

Kurt Houlberg, Marianne Schøler Kollin, Eli Nørgaard og Bo Panduro

Nøgletalsscreening af Esbjerg Kommunes økonomiske situation, økonomiske balance og udgiftspolitik



Nøgletalsscreening af Esbjerg Kommunes økonomiske situation, økonomiske balance og udgiftspolitik kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

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: 978-87-7509-771-5
Projekt: 10906
November 2014

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 budgetaftalen for 2015 for Esbjerg Kommune, "*at der straks efter budgetvedtagelsen skal igangsættes en ekstraordinær gennemgang af alle kommunens driftsområder*". Det fremgår endvidere, at der skal udarbejdes "*analyser af kommunens udgiftsniveau/serviceniveau på såvel det administrative område, som på de store velfærdsområder*".

Esbjerg Kommune har ønsket at inddrage KORA i dette arbejde. KORAs samlede opgaveløsning for Esbjerg Kommune består af to delopgaver. For det første en indledende nøgletalsscreening af administrationsområdet og de store velfærdsområder. For det andet et efterfølgende validerings- og inspirationsforløb på tre udvalgte udgiftsområder med to til tre sammenlignelige kommuner. I indeværende rapport afrapporteres første delopgave: nøgletalsscreeningen.

Analyser og rapport er udarbejdet af seniorprojektleder, cand.scient.pol. Bo Panduro, seniorprojektleder, cand.scient.pol. Marianne Schøler Kollin, seniorprojektleder, cand.scient.pol. Eli Nørgaard og programchef, cand.scient.pol., ph.d. Kurt Houlberg.

Analysen er finansieret af Esbjerg Kommune.

Kurt Houlberg
November 2014

Indhold

1	Sammenfatning	5
1.1	Vanskelige økonomiske grundvilkår og tiltagende økonomisk ubalance	5
1.2	Høj udgiftspolitisk prioritering af ældreområdet, administration og det specialiserede socialområde – og lav prioritering af vejområdet.....	6
2	Indledning og formål	10
3	Det anvendte datamateriale.....	13
3.1	ECO Nøgletal.....	13
3.2	Sammenligningsprincipper i ECO Nøgletal	14
4	Esbjerg Kommunes økonomiske grundvilkår	15
4.1	Udgiftsbehov.....	17
4.2	Ressourcegrundlag og ressourcepres.....	18
5	Esbjerg Kommunes økonomiske balance	21
5.1	Skat/serviceforholdet	21
5.2	Balanceindikator	24
5.3	Andre overordnede udgifts- og balanceindikatorer.....	27
5.3.1	Skattefinansieret driftsresultat.....	27
5.3.2	Nettoanlægsudgifter.....	31
5.3.3	Egenkapital og likviditet.....	31
5.4	Demografiske udfordringer	33
6	Udgiftspolitik og udvikling i udgifter	36
6.1	Udviklingen i samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter	36
6.1.1	Overførsler	37
6.1.2	Serviceudgifter.....	38
6.2	Udgiftsbehov og sammenligningskommuner i ECO Nøgletal.....	40
6.3	Udgiftspolitik og udvikling i udgifter	43
6.3.1	Udgiftsområder med relativt højt monetært serviceniveau	46
6.3.2	Udgiftsområder med gennemsnitligt monetært serviceniveau.....	60
6.3.3	Udgiftsområder med relativt lavt monetært serviceniveau	63
6.3.4	Opsummering af udgiftspolitik og udgiftsudvikling.....	74
	Litteratur.....	78
Bilag 1	Analyse af overførselsudgifter 2011.....	79
Bilag 2	Beregnete udgiftsbehov	80
Bilag 3	Sammenligningsgrupper	81

1 Sammenfatning

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

- økonomiske grundvilkår og økonomiske balance
- udgiftspolitiske prioriteringer og udgiftsudvikling

Analysens overordnede konklusion er, at Esbjerg Kommune står over for betydelige og presserende balance- og prioriteringsproblemer. Hovedresultaterne præsenteres i oversigtsform nedenfor.

1.1 Vanskelige økonomiske grundvilkår og tiltagende økonomisk ubalance

Ugunstige økonomiske grundvilkår

De økonomiske grundvilkår er mindre gunstige i Esbjerg Kommune end i en landsgennemsnitlig kommune. I 2014 lægger udgiftsbehovene således et pres på kommunens ressourcer, der er ca. 3 % større end landsgennemsnitligt.

Disse grundvilkår kan Esbjerg Kommune ikke på kort sigt ændre, men må tilpasse sig. Dette indebærer, at Esbjerg Kommune for at skabe balance i økonomien må have et beskatningsniveau, der ligger ca. 3 % over landsgennemsnittet, eller et serviceniveau, der ligger 3 % under landsgennemsnittet, eller en kombination af højere beskatningsniveau og lavere serviceniveau.

Tiltagende økonomisk ubalance

Efter en årrække frem til 2009 med bedre økonomisk balance end gennemsnitligt indikerer lave balanceindikatorer for Esbjerg Kommune fra og med 2010, at kommunen har nogle alvorlige finansierings- og balanceproblemer. Den budgetterede genopretning i 2014 forventes at være utilstrækkelig i forhold til dybden i balanceproblemerne.

Stigende misforhold mellem skattefinansierede udgifter og indtægter

Esbjerg kommunes udgifter stiger hurtigere end gennemsnitligt i de danske kommuner, og da indtægterne samtidig stiger mindre end i andre kommuner, er Esbjerg Kommunes driftsøkonomiske balance blevet betydeligt forringet siden 2010 i forhold til andre kommuner. Hvor andre kommuner har øget deres driftsresultat betragteligt siden 2010, ligger driftsresultatet i Esbjerg i 2013-2014 fortsat på beskedne 1.000 kr. pr. indbygger, mens det i en landsgennemsnitlig kommune er 2.600 kr. pr. indbygger. Ikke mindst i 2013 og 2014 afspejles et stigende misforhold mellem de skattefinansierede udgifter og indtægter.

Esbjerg Kommune har i kraft af sin gode likviditet indtil videre kunnet kompensere for kommunens beskedne driftsresultater ved at trække på de likvide reserver. Denne politik er ikke langtidsholdbar, og der vil i de kommende år være behov for at sikre en bedre driftsmæssig balance mellem udgifter og indtægter.

Stigende demografisk udgiftspres

De aldersgrupper, der typisk bidrager mindst til kommunens skatteindtægter og samtidig er brugere af kommunernes kernevelfærdsydelser som børnepasning, folkeskole og ældrepleje, udgør en større og større andel af befolkningen. Demografiske ændringer lægger derved et stigende økonomisk pres på den kommunale servicevirksomhed, og den demografiske udfordring er ikke mindre i Esbjerg end i sammenligningskommunerne, regionen og landet som helhed. Danmarks Statistiks befolkningsprognose frem mod 2024 tyder ikke på, at den demografiske udfordring bliver mindre i de kommende år – tværtimod.

1.2 Høj udgiftspolitisk prioritering af ældreområdet, administration og det specialiserede socialområde – og lav prioritering af vejområdet

Faldende overførsler og stigende serviceudgifter – relativt set

Esbjerg Kommunes udgifter til både overførsler og service ligger på et højere niveau end gennemsnitligt, og de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter er i forhold til en landsgennemsnitlig kommune øget i perioden fra 2009 til 2014. Relativt set er Esbjerg Kommunes udgifter til overførsler reduceret i perioden, hvorimod serviceudgifterne er øget med ca. 1.000 kr. pr. indbygger i forhold til en landsgennemsnitlig kommune. Når Esbjerg Kommune i dag har en ringere økonomisk balance mellem skattefinansierede udgifter og indtægter end landsgennemsnitligt hænger dette således sammen med, at Esbjerg har reduceret serviceudgifterne mindre end andre kommuner efter den økonomiske krises gennemslag og indførelsen af statslige sanktioner for manglende overholdelse af økonomiaftalen.

Store socioøkonomiske udgiftsbehov

Befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning betyder samlet set, at der i Esbjerg Kommune er særligt store udgiftsbehov for børn/unge og voksne med særlige behov samt i særdeleshed på overførselsområdet. Disse områder lægger dermed særligt stort pres på økonomien i Esbjerg Kommune og må i forlængelse heraf i udgangspunktet påkalde sig en særlig grad af styringsmæssig interesse i Esbjerg.

Det monetære serviceniveau på 12 udgiftsområder

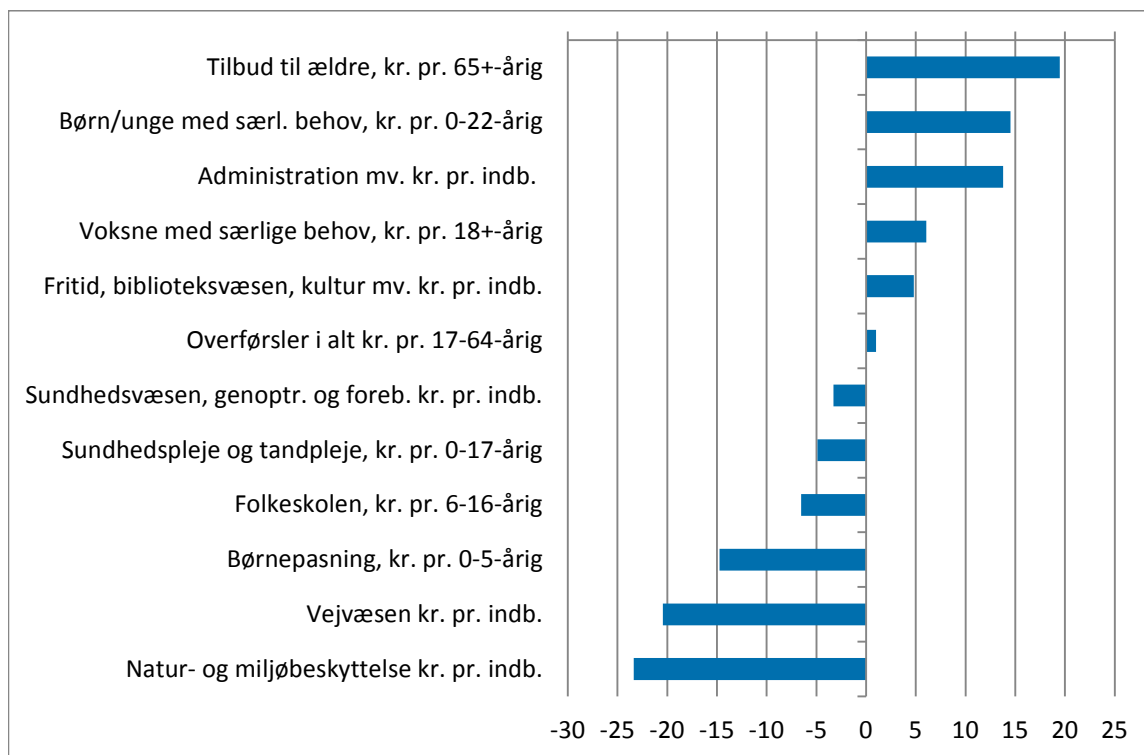
Figur 1.1 opsummerer analysens vurdering af Esbjerg Kommunes *monetære serviceniveau* på de undersøgte udgiftsområder i budget 2014. Det skal understreges, at det monetære serviceniveau alene fortæller, hvor store *udgifterne* er i forhold til udgiftsbehovene, men ikke siger noget om, hvor meget service der leveres og af hvilken kvalitet.

Udgiftsområderne er i Figur 1.1 sorteret efter, hvor meget Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau afviger fra det landsgennemsnitlige.

Monetært serviceniveau

Viser hvor store kommunens faktiske udgifter er på et udgiftsområde i forhold til de demografisk og socioøkonomisk betingende udgiftsbehov på det pågældende område.

Figur 1.1 Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau på 12 udgiftsområder 2014. Beregnet procentvis afvigelse fra landsgennemsnit



Note: Det monetære serviceniveau viser kommunens faktiske udgiftsniveau i forhold til det beregnede udgiftsbehov på det pågældende område.

Nedenfor præsenteres hovedresultaterne for de enkelte udgiftsområder med fokus på sammenligning med en udgiftsområdespecifik sammenligningsgruppe af kommuner, der på de enkelte områder minder mest muligt om Esbjerg med hensyn til overordnede økonomiske muligheder og udgiftsbehov på det pågældende område. Sammenligningen med sammenligningsgruppen tegner ikke på alle områder et billede af det monetære serviceniveau, der er helt identisk med billedet af de monetære serviceniveauer i Figur 1.1. Gennemgangen nedenfor er sorteret efter de beregnede monetære serviceniveauer i Figur 1.1.

Højt monetært serviceniveau på ældreområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på ældreområdet i Esbjerg højt og har været stigende fra 2009 til 2014. Samlet set peger de tilgængelige forklarende faktorer på, at det høje monetære serviceniveau kommer til udtryk i en højere service i form af en højere personalenormering i ældreplejen og i sammenhæng hermed en højere service med hensyn til forebyggende hjemmebesøg, samt, ikke mindst, at en større andel af de ældre modtager hjemmehjælp og modtager flere timer om ugen, end det er tilfældet i kommuner med sammenlignelige økonomiske muligheder og udgiftsbehov på ældreområdet.

Højt monetært serviceniveau for børn og unge med særlige behov

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet for børn og unge med særlige behov i Esbjerg højt og har været stigende fra 2009 til 2014.

Samlet peger analysen på, at det relativt høje udgiftsniveau på udsatte børn og ungeområdet hænger sammen med, at der i Esbjerg i dag bruges flere ressourcer på både forebyggende indsatser og anbringelser end i andre kommuner med sammenlignelige økonomiske muligheder og udgiftsbehov på udsatte børn og ungeområdet. Herunder ikke mindst, at der i anbringelsespolitikken er større vægt på institutionsanbringelser.

Højt monetært serviceniveau på administrationsområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet til den centrale administration i Esbjerg Kommune højt og har ligget på et stabilt højt niveau siden 2009. Ud fra konteringen at dømme drives det høje udgiftsniveau af udgifter til fælles it og telefoni, til sekretariat og forvaltninger samt til jobcenteradministration.

Det er ikke muligt at vurdere, i hvilken udstrækning det højere udgiftsniveau dækker over forskelle i aktivitetsniveauet, kvaliteten af det administrative arbejde og/eller forskelle i udgiftskontering.

Højt monetært serviceniveau for voksne med særlige behov

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet for voksne med særlige behov i Esbjerg højt, omend det har været svagt faldende siden 2009. Konteringsmæssigt er det høje udgiftsniveau drevet af udgifter til tilbud for voksne med særlige behov konteret på de områder af kontoplanen, som deles med ældreområdet, mere end af udgifter til rådgivning, botilbud og beskæftigelse. Det er ikke muligt at vurdere, i hvilken udstrækning den eksakte størrelse af det monetære serviceniveau i forhold til voksne med særlige behov dækker over forskelle i den leverede service og/eller forskelle i udgiftskonteringen. Det forhold, at både det monetære serviceniveau til ældre og til voksne med særlige behov er højt, understøtter dog billedet af, at det monetære serviceniveau på området for voksne med særlige behov ligger relativt højt.

Højt monetært serviceniveau på kultur- og fritidsområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen har udgiftsniveauet på kultur- og fritidsområdet i Esbjerg været svagt faldende siden 2009, men ligger fortsat på et relativt højt niveau. Også når der er taget højde for, at Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er 10 % større end det gennemsnitlige i gruppen. Ud fra konteringen at dømme er det høje monetære serviceniveau især drevet af udgifter til folkeoplysning og 'andre kulturelle opgaver'. Specifikt for folkebibliotekerne vurderes både udgiftsniveauet og den tilbudte service at ligge på et gennemsnitligt eller undergennemsnitligt niveau.

Landsgennemsnitligt monetært serviceniveau på overførselsområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen har udgiftsniveauet på overførselsområdet i Esbjerg været faldende siden 2009 og ligger i 2014 på det landsgennemsnitlige, når der tages højde for, at både udgifter og beregnede udgiftsbehov er lidt større end i sammenligningsgruppen. Det landsgennemsnitlige serviceniveau for de samlede overførselsudgifter dækker over relativt lave udgifter til sygedagpenge og revalidering og omvendt relativt høje udgifter til kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger.

Tæt på landsgennemsnitligt monetært serviceniveau for sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet for sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse i Esbjerg faldet efter 2012 og ligger fra 2013 lidt under det gennemsnitlige. Da den aktivitetsbestemte medfinansiering af sundhedsvæsenet udgør stør-

stedelen af udgifterne, er de prioriteringsmæssige frihedsgrader begrænsede på dette område.

Monetært serviceniveau på folkeskoleområdet lidt under gennemsnittet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på folkeskoleområdet i Esbjerg umiddelbart lidt over det gennemsnitlige. Fokuseres på de undervisningsrelaterede udgifter – eller ses der bort fra udgifter til klubtilbud – er udgiftsniveauet derimod undergennemsnitligt. Samlet set peger de tilgængelige forklarende faktorer på, at det lave monetære serviceniveau kommer til udtryk ved, at færre elever modtager specialundervisning, en lavere dækningsgrad i pasningstilbuddene for skolebørn (ekskl. klubber) og højere SFO-takster. Omvendt trækkes serviceniveauet op af en undergennemsnitlig klassekvotient og kommer til udtryk ved gode faglige resultater ved folkeskolens afgangsprøve.

Lavt monetært serviceniveau på børnepasningsområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på børnepasningsområdet i Esbjerg lavt og har været faldende i perioden fra 2009 til 2014. Samlet set peger de tilgængelige forklarende faktorer på, at det lavere udgiftsniveau kommer til udtryk ved en lavere dækningsgrad for især 0-2-årige og personalenormeringer i dagpleje og daginstitutioner, der ligger under det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen.

Lavt monetært serviceniveau på vejområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på vejområdet i Esbjerg lavt og har været faldende i perioden fra 2009 til 2014. Det lavere udgiftsniveau kan kun delvist forklares ved, at Esbjerg har et mere koncentreret og kortere vejnet at vedligeholde og rydde sne på. Det er ikke muligt at vurdere, om det lavere udgiftsniveau giver sig udslag i en dårligere vej kvalitet.

Lavt monetært serviceniveau på natur- og miljøbeskyttelsesområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på natur- og miljøbeskyttelsesområdet i Esbjerg lavt og har – med fluktuationer – været faldende set over hele perioden fra 2009 til 2014. Det er ikke muligt at vurdere, om det lavere udgiftsniveau giver sig udslag i en mindre omfattende og/eller kvalitativt dårligere service.

2 Indledning og formål

Formålet med denne nøgletalsscreening er at vurdere Esbjerg Kommunes økonomiske situation og økonomiske balance samt identificere, inden for hvilke udgiftsområder Esbjerg Kommune i særlig grad anvender flere ressourcer end andre sammenlignelige kommuner. Endvidere er formålet at afdække forklarende indikationer på, hvorfor Esbjerg Kommune anvender flere ressourcer end andre sammenlignelige kommuner.

Det datamæssige grundlag for nøgletalsscreeningen er de indikatorer for grundvilkår, økonomisk balance, udgifter og service, der er indeholdt i ECO Nøgletal¹. Dette suppleres i enkelte tilfælde med data fra KORAs nøgletal for økonomisk styring² samt den analyse af serviceniveauer og produktivitet, som KORA har lavet for produktivitetskommissionen³. Dataene stammer fra kommunernes budgetter og regnskaber samt andre offentligt tilgængelige registre i Danmarks Statistik. 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.

Overordnet indeholder nøgletalsscreeningen en analyse af Esbjerg Kommunes:

1. økonomiske grundvilkår
2. økonomiske balance
3. udgiftspolitiske prioriteringer og udgiftsudvikling

Begreberne og disse underdimensioner forklares nærmere i forbindelse med de enkelte delanalyser. Indledningsvist knyttes kun et par enkelte overordnede kommentarer til disse.

