



Bo Panduro og Mikkel Munk Quist Andersen

Analyser af udgiftsprioritering i Jammerbugt Kommune



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

Analyser af udgiftsprioritering i Jammerbugt Kommune

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

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: 978-87-7509-962-7

Projekt: 11137

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

Det fremgår af "Budgetprocessen for 2017 og de kommende år", at *"der er behov for at fokusere på mulighederne for langsigtede tilpasninger af kommunens driftsudgifter til indtægterne"*. Der skal derfor igangsættes en proces, som bl.a. skal bidrage med afdækning af, på hvilke områder kommunens driftsudgiftsniveau ligger relativt højt sammenlignet med andre, samt et beslutningsgrundlag for tilpasning til et lavere udgiftsniveau på de identificerede områder.

Jammerbugt Kommune har ønsket at inddrage KORA i dette arbejde. KORAs opgaveløsning for Jammerbugt Kommune består af en indledende nøgletalsscreening af den økonomiske balance, udgiftsniveauet på 11 udgiftsområder samt supplerende analyser på udvalgte udgiftsområder, inkl. validering af mulige konteringsforskelle på de udvalgte områder. Dernæst er hensigten, at Jammerbugt Kommune kan gå videre med et forløb med yderligere benchmarking og analyser på de udvalgte fokusområder, hvor der fx kan sammenlignes brugertal, brugerandele, enhedsudgifter samt struktur og organisering med særligt udvalgte kommuner. I indeværende rapport afrapporteres den indledende nøgletalsscreening.

Analyser og rapport er udarbejdet af projektchef, cand.scient.pol. Bo Panduro og projektleder, cand.scient.pol. Mikkel Munk Quist Andersen.

Analysen er finansieret af Jammerbugt Kommune.

Bo Panduro
Marts 2016

Indhold

Resumé.....	5
1 Indledning og formål	10
2 Det anvendte datamateriale	13
2.1 ECO Nøgletal	13
2.2 Sammenligningsprincipper i ECO Nøgletal	14
2.3 Øvrige datakilder.....	16
3 Jammerbugt Kommunes økonomiske balance	17
3.1 Økonomiske grundvilkår.....	17
3.1.1 Ressourcepres.....	18
3.1.2 Skat/service-forhold.....	22
3.2 De konkrete økonomiske resultater	24
3.2.1 Skattefinansieret driftsresultat.....	24
3.2.2 Anlægsudgifter.....	26
3.2.3 Skattefinansieret resultat.....	27
4 Jammerbugt Kommunes udgiftspolitik	28
4.1 Overblik over udgiftsområder og udgiftspolitik	28
4.2 Gennemgang af udgiftsområder.....	31
4.2.1 Udvalgte udgiftsområder.....	32
4.2.2 Øvrige udgiftsområder.....	46
Litteratur	64
Bilag 1 Analyse af overførselsudgifter.....	65
Bilag 2 Sammenligningsgrupper i ECO Nøgletal	66
Bilag 3 Delområder på udgiftsområder i ECO Nøgletal.....	68

Resumé

Hovedformålet med denne analyse er gennem mellemkommunale sammenligninger at analysere niveauet for og udviklingen i Jammerbugt Kommunes overordnede:

- økonomiske balance, herunder driftsresultater
- udgiftspolitik.

Det datamæssige grundlag for nøgletalsscreeningen er primært de udgifts-nøgletal og indikatorer for fx serviceniveau og aktivitet, der indgår i ECO Nøgletal. Det er væsentligt at være opmærksom på, at analysen er baseret på de definitioner og afgrænsninger af udgiftsområder, der benyttes i ECO Nøgletal, og at den som følge heraf ikke er i fuld overensstemmelse med Jammerbugt Kommunes egen afgrænsning af politikområder.

Analysens overordnede konklusion er, at Jammerbugt Kommune står over for betydelige balanceproblemer og har et utilstrækkeligt skattefinansieret driftsresultat, men at der også synes at være muligheder for på sigt at skabe balance i økonomien gennem udgiftstilpasninger på en række udgiftsområder. Hensigten er, at Jammerbugt Kommune med baggrund i indeværende rapport kan gå videre med et forløb med yderligere benchmarking og analyser på udvalgte fokusområder, hvor fx brugertal, brugerandele, enhedsudgifter samt struktur og organisering kan sammenlignes med særligt udvalgte kommuner. Det er der ikke mulighed for i denne rapport.

Hovedresultaterne præsenteres i oversigtsform nedenfor sammen med en række forbehold om brugen af nøgletal til mellemkommunale sammenligninger.

Ugunstige økonomiske grundvilkår

De økonomiske grundvilkår givet af omgivelserne er mindre gunstige i Jammerbugt Kommune end i en landsgennemsnitlig kommune. I 2015 lægger udgiftsbehovene således et pres på kommunens ressourcer, der er ca. 3 % større end landsgennemsnitligt.

Disse grundvilkår kan Jammerbugt Kommune ikke på kort sigt ændre men må tilpasse sig. Dette indebærer, at Jammerbugt Kommune for at tilstræbe balance i økonomien må have et beskatningsniveau, der ligger over landsgennemsnittet, eller et økonomisk serviceniveau, der ligger under landsgennemsnittet. Eller en kombination af højere beskatningsniveau og lavere økonomisk serviceniveau.

Jammerbugt Kommune har et økonomisk serviceniveau ca. 2 % over landsgennemsnittet, og et beskatningsniveau godt 5 % over landsgennemsnittet. Det relativt høje beskatningsniveau hjælper således med tilstræbelsen efter balance mellem den overordnede skatte- og servicepolitik og de relativt ugunstige økonomiske grundvilkår.

Utilstrækkeligt skattefinansieret driftsresultat

I Jammerbugt Kommune har man i løbet af de seneste tre år (2013-2015) generelt besluttet et anlægsniveau, som nogenlunde svarer til andre kommuners. I mangel af bedre sammenligningsgrundlag kunne man antage, at dette niveau kan anses for nødvendigt for at vedligeholde kommunens bygninger, veje mv. Men det gennemsnitlige driftsresultat over de seneste tre år er betydeligt lavere end både kommunens anlægsudgifter og driftsresultaterne i såvel sammenlignelige kommuner som i hele landet. Det betyder, at det samlede skattefinansierede resultat i løbet af de sidste tre år udviser et betydeligt underskud på i gennemsnit 29 mio. kr. Det medfører, at man forringer den samlede kassebeholdning eller stifter gæld.

Høje udgiftsniveauer på områderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov og børn og unge med særlige behov

Jammerbugt Kommune har relativt høje udgifter på to udgiftsområder. På området for tilbud til ældre og voksne med særlige behov ville udgifterne i gennemsnit være ca. 35 mio. kr. lavere, hvis Jammerbugt Kommune havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Den gennemsnitlige ændring i udgifterne, hvis Jammerbugt havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne, dækker over et interval fra 4 mio. kr. højere udgifter til 76 mio. kr. lavere udgifter i Jammerbugt Kommune. Og på området for børn og unge med særlige behov ville udgifterne være ca. 27 mio. kr. lavere, hvis Jammerbugt havde samme udgiftsniveau som i sammenligningskommunerne med et interval fra 6 til 43 mio. kr. lavere udgifter i Jammerbugt Kommune.

Der er dog ikke tale om konkrete økonomiske besparelsesmuligheder. Dels fordi der skal tages forbehold for mulige konteringsforskelle mellem Jammerbugt Kommune og de andre sammenlignelige kommuner. Det gælder også, selvom der er foretaget en analyse af mulige konteringsforskelle på disse udgiftsområder, da der stadig kan være væsentlige forhold, der ikke er blevet indfanget af analysen. Dels fordi der må skelnes mellem, hvad der realistisk kan tilpasses igennem servicereduktioner og effektiviseringer på kort kontra langt sigt.

På tværs af de forskellige udgiftsområder skiller enkelte delområder sig ud i 2015, da udgiften pr. relevant borger synes at være højere på disse delområder end blandt sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal. På udgiftsområdet for børn og unge med særlige behov drejer det sig om delområdet for plejefamilier og opholdssteder. På området for folkeskole m.m. er det delområdet for folkeskolen inkl. specialundervisning. Og på området for overførsler er det sygedagpenge. Det bør bemærkes, at forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen på et givet delområde ikke nødvendigvis fortæller noget om enhedsudgiften på delområdet. Forskellen kan nemlig også angive den relative brug af forskellige ydelser. Eksempelvis kan udgiftsforskellen på delområdet for plejefamilier og opholdssteder dække over, at Jammerbugt bruger relativt set mindre dyre anbringelsesformer, som plejefamilier og opholdssteder, frem for døgninstitutioner.

På udgiftsområdet for tilbud til ældre og voksne med særlige behov peger de tilgængelige forklarende indikatorer for tilbud til ældre på, at det relativt høje udgiftsniveau i den undersøgte periode kommer til udtryk i højere frit-valgs-priser¹ og en større andel af de 75+-årige, der modtager forebyggende hjemmebesøg. Der er omvendt en række forklarende indikatorer, der ikke hænger sammen med et relativt højt udgiftsniveau i Jammerbugt Kommune, når det gælder tilbud til ældre. For eksempel er det i Jammerbugt Kommune en mindre andel af ældrebefolkningen, som modtager hjemmehjælp end i sammenligningsgruppen for ECO Nøgletal, ligesom modtagerne af hjemmehjælp i gennemsnit modtager færre ugentlige timer. På området for voksne med særlige behov er det omvendt ikke muligt at give en yderligere belysning af udgiftsområdet, da området for voksne med særlige behov er datafattigt, hvad angår mulighederne for mellemkommunale sammenligninger. Det er dels pga. forskellige opgørelsesmetoder i kommunerne, dels pga. manglende landsdækkende statistikker. Indikatorerne inden for udgiftsområdet for ældre og voksne med særlige behov peger derfor samlet set i retning af tilbud til voksne med særlige behov, som forklaring på det relativt høje udgiftsniveau. På udgiftsområdet for børn og unge med særlige behov peger de tilgængelige forklarende indikatorer på, at det relativt høje udgiftsniveau kan have baggrund i en større sandsynlighed for, at et typisk sårbart barn modtager en social foranstaltning, end i sammenligningsgruppen. Konkret viser indikatorerne da også, at der er en større andel af børn og unge i Jammerbugt Kommune, som

¹ KORA er opmærksom på, at Jammerbugt Kommune i 2016 har gennemført et udbud på frit-valgs-området, hvorfor forholdet om de relativt høje frit-valgs-priser meget vel kan være ændret i forhold til denne analyse, der tager udgangspunkt i 2015. En vurdering af frit-valgs-priserne som indikator afhænger dog også af udviklingen i frit-valgs-priserne i de sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal.

modtager forebyggende foranstaltninger eller anbringes uden for eget hjem end i sammenligningsgruppen.

Det relative udgiftsniveau på 11 udgiftsområder

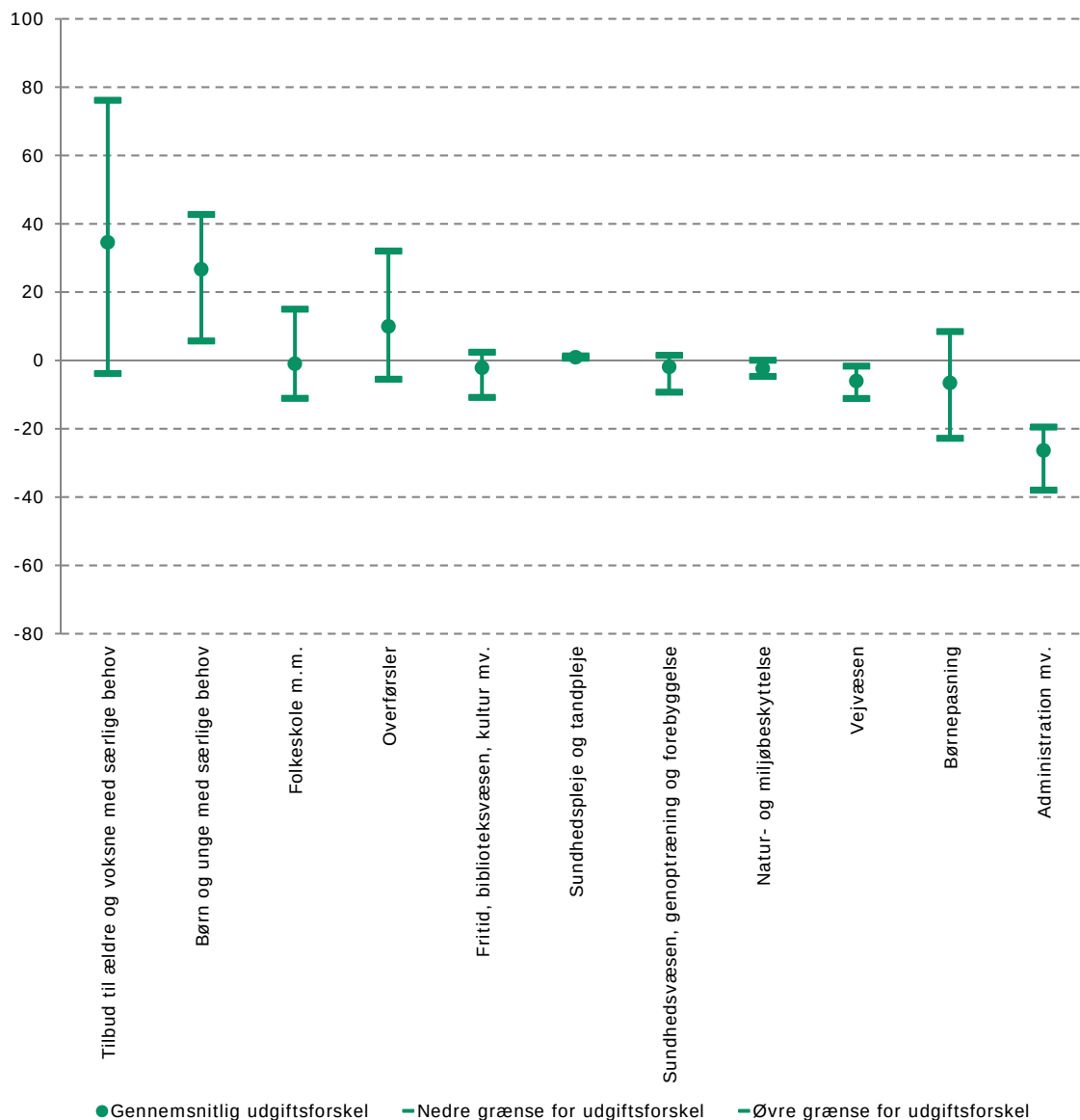
Figuren nedenfor viser den økonomiske væsentlighed af afvigelserne i udgifter pr. borger i den relevante aldersgruppe i forhold til sammenligningsgrupperne for hvert udgiftsområde. Beregningerne er foretaget ved at gange forskellen i kr. pr. relevant borger med antallet af borgere i den relevante alderskategori. Figuren viser altså, hvor mange mio. kr. højere eller lavere Jammerbugt Kommunes udgifter synes at være, fordi kommunens udgiftsniveau pr. relevant borger afviger fra udgiftsniveauet blandt henholdsvis sammenligningsgruppen, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet.

Figuren viser, at udgifterne i gennemsnit er højere på områderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov (ca. 35 mio. kr.), børn og unge med særlige behov (ca. 27 mio. kr.) og overførsler (ca. 10 mio. kr.). Modsat er udgifterne lavere på området for administration (ca. 26 mio. kr.). Derudover er der ingen væsentlige gennemsnitlige udgiftsforskelle på de øvrige udgiftsområder. Men figuren viser også, at der er en vis spredning i udgiftsforskellene til de forskellige sammenligningsgrupper. Det gælder særligt på udgiftsområderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov (-4 til 76 mio. kr.), børn og unge med særlige behov (6 til 43 mio. kr.), folkeskole m.m. (-11 til 15 mio. kr.), overførsler (-6 til 32 mio. kr.) og børnepasning (-23 til 8 mio. kr.).

Beløbene i figuren angiver ikke konkrete økonomiske besparelsesmuligheder, og det er væsentligt at gøre opmærksom på, at der er tale om anslåede beløb. Det er et velkendt fænomen, at der er forskelle i kommunernes konteringspraksis på trods af, at Social- og Indenrigsministeriet har defineret en autoriseret kontoplan. Det gælder også på udgiftsområder, der er blevet valideret for forskelle i konteringspraksis (tilbud til ældre og voksne med særlige behov, børn og unge med særlige behov samt folkeskole m.m.), da der kan være væsentlige forhold, der ikke er blevet indfanget i analysen.

Herudover må der skelnes mellem, hvad der realistisk kan tilpasses igennem servicereduktioner og effektiviseringer på kort kontra langt sigt, hvis man skulle ønske at tilpasse udgiftsniveauerne på udgiftsområderne. Udgiftsniveauerne på udgiftsområder som børn og unge med særlige behov og tilbud til ældre og voksne med særlige behov er alt andet lige vanskeligere at ændre på kort sigt end udgiftsniveauet på området for folkeskole m.m. Eksempelvis kan det være sværere at ændre på brugen af sociale foranstaltninger end at lave en indsats rettet mod sygefravær, da det kan være vanskeligt at reducere en ydelse, der allerede er tildelt en borger, men figuren sandsynliggør på, hvilke udgiftsområder Jammerbugt Kommunes driftsudgifter ligger relativt højt sammenlignet med andre sammenlignelige kommuner.

Jammerbugt Kommunes nettoudgifter pr. relevant borger på 11 udgiftsområder – 2015
Beregnet gennemsnitlig afvigelse fra sammenligningsgrupperne samt afvigelsernes nedre og øvre grænse (i mio. kr.)



Note: Det skal bemærkes, at forskelle i udgiftsnøgletallene mellem Jammerbugt Kommune og sammenligningsgrupperne kan skyldes både forskelle i produktivitet, serviceniveau og konteringsforskelle. Sammenligningsgrupperne består af sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal, udvalgte nabokommuner, Region Nordjylland og hele landet.

Beregningerne er foretaget ved for hvert udgiftsområde at gange forskellen i kr. pr. relevant borger til en given sammenligningsgruppe med antallet af relevante borgere. Dernæst er den gennemsnitlige udgiftsforskel fundet ved at tage et gennemsnit af forskellene til sammenligningsgrupperne.

En positiv gennemsnitlig udgiftsforskel anslår, med hvilket beløb Jammerbugts udgifter i gennemsnit er højere, fordi kommunens udgiftsniveau pr. relevant borger afviger fra sammenligningsgrupperne. En negativ værdi indikerer omvendt, med hvilket beløb Jammerbugts udgifter i gennemsnit er lavere, fordi kommunens udgiftsniveau pr. relevant borger afviger fra sammenligningsgrupperne.

Den øvre og nedre grænse for udgiftsforskelle markerer henholdsvis den største og mindste værdi på afvigelse fra sammenligningsgrupperne. Der gøres opmærksom på, at den øvre og nedre for de enkelte udgiftsområder udgøres af forskellige sammenligningsgrupper afhængig af udgiftsområdet.

Figuren er sorteret efter afvigelse til de sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T1.300, T2.15 og T4.60.

Hvad man kan og ikke kan med mellemkommunale sammenligninger

Nøgletallene, som er brugt i denne rapports analyser, bør anvendes med forsigtighed. Nøgletal bør betragtes som et instrument, der:

- kan bruges til at danne overbliksbilleder
- kan øge bevidstheden om, hvilke rammer kommunens strukturelle rammebetingelser sætter for kommunens virke
- kan gøre politikere og embedsmænd bevidste om, hvordan den økonomiske situation ser ud i kommunen
- kan give bevidsthed om kommunens udgiftspolitiske prioriteringer
- kan benyttes som udgangspunkt for at formulere spørgsmål om, hvorfor man befinder sig i den aktuelle situation og om det rimelige heri
- kan benyttes til at identificere områder, hvor nærmere analyser kan være formålstjenlige
- kan give en række indikatorer for, hvad der kan være årsagen til et relativt højt eller et relativt lavt udgiftsniveau.

Omvendt er der ting, man bestemt ikke bør gøre med nøgletal. Man bør bl.a. undgå at:

- stirre sig blind på et enkelt nøgletal
- skære ned eller opprioritere automatisk
- opfatte gennemsnittet som "det rigtige"
- drage konklusioner om produktivitet og effektivitet på grundlag af nøgletal for udgifter og økonomisk serviceniveau – eller omvendt
- glemme, at der er forskel på kvantitet og kvalitet.

Det er således væsentligt at understrege, at nøgletal og mellemkommunale sammenligninger hverken bør eller kan anvendes automatisk til at tilpasse Jammerbugt Kommunes udgifter til det til enhver tid herskende gennemsnit.

1 Indledning og formål

Formålet med denne nøgletalsscreening er at tilvejebringe viden om, på hvilke områder Jammerbugt Kommunes driftsudgiftsniveau ligger relativt højt sammenlignet med andre sammenlignelige kommuner. Endvidere er formålet at give et bidrag til et beslutningsgrundlag for tilpasning til et lavere udgiftsniveau på de identificerede områder. Hensigten er, at Jammerbugt Kommune kan gå videre med et forløb med yderligere benchmarking og analyser på udvalgte fokusområder, hvor der fx kan sammenlignes brugertal, brugerandele, enhedsudgifter samt struktur og organisering med særligt udvalgte kommuner. Det er der ikke mulighed for i denne rapport.

Det datamæssige grundlag for nøgletalsscreeningen er primært de udgiftsnøgletal og indikatorer for fx serviceniveau og aktivitet, der indgår i ECO Nøgletal². Dataene stammer fra kommunernes budgetter og regnskaber samt andre offentligt tilgængelige registre hos Danmarks Statistik, forskellige ministerier m.fl. Da det ikke er muligt at validere dataene i forbindelse med screeningen, skal resultaterne af nøgletalsscreeningen tages med forbehold for eventuelle forskelle i kommunernes konterings- eller indberetningspraksis. Dog gives en analyse af mulige konteringsforskelle, og tilretning af udgiftsniveauet, på udvalgte udgiftsområder, som Jammerbugt Kommune i fællesskab med KORA har valgt at gå i dybden med i denne rapport.

Overordnet indeholder nøgletalsscreeningen en analyse af Jammerbugt Kommunes:

- økonomiske balance, herunder driftsresultater
- udgiftspolitik.

Begreberne og disses underdimensioner forklares nærmere i forbindelse med de enkelte delanalyser. Indledningsvist knyttes dog enkelte overordnede kommentarer til disse.

Økonomisk balance

En kommune er over en årrække tvunget til at balancere sin overordnede skatte- og servicepolitik til de økonomiske grundvilkår givet af omgivelserne. Den økonomiske balance analyseres for det første ved at se på, hvordan kommunens overordnede skatte- og økonomiske serviceniveau balancerer med det ressourcepres, som kommunen står over for i 2015³.

Den økonomiske balance analyseres for det andet mere specifikt ved at se på den førte indtægts- og udgiftspolitik i form af det skattefinansierede driftsresultat, det besluttede niveau for anlægsinvesteringer og dermed det samlede skattefinansierede resultat. Det skal bemærkes, at analysen ikke indeholder en selvstændig analyse af indtægtssiden. Dermed fastholdes fokus på den generelle udgiftspolitik, hvor det undersøges, i hvor høj grad forholdet mellem de løbende indtægter og de besluttede driftsudgifter (det skattefinansierede driftsresultat) er stort nok til at sikre rådighed til investeringer, gældsafvikling eller opsparing.

Sammenligningsgrundlaget vil i begge analyser primært være landsgennemsnittet.

Analysen af den økonomiske balance vil grundlæggende handle om, hvorvidt Jammerbugt Kommune er i stand til at finansiere sine udgifter. På den måde er den rammesættende for analysen af udgiftspolitik på de enkelte udgiftsområder, hvor der ses på, hvordan Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau ligger i forhold til andre sammenlignelige kommuner. Behovet for

² På <https://eco.kora.dk/Sider/Start.aspx> kan man se alle nøgletal for en demokommune.

³ 2015 (budget) er det seneste år, hvor der findes data for alle kommuner til brug for benchmarking. Derfor baserer analysen sig primært på data fra 2015.

tilpasning til et lavere udgiftsniveau kan således med fordel betragtes i relation til kommunens økonomiske balance.

Udgiftspolitik

Denne analyse vil omfatte en tværsnitsanalyse af udgiftsnøgletal for budget 2015. Analysen vil være baseret på de definitioner og afgrænsninger af udgiftsområder, der benyttes i ECO Nøgletal, og er som følge heraf ikke i fuld overensstemmelse med Jammerbugt Kommunes egen afgrænsning af politikområder.

I analysen vil Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau på de enkelte udgiftsområder blive sammenlignet med et gennemsnit for sammenlignelige kommuner defineret ud fra ECO Nøgletal, udvalgte nabokommuner (Thisted, Hjørring, Brønderslev og Vesthimmerlands Kommuner), Region Nordjylland samt hele landet. Derudover vil udgiftsniveauet på de enkelte udgiftsområder blive opdelt på delområder, hvor Jammerbugt bliver sammenlignet med et gennemsnit for sammenlignelige kommuner defineret ud fra ECO Nøgletal.

De sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal udvælges systematisk på baggrund af statistiske analyser af, hvilke forhold der har betydning for udgifterne på hvert udgiftsområde. Jammerbugt Kommune sammenlignes således med de kommuner, den ligner mest med hensyn til overordnede økonomiske muligheder og udgiftsbehov på det konkrete udgiftsområde⁴. Det kan man ikke i samme grad sikre ved de tre andre sammenligningsgrupper, dvs. nabokommunerne, regionen og hele landet. Det skal bemærkes, at sammenligningskommunerne i ECO Nøgletal dermed er udgiftsområdespecifikke, hvorfor sammenligningskommunerne varierer mellem udgiftsområderne. Omvendt er de tre øvrige sammenligningsgrupper i analysen faste på tværs af de forskellige udgiftsområder.

Ud over ovennævnte tværsnitsanalyse af udgiftspolitiske prioriteringer analyseres udgiftsudviklingen i perioden 2007-2015 baseret på regnskabstal til og med 2014 og budgettal for 2015. I denne analyse vil fokus være på sammenligning med udviklingen i de fire sammenligningsgrupper⁵.

Det vil på baggrund af ovenstående analyser vises, inden for hvilke udgiftsområder Jammerbugt Kommune synes at anvende flere ressourcer end andre sammenlignelige kommuner. Analysen vil desuden anslå, hvor meget Jammerbugt Kommunes udgifter ligger over eller under de gennemsnitlige udgiftsniveauer i sammenligningskommunerne. Der vil dog af flere grunde ikke være tale om konkrete økonomisk besparelsesmuligheder på de områder, hvor udgifterne ligger over de gennemsnitlige udgiftsniveauer i andre kommuner.

På udvalgte udgiftsområder, som Jammerbugt Kommune i fællesskab med KORA har peget på, gives også en analyse af indikatorer for fx demografi, socioøkonomi, aktivitet og serviceniveau sammenholdt med sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal, som kan underbygge analysen af områdernes relative udgiftsniveauer og dermed pege på relevante fokuspunkter for udgifts-tilpasning i Jammerbugt Kommunes videre analysearbejde. Desuden gives på disse områder en analyse af mulige konteringsforskelle mellem Jammerbugt Kommune og sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal for at mindske sandsynligheden for, at forskelle i udgiftsniveauer ikke blot skyldes forskelle i konteringspraksis. Det betyder også, at konklusionerne på de øvrige udgiftsområder vil være forbundet med en større usikkerhed, da der ikke foretages en analyse af mulige konteringsforskelle på de øvrige områder.

⁴ Dette er grundprincippet i ECO Nøgletal og er nærmere beskrevet i den tekniske vejledning til ECO Nøgletal: <https://eco.kora.dk/ContentLibrary/tekniskvejledning2014.pdf>

⁵ Der korrigeres ikke for opgave- og finansieringsændringer over tid. Analysens fokus er dermed ikke den absolutte udgiftsudvikling i Jammerbugt Kommune, men den relative udgiftsudvikling i Jammerbugt Kommune i forhold til andre kommuner.

