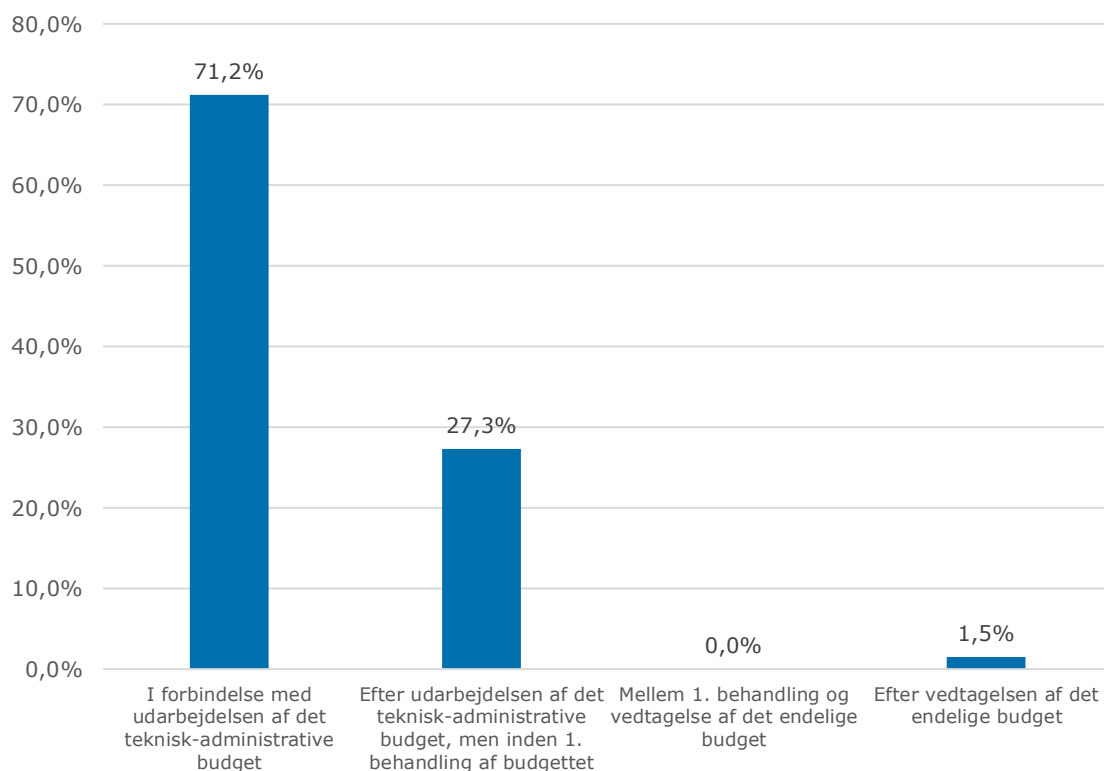


Note: n=86

Kilde: Statusmåling (2015), KL og Finansministeriet.

Lidt under 50 % af kommunerne svarer, at de udarbejder et samlet effektiviseringskatalog hvert år, mens ca. 27 % gør det de fleste år. Kun en mindre del af kommunerne (7 %) angiver, at de ikke udarbejder et samlet effektiviseringskatalog. Efterfølgende er kommunerne blevet spurgt, om de har udarbejdet et effektiviseringskatalog i forbindelse med budgetlægningen for 2015. Her svarede 82,5 % (svarende til 66 kommuner) 'ja', og disse kommuner er efterfølgende blevet spurgt, på hvilket tidspunkt kataloget blev udarbejdet. Figur 3.13 viser svarene for de 66 kommuner, hvoraf 71 % udarbejdede kataloget i forbindelse med udarbejdelsen af det tekniske budget og dermed relativt tidligt i budgetprocessen, mens ca. 27 % af kommunerne udarbejdede kataloget efter det tekniske budget men før første behandling af budgettet. Cirka halvdelen (47) af det samlede antal kommuner udarbejdede således et samlet effektiviseringskatalog tidligt i budgetprocessen for 2015, mens den anden halvdel enten udarbejdede kataloget senere eller slet ikke arbejdede med et samlet effektiviseringskatalog.

Figur 3.13 Hvornår blev effektiviseringskataloget udarbejdet i forbindelse med budgetlægningen for 2015?



Note: n=66

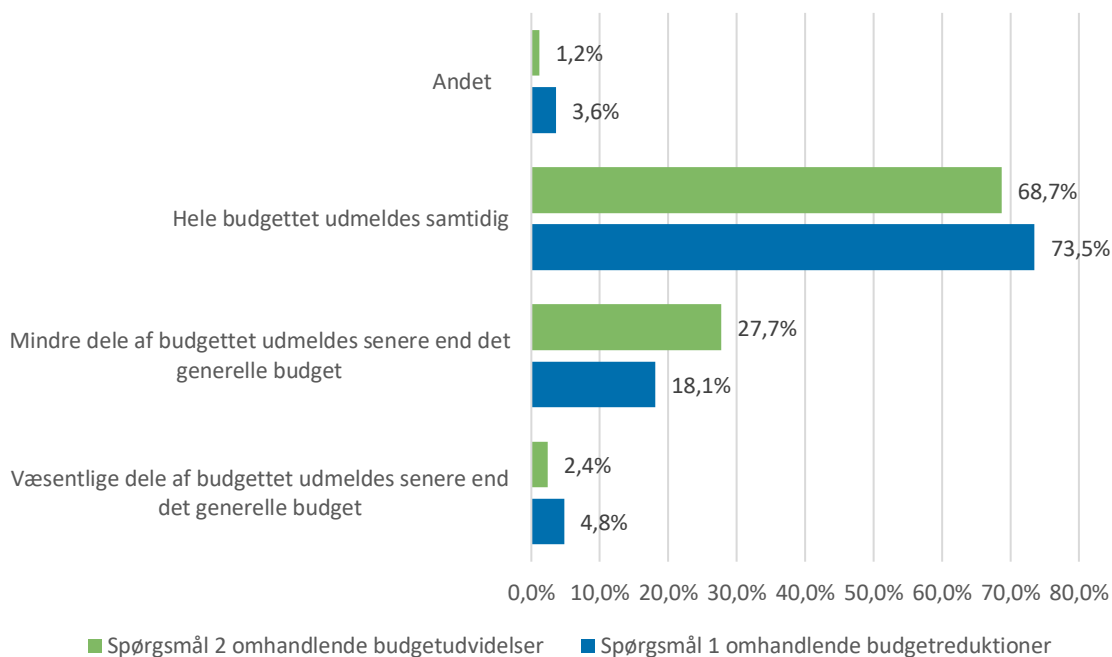
Kilde: Statusmåling (2015), KL og Finansministeriet

Forudsigelighed i budgetter

Det fjerde og sidste tema, der behandles i relation til budgettering, er forudsigelighed i budgetterne. Efter vedtagelsen af kommunens samlede budget udmeldes de enkelte budgetansvarliges andel af budgettet. Et kendt budget er en væsentlig forudsætning for, at de budgetansvarlige kan planlægge forbruget i løbet af året og dermed bidrage til et samlet godt økonomisk resultat for kommunen. I nogle kommuner udmeldes imidlertid en del af budgettet først senere end det generelle budget. Såfremt der er tale om væsentlige dele af budgettet, kan dette udgøre en styringsudfordring for de budgetansvarlige.

Figur 3.14 viser økonomichefernes og -direktørernes vurdering af, hvorvidt dele af budgettet udmeldes senere end det generelle budget. Der skelnes mellem budgetreduktioner og budgetudvidelser. Cirka 70 % af kommunerne udmelder hele budgettet samtidig. For omkring 18 % af kommunerne udmeldes mindre reduktionskrav senere end det generelle budget, mens det tilsvarende tal for budgetudvidelser er ca. 28 %. Under 5 % af kommunerne udmelder væsentlige dele af budgettet senere end det generelle budget. Mellem 22,9 og 30,1 % af kommunerne udmelder således væsentlige eller mindre dele af budgettet senere end det generelle budget. Af denne undersøgelse fremgår det imidlertid ikke, hvor stor tidsforskydningen er, ligesom det ikke kan fastslås, hvilke typer af budgetændringer der udmeldes løbende.

Figur 3.14 I hvilket omfang udmeldes dele af budgettet til de budgetansvarlige senere end det generelle budget (budgetreduktioner)?



Note: Fuldstændig spørgsmålsformulering spm. 1: 'I nogle kommuner udmeldes væsentlige krav til budgetreduktioner ikke i det generelle budget, men først senere på året. I hvilket omfang udmeldes sådanne krav til budgetreduktioner til de budgetansvarlige senere end udmeldingen af det generelle budget?' Spm. 2: 'Tilsvarende udmeldes væsentlige budgetudvidelser i nogle kommuner ikke i det generelle budget, men først senere på året. I hvilket omfang udmeldes dele af budgettet til de budgetansvarlige senere end udmeldingen af det generelle budget?'

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Konklusion: budgettering

Kommunernes budgetlægning er undersøgt ved tre fokusområder: automatiseringsgrad i det tekniske budget, råderum og forudsigelighed i budgetterne.

I forhold til automatiseringsgraden i den tekniske budgetlægning indregner de fleste kommuner i 2016 konsekvenser af ændringer i beskatningsgrundlaget, demografiudviklingen, lov- og cirkulæreprogrammet, pris- og lønfremskrivning samt tidligere kommunalbestyrelsesbeslutninger. Derimod tilpasser relativt få kommuner automatisk næste års budget på baggrund af sidste års regnskabsresultat. Der er nogenlunde stabilitet i forhold til, hvad der indregnes automatisk i det tekniske budget uden konkret politisk drøftelse. Dog er der færre kommuner, der automatisk indregner konsekvenser af demografiudviklingen i 2016, end der var i 2009.

Blandt de kommuner, der automatisk indregner konsekvenser af demografiudviklingen, sker dette både i forhold til op- og nedjusteringer af budgettet. Tilsvarende gælder for de kommuner, der tager konkret politisk stilling til, hvilke konsekvenser af demografiudvikling der skal lægges ind i budgettet, at dette sker for både op- og nedjusteringer af budgettet.

Afdækningen af, hvorvidt kommunerne systematisk arbejder med at tilvejebringe råderum til at foretage prioriteringer, viser, at omkring 75 % af kommunerne udarbejder et samlet effektiviseringskatalog hvert år eller de fleste år. For de fleste af disse kommuner sker udarbejdelsen i forbindelse med det tekniske budget.

Undersøgelsen af forudsigeligheden i budgetlægningen for de budgetansvarlige peger på, at de fleste kommuner udmelder hele budgettet til de budgetansvarlige samtidig. Knap 30 % af kommunerne udmelder dog mindre eller væsentlige budgetudvidelser senere end det generelle budget, mens ca. 23 % udmelder mindre eller væsentlige budgetreduktioner senere end det generelle budget.

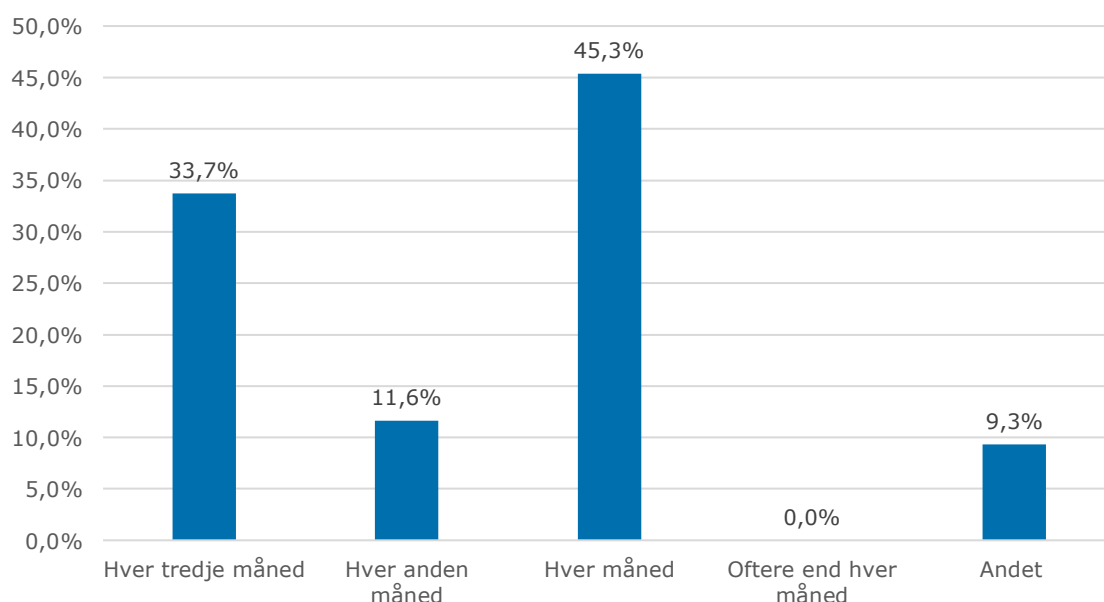
3.2.4 Budgetopfølgning og prognoser

Budgetopfølgning og prognoser udgør det fjerde fokusområde, der undersøges i forhold til ressourcestyringspraksis. Evnen til at forudsige forbruget i løbet af året er afgørende for at kunne træffe nødvendige tilpasninger både i opadgående og nedadgående retning. Denne rapport fokuserer på to aspekter af økonomistyringen i løbet af året, der vurderes at have særlig betydning for en kommunes evne til at styre forbruget og dermed ramme budgettet: budgetopfølgninger og prognoser. Afslutningsvis undersøges udbredelsen af to konkrete redskaber som metoder til at sikre løbende kontrol med forbruget: hyppig periodeluk og brugen af det obligatoriske halvårsregnskab.

Budgetopfølgning

Budgetopfølgninger foretages både til det administrative og politiske niveau. Denne del af rapporten fokuserer på de administrative opfølgninger til direktionen, da KREVIS rapport fra 2012 peger på, at netop opfølgningerne til direktionen kan have betydning for kvaliteten af økonomistyringen (Panduro et al. 2012). Statusmålingen fra 2015 har undersøgt, hvor ofte kommunerne udarbejder en økonomiopfølgning til direktionen. Figur 3.15 viser fordelingen, hvoraf det fremgår, at knap halvdelen af kommunerne anvender månedlige opfølgninger til direktionen, mens cirka 1/3 af kommunerne udarbejder budgetopfølgninger til direktionen hver tredje måned.

Figur 3.15 Hvor ofte udarbejdes der en økonomiopfølgning til direktionen?



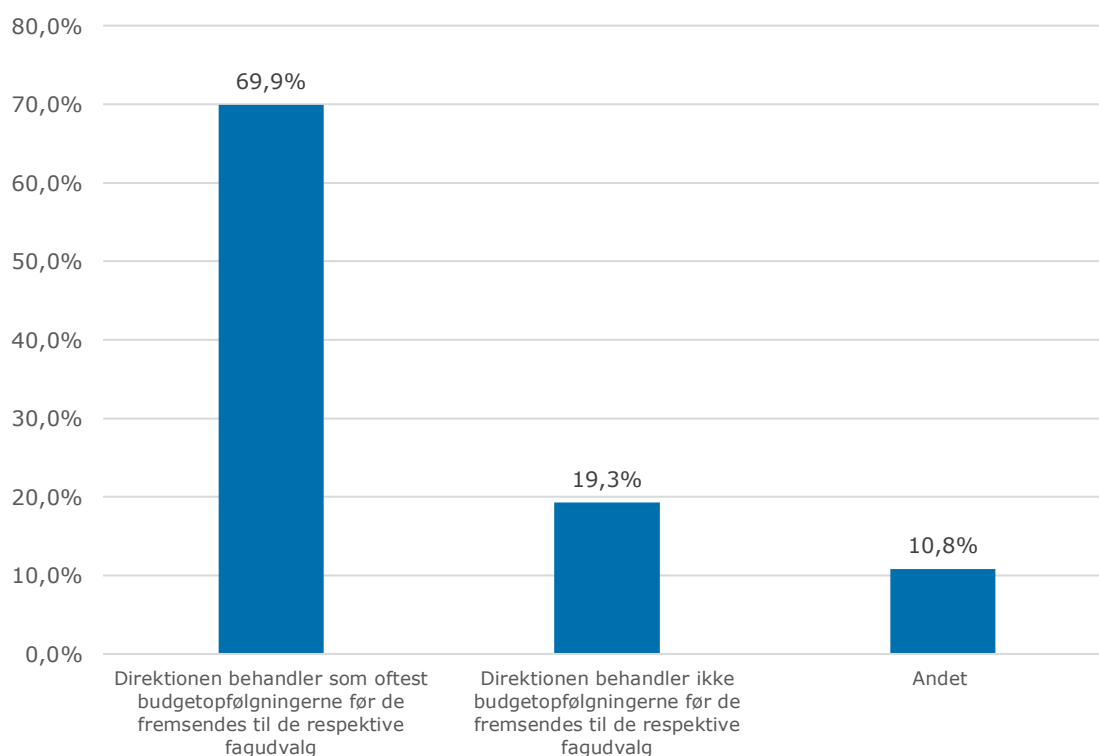
Note: n=86

Kilde: Statusmåling (2015), KL og Finansministeriet

Direktionen kan indgå i budgetopfølgningsprocessen på forskellige tidspunkter. I nogle kommuner sker der en samlet drøftelse af fagområdernes budgetopfølgninger, før de behandles i

de respektive fagudvalg, mens der i andre kommuner ikke gør. En fælles koordinering af budgetopfølgningerne i direktionen kan gøre det lettere at opdage eventuelle uregelmæssigheder med relevans for den samlede kommunes styring. Som det fremgår af Figur 3.16, behandler direktionen i ca. 70 % af kommunerne budgetopfølgningerne, før de fremsendes til fagudvalgene. Af kommentarerne til spørgsmålet fremgår, at en del af de kommuner, der har svaret kategorien 'andet', har skrevet, at de altid, og ikke som oftest, behandler budgetopfølgningerne i direktionen, inden de sendes til fagudvalgene. Endnu flere kommuner end de 70 % anvender altså formentlig denne proces.