Økonomiske grundvilkår

Enhver kommunes økonomi er påvirket af en række faktorer og betingelser, som omgivelserne sætter for kommunens virke, og som kommunen ikke på kort sigt har mulighed for at påvirke. Dette er kommunens rammebetingelser, eller økonomiske grundvilkår, om man vil. En kommune med store udgiftsbehov og lav velstand er alt andet lige mere økonomisk presset end en kommune med små udgiftsbehov og høj velstand. I analysen af rammebetingelserne belyses forholdet mellem kommunens overordnede udgiftsbehov som opgjort i udligningsordningen og kommunens velstand. Altså på den ene side de udgiftsbehov, som kommunens udgiftspolitik skal tilgodese, og på den anden side de muligheder, kommunen har for at finansiere de pågældende udgifter. Dette tegner et billede af, hvor stort pres de økonomiske grundvilkår lægger på kommunens ressourcer og sætter rammerne for, hvor store økonomiske frihedsgrader kommunen har. Dette ressourcepres er udtryk for forhold, som kommunen på den korte bane ikke har mulighed for at ændre på men må tilpasse sig for at skabe økonomisk balance.

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 ser-

¹ Se <http://www.ecoanalyse.dk/login.asp?login=9999999>

² <http://www.kora.dk/noegletal/noegletal-for-kommunernes-oekonomiske-styring/>

³ Jesper Wittrup, Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan og Peter Bogetoft (2013). Service og produktivitet i 94 kommuner, KORA august 2013, <http://www.kora.dk/media/763551/service-og-produktivitet-i-94-kommuner.pdf>

viceniveau balancerer med det ressourcepres, som kommunen står overfor. Den økonomiske balance analyseres for det andet mere specifikt ved at se på kommunens skattefinansierede driftsresultat som udtryk for den overordnede balance mellem løbende udgifter og indtægter. Som en del af dette analyseres udviklingen i den økonomiske balance over de seneste seks til otte år, ligesom det vurderes, om en eventuel ændring i den økonomiske balance primært kan tilskrives, at udviklingen i Esbjergs Kommunes indtægter adskiller sig fra andre kommuner og/eller hænger sammen med en atypisk udgiftsudvikling i Esbjerg. Analysen sætter fokus på den driftsmæssige balance i kommunens økonomi. I tilknytning hertil foretages dog en summarisk vurdering af niveauet for anlægsinvesteringer i Esbjerg Kommune over de seneste seks år.

Uanset hvad udgifterne i en kommune dækker over, vil det naturligvis være afgørende for den økonomiske balance, at kommunen er i stand til at finansiere udgifterne. Udgiftsniveauet i en kommune fortæller dog ikke nødvendigvis noget om, hvor meget service der bliver leveret til borgerne. Dette skyldes, at forskelle mellem kommunernes udgifter overordnet kan tilskrives tre faktorer:

1. forskelle i udgiftsbehov
2. forskelle i service
3. forskelle i produktivitet

Grundet kompleksiteten i den kommunale opgaveløsning er det meget vanskeligt at opgøre kommunernes produktivitet på de enkelte udgiftsområder og en systematisk undersøgelse af kommunernes produktivitet ligger uden for rammerne af denne nøgletalsscreening. Derimod er det hensigten i udgiftsanalysen at tage højde for forskelle mellem kommunernes udgiftsbehov samt på basis af tilgængelige indikatorer for service vurdere, om disse kan forklare eventuelle udgiftsforskelle.

Udgiftspolitiske prioriteringer og udgiftsudvikling

Denne analyse omfatter en tværsnitsanalyse af udgiftsnøgletal for budget 2014 i kombination med de senest tilgængelige indikatorer for service på de enkelte udgiftsområder. Analysen er baseret på de definitioner og afgrænsninger af udgiftsområder, der benyttes i ECO Nøgletal, og er som følge heraf ikke i fuld overensstemmelse med Esbjerg Kommunes egen afgrænsning af politikområder.

I analysen vil Esbjerg Kommunes udgiftsniveau på de enkelte udgiftsområder blive sammenlignet med tre sammenligningsnøgletal⁴:

- en udgiftsområdespecifik sammenligningsgruppe
- en tværgående sammenligningsgruppe på tre kommuner
- Esbjergs beregnede udgiftsbehov på det pågældende udgiftsområde

I analysen af kommunens udgiftspolitiske prioriteringer vurderes udgiftsniveauet på centrale udgiftsområder altså for det første i forhold til kommuner, der med hensyn til velstand og udgiftsbehov på de enkelte udgiftsområder minder mest muligt om Esbjerg⁵.

⁴ Ud over et gennemsnit for hele landet og regionen.

⁵ Dette er grundprincippet i ECO Nøgletal og er nærmere beskrevet i den tekniske vejledning til ECO Nøgletal: <http://www.eco.dk/teknisk/tekniskvejledning2013.pdf>. Udgiftsbehovsanalyserne, der ligger til grund for de aktuelle sammenligningsgrupper, er baseret på systematiske analyser af udgifterne på de enkelte udgiftsområder i regnskab 2011. Senere analyser foreligger ikke, og det kan ikke udelukkes, at der fra 2011 til i dag har været forskydninger i de betydende udgiftsbehovsfaktorer og disses relative vægte. Erfaringer fra tidligere år peger dog på, at der over 3-4 år sker begrænsede udsving.

Denne *udgiftsområdespecifikke sammenligningsgruppe*, der varierer fra udgiftsområde til udgiftsområde, udgør kernen i den udgiftspolitiske screening.

For det andet sammenlignes Esbjerg med en *tværgående sammenligningsgruppe* bestående af de tre kommuner, der også indgår i det efterfølgende validerings- og inspirationsforløb. De tre tværgående kommuner er udvalgt af Esbjerg Kommune efter drøftelse med KORA og under hensyntagen til projektets praktiske og tidsmæssige rammer. Som tværgående kommuner er valgt Odense, Vejle og Randers, som tilsammen har en udgiftsbehovsprofil, der på de store velfærdsområder, overførsels- og administrationsområdet, på mange måder minder om Esbjerg Kommunes.

For det tredje sammenholdes Esbjerg Kommunes udgiftsniveau med det forventede udgiftsniveau på de enkelte områder givet kommunens demografiske og socioøkonomiske sammensætning.

Den første og sidste af disse sammenligninger tegner et billede af Esbjerg Kommunes *monetære serviceniveau* på de enkelte udgiftsområder, forstået som et udtryk for, hvor store udgifterne er i forhold til de forventede udgifter i lyset af udgiftsbehovene på det pågældende område. Det monetære serviceniveau afspejler både kommunernes serviceniveau og produktivitet, som i praksis kan være svære at skille ad.

Ud over ovennævnte tværsnitsanalyse af udgiftspolitiske prioriteringer analyseres udgiftsudviklingen fra 2009 til 2014 baseret på regnskabstal for 2009 til 2013 og budgettal for 2014. I denne analyse vil fokus være på sammenligning med udviklingen i de udgiftsområdespecifikke sammenligningskommuner⁶.

De senest tilgængelige oplysninger for alle landets kommuner er budgetoplysninger for 2014. Analysen tager således ikke højde for eventuelle omprioriteringer og budgetmæssige ændringer efter vedtagelsen af budget 2014 eller budgetmæssige ændringer i det i oktober 2014 vedtagne budget for 2015. Der kan således både i Esbjerg og andre kommuner være sket ændringer, der ikke afspejles i analyserne i denne rapport⁷.

Samlet bidrager analysen til større forståelse for de balance- og prioriteringsmæssige udfordringer, Esbjerg Kommune står overfor, ligesom den er rammesættende for fokus i analyserne i det efterfølgende validerings- og inspirationsforløb med to til tre sammenlignelige kommuner.

⁶ Der korrigeres ikke for opgave- og finansieringsændringer over tid. Analysens fokus er dermed ikke den absolutte udgiftsudvikling i Esbjerg, men den *relative* udgiftsudvikling i Esbjerg i forhold til andre kommuner.

⁷ Esbjerg Kommune oplyser således, at der i 2014 forventes et merforbrug i forhold til det oprindelige budget på udsatte børn- og ungeområdet, mens der omvendt forventes et mindre forbrug på især ældre- og administrationsområdet. Tilsvarende har Esbjerg Kommune i budgettet for 2015 budgetteret med en udgiftsmæssig opprioritering af fx udsatte børn- og ungeområdet, veje og grønne områder og voksenhandicappede, mens der omvendt er budgetteret med en udgiftsmæssig nedprioritering af fx administrations-, ældre og skole- og klubområdet. Dette afspejles ikke i indeværende analyse, ligesom det ikke afspejles, hvilke omprioriteringer andre kommuner har foretaget efter vedtagelsen af budgetterne for 2014.

3 Det anvendte datamateriale

Analysen gennemføres med afsæt i data fra ECO Nøgletal 2014 for Esbjerg Kommune udtrukket oktober 2014 via Esbjerg Kommunes adgang på www.ecoanalyse.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.

3.1 ECO Nøgletal

Det bagvedliggende datagrundlag udgøres af offentligt tilgængelige data på kommuneniveau fra Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelser af udgiftsbehovskriterier i den kommunale udligningsordning samt kommunefordelte oplysninger i Danmarks Statistikbank om kommunernes budgetter, regnskaber og demografi. Analysen bygger på data for de 98 kommuners regnskab for 2009-2013 og budget for 2014.

Hvor intet andet er angivet, er nøgletal for hele landet beregnet som et vægtet gennemsnit af alle landets 98 kommuner. Gennemsnit for sammenligningsgruppen (som defineres nærmere i kapitel 3) og for regionen er beregnet som uvægtede gennemsnit af kommunerne i sammenligningsgruppen/regionen.

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 Esbjerg Kommune er der foretaget korrektion i 2006, 2009 og 2010.

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. Konteringsforskelle der blandt andet kommer til udtryk ved forskellig praksis med hensyn til, i hvilken udstrækning en række udgifter er placeret på hovedkonto 6 eller udkonteret på de enkelte udgiftsområder. Det gælder fx driftsudgifter til it og telefoni, revision, forsikringer i ejendomme og løsøre, ansvars-, arbejdsskade- og erhvervs sygdomsforsikringer, udgifter til elever og elevrefusioner og sygedagpengerefusioner.

Det har ikke i indeværende 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.

I projektets anden fase indgår et validerings- og inspirationsforløb på udvalgte udgiftsområder, hvor der blandt andet går mere i dybden med eventuelle konteringsforskelle.

I analysen er der ikke korrigeret for opgaveændringer i perioden.

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

3.2 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 tabellerne med overordnede nøgletal for kommunens sociale og finansielle forhold, udgifter, indtægter og økonomiske balance (nummeret med tabelnumre 1.10-4.99) inddeles kommunerne i sammenligningsgrupper efter ressourcepres (jf. afsnit 4.2 nedenfor) og indbyggertal.

I ECO Nøgletal opereres med 19 kommunale udgiftsområder. I analyserne på hvert af disse udgiftsområder er inddelingen i sammenligningsgrupper baseret på ressourcepres i kombination med udgiftsbehov på det pågældende udgiftsområde. Estimationen 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. 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. Inddelingen i sammenligningsgrupper foretages konkret ved, at kommunerne først inddeles i tre grupper efter kommunens samlede ressourcepres. Denne placering gælder på tværs af alle udgiftsområder. Dernæst fordeles kommunerne, inden for hver af de tre grupper for ressourcepres, i tre grupper efter udgiftsbehov på det enkelte udgiftsområde. For hvert udgiftsområde giver dette i alt ni sammenligningsgrupper, som illustreret i Tabel 3.1.

Ressourcepres

Et summarisk mål for de betingelser, kommunens omgivelser sætter for kommunens muligheder. Jo større værdi, jo større er presset på kommunens ressourcer. Ressourcepres beregnes som forholdet mellem kommunens udgiftsbehov og velstand.

Tabel 3.1 Dimensioner i inddeling i sammenligningsgrupper

Ressourcepres	Udgiftsbehov		
	Lavt	Moderat	Højt
Lavt			
Moderat			
Højt			

Esbjerg Kommune er placeret i gruppen af kommuner med *højt ressourcepres*. Placeringen efter udgiftsbehov varierer fra udgiftsområde til udgiftsområde (jf. kapitel 6). Bilag 2 indeholder en samlet oversigt over, hvilke kommuner der indgår i Esbjergs sammenligningsgruppe på de enkelte udgiftsområder. Bemærk, at sammenligningsgruppen for overordnede nøgletal knyttet til fx økonomiske grundvilkår, økonomisk balance og samlede udgifter/indtægter afviger fra princippet i Tabel 3.1, da der i stedet for udgiftsbehov er inddelt efter indbyggertal. Esbjerg indgår her i sammenligningsgruppe med fem andre kommuner med højt ressourcepres og 60.000-120.000 indbyggere: Slagelse, Næstved, Sønderborg, Vejle og Silkeborg Kommuner.

4 Esbjerg Kommunes økonomiske grundvilkår

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 tilgodese, og på den anden side de muligheder, kommunen har for at få finansieret de pågældende udgifter.

En kommunes rammebetingelser kan således anskueliggøres ved Figur 4.1.

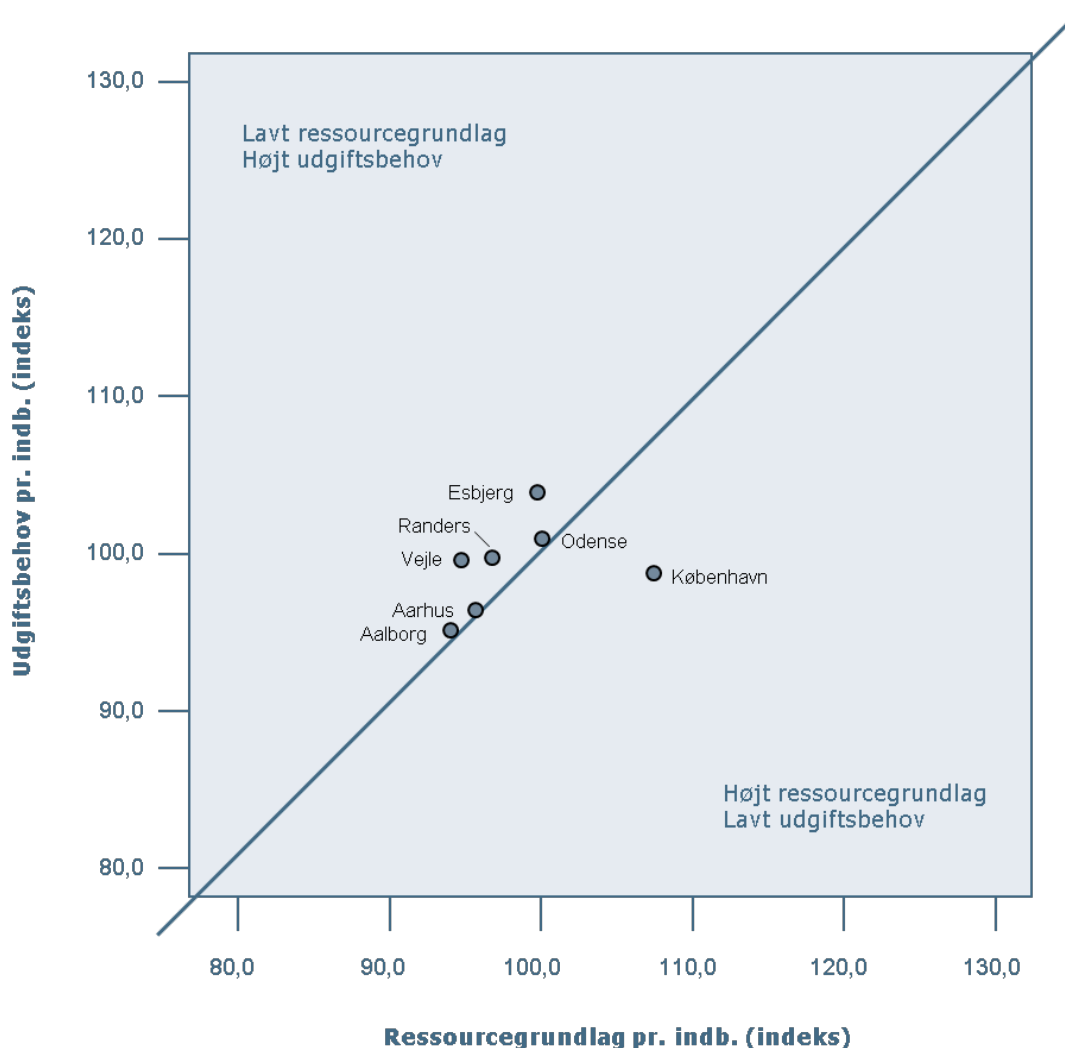
Udgiftsbehov

Dette nøgletal udtrykker, hvor store udgiftsbehovene i kommunen er, givet kommunens demografiske og socioøkonomiske sammensætning. I analysen af kommunens overordnede rammebetingelser benyttes det udgiftsbehov, der er opgjort af Økonomi- og Indenrigsministeriet, og som indgår i udligningsordningen (jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013).

Ressourcegrundlag

Er et udtryk for kommunens velstand, for hvor gode mulighederne er for at finansiere udgifterne. Ressourcegrundlaget er opgjort som beskatningsgrundlaget korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter samt netto-renter og afdrag (jf. ECO Nøgletal T3.10).

Figur 4.1 Udgiftsbehov og ressourcegrundlag, budget 2014 (hele landet = 100)



Kilde: ECO Nøgletal T1.10

Den enkelte kommune vælger ikke selv sin placering i Figur 4.1. Placeringen er givet af omgivelserne og er som sådan et udtryk for udefrakommende betingelser, som kommunen ikke på kort sigt kan påvirke. Men der er placeringer i figuren, som ud fra et økonomisk synspunkt er mere attraktive end andre. Jo længere en kommune er placeret ned imod nederste højre hjørne, jo mindre pres vil der være på kommunens ressourcer og dermed større økonomisk dispositions- og handlefrihed. Omvendt vil kommuner, der er placeret i øverste venstre hjørne af figuren, opleve et betydeligt større pres på kommunens ressourcer, da man her er i en situation med store udgiftsbehov og relativt ringe muligheder for at finansiere udgifterne.

Esbjerg og de øvrige 6-byers placering i 2014 er skitseret i Figur 4.1. Desuden er Vejle Kommunes placering vist, da Vejle sammen med Odense og Randers indgår i nøgletalscreeningens tværgående sammenligningsgruppe. Bortset fra Københavns Kommune er 6-byerne og Vejle placeret på den øvre venstre side af den diagonale linje. Hvor København har relativt stor økonomisk dispositions- og handlefrihed sætter omgivelserne derimod både Esbjerg og de øvrige kommuner i figuren under et større økonomisk pres end en

landsgennemsnitlig kommune. Det fremgår også, at Esbjerg Kommune har såvel højere udgiftsbehov som højere ressourcegrundlag end både Randers, Vejle, Aarhus og Aalborg, samt at Esbjerg og Vejle er de to af de viste kommuner, der ligger længst fra den diagonale linje og dermed er underlagt det største økonomiske pres af de syv afbildede kommuner. Endelig fremgår det, at det blandt de syv kommuner er Odense, Vejle og Randers, der med hensyn til de overordnede økonomiske grundvilkår, minder mest om Esbjerg. Baggrunden for Esbjergs placering gennemgås nedenfor.

4.1 Udgiftsbehov

Analysen af de samlede udgiftsbehov bygger på de officielle udgiftsbehovskriterier i den kommunale udligningsordning 2014. I udligningsordningen indgår to overordnede grupper af udgiftsbehovskriterier. For det første de demografiske (eller aldersbestemte) udgiftsbehov, der primært måles ved antallet af indbyggere i forskellige aldersgrupper. For det andet de socioøkonomiske udgiftsbehov, der i den gældende udligningsordning bl.a. måles ved antal udlejningsboliger, familier i visse boligtyper, arbejdsløse, psykiatriske patienter og børn i familier med lav uddannelse.

Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse har Esbjerg Kommune i 2014 et samlet udgiftsbehov, der ligger 2,9 % over landsgennemsnittet (T1.50). Ser vi på de aldersbestemte udgiftsbehov, har Esbjerg lidt flere ældre borgere på 65 år og derover end landsgennemsnittet, men omvendt en mindre spredt bosætning. Samlet ligger de aldersbestemte udgiftsbehov en anelse under landsgennemsnittet med indeks 99,3 (med hele landet = 100).

Derimod ligger Esbjergs socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indbygger 10,8 % over landsgennemsnittet. De høje socioøkonomiske udgiftsbehov skyldes såvel bosætningsforhold med mange udlejningsboliger og familier i bestemte boligtyper som relativt mange børn i familier med lav uddannelse, relativt mange uden erhvervsuddannelse, relativt mange lønmodtagere på grundniveau og en overgennemsnitlig andel uden beskæftigelse. I Esbjerg Kommune er 42 % af boligerne således udlejningsboliger mod 36,5 % på landsplan, ligesom tilsvarende 28 % af familierne i Esbjerg bor i "bestemte boligtyper" mod landsgennemsnitligt 23 %⁸. I forlængelse heraf har 25,6 % af de 25-49-årige i Esbjerg ingen erhvervsuddannelse mod 22,8 % på landsplan, ligesom 32,5 % af de 20-59-årige lønmodtagere er på grundniveau mod 30,4 % på landsplan. I Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse ligger de samlede socioøkonomiske udgiftsbehov i Esbjerg som sagt 10,8 % over landsgennemsnittet. Dette betyder på den ene side, at Esbjerg Kommune gennem udligningsordningen modtager mere i generelle tilskud og udligning end en landsgennemsnitlig kommune. På den anden side er det også udtryk for, at den socioøkonomiske befolkningssammensætning af Esbjerg Kommune lægger særligt stort udgiftsbehovsdrevet pres på kommunens økonomi. Denne problemstilling vender vi tilbage til i kapitel 6 og i de efterfølgende kapitler.

Det samlede udgiftsbehov pr. indbygger ligger ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse på indeks 102,9, og har i forhold til det landsgennemsnitlige været svagt nedadgående i de seneste år (G1.54). De nye kriterier og vægte i udligningsordningen som følge af udligningsreformen i 2013 har ført til en nedadgående forskydning af de estimerede udgiftsbehov i Esbjerg i forhold til det landsgennemsnitlige niveau.

⁸ Bestemte boligtyper omfatter som udgangspunkt almene boliger, privat udlejning fra før 1920, privat udlejning med mangler og sommerhuse. Se Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013: 34) for præcis definition og modifikationer.

4.2 Ressourcegrundlag og ressourcepres

Esbjerg Kommunes udskrivningsgrundlag i 2014 ligger med 154.000 kr. pr. indbygger ca. 5.000 kr. lavere end landsgennemsnittet, men omvendt ca. 6.000 kr. højere end gennemsnittet i regionen (T3.10). Derimod ligger de afgiftspligtige grundværdier i Esbjerg lavere end på både landsplan og regionsplan, og det samlede beskatningsgrundlag inkl. grundværdier i Esbjerg på 164.000 kr. pr. indbygger ligger ca. 10.000 kr. under landsgennemsnittet.

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. T3.10).

I forhold til en landsgennemsnitlig kommune modtager Esbjerg Kommune mere i generelle tilskud og udligning, hvorimod indtægter fra øvrige skatter er lavere end landsgennemsnittet. Indtægter fra selskabsskatter samt rente- og afdragsudgifter kan svinge fra år til år. I budget 2014 er situationen den, at Esbjerg Kommune har mindre indtægter fra selskabsskatter og mindre rente- og afdragsbelastning på kommunens lån end en landsgennemsnitlig kommune. Omregnes indtægter fra generelle tilskud, øvrige skatter, renter og afdrag mv. til beskatningsgrundlagsværdi, så betyder disse indtægter – eller udgifter – at Esbjerg Kommune har et ressourcegrundlag på 238.000 kr. pr. indbygger. Et ressourcegrundlag, der flugter med det landsgennemsnitlige niveau. Omsat til indeksform betyder dette, at hvor Esbjerg Kommunes beskatningsgrundlag i 2014 ligger på indeks 93,9 (hele landet = 100), så ligger ressourcegrundlaget på indeks 99,6 (hele landet = 100). Det er vel at mærke ressourcegrundlaget, der er bestemmende for de aktuelle finansieringsmuligheder. Målt på ressourcegrundlaget ligger Esbjerg altså lige under landsgennemsnittet, på niveau med gennemsnittet for kommunerne i Region Syddanmark (T1.10) og 2,2 procentpoint højere end gennemsnitligt i de tre tværgående sammenligningskommuner Odense, Vejle og Randers. Efter 2010 har ressourcegrundlaget dog udviklet sig mindre gunstigt i Esbjerg end landsgennemsnitligt (G3.13), hvilket især fra 2013 hænger sammen med en mindre gunstig udvikling i tilskud og udligning (G3.14) samt en relativt set stigende rente- og afdragsbyrde (G3.16)⁹.

Ressourcepres

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

Ressourcepreset opsummerer i et nøgletal, hvor stort pres der overordnet er på kommunens ressourcer. Med et udgiftsbehov på 2,9 % over landsgennemsnittet og et ressourcegrundlag lige under landsgennemsnittet, ligger ressourcepreset for Esbjerg Kommune i 2014 på indeksværdi 103,3. Dette kan fortolkes derhen, at udgiftsbehovene lægger 3,3 % mere pres på ressourcerne i Esbjerg Kommune end i en landsgennemsnitlig kommune. Ressourcepreset i Esbjerg Kommune ligger dermed også 0,7 procentpoint over det gennemsnitlige for kommunerne i Region Syddanmark og 0,8 procentpoint over det gennemsnitlige for de tre tværgående sammenligningskommuner Odense, Vejle og Randers.

⁹ Det er skønnet, at Esbjerg Kommune i 2010 og 2012 har haft ekstraordinært store eller små afdragsudgifter, samt i 2009 har haft ekstraordinært store eller små renteudgifter. I disse år er der som nøgletal anvendt et gennemsnit af året før og året efter (jf. kilder og definitioner til G3.16)

Ugunstige økonomiske grundvilkår

De økonomiske grundvilkår er mindre gunstige i Esbjerg Kommune end i en landsgennemsnitlig kommune. I 2014 lægger udgiftsbehovene således et pres på kommunens ressourcer, der er ca. 3 % større end landsgennemsnitligt.

Disse grundvilkår kan Esbjerg Kommune ikke på kort sigt ændre, men må tilpasse sig. Dette indebærer, at Esbjerg Kommune for at skabe balance i økonomien må have et beskatningsniveau, der ligger ca. 3 % over landsgennemsnittet, eller et serviceniveau, der ligger 3 % under landsgennemsnittet. Eller en kombination af højere beskatningsniveau og lavere serviceniveau.

Men hvordan har kommunen i praksis tilpasset sin skat og service til disse relativt vanskelige økonomiske grundvilkår?

5 Esbjerg Kommunes økonomiske balance

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

- Beskatningsniveau
- Serviceniveau¹⁰

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

5.1 Skat/serviceforholdet

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

For at være i balance med sine omgivelser skal en kommunes skat/serviceforhold over en årrække ligge på niveau med det ressourcepres, som kommunen er underlagt.

De strukturelle rammebetingelser givet af ressourcepreset betyder, at Esbjerg Kommune for at være i økonomisk balance i 2014 som udgangspunkt skal have et skat/serviceforhold, der er 3,3 % over landsgennemsnittet. Hvis skat/serviceforholdet er højere, vil kommunen i princippet være i stand til enten at spare op, hæve serviceniveauet eller sænke skatten. Hvis skat/serviceforholdet omvendt er lavere, er kommunens økonomi i dårligere balance end en gennemsnitskommune, og kommunen vil i tilfælde af en flerårig ubalance underminere kommunens økonomiske balance og frihedsgrader.

Når Esbjerg Kommune i 2014 har et ressourcepres, der ligger 3,3 % over landsgennemsnittet, implicerer dette, at beskatningsniveauet i Esbjerg enten skal være 3,3 % højere end på landsplan, eller også skal serviceniveauet være 3,3 % lavere (eller en kombination af disse).

Esbjerg Kommune har i 2014 budgetteret med skattefinansierede nettodriftsudgifter på 59.600 kr. pr. indbygger (T4.10), hvilket er 3,2 % mere pr. indbygger end landsgennemsnitligt. Sammenholdes dette med, at udgiftsbehovene ligger 2,9 % over landsgennem-

Beskatningsniveau

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

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.

Skat/serviceforhold

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

¹⁰ Serviceniveau er her målt som *monetært* serviceniveau og siger alene noget om, hvor store kommunens udgifter er i forhold til udgiftsbehovene. Serviceniveaumålet 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 monetære serviceniveau.

snittet, så har Esbjerg Kommune overordnet set et monetært serviceniveau (se fodnote 10) på indeks 100,3 (G1.10).

Esbjerg Kommune har i 2014 budgetteret med en udskrivningsprocent på 25,4 og en grundskyldspromille for landbrugsejendomme og øvrige ejendomme på henholdsvis 7,20 og 25,29 (G3.10). Grundskyldspromillen for øvrige ejendomme ligger 1 promillepoint under landsgennemsnittet, mens udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen for landbrugsejendomme ligger henholdsvis 0,5 og 0,2 over landsgennemsnittet. Det samlede beskatningsniveau er 25,32 mod landsgennemsnitligt 24,90, hvilket betyder, at beskatningsniveauet i Esbjerg er 1,7 % over landsgennemsnittet (T1.10).

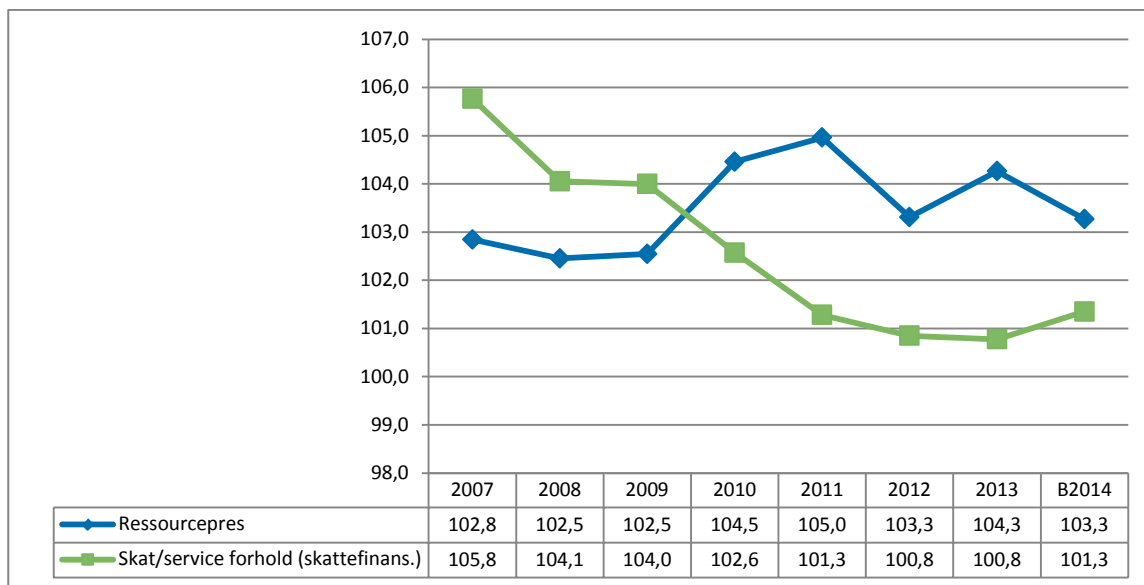
Med et beskatningsniveau på indeks 101,7 og et serviceniveau på indeks 100,3 ligger det samlede skat/serviceforhold i Esbjerg Kommune i 2014 på indeks 101,3.

Det i 2014 valgte skat/serviceforhold er lavere end det, der balancerer kommunens økonomi i forhold til omgivelserne. Når Esbjerg Kommune har et ressourcenes på 103,3, så vil skat/serviceforholdet i princippet også skulle ligge på indeks 103,3, hvis kommunen ønsker, at skatte- og udgiftspolitikken skal være i en landsgennemsnitlig harmoni med de givne rammebetingelser.

En mindre ubalance i et enkelt eller to år er isoleret set ikke et alarmerende problem. Men hvis ubalancen er flerårig og/eller stigende, kan dette true med at underminere kommunens økonomiske frihedsgrader og fortsatte virke.

Figur 5.1 viser udviklingen i ressourcenes og skat/serviceforhold fra 2007-2014. Udviklingen er kendetegnet ved, at ressourcenes i alle årene har ligget 2,5-5 % over det landsgennemsnitlige niveau på 100. Ressourcenes steg i 2010 og har efter 2010 ligget 1-2 procentpoint højere end i perioden før 2010. Skat/serviceforholdet har i alle årene ligget over den landsgennemsnitlige værdi på 100. I forhold til andre kommuner betaler borgerne i Esbjerg således relativt mere i skat i forhold til den service, som kommunen i monetære termer leverer (indeksværdien er over 100). Skat/serviceforholdet har dog samtidig været faldende over perioden, således at borgerne i Esbjerg i 2014 betaler relativt mindre i skat i forhold til den leverede service, end det var tilfældet i 2007. I 2007-2009 lå skat/serviceforholdet over ressourcenes, hvilket betyder, at Esbjerg i disse tre år har haft en mere balanceret økonomi end gennemsnitligt i kommunerne. Fra og med 2010 ligger skat/serviceforholdet derimod *under* ressourcenes, hvilket indikerer, at Esbjerg Kommune i disse år har større ubalance i økonomien end kommunerne i gennemsnit. Denne vedvarende ubalance mellem de økonomiske grundvilkår og den faktisk førte udgifts- og skattepolitik stiller Esbjerg Kommune over for betydelige styringsmæssige udfordringer og behov for at genetablere en økonomisk balance ved at tilpasse skat/serviceforholdet til den økonomiske virkelighed, der omgiver kommunen.

Figur 5.1 Ressourcepres og skat/serviceforhold 2007-2014



Kilde: se ECO Nøgletal G1.12

Oplysningerne for 2007-2012 er ifølge slutligning og regnskab. I 2013 er udskrivningsgrundlaget, der indgår i beregningen af beskatningsgrundlag og ressourcegrundlag, ifølge budget. Alle øvrige 2013-oplysninger er ifølge regnskab. For 2014 er der tale om budgettal.

5.2 Balanceindikator

Balanceindikatoren viser i et enkelt summarisk nøgletal, hvor stort skat/serviceforholdet er i forhold til ressourcepresset. Dette svarer til at vurdere, om beskatningsniveauet med det givne ressourcegrundlag er tilstrækkeligt til at dække de skattefinansierede nettodriftsudgifter. Balanceindikatoren bliver dermed uafhængig af, hvordan udgiftsbehovene er beregnet, idet udgiftsbehovene falder ud af ligningen¹¹.

En balanceindikator på over 100 betyder, at kommunen opererer med et skat/serviceforhold, der er tilstrækkeligt til at skabe en balance i forhold til rammebetingelserne, der svarer til andre kommuners. En balanceindikator på under 100 indikerer derimod et økonomisk balanceproblem, særligt hvis tilstanden er gældende over flere år.

Balanceindikatoren for budget 2014 er vist for alle landets kommuner i Figur 5.2. Det fremgår, at Esbjerg Kommune i 2014 hører til en gruppe af kommuner i Danmark med en balanceindikator på under 100. Esbjerg har dermed i budget 2014 budgetteret med større ubalance i kommunens økonomi end en landsgennemsnitlig kommune, idet Esbjergs skat/serviceforhold i budget 2014 i mindre grad end landsgennemsnitligt er i stand til at matche de givne rammebetingelser.

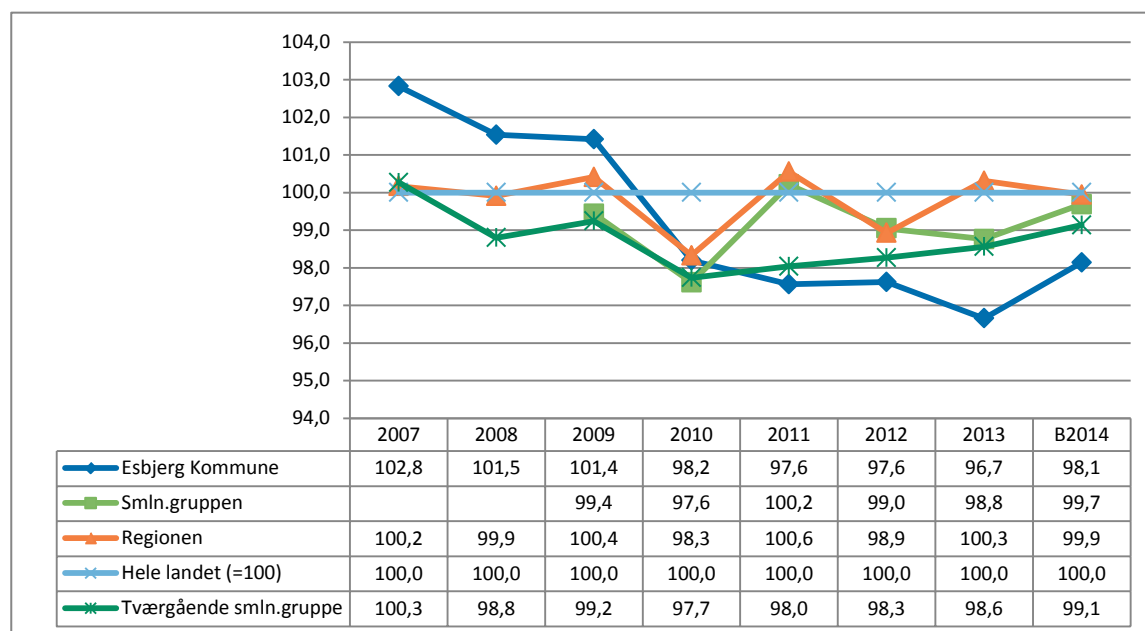
Balanceindikator

Viser balancen mellem den førte skatte-/udgiftspolitik og de økonomiske grundvilkår givet omgivelserne. Balanceindikatoren er defineret som forholdet mellem skat/serviceforholdet og ressourcepresset. Jo højere værdi, jo bedre er kommunens økonomiske balance i forhold til andre kommuner.

¹¹ Balanceindikatoren beregnes som $\frac{\text{Skat-service forhold}}{\text{Ressourcepres}}$. Når de bagvedliggende brøker reduceres, falder 'udgiftsbehov' ud af regnestykket, og balanceindikatoren kan derfor også udtrykkes som $\frac{\text{Ressourcegrundlag} \times \text{Beskatningsniveau}}{\text{Skattefinansierede nettodriftsudgifter}}$

Figur 5.3 viser billedligt det samme for Esbjerg som den tidligere figur med ressourcepres og skat/serviceforhold, idet balanceindikatoren udtrykker afstanden mellem ressourcepres og skat/serviceforhold. I figuren indgår desuden et gennemsnit for de tværgående sammenligningskommuner Odense, Vejle og Randers.

Figur 5.3 Balanceindikator 2007-2014



Kilde: ECO Nøgletal G1.17

Når balanceindikatoren tildeles særskilt opmærksomhed, er det både fordi, der her er tale om et mere direkte balancemål, men også for at understrege, at vurderingen af balancen i kommunens økonomi ikke er et produkt af, hvordan udligningsordningen på et givet tidspunkt er skruet sammen.