Valideringen af konteringspraksissen vil bygge på en kombination af KORAs gennemgang af budgetdata fra 2015, et arbejds møde med Jammerbugt Kommune om kommunens konteringspraksis, følsomhedsanalyser med en anden afgrænsning af udgiftsnøgletallene samt et afsluttende dialogmøde med kommunen.

Samlet bidrager analysen af den økonomiske balance og udgiftspolitik for det første til større forståelse for de balancemæssige udfordringer, som Jammerbugt Kommune står over for. For det andet giver den viden om, på hvilke områder Jammerbugt Kommunes driftsudgiftsniveau ligger relativt højt sammenlignet med andre sammenlignelige kommuner. Endelig bidrager den med input til et beslutningsgrundlag for tilpasning til et lavere udgiftsniveau på områder med relativt høje udgifter.

Hvad man kan og ikke kan med mellemkommunale sammenligninger

Nøgletallene, som vil blive brugt i denne rapportes analyser, bør anvendes med forsigtighed. Nøgletallene kan betragtes som et instrument, der:

- kan bruges til at danne overbliksbilleder
- kan øge bevidstheden om, hvilke rammer kommunens strukturelle rammebetingelser sætter for kommunens virke
- kan gøre politikere og embedsmænd bevidste om, hvordan den økonomiske situation ser ud i kommunen
- kan give bevidsthed om kommunens udgiftspolitiske prioriteringer
- kan benyttes som udgangspunkt for at formulere spørgsmål om, hvorfor man befinder sig i den aktuelle situation, og om det rimelige heri
- kan benyttes til at identificere områder, hvor nærmere analyser kan være formålstjenlige
- kan give en række indikatorer for, hvad der kan være årsagen til et relativt højt eller et relativt lavt udgiftsniveau.

Omvendt er der ting, man bestemt ikke bør gøre med nøgletallene. Man bør blandt andet undgå at:

- stirre sig blind på et enkelt nøgletal
- skære ned eller opprioritere automatisk
- opfatte gennemsnittet som "det rigtige"
- drage konklusioner om produktivitet og effektivitet på grundlag af nøgletal for udgifter og økonomisk serviceniveau – eller omvendt
- glemme, at der er forskel på kvantitet og kvalitet

Det er således væsentligt at understrege, at nøgletal og mellemkommunale sammenligninger hverken bør eller kan anvendes automatisk til at tilpasse Jammerbugt Kommunes udgifter til det til enhver tid herskende gennemsnit.

2 Det anvendte datamateriale

Analysen gennemføres primært med afsæt i data fra ECO Nøgletal 2015 for Jammerbugt udtrykket mellem december 2015 og februar 2016 via Jammerbugt Kommunes adgang på <https://eco.kora.dk/>.

I rapporten er der løbende henvist til tabeller og grafer i ECO Nøgletal med notationerne "Txxx" og "Gxxx", hvor xxx markerer tabellen eller grafens nummer i ECO Nøgletal. Der henvises til disse for mere præcis angivelse af datakilder og definitioner.

2.1 ECO Nøgletal

Det bagvedliggende datagrundlag udgøres af offentligt tilgængelige data på kommuneniveau fra Social- og Indenrigsministeriets opgørelser af udgiftsbehovskriterier i den kommunale udlygningsordning samt kommunefordelte oplysninger i Danmarks Statistik om kommunernes budgetter, regnskaber og demografi. Analysen bygger på data for de 98 kommuners regnskab for 2007-2014⁶ og budget for 2015.

I ECO Nøgletal indgår der nøgletal for sammenlignelige kommuner, regionen og hele landet. Disse tre sammenligningsgrupper er suppleret med en ekstra gruppe bestående af fire nabokommuner udvalgt af Jammerbugt Kommune. De fire kommuner er Thisted, Hjørring, Brønderslev og Vesthimmerlands Kommuner.

Hvor intet andet er angivet, er nøgletal for hele landet beregnet som et vægtet gennemsnit af alle landets 98 kommuner. Gennemsnit for sammenligningsgruppen, de udvalgte nabokommuner og for regionen er beregnet som uvægtede gennemsnit. Jammerbugt Kommune indgår i alle tilfælde i beregningen af gennemsnittet.

For at få det mest reelle og sammenlignelige billede af kommunernes aktuelle finansieringssituation foretages der i ECO Nøgletal altid et skøn over, hvorvidt der i nogle kommuner i enkelte år har været tale om ekstraordinært store eller små rente- og afdragsudgifter. For Jammerbugt Kommune er der foretaget korrektion i 2008, 2009 og 2015. Derudover er der korrigeret for "sælg-og-lej-tilbage" i de kommuner, hvor det forekommer.

Udgiftsnøgletallene er baseret på kommunernes kontering og indberetning af udgifter. Det er et velkendt fænomen, at der på trods af den autoriserede kontoplan er forskelle i kommunernes konteringspraksis. Et eksempel herpå kunne være, at en kommune konterer udgifter til genoptræning af ældre på konti vedrørende ældreområdet i stedet for, som foreskrevet, på konti under sundhedsområdet. Det har generelt ikke i indværende analyse været muligt at tage højde for forskelle i kommunernes konteringspraksis. Ved fortolkningen af nøgletallene bør man derfor være opmærksom på, at en mulig forklaring på forskelle mellem kommunerne kan være konteringsforskelle.

Dog er der foretaget en validering af mulige konteringsforskelle på udvalgte udgiftsområder (tilbud til ældre og voksne med særlige behov, børn og unge med særlige behov samt folkeskole m.m.), som er områder, der er udvalgt af Jammerbugt Kommune og KORA i fællesskab. Valideringen af konteringspraksissen bygger på en kombination af en gennemgang af budgetdata fra 2015, et arbejds møde med Jammerbugt Kommune om kommunens konteringspraksis, følsomhedsanalyser med en anden afgrænsning af udgiftsnøgletallene samt et afsluttende dialogmøde med kommunen. KORA har på den baggrund dels flyttet konkrete udgifter for Jam-

⁶ Enkelte steder først fra 2008, hvis tal for 2007 ikke fremgår af ECO Nøgletal.

merbugt Kommune fra ét udgiftsområde til et andet, dels foretaget en ny afgrænsning af en række udgiftnøgletal, hvor der er indikationer af, at der er forskellig konteringspraksis mellem kommunerne⁷.

I analysen er der *ikke* korrigeret for opgaveændringer i perioden.

Hvor intet andet er anført, er udgiftsanalyserne baseret på *nettodriftsudgifter*.

2.2 Sammenligningsprincipper i ECO Nøgletal

De mellemkommunale sammenligninger i ECO Nøgletal er baseret på princippet om, at den enkelte kommune bliver sammenlignet med de kommuner, den minder mest muligt om med hensyn til overordnede finansielle muligheder og områdespecifikke udgiftsbehov.

I kapitel 3 om økonomisk balance inddeles kommunerne i sammenligningsgrupper efter resourcepres (jf. afsnit 3.1.1) og indbyggertal. Ressourcepreset er kort fortalt et summarisk mål for de betingelser, kommunens omgivelser sætter for kommunens muligheder. I analysen af den økonomiske balance søges Jammerbugt Kommune dermed sammenlignet med kommuner, der har nogenlunde samme overordnede økonomiske muligheder og størrelse.⁸

I kapitel 4 om udgiftspolitik på forskellige kommunale udgiftsområder inddeles kommunerne i sammenligningsgrupper baseret på resourcepres i kombination med udgiftsbehov på det pågældende udgiftsområde. Beregningen af udgiftsbehovene baserer sig på regressionsanalyser af, hvilke udgiftsbehovsfaktorer, knyttet til kommunens geografi og befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning, der bedst kan forklare forskelle i kommunernes udgifter på de enkelte udgiftsområder i 2011.⁹ Det skal understreges, at den statistisk baserede udvælgelse og vægtning af udgiftsbehovskriterierne afspejler betydningen for kommunerne under ét. I den enkelte kommune kan der være udgiftsbehovsfaktorer og lokale forhold, der ikke fuldt opfanges af de landsgennemsnitlige faktorer. De gennemførte analyser og de identificerede udgiftsbehovskriterier er mere udførligt beskrevet i den tekniske vejledning til ECO Nøgletal (Houlberg, 2014).

Da de signifikante udgiftsbehovskriterier i sagens natur varierer fra udgiftsområde til udgiftsområde, betyder dette, at de mest sammenlignelige kommuner vil variere fra udgiftsområde til udgiftsområde. I forhold til området for overførsler er der konstrueret en ny sammenligningsgruppe, da der ikke er en sammenligningsgruppe i ECO Nøgletal for overførselsområdet under ét. Beregningen af den nye sammenligningsgruppe fremgår af Bilag 1.

Inddelingen i sammenligningsgrupper foretages konkret ved, at kommunerne først inddeles i tre grupper efter kommunens samlede resourcepres. Denne placering gælder på tværs af alle udgiftsområder. Dernæst fordeles kommunerne, inden for hver af de tre grupper for resourcepres, i tre grupper efter udgiftsbehov på det enkelte udgiftsområde. For hvert udgiftsområde giver dette i alt ni sammenligningsgrupper, som illustreret i Tabel 2.1 nedenfor.

⁷ Konkret er der ved konstatering af afvigende konteringspraksis med væsentlig indflydelse på udgiftniveauet på de gennemgåede udgiftsområder foretaget omposteringer af beløb for Jammerbugt Kommune mellem udgiftsområder. Mindre væsentlige beløb kan være korrigeret direkte på det gennemgåede udgiftsområde. Ved ændring af afgrænsningen af udgiftsområderne som følge af følsomhedsanalyserne vil både udgifter for Jammerbugt Kommune og de øvrige sammenligningsgrupper være korrigeret.

⁸ I denne sammenligning vil gruppen af fire udvalgte nabokommuner, som omtales nedenfor, ikke indgå.

⁹ Der er benyttet regnskabstal. Analyserne er ikke fuldt ud aktuelle, da de er fra 2011. Det kan give en usikkerhed forbundet med udgiftsbehovene. KORA vurderer dog ikke dette som et stort problem, da sådanne regressionsanalyser typisk er relativt stabile over tid.

Tabel 2.1 Dimensioner i inddeling i sammenligningsgrupper i ECO Nøgletal

Ressourcepres	Udgiftsbehov		
	Lavt	Moderat	Højt
Lavt			
Moderat			
Højt			

Jammerbugt Kommune er placeret i gruppen af kommuner med højt ressourcenes. Placeringen efter udgiftsbehov varierer fra udgiftsområde til udgiftsområde, som beskrevet ovenfor. Bemærk, at sammenligningsgruppen for overordnede nøgletal knyttet til fx økonomiske grundvilkår, økonomisk balance og samlede udgifter/indtægter afviger fra princippet i tabel 2.1, da der i stedet for udgiftsbehov er inddelt efter indbyggertal. Jammerbugt indgår her i en sammenligningsgruppe med syv andre kommuner med højt ressourcenes og 30.000-50.000 indbyggere. Bilag 2 indeholder en samlet oversigt over, hvilke kommuner der indgår i Jammerbugts sammenligningsgruppe på de enkelte udgiftsområder.¹⁰ Bilaget indeholder også en opgørelse af antallet af relevante borgere i Jammerbugt Kommune for hvert udgiftsområde.

Der knytter sig dog en række usikkerhedsmomenter til beregningen af udgiftsbehovene på de enkelte udgiftsområder (fx kan alle relevante udgiftsindikatorer ikke nødvendigvis sættes på formel). Denne problematik er størst på områderne for voksne med særlige behov og sundhedspleje og tandpleje, hvor kun henholdsvis 14 % og 27 % af udgiftsvariationen kan forklares. Derudover afviger Jammerbugt Kommune i enkelte tilfælde noget fra det gennemsnitlige udgiftsbehov i sammenligningsgruppen. Afvigelsen er størst for natur- og miljøbeskyttelse, børn og unge med særlige behov samt vejvæsen, hvor afvigelserne er henholdsvis -13,7 %, 8,2 % og 5,1 %. Det betyder, at der må tages større forbehold over for konklusionerne på disse udgiftsområder, når man sammenligner med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

I kapitel 4 om udgiftspolitik indgår derfor en ekstra sammenligningsgruppe, der normalt ikke er med i ECO Nøgletal. Det er tale om fire udvalgte nabokommuner bestående af Thisted, Hjørring, Brønderslev og Vesthimmerlands Kommuner, som Jammerbugt Kommune har ønsket at sammenligne sig med. Grupperne er med for at nuancere de mellemkommunale sammenligninger på grund af den omtalte usikkerhed omkring udgiftsbehovene og for at øge kendskabet til sammenligningsgrundlaget hos kommunens forvaltning og politikere. Men der må tages forbehold for, at der også kan være usikkerhed forbundet med sammenligninger til denne gruppe af kommuner. Eksempelvis placerer nabokommunerne sig ikke alle i den samme gruppe hvad angår ressourcenes, og kommunerne falder ikke altid i den samme gruppe med hensyn til udgiftsbehov på et givent udgiftsområde.

Mere principielt kan man dog sige, at man i konstruktionen af sammenligningsgrupper ikke påstår, at man sammenligner Jammerbugt Kommune med kommuner med helt identiske udgiftsbehov. Princippet er, at Jammerbugt Kommune bliver sammenlignet med de kommuner, der har de mest sammenlignelige udgiftsbehov. Usikkerheden forbundet med området for voksne med særlige behov er dog så stor, at udgiftsområdet er lagt sammen med området for tilbud til ældre. Dette valg understøttes af, at der på tværs af kommunerne er en væsentlig forskelligartet konteringspraksis i forhold til, hvad der skal konteres på området for voksne med

¹⁰ På området for overførsler bør det bemærkes, at kommunerne ikke svarer til de klynger af kommuner, som Jammerbugt Kommune kender fra fx www.jobindsats.dk.

særlige behov frem for området for tilbud til ældre¹¹. Konkret er kommunerne fra sammenligningsgruppen for tilbud til ældre brugt som kommunegrundlaget for det sammenlagte område, da udgifterne til ældreområdet dels udgør hovedparten af det sammenlagte områdes udgifter, dels fordi beregningen af udgiftsbehovene på området for tilbud til ældre er forbundet med en relativ større sikkerhed¹².

I analyserne i kapitel 4 opdeles udgiftsområderne også på delområder. Disse delområder er dannet ud fra kontoplanens muligheder på det enkelte udgiftsområde. På området for fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. er det fx naturligt at se på biblioteksudgifter, udgifter til museer, biografer mv. og udgifter til ungdomsskoler hver for sig, da delområderne fagligt set er forskellige og er mulige at afgrænse via kontoplanen. Bilag 3 indeholder en oversigt over de valgte delområder på hvert udgiftsområde.

I analysen af delområderne sammenlignes kun med de sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal. Det samme gælder de i kapitel 1 omtalte analyser af forklarende indikatorer og mulige konteringsforskelle på udvalgte udgiftsområder. Det er valgt at gøre sådan, fordi KORA vurderer sammenligningskommunerne i ECO Nøgletal som det mest valide sammenligningsgrundlag og for at fastholde enkeltheden i analysen.

2.3 Øvrige datakilder

I tillæg til ECO Nøgletal suppleres med enkelte andre datakilder. Der er tale om ekstra data på områderne for folkeskolen m.m. samt udsatte børn og unge med særlige behov. Datakilderne bygger på to forskningsbaserede udgivelser fra KORA om sårbare børn og forklarende analyser af enhedsudgifter på grundskoleområdet (Kloppenborg & Wittrup, 2015; Dalsgaard & Andesen, 2016).

¹¹ Problematikken omkring konteringspraksis er bredt anerkendt blandt kommunerne og skyldes dels, at Social- og Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan for de to områder ikke giver mulighed for nøjagtig opdeling af udgifterne, dels at en række af servicelovens foranstaltninger kan anvendes over for både voksne med særlige behov og over for ældre.

¹² Herudover sættes udgifterne på det sammenlagte område i forhold til antallet af 18+-årige for at imødekomme de typiske målgrupper på både området for voksne med særlige behov og området for tilbud til ældre.

3 Jammerbugt Kommunes økonomiske balance

I dette kapitel analyseres Jammerbugt Kommunes økonomiske balance. Formålet er at sætte den økonomiske kontekst for næste kapitels analyse af Jammerbugts udgiftspolitik på konkrete udgiftsområder. Kapitlet er struktureret således, at den økonomiske balance først gennemgås ud fra en række summariske nøgletal, der handler om de økonomiske grundvilkår i forhold til at skabe økonomisk balance. Derefter konkretiseres den økonomiske balance ved at se på resultaterne af den førte indtægts- og udgiftspolitik i form af det skattefinansierede driftsresultat, det besluttede niveau for anlægsinvesteringer og dermed det samlede skattefinansierede resultat. I analysen ses der ikke på indtægtssiden, dvs. det givne ressourcegrundlag og det fastsatte beskatningsniveau. Dermed holdes fokus på den generelle udgiftspolitik, hvor det undersøges i hvor høj grad forholdet mellem de løbende indtægter og de besluttede driftsudgifter (det skattefinansierede driftsresultat) er stort nok til at sikre rådighed til investeringer, gældsafvikling eller opsparing. Sammenligningsgrundlaget er primært landsgennemsnittet.

3.1 Økonomiske grundvilkår

I det følgende vil Jammerbugt Kommunes økonomiske grundvilkår blive gennemgået. Det vil ske med udgangspunkt i, hvordan kommunens overordnede skatte- og serviceniveau balancerer med det ressourcepres, som kommunen står over for i 2015.

Ugunstige økonomiske grundvilkår

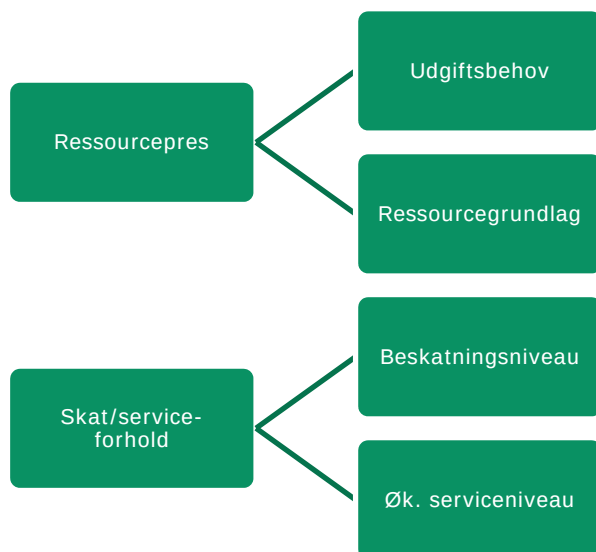
De økonomiske grundvilkår givet af omgivelserne er mindre gunstige i Jammerbugt Kommune end i en landsgennemsnitlig kommune. I 2015 lægger udgiftsbehovene således et pres på kommunens ressourcer, der er ca. 3 % større end landsgennemsnitligt.

Disse grundvilkår kan Jammerbugt Kommune ikke på kort sigt ændre, men må tilpasse sig. Dette indebærer, at Jammerbugt Kommune for at tilstræbe balance i økonomien må have et beskatningsniveau, der ligger over landsgennemsnittet, eller et økonomisk serviceniveau, der ligger under landsgennemsnittet. Eller en kombination af højere beskatningsniveau og lavere økonomisk serviceniveau.

Jammerbugt Kommune har et økonomisk serviceniveau ca. 2 % over landsgennemsnittet og et beskatningsniveau godt 5 % over landsgennemsnittet. Det relativt høje beskatningsniveau hjælper således med tilstræbelsen efter balance mellem den overordnede skatte- og servicepolitik og de relativt ugunstige økonomiske grundvilkår.

Figur 3.1 nedenfor viser et overblik over sammenhængen mellem de nøgletal, der indgår i det ressourcepres, Jammerbugt Kommune står over for, og kommunens overordnede skatte- og serviceniveau.

Figur 3.1 Ressourcepres, skat/service-forhold og relaterede nøgletal



I tabel 3.1 nedenfor fremgår endvidere en opsummering af nøgletal for ressourcepres, skat/service-forhold og relaterede nøgletal.

Tabel 3.1 Opsummering af overordnede nøgletal, budget 2015 (hele landet = 100)

	Jammerbugt Kommune	Sml. gruppen i ECO Nøgletal	Region Nordjylland	Hele landet
Udgiftsbehov	99,0	100,6	101,9	100,0
Ressourcegrundlag	95,9	96,2	99,9	100,0
Ressourcepres	103,2	104,5	102,5	100,0
Beskatningsniveau	105,2	103,3	104,6	100,0
Øk. serviceniveau	101,8	98,9	102,8	100,0
Skat/service-forhold	103,3	104,5	102,2	100,0

Note: Alle nøgletal er beregnet som indekstal sat i forhold til landsgennemsnittet (hele landet = 100).

Kilde: ECO Nøgletal T1.100.

I det følgende gennemgås først nøgletallene for ressourcepres, hvorefter skat/service-forhold berøres.

3.1.1 Ressourcepres

Enhver kommunes økonomi er påvirket af en række faktorer og betingelser, som omgivelserne sætter for kommunens virke. Kommunen har ikke på kort sigt mulighed for at påvirke eller ændre disse rammebetingelser, og kommunens finansierings- og udgiftspolitik må finde sted inden for rammerne af de muligheder og begrænsninger, som rammebetingelserne sætter. Dette gælder, uanset om betingelserne er gunstige eller ugunstige. Rammebetingelsesfaktorerne kan groft opsummeres i to nøgletal:

- Kommunens udgiftsbehov
- Kommunens ressourcegrundlag.

Disse to forhold sætter rammerne for kommunens mulighed for at levere og finansiere service til borgerne. Altså på den ene side de udgiftsbehov, som kommunens udgiftspolitik skal tilgode-se, og på den anden side de muligheder, kommunen har for at få finansieret de pågældende udgifter.

Sætter man udgiftsbehovet i forhold til ressourcegrundlaget fremkommer kommunens ressour-cepres. For bedre at forstå ressourcepresset analyseres først nøgletallene for udgiftsbehov og ressourcegrundlag.

3.1.1.1 Udgiftsbehov

Udgiftsbehovet bygger i denne sammenhæng på de officielle udgiftsbehovskriterier i det kom-munale udligningssystem for 2015. I udligningssystemet indgår to overordnede grupper af ud-giftsbehovskriterier. For det første de demografiske (eller aldersbestemte) udgiftsbehov, der primært måles ved antallet af indbyggere i forskellige aldersgrupper. For det andet de socio-økonomiske udgiftsbehov, der bl.a. måles ved udlejede beboelseslejligheder, familier i bestem-te boligtyper, arbejdsløse, psykiatriske patienter og børn i familier med lav uddannelse.

Udgiftsbehov

Dette nøgletal udtrykker, hvor store udgiftsbehovene i kommunen er, givet kommunens demografiske og socioøkonomiske sammensætning. I analysen af kommunens overord-nede rammebetingelser benyttes det udgiftsbehov, der er opgjort af Social- og Inden-rigsministeriet, og som indgår i udligningsordningen (jf. Social- og Indenrigsministeriet, 2014).

Ifølge Social- og Indenrigsministeriets opgørelse har Jammerbugt Kommune i 2015 et samlet udgiftsbehov, der ligger 1 % under landsgennemsnittet (T1.500). Det er 1,6 procentpoint lave-re end en række sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal, som ligger 0,6 % over det lands-gennemsnitlige. Det betyder, at Jammerbugt oplever et mindre pres på kommunens ressourcer end den landsgennemsnitlige kommune såvel som kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Graver man et spadestik dybere, viser det sig, at det samlede udgiftsbehov dækker over et aldersbestemt udgiftsbehov 4,3 % over landsgennemsnittet, og et socioøkonomisk udgiftsbe-hov 12,3 % under landsgennemsnittet. På den ene side betyder det, at Jammerbugt har lidt flere dyrere borgere end landsgennemsnittet. Konkret er der lidt flere ældre på 65 år og der-over end landsgennemsnitligt kombineret med en mere spredt bosætning end landsgennem-snitligt. På den anden side har Jammerbugt færre socioøkonomisk betragtet "tunge" borgere end landsgennemsnitligt. Årsagen til, at det samlede udgiftsbehov ender med kun at være lidt mindre end landsgennemsnitligt er, at det aldersbestemte udgiftsbehov vejer tungest i sam-menvejningen af de to udgiftsbehov (Social- og Indenrigsministeriet, 2014: 10).

3.1.1.2 Ressourcegrundlag

Jammerbugt Kommunes udskrivningsgrundlag for indkomstskatter ligger i 2015 med godt 147.000 kr. pr. indbygger ca. 13.000 kr. lavere end landsgennemsnittet, men godt 1.000 kr. højere end kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal (T3.100). Det samlede be-skatningsgrundlag inkl. grundværdier i Jammerbugt på ca. 162.000 kr. pr. indbygger ligger ca.

15.000 kr. under landsgennemsnittet og godt 6.000 kr. over kommunerne i sammenligningsgruppen.

Ressourcegrundlag

Er et udtryk for kommunens velstand, opgjort som mulighederne for at finansiere udgifter. Ressourcegrundlaget er målt som beskatningsgrundlaget korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter samt nettorenter og afdrag (jf. ECO Nøgletal T3.100).

Beskatningsgrundlaget som sådan siger mere om, hvor rige borgerne er, end om, hvor rig kommunen er. Korrigeres beskatningsgrundlaget for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter samt nettorenter og afdrag, fås et mere præcist billede af kommunens økonomiske muligheder. Dette mål for kommunernes velstand kaldes i ECO Nøgletal for ressourcegrundlaget (jf. T3.100). Jammerbugt Kommune har et ressourcegrundlag på omkring 229.000 kr. pr. indbygger, hvilket er godt 10.000 mindre end landsgennemsnittet og ca. 1000 kr. mindre end kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Ressourcegrundlaget er dermed 4,1 % mindre end det landsgennemsnitlige, hvilket er 0,3 procentpoint mindre end ressourcegrundlaget i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

3.1.1.3 Ressourcepres

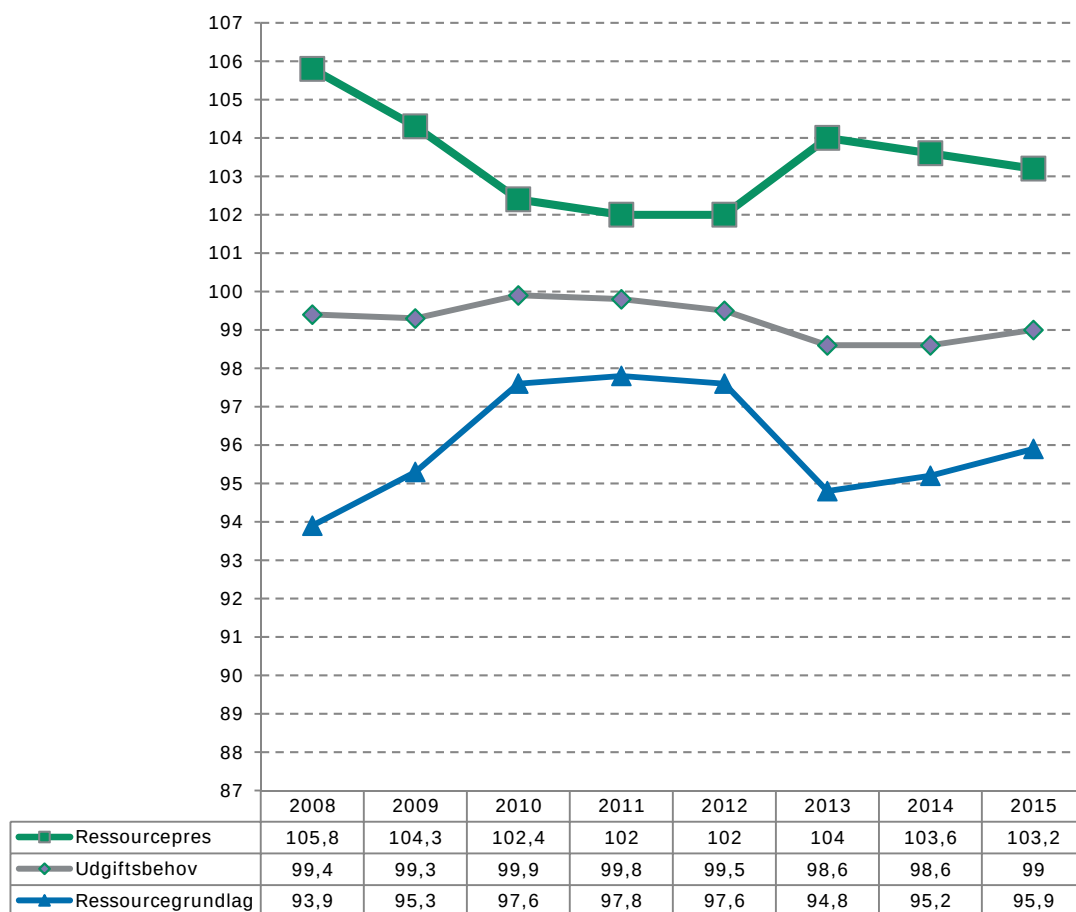
Ressourcepreset opsummerer i et nøgletal, hvor stort pres der overordnet er på kommunens ressourcer. Med et udgiftsbehov på 1 % under landsgennemsnittet og et ressourcegrundlag 4,3 % under landsgennemsnittet, ligger ressourcepreset for Jammerbugt Kommune i 2015 på indekssværdi 103,2 (tabel 1.100). Dette kan fortolkes derhen, at udgiftsbehovene lægger 3,2 % mere pres på ressourcerne i Jammerbugt Kommune end i en landsgennemsnitlig kommune. I forhold til kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal er ressourcepreset dog 1,3 procentpoint mindre i Jammerbugt Kommune.