Figur 3.16 Hvilke af følgende processer kendetegner bedst budgetopfølgingsprocessen i din kommune?



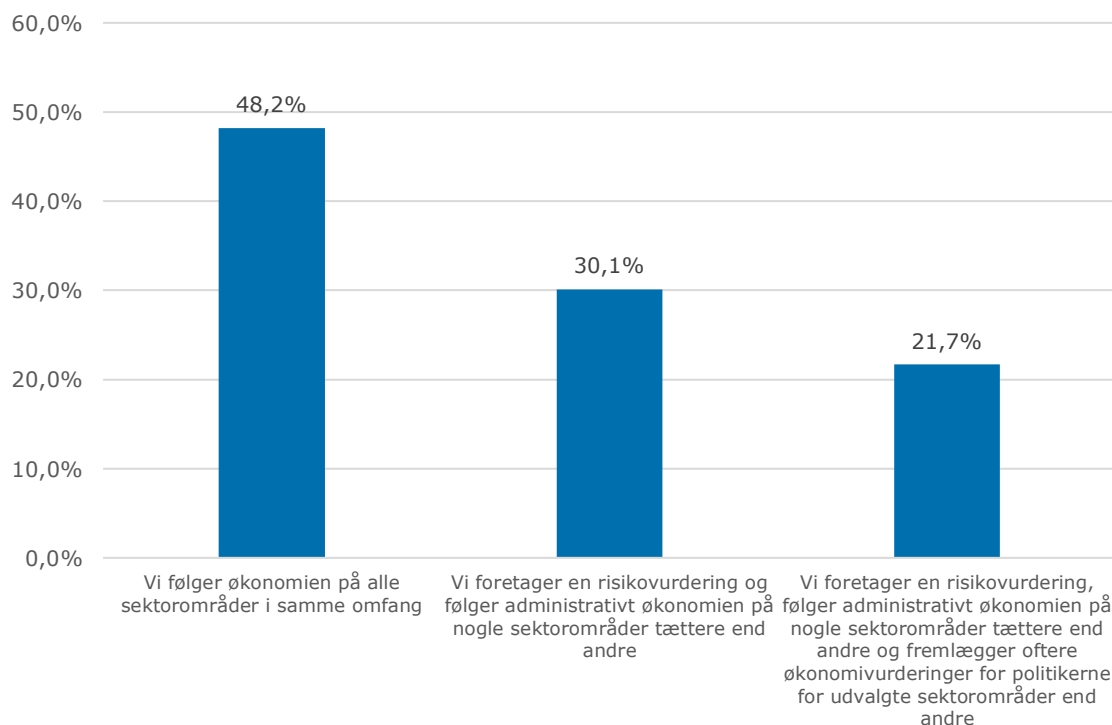
Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

En kommune kan vælge at følge nogle områder tættere end andre, da nogle områder kan være vanskeligere at styre end andre. En sådan differentiering kan være med til at fokusere ledelsens opmærksomhed og indsats på områder, der i særlig grad har vanskeligt ved at overholde budgetterne eller holde udgifterne nede. Den intensiverede opfølgning kan foregå ved, at et sektorområde følges tættere på administrativt niveau ved fx hyppigere opfølgninger til ledelsen på området. Den tættere administrative opfølgning kan derudover suppleres med en tættere opfølgning til det politiske niveau, fx ved hyppigere opfølgning til fagudvalgene.

Figur 3.17 viser kommunernes angivelse af, hvorvidt og hvordan nogle sektorområder følges tættere end andre. Knap halvdelen af kommunerne følger økonomien i samme omfang på alle områder, mens 30 % følger økonomien tættere på nogle områder end på andre på det administrative plan. Omkring 20 % af kommunerne følger både administrativt og på det politiske niveau økonomien tættere på nogle områder end på andre. Cirka halvdelen af kommunerne har således en procedure, hvor nogle områder følges tættere end andre.

Figur 3.17 Hvilket af følgende udsagn stemmer bedst overens med praksis i din kommune?



Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

De kommuner, der følger nogle områder tættere end andre, er efterfølgende blevet spurgt om, hvilke områder der følges tættere. Svarene på dette spørgsmål viser, at det i særlig grad er områderne 'udsatte voksne', 'udsatte børn og unge' og 'ældre', der følges tættere end de øvrige områder. Af kommentarerne til spørgsmålet fremgår desuden, at også beskæftigelsesområdet følges tættere af en del kommuner end andre områder.

Prognoser for forventet regnskab

En præcis forudsigelse af, hvorvidt forbruget i løbet af året stemmer overens med det budgetterede forbrug, er en vigtig forudsætning for at kunne ramme budgettet ved årets slutning. Særligt afgørende for at ramme kommunens samlede budget er, at økonomifunktionen har mulighed for at skabe overblik over, hvorvidt forbruget på de enkelte sektorområder svarer til det forventede på et givet tidspunkt i året. Økonomifunktionen kan anvende forskellige metoder til at foretage denne prognostisering.

Figur 3.18 viser, hvilke af fem udvalgte metoder økonomifunktionen anvender til prognostisering. Desuden er det muligt at svare, at økonomifunktionen ikke udarbejder egne prognoser for forventet regnskab.

- *Den første* af de fem metoder er, at 'det faktiske forbrug sammenholdes med 12-dele eller anden ligelig fordeling af budgettet'. Det vil sige, at budgettet fordeles ligeligt over året. Prognosen for forventet forbrug består derefter i at afgøre, fx om en fjerdedel af budgettet er brugt ved udgangen af marts måned.
- Ved *den anden* metode foretages prognosen ved at sammenholde årets forbrug på et givet tidspunkt med sidste års forbrugsandel på det pågældende tidspunkt.

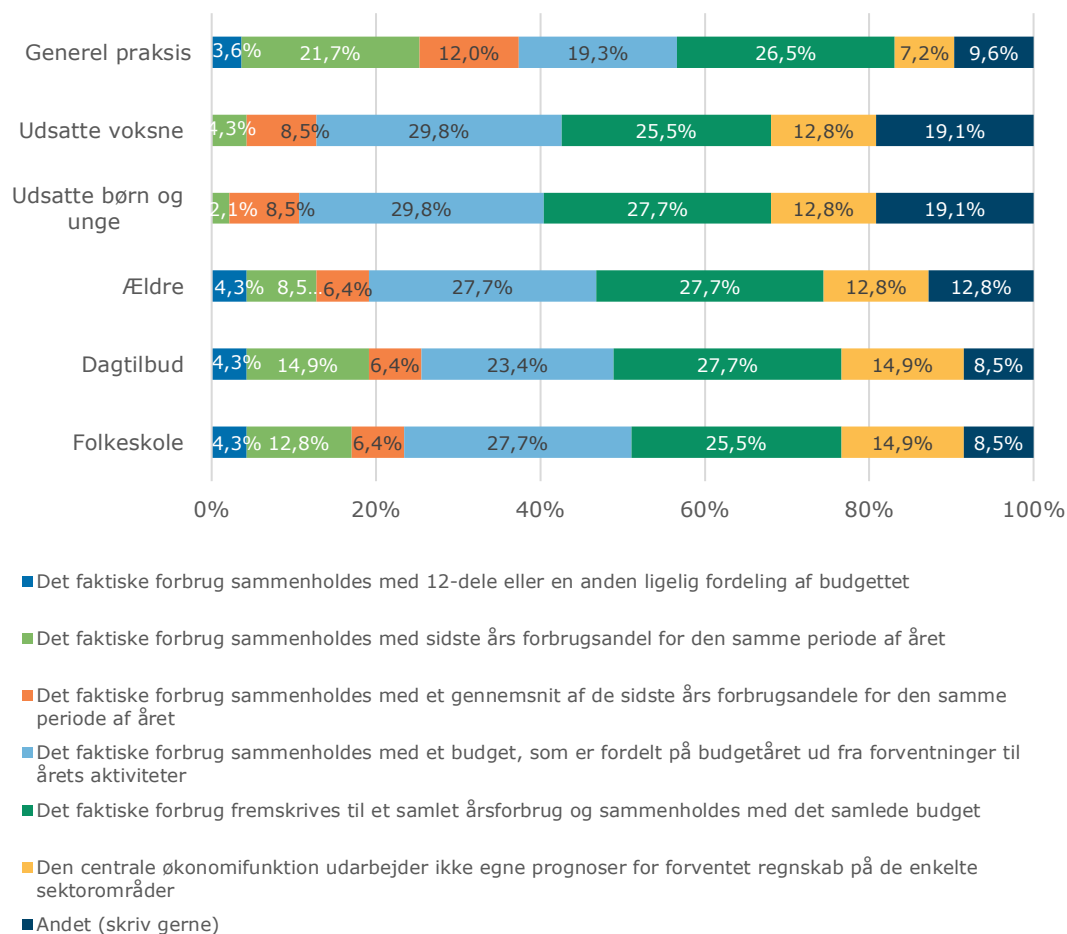
- *Den tredje* metode minder om nummer 2 men inddrager forbrugsandele for mere end et år tilbage i tid som sammenligningsgrundlag.
- Ved *den fjerde* metode tages inden budgetåret eksplicit stilling til, hvornår på året forskellige aktiviteter forventes at falde, og dermed i hvilke måneder bestemte udgifter vil falde. Ved prognosen for forventet regnskab sammenholdes forbruget med det forventede på det givne tidspunkt.
- *Den femte* metode fremskriver det faktiske forbrug på et givet tidspunkt i året til et samlet årsforbrug, og sammenholder dette med det budgetterede årsforbrug.

Den øverste søjle i Figur 3.18 viser kommunens generelle praksis. Heraf fremgår, at metode 2, 4 og 5 er de mest udbredte, mens kun få af kommunerne anvender en ligelig fordeling af budgettet som grundlag for vurderingen af forventet regnskab.

Kommunerne er desuden blevet spurgt om, hvorvidt praksis for prognostisering varierer mellem sektorområder. Cirka 57 % (svarende til 47 kommuner) anvender forskellige metoder på tværs af sektorområder. Metoderne for fem udvalgte sektorområder vises i de fem nederste søjler i Figur 3.18. Svarfordelingerne på sektorområderne viser, at der kun er meget små forskelle i metoder på tværs af de tre sektorområder: dagtilbud, folkeskole og ældre. Udsatte børn og unge samt udsatte voksne adskiller sig en lille smule fra de øvrige tre sektorområder, ved, fx at ingen kommuner anvender en ligelig fordeling af budgettet. Samtidig angiver flere kommuner, der har svaret 'andet' for disse to sektorområder, at de anvender prognoser baseret på individer og CPR-numre.

Overordnet set er der dog stor overensstemmelse mellem de anvendte metoder på samtlige fem sektorområder. Det har kun været muligt at angive en metode for henholdsvis kommunens samlede praksis og hvert sektorområde. Kommunerne er blevet bedt om at angive den metode, der bedst stemmer overens med den generelle praksis i kommunen samlet set og på hvert sektorområde. Af kommentarerne til spørgsmålet fremgår dog, at en del kommuner anvender en kombination af ovenstående metoder.

Figur 3.18 Praksis for prognosticering af forventet regnskab



Note: n=47

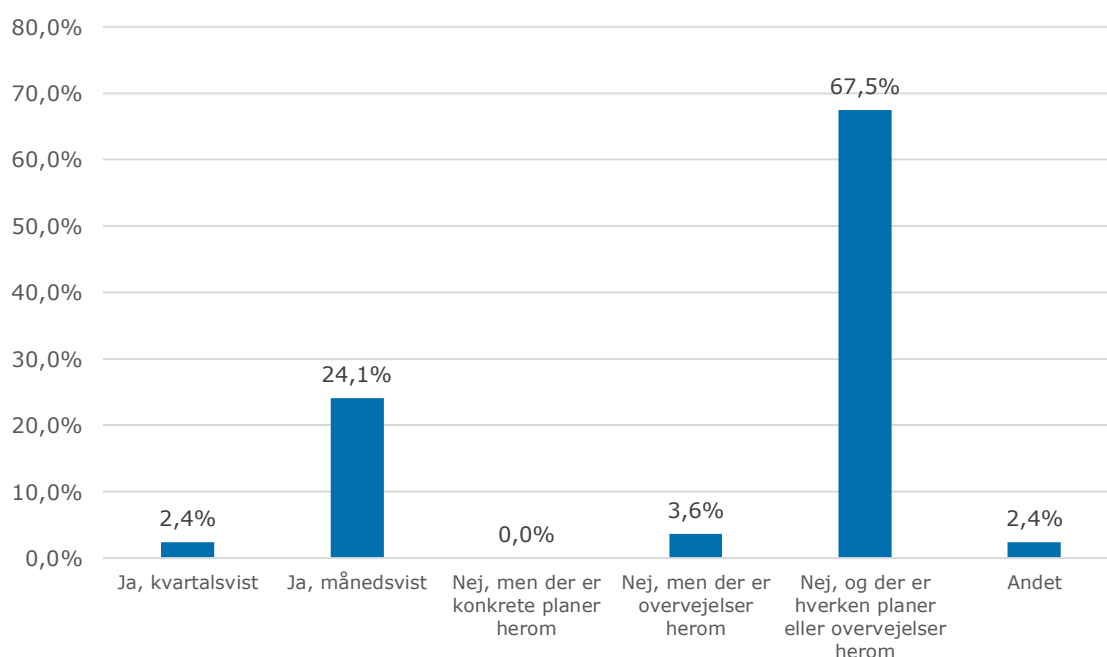
Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Statusmålingen fra 2015 undersøger desuden intervallet for periodiseringen af budgettet på de områder, hvor periodisering anvendes. Langt det hyppigst anvendte interval for periodisering er månedligt. Disse data er dog ikke fuldstændig sammenlignelige med data i Figur 3.18, da der er tale om to forskellige dataindsamlinger.

Periodeluk og halvårsregnskab

I dette delafsnit undersøges brugen af to konkrete redskaber i økonomistyringen: periodeluk og det obligatoriske halvårsregnskab. Periodeluk for drifts- og anlægsposteringer vil sige, at der efter en given periode – typisk en måned – lukkes for posteringer i perioden. Figur 3.19 viser, at ca. 24 % af kommunerne anvender periodeluk mere end to gange om året, mens 67,5 % ikke anvender periodeluk og heller ikke har overvejelser eller planer om det. Af kommentarerne fremgår, at der er nogen tvivl om, hvad begrebet periodeluk dækker over. Det er derfor uklart, om svarene reelt giver et billede af kommunernes praksis på dette område.

Figur 3.19 Har din kommune periodelukk for drifts- og anlægsposteringer mere end to gange om året, dvs. oftere end ved halvårsregnskabet og regnskabet?