Figur 5.3 tegner et billede af stigende økonomiske balanceproblemer i Esbjerg Kommune. Til og med 2009 lå Esbjerg Kommunes balanceindikator i 2007-2009 over 100, hvilket indikerer, at der i disse år har været en relativ god driftsøkonomisk balance *i forhold til andre kommuner*. Med den tilføjelse, at de fleste kommuner i disse år ikke havde en særlig god økonomisk balance. Fra og med 2010 har balanceindikatoren derimod ligget mærkbart under 100 og har frem til 2013 gjort det i stigende grad. I 2014 har Esbjerg Kommune budgetteret med en forbedring af den økonomiske balance. Men ud over at det ikke er givet, at budgettet for 2014 holder, så fremgår det også, at den budgetterede økonomiske genopretning er utilstrækkelig til at genetablere en balance på niveau med en landsgennemsnitlig kommune. Balanceindikatoren for 2014 ligger fortsat 2 % under det landsgennemsnitlige. For de tre tværgående sammenligningskommuner gælder som for Esbjerg, at balanceindikatoren forringes fra 2007 til 2010, men at den økonomiske balance i disse tre kommuner i højere grad end i Esbjerg er blevet genoprettet siden 2010.

Økonomisk ubalance

Efter en årrække frem til 2009 med bedre økonomisk balance end gennemsnitligt, indikerer den lave balanceindikator for Esbjerg Kommune fra og med 2010, at kommunen har nogle alvorlige finansierings- og balanceproblemer. Den budgetterede genopretning i 2014 forekommer at være utilstrækkelig i forhold til dybden i balanceproblemerne.

Balanceindikatoren og de øvrige overordnede nøgletal for økonomiske grundvilkår og overordnet økonomisk balance er opsummeret i Tabel 5.1 såvel for Esbjerg Kommune som for de tre tværgående sammenligningskommuner.

Tabel 5.1 Opsummering af overordnede nøgletal, budget 2014 (hele landet = 100)

	Odense Kommune	Vejle Kommune	Randers Kommune	Esbjerg Kommune	Gns. tre tværgående kommuner	Sammenligningsgruppen	Region Syddanmark	Hele landet
Udgiftsbehov pr. indb.	101,2	99,7	99,7	102,9	100,2	101,6	102,0	100,0
Beskatningsgrundlag pr. indb.	89,0	96,0	87,9	93,9	91,0	93,7	92,2	100,0
Ressourcegrundlag pr. indb.	100,6	95,5	97,3	99,6	97,8	97,9	99,5	100,0
Ressourcepres	100,6	104,4	102,5	103,3	102,5	103,8	102,6	100,0
Skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indb.	98,1	92,0	101,2	103,2	97,1	98,6	102,3	100,0
Serviceniveau	96,9	92,3	101,5	100,3	96,9	97,0	100,3	100,0
Beskatningsniveau	97,2	95,0	103,0	101,7	98,4	100,3	102,8	100,0
Skat/service forhold	100,3	102,8	101,6	101,3	101,6	103,5	102,6	100,0
Balanceindikator	99,7	98,5	99,1	98,1	99,1	99,7	100,0	100,0

Note: Alle nøgletal er beregnet som indekstal sat i forhold til landsgennemsnittet (hele landet = 100). Sammenligningsgruppen er den overordnede sammenligningsgruppe i ECO-Nøgletal og består af i alt seks kommuner med højt ressourcepres og mellem 60.000 og 120.000 indbyggere (jf. Bilag 3, side 81).

Kilde: ECO Nøgletal, tabel 1.10

5.3 Andre overordnede udgifts- og balanceindikatorer

En anden måde at anskue balanceproblemerne på er ved at kigge på resultatet af driften.

5.3.1 Skattefinansieret driftsresultat

Resultatet af den ordinære drift er et udtryk for, hvor stort beløb kommunen har til rådighed til investeringer, gældsafvikling og opsparing. Overskud på den ordinære drift er derfor nødvendigt for at sikre råderum til anlægsinvesteringer (skoler, plejehjem, råduse mv.), gældsafvikling og konsolidering af kommunekassen (opsparing til uforudsete udgifter og sværere tider). Sund kommunaløkonomisk fornuft tilsiger, at eventuelle anlægsind-

tægter, 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.

Det fremgår af Tabel 5.2, at Esbjerg Kommune i 2014 har budgetteret med et resultat på det skattefinansierede område på 960 kr. pr. indbygger, mens en landsgennemsnitlig kommune tilsvarende har budgetteret med et driftsresultat på godt 2.600 kr. pr. indbygger, og de tre tværgående sammenligningskommuner gennemsnitligt med godt 2.400 kr. pr. indbygger. Esbjerg Kommunes budgetterede skattefinansierede driftsresultat dækker ikke i samme udstrækning som landsgennemsnitligt de budgetterede afdrag på lån. Esbjergs samlede afdrag på lån udgør i budget 2014 540 kr. pr. indbygger (T3.10) og kan godt finansieres via det skattefinansierede driftsresultat¹². Det skattefinansierede driftsresultat overstiger de samlede afdrag på lån med 420 kr. pr. indbygger. I en landsgennemsnitlig kommune overstiger det skattefinansierede driftsresultat derimod afdragsudgifterne med 1.840 kr. pr. indbygger og bidrager dermed i budget 2014 med 1.840 kr. pr. indbygger til anlægsinvesteringer og styrkelse af kassebeholdningen.

Tabel 5.2 Udgiftsbaseret resultatopgørelse, budget 2014. kr. pr. indbygger

	Odense Kommune	Vejle Kommune	Randers Kommune	Esbjerg Kommune	Gns. tre tværgående kommuner	Sammenligningsgruppen	Region Syddanmark	Hele landet
Indtægter								
Skatter	38.673	40.965	41.006	42.261	40.215	41.655	42.167	45.235
Tilskud og udligning	20.456	15.384	19.231	18.319	18.357	17.748	19.068	15.201
Refusion af købsmoms	-16	0	0	-33	-5	-14	-14	-11
Indtægter i alt	59.113	56.349	60.237	60.547	58.566	59.389	61.221	60.425
Skattefinansierede netto-driftsudgifter (ekskl. ældreboliger)	-56.625	-53.114	-58.387	-59.591	-56.042	-56.882	-59.041	-57.718
Renter (ekskl. renter vedr. ældreboliger+SOLT)	173	-157	-284	6	-89	-121	-136	-81
Driftsudg. og renter pga. "Sælg-og-lej-tilbage"	0	0	0	0	0	4	-32	-7
Driftsresultat skattefinansieret område	2.661	3.078	1.567	962	2.435	2.391	2.011	2.620

Note: Sammenligningsgruppen er den overordnede sammenligningsgruppe i ECO-Nøgletal og består af i alt seks kommuner med højt ressourcenes og mellem 60.000 og 120.000 indbyggere (jf. Bilag 3, side 81).

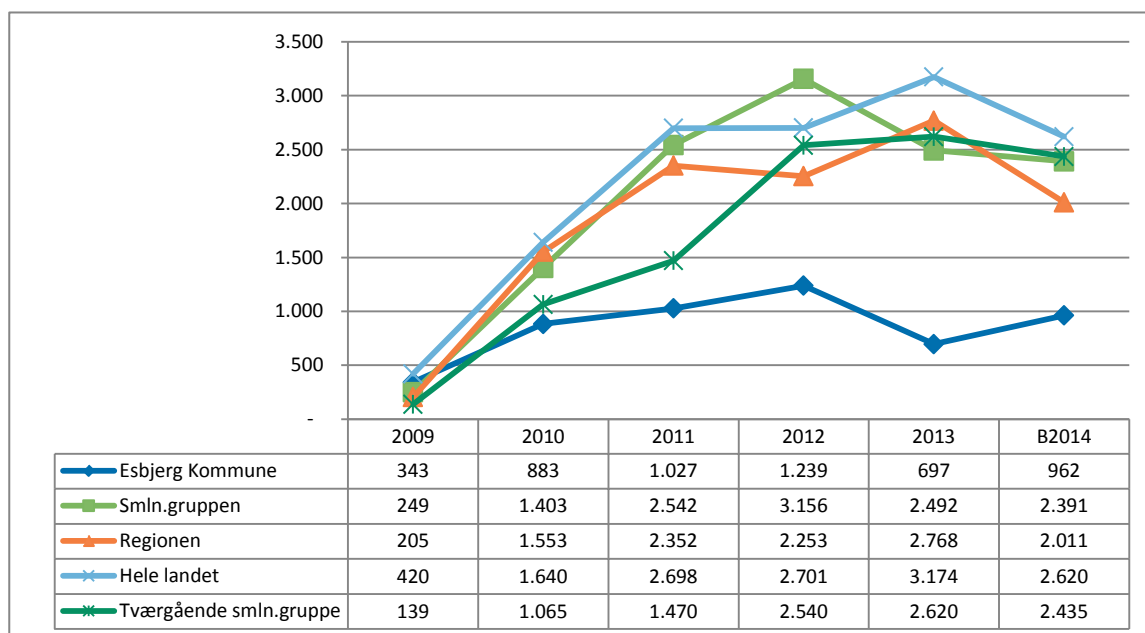
Kilde: ECO Nøgletal, tabel 1.40

¹² Nettodriftsudgifter for forsyningsvirksomheder og en andel af udgifterne til ældreboliger indgår ikke i resultatet på det skattefinansierede område, da disse betragtes som hvile-i-sig-selv-virksomheder (jf. T1.40 i ECO Nøgletal). Nettorenter for forsyningsvirksomheder og ældreboliger er dog indregnet i driftsresultatet, ligesom de afdrag på lån, der er nævnt i teksten, er afdrag på kommunens samlede lån inklusive lån vedrørende forsyningsvirksomheder og ældreboliger. For både Esbjerg Kommune og andre kommuner gælder således, at der ud over det skattefinansierede driftsresultat kan være bidrag til afdrag på lån fra en eventuel nettodriftsindtægt fra forsyningsvirksomheder og/eller ældreboliger.

Hvis Esbjerg Kommune skal realisere det samme driftsresultat som en landsgennemsnitlig kommune i 2014, vil det kræve, at driftsindtægterne bliver forøget med 1.660 kr. pr. indbygger, eller at driftsudgifterne tilsvarende reduceres med 1.660 kr. pr. indbygger. Med 115.000 indbyggere svarer dette for Esbjerg Kommune i hele kroner til 191 mio. kroner.

Et negativt eller moderat driftsresultat i et enkelt år eller to er ikke nødvendigvis et problem, og slet ikke, hvis kommunen grundlæggende har en sund økonomi og eventuelt kan finansiere underskuddet ved at bruge af opsparingen. Et utilstrækkeligt resultat i et enkelt år kan med andre ord anskues som et faresignal, men det er først, hvis der er tale om en mere kronisk tilstand, at det for alvor udgør et decideret balanceproblem. Ser vi på Esbjerg Kommunes driftsresultat over de seneste seks år (jf. Figur 5.4), så har der været et gennemsnitligt driftsresultat på 860 kr. pr. indbygger, hvilket må karakteriseres som meget beskedent i sammenligning med et landsgennemsnit på 2.200 kr. og et gennemsnit i den tværgående sammenligningsgruppe og region på 1.700-1.800 kr. pr. indbygger.

Figur 5.4 Driftsresultat pr. indbygger for det skattefinansierede område 2009-2014 (2014-priser)



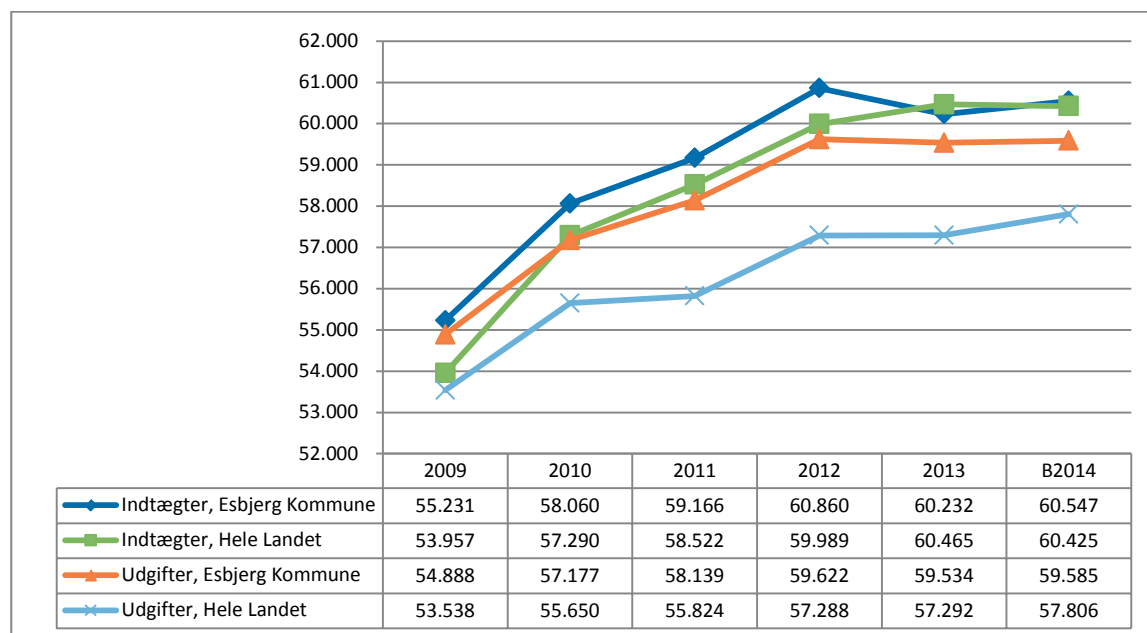
Kilde: se ECO Nøgletal T1.40 og G1.42

Set samlet over de seneste seks år vurderes Esbjerg Kommunes økonomi også ud fra driftsresultatet at være i stigende ubalance. Ikke mindst kan man hæfte sig ved, at hvor andre kommuner i perioden fra 2009 til 2014 har effektiviseret økonomistyringen målt på driftsresultatet, er det tilsvarende ikke sket i Esbjerg Kommune. Esbjerg har i lighed med andre kommuner fra og med 2011 vendt tidligere tiders traditioner for budgetoverskridelser til at have et mindreforbrug i forhold til de budgetterede udgifter (G4.19). Men hvor dette i andre kommuner har givet sig udslag i et forbedret driftsresultat, er det samme ikke tilfældet i Esbjerg Kommune.

Set over hele perioden fra 2009 til 2014 er driftsresultatet relativt set blevet øget med 1.580 kr. mere pr. indbygger i en landsgennemsnitlig kommune end i Esbjerg Kommune.

Men er det udgifterne, der er vokset mere i Esbjerg end landsgennemsnitligt – eller er det i højere grad indtægterne, der har svigtet? Dette undersøges i Figur 5.5, hvor driftsresultatet er opsplittet i udviklingen i henholdsvis de skattefinansierede udgifter (inkl. renter) og de samlede indtægter fra skatter, udligning og generelle tilskud.

Figur 5.5 Skattefinansierede udgifter (inkl. renter) og indtægter pr. indbygger 2009-2014 (2014-priser)



Kilde: ECO Nøgletal T1.40 og T1.41 for de respektive år. Bemærk, at der ikke er korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger.

Hvor indtægterne i Esbjerg fra 2009 til 2012 lå over det landsgennemsnitlige og udviklingen fulgte udviklingen på landsplan, så falder indtægterne fra 2012 til 2013 og ligger i dag på niveau med det landsgennemsnitlige. Faldet fra 2012 til 2013 skal bl.a. ses i lyset af, at Esbjerg har en økonomisk mere ugunstig udvikling i indtægter fra generelle tilskud og udligning i forbindelse med ændringerne i udligningssystemet i 2013 (jf. afsnit 4.2). Set over hele perioden fra 2009 til 2014 falder indtægterne i Esbjerg med 1.150 kr. pr. indbygger i forhold til en landsgennemsnitlig kommune.

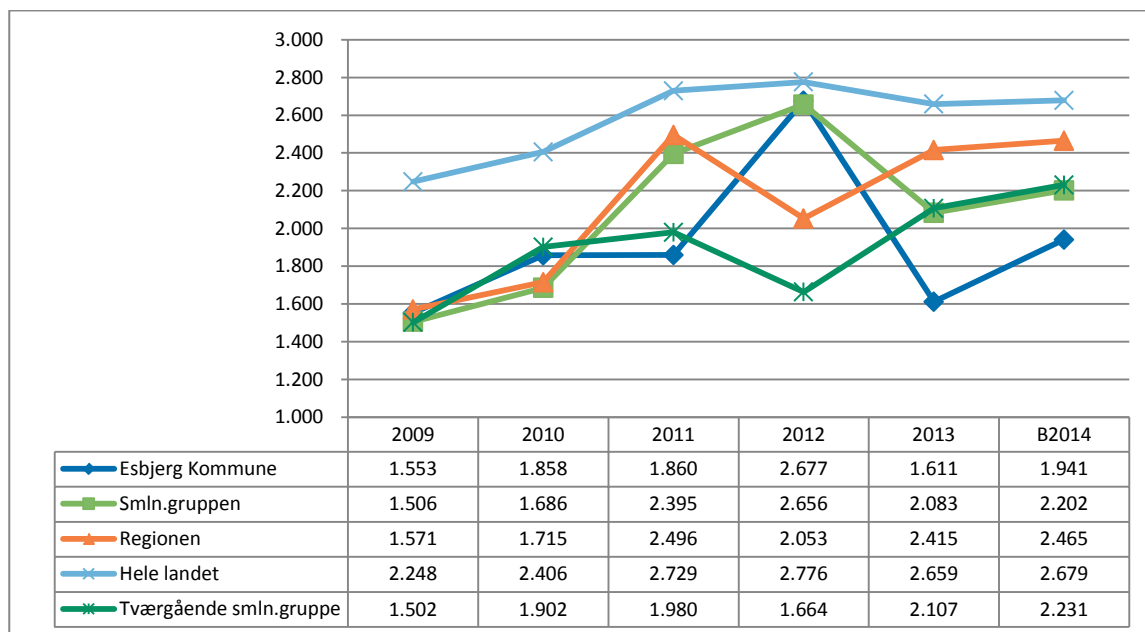
Omvendt stiger udgifterne mere i Esbjerg end på landsplan, ikke mindst i årene fra 2010 til 2012. Set over hele perioden stiger Esbjergs udgifter med 430 kr. mere pr. indbygger end i en landsgennemsnitlig kommune. Samtidig med, at indtægterne som nævnt i samme periode relativt set falder med 1.150 kr. pr. indbygger. Når Esbjergs driftsresultat fra 2009 til 2014 relativt set reduceres med 1.580 kr. i forhold til en landsgennemsnitlig kommune, så kan små 30 % af denne udvikling med andre ord tilskrives, at udgifterne stiger mere end gennemsnitligt, mens omvendt godt 70 % kan tilskrives, at indtægterne stiger mindre i Esbjerg.

Fokuserer vi i Figur 5.4 på budget 2014, er situationen isoleret set den, at driftsresultatet giver en gennemsnitskommune 2.620 kr. pr. indbygger til anlægsinvesteringer, gældsafvikling og opsparing, mens der i Esbjerg kun er 960 kr. til rådighed.

5.3.2 Nettoanlægsudgifter

I Figur 5.6 gives en indikation af, om Esbjerg kommunes relativt lave driftsresultat sætter sig spor i anlægsniveauet. Figuren skal tolkes med forbehold for, at anlægsudgifter i sagens natur kan variere meget fra år til år, og at der ikke er en hårfin grænse for, hvad der i de enkelte år i de enkelte kommuner konteres som drift eller som anlæg.