Ressourcepres

Et summarisk mål for de betingelser, kommunens omgivelser sætter for kommunens muligheder. Jo større værdi, jo større er preset på kommunens ressourcer. Ressourcepres er defineret som $\text{udgiftsbehov} / \text{ressourcegrundlag} \cdot 100$.

Figur 3.2 nedenfor viser udviklingen i ressourcepreset samt dets komponenter, udgiftsbehovet og ressourcegrundlaget, set i forhold til en landsgennemsnitlig kommune i perioden 2008-2015.

Figur 3.2 Ressourcepres, udgiftsbehov og resourcegrundlag, 2008-2015 (hele landet = 100)



Note: Nøgletallene er beregnet som indekstal sat i forhold til landsgennemsnittet (hele landet = 100).

Kilde: ECO Nøgletal T1.100.

Udviklingen i figuren ovenfor er kendetegnet ved, at resourcepreset i alle årene har ligget ca. 2-6 % over det landsgennemsnitlige niveau. Resourcepreset faldt markant i perioden 2008-2011 fra at være 5,8 % højere end det landsgennemsnitlige til at være 2 % højere. Faldet kan hovedsagligt tilskrives en stigning i resourcegrundlaget i samme periode, hvilket mindskede resourcepreset. Derefter steg resourcepreset igen med 2 procentpoint fra 2012 til 2013, så resourcepreset i 2013 var 4 % højere end landsgennemsnitligt. Stigningen hang sammen med et fald i resourcegrundlaget fra 2012 til 2013. I løbet af de seneste tre år (2013-2015) er resourcepreset faldet med 0,8 procentpoint set i forhold til niveauet i 2013, så det i 2015 ligger 3,2 % over det landsgennemsnitlige. Herudover synes udviklingen i resourcepreset i øvrigt ikke at hænge sammen med udviklingen i udgiftsbehovet, da udgiftsbehovet har været forholdsvis konstant hen over perioden.

Betingelserne er således som udgangspunkt mindre gunstige i Jammerbugt Kommune end i en landsgennemsnitlig kommune. Disse grundvilkår kan Jammerbugt ikke på kort sig ændre, men må tilpasse sig. Men hvordan har kommunen i praksis tilpasset sin skat og service til disse relativt vanskelige økonomiske grundvilkår?

3.1.2 Skat/service-forhold

En kommunes finansierings- og udgiftspolitik kan overordnet opsummeres i to nøgletal:

- Beskatningsniveau
- Økonomisk serviceniveau.¹³

Beskatningsniveau

Et samlet mål for kommunens indkomst- og ejendomsbeskatning. Beregnes som de samlede indkomst- og ejendomsskatter i procent af beskatningsgrundlaget.

Økonomisk serviceniveau

Viser, hvor store kommunens udgifter er i forhold til udgiftsbehovene i kommunen. Beregnes som forholdet mellem de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger og de samlede udgiftsbehov pr. indbygger.

Forholdet mellem disse to nøgletal kan endvidere opsummeres i skat/service-forholdet, der netop er defineret som forholdet mellem beskatningsniveau og serviceniveau.

Skat / service-forhold

Skat/service-forhold er defineret som forholdet mellem beskatningsniveau og serviceniveau. Jo højere skat/service-forholdet er, jo mere betaler borgerne i skat i forhold til den, i økonomiske termer, givne service.

Skat/service-forholdet viser, hvor højt kommunens beskatningsniveau er i forhold til den service, i økonomiske termer, kommunen tilbyder borgerne. Skat/service-forholdet siger dermed ikke noget om, hvilken konkret service der leveres, kvaliteten af servicen eller skattens fordeling på indkomst- og ejendomsskat, men er et mål for den skatte- og udgiftspolitik, kommunen har valgt at føre under de givne rammebetingelser.

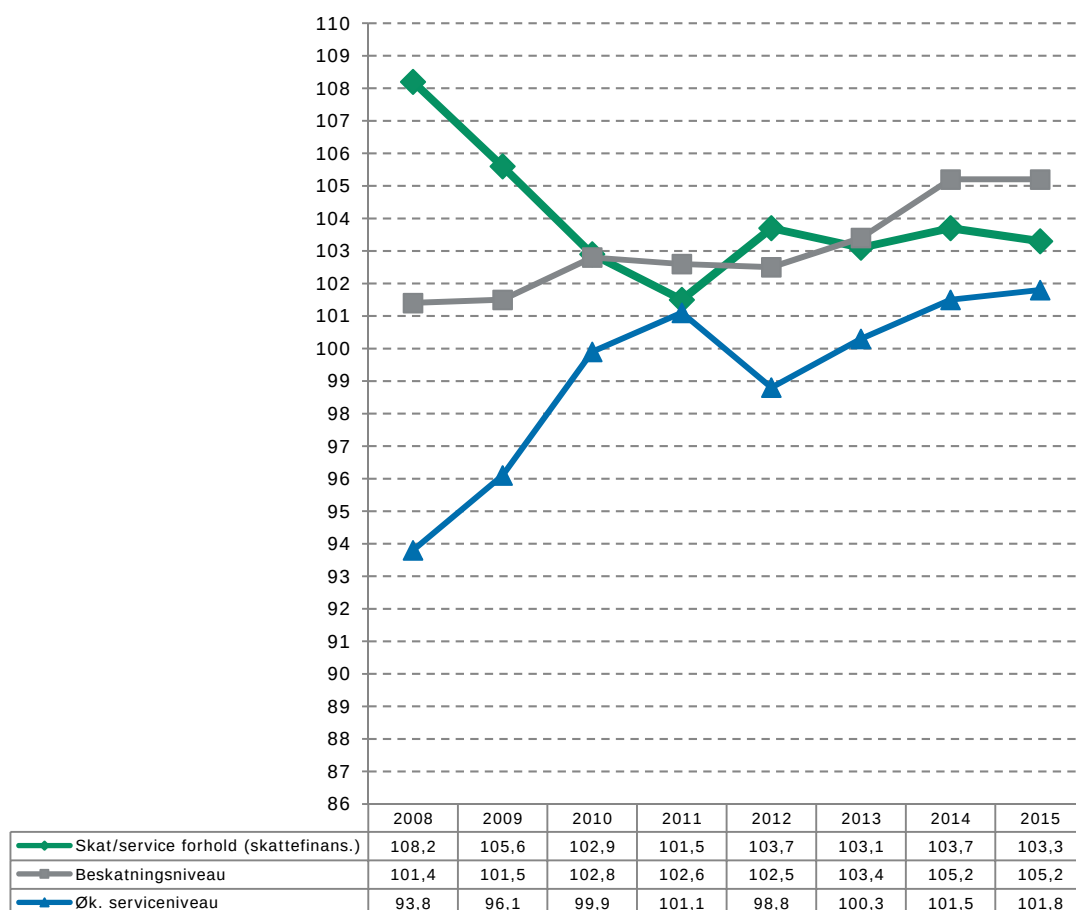
Jammerbugt Kommune har et beskatningsniveau 5,2 % over det landsgennemsnitlige og et økonomisk serviceniveau 1,8 % over det landsgennemsnitlige. Det giver et skat/service-forhold på 3,3 % over en landsgennemsnitlig kommune (tabel 1.100). I forhold til kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal er dette 1,2 procentpoint lavere. Borgerne betaler altså mindre i skat i forhold til den givne service i Jammerbugt sammenlignet med sammenlignings-

¹³ Serviceniveau er her målt som økonomisk serviceniveau og siger alene noget om, hvor store kommunens udgifter er i forhold til udgiftsbehovene. Det anvendte serviceniveaumål handler dermed om det økonomiske serviceniveau, og siger ikke noget om, hvor meget service, der leveres, hvad der leveres og af hvilken kvalitet. Men uanset, hvad man får for pengene, så skal udgifterne kunne finansieres. Og formålet i den aktuelle analyse er bl.a. at vurdere, om der er et robust grundlag for at finansiere det valgte økonomiske serviceniveau.

kommunerne, men omvendt betaler de mere i skat for service end i en landsgennemsnitlig kommune.

I figur 3.3 nedenfor fremgår udviklingen i skat/service-forholdet samt dets bestanddele, beskatningsniveauet og det økonomiske serviceniveau, set i forhold til en landsgennemsnitlig kommune i perioden 2008-2015.

Figur 3.3 Skat/service-forhold, beskatningsniveau og økonomisk serviceniveau, 2008-2015
(hele landet = 100)



Note: Alle nøgletal er beregnet som indekstal sat i forhold til landsgennemsnittet (hele landet = 100).

Kilde: ECO Nøgletal T1.100.

Figuren ovenfor viser, at skat/service-forholdet i alle årene har ligget ca. 2-8 % over det landsgennemsnitlige. Det vil sige, at borgerne i Jammerbugt Kommune i alle årene har betalt mere i skat i forhold til den givne service sammenlignet med situationen i en landsgennemsnitlig kommune. Udviklingen over perioden er endvidere kendetegnet ved, at skat/service-forholdet i forhold til det landsgennemsnitlige er faldet forholdsvis meget med 6,7 procentpoint fra 2008 til 2011. Dette fald skyldtes hovedsagligt en relativ større stigning i det økonomiske serviceniveau end i beskatningsniveauet i samme periode, hvilket gav mere service i forhold til den givne skat. Fra 2011 til 2012 steg skat/service-forholdet igen med 2,2 procentpoint. Denne stigning hang sammen med et fald i det økonomiske serviceniveau fra 2011 til 2012. Siden 2012 har skat/service-forholdet været rimelig konstant, da både beskatningsniveauet og det økonomiske serviceniveau steg nogenlunde lige meget. I 2015 er skat/service-forholdet 3,3 % højere end i en gennemsnitlig kommune.

For at være i balance med sine omgivelser skal en kommunes skat/service-forhold over en årrække balancere med det ressourcepres, som kommunen er underlagt. Analysen viser, at Jammerbugt Kommune har valgt at kompensere for de relativt ugunstige økonomiske grundvilkår i kommunen, hvor udgiftsbehovet overstiger ressourcegrundlaget, ved at have et relativt højt beskatningsniveau. Spørgsmålet er dog, om tilpasningen af dets overordnede skatte- og serviceniveau til de økonomiske grundvilkår er stort nok til at sikre rådighed til investeringer, gældsafvikling og opsparing. Det er omdrejningspunktet i næste afsnit, hvor fokus er på de konkrete økonomiske resultater.

3.2 De konkrete økonomiske resultater

I dette afsnit ses først på udviklingen i den førte indtægts- og udgiftspolitik i form af det skattefinansierede driftsresultat. Dernæst vendes blikket mod det besluttede niveau for anlægsinvesteringer og dermed det samlede skattefinansierede resultat. I analysen ses der ikke på indtægtssiden, dvs. det givne ressourcegrundlag og det fastsatte beskatningsniveau. Dermed holdes fokus på den generelle udgiftspolitik, hvor det undersøges, i hvor høj grad forholdet mellem de løbende indtægter og de besluttede driftsudgifter (det skattefinansierede driftsresultat) er stort nok til at sikre rådighed til investeringer, gældsafvikling eller opsparing.

Utilstrækkeligt skattefinansieret driftsresultat

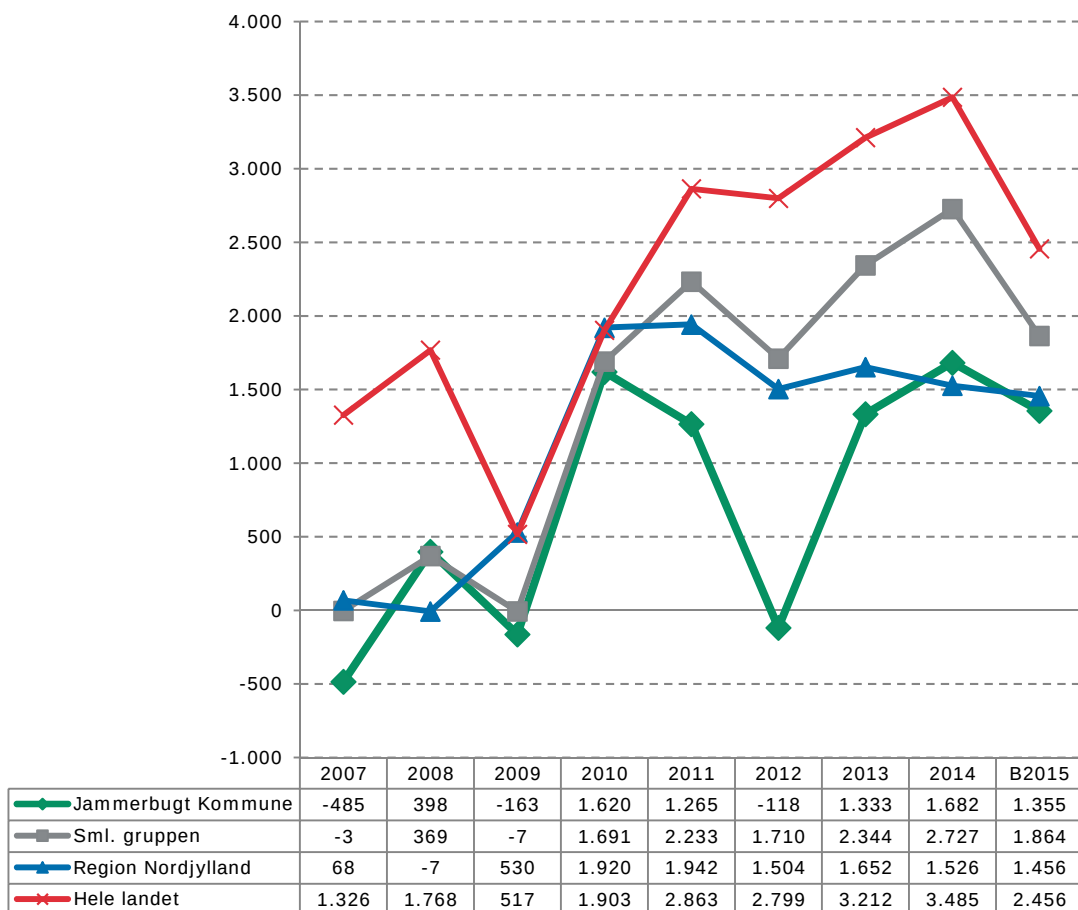
I Jammerbugt Kommune har man i løbet af de seneste tre år (2013-2015) generelt besluttet et anlægsniveau, som nogenlunde svarer til andre kommuners. I mangel af bedre sammenligningsgrundlag kunne man antage, at dette niveau kan anses for nødvendigt for at vedligeholde kommunens bygninger, veje mv. Men det gennemsnitlige driftsresultat over de seneste tre år er betydeligt lavere end både kommunens anlægsudgifter og driftsresultaterne i såvel sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal som i hele landet. Det betyder, at det samlede skattefinansierede resultat i løbet af de sidste tre år udviser et betydeligt underskud på i gennemsnit 29 mio. kr. Det medfører, at man forringer den samlede kassebeholdning eller stifter gæld.

3.2.1 Skattefinansieret driftsresultat

Det skattefinansierede driftsresultat er et udtryk for forholdet mellem de løbende indtægter og de løbende driftsudgifter samt renter, og det viser, hvor stort et beløb kommunen har til rådighed til investeringer, gældsafvikling og opsparing. Det er derfor nødvendigt, at det skattefinansierede driftsresultat udviser et overskud for at sikre råderum til anlægsinvesteringer (etablering og reovering af skoler, daginstitutioner, administrationsbygninger mv.), gældsafvikling og/eller konsolidering af kommunekassen. Sund kommunaløkonomisk fornuft tilsiger, at eventuelle anlægsindtægter, indtægter fra grundsalg, overskud på forsyningsvirksomheder, ekstraordinært store skatteindtægter eller frigivelse af deponerede beløb som udgangspunkt ikke bør bruges til at finansiere driftsaktiviteter, men først og fremmest bør bruges til gældsafvikling og som et centralt element i kommunens langsigtede anlægsstrategi. Store indtægter fra anlæg eller grundsalg kan derfor ikke på sigt kompensere for en grundlæggende driftsmæssig ubalance, ligesom lån hos kommunens forsyningsvirksomheder/institutioner og afdragsfrihed på lån bør betragtes som en måde at udskyde problemerne på, ikke som en løsning på problemerne.

Figur 3.4 nedenfor viser driftsresultatet på det skattefinansierede område i perioden 2007-2015.

Figur 3.4 Driftsresultat pr. indbygger for det skattefinansierede område. 2007-2015 (2015-priser)



Note: Knækket i kurven i 2012 for Jammerbugt Kommune skyldes hovedsagligt efterregulering af indkomstskat for indkomståret 2009.

Kilde: ECO Nøgletal T1.400 og G1.42.

Det fremgår af Figur 3.4 ovenfor, at Jammerbugt Kommune i 2015 har budgetteret med et driftsresultat på det skattefinansierede område på ca. 1.360 kr. pr. indbygger, hvilket er en smule lavere end gennemsnittet for regnskaberne for 2013 og 2014. Med omkring 38.300 indbyggere i Jammerbugt Kommune svarer driftsresultatet pr. indbygger til 52 mio. kr. Til sammenligning er det landsgennemsnitlige driftsresultat i budget 2015 på godt 2.460 kr. Det er et niveau, der svarer til et driftsresultat for Jammerbugt på 94 mio. kr. Kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal har budgetteret med et resultat på omkring 1.860 kr. svarende til 71 mio. kr. i Jammerbugt Kommune.

En lidt mere robust sammenligning af driftsresultaterne kan skabes ved at se på et gennemsnit af forskellene mellem Jammerbugt og henholdsvis sammenligningsgruppen og landsgennemsnittet de seneste tre år¹⁴.

¹⁴ Beregnet ud fra regnskaberne for 2013 og 2014 samt budgettet for 2015 i 2015-priser.

Driftsresultaterne for Jammerbugt Kommune er gennemsnitligt på ca. 1.460 kr. pr. indbygger svarende til godt 56 mio. kr. Landsgennemsnittet ligger på ca. 3.020 kr. pr. indbygger svarende til et niveau i Jammerbugt på 117 mio. kr., men de tilsvarende tal for sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal er godt 2.310 kr. pr. indbygger og 89 mio. kr.

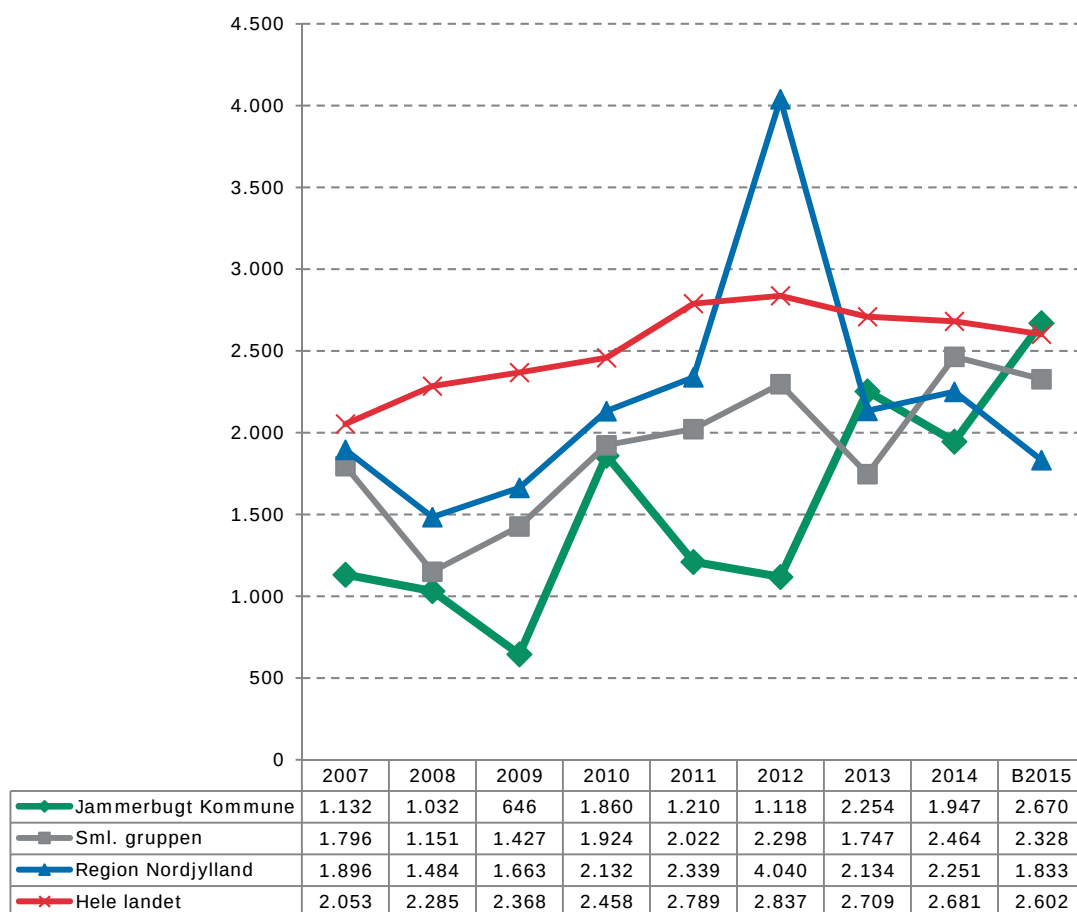
Betragter man også udviklingen fra 2007 til 2015 i Figur 3.4 ovenfor ses det, at Jammerbugt Kommune har haft en stigning i driftsresultatet. Således er Jammerbugt gået fra et underskud på godt 490 kr. pr. indbygger i 2007 til et overskud på 1.360 kr. pr. indbygger i 2015. Kommunen har dog i de fleste år konsekvent haft et ringere driftsresultat end kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal såvel som landsgennemsnittet.

3.2.2 Anlægsudgifter

Sammenligningen af driftsresultaterne kan ikke stå alene. Det primære argument for, at en kommune bør have et driftsresultat, der udviser et vist overskud, er, at der skal være råderum til anlægsinvesteringer og afvikling af gæld eller opbygning af kassebeholdningen.

Figur 3.5 nedenfor viser nettoanlægsudgifterne pr. indbygger i perioden 2007-2015.

Figur 3.5 Nettoanlægsudgifter pr. indbygger. 2007-2015 (2015-priser)



Kilde: ECO Nøgletal T.1400 og G4.43.

Beregner man ud fra figuren ovenfor det gennemsnitlige niveau for anlægsudgifter (netto) i de seneste tre år¹⁵ i Jammerbugt Kommune sammenlignet med henholdsvis landsgennemsnittet og sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, finder man ikke den samme forskel i niveauerne som i sammenligningen af driftsresultatet. I Jammerbugt er anlægsniveauet 2.290 kr. pr. indbygger, svarende til ca. 88 mio. kr., mens landsgennemsnittet er ca. 2.660 kr. pr. indbygger, og niveauet i sammenligningsgruppen er 2.180 kr. pr. indbygger.

Jammerbugt kommuner har således i de seneste tre år (to regnskabsår og et budgetår) haft nogenlunde det samme anlægsniveau som omverdenen, men Jammerbugt har skullet finansiere det med et væsentligt lavere driftsresultat. Anlægsniveauet har da også klart oversteget driftsresultatet, idet et anlægsniveau på gennemsnitligt 88 mio. kr. har skullet finansieres af et driftsresultat på gennemsnitligt 56 mio. kr.

3.2.3 Skattefinansieret resultat

Ser man på det samlede skattefinansierede resultat for Jammerbugt Kommune, dvs. det skattefinansierede driftsresultat fratrasket nettoanlægsudgifterne og udgifter til jordforsyningsområdet, er der da også tale om, at de seneste tre år¹⁶ har udvist et underskud, gennemsnitligt på ca. 750 kr. pr. indbygger eller 29 mio. kr. Landsgennemsnittet har været på et overskud på 464 kr. pr. indbygger og gennemsnittet for sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på 17 kr. pr. indbygger (ECO Nøgletal T1.400).

Analysen peger således på en økonomisk situation i Jammerbugt Kommune, hvor man generelt har besluttet et anlægsniveau, som nogenlunde svarer til andre kommuners. I mangel af bedre sammenligningsgrundlag kunne man antage, at dette niveau kan anses for fornuftigt. Til gengæld viser analysen, at man på grund af et driftsresultat, der er betydeligt lavere end både anlægsudgifterne og driftsresultaterne i såvel sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal som i hele landet, gennemsnitligt har et samlet skattefinansieret resultat med et betydeligt underskud. Dette betyder, at man forringer den samlede kassebeholdning eller stifter gæld.

I næste kapitel vendes fokus mod Jammerbugt Kommunes udgiftspolitik på en række udgiftsområder relativt til andre kommuner for derved at inspirere til udgiftstilpasninger på det skattefinansierede område.

¹⁵ Beregnet ud fra regnskaberne for 2013 og 2014 samt budgettet for 2015 i 2015-priser.

¹⁶ Beregnet ud fra regnskaberne for 2013 og 2014 samt budgettet for 2015 i 2015-priser.

4 Jammerbugt Kommunes udgiftspolitik

I dette kapitel analyseres Jammerbugt Kommunes udgiftspolitik. Fokus er på de udgiftspolitiske prioriteringer for de enkelte udgiftsområder set i forhold til gennemsnit for andre sammenlignelige kommuner. Først gives et overblik over udgiftsområderne i analysen, og hvor meget Jammerbugt Kommunes udgifter anslået ligger over eller under andre kommuners, omend dette ikke skal tolkes som konkrete økonomiske besparelsesmuligheder på de områder, hvor udgifterne ligger over andre kommuners. Dernæst gennemgås udviklingen i udgiftsniveauet på hvert udgiftsområde, og udgiftsområderne brydes op på delområder for en mere præcis vurdering af det relative udgiftsniveau. Fx kan et udgiftsområde, hvor Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau ligger tæt på andre sammenlignelige kommuner, indeholde et eller flere delområder, hvor udgiftsniveauet er væsentligt højere end de andre kommuners.

I forbindelse med gennemgangen af udgiftsområderne fokuseres også ekstra på områderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov, børn og unge med særlige behov samt folkeskole m.m. Det er områder, som Jammerbugt Kommune i fællesskab med KORA har valgt at gå ekstra i dybden med i denne rapport. På disse områder gives tillige en analyse af indikatorer for fx demografi, socioøkonomi, aktivitet og serviceniveau, som kan underbygge analysen af områdernes udgiftsniveauer relativt til andre sammenlignelige kommuner og dermed pege på relevante fokuspunkter for udgiftstilpasning, som Jammerbugt kan vælge at fokusere på i sit videre analysearbejde. Desuden gives en analyse af mulige konteringsforskelle mellem Jammerbugt Kommune og andre sammenlignelige kommuner for at mindske sandsynligheden for, at forskelle i udgiftsniveauer ikke blot skyldes forskelle i konteringspraksis. Det betyder også, at konklusionerne på de øvrige udgiftsområder er forbundet med en større usikkerhed, da der ikke er foretaget en analyse af mulige konteringsforskelle på disse områder.