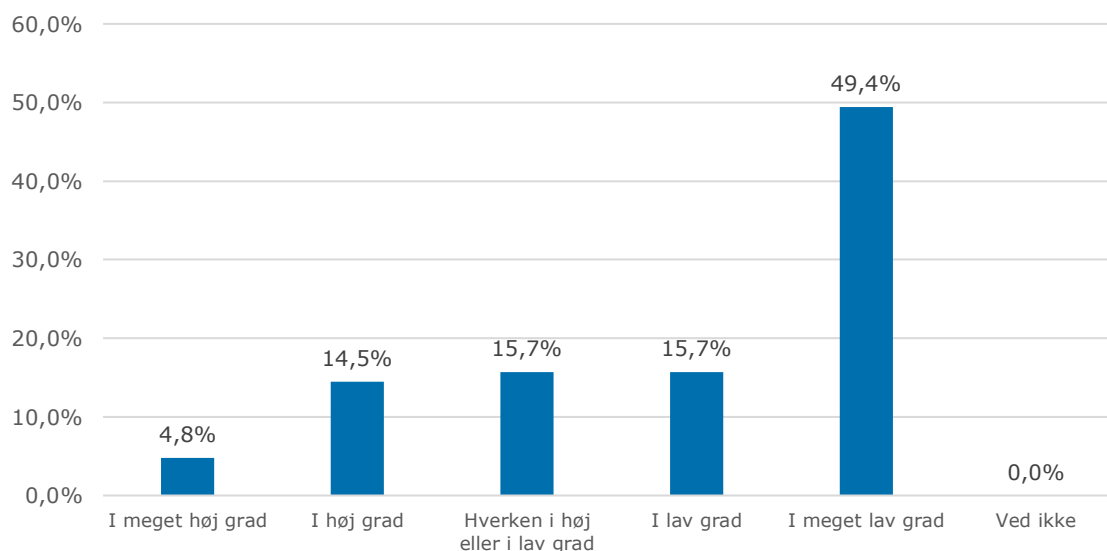
Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Kommunerne er forpligtet til at indberette halvårsregnskab til Danmarks Statistik i juli måned. Figur 3.20 viser kommunernes svar på, i hvilken grad det obligatoriske halvårsregnskab indgår i kommunens økonomistyring. Cirka halvdelen af kommunerne angiver, at halvårsregnskabet kun i meget lav grad indgår i økonomistyringen, og 15 % at det indgår i lav grad. Omkring 20 % mener, at halvårsregnskabet indgår i høj eller i meget høj grad.

Af kommentarerne til spørgsmålet i spørgeskemaet fremgår, at de kommuner, der anvender halvårsregnskabet i økonomistyringen, typisk lader det indgå som en af de månedlige budgetopfølgninger. De kommuner, der har angivet, at halvårsregnskabet i lav grad eller i meget lav grad indgår i økonomistyringen, er blevet spurgt om begrundelserne for deres svar. Overordnet kan begrundelserne inddeles i to typer. For det første mener mange, at halvårsregnskabet ligger på et uhensigtsmæssigt tidspunkt, da det skal færdiggøres i en periode, hvor mange i de kommunale organisationer holder sommerferie. Tidspunktet gør det desuden vanskeligt at udnytte halvårsregnskabet i forbindelse med en af kommunens egne store budgetopfølgninger. For det andet gør formatet på halvårsregnskabet det vanskeligt at få det til at indgå i den almindelige økonomistyring. Mange kommuner angiver, at opsætningen enten ikke passer til kommunens organisation eller ikke er detaljeret nok til at kunne indgå som budgetopfølgning.

Figur 3.20 I hvilken grad bruger din kommune det obligatoriske halvårsregnskab i kommunens økonomistyring?



Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Konklusion: budgetopfølgning og prognoser

Samlet set fokuserer afdækningen af kommunernes budgetopfølgning og prognoser på budgetopfølgninger til direktioner, metoder til at forudsige forventet regnskab samt periodeluk og anvendelsen af det obligatoriske halvårsregnskab.

I forhold til opfølgninger til direktionen behandler direktionen budgetopfølgninger, inden de sendes til fagudvalgene i mellem 2/3 og 3/4 af kommunerne. Cirka halvdelen af kommunerne følger økonomien tættere på nogle sektorområder end på andre. Det er særligt de to specialiserede socialområder samt ældreområdet, der følges tættere i økonomiopfølgningerne.

Analysen peger desuden på, at kommunerne anvender forskelligartede metoder til at forudsige det forventede regnskab. De mest udbredte metoder er 1) at det faktiske forbrug sammenholdes med et budget, som er fordelt på budgetåret ud fra forventninger til årets aktiviteter, og 2) at det faktiske forbrug fremskrives til et samlet årsforbrug og sammenholdes med det samlede budget.

Endelig viser analysen, at ca. 1/4 af kommunerne anvender månedligt periodeluk, hvor der lukkes for drifts- og anlægsposteringer i regnskabet. Knap 70 % af kommunerne anvender dog ikke periodeluk mere end to gange om året.

I forhold til det obligatoriske halvårsregnskab viser analysen, at ca. 65 % af kommunerne i lav eller meget lav grad anvender halvårsregnskabet i deres økonomistyring. De primære begrundelser herfor er for det første halvårsregnskabet udformning, der ikke stemmer overens med kommunens egne budgetopfølgninger eller organisering. For det andet angiver en del kommuner, at halvårsregnskabet ligger på et uhensigtsmæssigt tidspunkt i forhold til at lade det indgå i kommunens økonomiopfølgning.

3.2.5 Kommunens fokus på ressourcestyring

Ud over at undersøge konkrete processer og praksisser, som er behandlet i de to foregående afsnit om budgettering og budgetopfølgning, har rapporten forsøgt at afdække kommunernes økonomistyringskultur i forhold til ressourcestyring, da den tidligere omtalte rapport fra KREVI i 2012 peger på, at særligt kulturen og prioriteringen af den økonomiske styring har betydning for de økonomiske resultater (Panduro et al. 2012). Denne rapport afdækker derfor kommunernes prioritering af økonomiske hensyn i forhold til andre hensyn såsom faglige eller politiske hensyn som et mål for kommunens økonomistyringskultur.

For at undersøge dette er økonomicheferne og -direktørerne blevet bedt om på en skala fra 1 til 5 at angive, hvor enige eller uenige de er i følgende to påstande om henholdsvis kommunalbestyrelsens, borgmesterens og den øverste administrative ledelses holdning til økonomisk styring:

- [Et flertal i kommunalbestyrelsen/borgmesteren/den øverste administrative ledelse] mener, at økonomiske hensyn generelt går forud for andre hensyn (fx faglige eller politiske).
- [Et flertal i kommunalbestyrelsen/borgmesteren/den øverste administrative ledelse] mener, at visse situationer kan gøre det nødvendigt at give en tillægsbevilling, der øger kommunens samlede forbrug inden for servicerammen.

Svarmulighederne går på en skala, hvor 1 angiver den laveste prioritering af økonomiske hensyn, mens 5 angiver den højeste prioritering af økonomiske hensyn. Tabel 3.5 viser den samlede gennemsnitlige værdi og standardafvigelse for hver af de to spørgsmål for henholdsvis kommunalbestyrelsen, borgmesteren og den administrative ledelse. Som det fremgår er økonomichefernes og -direktørernes vurdering af de tre gruppers prioritering af økonomiske hensyn meget ensartet. Den gennemsnitlige kommunalbestyrelses prioritering af økonomiske hensyn adskiller sig dermed ikke væsentligt fra den gennemsnitlige borgmesters eller administrative ledelses prioritering. Den gennemsnitlige værdi ligger mellem tre og fire på en skala fra 1 til 5. Spredningen på svarene mellem de tre grupper er desuden relativt ens på tværs af kommuner. Der er således kun en lille forskel på, hvor store forskelle der er på prioriteringen af økonomiske hensyn for henholdsvis de administrative ledelser, borgmestrene og kommunalbestyrelserne i de forskellige kommuner.

Tabel 3.5 Prioritering af økonomiske hensyn i forhold til øvrige hensyn

	Gennemsnit	Standardafvigelse
Kommunalbestyrelse	3,51	1,08
Borgmester	3,61	1,21
Administrativ ledelse	3,57	1,33

Note: Gennemsnit og standardafvigelse beregnet på baggrund af følgende antal svar: Kommunalbestyrelse (n=78), Borgmester (n=77), Administrativ ledelse (n=79)

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

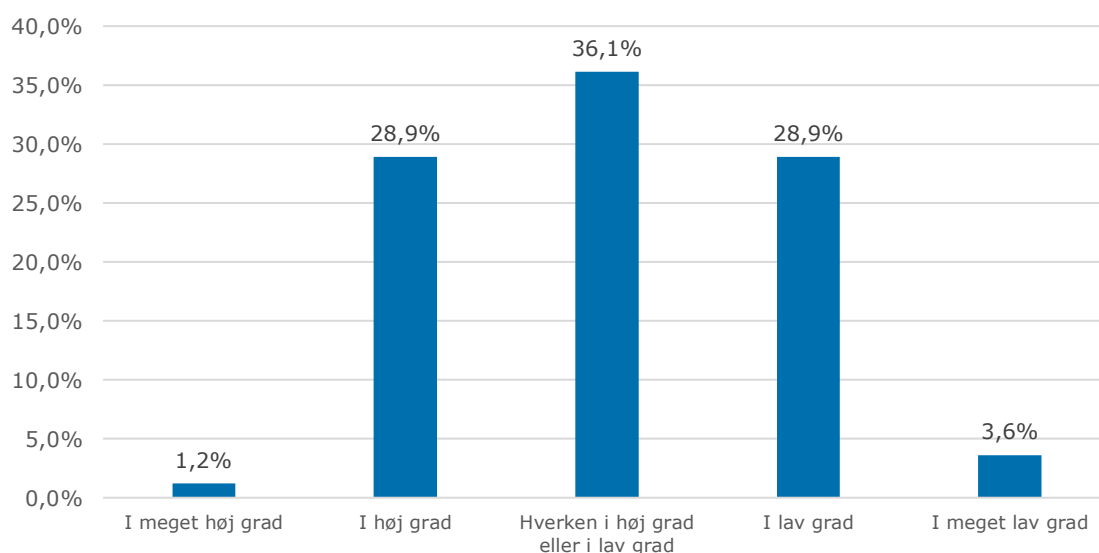
For at sige noget mere om den enkelte kommunes samlede prioritering af økonomiske hensyn og dermed om forskellene mellem kommunernes prioritering af ressourcestyringen er de seks spørgsmål efterfølgende kombineret til et indeks, der angiver kommunens samlede prioritering af økonomiske hensyn. Indekset går fra 0 til 1, hvor 0 svarer til at økonomiske hensyn slet ikke prioriteres, mens 1 svarer til at økonomiske hensyn prioriteres meget højt (se bilag 4 for en fordeling af kommunernes værdier på indekset).

Indekset anvendes til at undersøge økonomistyringskulturens sammenhæng med en kommunes samlede økonomiske resultater.

Denne analyse peger på, at der ikke er nogen sammenhæng mellem indekset for prioritering af ressourcestyring og det samlede mål for kommunernes økonomiske resultater. Der er således ikke noget i denne analyse, der indikerer, at de kommuner, der selv vurderer, at de prioriterer ressourcestyringen højt, også har bedre økonomiske resultater.

Et fokus på ressourcestyring og kommunens samlede økonomiske situation vil nogen gange kunne udfordres af hensyn til sektorinteresser og faglig specialisering. Kommunerne er derfor blevet spurgt til deres vurdering af, hvorvidt sektorhensyn udgør en væsentlig udfordring for den tværgående økonomistyring i kommunen. Figur 3.21 viser en nogenlunde jævn fordeling, hvor lidt under en tredjedel af kommunerne mener, at sektorisering i høj grad udgør en udfordring, mens lidt under en tredjedel også mener, at sektorisering i lav grad udgør en udfordring. De fleste kommuner (lidt over en tredjedel) mener hverken i høj eller lav grad, at sektorisering udgør en udfordring.

Figur 3.21 I hvilket omfang oplever du, at sektorhensyn/sektorisering udgør en væsentlig udfordring for den tværgående økonomistyring i din kommune?



Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

3.3 Aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring

Dette afsnit afdækker kommunernes aktivitets- og resultatbaserede økonomistyringspraksis og relaterer sig dermed til de to sidste dele af økonomistyringskæden præsenteret i Figur 1.1. Aktivitets- og resultatstyring er brede begreber, der dækker over styringspraksis, der kan være, men ikke nødvendigvis er, koblet til økonomi. Denne rapport fokuserer dog udelukkende på aktivitets- og resultatbaseret *økonomistyring*, hvor aktivitets- og resultatmål kobles til budgetmidler. Kommunernes evne til aktivitetsbaseret økonomistyring formodes at have betydning for produktiviteten, mens den resultatbaserede økonomistyring forventes at have betydning for omkostningseffektiviteten forstået som, hvilke resultater eller effekter der opnås for et givet budget. I rapporten afdækkes dog udelukkende *praksis* og ikke koblingen mellem praksis og

resultater relateret til disse to dimensioner, da det ikke er muligt at opnå valide data til at måle kommunernes produktivitet og omkostningseffektivitet på tværs af alle sektorområder.

Den eksisterende viden omkring kommunernes aktivitets- og resultatbaserede økonomistyring er meget begrænset, og spørgsmålene i denne undersøgelse er derfor møntet på en første eksplorativ afdækning. Den første del af undersøgelsen fokuserer på, i hvilket omfang og hvordan aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring indgår i budgetteringen, mens anden del fokuserer på den aktivitets- og resultatbaserede styrings rolle i budgetopfølgningen og prognostisering.

3.3.1 Budgettering

Aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring kan indgå i budgetteringen på forskellige måder. Mål for aktiviteter og resultater kan indgå som budgetforudsætninger og redskaber til at beregne fx et sektorområdes budget. Der kan også knyttes bestemte aktivitets- eller resultatmål til udmeldingen af budgettet enten til det samlede sektorområde eller til de enkelte budgetansvarlige. Endelig kan aktivitets- og/eller resultatmål indgå som mere løst formulerede hensigts-erklæringer eller fremtidige mål. Jo mere løst et aktivitets- eller resultatmål er koblet til budgettet, jo mindre vil der være tale om aktivitets- og resultatbaseret *økonomistyring* og snarere om aktivitets- eller resultatstyring i bredere forstand.

Da spørgeskemaet er udsendt til kommunernes økonomichefer og -direktører undersøges aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring på det overordnede kommunale niveau, da økonomichefer og -direktører ikke nødvendigvis har det fulde overblik over konkrete aftaler om fx aktivitetsmål for de enkelte budgetansvarlige. Derfor spørges ind til anvendelsen af priser og mængder i budgetlægningen, samt hvorvidt der knyttes aktivitets- og resultatmål til det politisk vedtagne budget, der udmeldes til de enkelte sektorområder.

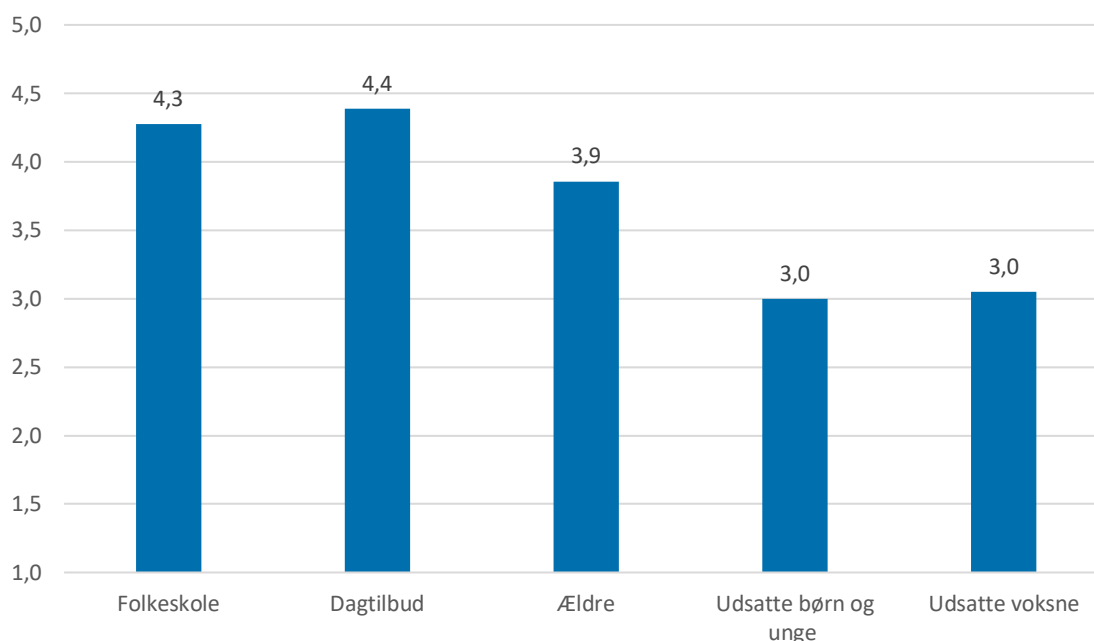
Priser og mængder

Først undersøges, i hvilket omfang kommunerne anvender priser og mængder i budgetlægningen. Med priser menes i denne sammenhæng anvendelsen af beregnede gennemsnitspriser for forskellige ydelser eller borgere. Det kan eksempelvis være pris pr. elev i folkeskolen eller gennemsnitspris pr. barn i forebyggende foranstaltning. Anvendelsen af gennemsnitspriser og mængder kan anvendes i budgetlægningen i form af demografimodeller. Pris- og mængdeberegninger kan dog også indgå i budgetlægningen på andre måder end via en demografimodel.