Figur 5.6 Skattefinansierede nettoanlægsudgifter pr. indbygger 2009-2014 (2014-priser)



Kilde: Se ECO Nøgletal T4.40 og G4.43

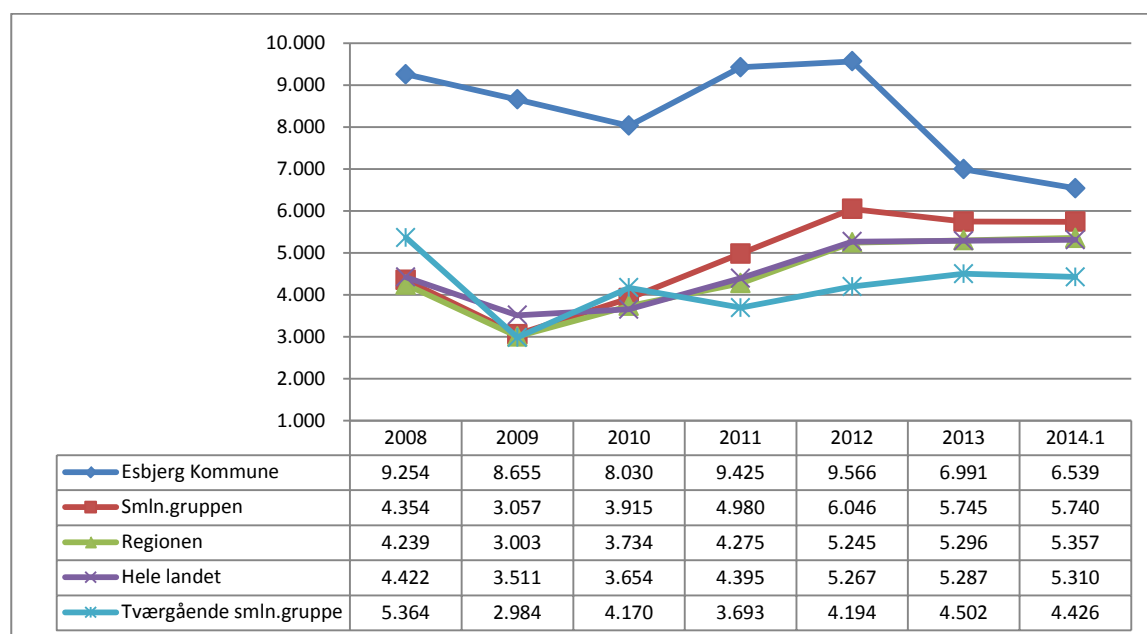
Ses der bort fra udsving i enkeltår, har der, set over perioden som helhed, været tendens til stigende anlægsinvesteringer. Tendensen er dog mindre udtalt i Esbjerg end på landsplan og gennemsnitlig i regionen og de to sammenligningsgrupper. Dette gælder ikke mindst i de sidste to år, hvor Esbjerg Kommunes anlægsniveau ligger synligt under det gennemsnitlige i de øvrige grupper. Udviklingen i Esbjerg ligner mest udviklingen i de tre tværgående sammenligningskommuner Odense, Vejle og Randers, idet anlægsniveauet også her falder fra 2012 til 2013/2014. Faldet er dog større i Esbjerg end i de tre tværgående sammenligningskommuner, og hvor Esbjerg Kommunes anlægsniveau i starten af perioden lå på niveau med såvel sammenligningsgruppen med højt ressourcenes og 60.000-120.000 indbyggere som den tværgående sammenligningsgruppe, så ligger niveauet i 2013 og 2014 ca. 300-500 kr. lavere pr. indbygger i Esbjerg Kommune end i de to sammenligningskommuner. Der kan ikke opstilles noget normtal for, hvad der er et 'godt anlægsniveau', da dette vil afhænge ikke blot af bygningsmassens struktur og vedligeholdelsesstandard men også af den demografiske og økonomiske udvikling samt kommunens investeringsambitioner. Men udviklingen i Figur 5.6 indikerer, at Esbjerg Kommunes investeringsbehov, -muligheder og/eller -ambitioner i de seneste to år er dæmpet i forhold til det gennemsnitlige i både landet som helhed, regionen og sammenligningsgrupperne.

5.3.3 Egenkapital og likviditet

En økonomisk ubalance vil sædvanligvis sætte sig spor i likviditetsforbrug og/eller øget gældssætning og dermed en forringelse af den finansielle egenkapital. Mens omvendt en

balanceret økonomi vil styrke den finansielle egenkapital. Esbjerg Kommune har i forlængelse af anlægsinvesteringerne fra 2009 til 2013 øget den langfristede gæld i samme takt som kommunerne i sammenligningsgruppen og på landsplan (G3.33) og har såvel i starten som i slutningen af perioden en langfristet gæld, der ligger ca. 10 % under det landsgennemsnitlige. Fra ultimo 2009 til ultimo 2013 reduceres kassebeholdningen samtidig med 2.300 kr. pr. indbygger (G3.32), og ved udgangen af 2013 er de likvide beholdninger i Esbjerg Kommune for første gang i mange år under det landsgennemsnitlige. Også hvis likviditeten ikke opgøres ved årets udgang, men som den gennemsnitlige likviditet over året, tegnes et billede af, at der siden 2008 har været trukket på de finansielle reserver (jf. Figur 5.7).

Figur 5.7 Likviditet efter kassekreditreglen, kr. pr. indbygger 2009-2014 (løbende priser)



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets nøgletal på www.noegletal.dk (se ECO Nøgletal G3.38)

Opgjort efter kassekreditreglen er Esbjergs likviditet ved udgangen af 1. kvartal 2014 på 6.500 kr. pr. indbygger (jf. Figur 5.7), hvilket efter gængse tommelfingerregler fortsat er komfortabelt højt i forhold til at klare løbende løn-, drifts- og anlægsudbetalinger og imødegåelse af uforudsete udgifter. Men hvor andre kommuner gennemsnitligt har øget likviditeten i de senere år, har Esbjerg Kommune siden 2008 reduceret likviditeten med ca. 30 %. Esbjerg Kommune har i kraft af sin gode likviditet indtil videre kunnet kompensere for kommunens beskedne driftsresultater ved at trække på de likvide reserver. Men med den aktuelle nedgang i kassebeholdningen er det åbenlyst, at denne politik ikke længere er holdbar, og at en fortsat utilstrækkelig balance på driften i løbet af få år vil bringe Esbjergs likviditet ned på et kritisk lavt niveau. Fremadrettet vil der med andre ord være behov for at forbedre driftsresultatet, så der opnås en bedre balance mellem de skattefinansierede udgifter og indtægter. Er det ikke muligt at øge indtægterne vil dette i praksis betyde, at driftsudgifterne vil skulle reduceres, så de i højere grad afspejler den aktuelle indtægtsmæssige virkelighed. Dette balanceringsbehov imødekommes ikke tilstrækkeligt med det budgetterede driftsresultat i 2014.

Stigende misforhold mellem skattefinansierede udgifter og indtægter

Esbjerg kommunes udgifter stiger hurtigere end gennemsnitligt i de danske kommuner, og da indtægterne samtidig stiger mindre end i andre kommuner, er Esbjerg Kommunes driftsøkonomiske balance blevet betydeligt forringet siden 2010 i forhold til andre kommuner. Hvor andre kommuner har øget deres driftsresultat betragteligt siden 2010 ligger driftsresultatet i Esbjerg i 2013-2014 fortsat på beskedne 1.000 kr. pr. indbygger, mens det i en landsgennemsnitlig kommune er 2.600 kr. pr. indbygger. Ikke mindst i 2013 og 2014 afspejles et stigende misforhold mellem de skattefinansierede udgifter og indtægter.

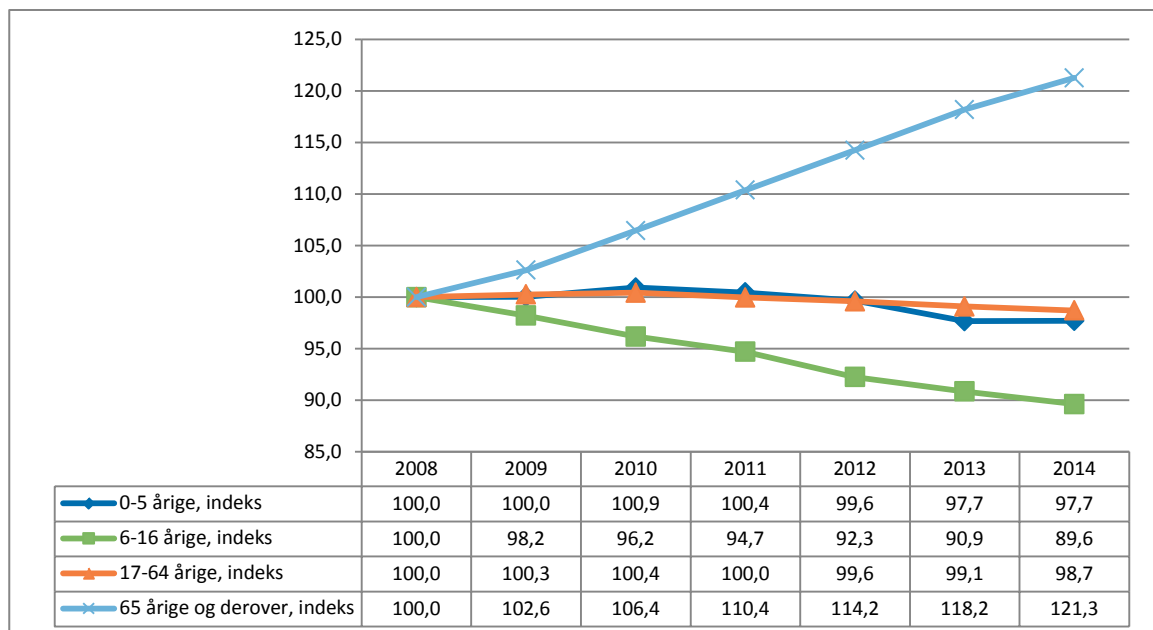
Esbjerg Kommune har i kraft af sin gode likviditet indtil videre kunnet kompensere for kommunens beskedne driftsresultater ved at trække på de likvide reserver. Denne politik er ikke langtidsholdbar, og der vil i de kommende år være behov for at sikre en bedre driftsmæssig balance mellem udgifter og indtægter.

5.4 Demografiske udfordringer

Inden fokus vendes mod kommunens udgiftspolitik, er det værd at notere sig, at der i Esbjerg Kommune sker nogle forskydninger i befolkningens sammensætning, der stiller kommunen over for økonomiske og prioriteringsmæssige udfordringer.

Esbjerg er en forholdsvis "ung" kommune, men demografien ændrer sig i lighed med mange andre danske kommuner i retning af, at der bliver flere og flere ældre borgere. Andelen af ældre borgere ligger aktuelt på det landsgennemsnitlige niveau men under det gennemsnitlige niveau i sammenligningsgruppen og Region Syddanmark (T1.50, T2.10).

Figur 5.8 Udviklingen i aldersgrupperne i Esbjerg 2008-2014 (2008=100)



Som det fremgår af Figur 5.8 har antallet af borgere i den erhvervsaktive alder imidlertid været svagt faldende i Esbjerg i perioden 2008-2014, mens der har været en stigning på 21 % i antallet af ældre borgere på 65 år og derover.

Fødselsfrekvensen steg i 2013 i Esbjerg Kommune, men har ellers i mange år også i Esbjerg fulgt den generelle tendens til faldende fødselsfrekvens i Danmark (G2.18). Hvor der i hele landet blev født 10,0 børn pr. 1.000 indbyggere i 2013, blev der i Esbjerg født 10,7. I 2004 var fødselsfrekvensen til sammenligning 11,8 på landsplan og 11,0 i Esbjerg.

Samlet set er der de seneste syv år sket mindre forskydninger i antallet af førskolebørn og 17-64-årige i Esbjerg Kommune, men der er blevet færre i skolealderen og markant flere ældre. Mønstret minder om mønstret i mange andre kommuner, om end andre kommuner i højere grad end Esbjerg oplever et fald i antallet af 0-5-årige (G5.50), men omvendt i mindre grad et fald i antallet 6-16-årige (G6.50). Samtidig oplever Esbjerg en over gennemsnitlig stigning i antallet af ældre (G7.50 og G7.51), og de samlede demografiske forskydninger giver også i Esbjerg anledning til balancemæssige og prioriteringsmæssige udfordringer.

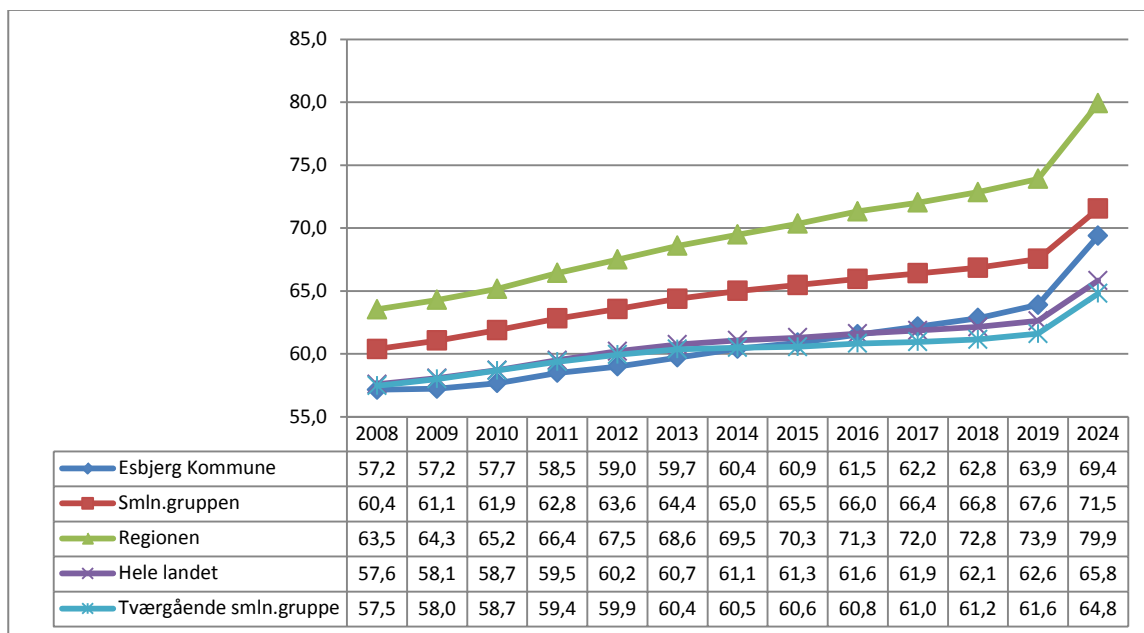
På et mere aggregeret plan er et af de væsentligste elementer i befolkningssammensætningen forholdet mellem den erhvervsaktive aldersgruppe på den ene side og antallet af børn og ældre på den anden. Dette kan udtrykkes gennem den demografiske forsørgerbrøk, som viser, hvor mange indbyggere i alderen 0-16 og 65+ år, der er pr. 100 17-64-årige, jf. Figur 5.9. Forsørgerbrøken er stigende for de fleste kommuner, hvilket også gør sig gældende i Esbjerg. Den landsgennemsnitlige forsørgerbrøk var i 2008 på 57,6, mens det i 2024 ifølge Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning er steget til 65,8. Esbjergs forsørgerbrøk ligger en anelse lavere, men stiger ifølge befolkningsfremskrivningen med 4 procentpoint mere end landsgennemsnitligt, idet Esbjergs forsørgerbrøk i 2008 var 57,2, men i 2024 forventes at være 69,4.

I starten af perioden har Esbjerg haft en lavere forsørgerbrøk end sammenligningskommunerne, den tværgående sammenligningsgruppe og gennemsnitligt i Region Syddanmark. Forsørgerbrøken ligger fortsat lavere end i sammenligningskommunerne og den tværgående sammenligningsgruppe, men forskellen er blevet mindre i de senere år og Esbjerg Kommune forventes fra og med 2015 at ligge over den tværgående sammenligningsgruppe og forventes frem mod 2024 at have en større stigning i forsørgerbrøken end kommunerne i sammenligningsgruppen.

Stigende demografisk udgiftspres

De aldersgrupper, der typisk bidrager mindst til kommunens skatteindtægter og samtidig er brugere af kommunernes kernevelfærdsydelser som børnepasning, folkeskole og ældrepleje, udgør en større og større andel af befolkningen. Demografiske ændringer lægger derved et stigende økonomisk pres på den kommunale servicevirksomhed, og den demografiske udfordring er ikke mindre i Esbjerg Kommune end i sammenligningskommunerne, regionen og i landet som helhed. Danmarks Statistiks befolkningsprognose frem mod 2024 tyder ikke på, at den demografiske udfordring bliver mindre i de kommende år – tværtimod.

Figur 5.9 Demokratisk forsørgerbrøk 2008-2024 (antal 0-16-årige og 65+ årige pr. 100 17-64-årige)



Faktiske tal for 2008-2014. Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning for 2015-2024 (hovedforløb). Bemærk brud på x-aksen fra 2019 til 2024.

De konkrete kommunaløkonomiske konsekvenser af det stigende antal ældre vil afhænge af faktorer som de kommende ældres indkomster og pensionsformuer, de ældres sundhedstilstand og kommunens succes med at omlægge ældreplejen til større vægt på rehabilitering. Men meget peger på, at Esbjerg Kommune i de kommende år vil skulle have opmærksomheden rettet mod ændringerne i befolkningssammensætningen, da disse vil kunne påvirke kommunens balanceproblemer væsentligt.

Samlet set peger befolkningsfremskrivningen ikke på, at det økonomisk set bliver nemmere i de kommende år.

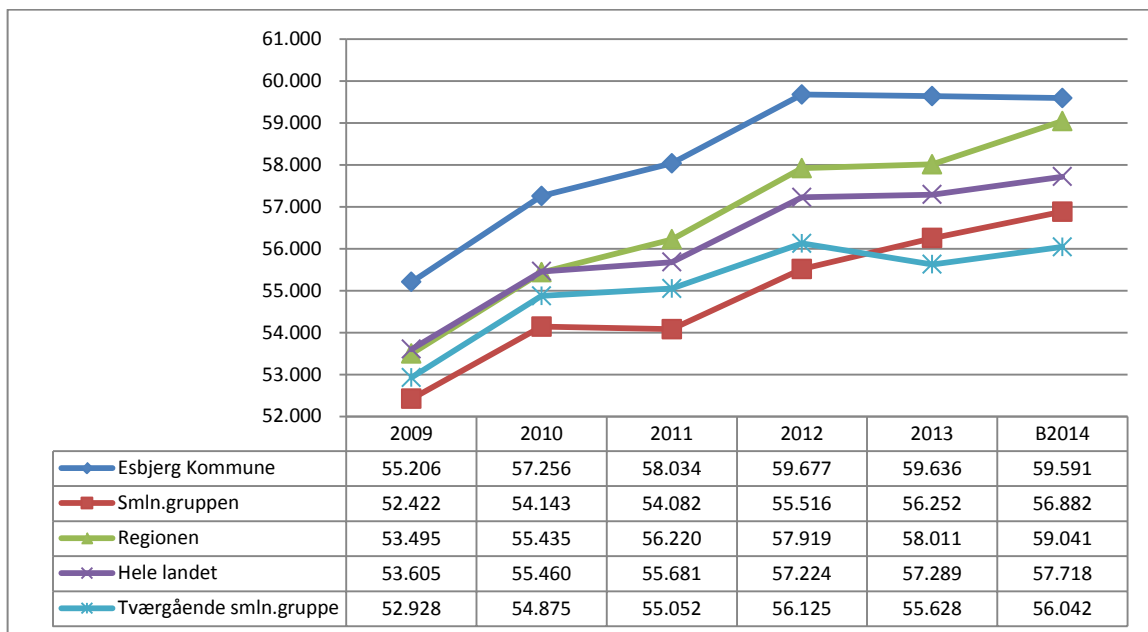
6 Udgiftspolitik og udvikling i udgifter

I dette kapitel analyseres Esbjerg Kommunes udgiftspolitik. Fokus er på de udgiftspolitiske prioriteringer for de enkelte udgiftsområder, men indledningsvist beskrives kort udviklingen i de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter og disses fordeling på overførsler og serviceudgifter.