Valideringen af konteringspraksissen bygger på en kombination af en gennemgang af budgetdata i 2015, et arbejds møde med Jammerbugt Kommune om kommunens konteringspraksis, følsomhedsanalyser med en anden afgrænsning af udgiftsnøgletallene samt et afsluttende dialogmøde med Jammerbugt Kommune. KORA har på den baggrund foretaget en ny afgrænsning af en række udgiftsnøgletal, hvor der er indikationer af, at der er forskellig konteringspraksis mellem kommunerne. Det bør bemærkes, at konsekvenserne af valideringen af konteringspraksissen er ført igennem for samtlige beregninger og figurer på de udvalgte udgiftsområder, mens der kun er foretaget rettelser på de øvrige områder ved økonomisk set væsentlige korrektioner forårsaget af rettelser på de udvalgte områder.

4.1 Overblik over udgiftsområder og udgiftspolitik

I ECO Nøgletal indgår en række forskellige udgiftsområder. For hvert udgiftsområde sammenlignes Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau med det gennemsnitlige udgiftsniveau for de udgiftsområdespecifikke sammenligningsgrupper i ECO Nøgletal, der fremgår af Bilag 2, samt udvalgte nabokommuner, Region Nordjylland og hele landet. Det siger noget om de udgiftspolitiske prioriteringer i Jammerbugt.

Høje udgiftsniveauer på områderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov samt børn og unge med særlige behov

Jammerbugt Kommune har relativt høje udgifter på to udgiftsområder i 2015. På området for tilbud til ældre og voksne med særlige behov ville udgifterne i gennemsnit være ca. 35 mio. kr. lavere, hvis Jammerbugt Kommune havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Den gennemsnitlige ændring i udgifterne, hvis Jammerbugt havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne, dækker over et interval fra 4 mio. kr. højere udgifter til 76 mio. kr. lavere udgifter. Og på området for børn og unge med særlige behov ville udgifterne være ca. 27 mio. kr. lavere, hvis Jammerbugt havde samme udgiftsniveau som sammenligningskommunerne med et interval fra 6 til 43 mio. kr. lavere udgifter. Der er dog ikke tale om konkrete økonomiske besparelsesmuligheder. Dels fordi, der skal tages forbehold for mulige konteringsforskelle mellem Jammerbugt Kommune og de andre sammenlignelige kommuner. Det gælder også, selvom der er foretaget en analyse af mulige konteringsforskelle på disse udgiftsområder, da der stadig kan være væsentlige forhold, der ikke er blevet indfanget af analysen. Dels fordi der må skelnes mellem, hvad der realistisk kan tilpasses igennem servicereduktioner og effektiviseringer på kort kontra langt sigt.

I denne rapport er der fokus på følgende 11 udgiftsområder vist i Tabel 4.1 nedenfor. Definitioner og afgrænsninger af udgiftsområderne følger af dem, der benyttes i ECO Nøgletal, og er som følge heraf ikke i fuld overensstemmelse med Jammerbugt Kommunes egen afgrænsning af politikområder.

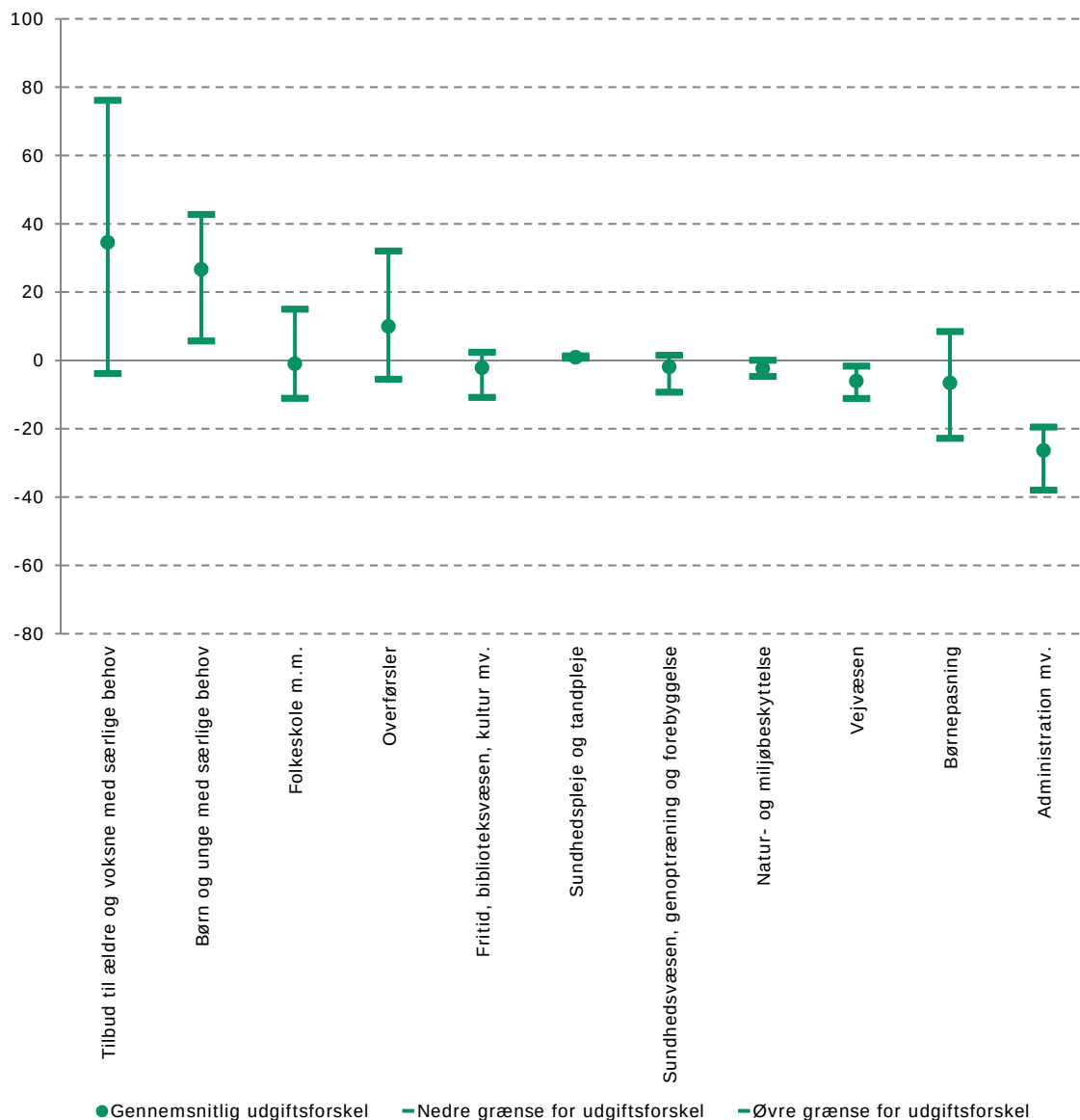
Tabel 4.1 De 11 udgiftsområder i nøgletalsscreeningen

De store velfærdsområder	• Børnepasning • Folkeskole m.m. • Tilbud til ældre og voksne med særlige behov • Børn og unge med særlige behov
Overførsler	• Overførsler
Øvrige udgiftsområder	• Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. • Administration mv. • Natur- og miljøbeskyttelse • Sundhedspleje og tandpleje • Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

Note: Sammenligningsgruppen for overførsler er særligt konstrueret til denne rapport. Den nærmere beregning af sammenligningsgruppen for udgiftsområdet fremgår af Bilag 1. Udgiftsområderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov er sammenlagt til ét område i denne rapport, som omtalt i afsnit 2.2.

Figur 4.1 nedenfor viser den økonomiske væsentlighed af afvigelserne i udgifter pr. borger i den relevante aldersgruppe i forhold til sammenligningsgrupperne for hvert udgiftsområde. Beregningerne er foretaget ved at gange forskellen i kr. pr. relevant borger med antallet af borgere i den relevante alderskategori. Figuren viser altså, hvor mange mio. kr. højere eller lavere Jammerbugt Kommunes udgifter synes at være, fordi kommunens udgiftsniveau pr. relevant borger afviger fra udgiftsniveauet blandt sammenligningsgruppen, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet.

Figur 4.1 Jammerbugt Kommunes nettoudgifter pr. relevant borger på 11 udgiftsområder. 2015. Beregnet gennemsnitlig afvigelse fra sammenligningsgrupperne samt afvigelseernes nedre og øvre grænse (i mio. kr.)



Note: Det skal bemærkes, at forskelle i udgiftsnøgletallene mellem Jammerbugt Kommune og sammenligningsgrupperne kan skyldes både forskelle i produktivitet, serviceniveau og konteringsforskelle. Sammenligningsgrupperne består af sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal, udvalgte nabokommuner, Region Nordjylland og hele landet.

Beregningerne er foretaget ved for hvert udgiftsområde at gange forskellen i kr. pr. relevant borger til en given sammenligningsgruppe med antallet af relevante borgere. Dernæst er den gennemsnitlige udgiftsforskel fundet ved at tage et gennemsnit af forskellene til sammenligningsgrupperne.

En positiv gennemsnitlig udgiftsforskel anslår, hvilket beløb Jammerbugts udgifter i gennemsnit er højere, fordi kommunens udgiftsniveau pr. relevant borger afviger fra sammenligningsgrupperne. En negativ værdi indikerer omvendt, hvilket beløb Jammerbugts udgifter i gennemsnit er lavere, fordi kommunens udgiftsniveau pr. relevant borger afviger fra sammenligningsgrupperne.

Den øvre og nedre grænse for udgiftsforskelle markerer henholdsvis den største og mindste værdi på afvigelse fra sammenligningsgrupperne. Der gøres opmærksom på, at den øvre og nedre værdi for de enkelte udgiftsområder udgøres af forskellige sammenligningsgrupper alt efter udgiftsområdet.

Figuren er sorteret efter afvigelse til de sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T1.300, T2.15 og T4.60.

Figuren ovenfor viser, at udgifterne i gennemsnit er højere på områderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov (ca. 35 mio. kr.), børn og unge med særlige behov (ca. 27 mio. kr.) og overførsler (ca. 10 mio. kr.). Modsat er udgifterne lavere på området for administration (ca. 26 mio. kr.) Derudover er der ingen væsentlige gennemsnitlige udgiftsforskelle på de øvrige udgiftsområder. Men figuren viser også, at der er en vis spredning i udgiftsforskellene til de forskellige sammenligningsgrupper. Det gælder særligt på udgiftsområderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov (-4 til 76 mio. kr.), børn og unge med særlige behov (6 til 43 mio. kr.), folkeskole m.m. (-11 til 15 mio. kr.), overførsler (-6 til 32 mio. kr.) samt børnepassning (-23 til 8 mio. kr.).

Beløbene i figuren ovenfor angiver ikke konkrete økonomiske besparelsesmuligheder. Og det er væsentligt at gøre opmærksom på, at der er tale om anslåede beløb. Det er et velkendt fænomen, at der er forskelle i kommunernes konteringspraksis på trods af, at Social- og Indenrigsministeriet har defineret en autoriseret kontoplan. Det gælder også på udgiftsområder, der er blevet valideret for forskelle i konteringspraksis (tilbud til ældre og voksne med særlige behov, børn og unge med særlige behov samt folkeskole m.m.), da der kan være væsentlige forhold, der ikke er blevet indfanget i analysen.

Herudover må der skelnes mellem, hvad der realistisk kan tilpasses igennem servicereduktioner og effektiviseringer på kort kontra langt sigt, hvis man skulle ønske at tilpasse udgiftsniveauerne på udgiftsområderne. Udgiftsniveauerne på udgiftsområder som børn og unge med særlige behov og tilbud til ældre og voksne med særlige behov er alt andet lige vanskeligere at ændre på kort sigt end udgiftsniveauet på området for folkeskole m.m. Eksempelvis kan det være sværere at ændre på brugen af sociale foranstaltninger end at lave en indsats rettet mod sygefravær, da det kan være vanskeligt at reducere en ydelse, der allerede er tildelt en borger.

Men figuren ovenfor sandsynliggør på hvilke udgiftsområder, Jammerbugt Kommune driftsudgifter ligger relativt højt sammenlignet med andre sammenlignelige kommuner. I næste afsnit gennemgås de enkelte udgiftsområder. Gennemgangen er struktureret efter rækkefølgen af udgiftsområderne i figuren.

4.2 Gennemgang af udgiftsområder

I dette afsnit ses nærmere på udgiftsudviklingen på de enkelte udgiftsområder, og udgiftsniveauerne på de enkelte områder opdeles endvidere på delområder for en mere præcis vurdering af det relative udgiftsniveau til andre sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal. Det bør bemærkes, at opdelingen på delområder ikke nødvendigvis fortæller noget om forskellen i enhedsudgifter til andre kommuner. Opdelingen siger nemlig også noget om fordelingen af udgifter på tværs af delområderne. Eksempelvis angiver udgifterne pr. 6-16-årig på delområdet for privatskoler på udgiftsområdet for folkeskole m.m. ikke forskellen i enhedsudgiften til privatskoler. Forskellen angiver også noget om, hvor udbredt brugen af privatskoler er i Jammerbugt Kommune relativt til andre kommuner.

Områderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov, børn og unge med særlige behov samt folkeskole m.m. er i samarbejde med Jammerbugt Kommune udvalgt til nærmere analyse. På disse områder gives tillige mulige forklaringer på, at Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau afviger fra andre sammenlignelige kommuner i ECO Nøgletal. Disse forklaringer baseres på en analyse af tilgængelige indikatorer for demografi, socioøkonomi, aktivitet, service mv., som kan medvirke til at forklare, hvorfor der er udgiftsforskelle mellem Jammerbugt og sammenligningskommunerne.

Høje udgiftsniveauer til plejefamilier og opholdssteder, folkeskolen inkl. specialundervisning og sygedagpenge

På tværs af de forskellige udgiftsområder skiller enkelte delområder sig ud i 2015, da udgiften pr. relevant borger synes at være højere end i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. På udgiftsområdet for børn og unge med særlige behov drejer det sig om delområdet for plejefamilier og opholdssteder. På området for folkeskole m.m. er det delområdet for folkeskolen inkl. specialundervisning. Og på området for overførsler er det sygedagpenge. Det bør bemærkes, at forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen på et givent delområde ikke nødvendigvis fortæller noget om enhedsudgiften på delområdet. Forskellen kan nemlig også angive fordelingen af udgifter på tværs af delområderne, dvs. den relative brug af forskellige ydelser. Eksempelvis kan udgiftsforskellen på delområdet for plejefamilier og opholdssteder dække over, at Jammerbugt bruger relativt mindre dyre anbringelsesformer, som plejefamilier og opholdssteder, frem for døgninstitutioner.

4.2.1 Udvalgte udgiftsområder

I det følgende præsenteres hovedtendenserne i udviklingen på de tre udvalgte udgiftsområder i forhold til andre kommuner.

4.2.1.1 Tilbud til ældre og voksne med særlige behov

Højt udgiftsniveau på området for voksne med særlige behov

Udgiften pr. 18+-årig til tilbud til ældre og voksne med særlige behov er i 2015 højere i Jammerbugt Kommune sammenlignet med gennemsnittene for kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne og hele landet. Omvendt er udgiften lavere end gennemsnittet i Region Nordjylland. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 35 mio. kr. lavere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et interval fra 4 mio. kr. højere udgifter til 76 mio. kr. lavere udgifter i Jammerbugt Kommune, hvis Jammerbugt Kommune havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med. Der er dog ikke tale om en konkret besparelsesmulighed men blot en umiddelbar forskel i udgiftsniveau.

Herudover peger de tilgængelige forklarende indikatorer for tilbud til ældre på, at det relativt høje udgiftsniveau kommer til udtryk i højere frit-valgs-priser og en større andel af de 75+-årige, der modtager forebyggende hjemmebesøg. Det er dog usikkert, om frit-valgs-priserne stadig er relativt højere end priserne i andre kommuner, da de som følge af udbud i 2015 er reduceret væsentligt. Der er omvendt en række forklarende indikatorer, der ikke hænger sammen med et relativt højt udgiftsniveau i Jammerbugt Kommune, når det gælder tilbud til ældre. Fx er det i Jammerbugt Kommune en mindre andel af ældrebefolkningen, som modtager hjemmehjælp end i sammenligningsgruppen for ECO Nøgletal, ligesom modtagerne af hjemmehjælp i gennemsnit modtager færre ugentlige timer. På området for voksne med særlige behov er det omvendt ikke muligt at give en yderlig belysning af udgiftsområdet, da området for voksne med særlige behov er data-

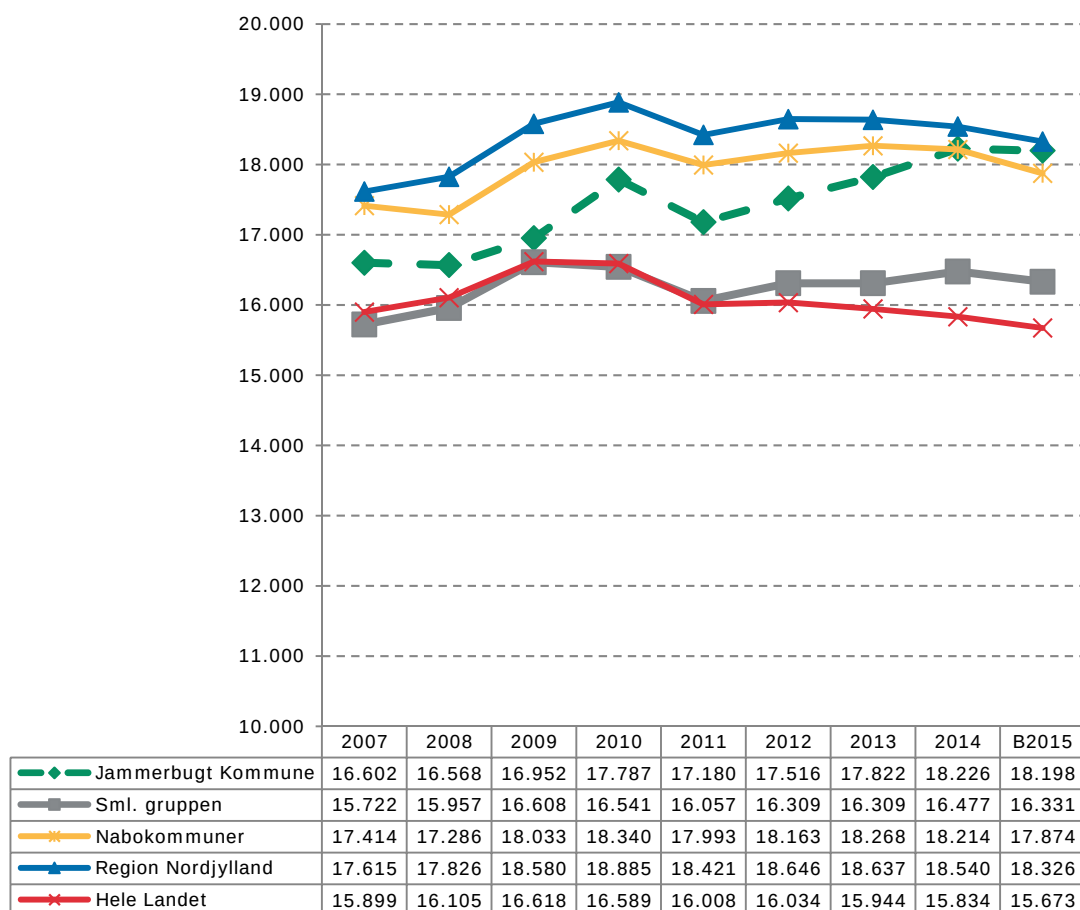
Højt udgiftsniveau på området for voksne med særlige behov

fattigt hvad angår mulighederne for mellemkommunale sammenligninger.

Indikatorerne inden for udgiftsområdet for ældre og voksne med særlige behov peger derfor samlet set bort fra tilbud til ældre og i retning af tilbud til voksne med særlige behov, som forklaring på det relativt høje udgiftsniveau.

Figur 4.2 nedenfor viser udviklingen i udgiftsniveau på området for tilbud til ældre og voksne med særlige behov i perioden 2007-2015.

Figur 4.2 Nettoudgiftsniveau på området for tilbud til ældre og voksne med særlige behov. Kr. pr. 18+-årig. 2007-2015 (2015-priser)



Note: Den stiplede kurve for Jammerbugt Kommune angiver, at udgiftsområdet har været underlagt en analyse af mulige konteringsforskelle.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T7.100, G7.103, T8.700 og G8.73.

I figuren ses udgiftsniveauerne for Jammerbugt Kommune, gennemsnittet i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, gennemsnittet blandt nabokommuner, gennemsnittet i Region Nordjylland samt landsgennemsnittet.

Det fremgår af figuren ovenfor, at udgiften pr. 18+-årig til tilbud til ældre og voksne med særlige behov i Jammerbugt Kommune i 2015 er lavere end gennemsnittet i Region Nordjylland, men højere end gennemsnittet i henholdsvis sammenligningskommunerne i ECO Nøgletal, nabokommunerne og hele landet. Udgifterne til området ville i gennemsnit være ca. 35 mio. kr. lavere, hvis Jammerbugt Kommune havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau for Jammerbugt Kommune til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis ca. 56, 10, -4 og 76 mio. kr., når man tager højde for antallet af relevante borgere i Jammerbugt Kommune.

Derudover viser figuren, at Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau generelt har været stigende i perioden 2007-2015, og at denne tendens blev afbrudt af et midlertidigt dyk i 2011. Jammerbugts udgiftsniveau har i hele perioden ligget over sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal og hele landet. Omvendt har Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau i hele perioden på nær 2014 og 2015 ligget under nabokommunerne og Region Nordjylland. I 2014 steg udgiftsniveauet til at være højere end blandt nabokommunerne.

Det bør bemærkes, at der er anvendt en meget bred befolkningsgruppe (18+-årige) på dette udgiftsområde for at imødekomme, at udgiftsområdet består af udgifter til henholdsvis tilbud til ældre og voksne med særlige behov. Hovedmålgrupperne til de to typer af ydelser vil ofte ligge blandt henholdsvis 65+-årige og 18-65-årige. Dog vil ydelserne til voksne med særlige behov ofte fortsætte ud over pensionsalderen, og samtidig er der borgere, der modtager ældreydelser, selvom de ikke er fyldt 65 år.

Nedenfor præsenteres de indikatorer, som umiddelbart kan tænkes at bidrage til at forklare forskellen i udgiftsniveau i 2015 relativt til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. For at afdekke det reelle potentiale for udgiftstilpasninger skal udgiftsområdet analyseres nærmere. Det videre forløb efter denne rapport har netop til formål at analysere og identificere muligheder for tilpasninger til et lavere udgiftsniveau.

Delområder og indikatorer

Udgiftsområdet er ikke opdelt på delområder. Der er som nævnt i kapitel 2 stor usikkerhed om konteringspraksissen på tværs af områderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov, som dette sammenlagte udgiftsområde består af. Derfor vil en opdeling på delområder være forbundet med stor usikkerhed. En sammenligning på delområdeniveau vil formodentlig kræve en dialog med sammenligningskommunerne om konteringspraksis og praksis for anvendelse af de forskellige typer af foranstaltninger inden for området.

Derfor kan man heller ikke på baggrund af rapporten entydigt pege på, om det er udgifterne til tilbud til ældre eller udgifterne til voksne med særlige behov, som gør det sammenlagte udgiftsområde dyrere end de fleste af sammenligningsgrupperne. Men det er i et vist omfang muligt at se på indikatorer, der kan give en idé om, hvad der kan forklare det relative høje udgiftsniveau. I boksen nedenfor er der fremstillet en række indikatorer, der retter sig mod tilbud til ældre, og som enten bidrager eller ikke bidrager til at forklare det relative høje udgiftsniveau set i forhold til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Indikatorer på området for tilbud til ældre

Indikatorer, der bidrager med en forklaring på det relative udgiftsniveau:

- Højere frit-valgs-priser end sammenligningsgruppen i den undersøgte periode
- Større andel af de 75+-årige, der modtager forebyggende hjemmebesøg (42,2 % mod 27,3 % i sammenligningsgruppen).

Indikatorer, der ikke bidrager med en forklaring på det relative udgiftsniveau:

- Større andel af ældrebefolkning i de yngste og mindst udgiftskrævende aldersgrupper (7,3 % ville være indskrevet i pleje- eller ældrebolig, såfremt indskrivningsfrekvenserne var som gennemsnittet i hele landet, mod 7,6 % i sammenligningsgruppen)
- Mindre andel enlige ældre (36,4 % mod 38,9 % i sammenligningsgruppen)
- Mindre andel af de 65+-årige, der modtager hjemmehjælp (12,1 % mod 12,3 % i sammenligningsgruppen)
- Gruppen af hjemmehjælpsmodtagere modtagere relativt færre hjemmehjælpstimer pr. uge (3,5 timer mod 4,1 timer i sammenligningsgruppen).

Der er to indikatorer, der kan bidrage til at forklare det relative høje udgiftsniveau. Den første indikator er, at de senest opgjorte priser i 2014 for frit valg i hjemmeplejen i Jammerbugt adskiller sig ved at ligge 3-9 % over det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen (T7.17). Isoleret set vil de relativt høje frit-valgs-priser trække i retning af at øge Jammerbugts udgifter. På grund af, at det gennemførte udbud på frit-valgområdet i 2015 har reduceret priserne væsentligt, kan denne indikator være irrelevant, når man skal se frem mod de efterfølgende år.

Bemærkning fra Jammerbugt Kommune:

På ældreområdet har Jammerbugt Kommune i 2015 gennemført et udbud af hjemmehjælp, som har resulteret i lavere frit-valgs-priser fra 2016. Dette betyder, at KORAs henvisning til frit-valgs-priser, som indikator, kan have mistet sin relevans.

Den anden indikator er, at der i Jammerbugt var relativt flere af de 75+-årige, der i 2014 modtog forebyggende hjemmebesøg sammenlignet med sammenligningsgruppen (T7.22). Således var der 42,2 % af de 75+-årige i Jammerbugt, der har modtaget et eller flere hjemmebesøg, sammenlignet med 27,3 % blandt sammenligningskommunerne. Det trækker ligeledes umiddelbart i retning af at øge Jammerbugts udgifter, men det er vanskeligt at afgøre, hvor meget forskellen slår igennem på kommunens udgifter. I en ekstra fase efter nøgletalsscreeningen kan der ses nærmere på, hvorvidt denne indikator i praksis er udgiftsførgende.

Vendes blikket mod indikatorer, der ikke kan bidrage til at forklare det relative høje udgiftsniveau, finder man fire indikatorer. Den første indikator er alderssammensætningen blandt de ældre. Hvis en større andel af ældrebefolkningen i Jammerbugt Kommune er i de yngste og mindst udgiftskrævende aldersgrupper, vil det trække udgifterne nedad relativt til sammenligningsgruppen. Det er tilfældet, omend forskellen ikke er stor. Den aldersbetingede plejebolig-hyppighed, som er en indikator for alderssammensætningen og dermed plejebehovet blandt de 65+-årige, ligger således lavere i Jammerbugt end i sammenligningsgruppen i 2015 (T7.18). Specifikt ville ca. 7,3 % af de ældre i Jammerbugt Kommune være indskrevet i pleje- eller æl-

drebolig, såfremt indskrivningsfrekvenserne blandt 65+-årige var som gennemsnittet i hele landet. Blandt sammenligningsgruppen ville det være godt 7,6 % af de ældre.

Samtidig med at ældrebefolkningen i Jammerbugt Kommune er lidt yngre end i sammenligningsgruppen, strækker det i samme retning, at der er lidt færre enlige ældre i Jammerbugt end i sammenligningsgruppen i 2015 (T7.18). Der er således 2,5 procentpoint færre enlige 65+-årige i kommunen sammenlignet med gennemsnittet i sammenligningsgruppen (36,4 % i Jammerbugt Kommune og 38,9 % i sammenligningsgruppen). Det har betydning, da enlige ældre har et større plejebæbehov end ældre, hvor en rask ægtefælle kan træde til.