Kommunerne er blevet stillet spørgsmålet: 'I hvilken grad anvendes priser pr. enhed og mængder i budgetlægningen på følgende sektorområder?'. Det var muligt at svare på en fem-punkts skala, hvor 1 angiver 'i meget lav grad', mens 5 angiver 'i meget høj grad'.

Figur 3.22 viser den gennemsnitlige værdi for svarene opdelt på fem udvalgte sektorer. Folkeskolen og dagtilbud har den højeste gennemsnitlige værdi, hvilket betyder, at en større andel af kommunerne anvender gennemsnitspriser og mængdeberegninger på disse områder i forhold til de øvrige områder. Ældreområdet ligger lidt lavere, mens de to specialiserede socialområder 'udsatte børn og unge' og 'udsatte voksne' er de områder, hvor relativt færrest kommuner anvender gennemsnitlige enhedspriser og mængder i budgetlægningen.

Figur 3.22 I hvilken grad anvendes priser pr. enhed og mængder i budgetlægningen på følgende sektorområder?



Note: Folkeskole n=83, Dagtilbud n=83, Ældre n=83, Udsatte børn og unge n=81, Udsatte voksne n=81. Y-aksen angiver en skala på 1-5, hvor 5 angiver i meget høj grad.

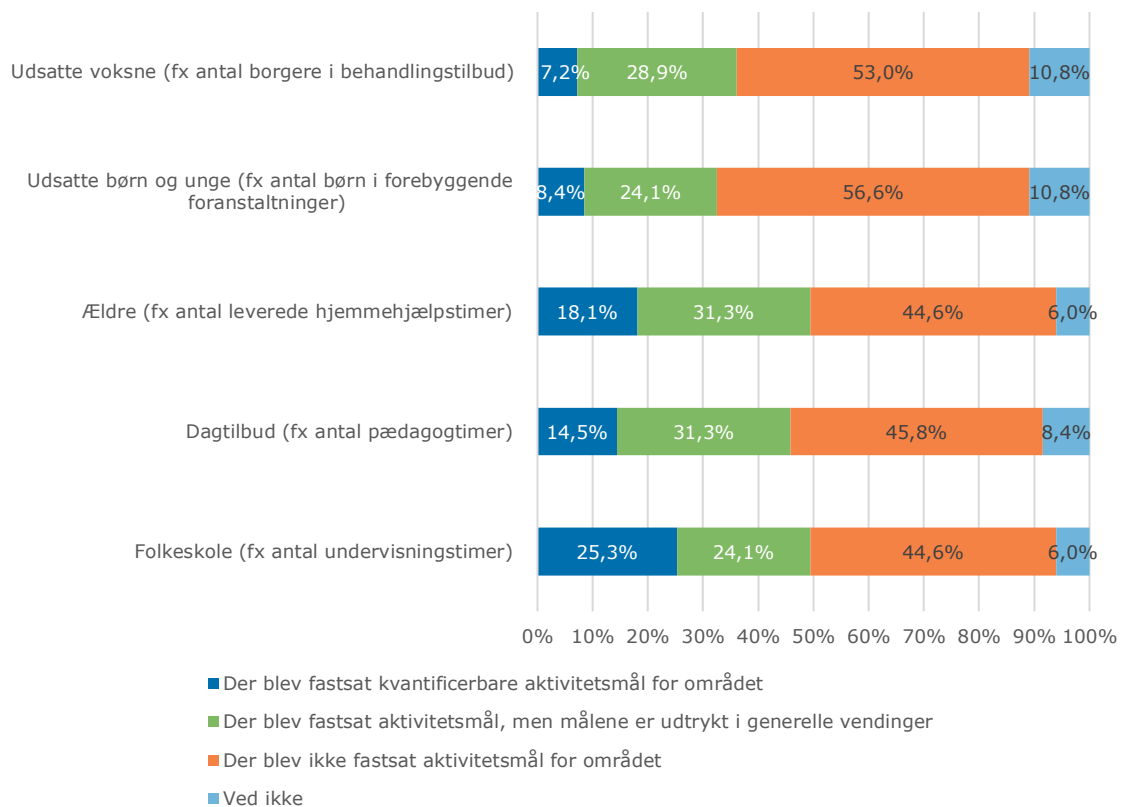
Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Brugen af aktivitets- og resultatmål i budgetlægningen er undersøgt i to spørgsmål, hvor kommunerne bliver spurgt om, i hvilket omfang der i budget 2017 blev specificeret mål for henholdsvis aktiviteter og resultater i det politisk vedtagne budget, der udmeldes til sektorområderne. En udmelding af aktivitets- og resultatmål i budgettet forventes at give den tætteste kobling mellem budget og aktivitetsmål. Det vil på baggrund heraf være muligt ved en budgetopfølgning eller efter årets afslutning at vurdere, hvorvidt aktivitets- og resultatmål er indfriet til det givne budget. Aktivitets- og resultatmål kan dog også indgå i den kommunale økonomistyring på anden vis, fx ved at være specificeret i selvstændige politikker for sektorområderne. Desuden kan aktivitets- og resultatmål indgå som budgetforudsætninger, som beskrevet ovenfor i relation til anvendelse af priser og mængder i budgetlægningen. Kommuner, der ikke udmelder aktivitets- og resultatmål i budgettet, kan således godt arbejde med denne type styring på andre måder.

Aktivitetsbaseret økonomistyring

Figur 3.23 viser anvendelsen af aktivitetsmål i budgettet. Cirka halvdelen af kommunerne knytter aktivitetsmål til de enkelte sektorområders budgetter på henholdsvis ældre-, dagtilbuds- og skoleområdet. På skoleområdet er ca. halvdelen af disse mål kvantificerede således, at der vil være konkrete måltal, der kan bruges i en eventuel evaluering af, hvorvidt skoleområdet som helhed har opnået sit aktivitetsmål for det tildelte budget. På ældre- og dagtilbudsområdet er en lidt mindre andel af målene kvantificeret. På de to specialiserede socialområder er der en mindre andel af kommuner, der anvender aktivitetsmålsætninger i budgetterne (henholdsvis 32,5 % og 36,1 %), og tilsvarende en mindre andel heraf, der anvender kvantificerede aktivitetsmål (henholdsvis 8,4 og 7,2 % af det samlede antal kommuner).

Figur 3.23 Angiv venligst, i hvilket omfang der i budget 2017 blev specificeret mål for aktiviteter i det politisk vedtagne budget, som blev udmeldt til følgende sektorområder.



Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

De kommuner, der anvender aktivitetsmål, er efterfølgende blevet bedt om at give eksempler på mål på de fem sektorområder, se Tabel 3.6.

Tabel 3.6 Eksempler på aktivitetsmål knyttet til budgettet

Sektor	Eksempler på aktivitetsmål
Udsatte voksne	<ul style="list-style-type: none"> • Antal borgere i bestemte tilbud – fx botilbud • En enkelt kommune har desuden et mål for et maksimum antal af borgere på socialområdet
Udsatte børn og unge	<ul style="list-style-type: none"> • Antal børn i forebyggende foranstaltninger • Antal anbragte børn • En enkelt kommune angiver desuden at have inklusion og pårørendestøtte som aktivitetsmål
Ældre	<ul style="list-style-type: none"> • Antal leverede eller visiterede hjemmehjælpstimer • Antal pladser på plejecentre • Gennemførelse af et antal rehabiliteringsforløb
Dagtilbud	<ul style="list-style-type: none"> • Antal passede børn (evt. opdelt på henholdsvis vuggestue, dagpleje, børnehave mv.) • Normering • Andel pædagogtimer
Folkeskole	<ul style="list-style-type: none"> • Antal undervisningstimer • Antal undervisningstimer pr. lærer • Antal elever • Normering pr. elev • Andel inkluderede elever.

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

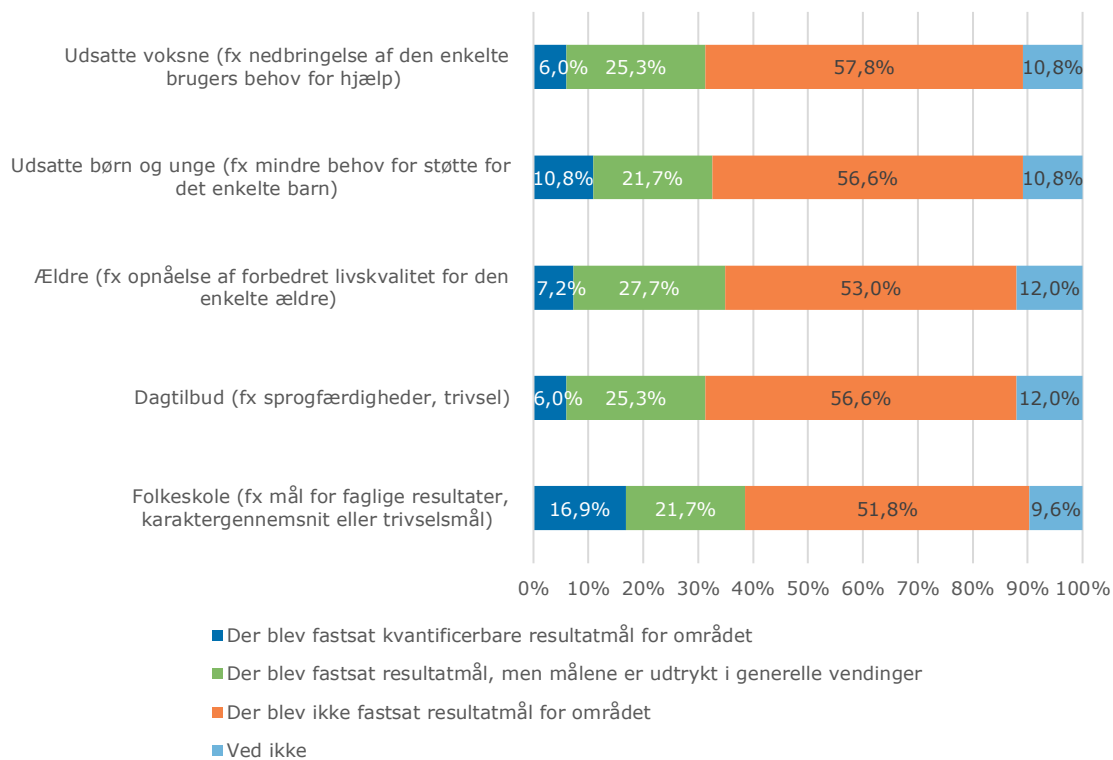
Resultatbaseret økonomistyring

På tilsvarende vis er kommunerne blevet spurgt om deres anvendelse af resultatmål i udmeldingen af det politisk vedtagne budget, og de kommuner, der anvender resultatmål i budgetterne, er blevet bedt om at give eksempler på, hvilke mål de anvender. Efterfølgende er det undersøgt, hvor stor en del af kommunerne, der anvender tidligere års resultater i budgettildelingen.

Generelt er der en mindre andel af kommunerne, der anvender resultatmål end aktivitetsmål i budgetteringen. Desuden er fordelingen mellem områderne meget mere ens. Det er således iflg. Figur 3.24 stort set samme andel af kommunerne, der anvender resultatmål på de fire øverste sektorområder (henholdsvis 31,3 % på området for 'udsatte voksne', 32,5 % på området for 'udsatte børn og unge', 34,9 % på ældreområdet og 31,3 % på dagtilbudsområdet). På folkeskoleområdet anvender en lidt højere andel af kommunerne (38,6 %) resultatmål i budgetlægningen. Samtidig er skoleområdet det område, hvor flest kommuner anvender kvantificerbare mål.

Af kommentarerne til spørgsmålet er det tydeligt, at en del kommuner arbejder med resultatmål for de forskellige sektorområder, men at disse ofte er formuleret i selvstændige, flerårige politikker. En sådan anvendelse af resultatmål kan være styrende for arbejdet på området, men sikrer ikke nødvendigvis en kobling til budgettet. For at der skal være tale om styring, der kan forventes at have en positiv effekt på kommunens omkostningseffektivitet, er det nødvendigt, at forventninger til resultater kobles tæt til budgettildelingen på området, således at det kan vurderes, i hvor høj grad de forventede resultater er opnået for det givne budget. Det kan på baggrund af denne undersøgelse ikke afklares endeligt, hvorvidt anvendelsen af resultatmål kobles tæt til budgettildelingen. En angivelse af resultatmål i budgettet vurderes dog at give en indikation af, hvorvidt der er taget eksplicit stilling til forventninger til resultater/effekter ved budgettildelingen.

Figur 3.24 Angiv venligst, i hvilket omfang der i budget 2017 blev specificeret mål for resultater i det politisk vedtagne budget, som blev udmeldt til følgende sektorområder.



Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Kommunerne er efterfølgende blevet bedt om at angive eksempler på resultatmål for hvert sektorområde, se Tabel 3.7.

Table 3.7 Eksempler på resultatmål knyttet til budgettet

Sektor	Eksempler på resultatmål
Udsatte voksne	<ul style="list-style-type: none"> Tilfredsheds mål blandt brugerne i forhold til de ydelser og tilbud, de modtager En vis andel af målgruppen kan klare sig selv Borgerne skal modtage mindre indgribende tilbud
Udsatte børn og unge	<ul style="list-style-type: none"> Flere børn og unge bringes til at mestre eget liv Flere børn og unge når deres personlige mål i relation til en række dimensioner om fx læring, netværkspleje og personlig udvikling
Ældre	<ul style="list-style-type: none"> Øget andel af ældre, der er selvhjulpne Nedbringe antal ind- og genindlæggelser Nedbringe ensomhed blandt ældre Øget tilfredshed med velfærdsteknologiske løsninger i hjemmeplejen
Dagtilbud	<ul style="list-style-type: none"> Mål for børnenes sproglige niveau og trivsel Mål for inddragelse af forældre Alle børn skal kunne indgå i et fællesskab
Folkeskole	<ul style="list-style-type: none"> Mål for karaktergennemsnit (enten om at karaktergennemsnit skal stige, eller være over et bestemt niveau i bestemte fag) Mål for trivsel blandt elever og lærere Elever skal opnå bestemte niveauer i de nationale læse- og matematiktests Bestemt andel af eleverne fortsætter på en ungdomsuddannelse Alle kommunens skoler skal opnå en positiv undervisningseffekt, dvs. at skolens elever klarer sig bedre end hvad man kunne forvente ud fra elevernes socioøkonomiske baggrund

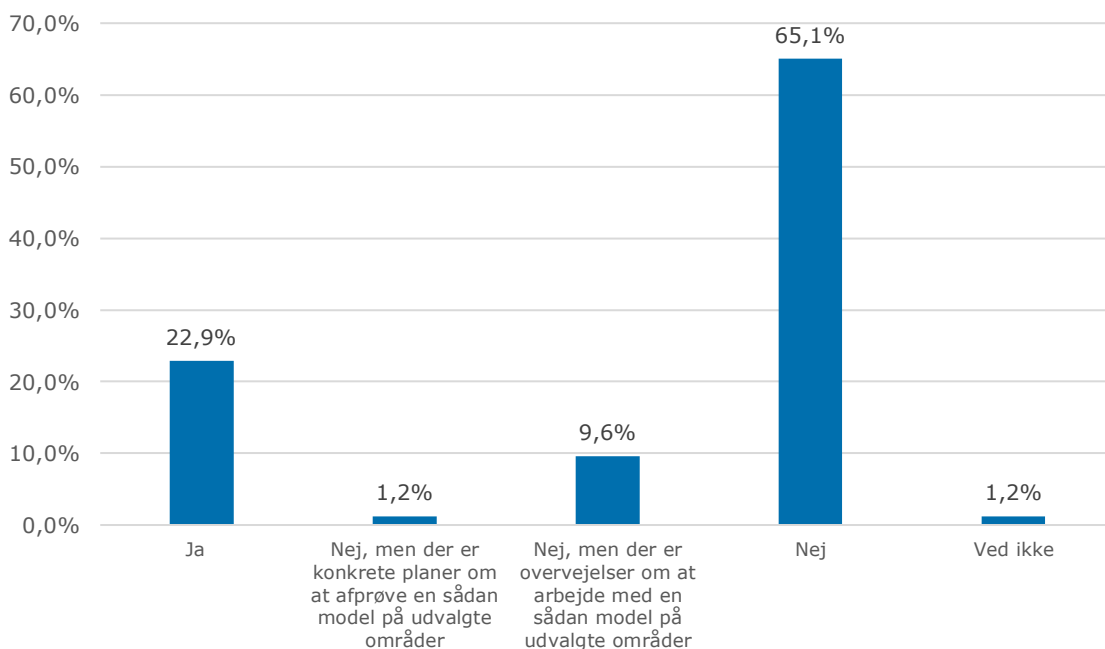
Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

En endnu mere vidtgående brug af resultatbaseret økonomistyring er at lade budgettildelingen til et sektorområde eller en institution afhænge af tidligere års effekter eller resultater. I spørgeskemaet er det undersøgt, hvor udbredt en sådan budgetlægningsmetode er generelt i kommunerne, og om den er særligt brugt på nogle sektorområder.