6.1 Udviklingen i samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter

Det fremgår af Figur 6.1, at de skattefinansierede nettodriftsudgifter i Esbjerg Kommune samlet set i alle årene i perioden fra 2009 til 2014 ligger over det gennemsnitlige på landsplan, i regionen og i de to sammenligningsgrupper. Dette skal ses i lyset af Esbjerg Kommunes relativt høje udgiftsbehov (jf. afsnit 4.1). Det fremgår videre, at Esbjerg Kommune fra 2009 til 2012 har haft en overgennemsnitlig stigning i de skattefinansierede nettodriftsudgifter. I denne periode er udgifterne relativt set øget med 1.400 kr. pr. indbygger i forhold til en landsgennemsnitlig kommune og med 1.300-1.400 kr. i forhold til gennemsnittet i de to sammenligningsgrupper. Fra 2012 til budget 2013 har der omvendt været tale om et relativt fald i udgifterne i såvel Esbjerg Kommune som gennemsnitligt i de tre tværgående sammenligningskommuner.

Figur 6.1 Skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger 2009-2014 (2014-priser)



Note: Bemærk, at der ikke er korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Særligt har dette betydning for udviklingen fra 2001 til 2012, hvor der var en større finansieringslægning på hele arbejdsmarkedsområdet, hvor refusioner blev reduceret og omlagt til generelle tilskud. Sammenligningsgruppen er her den overordnede sammenligningsgruppe i ECO-Nøgletal og består af i alt seks kommuner med højt ressourcenes og mellem 60.000 og 120.000 indbyggere (jf. Bilag 3, side 81).

Kilde: ECO Nøgletal T4.10 og G4.16

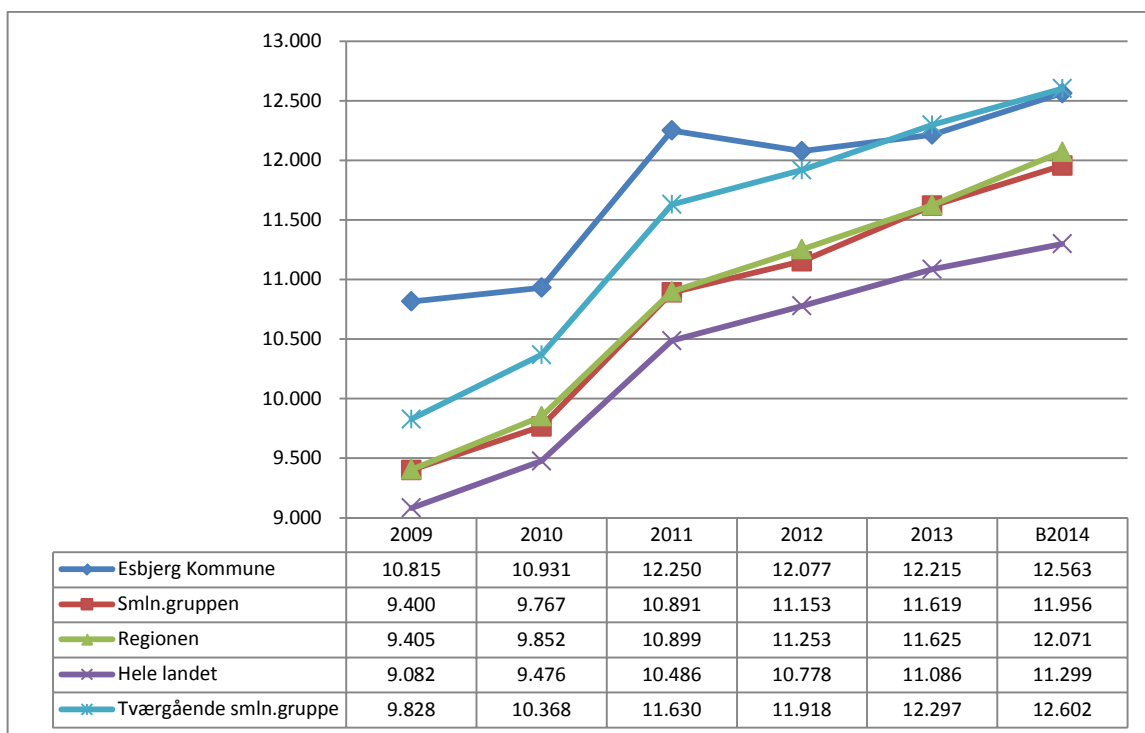
Set over hele perioden fra 2009 til 2014 har udgiftsudviklingen pr. indbygger i Esbjerg fulgt udviklingen i sammenligningsgruppen, men har ligget ca. 1.300 kr. over den tværgående sammenligningsgruppe og ca. 300 kr. over det landsgennemsnitlige. Dette skal sammenholdes med, at vi fra tidligere ved (jf. afsnit 5.3.1), at Esbjerg Kommunes indtægter i samme periode er faldet med 1.150 kr. pr. indbygger i forhold til det landsgennemsnitlige.

Nedenfor undersøges udviklingen i de dele af de skattefinansierede nettodriftsudgifter, der vedrører henholdsvis overførsler og serviceudgifter¹³.

6.1.1 Overførsler

Esbjerg Kommunes udgifter til overførsler steg overgennemsnitligt i forbindelse med finansieringsomlægningen på arbejdsmarkedsområdet i 2012, men er i de øvrige år i perioden steget relativt mindre end på landsplan, i regionen og i de to sammenligningsgrupper.

Figur 6.2 Nettodriftsudgifter til overførsler pr. indbygger 2009-2014 (2014-priser)



Note: Bemærk, at der ikke er korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Særligt har dette betydning for udviklingen fra 2010 til 2011, hvor en større finansieringslægning på hele arbejdsmarkedsområdet betød, at refusioner blev reduceret og omlagt til generelle tilskud. Sammenligningsgruppen er her den overordnede sammenligningsgruppe i ECO-Nøgletal og består af i alt seks kommuner med højt ressourcepres og mellem 60.000 og 120.000 indbyggere (jf. Bilag 3, side 81).

Kilde: ECO Nøgletal T4.60 og G4.17

Set over hele perioden er Esbjerg Kommunes overførselsudgifter relativt set faldet med 500 kr. pr. indbygger i forhold til det landsgennemsnitlige, med 800 kr. pr. indbygger i forhold til sammenligningsgruppen og med 1.000 kr. pr. indbygger i forhold til den tværgående sammenligningsgruppe. Hvor Esbjerg Kommunes udgifter i 2009 lå 1.000 kr. pr.

¹³ I analysen ses der bort fra den del af de skattefinansierede nettodriftsudgifter, der vedrører forsikrede ledige, aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet og ældreboliger (jf. T4.10 og G4.18).

indbygger over gennemsnittet i den tværgående sammenligningsgruppe, ligger udgiftsniveauet i slutningen af perioden på niveau med de tre tværgående sammenligningskommuner.

Udgifterne er her – af hensyn til sammenligneligheden med de samlede serviceudgifter – opgjort pr. indbygger. En mulig forklaring på de forskellige udviklingstendenser kan således være, at kommunerne kan have oplevet forskellige demografiske forskydninger mellem antal af borgere i den erhvervsaktive alder – som er de potentielle modtagere af overførsler – og antal borgere i de ikke-erhvervsaktive aldersgrupper. I den senere analyse i afsnit 6.3.2 opgøres overførselsudgifterne i stedet pr. 17-64-årig.

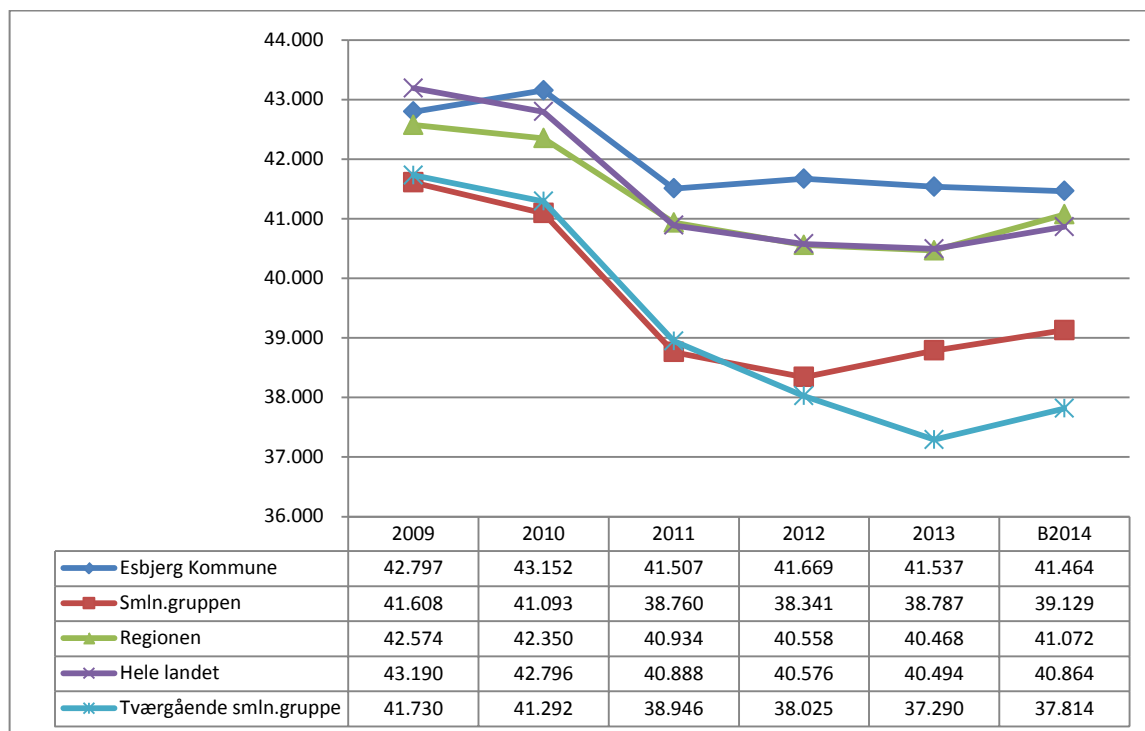
6.1.2 Serviceudgifter

Efter kommunalvalget i 2009 har den økonomiske krise for alvor ramt kommunerne ligesom statens økonomiske styring af kommunerne er blevet strammet i form af, at der er indført lovfæstede sanktioner, hvis kommunerne samlet set ikke overholder den servicereamme, der er aftalt mellem regeringen og KL. Med virkning fra 2011 er det betingede bloktilskud – og dermed sanktionernes potentielle omfang – hævet til 3 mia. kr. og samtidig gjort betinget af, at regnskaberne ikke overskrider budgetterne (Lov nr. 710 af 25-06-2010.). Disse sanktioner er med virkning fra 2013 blevet integreret i Budgetloven (Lov nr. 714 af 12-06-2012).

I lyset af denne udvikling er den kommunale virkelighed efter 2010 vendt på hovedet. Hvor hovedreglen frem til 2010 var, at kommunerne overskred budgetterne, har kommunerne i 2011-2013 ikke alene budgetteret med at bruge mindre end det, de måtte ifølge aftalen med regeringen, men har i hvert af de tre år tillige brugt mellem 4,9 og 5,7 mia. kroner mindre end budgetteret. I forlængelse heraf er de samlede kommunale serviceudgifter reduceret med 12. mia. kroner fra 2009 til 2012 (Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL 2013).

I lighed med andre kommuner er også Esbjerg Kommunes serviceudgifter reduceret efter 2010, ikke mindst fra 2010 til 2011, hvor det statslige sanktionsregime blev lovfæstet.

Figur 6.3 Serviceudgifter pr. indbygger 2009-2014 (2014-priser)



Note: Bemærk, at der ikke er korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Sammenligningsgruppen er her den overordnede sammenligningsgruppe i ECO-Nøgletal og består af i alt seks kommuner med højt ressourcepres og mellem 60.000 og 120.000 indbyggere (jf. Bilag 3, side 81).

Kilde: ECO Nøgletal T4.10 og G4.18

Fra 2010 til 2013 falder serviceudgifterne i Esbjerg med 700 kr. mindre pr. indbygger end det gennemsnitlige på landsplan og i de to sammenligningsgrupper, mens omvendt Esbjerg budgetterer med i 2014, at serviceudgifterne reduceres med 400-500 kr. pr. indbygger i forhold til gennemsnittet på landsplan og i sammenligningsgruppen – og med 600 kr. pr. indbygger i forhold til gennemsnittet i de tværgående sammenligningskommuner.

Set over hele perioden fra 2009 til 2014 er Esbjerg Kommunes serviceudgifter reduceret med 1.000-1.200 mindre end i sammenligningsgruppen og på landsplan – og med 2.600 kr. mindre pr. indbygger end i de tre tværgående sammenligningskommuner.

Når Esbjerg Kommunes skattefinansierede udgifter fra 2009 til 2014 er steget med ca. 300 kr. pr. indbygger i forhold til det landsgennemsnitlige, så dækker dette således over, at overførslerne relativt set er *faldet* med 450 kr. pr. indbygger, mens omvendt serviceudgifterne er *steget* med 1.000 kr. pr. indbygger i forhold til det landsgennemsnitlige¹⁴.

¹⁴ Den resterende del af forskydningerne i de skattefinansierede nettodriftsudgifter kan tilskrives forsikrede ledige, aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet og ældreboliger.

Faldende overførsler og stigende serviceudgifter – relativt set

Esbjerg Kommunes udgifter til både overførsler og service ligger på et højere niveau end gennemsnitligt, og de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter er i forhold til en landsgennemsnitlig kommune øget i perioden fra 2009 til 2014. Relativt set er Esbjerg Kommunes udgifter til overførsler reduceret i perioden, hvorimod serviceudgifterne er øget med ca. 1.000 kr. pr. indbygger i forhold til en landsgennemsnitlig kommune. Når Esbjerg Kommune i dag har en ringere økonomisk balance mellem skattefinansierede udgifter og indtægter end landsgennemsnitligt, hænger dette således sammen med, at Esbjerg har reduceret serviceudgifterne mindre end andre kommuner efter den økonomiske krises gennemslag og indførelsen af statslige sanktioner for manglende overholdelse af økonomiaftalen.

6.2 Udgiftsbehov og sammenligningskommuner i ECO Nøgletal

Analysen af kommunens samlede udgiftsbehov i afsnit 4.1 baserede sig på Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse af kommunernes samlede udgiftsbehov. De efterfølgende analyser af udgiftsbehov på de enkelte udgiftsområder bygger derimod på de analyser af udgifter og udgiftsdrivende faktorer på de enkelte udgiftsområder, der ligger til grund for ECO Nøgletal (Houlberg 2014). Disse analyser, der identificerer, hvilke faktorer der påvirker kommunernes udgifter på de enkelte udgiftsområder, er senest gennemført på baggrund af kommunernes regnskaber for 2011. Analyserne inddrager udgiftsbehovsfaktorer knyttet til såvel geografiske, demografiske og socioøkonomiske forhold og er nærmere beskrevet i den tekniske vejledning til ECO Nøgletal (Houlberg 2014). I den tekniske vejledning redegøres også for, hvilke konkrete udgiftsbehovskriterier, der er identificeret på de enkelte udgiftsområder, og med hvilken vægt de indgår i estimeringen af udgiftsbehovene. 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 ud opfanges af de landsgennemsnitlige faktorer.

I ECO Nøgletal indgår i alt 19 udgiftsområder. Af hensyn til tidsplanen og overskueligheden af nøgletalsscreeningen er de syv udgiftsområder, der dækker forskellige ydelser på arbejdsmarkedsområdet, i indeværende analyse slået sammen, og overførselsudgifterne screenes under ét¹⁵. I analysen ses desuden bort fra det kommunale beredskab pga. den igangværende fusionsproces på dette område.

Samlet indgår følgende 12 udgiftsområder i nøgletalsscreeningen:

De store velfærdsområder:

- Børnepasning
- Folkeskolen
- Tilbud til ældre

¹⁵ Der er gennemført en regressionsanalyse, hvor der foretages en estimering af de samlede udgiftsbehov på overførselsområdet efter samme principper, som er anvendt i ECO Nøgletal. Resultatet af denne analyse er vist i Bilag 1.

- Børn og unge med særlige behov
- Voksne med særlige behov

Overførsler:

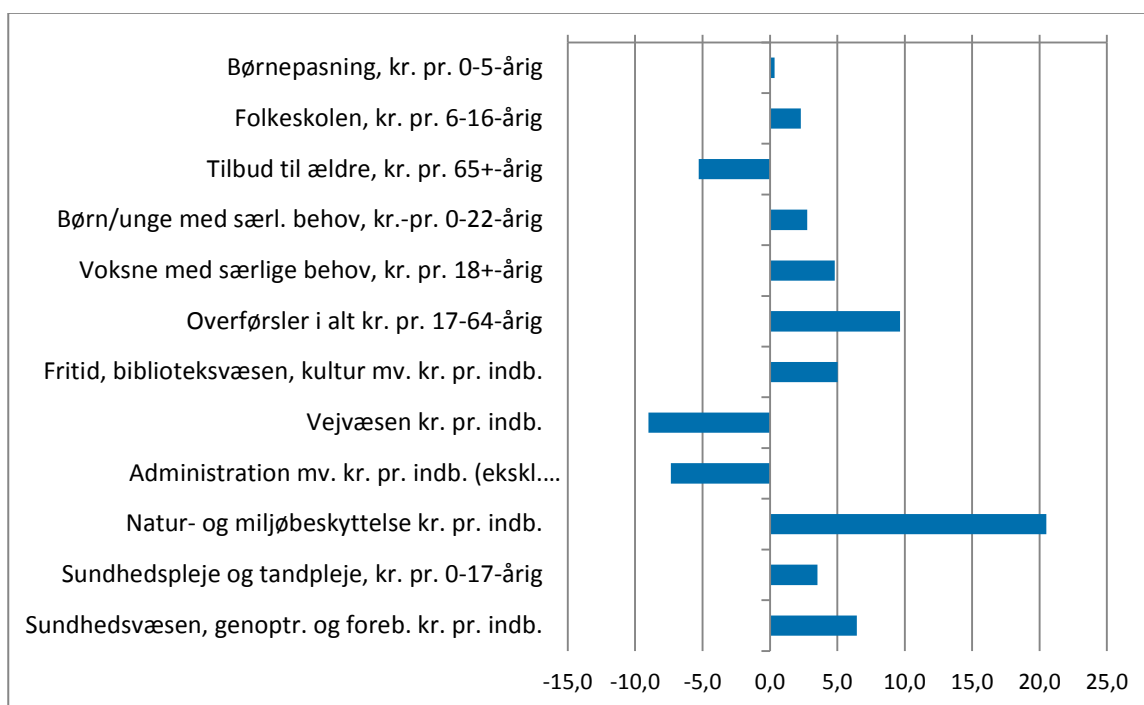
- De samlede udgifter til overførsler

Øvrige udgiftsområder:

- Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.
- Vejvæsen
- Administration
- Natur- og miljøbeskyttelse
- Sundhedspleje og tandpleje
- Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse.

For de 12 udgiftsområder er de estimerede udgiftsbehov for Esbjerg Kommune i forhold til landsgennemsnittet vist i Figur 6.4. Til sammenligning er de tilsvarende beregninger vist for de tre tværgående sammenligningskommuner i Bilag 2.

Figur 6.4 Estimerede udgiftsbehov for Esbjerg Kommune på 12 udgiftsområder 2011. Procentvis afvigelse fra landsgennemsnittet.



For nærmere information om udgiftsskabende faktorer på udgiftsområderne i figuren henvises til den tekniske vejledning til ECO Nøgletal (Houlberg 2014).

Det fremgår af Figur 6.4, at Esbjerg Kommunes udgiftsbehov på 3 af 12 udgiftsområder ligger under det landsgennemsnitlige og omvendt på 9 udgiftsområder ligger over det landsgennemsnitlige.

På de store kommunale velfærdsområder har Esbjerg relativt lave udgiftsbehov pr. 65+-årig på ældreområdet, udgiftsbehov på børnepasningsområdet omkring det landsgennemsnitlige men omvendt overgennemsnitlige udgiftsbehov på folkeskoleområdet og sundhedsområdet.