Herudover var der i 2014 en lidt mindre andel af de 65+-årige, der modtog hjemmehjælp sammenlignet med sammenligningsgruppen. Konkret modtog 12,1 % varig hjemmehjælp i Jammerbugt mod 12,3 % i sammenligningsgruppen (G7.26).

Endelig modtog gruppen af hjemmehjælpsmodtagere relativt færre hjemmehjælpstimer pr. uge end modtagerne i sammenligningsgruppen i 2014 (T7.16). Konkret er det 3,5 timer i Jammerbugt Kommune mod 4,1 timer i sammenligningsgruppen. Andelen af 65+-årige, der modtager hjemmehjælp, har desuden været faldende i Jammerbugt Kommune i de senere år i lighed med andre kommuner (G7.26), men hvor dette i sammenligningsgruppen er blevet fulgt af en tendens til, at der visiteres flere hjemmehjælpstimer pr. modtager, så har der i Jammerbugt været en tendens til, at der visiteres nogenlunde det samme antal hjemmehjælpstimer pr. modtager (G7.27). Det er på den måde et mindre serviceforbrug pr. modtager i Jammerbugt Kommune.

Rækken af indikatorer om tilbud til ældre peger således mest i retning af et lavere udgiftsniveau i forhold til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Det er omvendt ikke muligt at bruge kvantitative indikatorer til at give en belysning af den del af udgiftsområdets, der vedrører voksne med særlige behov. Det skyldes dels, at det blot er muligt at forklare 14 % af forskellene mellem kommunernes udgifter til voksne med særlige behov ved forskelle i kommunernes demografiske og socioøkonomiske sammensætning (T8.799). I modsætning til andre udgiftsområder knytter udgiftsbehovene på dette område sig altså kun i begrænset omfang til demografiske og socioøkonomiske behov i kommunen. Og dels skyldes det, at der ikke findes valide data på tværs af kommunerne om de konkrete aktiviteter mv. for voksenhandicappede og andre voksne med særlige behov. Der findes fx ikke landsdækkende statistikker over antallet af brugere.

Bemærkning fra Jammerbugt Kommune:

Jammerbugt er beliggenhedskommune for mange private opholdssteder og botilbud.

Erfaringer viser, at borgere fra de mange private tilbud i flere tilfælde ender med at blive borgere i Jammerbugt Kommune i forbindelse med flytning i egen lejlighed og i forbindelse med, at borgeren af handlekommunen får bevilget færre timer. Dette bevirker, at Jammerbugt Kommune i mange tilfælde kan ende med at blive betalingskommune, og dermed vil udgiften forblive i Jammerbugt resten af borgerens levetid – også hvis borgerens behov stiger senere i voksenlivet. Ligeledes giver mange tilbud i kommunen også et stort ansvar til behandlingen af efterværnssager. Hvis de behandles uhensigtsmæssigt, kan de ligeledes ende med at blive en udgift i Jammerbugt Kommune.

Der må dog formodes at være en spillover-effekt fra området for børn og unge med særlige behov, hvor udgiftsreduktioner på området for børn og unge med særlige behov på sigt kan lede til udgiftsreduktioner på området for voksne med særlige behov. Det skyldes, at nogle af

udgifterne til de udsatte børn og unge overgår til området for voksne med særlige behov i takt med, at børnene bliver voksne. Nogle personer i målgruppen må således antages at vedblive med at have særlige behov som voksne, fx børn og unge med betydelig og varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Dertil kommer, at befolkningen forventes at leve længere som følge af et generelt bedre funktionsniveau hos den enkelte borger på alle alderstrin. Derfor kan udgiftsreduktioner på området for børn og unge med særlige behov på sigt også ændre på udgiftsniveauet på området for voksne med særlige behov.

Samlet set er der en række indikatorer og øvrige forhold inden for udgiftsområdet for ældre og voksne med særlige behov, som peger bort fra tilbud til ældre og i retning af tilbud til voksne med særlige behov, som forklaring på det relativt høje udgiftsniveau.

4.2.1.2 Børn og unge med særlige behov

Højt udgiftsniveau på området for børn og unge med særlige behov

Udgiften pr. 0-22-årig til børn og unge med særlige behov er i 2015 højere i Jammerbugt Kommune sammenlignet med gennemsnittene for kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 27 mio. kr. lavere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et interval fra 6 til 43 mio. kr. lavere udgifter i Jammerbugt Kommune, hvis Jammerbugt Kommune havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med. Der er dog ikke tale om en konkret besparelsesmulighed men blot en umiddelbar forskel i udgiftsniveau.

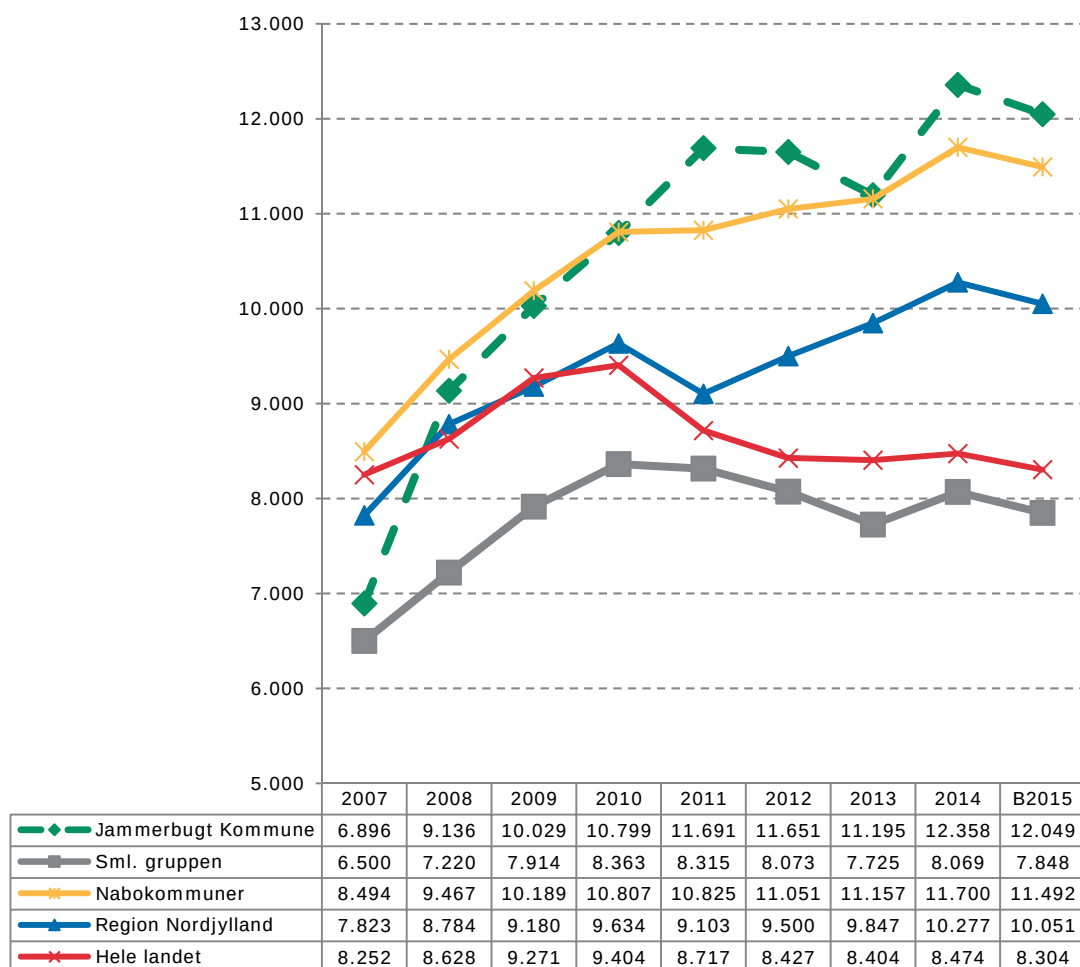
Der bør i øvrigt tages hensyn til, at Jammerbugt Kommunes beregnede udgiftsbehov afviger forholdsvis meget fra det gennemsnitlige udgiftsbehov i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Det gør sammenligningen med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal usikker.

Herudover er udgifterne højere i Jammerbugt Kommune på delområdet for plejefamilier og opholdssteder sammenlignet med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Dette kan dog også dække over, at Jammerbugt bruger relativt mindre dyre anbringelsesformer end sammenligningsgruppen, dvs. plejefamilier og opholdssteder, frem for døgninstitutioner.

Endelig peger de tilgængelige forklarende indikatorer på området på, at det relativt høje udgiftsniveau kan have baggrund i en større sandsynlighed for, at et typisk sårbart barn modtager en social foranstaltning end i sammenligningsgruppen. Konkret viser indikatorerne da også, at der er en større andel af børn og unge i Jammerbugt Kommune, som modtager forebyggende foranstaltninger eller anbringes uden for eget hjem end i sammenligningsgruppen.

Figur 4.3 nedenfor viser udviklingen i udgiftsniveau på området for børn og unge med særlige behov i perioden 2007-2015. Der bør i øvrigt tages hensyn til, at Jammerbugt Kommunes beregnede udgiftsbehov afviger forholdsvis meget fra det gennemsnitlige udgiftsbehov i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Det gør sammenligningen med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal usikker.

Figur 4.3 Nettoudgiftsniveau på området for børn og unge med særlige behov. Kr. pr. 0-22-årig. 2007-2015 (2015-priser)



Note: Den stiplede kurve for Jammerbugt Kommune angiver, at udgiftsområdet har været underlagt en analyse af mulige konteringsforskelle.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T8.600 og G8.63.

I figuren ovenfor fremgår det, at udgiften pr. 0-22-årig til børn og unge med særlige behov i 2015 er højere i Jammerbugt Kommune end gennemsnittet i henholdsvis sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet. Udgifterne til området ville i gennemsnit være ca. 27 mio. kr. lavere, hvis Jammerbugt Kommune havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau for Jammerbugt Kommune til sammenligningsgrupperne i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis ca. 43, 6, 20 og 38 mio. kr., når man tager højde for antallet af relevante borgere i Jammerbugt Kommune.

Derudover viser figuren, at Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau på området for børn og unge med særlige behov er steget forholdsvis kraftigt over perioden 2007-2015. Jammerbugts udgiftsniveau var i 2007 kun højere end gennemsnittet i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, men i 2015 er udgiftsniveauet højere end udgiftsniveauerne i alle fire sammenligningsgrupper.

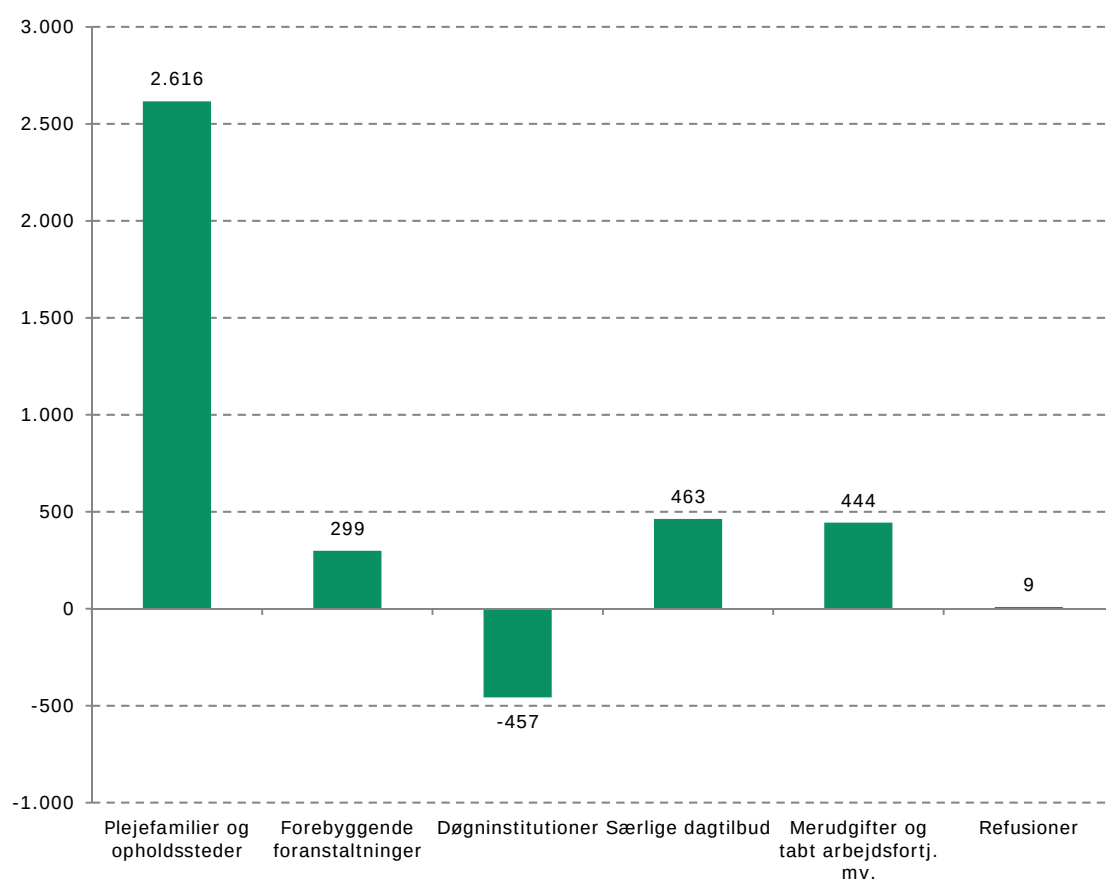
Nedenfor præsenteres de indikatorer og delområder, som umiddelbart kan tænkes at bidrage til at forklare forskellen i udgiftsniveau i 2015 relativt til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

For at afdække det reelle potentiale for udgiftstilpasninger skal udgiftsområdet analyseres nærmere. Det videre forløb efter denne rapport har netop til formål at analysere og identificere muligheder for tilpasninger til et lavere udgiftsniveau.

Delområder og indikatorer

Figur 4.4 nedenfor viser forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for børn og unge med særlige behov i 2015.

Figur 4.4 Forskel i nettoudgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for børn og unge med særlige behov. Kr. pr. 0-22-årig. 2015



Note: Se Bilag 3 for en nærmere afgrænsning af de enkelte delområder. Udgiftsnøgletallene er korrigeret for konteringsforskelle.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T8.600.

Figuren ovenfor indikerer, at udgiften pr. 0-22-årig til børn og unge med særlige behov er højere i Jammerbugt Kommune sammenlignet med kommunerne i sammenligningsgruppen, fordi udgiften pr. 0-22-årig til plejefamilier og opholdssteder er ca. 2.620 kr. højere end i sammenligningsgruppen.

Figuren viser også, at det ikke synes at være de relativt dyre anbringelsestyper, der driver det relativt høje udgiftsniveau på området for børn og unge med særlige behov. Udgifterne pr. 0-22-årig til døgninstitutioner, som er en af de dyreste anbringelsestyper, er således lavere end i sammenligningsgruppen. Det kan indikere, at det relativt høje udgiftsniveau på området for børn og unge med særlige behov snarere kan skyldes, at relativt mange børn og unge modta-

ger en foranstaltning i Jammerbugt Kommune. Det synes også at være tilfældet, som det vil fremgå senere i dette afsnit.

I boksen nedenfor opsummeres de indikatorer, der enten bidrager eller ikke bidrager til at forklare det relative højere udgiftsniveau set i forhold til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Indikatorer på området for børn og unge med særlige behov

Indikatorer der bidrager med en forklaring på det relative udgiftsniveau:

- Større sandsynlighed for, at et typisk sårbart barn modtager en social foranstaltning (34,8 % mod 32,2 % i sammenligningsgruppen)
- Højere andel børn og unge, der konkret modtager forebyggende foranstaltninger (18,0 promille mod 13,2 promille i sammenligningsgruppen)
- Højere andel børn og unge, der konkret er anbragt uden for eget hjem (14,3 promille mod 9,8 promille i sammenligningsgruppen).

Indikatorer der ikke bidrager med en forklaring på det relative udgiftsniveau:

- Samme andel sårbare børn (7,5 % mod 7,5 % i sammenligningsgruppen).

En nylig KORA undersøgelse om sårbare børn (Kloppenborg & Wittrup, 2015) definerer sårbare børn, som de 10 % af landets børn og unge i årgangene 1992-1997, som ud fra en lang række sociale og sundhedsmæssige baggrundsforhold har højest statistisk forventet risiko for at blive omfattet af enten anbringelse eller forebyggende foranstaltninger efter Serviceloven. Undersøgelsen viser, at andelen af sårbare børn i kommunen blandt den samlede børnebefolkning fra årgangene 1992-1997 er 7,5 % i Jammerbugt Kommune, hvilket er på linje med gennemsnittet i sammenligningsgruppen. Andelen af sårbare børn synes derfor ikke at kunne forklare det relativt høje udgiftsniveau i Jammerbugt.

Det er væsentligt at gøre opmærksom på, at andelen af sårbare børn *ikke* er det samme som andelen af sårbare børn, der modtager en social foranstaltning og dermed tæller med på udgiftssiden. To kommuner kan således være ens ved at have samme andel sårbare børn, men afvigende ved at have en forskellig anbringelsespraksis i forhold til, hvor stor en andel af de sårbare børn, der rent faktisk modtager en social foranstaltning. Den førnævnte undersøgelse af Kloppenborg og Wittrup (2015) ser nærmere på dette i form af forskelle i kommunal praksis med hensyn til iværksættelse af sociale foranstaltninger. I undersøgelsen er der beregnet sandsynligheden for, at samme sårbare barn (et barn med gennemsnitlige sociale og sundhedsmæssige karakteristika for gruppen af sårbare børn) modtager en social foranstaltning afhængigt af, hvilken kommune barnet bor i. En social foranstaltning angiver her, om barnet har modtaget anbringelse eller individrettet forebyggende foranstaltning efter Servicelovens § 52 stk. 3¹⁷. Analysen tegner et billede af den historiske anbringelsespraksis i perioden 1992-2013 for børnene født i årene fra 1992 til 1997. Kommunerne kan have ændret praksis siden hen. Med det forbehold in mente viser analysen, at sandsynligheden for, at det gennemsnitlige sårbare barn modtager en foranstaltning i Jammerbugt er 34,8 % mod 32,2 % i sammenligningsgruppen. Et sårbart barn synes altså at være lidt mere tilbøjeligt til at modtage en foranstaltning i Jammerbugt Kommune. Det kan være med til at forklare noget af det relativt høje udgiftsniveau i kommune, da beslutningen om indsats/ikke indsats for nogle få børn kan rykke udgifterne meget, fordi enkeltindsatserne er dyre.

¹⁷ I analysen er der taget højde for forskelle i omfanget af familierettede forebyggende foranstaltninger.

De beregnede resultater fra analysen understøttes af de faktiske aktiviteter for forebyggende foranstaltninger og anbringelser i 2014 (T8.64). Andelen af børn og unge, der i 2014 modtog forebyggende foranstaltninger, er således 18,0 promille af de 0-17-årige i Jammerbugt Kommune mod 13,2 promille blandt kommunerne i sammenligningsgruppen. Ligeledes anbragte Jammerbugt flere børn og unge uden for eget hjem end sammenligningsgruppen, da 14,3 promille af de 0-17-årige blev anbragt, mens den tilsvarende anbringelsespromille var 9,8 i sammenligningsgruppen.

Det kan indikere, at det kan være en mulighed at se nærmere på den kommunale anbringelsespraksis, da en forskel i anbringelsespraksis må anses at være økonomisk væsentlig som følge af, at indsatserne på området ofte er dyre. Dette skal også ses i lyset af, at en reduktion af udgifterne på udgiftsområdet for børn og unge med særlige behov på sigt kan formodes at reducere udgiftsniveauet på området for tilbud til ældre og voksne med særlige behov. Det skyldes, at der også vil være udgifter til mange af de udsatte børn og unge, når de bliver voksne, som omtalt i afsnit 4.2.1.1. For at afdække det reelle potentiale kræves, at anbringelsespraksissen analyses nærmere.

4.2.1.3 Folkeskolen m.m.

Gennemsnitligt udgiftsniveau på området for folkeskole m.m.

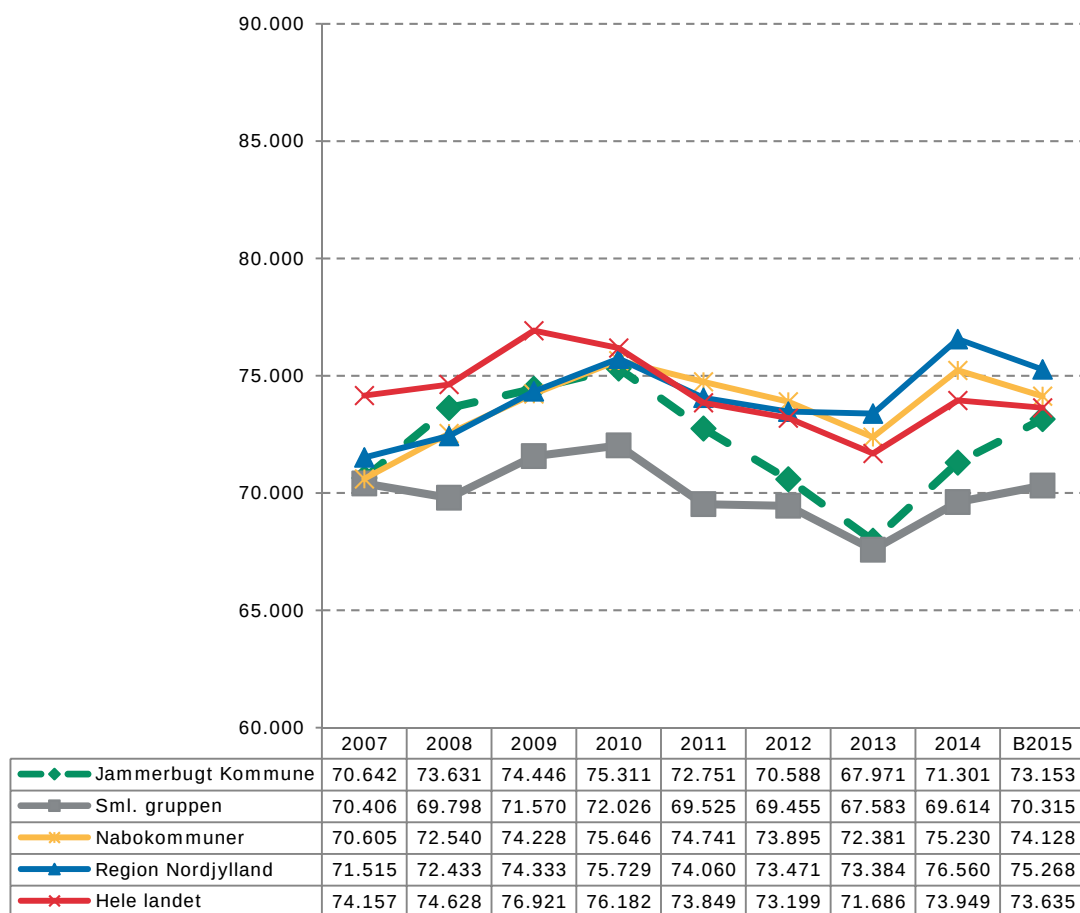
Udgiften pr. 6-16-årig til folkeskole m.m. er i 2015 højere i Jammerbugt Kommune end gennemsnittet i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Omvendt er udgiftsniveauet lavere end gennemsnittene i nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 1 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et interval fra 15 mio. kr. lavere udgifter til 11 mio. kr. højere udgifter, hvis Jammerbugt Kommune havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med. Der er dog ikke tale om en konkret besparelsesmulighed set i forhold til kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, men blot en umiddelbar forskel i udgiftsniveau.

Inden for området for folkeskole m.m. er udgifterne højere i Jammerbugt Kommune på delområdet for folkeskole inkl. specialundervisning sammenlignet med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Endelig peger de tilgængelige forklarende indikatorer på området på, at det relativt høje udgiftsniveau i forhold til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal kommer til udtryk ved en lavere børnetæthed, en mindre andel af elever i privatskoler, en større andel elever, der modtager specialundervisning, højere sygefravær, lavere klassekvotient samt en højere dækningsgrad i SFO.

I Figur 4.5 herunder fremgår udviklingen i udgiftsniveauet på folkeskoleområdet m.m. i perioden 2007-2015.

Figur 4.5 Nettoudgiftsniveau på området for folkeskole m.m. Kr. pr. 6-16-årig. 2007-2015 (2015-priser)



Note: Den stiplede kurve for Jammerbugt Kommune angiver, at udgiftsområdet har været underlagt en analyse af mulige konteringsforskelle.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T6.100 og G6.13.

Figuren viser, at udgifterne pr. 6-16-årig til folkeskole m.m. i 2015 er højere i Jammerbugt Kommune set i forhold gennemsnittet i til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Omvendt er udgiftsniveauet lavere end gennemsnittene blandt nabokommuner, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 1 mio. kr. højere, hvis de havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau for Jammerbugt Kommune til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis ca. 15, -5, -11 og -3 mio. kr., når man tager højde for antallet af relevante borgere i Jammerbugt Kommune.

Derudover viser figuren, at Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau på folkeskoleområdet m.m. steg fra 2007 til 2010, dernæst faldt det fra 2010 til 2013 for så at stige igen fra 2013 til 2015. Det bør bemærkes, at kurverne for særligt Jammerbugt Kommune og sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal "knækker" i 2013. I den forbindelse kan lærer-lockouten i april 2013 være en del af forklaringen, da den indebar færre lønudgifter. Og det bør også bemærkes, at lockouten påvirkede kommunerne forskelligt afhængigt af andelen af tjenestemænd blandt lærerne, og dermed hvor stor en andel af lærerne, der var omfattet af lockouten. Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau har generelt i perioden ligger over udgiftsniveauet i sammenligningsgruppen i

ECO Nøgletal, mens Jammerbugt har ligget på niveau med eller under de øvrige sammenligningsgrupper.

Bemærkning fra Jammerbugt Kommune:

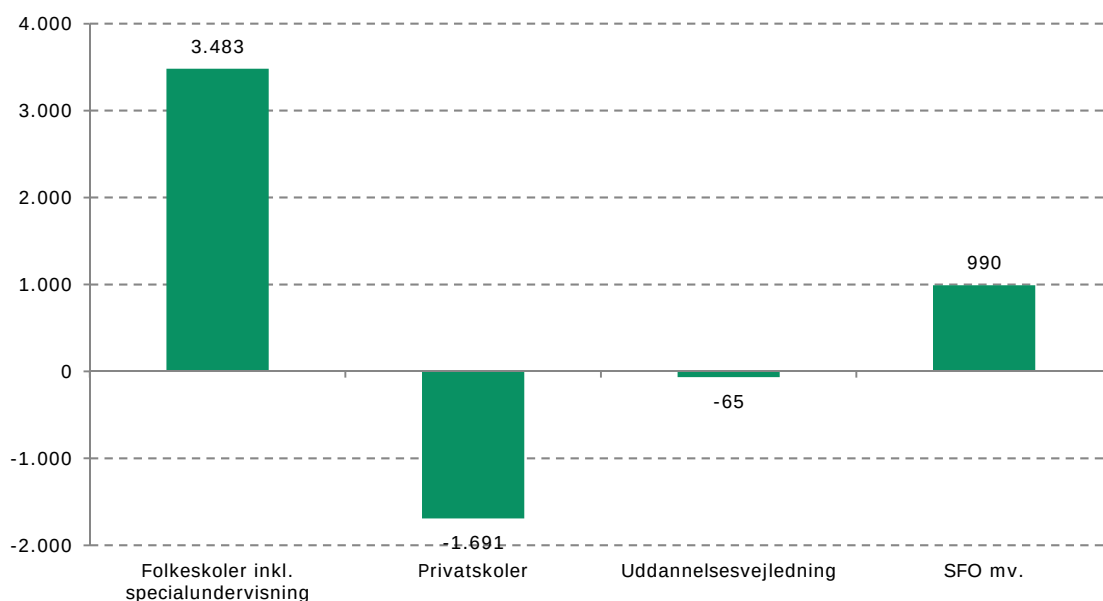
Jammerbugt Kommune har i 2016 vedtaget en reduktion af budgettet på folkeskoleområdet i forhold til budgettet for 2015, som KORAs nøgletalsscreening tager udgangspunkt i. KORA har følgelig heller ikke undersøgt budgetændringer i de forskellige sammenligningsgrupper fra budget 2015 til budget 2016.