Figur 3.25 viser kommunernes svar. Over 65 % af kommunerne svarer, at de ikke har erfaring med at anvende resultatbaseret budgettildeling og heller ikke har overvejelser om at indføre dette. Knap en fjerdedel af kommunerne har erfaringer med en sådan model, mens ca. 10 % af kommunerne ikke har erfaring med resultatbaseret budgettildeling, men overvejer at arbejde med en sådan model på udvalgte områder. De kommuner, der har erfaringer med resultatbaseret budgettildeling, har det primært fra områderne: ældre, udsatte børn og unge samt udsatte voksne.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at data i denne rapport ikke giver mulighed for at afgøre, hvordan budgettildelingen skal afhænge af tidligere års resultater. Det fremgår således ikke, om intentionen med modellen er at belønne gode resultater med et fremtidigt højere budget eller at tildele ekstra ressourcer til områder eller institutioner, der har vanskeligt ved at levere resultater.

Figur 3.25 Er der på udvalgte områder i kommunen erfaring med at lade det kommende års budgettildeling afhænge delvist af tidligere års resultater/effekter af den kommunale indsats på området?



Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Konklusion: budgettering

Afdækningen af kommunernes anvendelse af aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring i budgetlægningen peger på, at anvendelsen af gennemsnitlige priser og mængder varierer på tværs af sektorområder. Pris- og mængdeberegninger anvendes i høj grad på skole- og dagtilbudsområdet, mens de anvendes i noget mindre grad på områderne for 'udsatte børn og unge' og 'udsatte voksne'.

Nogenlunde samme billede tegner sig i forhold til anvendelsen af aktivitetsmål i de budgetter, der udmeldes til sektorområderne. Aktivitetsmål i budgettet anvendes i mest på daginstitutions- og skoleområdet, hvor omkring halvdelen af kommunerne anvender enten kvantificerede eller ikke-kvantificerede aktivitetsmål. På de to specialiserede socialområder er det kun omkring 35 % af kommunerne, der anvender enten kvantificerede eller ikke-kvantificerede aktivitetsmål i budgettet.

Udbredelsen af resultatmål koblet til budgettet er derimod relativ ensartet på tværs af sektorområder, hvor mellem 30 og 40 % af kommunerne anvender kvantificerede eller ikke-kvantificerede mål i budgettet. Generelt anvender færre kommuner altså resultatmål end aktivitetsmål. Et flertal af kommunerne anvender ikke resultatbaseret budgettildeling, mens ca. en tredjedel enten har erfaringer med sådanne modeller eller overvejer at arbejde med dem.

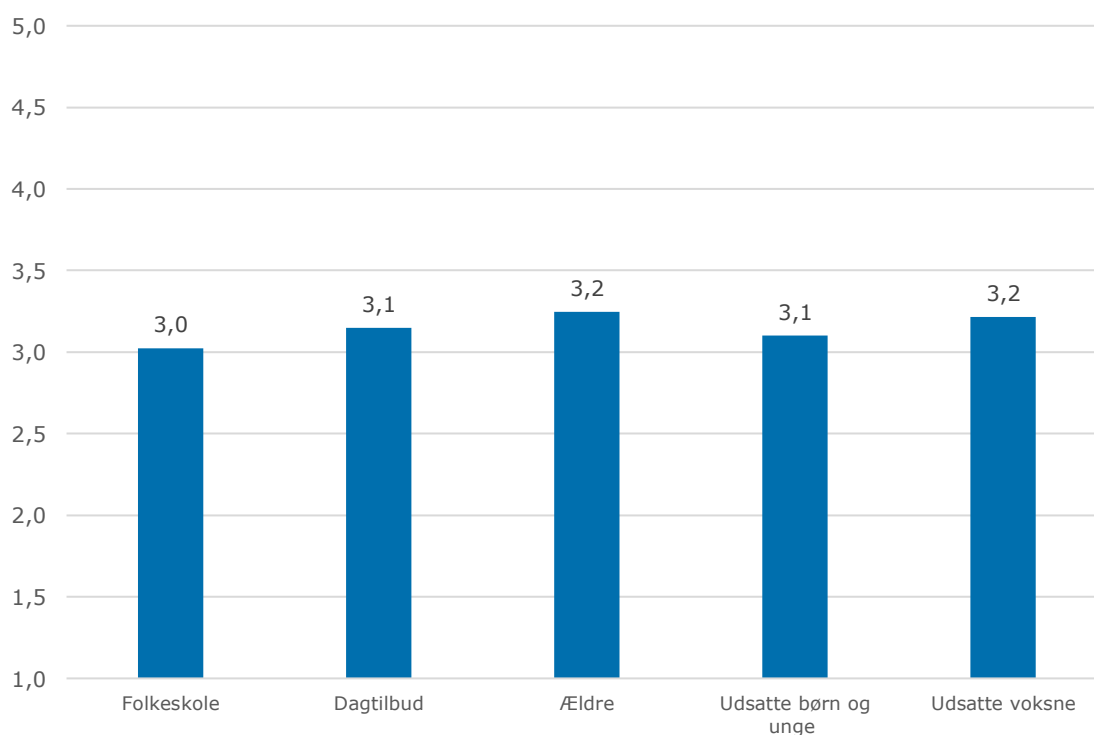
3.3.2 Budgetopfølgning og prognoser

Foruden anvendelsen af priser og mængder samt udarbejdelsen af aktivitets- og resultatmål i budgetlægningen er det væsentligt for at sikre høj produktivitet og omkostningseffektivitet, at

der følges op på disse mål. En opfølgning på målene gør det muligt fremadrettet fx at tilpasse budgettet til de faktisk leverede aktiviteter eller resultater.

Figur 3.26 viser, i hvor høj grad kommunerne følger op på forudsætninger om mængder og gennemsnitspriser, der er lagt til grund for budgettet. En sådan opfølgning gør det muligt fx at vurdere, om et eventuelt merforbrug på et område skyldes, at antal af ydelser eller borgere er højere end forventet, eller om det er prisen pr. ydelse eller borger, der er højere end forventet. Kommunerne er blevet bedt om at angive, hvorvidt de følger op på en skala fra 1 til 5, hvor 1 angiver, at der følges op 'i meget lav grad', mens 5 angiver, at der følges op 'i meget høj grad'. Den gennemsnitlige værdi for kommunerne er stort set den samme for de fem sektorområder, hvilket indikerer, at kommunerne gennemsnitligt set i lige høj grad følger op på budgetforudsætningerne vedrørende priser og mængder. Selvom der altså er flere, der anvender pris- og mængdeberegninger i budgetlægningen på skoleområdet, dagtilbudsområdet og til dels ældreområdet (se afsnit 3.3.1), følges der ikke i højere grad op på disse områder.

Figur 3.26 I hvilket omfang følges der i budgetopfølgningen til det politiske niveau op på, hvorvidt forudsætningerne om gennemsnitspriser (eksempelvis pris pr. borger, ydelser eller skoleelev) samt mængder (fx antallet af borgere, ydelser eller skoleelever), der er lagt til grund for budgetterne på følgende områder, svarer til de realiserede gennemsnitspriser og mængder?



Note: Folkeskole n=81, Dagtilbud n=81, Ældre n=81, Udsatte børn og unge n=79, Udsatte voksne n=79. Y-aksen afspejler, at omfanget af budgetopfølgningen er angivet på en skala fra 1-5, hvor 5 angiver i meget høj grad.

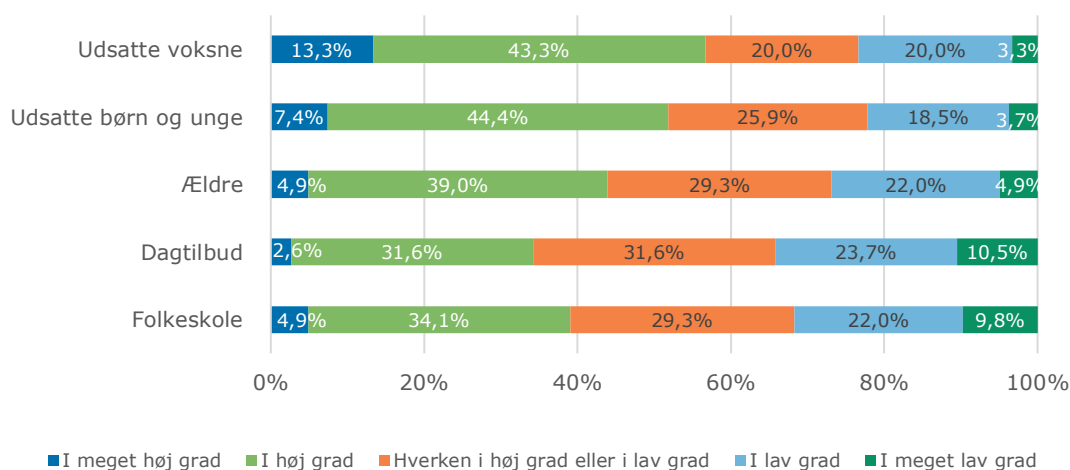
Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Opfølgning på aktivitets- og resultatmål kan medvirke til at vurdere, hvorvidt de forudsatte aktiviteter og/eller resultater er opnået. En sådan viden er væsentlig for at kunne øge kommunens produktivitet og omkostningseffektivitet. De kommuner, der anvender henholdsvis aktivitets- og resultatmål i budgetlægningen, er derfor blevet spurgt, i hvor høj grad de efterføl-

gende følger op på disse mål. Da kun de kommuner, der anvender mål på det enkelte sektorområde, er blevet spurgt til opfølgning, er antal svar lavere på disse spørgsmål end på de resterende spørgsmål i spørgeskemaet.

Figur 3.27 viser, i hvilket omfang der følges op på aktivitetsmål på de fem sektorområder. På områderne for udsatte voksne og udsatte børn og unge følger henholdsvis 56,6 og 51,8 % af kommunerne op på målet. Andelen er lidt lavere for ældreområdet (43,9 %), dagtilbudsområdet (34,2 %) og folkeskoleområdet (39 %). Selvom der altså er færre kommuner, der anvender aktivitetsmål på de to specialiserede socialområder (se Figur 3.23), følges der i højere grad op på målene i disse to sektorer, end det er tilfældet i de øvrige tre sektorer.

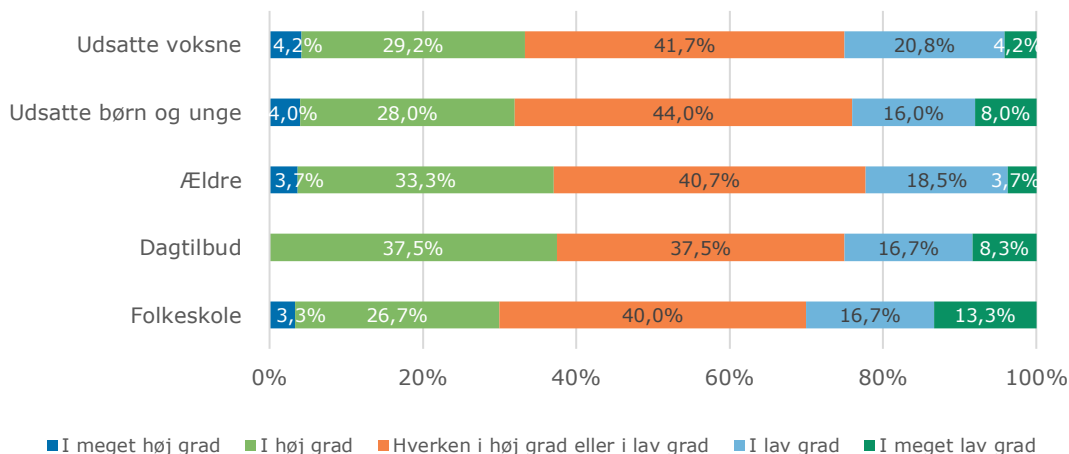
Figur 3.27 I hvilket omfang følges der i budgetopfølgningen til det politiske niveau op på, hvorvidt målene for aktiviteter, der var udmeldt i budgetterne til følgende områder, er nået?



Note: Udsatte voksne n=30, Udsatte børn og unge n=27, Ældre n=41, Dagtilbud n=38, Folkeskole n=41
 Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Figur 3.28 viser det tilsvarende billede for resultatmålene. Igen er kun kommuner, der anvender resultatmål på det givne område, blevet bedt om at angive, hvorvidt der følges op på målet. Den laveste grad af opfølgning findes på skoleområdet, hvor 30 % af kommunerne angiver, at der 'i meget høj grad' eller 'i høj grad' følges op på målene udmeldt i budgetterne, samtidig med at 13,3 % angiver, at der kun i meget lav grad følges op. Opfølgningsgraden er lidt højere for de to specialiserede områder, hvor henholdsvis 33,4 og 32 % angiver at følge op 'i meget høj grad' eller 'i høj grad'. Den højeste grad af opfølgning findes på ældreområdet og dagtilbudsområdet, hvor lige omkring 37 % af kommunerne følger op på målene. Der er dog tale om små forskelle mellem sektorområderne.

Figur 3.28 I hvilket omfang følges der i budgetopfølgningen til det politiske niveau op på, hvorvidt målene for resultater, der var udmeldt i budgetterne til følgende områder, er nået?



Note: Udsatte voksne n=24, Udsatte børn og unge n=25, Ældre n=27, Dagtilbud n=24, Folkeskole n=30

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Konklusion: budgetopfølgning og prognoser

Gennemsnitligt set følger kommunerne hverken i høj eller i lav grad op på de pris- og mængdeforudsætninger, der lægges til grund for budgettildelingen. Selvom priser og mængder anvendes mere i budgetlægningen på skole-, dagtilbuds- og ældreområdet, følger kommunerne i nogenlunde lige høj grad op på disse forudsætninger på alle fem sektorområder.

I forhold til aktivitetsmålene, der lægges ind i budgettet for de fem sektorområder, følger kommunerne i lidt højere grad op på aktivitetsmålene, hvad angår de to sektorer 'udsatte børn og unge' og 'udsatte voksne', end de gør for de øvrige tre sektorområder.

Opfølgningen på resultatmål er derimod nogenlunde lige intensiv for de fem sektorområder, hvor mellem 30 og 40 % af kommunerne i høj eller meget høj grad følger op på resultatmålene.

3.4 Afvejning mellem ressource-, aktivitets- og resultatbaseret styring

De to foregående afsnit 3.2 og 3.3 har undersøgt henholdsvis ressourcestyring, aktivitets- og resultatbaseret økonomistyring i kommunerne. Som beskrevet i afsnit 1.2, forventes kvaliteten af styringen på disse tre dimensioner at have betydning for henholdsvis økonomiske resultater, produktivitet og omkostningseffektivitet. For at sikre både gode økonomiske resultater, høj produktivitet og omkostningseffektivitet kan det altså være nødvendigt at fokusere på alle tre styringsdimensioner. Da de kommunale beslutningstageres opmærksomhed og kapacitet er begrænset, vil det dog formentlig i nogle sammenhænge være nødvendigt at afveje opmærksomhed mellem de tre former for styring. For at undersøge, hvorvidt og hvordan en sådan afvejning foregår i kommunerne, er økonomicheferne og -direktørerne blevet bedt om at give

deres vurdering af henholdsvis kommunalbestyrelsens, borgmesterens og den øverste administrative ledelses fokus på økonomiske resultater, produktivitet og omkostningseffektivitet. De anvendte spørgsmål er følgende, hvor det for hvert spørgsmål har været muligt at svare på en skala fra 1 til 5. 1 angiver 'helt uenig', mens 5 angiver 'helt enig'. Det var desuden muligt at angive 'ønsker ikke at svare':

1. **Økonomiske resultater:** [*Flertallet i kommunalbestyrelsen/Borgmesteren/Den øverste administrative ledelse*] fokuserer på overholdelse af det vedtagne budget og balancen mellem indtægter og udgifter.
2. **Produktivitet:** [*Flertallet i kommunalbestyrelsen/Borgmesteren/Den øverste administrative ledelse*] fokuserer på at sikre lave omkostninger pr. leveret ydelse i kommunen.
3. **Omkostningseffektivitet:** [*Flertallet i kommunalbestyrelsen/Borgmesteren/Den øverste administrative ledelse*] fokuserer på at sikre, at kommunen producerer de ydelser, der giver den bedste effekt/største værdi for pengene.