Hovedindtrykket af Figur 6.4 er imidlertid, at Esbjerg Kommune særligt på overførsels- og udsatteområdet har store udgiftsbehov. Dette gælder børn og unge med særlige behov såvel som voksne med særlige behov samt ikke mindst overførsler og arbejdsmarkedsforanstaltninger vedrørende kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspensioner, revalidering/løntilskud mv. De store udgiftsbehov hænger blandt andet sammen med, at der i Esbjerg er relativt mange børn af enlige forsørgere (T1.50, T2.50) og børn i familier med lav uddannelse (T1.50), mange familier i bestemte boligtyper (T1.50, T2.40) samt mange lønmodtagere på grundniveau (T1.50, T2.20), og omvendt relativt få lønmodtagere på mellem og højeste niveau (T2.20).

Store socioøkonomiske udgiftsbehov

Befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning betyder samlet set, at der i Esbjerg Kommune er særligt store udgiftsbehov for børn/unge og voksne med særlige behov samt i særdeleshed på overførselsområdet. Disse områder lægger dermed særligt stort pres på økonomien i Esbjerg Kommune og må i forlængelse heraf i udgangspunktet påkalde sig en særlig grad af styringsmæssig interesse i Esbjerg.

Nedenfor analyseres Esbjerg Kommunes udgiftspolitik og udgiftsudvikling med afsæt i sammenligninger med de kommuner, der på de enkelte udgiftsområder har udgiftsbehov, der er mest sammenlignelige med Esbjergs samt ved at sætte Esbjergs faktiske udgifter i forhold til de beregnede udgiftsbehov i Figur 6.4.

De konkrete kommuner, der indgår i de udgiftsområdespecifikke sammenligningsgrupper, fremgår af bilag 1. Kommunerne er inden for hvert udgiftsområde udvalgt efter overordnet ressourcepres og udgiftsbehov på det pågældende udgiftsområde. På alle udgiftsområder gælder, at Esbjerg Kommune overordnet er placeret i gruppen af kommuner med højt ressourcepres (jf. afsnit 3.2), og at fordelingen efter udgiftsbehov er foretaget inden for gruppen af kommuner med moderat ressourcepres. I hver sammenligningsgruppe i bilag 1 er kommunerne sorteret fra lavt til højt udgiftsbehov.

6.3 Udgiftspolitik og udvikling i udgifter

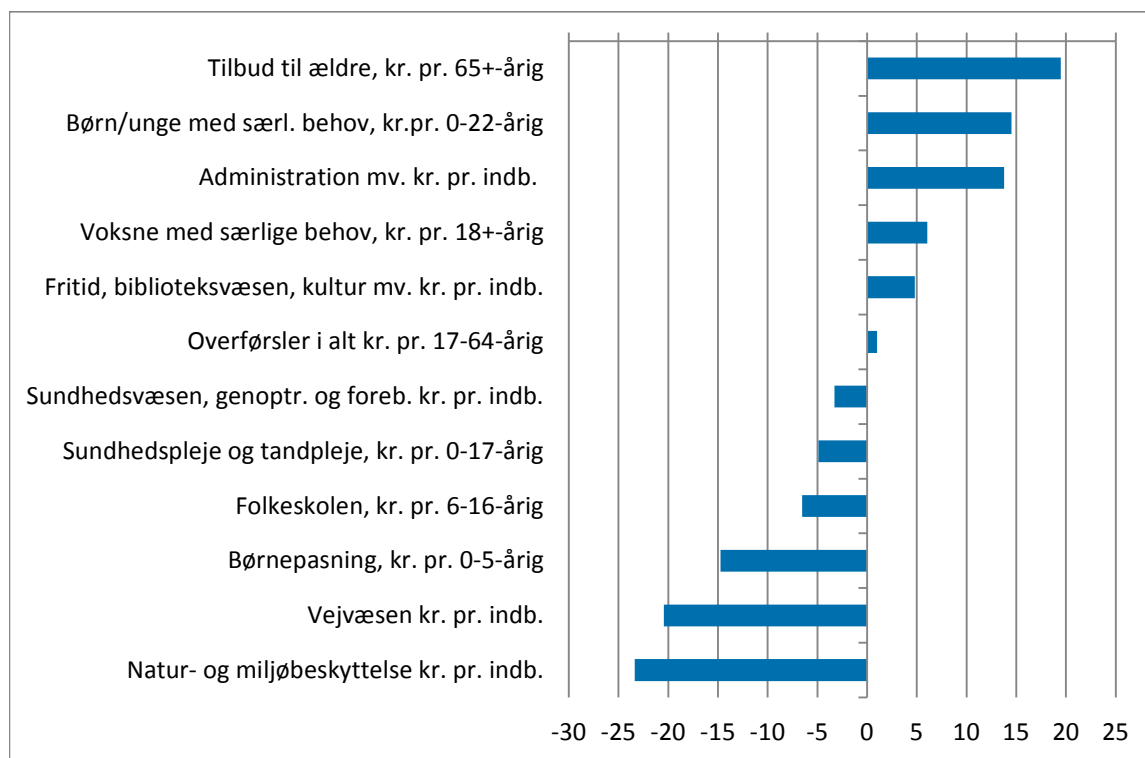
Figur 6.5 tegner et billede af Esbjerg Kommunes *monetære serviceniveau* på de enkelte udgiftsområder i budget 2014, forstået som et udtryk for, hvor store udgifterne er i forhold til de forventede udgifter i lyset af udgiftsbehovene på det pågældende område. Det monetære serviceniveau afspejler både kommunernes serviceniveau og produktivitet, som i praksis kan være svære at skille ad.

Monetært serviceniveau

Viser hvor store kommunes faktiske udgifter er på et udgiftsområde i forhold til de demografisk og socioøkonomisk betingende udgiftsbehov på det pågældende område.

Udgiftsområderne er i Figur 6.5 sorteret efter, hvor meget Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau afviger fra det landsgennemsnitlige.

Figur 6.5 Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau på 12 udgiftsområder budget 2014. Beregnet procentvis afvigelse fra landsgennemsnit.



Note: Det monetære serviceniveau viser kommunens faktiske udgiftsniveau i forhold til det beregnede udgiftsbehov på det pågældende område.

Det fremgår af Figur 6.5, at Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau ligger over det landsgennemsnitlige på fem udgiftsområder, tæt på det landsgennemsnitlige på ét område og under det landsgennemsnitlige på seks områder. Ved tolkningen af dette er det væsentligt at være opmærksom på to forhold. For det første er udgifterne opgjort pr. indbygger i forskellige aldersgrupper, og udgiftsområderne har ikke lige stor udgiftsmæssig vægt i budgettet (og ikke *alle* udgifter er omfattet af analysen). Når det monetære serviceniveau på ældreområdet ligger små 20 % over landsgennemsnittet, har dette fx større udgiftsmæssig betydning, end at det monetære serviceniveau på natur- og miljøbeskyttelsesområdet ligger 23 % under landsgennemsnittet. For det andet ved vi fra kapitel 4, at Esbjerg Kommunes økonomiske grundvilkår er vanskeligere end landsgennemsnitligt, og

at Esbjerg Kommune ikke har økonomisk mulighed for at have et monetært serviceniveau, der samlet set overstiger det landsgennemsnitlige. For at være i balance med sine omgivelser skal en kommunes skat/serviceforhold over en årrække ligge på niveau med det ressourcepres, som kommunen er underlagt. I budget 2014 ligger Esbjerg Kommunes ressourcepres 3,3 % over det landsgennemsnitlige, mens beskatningsniveauet ligger 1,7 % over (jf. afsnit 4.2). Dette implicerer, at Esbjerg Kommunes samlede monetære serviceniveau vil skulle ligge i størrelsesordenen 1,6 % under landsgennemsnittet, hvis kommunen skal opnå en økonomisk balance i forhold til de økonomiske grundvilkår svarende til en landsgennemsnitlig kommune. I dette lys er det bemærkelsesværdigt, at fire af de udgiftsområder, hvor Esbjerg Kommune har *højt* monetært serviceniveau er blandt de udgiftstunge kommunale udgiftsområder, mens omvendt alene to af områderne med lavt monetært udgiftsniveau – børnepasning og folkeskole – hører blandt de udgiftstunge områder.

Som supplement til den lidt teoretiske beregning af det monetære serviceniveau i Figur 6.5 er de faktiske udgiftspolitiske prioriteringer på de 12 udgiftsområder i budget 2014 opsummeret og sammenlignet med andre kommuner i Tabel 6.1. Sammenligningsgruppen består på hvert enkelt udgiftsområde af de kommuner, som på det pågældende område har udgiftsbehov, der er mest sammenlignelige med Esbjergs udgiftsbehov. I tabellen sammenlignes Esbjerg Kommunens udgifter desuden med gennemsnittet for Region Syddanmark, hele landet og de tre tværgående sammenligningskommuner Odense, Vejle og Randers.

I tabellen er udgiftsområderne listet i samme rækkefølge som tidligere i Figur 6.5.

Tabel 6.1 Ressourceforbrug på 12 udgiftsområder, nettodriftsudgifter, budget 2014

	Oden- se Kom- mune	Vejle Kom- mune	Ran- ders Kom- mune	Es- bjerg Kom- mune	Gns. tre tvær- gåen- de kom- muner	Sam- men- lig- nings- grup- pen	Regi- on Syd- dan- mark	Hele landet	Es- bjerg ift. smln. grup- pen (pct.)
Tilbud til ældre kr. pr. 65+-årig	45.065	39.823	40.960	49.072	41.949	40.854	40.345	43.356	20,1
Børn/unge med særl. behov, kr.pr. 0-22-årig	6.696	6.171	7.617	9.560	6.828	8.795	8.827	8.123	8,7
Administration mv. kr. pr. indb.	5.451	4.626	4.486	5.700	4.854	5.242	5.893	5.407	8,7
Voksne med særlige behov, kr. pr. 18+-årig	4.695	4.260	5.286	6.038	4.747	5.796	5.417	5.432	4,2
Fritid, biblioteks- væsen, kultur mv. kr. pr. indb.	2.490	1.803	2.065	2.182	2.119	1.851	1.827	1.983	17,9
Overførsler i alt kr. pr. 17-64-årig	20.366	18.580	21.649	20.153	20.198	19.552	20.445	18.199	3,1
Sundhedsvæsen, genoptr. og foreb. kr.pr. indb.	4.214	4.014	4.637	4.405	4.288	4.491	4.459	4.279	-1,9
Sundhedspleje og tandpleje, kr. pr. 0-17-årig	2.438	2.270	2.081	2.542	2.263	2.634	2.587	2.582	-3,5
Folkeskolen, kr. pr. 6-16-årig ¹⁾	57.002	64.154	71.258	69.727	64.138	68.615	69.158	72.926	1,6
Børnepasning, kr. pr. 0-5-årig	69.356	61.399	60.488	59.584	63.748	64.193	64.695	69.653	-7,2
Vejvæsen kr. pr. indb.	910	1.075	826	741	937	1.042	1.227	1.024	-28,9
Natur- og miljøbe- skyttelse kr. pr. indb.	77	154	92	130	107	172	176	141	-24,4

Note: Sammenligningsgruppens sammensætning varierer fra udgiftsområde til udgiftsområde, da de udgiftsskabende faktorer varierer fra område til område.

1) Odense Kommune oplyser, at de ikke umiddelbart kan genkende deres egne tal på folkeskoleområdet. Det vil kræve en nærmere undersøgelse at afklare, hvad baggrunden for afvigelsen er.

Kilde: ECO Nøgletal tabel 1.30

Grundideen i ECO Nøgletal er netop, at den enkelte kommune bliver sammenlignet med de kommuner, den minder mest om med hensyn til overordnede økonomiske muligheder samt udgiftsbehov på det pågældende udgiftsområde. Ser vi på de udgiftspolitiske prioriteringer og sammenligner Esbjerg Kommune med kommuner, som på de enkelte udgiftsområder har grundvilkår, der minder om Esbjergs¹⁶, så tegnes et billede af det monetære serviceniveau i forhold til de faktisk budgetterede udgifter i disse kommuner.

Med enkelte nuancer understøtter Tabel 6.1 grundlæggende det billede af Esbjergs monetære serviceniveau, der blev tegnet i Figur 6.5. Fokuserer vi på afvigelsen i forhold til den udgiftsområdespecifikke sammenligningsgruppe, så peger Tabel 6.1 på, at Esbjergs monetære serviceniveau for overførsler og for folkeskolen er lidt højere end den mere teoreti-

¹⁶ Det fremgår af Bilag 3, hvilke kommuner Esbjerg konkret bliver sammenlignet med på de enkelte udgiftsområder.

ske beregning i Figur 6.5 giver indtryk af. Men samlet set bekræfter Tabel 6.1, at Esbjerg Kommune har prioriteret at have et relativt højt monetært serviceniveau på ældreområdet, administration, udsatte børn/unge, udsatte voksne/handicappede samt kultur og fritidsområdet, mens Esbjerg omvendt har prioriteret at have et relativt lavt monetært serviceniveau på børnepasningsområdet, sundhedsområdet, vejvæsen og natur- og miljøbeskyttelse.

I de følgende afsnit ses nærmere på udgiftsudviklingen på de enkelte områder og mulige forklaringer på, at Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau ligger henholdsvis over eller under det gennemsnitlige. Sidstnævnte baseres på en analyse af tilgængelige indikatorer for service mv., som kan medvirke til at forklare, hvorfor der er forskelle mellem Esbjerg Kommune og sammenligningskommunerne.

Gennemgangen struktureres efter størrelsen på de monetære serviceniveauer i Figur 6.5:

1. Udgiftsområder med relativt højt monetært serviceniveau i budget 2014
2. Udgiftsområder med gennemsnitligt monetært serviceniveau i budget 2014
3. Udgiftsområder med relativt lavt monetært serviceniveau i budget 2014.

I analysen på de enkelte udgiftsområder vurderes det monetære serviceniveau ved at sammenligne udgiftsniveauet i Esbjerg Kommune med udgiftsniveauet i den udgiftsområdespecifikke sammenligningsgruppe.

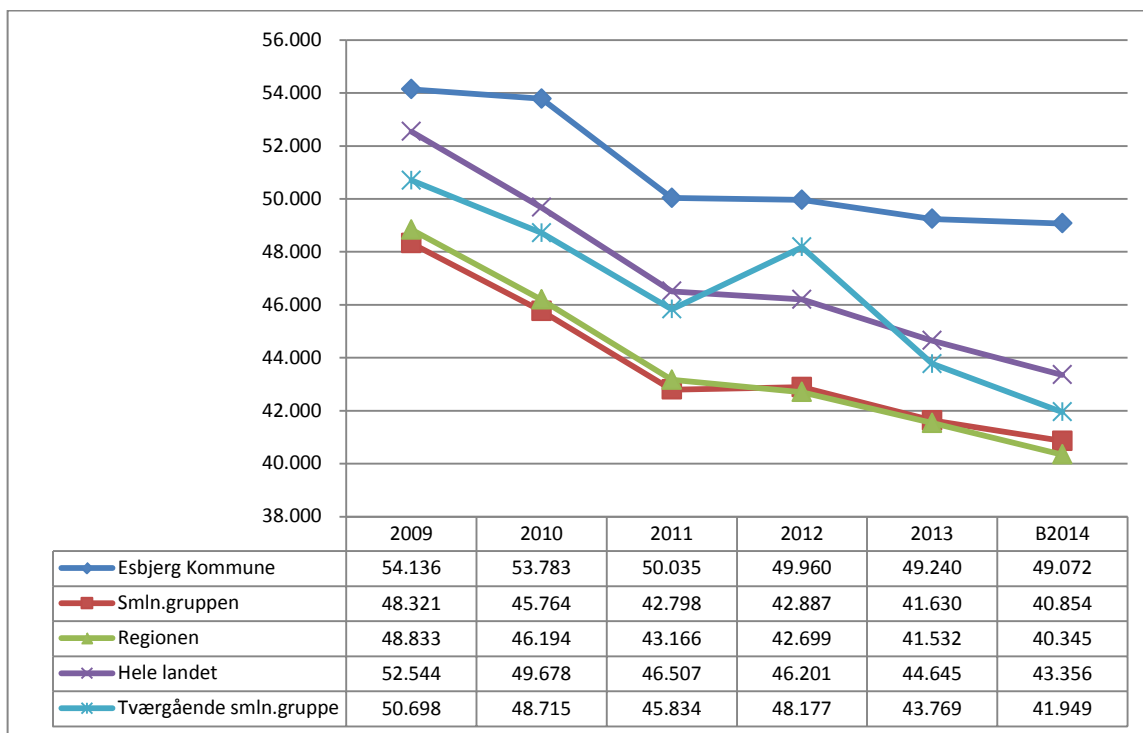
6.3.1 Udgiftsområder med relativt højt monetært serviceniveau

I det følgende præsenteres hovedtendenserne i udviklingen på udgiftsområder med relativt højt monetært serviceniveau i budget 2014.

6.3.1.1 Ældreområdet

På ældreområdet har et stigende antal 65+-årige (G7.50) medvirket til, at udgiften pr. 65+-årig i Esbjerg Kommune i lighed med andre kommuner har været faldende fra 2009 til 2014.

Figur 6.6 Udgiftsniveau på ældreområdet 2009-2014, kr. pr. 65+-årig (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Det bemærkes endvidere, at den organisatoriske og konteringsmæssige snitflade mellem ældreområdet og handicapområdet ikke er fuldstændig klar. I praksis kan dette indebære, at der på tværs af kommunerne kan være variationer i, hvilke udgifter der konteres på henholdsvis ældreområdet og handicapområdet.

Kilde: ECO Nøgletal T7.10 og G7.13

Over hele perioden har Esbjerg Kommune haft et relativt højt udgiftsniveau på ældreområdet, og målt i forhold til sammenligningsgruppen er monetært serviceniveau forøget fra 2009 til 2014. Udgifterne pr. 65+-årige er med andre ord faldet mindre i Esbjerg end i andre kommuner med højt ressourcenes og middel udgiftsbehov på ældreområdet. Ikke mindst efter 2011. Hvor Esbjerg kommunes udgiftsniveau pr. 65+-årig i 2009 lå 5.800 kr. over sammenligningsgruppen ligger det i budget 2014 ca. 8.200 kr. over.

Da Esbjerg i budgettet kun i begrænset omfang anvender de autoriserede udgiftsgrupperinger på ældreområdet (T7.10) er det desværre ikke muligt ud fra budget- og regnskabstal at få en indikation af, hvilke pleje- og omsorgsudgifter på ældreområdet, der ligger på et højere niveau end i sammenligningsgruppen. Opmærksomheden henledes endvidere på, at den organisatoriske og konteringsmæssige snitflade mellem ældreområdet og handicapområdet ikke er fuldstændig klar. Esbjerg Kommune oplyser, at kommunen konterer udgifter til træning, vedligeholdelsestræning og befordring på ældreområdet, hvor disse udgifter i andre kommuner oftere konteres på handicapområdet.

Udgiftsbehov på ældreområdet

Måles ved fire kriterier:

1. Andel enlige ældre
2. Aldersbetinget plejebolighyppighed
3. Andel 65+-årige, kommunen betaler for i procent af 65+-årige i kommunen
4. Beregnet rejsetid

Desuden påvirkes udgifterne af kommunens velstand, og hvor stor andel, de 65+-årige udgør af befolkningen.

Kriterierne forklarer i alt 64 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området. Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med 15 andre kommuner med *middel* udgiftsbehov. Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 94,7.

res som en del af sundhedsområdet, ligesom nogle af de udgifter til under 65-årige, der i Esbjerg Kommune konteres som en del af ældreområdet (og dermed medregnes i Figur 6.6), i andre kommuner konteres og medregnes under handicapområdet. Som det fremgår af afsnit 6.3.1.4 nedenfor, ligger det monetære serviceniveau for handicapområdet dog samtidig på et relativt højt niveau.