På baggrund af nøgletalsscreeningen er det mindre klart end på områderne for tilbud til ældre og voksne med særlige behov samt børn og unge med særlige behov, om udgifterne ligger højt eller lavt, når man vurderer Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau i relation til andre sammenligningsgrupper. Der er således kun én af sammenligningsgrupperne, der er billigere end Jammerbugt Kommune i 2015, hvilket er kommunerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. For at afdække det reelle potentiale for udgiftstilpasninger skal udgiftsområdet analyseres nærmere. Det videre forløb efter denne rapport har netop til formål at analysere og identificere muligheder for tilpasninger til et lavere udgiftsniveau. Nedenfor præsenteres dog de indikatorer og delområder, som umiddelbart kan tænkes at bidrage til at forklare forskellen i udgiftsniveau i 2015 relativt til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Delområder og indikatorer

Figur 4.6 nedenfor viser forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområdet inden for området for folkeskole m.m. i 2015.

Figur 4.6 Forskel i nettoudgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for folkeskole m.m. Kr. pr. 6-16-årig. 2015



Note: Se Bilag 3 for en nærmere afgrænsning af de enkelte delområder. Udgiftsnøgletallene er korrigeret for konteringsforskelle.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T6.100.

Figuren ovenfor indikerer, at udgiften pr. 6-16-årig er højere i Jammerbugt Kommune sammenlignet med kommunerne i sammenligningsgruppen, fordi udgiften pr. 6-16-årig på delområdet for folkeskoler inkl. specialundervisning er ca. 3.480 kr. højere. Derudover er udgiften pr. 6-16-årig på delområdet for SFO mv. 990 kr. højere end i sammenligningsgruppen.

Vendes blikket fra delområderne til hele området for folkeskole m.m. kan en række indikatorer for demografi, aktivitet mv. bidrage til at belyse det relativt høje udgiftsniveau i forhold til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal i 2015. I boksen nedenfor opsummeres de indikatorer, der enten bidrager eller ikke bidrager til at forklare det relative høje udgiftsniveau set i forhold til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Indikatorer på området for folkeskole m.m.

Indikatorer, der bidrager med en forklaring på det relative udgiftsniveau:

- Lavere børnetæthed (6,1 børn pr. km² mod 7,9 børn pr. km² i sammenligningsgruppen)
- Mindre andel af elever i privatskoler (8,2 % mod 12,0 % i sammenligningsgruppen)
- Større andel elever der modtager specialundervisning (5,2 % mod 4,9 % i sammenligningsgruppen)
- Højere sygefravær (4,4 % mod 3,4 % i sammenligningsgruppen)
- Lavere klassekvotient (20,4 elever mod 20,9 elever i sammenligningsgruppen)
- Højere dækningsgrad i SFO for 6-9-årige skolebørn (68,3 indskrevne pr. 100 6-9-årige mod 66,8 indskrevne pr. 100 6-9-årige i sammenligningsgruppen).

Indikatorer, der ikke bidrager med en forklaring på det relative udgiftsniveau:

- Lavere andel børn af enlige forsørgere (11,7 % mod 13,2 % i sammenligningsgruppen)
- Nogenlunde samme andel børn med ikke-vestlig herkomst (3,8 % mod 3,9 % i sammenligningsgruppen)
- Nogenlunde samme gennemsnitlige skolestørrelse (361 elever mod 365 elever i sammenligningsgruppen).

Der er seks indikatorer, der bidrager med en forklaring på det relativt høje udgiftsniveau i forhold til sammenligningsgruppen. For det første har KORA i en nylig rapport undersøgt baggrunden for kommunernes varierende enhedsudgifter til skoler for skoleårene fra 2009/2010 til 2012/2013 (Dalsgaard & Andersen, 2016). Analysen giver bl.a. et bud på, hvilke strukturelle og styrbare forhold der har betydning for forskellene i enhedsudgifter mellem kommunerne. Undersøgelsen peger på, at jo tættere skolebørnene bor i kommunen, des lavere er kommunens udgift pr. elev. Antallet af børn pr. km² i 2015 er 6,1 mod 7,9 i sammenligningsgruppen (opdaterede tal på baggrund af opgørelsesmetoden i Dalsgaard & Andersen, 2016). En højere børnetæthed kan give stordriftsfordele, fx i form af bedre muligheder for at organisere sig i større enheder og lavere udgifter til befordring af elever. Den lavere børnetæthed i Jammerbugt kan dermed også bidrage til at forklare noget af det relativt høje udgiftsniveau. Men det er omvendt svært at gøre noget ved børnetætheden på den korte bane.

For det andet viser undersøgelsen, at andelen af elever i privat-, fri-, efter- eller ungdomsskole er forbundet med lavere udgifter i grundskolen, fordi udgiftssiden i opgørelsen kun medregner kommunens udgift, dvs. tilskuddet til elever i private skoler. Denne udgift er lavere end den gennemsnitlige udgift pr. elev i folkeskolen. Omvendt viser undersøgelsen også, at flere elever i andre skoletyper er forbundet med højere enhedsudgifter pr. elev i folkeskolen, fordi man kan forestille sig, at de børn, der bliver tilbage i folkeskolen, gennemsnitligt er mindre ressourcestærke. Desuden kan det være sværere at lave en økonomisk fornuftig skolestruktur, hvis mange af børnene går i privatskoler. Jammerbugt Kommune har i 2015 8,2 % af sine elever i privatskoler mv. mod 12,0 % i sammenligningsgruppen (T6.14). Tallene er ekskl. specialklasselever. Noget af det relativt høje udgiftsniveau kan derfor forklares af den relativt mindre udbredelse af privatskoler i kommunen. Indikatoren er dog svær at påvirke, da udbuddet og efterspørgslen efter privatskoler er mindre styrbar på kort sigt.

For det tredje peger undersøgelsen på, at kommunerne har højere enhedsudgifter, jo flere elever, der er i specialklasser og specialskoler. I skoleåret 2014/2015 er det 5,2 % af eleverne i grundskolen i Jammerbugt Kommune, der modtager specialundervisning. Det tilsvarende tal er 4,9 % i sammenligningsgruppen (T6.16). Det er svært at sige noget præcist, om specialundervisningselevers fordeling på skoletyper pga. forskellige opgørelsesmetoder. Da enhedsudgiften til specialundervisning ofte er noget dyrere end til almindelig undervisning, vil forskelle i andel elever, der modtager specialundervisning, dog kunne medføre en væsentlig medudgift set i forhold til sammenligningsgruppen. Den lille forskel kan derfor godt give et bidrag til at forklare det relativt høje udgiftsniveau i Jammerbugt.

For det fjerde viser undersøgelsen, at et højere sygefravær blandt lærerne er forbundet med en højere pris for at undervise en elev. Det hænger formentlig sammen med ekstra udgifter til vikarer. Jammerbugt Kommune havde i 2014 en fraværsprocent blandt lærerstaben på 4,4 % mod 3,4 % i sammenligningsgruppen (opdaterede tal på baggrund af opgørelsesmetoden i Dalsgaard & Andersen, 2016). Da en væsentlig del af driftsudgifterne i folkeskolen er relateret til løn, vil forskelle i sygefravær derfor kunne have betydning for udgiftsniveauet set i forhold til sammenligningsgruppen. Forskellen i sygefravær mellem Jammerbugt Kommune og sammenligningsgruppen kan udgøre et væsentligt bidrag til at forklare forskellen i udgiftsniveau mellem Jammerbugt Kommune og sammenligningsgruppen, såfremt der er tale om en flerårig tendens.

For det femte er det iøjnefaldende, at klassekvotienten ikke har en statistisk signifikant betydning for enhedsudgiften i KORAs undersøgelse (Dalsgaard & Andersen, 2016). Det er dog ikke det samme som at sige, at man helt kan se bort fra klassekvotienten, da der kan være flere metodiske grunde til resultaterne. Ser man på klassekvotienten i Jammerbugt Kommune i 2015, fraregnet specialklasselever, er kvotienten 0,5 elev under det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen (T6.14). Specifikt er klassekvotienten 20,4 i Jammerbugt Kommune mod 20,9 i sammenligningsgruppen. Det bidrager til at forklare forskellen i udgiftsniveau. Klassekvotienten skal dog også ses i sammenhæng med skolestrukturen generelt og skolestørrelsen specifikt, hvilket der vendes tilbage til nedenfor.

Endelig kan en anden forklaring på det relativt høje udgiftsniveau være, at dækningsgraden i SFO for 6-9-årige var højere i Jammerbugt Kommune end i sammenligningsgruppen i 2014 (G6.26). Konkret var der 68,3 indskrevne pr. 100 6-9-årige i Jammerbugt Kommune, mens det tilsvarende tal i sammenligningsgruppen var 66,8.

En ting er indikatorer, der bidrager til at forklare det relative udgiftsniveau. En anden ting er indikatorer, der ikke gør det, og dem er der tre af. Den første er børn af enlige forsørgere. KORAs førømtalte undersøgelse (Dalsgaard & Andersen, 2016) viser, at jo flere børn af enlige forsørgere, der bor i kommunen, des højere er kommunens udgifter pr. skoleelev. Børn af enlige forsørgere bidrager ikke til at belyse det relativt høje udgiftsniveau i Jammerbugt Kommune,

da 11,7 % af børnene i kommunen i 2014 havde en enlig forsørger, mens tallet var 13,2 % i sammenligningsgruppen (T1.500).

For det andet viser undersøgelsen også, at jo flere børn med ikke-vestlig herkomst, der bor i kommunen, des højere er kommunens udgifter pr. skoleelev. Børn med ikke-vestlig herkomst bidrager dog ikke til at forklare noget af forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen, da der i 2015 er 3,9 % børn med ikke-vestlig herkomst i kommunen mod 3,8 % i sammenligningsgruppen (opdaterede tal på baggrund af opgørelsesmetoden i Dalsgaard & Andersen, 2016).

Endelig er den gennemsnitlige skolestørrelse 361 elever i Jammerbugt Kommune i 2015, mens tallet er 365 elever i sammenligningsgruppen (T6.14). Skolestørrelsen som gennemsnit for alle skoler synes derfor ikke at bidrage til at forklare det relativt høje udgiftsniveau. Bag tallene for den gennemsnitlige skolestørrelse kan dog ligge forskelle i skolestrukturen og dermed variationsbredden i skolestørrelsen mellem Jammerbugt Kommune og kommunerne i sammenligningsgruppen. I to kommuner med den samme gennemsnitlige skolestørrelse vil der fx ikke være de samme muligheder for at drive økonomisk rationel skoledrift, hvis gennemsnittet i den ene kommune bunder i en skolestruktur med skoler af ensartet størrelse, og gennemsnittet i den anden kommuner bunder i en skolestruktur med få meget store skoler og mange små skoler. Dette skyldes, at det kan være vanskeligere at opnå en gennemsnitlig optimal klassestørrelse og dermed økonomisk rationel skoledrift, hvis der er mange små skoler i kommunen. Det kan derfor være relevant at gå videre med en undersøgelse af, i hvor høj grad skolestrukturen i Jammerbugt Kommune afviger fra andre sammenlignelige kommuners.

4.2.2 Øvrige udgiftsområder

I det følgende præsenteres de væsentlige tendenser i udviklingen på de øvrige udgiftsområder, der ikke blev udvalgt ovenfor.

4.2.2.1 Overførsler

Gennemsnitligt udgiftsniveau på området for overførsler

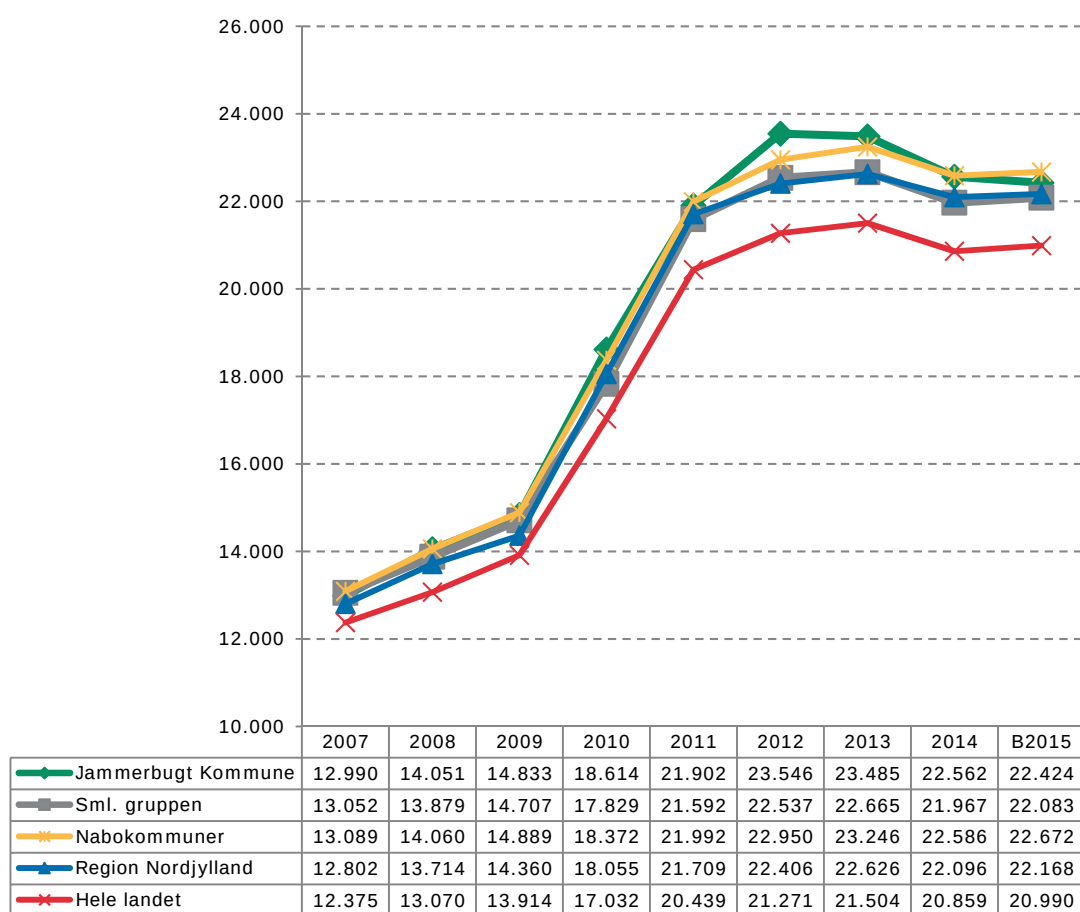
Udgiften pr. 17-64-årig til overførsler er i 2015 højere i Jammerbugt Kommune set i forhold til gennemsnittene i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, Region Nordjylland og hele landet. Omvendt er udgiften lavere end gennemsnittet blandt nabokommunerne. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være 10 mio. kr. lavere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et interval fra 6 mio. kr. højere udgifter til 32 mio. kr. lavere udgifter i Jammerbugt Kommune, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med. Herudover er udgifterne højere i Jammerbugt Kommune på delområdet for sygedagpenge sammenlignet med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Der er dog ikke tale om en konkret besparelsesmulighed på udgiftsområdet men blot en umiddelbar forskel i udgiftsniveau.

Figur 4.7 nedenfor viser udviklingen i udgiftsniveau på området for overførsler i perioden 2007-2015. Figuren peger på, at udgifterne pr. 17-64-årig til overførsler i 2015 er højere i Jammerbugt Kommune sammenlignet med gennemsnittene i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, Region Nordjylland og hele landet. Omvendt er udgiftsniveauet lavere end gennemsnittet blandt nabokommunerne. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 15 mio.

kr. lavere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau for Jammerbugt Kommune til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis ca. 8, -6, 6 og 32 mio. kr., når man tager højde for antallet af relevante borgere i Jammerbugt Kommune.

Derudover viser figuren, at Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau på overførselsområdet er steget i perioden, særligt fra 2009 til 2012. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at tidsserierne ikke er korrigeret for de store opgave- og finansieringsomlægninger, der har været på området. Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau har i øvrigt generelt i perioden ligget på niveau med sammenligningsgruppen, nabokommunerne og Region Nordjylland, mens det omvendt konsekvent har ligget over det landsgennemsnitlige udgiftsniveau.

Figur 4.7 Nettoudgiftsniveau på området for overførsler. Kr. pr. 17-64-årig. 2007-2015 (2015-priser)

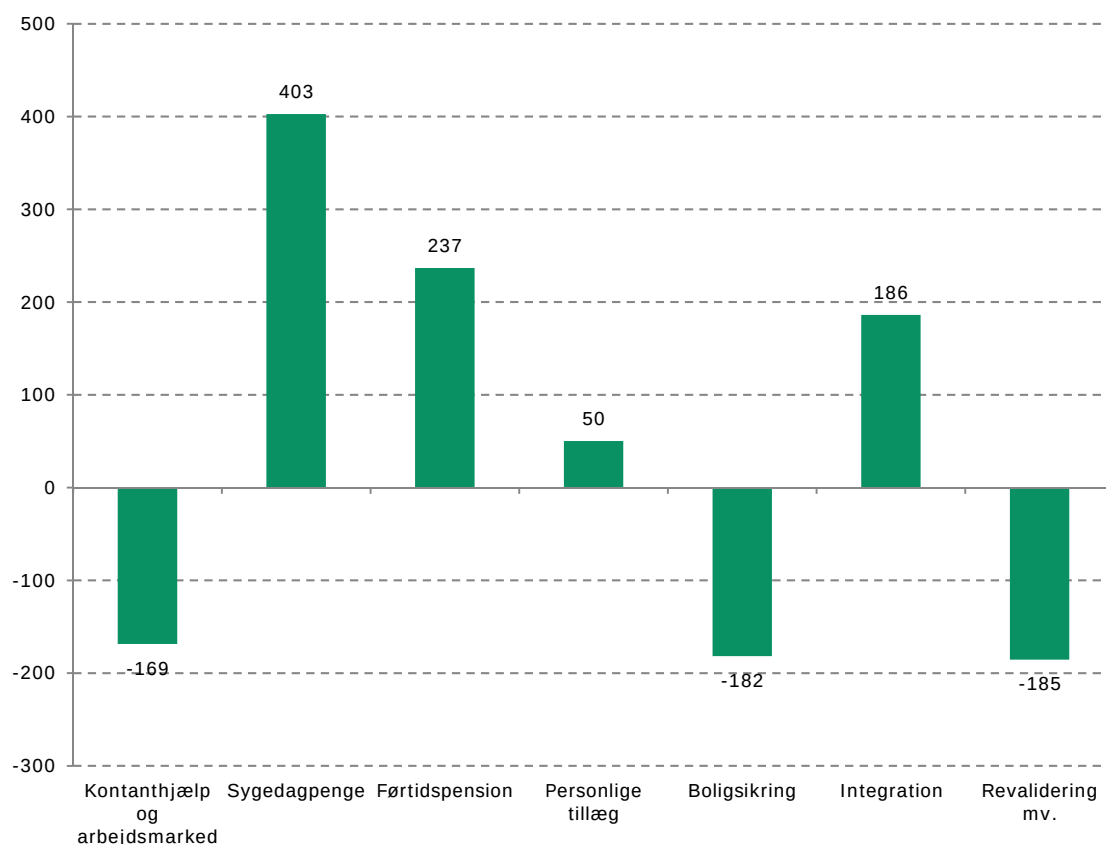


Note: Bemærk, at overførselsudgifterne er afgrænset anderledes end i de årlige aftaler om kommunernes økonomi mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening. Konkret består udgifterne til overførsler af udgifter til kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger samt forsikrede ledige, sygedagpenge, førtidspensioner, personlige tillæg, boligsikring, tilbud til udlændinge samt revalidering og løntilskud.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T8.100, T8.200, T8.300, T8.400, T8.500, T8.800 og T8.900.

Figur 4.8 nedenfor viser forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for overførsler i 2015.

Figur 4.8 Forskel i nettoudgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for overførsler. Kr. pr. 17-64-årig. 2015



Note: Se Bilag 3 for en nærmere afgrænsning af de enkelte delområder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T8.100, T8.200, T8.300, T8.400, T8.500, T8.800 og T8.900.

Figuren ovenfor indikerer, at Jammerbugt Kommune har en højere udgift pr. 17-64-årig på delområderne for sygedagpenge, førtidspension og integration i forhold til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Det bør dog bemærkes, at udgifterne til flere af de forskellige ydelsestyper kan ses som forbundne kar. Derfor kan sammenligninger af fx sygedagpenge, førtidspension og revalidering være vanskelige at foretage enkeltvis på tværs af kommunerne.

Det skal desuden bemærkes, at udgifterne til integration meget vel kan have ændret sig væsentligt i både Jammerbugt Kommune og i sammenligningsgrupperne. Figuren bygger på budgettal for 2015, og der er generelt sket en stigning i udgifterne til integration som følge af stigningen i antallet af flygtninge mv. i den seneste tid.

Derudover bør man også tage forbehold for, at man i de kommunale forvaltninger generelt anvender mere specialiserede, detaljerede og ajourførte statistikker end ovennævnte data fra ECO Nøgletal.

På baggrund af nøgletalsscreeningen er udgiftsniveauet på området for overførsler muligvis højere end blandt andre sammenlignelige kommuner. Men billedet er ikke entydigt, da udgiftsniveauet på hele udgiftsområdet er lavere end det gennemsnitlige blandt nabokommunerne. Visse af delområderne er desuden kraftigt påvirket af historiske forhold i kommunerne. Bl.a. vil størstedelen af en kommunes nuværende udgifter til fx førtidspensioner bunde i tilkendelser, der ligger langt tilbage i tiden.

Bemærkninger fra Jammerbugt Kommune

Udgiftsområdet "overførsler" dækker over et bredere område end beskæftigelsesområdet, bl.a. er personlige tillæg til pensionister medtaget i udgifterne til "overførsler".

Der har tidligere været tilkendt forholdsvis mange førtidspensioner i Jammerbugt Kommune. Tilkendelser, som der ikke kan ændres på i dag, netop førtidspensioner udgør knap 30 pct. af udgifterne til de delområder inden for overførsler, hvor Jammerbugt Kommune har et højere udgiftsniveau end sammenligningskommunerne.

Jammerbugt Kommune er blandt de kommuner i landet, der har forholdsmæssigt flest flygtninge. Dette forhold bør iagttages, når man ser på figuren for udgiftsforskelle på delområder mellem Jammerbugt Kommune og sammenligningsgruppen for ECO Nøgletal. Delområdet integration udgør godt 20 pct. af udgifterne til de delområder inden for overførsler, hvor Jammerbugt Kommune har et højere udgiftsniveau end sammenligningskommunerne.

4.2.2.2 Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.

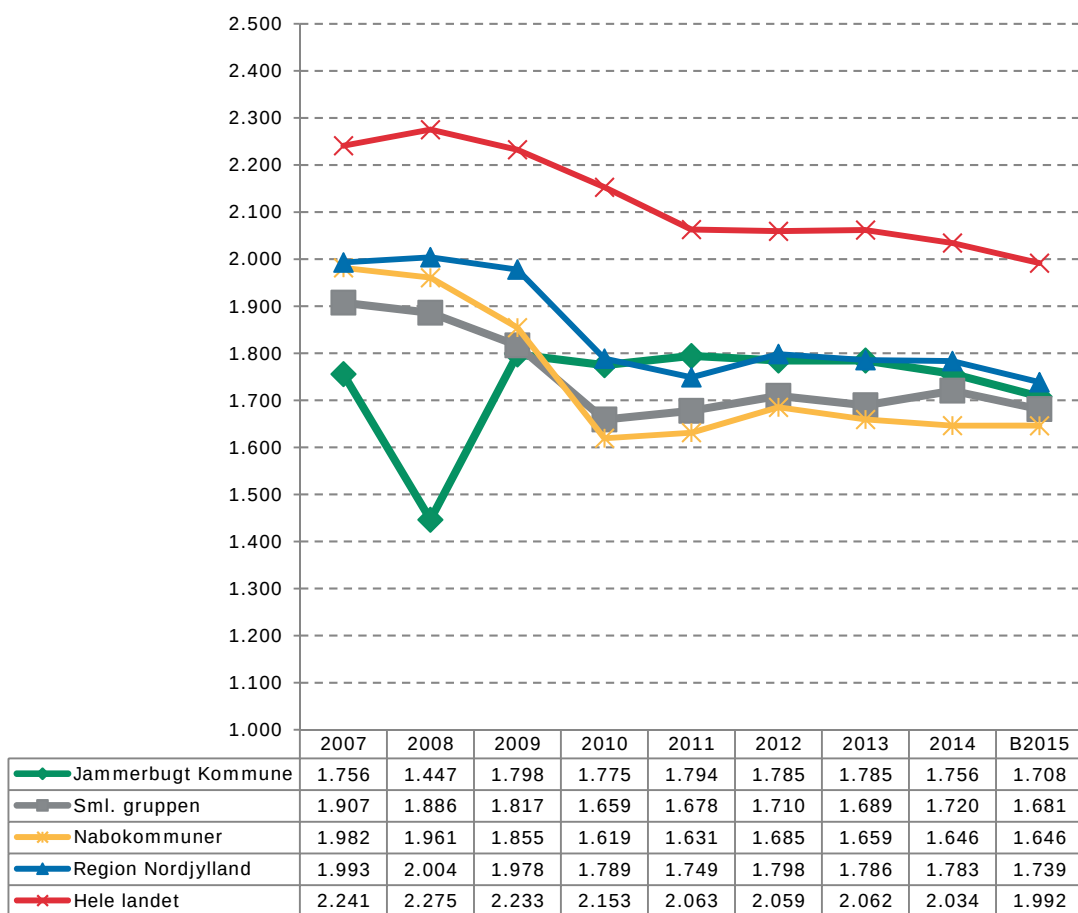
Gennemsnitligt udgiftsniveau på området for fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.

Udgiften pr. indbygger til fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. er i 2015 højere i Jammerbugt Kommune set i forhold til gennemsnittene i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal og nabokommunerne. Omvendt er udgiften lavere end gennemsnittene i Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 2 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et interval fra 2 mio. kr. lavere udgifter til 11 mio. kr. højere udgifter i Jammerbugt Kommune, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med. Herudover er udgifterne højere i Jammerbugt på delområderne for grønne områder mv. og stadions, idrætsanlæg og svømmehaller sammenlignet med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Figur 4.9 nedenfor viser udgiftsniveauet på området for fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. i perioden 2007-2015. Figuren viser, at udgiften pr. indbygger til fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. i 2015 er højere end gennemsnittet blandt sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal og nabokommunerne. Omvendt er udgiftsniveauet lavere i forhold til gennemsnittet i Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 2 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis ca. 1, 2, -1 og -11 mio. kr., når man tager højde for antallet af borgere i Jammerbugt Kommune.

Derudover viser figuren, at Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau faldt og steg i perioden 2007-2009, men at udgiftsniveauet derefter har været relativt konstant. Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau var i begyndelsen af perioden (2007 til 2009) lavere end de andre sammenligningsgruppers, men har derefter placeret sig i nærheden af sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne og Region Nordjylland.