I alt ni spørgsmål bruges dermed til at undersøge prioriteringen af fokus på de tre dimensioner. Tabel 3.8 viser kommunernes gennemsnitlige svar på de ni spørgsmål.

Generelt vurderer økonomicheferne og -direktørerne, at de kommunale beslutningstagere har et stort fokus på økonomistyring (omkring 4 (svarende til 'enig') på skalaen fra 1 til 5).

Tabel 3.8 viser for det første forskellene på, hvor intensivt de tre grupper af beslutningstagere generelt fokuserer på hver af de tre dele af økonomistyringen. For det andet viser figuren det gennemsnitlige fokus for hver af de tre grupper af beslutningstagere og for de tre dele af økonomistyringen.

Gennemsnitligt set har den øverste administrative ledelse lidt større fokus på alle tre aspekter af økonomistyringen (gennemsnit: 4,3) end de to øvrige grupper. Kommunalbestyrelsen har gennemsnitligt det laveste fokus på økonomistyringen (3,9). Der er dog tale om meget små forskelle.

De kommunale beslutningstagere har gennemsnitligt set størst fokus på økonomiske resultater (4,4), efterfulgt af omkostningseffektivitet (4,1) og mindst fokus på produktivitet (3,7). Dette kan indikere, at der prioriteres mellem de tre dimensioner, således at ressourcestyring og økonomiske resultater i en gennemsnitskommune har lidt større fokus end de to øvrige dimensioner. Igen er der dog tale om relativt små forskelle.

Endelig viser tabellen, at der er lidt større forskel på fokus på produktivitet mellem de tre grupper af beslutningstagere (forskul på 0,5) sammenlignet med de to andre dele af økonomistyringen (forskul 0,3). At der samlet set er et lidt mindre fokus på produktivitet, skyldes således tilsyneladende, at borgmesteren og kommunalbestyrelsen har lidt mindre fokus på denne del af økonomistyringen. Igen skal det understreges, at der er tale om små forskelle.

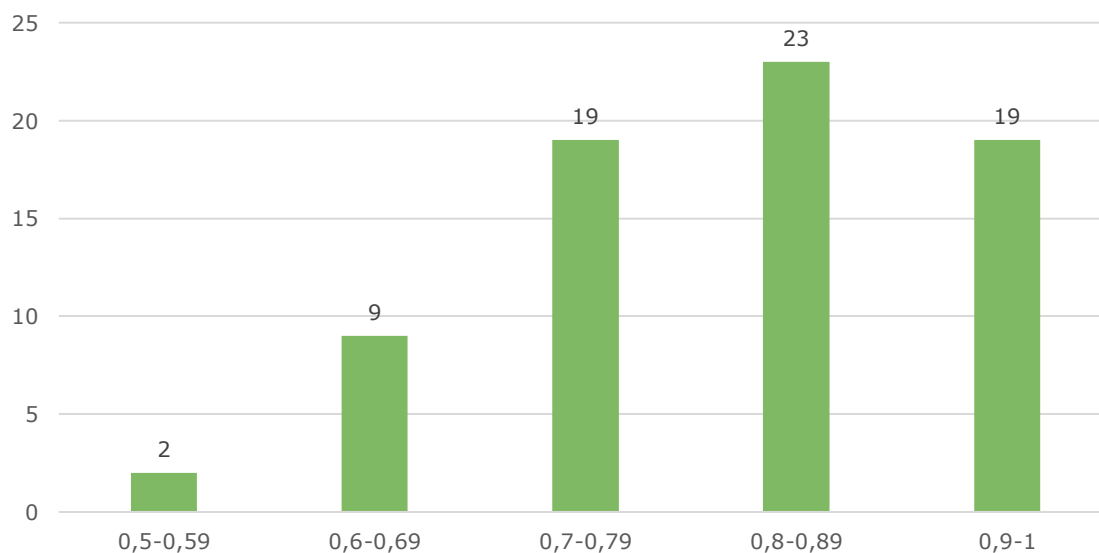
Tabel 3.8 Kommunernes samlede fokus på økonomiske resultater, produktivitet og omkostningseffektivitet. Gennemsnit for kommunerne.

	Kommunalbestyrelsen	Borgmesteren	Øverste administrative ledelse	Gennemsnit
Økonomiske resultater	4,2	4,5	4,5	4,4
Produktivitet	3,5	3,7	4,0	3,7
Omkostningseffektivitet	4,0	4,0	4,3	4,1
Gennemsnit	3,9	4,1	4,3	

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

For at undersøge spredningen mellem kommunerne i forhold til, hvor stort et fokus de i alt har på økonomistyringen, er svarene på de ni spørgsmål samlet i et indeks, der går fra 0 til 1. Værdien 0 indikerer, at kommunen slet ikke fokuserer på nogle af de tre økonomistyringsdimensioner, mens 1 indikerer, at kommunen fokuserer i høj grad på alle tre økonomistyringsdimensioner. Figur 3.29 viser kommunernes fordeling på indekset. Det fremgår, at alle kommuner har værdier over 0,5, hvilket vil sige, at ingen kommuner, efter økonomichefernes og -direktørernes udsagn, har et meget lille fokus på økonomistyring. Omvendt er der relativt stor spredning på indekset i den øverste halvdel fra 0,5 til 1, hvor bl.a. 11 kommuner har en værdi på mellem 0,5 og 0,7. Dette tyder på, at ikke alle kommuner har økonomistyring øverst på dagsordenen.

Figur 3.29 Indeks for samlet fokus på økonomiske resultater, produktivitet og omkostningseffektivitet



Note: Y-aksen viser antallet af kommuner. X-aksen afspejler indeksværdierne, hvor 1 er udtryk for stort fokus på økonomiske resultater mv.

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse

Samlet set vurderer økonomicheferne og -direktørerne, at økonomistyringen har høj prioritet i kommunerne. Der er generelt et stort fokus på alle økonomistyringens tre dimensioner, selvom der dog også er en vis spredning mellem kommunerne. Gennemsnitligt set ser der ud til at være lidt større fokus på ressourcestyring og økonomiske resultater end på resultatbaseret

økonomistyring/omkostningseffektivitet, mens aktivitetsbaseret økonomistyring/produktivitet får mindst fokus.

3.5 Styringsudfordringer

Den sidste del af rapporten undersøger kommunernes vurdering af, hvor de ser de største økonomistyringsudfordringer nu og i fremtiden. Figur 3.30 viser kommunernes vurderinger af, på hvilke områder de har oplevet de største styringsudfordringer i 2016 (øverste blå søjle for hvert område), og på hvilke områder de forventer at opleve de største styringsudfordringer i 2017 (nederste grønne søjle for hvert område).

Relativt flest kommuner angiver at have oplevet styringsudfordringer på de to specialiserede socialområder (henholdsvis 68,7 og 57,8 %). Samtidig forventer en endnu større andel af kommunerne at opleve styringsudfordringer på disse områder i 2017.

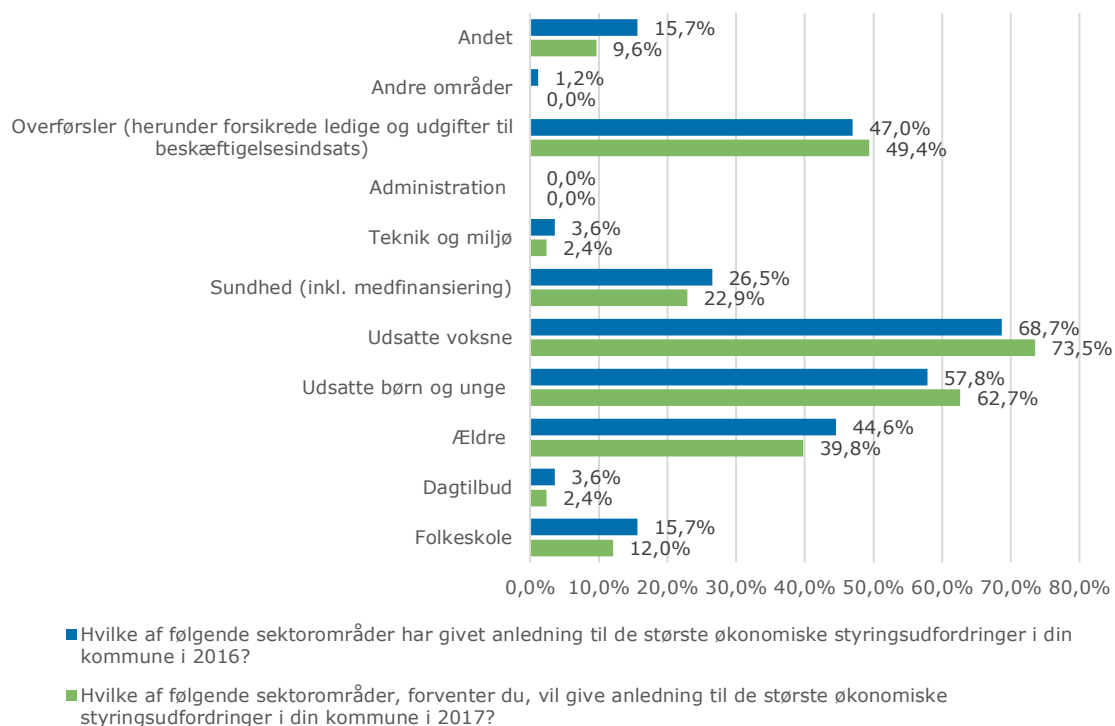
Også områderne overførsler (herunder forsikrede ledige og udgifter til beskæftigelsesindsats), ældre og i mindre grad sundhed (inkl. medfinansiering) har givet en stor andel af kommunerne styringsudfordringer i 2016. En lidt mindre andel vurderer dog at få udfordringer på henholdsvis ældre- og sundhedsområdet i 2017, mens udfordringer med overførsler forventes at blive endnu mere udbredt i 2017.

I den anden ende af skalaen vurderes administrationsområdet, teknik og miljø samt dagtilbud ikke at give anledning til de store styringsudfordringer hverken i 2016 eller 2017. Knap 16 % af kommunerne har oplevet udfordringer med at styre økonomien på folkeskoleområdet. Denne andel er faldende til 12 %, når der kigges på vurderingen for 2017. Af kommentarerne til spørgsmålet fremgår, at det særligt er specialundervisningsområdet, der giver kommunerne økonomiske styringsudfordringer på skoleområdet.

Desuden nævner flere kommuner, at de, udover de nævnte områder, også oplever udfordringer med at styre anlægsudgifterne.

Kommunernes egen vurdering af styringsudfordringerne afspejler således det øgede fokus på særligt det specialiserede socialområde, som også sås i analyserne af kommunernes budget-opfølgningerne (se afsnit 3.2.4). Samtidig er det på disse to områder, at der i mindst omfang anvendes demografimodeller, mængde- og prisberegninger samt aktivitetsmål i økonomistyringen.

Figur 3.30 Vurdering af, hvilke områder der har givet og forventes at give anledning til styringsudfordringer



Note: n=83

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

For at undersøge nærmere, hvor kommunerne selv vurderer, det er vigtigt at videreudvikle økonomistyringen, er de blevet bedt om at tage stilling til, hvorvidt kommunen kan have gavn af at sætte yderligere fokus på otte specifikke områder relateret til økonomistyring. Det har været muligt at besvare spørgsmålet med 'ja' eller 'nej'. En angivelse af, at kommunen ikke vurderes at have gavn af at øge fokus på et område, kan derfor være et udtryk for, at området ikke vurderes at være særligt vigtigt at fokusere på, eller at områder allerede er tilstrækkeligt i fokus.

Tabel 3.9 viser, at de fire af de otte områder, hvor flest kommuner mener, de kan have gavn af at øge fokus, er demografi- og ressourcemodeller, kobling af aktivitets- og resultatmål til budgettet samt anlægsstyring. Godt halvdelen af kommunerne vurderer, at fokus med fordel kan øges på at udvikle ressourcetildelingsmodeller baseret på resultater, prognoser for forventet regnskab samt beregning af priser og mængder, mens under 10 % af kommunerne mener at have gavn af at sætte yderligere fokus på periodeluk for drifts- og anlægsposterings.

Tabel 3.9 Vurderer du, at din kommune kunne have gavn af at sætte yderligere fokus på udviklingen af økonomistyringen inden for følgende områder?

	Ja
Kobling af resultatmål til budgettet	77,9%
Anlægsstyring	73,6%
Kobling af aktivitetsmål til budgettet	71,4%
Demografi- og ressourcfordelingsmodeller	64,9%
Ressourcetildelingsmodeller baseret på resultater	56,0%
Prognoser for forventet regnskab	52,7%
Beregning af priser og mængder (enhedspriser)	51,4%
Periodeluk for drifts- og anlægsposteringer	7,4%

Note: Kobling af resultatmål n=77, Anlægsstyring n=72, Kobling af aktivitetsmål n=77, Demografimodeller n=77, Ressourcetildelingsmodeller n=75, Prognoser n=74, Beregning af priser og mængder n=72, Periodeluk n=68

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

Litteratur

- Bæk, T.A., Andersen, M.M.Q. & Krahn, S.J.K. 2016, *Sanktionslovgivningen og Kommunernes Økonomiske Styring. Centrale Udviklinger i Kommunernes Forbrugsmønstre på Serviceudgifterne 2008-2014*, KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.
- Elm-Larsen, R. 2013, *Forvaltningsrevision. Begreb, Teori og Proces*. 3. udg., Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Finansministeriet, Social- og Indenrigsministeriet & KL 2015, *Af rapportering af Pilotforløb i Kommunerne*, Finansministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, KL, København.
- Holdt-Olesen, P. & Panduro, B. 2010, *Kommunernes økonomiske styring*, KREVI. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Aarhus.
- Houlberg, K. 2014a, "David og Goliat i kassen før lukketid - danske kommuners likviditets- og gældsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007", *Politica*, vol. 46, no. 2, 237-257.
- Houlberg, K. 2014b, *ECO Nøgletal. Teknisk Vejledning 2014*, KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.
- KL 2012, *Økonomistyring på Forkant*, KL, København.
- Krahn, S.J., Panduro, B. & Pedersen, S.H. 2015, *Kommunernes regnskaber 2014*, KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.
- KREVI & BDO 2009, *Kortlægning af de kommunale budgetprocesser for 2009*, KREVI. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Aarhus.
- Nørgaard, E., Panduro, B. & Christensen, S.H. 2013, *Den Automatiserede Budgetlægning. Kortlægning af kommunerne demografimodeller*, KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.
- Nørgaard, E., Panduro, B. & Lauridsen, J.M. 2012a, *Kommunernes økonomiske politikker*, KREVI. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Aarhus.
- Nørgaard, E., Panduro, B. & Lauridsen, J.M. 2012b, *Kommunernes økonomiske politikker*, KREVI. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Aarhus.
- Panduro, B. 2010, *Nøgletal for kommunernes økonomiske styring*, KREVI. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Aarhus.
- Panduro, B., Nørgaard, E., Nøhr, K., Kjærgaard, M. & Kloppenborg, H. 2012, *God kommunal økonomistyring. En undersøgelse af seks kommuners praksis*, KREVI. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Aarhus.
- Retsinformation 2005, *Lov om midlertidig binding af kommunernes og amtskommunernes overskudslikviditet. LOV nr. 549 af 24/06/2005 (Gældende)*.
- Retsinformation 2013, *Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv. BEK nr. 1580*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2017, *Budget- og Regnskabssystem for Kommuner*.

Bilag 1 Opgørelse af økonomiske resultater

I analysen af de tre dimensioner af kommunernes økonomiske resultater anvendes den samme analyseform. I det følgende beskrives denne analyseform, ligesom de anvendte grafiske fremstillinger forklares.

For alle indikatorer gennemføres en analyse af udviklingen over tid baseret på et uvægtet gennemsnit af kommunerne. Analysen har til formål at relatere den nuværende status for kommunernes økonomiske resultater, som denne analyse omhandler, til status i tidligere år. Tids-serierne vil spænde fra det første år efter kommunalreformen, 2007 til 2015. Alle beløb er omregnet til 2016-prisniveau (2016-pl.).

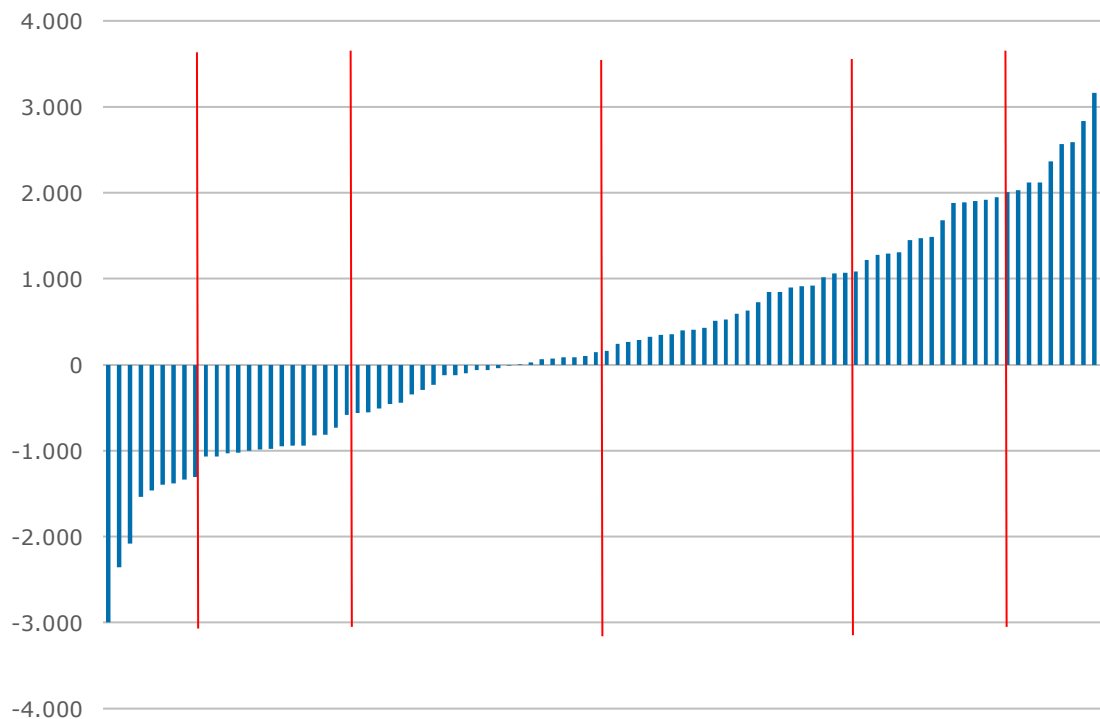
Selvom de anvendte indikatorer er udvalgt med henblik på at mindske påvirkeligheden af tilfældige udsving, er det nødvendigt i den konkrete opgørelse at tage yderligt hensyn hertil for at øge sammenligneligheden mellem kommunerne og over tid. Det skattefinansierede resultat i alt opgøres derfor som et treårigt gennemsnit. De øvrige indikatorer analyseres ved brug af etårige resultater. De fem mindste 0-kommuner indgår ikke i analysen, da disse forventes at være mest påvirket af tilfældige udsving.

Ud over tidsserier gennemføres der for alle indikatorer en spredningsanalyse, der belyser, hvor stor variation mellem kommunerne der ligger bag kommunernes samlede resultater. Disse analyser foretages ved etårige mål undtagen for det skattefinansierede resultat i alt, hvor der anvendes treårige gennemsnit.

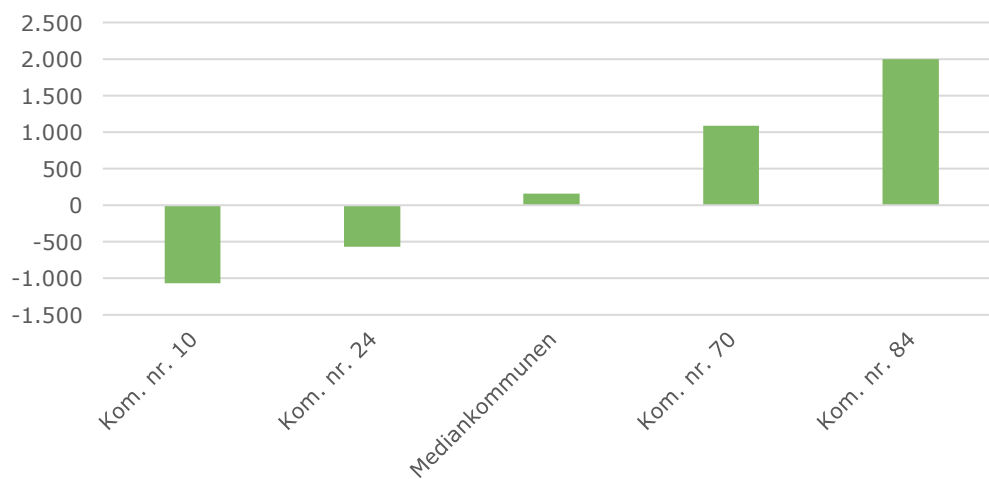
Spredningsanalysen viser værdierne for den enkelte indikator for udvalgte percentiler af kommuneværdierne. Konkret vil der være tale om den 10., den 25., den 50. (medianen), den 75. og den 90. percentil blandt de 93 kommuner. Det betyder, at når kommunerne oplistes i rangorden efter værdierne på en indikator, vil det være den kommune, der repræsenterer henholdsvis 10 % af datasættet, 25 % af datasættet osv., hvis værdi vil blive vist. Det svarer i det aktuelle datasæt med 93 kommuner til, at det er henholdsvis kommune nr. 10, 24, 47, 70 og 84 efter rangordning af værdierne for den konkrete indikator, hvis værdier vil blive vist.

Bilagsfigur 1.1 viser et eksempel på, hvordan de fem udvalgte værdier i datasættet udtages (markeret med lodrette røde linjer). Eksemplet er illustreret for indikatoren "skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning". Bilagsfigur 1.2 viser de fem værdier, som de er præsenteret i spredningsanalyserne i denne rapport.

Bilagsfigur 1.1 Illustration af metoden bag spredningsanalyserne.
Gennemsnittet af det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning fra 2013-2015



Bilagsfigur 1.2 Det skattefinansierede resultatet i alt inkl. jordforsyning for kommune nr. 10, 24, 47, 70 og 84 (gns. 2013-2015)



Bilag 2 Afgrænsning af indikatorer og sektorer

I analysen vedrørende udgiftsstyring, er der defineret en række indikatorer for kommunernes styringsresultater samt fem sektorer. Datagrundlaget for indikatorerne er kommunernes regnskaber, som de er indberettet til Danmarks Statistik. Derudover anvendes data fra Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

Bilagstabel 2.1 Definition og afgrænsning af indikatorer

Indikator	Konti, der er medtaget	Konti, der er udeladt
Skattefinansieret driftsresultat	Indtægter:	
	Skatter HF. 7.68	
	Refusion af købsmoms HF 7.65	
	Tilskud og udligning HF 7.62	
	Driftsudgifter ekskl. forsyningsvirksomhed og ældreboliger:	
	Dranst 1 og 2	
	HK 0 og 2-6	Fk. 5.32.30 ældreboliger holdes ude (bortset fra gr. 001, 005 og 006)
	3-Renter:	
	Dranst 4	Fk. 7.58.77 Kurstab i forbindelse med lånoptagelse
Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	Nettoanlægsudgifter ekskl. forsyningsvirksomheder	
	Skattefinansieret driftsresultat samt følgende kontoplanafgrænsning:	
	Dranst 3	
	HK 0	
	HK 2-6	90 % af udgifterne på Fk. 5.32.30 Ældreboliger
	Dranst 5	
	Fk. 8.32.24 Indskud i landsbyggefonden	
Serviceudgifter	Jf. KLs Budgetvejledning 2015 Skrivelse G.3-4 (2. juli 2014)	
Finansiell egenkapital	Likvide aktiver HF 9.22	
	Kortfristede tilgodehavender HF 9.25,9.28	
	Kortfristet gæld HF 9.50, 9.51, 9.52	Fk. 9.52.55 Feriepenge
	Aktiver og passiver tilhørende andre HF 9.38, 9.42, 9.45, 9.48	
	Udlæg vedr. forsyningsvirksomheder HF 9.35	
	Langfristede tilgodehavender HF 9.32	Fk. 9.32.21 Aktier og andelsbeviser mv., Fk. 9.32.24 Indskud i Landsbyggefonden mv.
	Langfristet gæld HF 9.55	Fk. 9.55.77 Langfristet gæld vedr. ældreboliger
Likviditet efter kassekreditreglen	Data er hentet fra Økonomi- og Indenrigsministeriets nøgletal www.noegletal.dk	

Note: Afgrænsningen er angivet i forhold til den autoriserede kontoplan jf. Budget- og regnskabssystem for kommuner. "HK" = Hovedkonto, "HF" = Hovedfunktion, "Fk" = Funktion.

De fem sektorer er defineret jævnfør den afgrænsning af konti, som KORA anvender i ECO Nøgletal, da analysens data er hentet fra den database, som danner grundlag for ECO Nøgletal.

I nedenstående Bilagstabel 2.2 vises den kontoplanmæssige afgrænsning af de fem sektorer.

Bilagstabel 2.2 Afgrænsning af de anvendte sektorer

Sektor/afgrænsning af funktioner	Funktionstekst samt eventuelle yderligere afgrænsninger
Dagtilbud	
5.25.10	Fælles formål (inkl. sprogstimulering af tosprogede børn)
5.25.11	Dagpleje
5.25.13	Integrerede institutioner (mindst to af følgende: daginstitutioner, fritidshjem eller klub)
5.25.14	Daginstitutioner (børn indtil skolestart)
5.25.18	Åbne pæd. tilbud
5.25.19	Tilskud til private institutioner, dagpleje, fritidshjem, klubber og puljeord.
3.22.16	Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen
Folkeskole (inkl. SFO)	
3.22.01	Folkeskoler
3.22.02	Fællesudgifter for kommunens samlede skolevæsen
3.22.03	Syge- og hjemmeundervisning
3.22.04	Pædagogisk psykologisk rådgivning
3.22.06	Befordring af elever i grundskolen
3.22.07	Specialundervisning i regionale tilbud
3.22.08	Kommunale specialskoler
3.22.09	Efter- og videreuddannelse i folkeskolen
3.22.10	Bidrag til statslige og private skoler
3.22.12	Efterskoler og ungdomskostskoler
3.22.14	Ungdommens Uddannelsesvejledning
3.22.18	Idrætsfaciliteter for børn og unge
3.22.05	Skolefritidsordning
5.25.15	Fritidshjem
5.25.16	Klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud
Udsatte børn og unge	
5.28.20	Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge
5.28.21	Forebyggende foranstaltninger for børn og unge
5.28.23	Døgninstitutioner for børn og unge
5.28.24	Sikrede døgninstitutioner mv. for børn og unge
5.25.17	Særlige dagtilbud og klubber
5.57.72	Sociale formål gr. 009 merudgifter, 015 tabt arbejdsfortjeneste og 016 udg. til hjælpere mv. (inkl. refusion)

Sektor /afgrænsning af funktioner	Funktionstekst samt eventuelle yderligere afgrænsninger
5.22.07	Indtægter fra den centrale refusionsordning på grp. 001-005 samt 018
Udsatte voksne	
5.35.40	Rådgivning og rådgivningsinstitutioner
5.38.42	Botilbud mv. til personer med særlige sociale problemer
5.38.44	Alkoholbehandling og behandlingshjem for alkoholskadede
5.38.45	Behandling af stofmisbrugere
5.38.50	Botilbud til længerevarende ophold
5.38.52	Botilbud til midlertidigt ophold
5.38.53	Kontaktperson- og ledsagerordning
5.38.58	Beskyttet beskæftigelse
5.38.59	Aktivitets- og samværstilbud
5.22.07	Indtægter fra den centrale refusionsordning (CRO), grp. 010-017
5.32.32	Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede grp. 002 og 003
5.32.33	Forebyggende indsats for ældre og handicappede grp. 004
5.32.35	Hjælpe midler grp. 001-004, 008 og 091
5.57.72	Sociale formål grp. 010
5.22.07	Indtægter fra den centrale refusionsordning, grp. 006, 007 og 009
Ældre	
5.32.32	Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede (ekskl. gr. 002 og 003)
5.32.33	Forebyggende indsats for ældre og handicappede (ekskl. gr.004)
5.32.34	Plejehjem og beskyttede boliger
5.32.35	Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning + befordring (ekskl. gr. 001-004, 008, 091)
5.32.37	Løn og plejevederlag til pårørende
5.22.07	Indtægter fra central refusionsordning gr. 008 og 019
5.57.76	Boligydelser til pensionister
5.32.30	Ældreboliger, gr. 001, 005 og 006

Kilde: KORA, ECO Nøgletal 2015 tabellerne 5.101, 6.101, 7.101, 8.601 og 8.701

Bilag 3 Indekskonstruktion: samlet mål for økonomiske resultater

Samlet mål for kommunernes økonomiske resultater

Det samlede indeks konstrueres på baggrund af de anvendte indikatorer for de tre dimensioner af økonomiske resultater relateret til ressourcestyling, der har dannet grundlag for analysen hidtil (se Tabel 2.1). Alle indikatorer er medtaget i indekset, da de hver især måler væsentlige aspekter af kommunernes økonomiske resultater. De tre dimensioner: budgetbalance, udgiftsstyring og finansiel styring vægtes ligeligt i indekset. Dette betyder, at de fire indikatorer, relateret til resultater for udgiftsstyring, hver især har mindre vægt end hver af de to indikatorer for henholdsvis budgetbalance og finansiel styring. Konkret vægtes budgetoverholdelse og budgetpræcision for henholdsvis serviceudgifterne og det skattefinansierede driftsresultat $\frac{1}{2}$, hvorimod de øvrige indikatorer vægtes 1.

Beregning af indeks

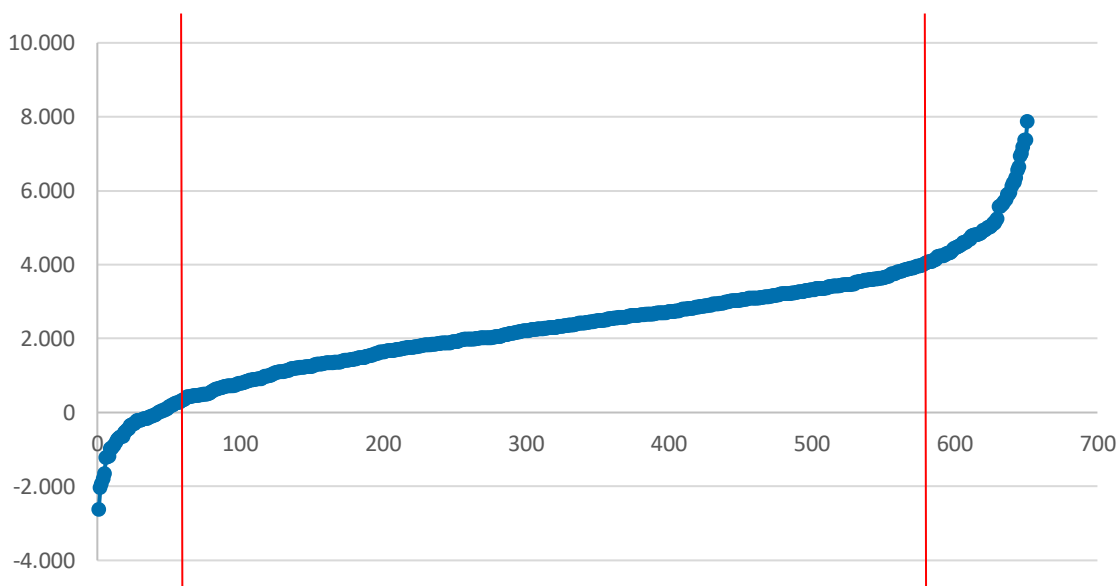
Konstruktionen af indekset kræver, at de enkelte indikatorer standardiseres på en måde, så de meningsfuldt kan lægges sammen til ét samlet mål. Dette gøres ved at omdanne hver enkelt indikator til at gå fra 0 til 1. En kommunes værdi på den oprindelige indikator omregnes til en placering på skalaen fra 0 til 1. Denne fremgangsmåde benyttes for alle indikatorer, hvorefter den enkelte kommunes score på samtlige indikatorer summeres til en samlet værdi på indekset.