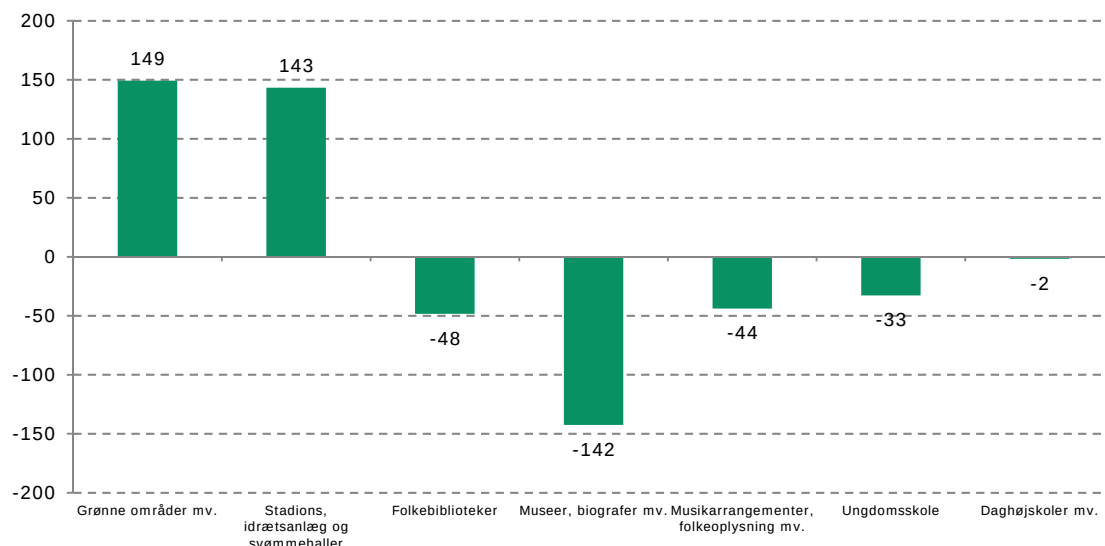
Figur 4.9 Nettoudgiftsniveau på området for fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. Kr. pr. indbygger. 2007-2015 (2015-priser)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.100 og G9.103.

Figur 4.10 nedenfor viser forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen på delområder inden for området for fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. i 2015.

Figur 4.10 Forskel i nettoudgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. Kr. pr. indbygger. 2015



Note: Se Bilag 3 for en nærmere afgrænsning af de enkelte delområder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.100.

Figuren ovenfor indikerer, at Jammerbugt Kommune sammenlignet med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal har en højere udgift pr. indbygger på delområderne for grønne områder mv. og stadion, idrætsanlæg og svømmehaller. Omvendt er udgiften lavere pr. indbygger for museer, biografer mv.

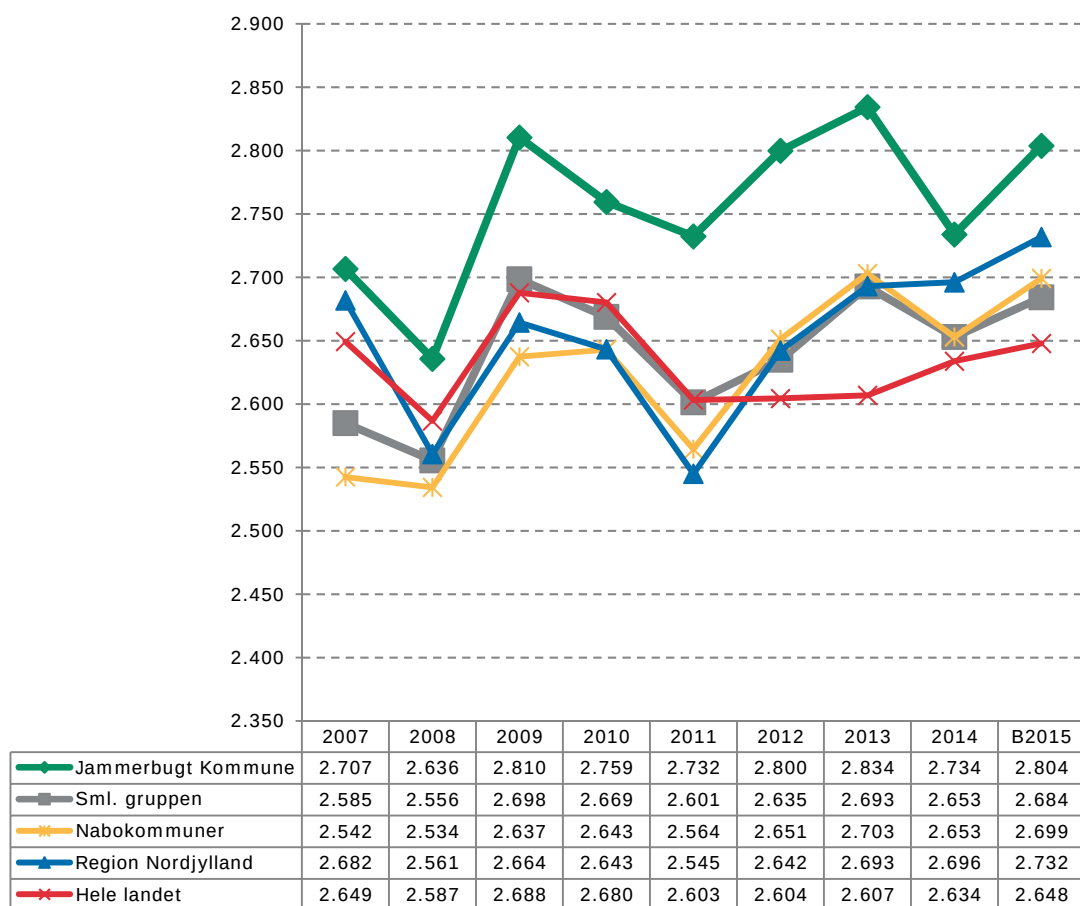
4.2.2.3 Sundhedspleje og tandpleje

Gennemsnitligt udgiftsniveau på området for sundhedspleje og tandpleje

Udgiften pr. 0-17-årig til sundhedspleje og tandpleje er i 2015 højere i Jammerbugt Kommune sammenlignet med gennemsnittene i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 1 mio. kr. lavere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne, og der er ingen væsentlig forskel i beløbet, alt efter hvem man sammenligner med. Herudover er udgifterne lidt højere i Jammerbugt på delområdet for sundhed sammenlignet med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Figur 4.11 nedenfor viser udviklingen i udgiftsniveauet på området for sundhedspleje og tandpleje i perioden 2007-2015. Der bør i øvrigt tages forbehold for, at beregningen af Jammerbugt Kommunes udgiftsbehov på dette område, og dermed kommunens indplacering i en sammenligningsgruppe i ECO Nøgletal, er forbundet med en større usikkerhed end på mange af de øvrige områder.

Figur 4.11 Nettoudgiftsniveau på området for sundhedspleje og tandpleje. Kr. pr. 0-17-årig. 2007-2015 (2015-priser)



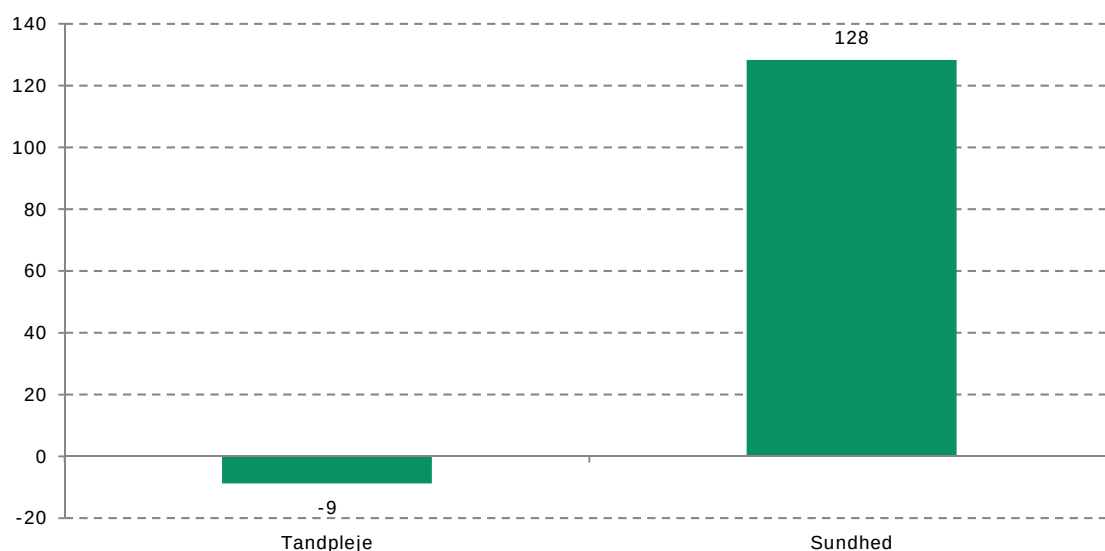
Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.600 og G9.63.

Figuren ovenfor peger på, at Jammerbugt Kommunes udgifter pr. 0-17-årig til sundhedspleje og tandpleje er højere end gennemsnittene i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 1 mio. kr. lavere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er alle på ca. 1 mio. kr., når man tager højde for antallet af relevante borgere i Jammerbugt Kommune.

Derudover viser figuren, at Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau på området for sundhedspleje og tandpleje er gået op og ned i perioden 2007-2015. Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau har dog i hele perioden ligget over udgiftsniveauerne hos de fire sammenligningsgrupper.

Figur 4.12 nedenfor viser forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for sundhedspleje og tandpleje i 2015.

Figur 4.12 Forskel i nettoudgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for sundhedspleje og tandpleje. Kr. pr. 0-17-årig. 2015



Note: Se Bilag 3 for en nærmere afgrænsning af de enkelte delområder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.600.

Figuren ovenfor indikerer, at udgiften pr. 0-17-årig til sundhedspleje og tandpleje er en smule højere i Jammerbugt Kommune sammenlignet med kommunerne i sammenligningsgruppen, fordi udgiften pr. 0-17-årig på delområdet for sundhed er ca. 130 kr. højere end i sammenligningsgruppen.

4.2.2.4 Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

Gennemsnitligt udgiftsniveau på området for sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

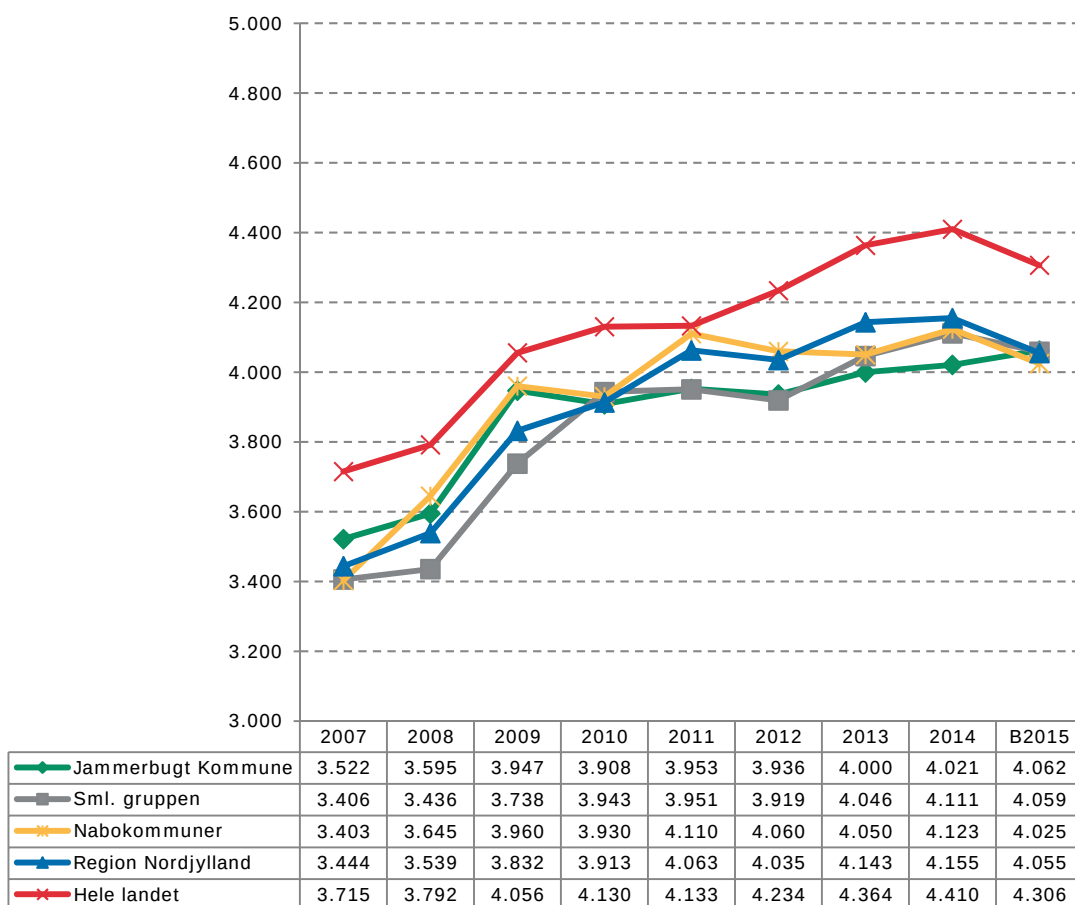
Udgiften pr. indbygger til sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse er i 2015 en anelse højere end gennemsnittet blandt nabokommunerne. Omvendt er den lavere end det landsgennemsnitlige niveau, og udgiftsniveauet er på linje med niveauerne i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal og Region Nordjylland. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 2 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et interval fra 1 mio. kr. lavere udgifter til 9 mio. kr. højere udgifter i Jammerbugt Kommune, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med.

Figur 4.13 nedenfor viser udviklingen i udgiftsniveauet for sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse i perioden 2007-2015. Figuren indikerer, at Jammerbugt Kommunes udgifter pr. indbygger til sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse i 2015 er en anelse højere end gennemsnittet blandt nabokommunerne. Omvendt er udgiftsniveauet lavere end gennemsnittet i hele landet, mens udgifterne er på niveau med gennemsnittene i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal og Region Nordjylland. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være

ca. 2 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis 0, 1, 0 og -9 mio. kr., når man tager højde for antallet af borgere i Jammerbugt Kommune.

Derudover viser figuren, at Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau er steget en smule i perioden. Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau har i hele perioden ligget omkring niveauerne for sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne og Region Nordjylland, mens det har ligget under det landsgennemsnitlige niveau.

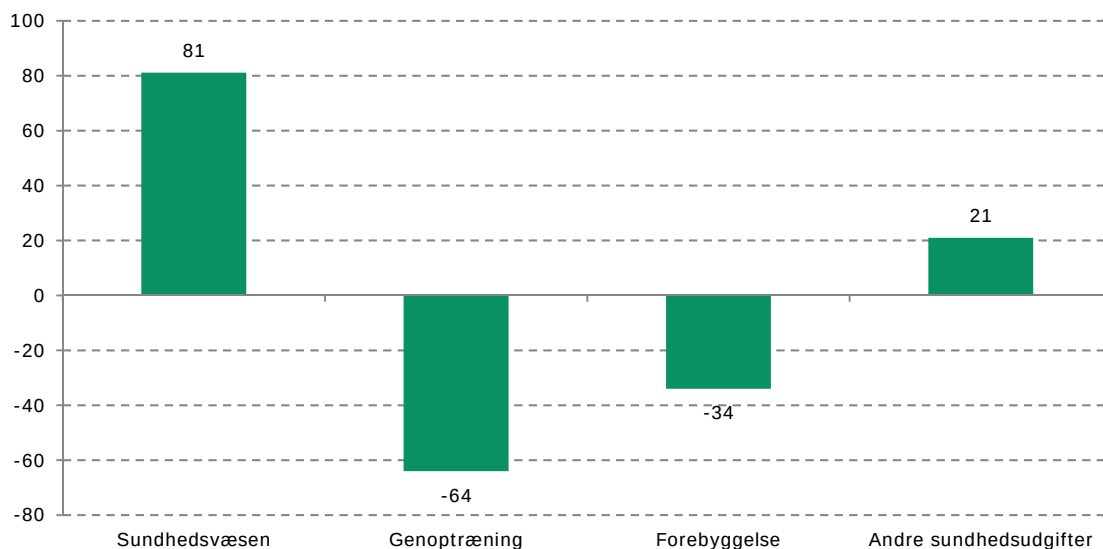
Figur 4.13 Nettoudgiftsniveau på området for sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse. Kr. pr. indbygger. 2007-2015 (2015-priser)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.700 og G9.73.

Figur 4.14 nedenfor viser forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse i 2015.

Figur 4.14 Forskel i nettoudgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse. Kr. pr. indbygger. 2015



Note: Se Bilag 3 for en nærmere afgrænsning af de enkelte delområder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.700.

Figuren peger på, at den gennemsnitlige udgift pr. indbygger sammenlignet med kommunerne i sammenligningsgruppen dækker over udsving i positiv og negativ retning, når man betragter udgiftsniveauet på delområderne. Således er udgiften pr. indbygger ca. 80 kr. højere på delområdet for sundhedsvæsen, mens den omvendt er godt 60 kr. lavere pr. indbygger på delområdet for genoptræning.

4.2.2.5 Natur- og miljøbeskyttelse

Gennemsnitligt udgiftsniveau på området for natur- og miljøbeskyttelse

Udgiften pr. indbygger til natur- og miljøbeskyttelse er lavere end gennemsnittene blandt sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne og Region Nordjylland. Omvendt er udgiftsniveauet på linje med det landsgennemsnitlige niveau. Jammerbugts udgifter ville i gennemsnit være ca. 2 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et interval fra ingen udgiftsforskel til 5 mio. kr. højere udgifter for Jammerbugt Kommune, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med.

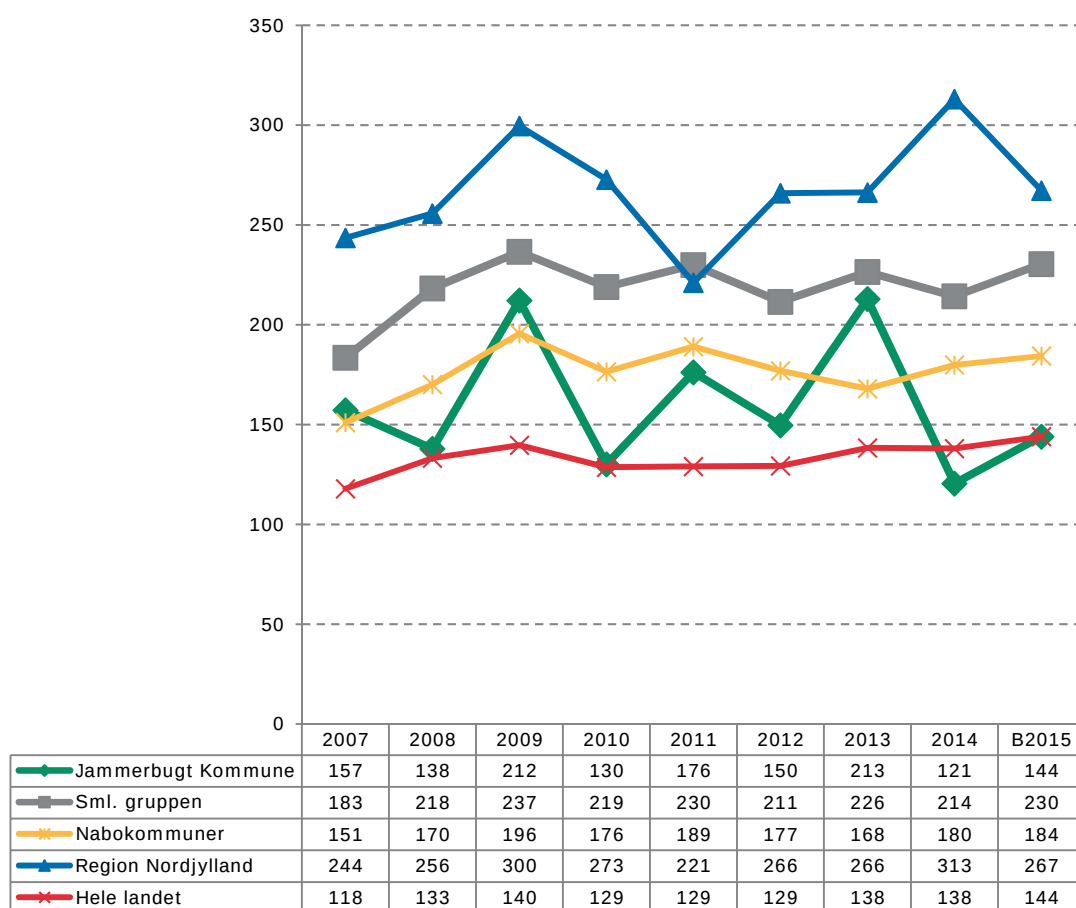
Figur 4.15 nedenfor viser udviklingen i udgiftsniveau på området for natur- og miljøbeskyttelse i perioden 2007-2015. Der bør i øvrigt tages forbehold for, at Jammerbugt Kommunes udgiftsbehov afviger forholdsvis meget fra det gennemsnitlige udgiftsbehov i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Det gør sammenligningen med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal usikker.

Figuren peger på, at Jammerbugt Kommunes udgifter pr. indbygger til natur- og miljøbeskyttelse er lavere end gennemsnittene blandt sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokom-

munerne og Region Nordjylland. Omvendt er udgiftsniveauet på linje med det landsgennemsnitlige niveau. Jammerbugts udgifter ville i gennemsnit være ca. 2 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis -3, -2, -5 og 0 mio. kr., når man tager højde for antallet af borgere i Jammerbugt Kommune.

Derudover viser figuren, at Jammerbugts udgiftsniveau har været rimelig konstant i perioden. I tolkningen af udsvingene i udgiftsniveau over tid bør man netop være opmærksom på beløbsstørrelserne, som i forhold til flere andre udgiftsområder er relativt små. Det betyder, at selv små udsving kan fremstå store i figuren. Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau har i perioder afvejet fra det landsgennemsnitlige og var i 2009 og 2013 højere end gennemsnittet blandt nabokommunerne.

Figur 4.15 Nettoudgiftsniveau på området for natur- og miljøbeskyttelse. Kr. pr. indbygger. 2007-2015 (2015-priser)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.500 og G9.53.

Udgiftsområdet er ikke opdelt på delområder, da en sammenligning på delområdeniveau næppe er mulig på dette område. Der er fx store naturlige forskelle på, hvordan kommuner, der har ensartede udgiftsbehov på området natur- og miljøbeskyttelse, har behovet fordelt på fx skove, sandflugt eller vandløbsvedligeholdelse.

4.2.2.6 Vejvæsen

Gennemsnitligt udgiftsniveau på området for vejvæsen

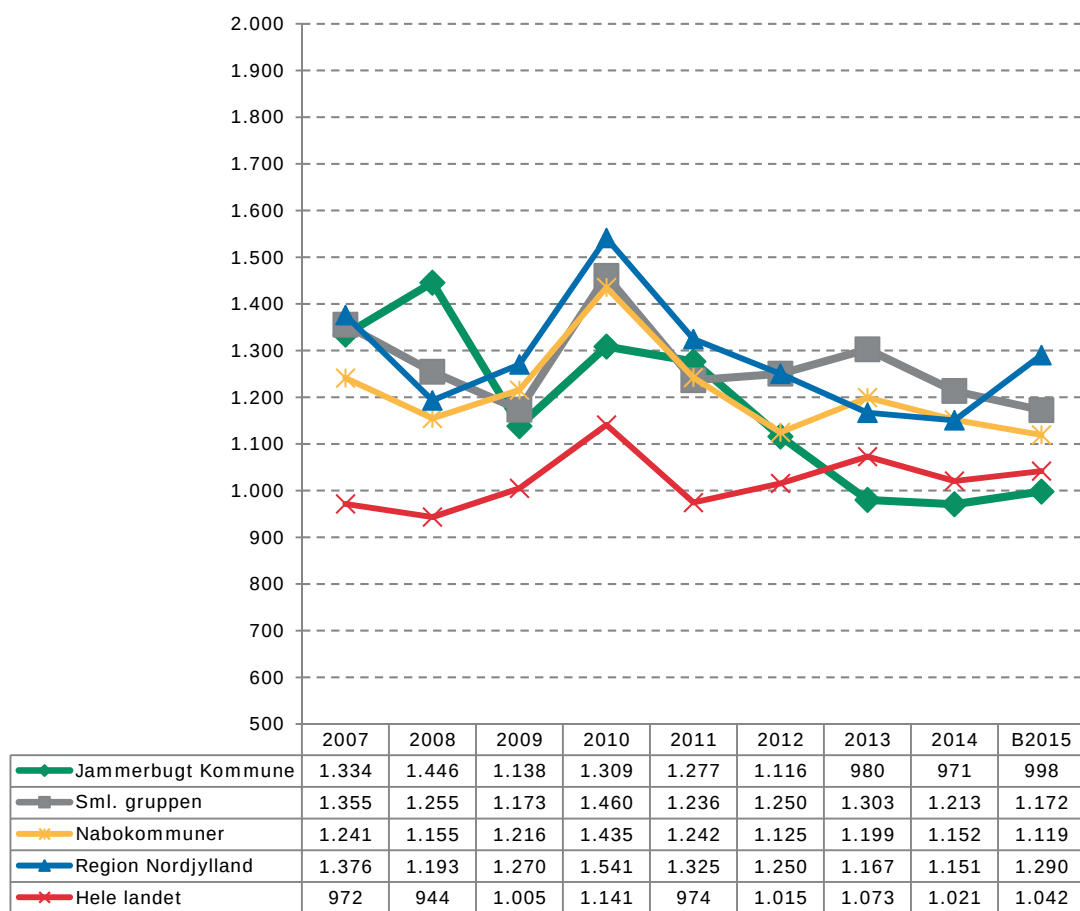
Udgiften pr. indbygger til vejvæsen er i 2015 lavere end gennemsnittene blandt sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 6 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et interval fra 2 til 11 mio. kr. lavere udgifter i Jammerbugt Kommune, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med. Herudover er særligt udgifterne på delområdet for vedligeholdelse, belægninger mv. lavere i Jammerbugt sammenlignet med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Figur 4.16 nedenfor viser udviklingen i udgiftsniveauet på området for vejvæsen i perioden 2007-2015. Der bør i øvrigt tages forbehold for, at Jammerbugt Kommunes udgiftsbehov afviger forholdsvis meget fra det gennemsnitlige udgiftsbehov i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal. Det gør sammenligningen med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal usikker.

Figuren peger på, at Jammerbugt Kommunes udgifter pr. indbygger til vejvæsen i 2015 var lavere end gennemsnittene i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 6 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis ca. -7, -5, -11 og -2 mio. kr., når man tager højde for antallet af borgere i Jammerbugt Kommune.

Figuren viser derudover, at Jammerbugts udgiftsniveau har været faldende i perioden med enkelte opsving i henholdsvis i 2008 og 2010. Udgiftsniveauet er gået fra at være højere end de fire sammenligningsgrupper i 2008 til at være lavere end disse grupper i 2015.

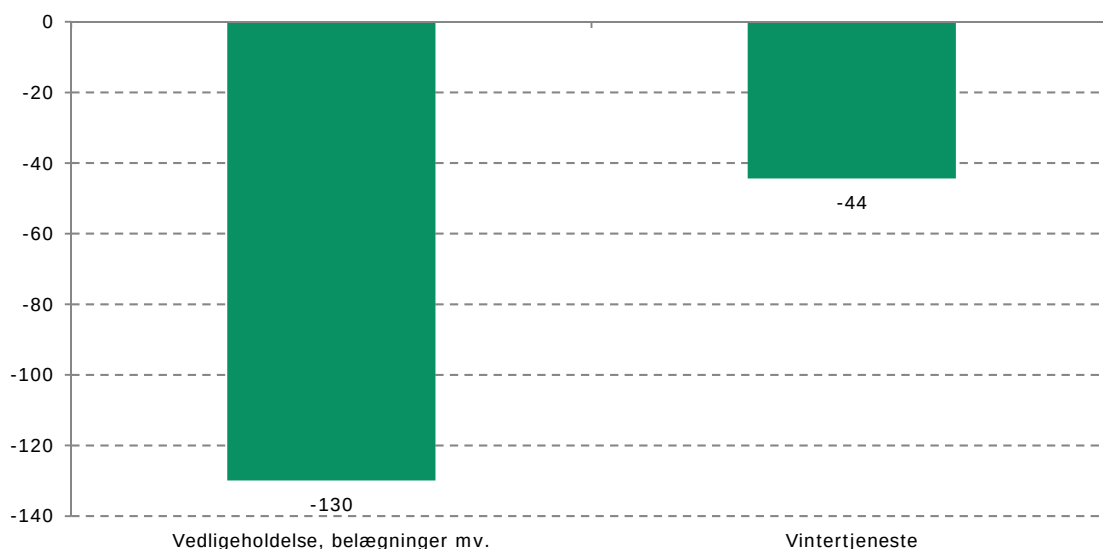
Figur 4.16 Nettoudgiftsniveau på området for vejvæsen. Kr. pr. indbygger. 2007-2015
(2015-priser)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.200 og G9.23.

Figur 4.17 nedenfor viser forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for vejvæsen i 2015.

Figur 4.17 Forskel i nettoudgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for vejvæsen. Kr. pr. indbygger. 2015



Note: Se Bilag 3 for en nærmere afgrænsning af de enkelte delområder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.200.

Figuren markerer, at udgiften pr. indbygger til vejvæsen er lavere i Jammerbugt Kommune sammenlignet med kommunerne i sammenligningsgruppen, fordi udgiften pr. indbygger på delområdet for vedligeholdelse, belægninger mv. er 130 kr. lavere end i sammenligningsgruppen. På delområdet for vintertjeneste er udgiften pr. indbygger også lavere, men her er forskellen kun godt 40 kr.

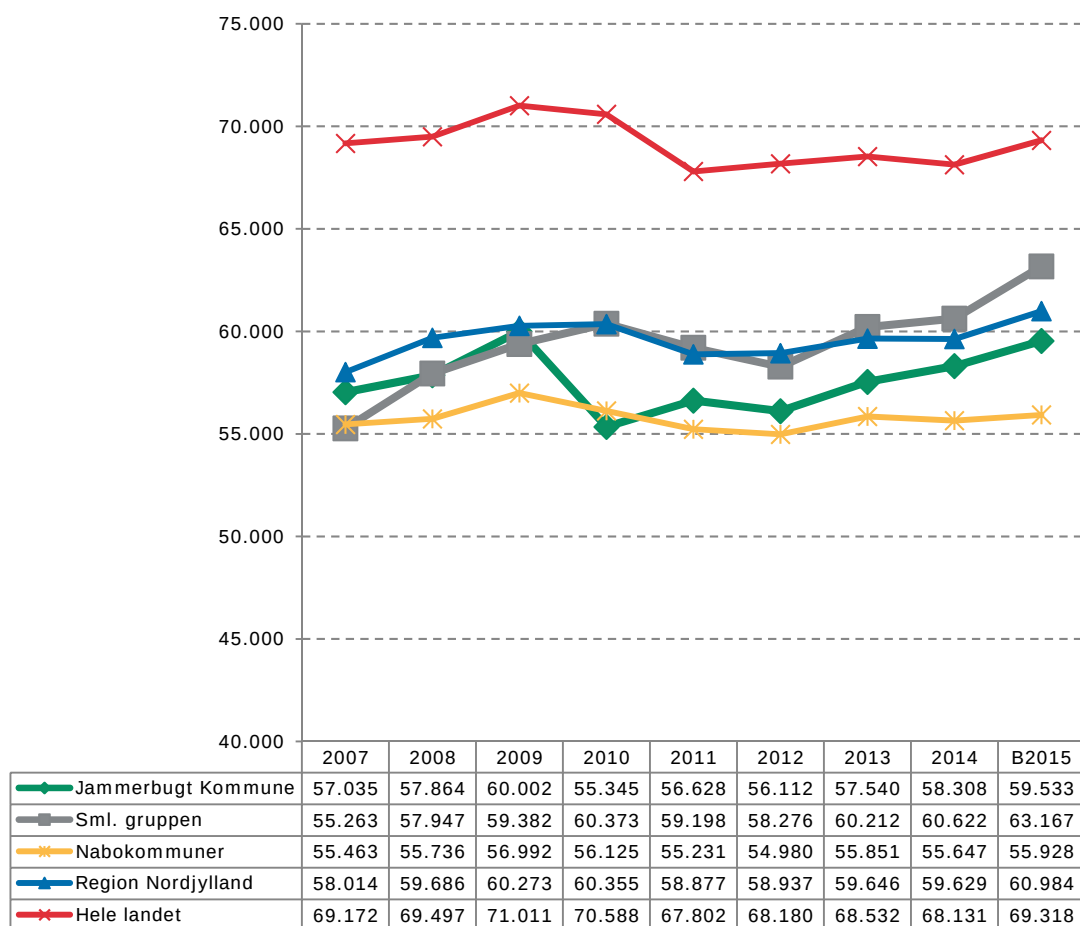
4.2.2.7 Børnepasning

Lavt udgiftsniveau på området for børnepasning

Udgiften pr. 0-5-årig til børnepasning er i 2015 højere end gennemsnittet blandt nabo-kommunerne, men lavere end gennemsnittene blandt sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugts udgifter ville i gennemsnit være ca. 7 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et interval fra 8 mio. kr. lavere udgifter til 23 mio. kr. højere udgifter i Jammerbugt Kommune, hvis kommunen havde sammen udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med.

I figur 4.18 ses udviklingen i udgiftsniveau på området for børnepasning i perioden 2007-2015.

Figur 4.18 Nettoudgiftsniveau på området for børnepasning. Kr. pr. 0-5-årig. 2007-2015 (2015-priser)



Note: Nettoudgiftsniveauet på området for børnepasning for Jammerbugt Kommune er tilpasset i opadgående retning som følge af valideringen af området folkeskole m.m. Konkret er udgifter vedrørende landsbyinstitutioner flyttet fra konti vedr. skolefritidsordninger til konti vedr. dagtilbud.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T5.100 og G5.13.

Figuren ovenfor viser, at Jammerbugt Kommunes udgifter pr. 0-5-årig til børnepasning i 2015 er højere end gennemsnittet blandt nabokommunerne, men lavere end gennemsnittene blandt sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugts udgifter ville i gennemsnit være ca. 7 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis -8, 8, -3 og -23 mio. kr., når man tager højde for antallet af relevante borgere i Jammerbugt Kommune.

Figuren viser derudover, at Jammerbugts udgiftsniveau er steget lidt i perioden. Jammerbugt Kommune har generelt fulgt udviklingen i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal og Region Nordjylland, men udgiftsniveauet dykkede dog i 2010, hvor det kom på niveau med gennemsnittet i nabokommunerne.

Der er ikke foretaget en opdeling af udgiftsområdet på delområder, da udgifter til specialtilbud ikke indgår blandt udgifterne på dette udgiftsområde. Derfor er det svært at foretage en yderligere opdeling af udgiftsområdet.

4.2.2.8 Administration mv.

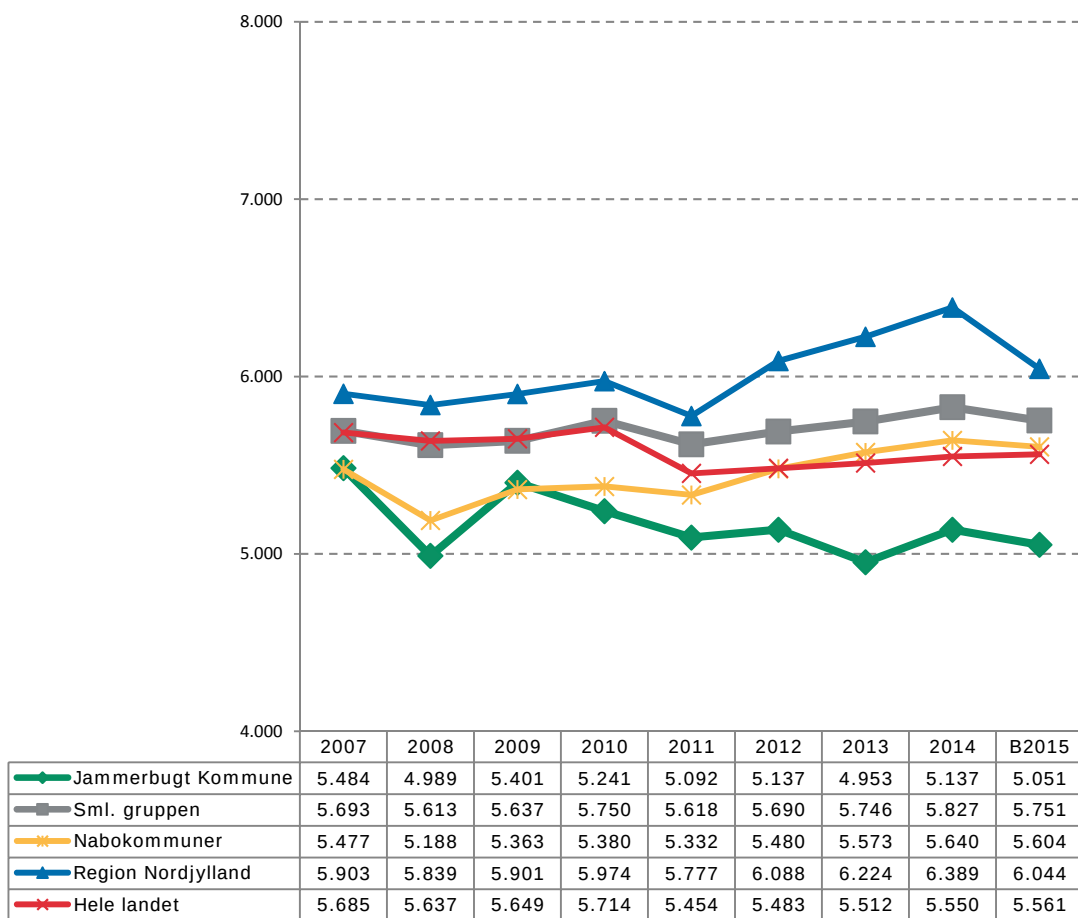
Lavt udgiftsniveau på området for administration mv.

Udgiften pr. indbygger til administration mv. er lavere end lavere end gennemsnittene i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 26 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgrupperne. Det dækker over et spænd fra 20 til 38 mio. kr. lavere udgifter i Jammerbugt Kommune, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som sammenligningsgruppen, alt efter hvem man sammenligner med. Herudover er særligt udgifterne på delområdet for administrativ organisation lavere sammenlignet med sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal.

Figur 4.19 nedenfor viser udviklingen i udgiftsniveauet på området for administration mv. i perioden 2007-2015. Det bør bemærkes, at der er tale om central administration, da udgifterne til decentral administration er indeholdt i udgiftsnøgletallene på de øvrige udgiftsområder, fx tilbud til ældre, folkeskole m.m. og børnepasning. Figuren viser, at Jammerbugt Kommunes udgifter pr. indbygger til administration mv. i 2015 er lavere end gennemsnittene i sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet. Jammerbugt Kommunes udgifter ville i gennemsnit være ca. 26 mio. kr. højere, hvis kommunen havde samme udgiftsniveau som i sammenligningsgrupperne. Forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal, nabokommunerne, Region Nordjylland og hele landet er henholdsvis ca. -27, -21, -38 og -20 mio. kr., når man tager højde for antallet af borgere i Jammerbugt Kommune.

Derudover viser figuren, at Jammerbugt Kommunes udgiftsniveau har været svagt faldende i perioden, mens udgiftsniveauet har været lidt stigende i de fire sammenligningsgrupper. I 2007 og 2009 var udgiftsniveauet i Jammerbugt Kommune dog på niveau med det gennemsnitlige udgiftsniveau blandt nabokommunerne.

Figur 4.19 Nettoudgiftsniveau på området for administration mv. Kr. pr. indbygger. 2007-2015 (2015-priser)

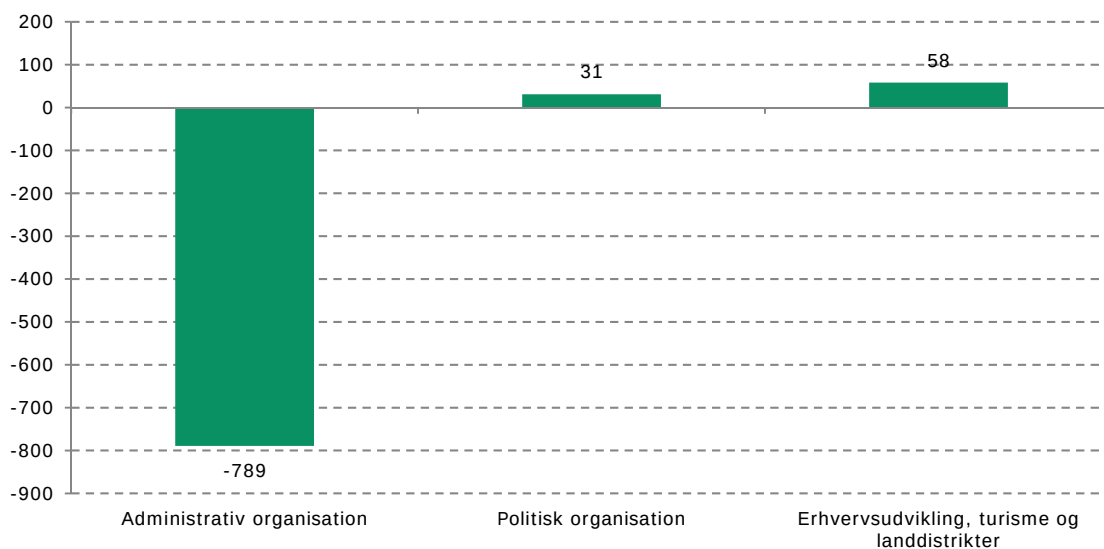


Note: Udgiftsnøgletallene måler ikke decentral administration på institutioner mv. Disse udgifter er indeholdt i udgiftsnøgletallene for de enkelte udgiftsområder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.400 og G9.403.

I figur 4.20 fremgår forskellen i udgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for administration mv. i 2015.

Figur 4.20 Forskel i nettoudgiftsniveau til sammenligningsgruppen i ECO Nøgletal på delområder inden for området for administration mv. Kr. pr. indbygger. 2015



Note: Se Bilag 3 for en nærmere afgrænsning af de enkelte delområder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ECO Nøgletal T9.400.

Figuren ovenfor indikerer, at udgiften pr. indbygger til administration er lavere i Jammerbugt Kommune sammenlignet med kommunerne i sammenligningsgruppen, fordi udgiften pr. indbygger på delområdet for administrativ organisation er ca. 790 kr. lavere end i sammenligningsgruppen. På delområderne for politisk organisation og erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter er der omvendt ikke nogen nævneværdige forskelle.

Litteratur

- Dalsgaard, Camilla & Mikkel Munk Quist Andersen (2016). *Derfor er der forskel på, hvad børnene koster i kommunerne*. En kvantitativ analyse af forskelle i kommunale enhedsudgifter til skoler og dagtilbud. København: KORA. http://www.kora.dk/media/4936303/10678_derfor-er-der-forskel-paa-hvad-boernene-koster-i-kommunerne.pdf
- Houlberg, Kurt (2014). *ECO Nøgletal. Teknisk vejledning 2014*. København: KORA. <https://eco.kora.dk/ContentLibrary/tekniskvejledning2014.pdf>
- Houlberg, Kurt; Marianne Schøler Kollin; Eli Nørgaard & Bo Panduro (2014). *Nøgletalsscreening af Esbjerg Kommunes økonomiske situation, økonomiske balance og udgiftspolitik*. København: KORA. http://www.kora.dk/media/3377848/10906-esbjergkommune_noegletalsscreening.pdf
- Kloppenborg, Hans Skov & Jesper Wittrup (2015). *Sårbare børn. Hvem er de, hvor bor de, og hvordan klarer de sig i skolen?* København: KORA. http://www.kora.dk/media/4326951/10838_saarbare-boern.pdf
- Social- og Indenrigsministeriet (2014). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2015*. København: Social- og Indenrigsministeriet. <http://sim.dk/media/662949/kommunal-udligning-generelle-tilskud-2015.pdf>

Bilag 1 Analyse af overførselsudgifter

Nedenfor ses resultaterne af en regressionsanalyse af nettodriftsudgifter til overførsler. Formålet med analysen er at danne en sammenligningsgruppe for Jammerbugt Kommune på udgiftsområdet for overførsler. Analysen er gennemført i forbindelse med en nøgletalsscreening udført for Esbjerg Kommune af KORA (Houlberg et al., 2014).

Bilagstabel 1.1 Regressionsanalyse af nettodriftsudgifter til overførsler pr. 17-64-årig, regnskab 2011

	Ikke-standardiserede regressionskoeff.	Standardiserede regressionskoeff.
Konstant	-4.173***	
Andel 20-59-årige uden beskæftigelse (pct.)	692***	,69***
Andel 20-59-årige lønmodtagere på grundniveau (pct.)	239***	,32***
Andel familier i bestemte boligtyper (pct.)	64,9***	,20***
Andel børn, der er flyttet kommune mere end tre gange (pct.)	181**	,10**
R ² (justeret)	0,88	
N	98	

Note: ***: p<0,01 **: p<0,05 *: p<0,10. Overførsler er opgjort ekskl. udgifter vedrørende forsikrede ledige.

Kilde: Houlberg et al., 2014.

Regressionsanalysen er gennemført ekskl. udgifter vedrørende forsikrede ledige. Udgifterne til forsikrede ledige er omvendt inkluderet i denne rapports analyse af udgiftsområdet for overførsler i kapitel 4 ud fra et hensyn om at få belyst alle udgifter på et så væsentligt udgiftsområde som overførsler.

Jammerbugt Kommunes udgiftsbehov pr. 17-64-årig beregnes til indeks 102,3 (hele landet = 100)¹⁸, og Jammerbugt placeres i en sammenligningsgruppe med 12 andre kommuner med middel udgiftsbehov blandt de kommuner, der har højt ressourcepres.

Følgende kommuner indgår i sammenligningsgruppen ud over Jammerbugt:

- Holbæk
- Sorø
- Næstved
- Haderslev
- Esbjerg
- Vejen
- Struer
- Syddjurs
- Thisted
- Vesthimmerlands
- Mariagerfjord
- Hjørring.

¹⁸ Jammerbugt Kommunes udgiftsbehov er 3 % mindre end det gennemsnitlige udgiftsbehov i sammenligningsgruppen.

Bilag 2 Sammenligningsgrupper i ECO Nøgletal

Bilagstabel 2.1 Sammenligningsgrupper for Jammerbugt Kommune i ECO Nøgletal 2015

Generelle nøgletal, sociale forhold mv.: 30.000-50.000 indbyggere højt ressourcenes antal indbyggere i Jammerbugt Kommune: 38.293	Tilbud til ældre og voksne med særlige behov: middel udgiftsbehov højt ressourcenes antal 18+ -årige i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 30.137	Børn og unge med særlige behov: lavt udgiftsbehov højt ressourcenes antal 0-22-årige i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 10.157	Folkeskole m.m.: lavt udgiftsbehov højt ressourcenes antal 6-16-årige i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 5.276
Tønder Vejen Syddjurs Favrskov Thisted Vesthimmerland Mariagerfjord Jammerbugt	Sorø Syddjurs Struer Mariagerfjord Holbæk Jammerbugt Varde Rebild Næstved Esbjerg Vejen Frederikshavn Slagelse Aabenraa Tønder Haderslev	Lemvig Silkeborg Rebild Favrskov Varde Ringkøbing-Skjern Holstebro Jammerbugt	Favrskov Rebild Ringkøbing-Skjern Lemvig Mariagerfjord Jammerbugt
Overførsler: middel udgiftsbehov højt ressourcenes antal 17-64-årige i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 22.320	Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.: middel udgiftsbehov højt ressourcenes antal indbyggere i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 38.293	Sundhedspleje og tandpleje: middel udgiftsbehov højt ressourcenes antal 0-17-årige i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 8.156	Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse: lavt udgiftsbehov højt ressourcenes antal indbyggere i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 38.293
Syddjurs Vejen Sorø Holbæk Jammerbugt Mariagerfjord Struer Hjørring Næstved Esbjerg Haderslev Thisted Vesthimmerland	Thisted Tønder Vesthimmerland Favrskov Jammerbugt Mariagerfjord Sorø Kerteminde Struer Hjørring	Jammerbugt Varde Holstebro Hjørring Thisted Næstved Vejle Vejen Frederikshavn Struer Vesthimmerland	Favrskov Rebild Ringkøbing-Skjern Silkeborg Mariagerfjord Holstebro Jammerbugt Lemvig Vesthimmerland

Natur- og miljøbeskyttelse:	Vejvæsen:	Børnepasning:	Administration mv.:
højt udgiftsbehov højt ressourcepres antal indbyggere i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 38.293	middel udgiftsbehov højt ressourcepres antal indbyggere i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 38.293	lavt udgiftsbehov højt ressourcepres antal indbyggere, 0-5-årige, i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 2.335	middel udgiftsbehov højt ressourcepres antal indbyggere i Jammerbugt Kommune (målgruppen): 38.293
Jammerbugt Vejle Thisted Varde Tønder Ringkøbing-Skjern	Sorø Favrskov Haderslev Aabenraa Syddjurs Mariagerfjord Kerteminde Varde Ringkøbing-Skjern Struer Thisted Jammerbugt	Morsø Kerteminde Jammerbugt Lemvig Syddjurs Hjørring	Lemvig Jammerbugt Mariagerfjord Rebild Thisted Vejle Haderslev Frederikshavn Syddjurs Sønderborg Næstved Aabenraa Vesthimmerland Struer

Note: Inden for hvert udgiftsområde er kommunerne sorteret efter udgiftsbehov fra det laveste til det højeste.

Der er størst usikkerhed knyttet til Jammerbugt Kommunes placering i en udgiftsbehovsgruppe på områderne for børn og unge med særlige behov, sundhedspleje og tandpleje, natur- og miljøbeskyttelse samt vejvæsen.

Udgiftsområdet for tilbud til ældre og voksne med særlige behov er særligt konstrueret til denne rapport.

Udgiftsområdet for overførsler er særligt konstrueret til denne rapport. Opmærksomheden henledes i øvrigt på, at kommunerne ikke svarer til de klynger af kommuner, som Jammerbugt Kommune kender fra fx www.jobindsats.dk.

Bilag 3 Delområder på udgiftsområder i ECO Nøgletal

Bilagstabel 3.1 Udvalgte delområder på udgiftsområder i ECO Nøgletal

Tilbud til ældre og voksne med særlige behov: Kilde: ECO Nøgletal T7.100 og T8.700	Børn og unge med særlige behov: Kilde: ECO Nøgletal T8.600	Folkeskole m.m.: Kilde: ECO Nøgletal T6.100	Overførsler i alt: Kilde: ECO Nøgletal T8.100, T8.200, T8.300, T8.400, T8.500, T8.700, T8.800 og T8.900
Ingen opdeling på delområder.	<u>Plejefamilier og opholdssteder</u> 5.28.20 Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge <u>Forebyggende foranstaltninger</u> 5.28.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge <u>Døgninstitutioner</u> 5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge 5.28.24 Sikrede døgninstitutioner mv. for børn og unge <u>Særlige dagtilbud</u> 5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber <u>Merudgifter og tabt. arbejdsfortj. mv.</u> 5.57.72 gr. 009 merudgifter, 015 tabt arbejdsfortjeneste og 016 udg. til hjælpere mv. (inkl. refusion) <u>Refusioner</u> Indtægter fra den centrale refusionsordning på Fk. 5.22.07 grp. 001-005 samt 018	<u>Folkeskoler inkl. specialundervisning</u> 3.22.01 Folkeskoler 3.22.02 Fællesudgifter for kom. samlede skolevæsen 3.22.03 Syge- og hjemmeunderv. 3.22.04 Pædagogisk psyk. rådg. 3.22.06 Befordring af elever i grundskolen 3.22.07 Specialunderv. i regionale tilbud 3.22.08 Kommunale specialskoler 3.22.09 Efter- og videreuddannelse i folkeskolen 3.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge <u>Privatskoler</u> 3.22.10 Bidrag til statslige og private skoler 3.22.12 Efterskoler og ungd.-kostskoler <u>Uddannelsesvejledning</u> 3.22.14 Ungdommens Uddannelsesvejledning <u>SFO mv.</u> 3.22.05 Skolefritidsordning 5.25.15 Fritidshjem 5.25.16 Klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud	<u>Kontanthjælp og arbejdsmarked</u> Kontanthjælp og arbejdsmarked inkl. forsikrede ledige <u>Sygedagpenge</u> 5.57.71 Sygedagpenge <u>Førtidspension</u> Førtidspensioner i alt <u>Personlige tillæg</u> 5.48.67 Personlige tillæg mv. i alt <u>Boligsikring</u> 5.57.77 Boligsikring <u>Integration</u> Nettodriftsudgifter i alt <u>Revalidering mv.</u> Revalidering og løntilskud m.v. til personer i fleksjob og løntilskudsstillinger i alt

Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.:	Sundhedspleje og tandpleje:	Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse:	Natur- og miljøbeskyttelse:
Kilde: ECO Nøgletal T9.100	Kilde: ECO Nøgletal T9.600	Kilde: ECO Nøgletal T9.700	Kilde: ECO Nøgletal T9.500
<u>Grønne områder mv.</u> 0.28.20 Grønne områder og naturpladser 0.32.35 Andre fritidsfaciliteter <u>Stations, idrætsanlæg og svømmehaller</u> 0.32.31 Stadions, idrætsanlæg og svømmehaller <u>Folkebiblioteker</u> 3.32.50 Folkebiblioteker <u>Museer, biografer mv.</u> 3.35.60 Museer 3.35.61 Biografer 3.35.62 Teatre <u>Musikarrangementer, folkeoplysning mv.</u> 3.35.63 Musikarrangementer 3.35.64 Andre kulturelle opgaver 3.38.70 Fælles formål (folkeoplysning og fritidsaktiviteter mv.) 3.38.72 Folkeoplys. Voksenunderv. 3.38.73 Frivilligt folkeoplys. foreningsarb. 3.38.74 Lokaletilskud 3.38.75 Fritidsakt. uden for folkeopl.-loven <u>Ungdomsskole</u> 3.38.76 Ungdomsskolevirks. <u>Daghøjskoler mv.</u> 3.38.77 Daghøjskoler 3.38.78 Kommunale tilskud til statsligt finans. selvej. uddannelsesinst.	<u>Tandpleje</u> 4.62.85 Kommunal tandpleje <u>Sundhed</u> 4.62.89 Kommunal sundhedstjeneste	<u>Sundhedsvæsen</u> 4.62.81 Aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet <u>Genoptræning</u> 4.62.82 Kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning <u>Forebyggelse</u> 4.62.88 Sundhedsfremme og forebyggelse <u>Andre sundhedsudgifter</u> 4.62.84 Vederlagsfri behandling hos fysioterapeut 4.62.90 Andre sundhedsudgifter	Ingen opdeling på delområder.

Vejvæsen:	Børnepasning:	Administration mv.:	
Kilde: ECO Nøgletal T9.200	Kilde: ECO Nøgletal T5.100	Kilde: ECO Nøgletal T9.400	
<u>Vejvedligeholdelse, belægninger mv.</u> 2.22.01 Fælles formål 2.22.03 Arbejder for fremmed regning 2.22.05 Driftsbygninger og -pladser 2.28.11 Vejvedligeholdelse mv. 2.28.12 Belægninger <u>Vintertjeneste</u> 2.28.14 Vintertjeneste	Ingen opdeling på delområder.	<u>Administrativ organisation</u> 6.45.50 Administrationsbygninger 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger 6.45.52 Fælles IT og telefoni 6.45.53 Jobcentre 6.45.54 Naturbeskyttelse 6.45.55 Miljøbeskyttelse 6.45.56 Byggesagsbehandling 6.45.57 Voksen-, ældre- og handicapområdet 6.45.58 Det specialiserede børneområde 6.45.59 Adm. bidrag til Udbetaling Danmark <u>Politisk organisation</u> 6.42.40 Fælles formål (politisk organisation) 6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer 6.42.42 Kommissioner, råd og nævn <u>Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter</u> 6.48.60 Div. indtægter/udgifter efter forsk. love 6.48.61 Vækstfora 6.48.62 Turisme 6.48.63 Udvikling af menneskelige ressourcer 6.48.66 Innovation og ny teknologi 6.48.67 Erhvervsservice og iværksætter 6.48.68 Udv. af yder- og landdistriktsområder	



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

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