For hver enkelt indikator svarer værdien 0 på den nye skala i udgangspunktet til værdien for den kommune med den laveste værdi for den pågældende indikator, mens værdien 1 svarer til værdien for den kommune med den højeste værdi på indikatoren. For at undgå, at kommuner med ekstreme værdier påvirker de øvrige kommuners relative placering på skalaen for meget, korrigeres start- og slutværdien på skalaerne for de enkelte indikatorer dog til kun at omfatte de 80 % midterste værdier. For hver indikator defineres således et 'normalområde', der ekskluderer de 10 % af kommunerne i hver sin ende af skalaen med de mest ekstreme værdier. Normalområdet afgrænses for alle indikatorer til intervallet mellem den 10. og den 90. percentil. Kommuner, der har værdier uden for dette normalområde, tildeles en score på henholdsvis 0 og 1, alt efter om de afviger med ekstreme værdier i nedadgående eller opadgående retning. Den reelle minimumsværdi 0 svarer således til værdien på den oprindelige indikator for den kommune, der placerer sig på den 10. percentil, mens maksimumsværdien 1 svarer til værdien på den oprindelige indikator for den kommune, der placerer sig på den 90. percentil.

Da formålet med indekskonstruktionen er både at måle variationen mellem kommunerne og udviklingen i de økonomiske resultater over tid, må skalaerne fra 0 til 1 for de respektive indikatorer tage hensyn til minimums- og maksimumsværdier for alle år, der inkluderes i analysen. Værdien, der svarer til 0 henholdsvis 1, findes således ved at inkludere alle kommuners værdier for den oprindelige indikator i alle år fra 2009 til 2015 og opliste dem i rækkefølge fra den mindste værdi til den største. Med denne fremgangsmåde er det muligt at sammenligne en kommunes værdi på indekset fra et år til et andet.

Bilagsfigur 3.1 viser et eksempel på afgrænsningen af normalområdet for indikatoren skattefinansieret driftsresultat:

Bilagsfigur 3.1 Skattefinansieret driftsresultat for 93 kommuner 2009-2015 (kr. pr. indb.)



Note: Diagrammet viser de 93 kommuner opstillet i rækkefølge efter størrelsen af deres driftsresultat i årene 2009-2015. For de syv år giver det i alt $7 * 93 = 651$ observationer.

I eksemplet indtræffer den 10. percentil ved observation nr. 66 (svarende til 10 % af observationerne) med værdien 400 kr. pr. indbygger (der anvendes værdier afrundet til nærmeste hele 100 kr.). Tilsvarende indtræffer den 90. percentil ved observation nr. 588 med værdien 4.100 kr. pr. indbygger.

Skalaen for denne indikator vil derfor starte ved værdien 400 kr. pr. indbygger, som tildeles værdien "0" og slutte ved værdien 4.100 kr. pr. indbygger, som tildeles værdien "1". Kommuner, der har en værdi på denne indikator, der er henholdsvis mindre end 400 og større end 4.100 tildeles henholdsvis scoren "0" og "1". Kommuner, der har en værdi mellem 400 og 4.100, tildeles en score, der svarer til værdiens relative placering på det samlede spænd i normalområdet, i dette tilfælde et spænd på 3.700.

Der gøres undtagelser i de to mål for budgetoverholdelse, hvor skalaen alene fastsættes med 0 kr. pr. indbygger/0 % som slutpunkt (svarende til værdien 1). Skalaen for disse to mål begynder således med værdien for den 10. percentil af kommuner (henholdsvis -2,6 % og -900 kr. pr. indbygger) og slutter ved 0.

I Bilagstabel 3.1 vises minimum- og maksimumværdier for de otte anvendte indikatorer.

Bilagstabel 3.1 Indikatorer, der indgår i det samlede mål for ressourcestyring

Dimension af ressourcestyring	Indikator for ressourcestyring	Enhed	Skala, minimum = 0,0	Skala, maksimum = 1,0
Budgetbalance	Skattefinansieret driftsresultat	Kr. pr. indbygger	400	4.100
	Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning (treårigt gennemsnit)	Kr. pr. indbygger	-2.200	1.100
Udgiftsstyring	Budgetoverholdelse, serviceudgifter	Procent	-2,6 %	0,0 %
	Budgetpræcision, serviceudgifter	Procent, absolut	4,0 %	0,4 %
	Budgetoverholdelse, skattefinansieret driftsresultat	Kr. pr. indbygger	-900	0
	Budgetpræcision, skattefinansieret driftsresultat	Kr. pr. indbygger, absolut	2.000	200
Finansiel styring	Finansiel egenkapital	Kr. pr. indbygger	-18.400	-100
	Likviditet efter kassekreditreglen	Kr. pr. indbygger	1.700	8.500

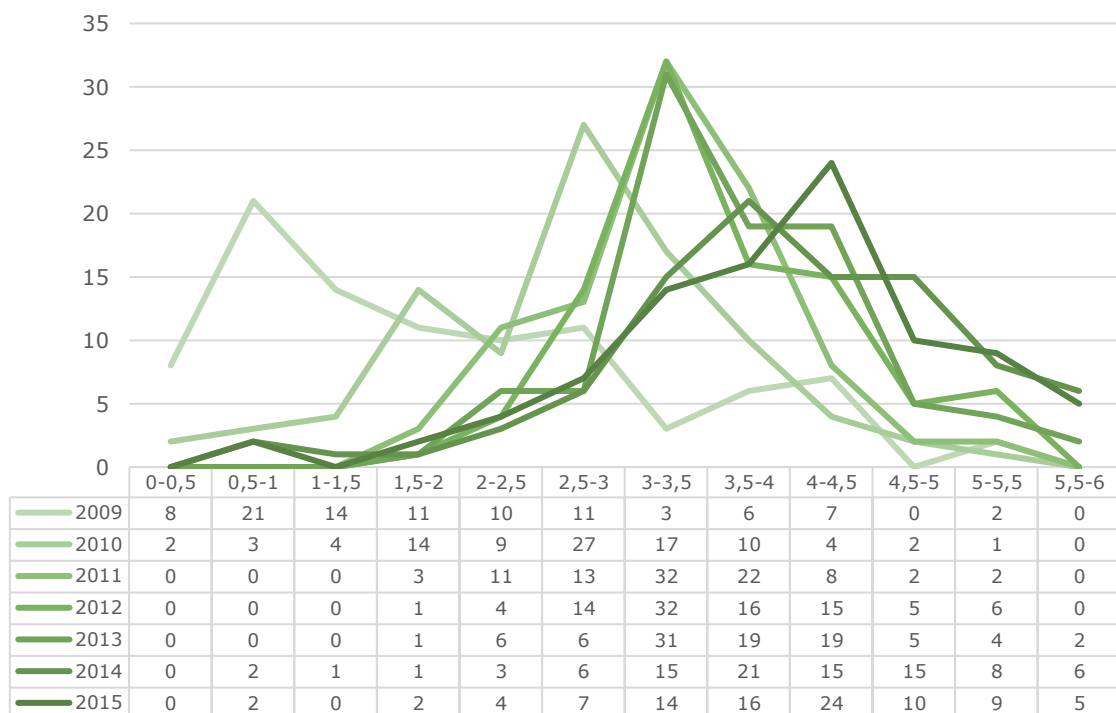
Konstruktionen af det endelige indeks sker ved, at der for hver kommune for hvert år beregnes en samlet værdi for resultaterne på de otte indikatorer. I udgangspunktet kan en kommune opnå en score på mellem 0 og 1 for hver indikator. Da der anvendes i alt otte indikatorer, hvoraf de fire indgår med halv vægt (budgetoverholdelse og budgetpræcision for henholdsvis serviceudgifter og det skattefinansierede driftsresultat), kan en kommune således opnå en samlet score på mellem 0 og 6. De fire indikatorer relateret til udgiftsstyring indgår med halv vægt, da der således opnås balance imellem de tre dimensioner.

Målingen foretages for alle 93 kommuner for årene 2009 til 2015. For indikatoren "skattefinansieret resultat i alt" anvendes der som tidligere et treårigt gennemsnit. Det treårige gennemsnit inddrager det aktuelle år og de to forudgående år. 2009 er således det første år, for hvilket, der kan beregnes en samlet score.

Resultat af indekskonstruktion

Bilagsfigur 3.2 viser fordelingen af kommuner på det samlede indeks for årene 2009 og 2015. Overordnet set er der sket en udvikling i kommunernes økonomiske resultater over tid, idet kurverne for de enkelte år gradvist forskyder sig mod højre i figuren i retning af de højere samlede scorere. Mest markant er forskellen mellem niveauerne for scorerne i de to år 2009 og 2010 til niveauerne for scorerne i de efterfølgende år 2011 til 2015. Analysen peger således på, at kommunerne samlet set har forbedret deres økonomiske resultater i perioden.

Bilagsfigur 3.2 Kommunernes fordeling på samlede indeks for 2009 og 2015



Note: På y-aksen angives antal kommuner, på x-aksen angives den samlede score for det samlede mål for ressourcestyling. Scoren "0,5" angiver antal kommuner med en score i intervallet 0-0,5, scoren "1" angiver antal kommuner med en score i intervallet 0,5-1 point osv.

Bilag 4 Indekskonstruktion: spørgeskema

Indeks for anvendelse af økonomiske målsætninger

Forankringen af de økonomiske målsætninger er undersøgt ved at spørge kommunerne, hvordan kommunalbestyrelsen forholder sig til de økonomiske målsætninger. På en skala fra 1-5 er kommunerne blevet bedt om at svare på, hvor enige eller uenige de er i de tre påstande listet i Bilagstabel 4.1, hvor 5 angiver 'helt enig' og 1 angiver 'helt uenig'.

Bilagstabel 4.1 Anvendelsen af økonomiske målsætninger

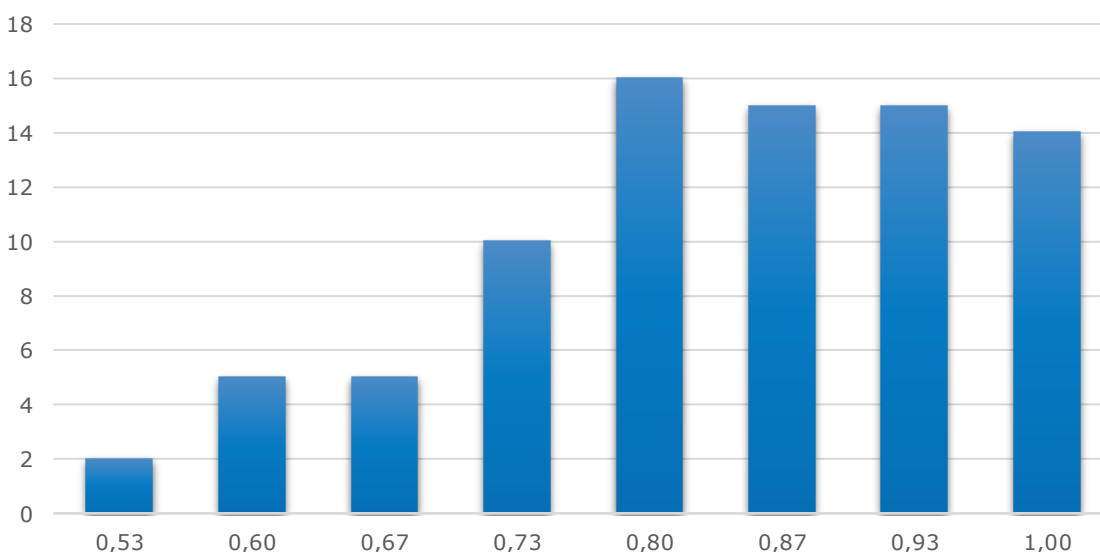
Spørgsmål:	Gennemsnit	Svarer til:
Flertallet i kommunalbestyrelsen kender de økonomiske målsætninger	4,55	Helt enig/enig
Flertallet i kommunalbestyrelsen refererer til de økonomiske målsætninger under politiske drøftelser	4,04	Enig
Kommunalbestyrelsen træffer kun rent undtagelsesvist politiske beslutninger, der vanskeliggør realiseringen af de økonomiske målsætninger	3,95	Enig

Spm. 1: n=82, Spm. 2: n=81, Spm. 3: n= 81

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse (2016)

For at undersøge sammenhængen mellem den enkelte kommunes svar på de tre spørgsmål, samles den enkelte kommunes svar på de tre påstande i et indeks gående fra 0-1. Dette indeks anvendes bl.a. i sammenhængsanalyser med kommunens økonomiske resultater. Bilagsfigur 4.1 viser, hvor mange kommuner der har opnået en bestemt indekssværdi. For eksempel har 14 kommuner opnået en indekssværdi på 1, hvilket svarer til, at kommunen har svaret 'helt enig' til alle tre påstande. Alle kommuner placerer sig over midten af indekset og en meget stor del af kommunerne har værdier på over 0,8, hvilket svarer til at have svaret 'enig' til alle tre påstande.

Bilagsfigur 4.1 Indeks for kommunalpolitikernes anvendelse af kommunens økonomiske målsætninger

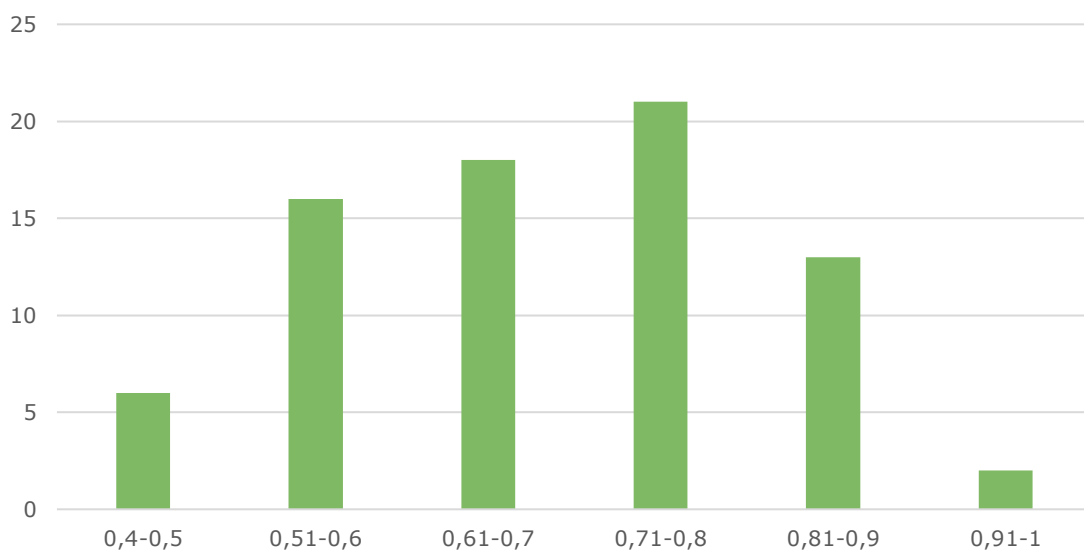


Note: Y-aksen: antallet af kommuner. X-aksen; indekssværdierne. 1 angiver høj anvendelse af kommunens økonomiske målsætninger.

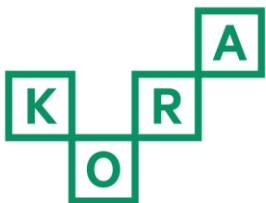
Indeks for prioritering af ressourcestyring

Bilagsfigur 4.2 viser kommunernes fordeling på indekset for kommunernes prioritering af økonomiske hensyn over for øvrige hensyn. Som det fremgår, placerer kommunerne sig nogenlunde spredt på indekset, der derfor kan anvendes i sammenhængsanalyser i rapporten. Kommunen med den laveste prioritering af ressourcestyring har en værdi på 0,4, hvilket svarer til lidt under midten af indeksets teoretisk mulige værdier. Spørgsmålsformuleringerne, der ligger til grund for indekset, fremgår af afsnit 3.2.5.

Bilagsfigur 4.2 Indeks for kommunernes prioritering af økonomiske hensyn. Antal kommuner



Note: Indeks går fra 0 til 1, hvor 1 angiver høj prioritering af økonomiske hensyn



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

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