En mulig forklaring på det relativt høje og stigende udgiftsniveau i forhold til sammenligningsgruppen kunne være, hvis en større andel af ældrebefolkningen i Esbjerg er i de ældre og mest udgiftskrævende aldersgrupper. Altså, hvis der er i Esbjerg er mange "rigtigt gamle" og dermed mere plejekrævende ældre. Det er imidlertid ikke tilfældet. Tværtimod er gruppen af 65+-årige relativt ung i Esbjerg Kommune (T7.18), hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at 21,6 % af de ældre i Esbjerg er 80 år eller derover, mens et det i sammenligningsgruppen er 22,7 %. Den aldersbetingede plejebolighyppighed, som er en indikator for alderssammensætningen og dermed plejebestanden blandt de 65+-årige, ligger således lavere i Esbjerg end i sammenligningsgruppen (T7.18) og har relativt set ikke været stigende i perioden. Det relative udgiftsforløb i Figur 6.6 tegner sig derfor ikke anderledes, hvis udgifterne på ældreområdet i stedet opgøres pr. 75+-årig (G7.33). Tværtimod indikerer dette, at udgifterne pr. 75+-årig har været stigende i Esbjerg Kommune i modsætning til, hvad der gør sig gældende såvel i sammenligningsgruppen som i regionen og på landsplan. Opgøres udgifterne pr. 75+-årig, forstærkes med andre ord indtrykket af, at det monetære serviceniveau i Esbjerg er højt og stigende i forhold til de mest sammenlignelige kommuner.

Samtidig med at ældrebefolkningen i Esbjerg er relativt ung, trækker det udgiftsbehovsmæssigt i modsat retning, at der er lidt flere *enlige* ældre i Esbjerg end i sammenligningsgruppen (T7.18). Samlet set er der dog ikke noget, der indikerer, at det højere udgiftsniveau i Esbjerg Kommune kan tilskrives, at de demografisk og socioøkonomiske udgiftsbehov pr. 65+-årig er større i Esbjerg. Hermed indikeres, at det højere monetære serviceniveau dækker over, at der udmøntes mere konkret service til de ældre, og/eller at produktiviteten på ældreområdet i Esbjerg Kommune er lavere.

Kigger vi på potentielle leverandør- og serviceindikatorer, ligger andelen af hjemmehjælpsmodtagere, der vælger privat leverandør, på omkring 30 % i såvel Esbjerg Kommune som i sammenligningsgruppen (G7.17). Derimod adskiller de senest opgjorte priser for frit valg i hjemmehjælpen i Esbjerg sig ved at ligge 10-15 % under det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen. Da frit-valgs-priserne skal afspejle de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved kommunens egen levering af hjemmehjælp, kan de lave frit-valgspriser i Esbjerg på den ene side tolkes som, at Esbjerg Kommune har en høj produktivitet, da kommunens egne udgifter ved levering af hjemmehjælp tilsyneladende er lavere end i andre kommuner. På den anden side implicerer de lave frit-valgspriser også, at kommunen betaler de private leverandører i kommunen mindre, end det er tilfældet i andre kommuner. Isoleret set vil begge aspekter trække i retning af at reducere Esbjergs udgifter og bidrage som sådan ikke til at forklare det høje monetære serviceniveau.

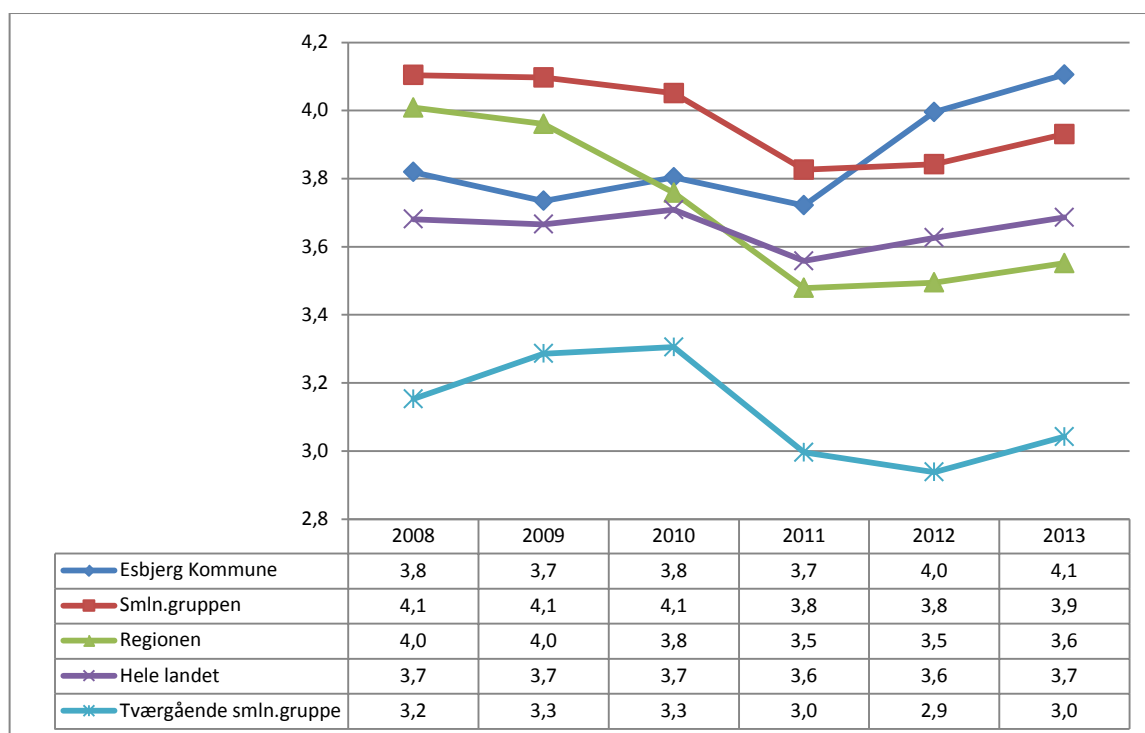
Set i lyset af, at andelen af hjemmehjælpsmodtagere, der vælger privat leverandør (T7.17), og forholdet mellem antal ældre, som kommunen er pligtig til at betale for, og antal ældre bosat i kommunen (T7.15) ikke adskiller sig fra sammenligningsgruppen, falder det servicemæssigt i øjnene, at der i Esbjerg Kommune er ansat relativt meget personale på ældreområdet i forhold til, hvor mange ældre der er i kommunen (T7.14).

I forlængelse af den højere personalenormering er der i Esbjerg Kommune en relativt stor andel af de 65+-årige, der modtager hjemmehjælp – og modtager relativt mange hjem-

mehjælpstimer pr. uge (T7.16). Det høje monetære serviceniveau kommer med andre ord både til udtryk ved en højere *brugerfrekvens* (hvor stor andel udgør brugerne af de potentielle brugere) og en højere *brugsfrekvens* (hvor stort er serviceforbruget pr. modtager) i Esbjerg Kommunes hjemmepleje end i sammenligningskommunerne¹⁷.

Andelen af 65+-årige, der modtager hjemmehjælp, har været støt faldende i Esbjerg Kommune i de senere år i lighed med andre kommuner (G7.26), men hvor dette i andre kommuner er blevet fulgt af en tendens til, at der visiteres færre hjemmehjælpstimer pr. modtager, så har der i Esbjerg været en tendens til, at der visiteres *flere* hjemmehjælpstimer pr. modtager (G7.27). Dette illustreres i Figur 6.7.

Figur 6.7 Gennemsnitligt antal visiterede hjemmehjælpstimer pr. uge pr. modtager 2008-2013



Kilde: ECO Nøgletal G7.27

En mulig forklaring på, at der i Esbjerg i modsætning til i andre kommuner er sket en stigning i antal visiterede timer pr. modtager kan være, hvis Esbjerg Kommune i økonomisk henseende har været mindre succesfuld med omlægning til hverdagsrehabilitering end andre kommuner.

Med til det samlede billede af serviceniveauet i Esbjerg hører endvidere, at der i Esbjerg også er relativt mange af de 75+-årige, der modtager forebyggende hjemmebesøg (T7.22).

¹⁷ Tallene skal tages med forbehold for, at Esbjerg anvender omsorgssystemet på alle brugere – også plejehjemsboere – og opererer med en integreret organisering af pleje-omsorg. Esbjergs registreringspraksis, hvor modtagere af hjemmepleje på plejehjem også medregnes, betyder, at Esbjerg kan være vanskelig sammenlignelig med andre, og at brugerfrekvensen i Esbjerg overvurderes.

Billedet af et højt serviceniveau på ældreområdet understøttes af, at Esbjerg Kommune i KORAs analyse for Produktivitetskommissionen af kommunernes serviceniveau og produktivitet¹⁸ kommer ud med et samlet sammenvejnet serviceniveau, der ligger blot 2 % under de af landets kommuner, der har det højeste serviceniveau (Wittrup m.fl. 2013, side 12). Analysen peger dog samtidig på, at det er omkostningsfuldt for kommunen at levere denne service. Sammenholdes serviceniveauet med udgifterne fås et mål for produktiviteten. Her ligger Esbjerg Kommune 17 % under de kommuner, der på det givne data- og metodegrundlag har den højeste produktivitet (Wittrup m.fl. 2013, side 22).

Højt monetært serviceniveau på ældreområdet

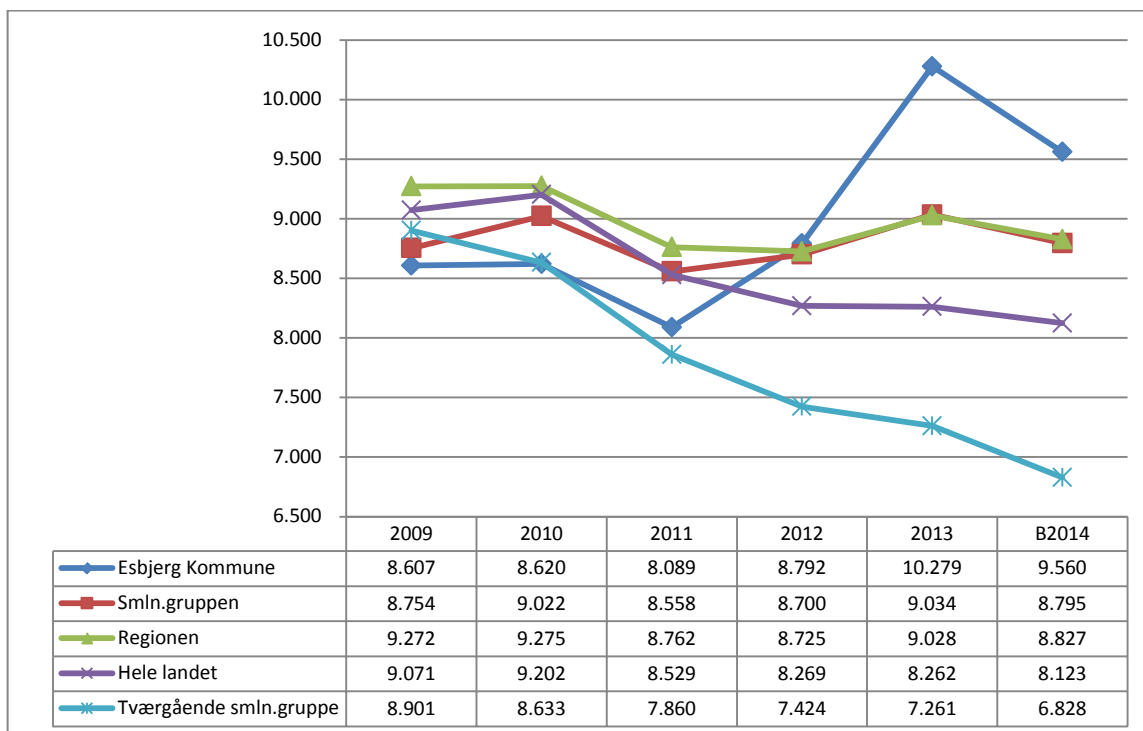
Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på ældreområdet i Esbjerg Kommune højt og har været stigende fra 2009 til 2014. Samlet set peger de tilgængelige forklarende faktorer på, at det høje monetære serviceniveau kommer til udtryk i en højere service i form af en højere personalenormering i ældreplejen og i sammenhæng hermed en højere service med hensyn til forebyggende hjemmebesøg, samt ikke mindst at en større andel af de ældre modtager hjemmehjælp og modtager flere timer om ugen, end det er tilfældet i kommuner med sammenlignelige økonomiske muligheder og udgiftsbehov på ældreområdet.

6.3.1.2 Børn og unge med særlige behov

Det monetære serviceniveau på området for udsatte børn og unge er i dag relativt højt i Esbjerg Kommune. Set i forhold til kommuner med sammenlignelige udgiftsbehov var dette ikke tilfældet for 5-6 år siden, men er – som det fremgår af Figur 6.8 – forment af en markant udgiftsstigning fra 2011 til 2013.

¹⁸ I den pågældende analyse er sammenligningsgrundlaget som udgangspunkt alle landets kommuner, men Esbjerg Kommunes mulige 'forbilleder' med hensyn til service og produktivitet udvælges blandt de 46 kommuner, hvis socioøkonomiske indeks er mest sammenligneligt med Esbjergs (Wittrup m.fl. 2013).

Figur 6.8 Udgiftsniveau Børn og unge med særlige behov 2009-2014, kr. pr. 0-22-årig (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger.

Kilde: ECO Nøgletal T8.60 og G8.63

Desværre er udsatte børn- og ungeområdet et datafattigt område, hvor der ikke eksisterer mange valide data for aktiviteter og service. Tillige er ikke alle de tilgængelige data lige aktuelle. For forebyggende foranstaltninger er de senest tilgængelige data således fra 31.12.2011.

Fokuserer vi i første omgang på udgifterne, så rettede 75 % af udgifterne i Esbjergs regnskab i 2013 sig mod anbringelser og omvendt 25 % mod forebyggende foranstaltninger (T8.61). Denne fordeling svarer til det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen.

Til gengæld gik en højere del af anbringelsesudgifterne i 2013 til institutionsanbringelser, end det var tilfældet i sammenligningsgruppen. Nemlig 38,5 % i Esbjerg mod 34,1 % i sammenligningsgruppen (T8.61). En tilsvarende tendens findes i budget 2014 (T8.60). Dette indikerer, at Esbjergs Kommunes anbringelsesprofil har større vægt på (de dyrere) døgninstitutionsanbringelser end andre kommuner med sammenlignelige økonomiske muligheder og udgiftsbehov på udsatte børn og unge-området. Billedet er dog mindre udtalt i dag end for fire år siden, da udgiftsvæksten fra 2011 til 2014 særligt har knyttet sig til plejefamilier og opholdssteder (T8.62).

Udgiftsbehov på udsatte børn- og ungeområdet

Måles ved fem kriterier:

1. Andel førtidspensionister
2. Andel børn, der er flyttet kommune mere end tre gange
3. Andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande
4. Andel familier i bestemte boligtyper
5. Lille Ø-kommune

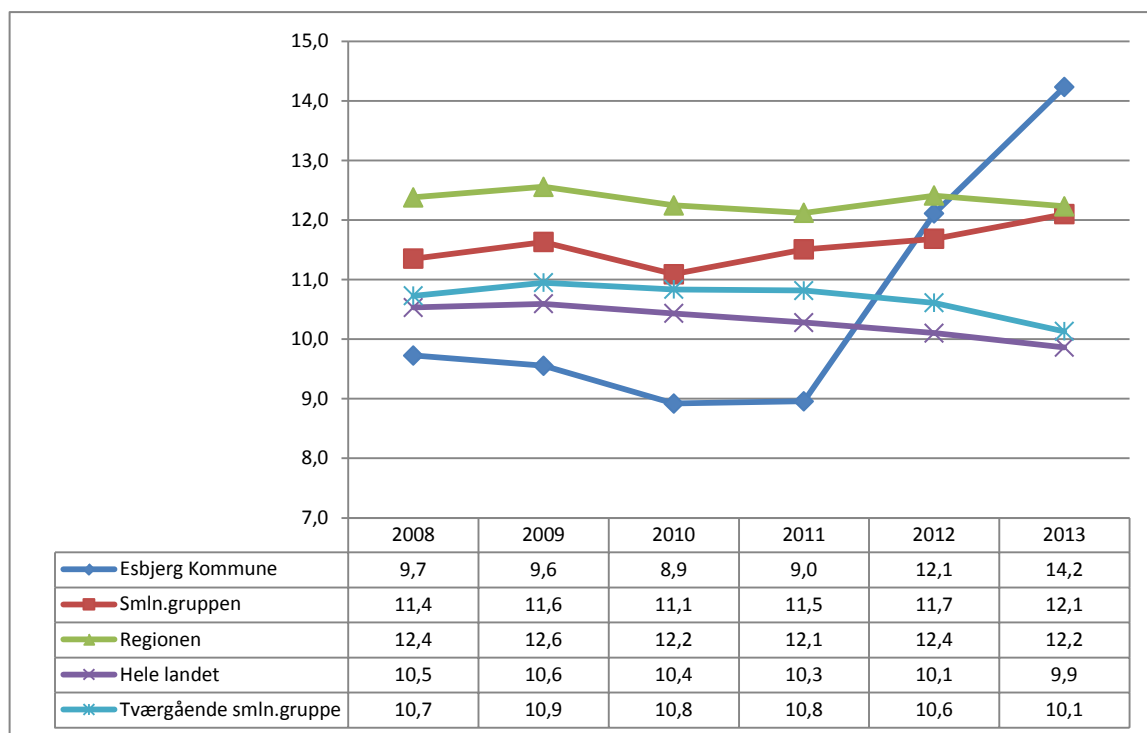
Kriterierne forklarer i alt 58 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området.

Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med 11 andre kommuner med *middel* udgiftsbehov. Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 102,8.

I de udgiftsmæssige konteringer er det også værd at bemærke, at anbringelsesudgifterne vedrørende børn/unge med nedsat psykisk/fysisk funktionsevne er 300-500 kr. lavere pr. 0-22-årig end i sammenligningsgruppen (T8.60, T8.61), hvilket omvendt betyder, at en større andel af anbringelsesudgifterne retter sig mod børn/unge med sociale adfærdsproblemer.

Retter vi blikket mod de faktiske aktiviteter, så viser de seneste tilgængelige data, at der i 2011 er sket en forøgelse af antallet af børn og unge med forebyggende foranstaltninger (G8.65), mens der i 2012 og 2013 er sket en markant forøgelse af antallet af børn anbragt uden for eget hjem (G8.66). Hvor Esbjerg Kommune frem til 2011 anbragte en mindre andel af de 0-17-årige uden for eget hjem end sammenligningsgruppen, var der ved udgangen af 2013 anbragt en noget større andel end i sammenligningsgruppen, nemlig 14,2 promille af de 0-17-årige mod gennemsnitligt 12,1 promille i sammenligningsgruppen (jf. Figur 6.9). I de tre tværgående sammenligningskommuner var den gennemsnitlige anbringelsesfrekvens i 2013 til sammenligning 10,1 promille.

Figur 6.9 Andel børn og unge anbragt uden for eget hjem ultimo året 2008-2013 (i promille af 0-17-årige)



Kilde: ECO Nøgletal T8.64 og G8.66. Tal fra Ankestyrelsen, ANBR1.

Grundet de 'små tals logik' og med forbehold for kvaliteten af de indberettede data om anbringelser kan nøgletallene være følsomme over for, om der for et konkret barn træffes beslutning om indsats/ikke-indsats, og hvilken indsats der i givet fald er tale om. Nogle få børn, der ændrer status, vil således kunne føre til forskydninger i de konkrete nøgletal. Med dette forhold tegner også anbringelsesstatistikken et billede af, at Esbjerg Kommune i højere grad benytter døgninstitutionsanbringelser end andre kommuner og omvendt har mindre vægt på familiepleje (T8.64). Hvor 31,6 % af de anbragte børn og unge i Esbjerg Kommune er anbragt på døgninstitution er det i sammenligningsgruppen gennemsnitligt 18 % (og 19,3 % i de tre tværgående sammenligningskommuner).

Højt monetært serviceniveau for børn og unge med særlige behov

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet for børn og unge med særlige behov i Esbjerg Kommune højt og har været stigende fra 2009 til 2014.

Samlet peger analysen på, at det relativt høje udgiftsniveau på udsatte børn og unge-området hænger sammen med, at der i Esbjerg i dag bruges flere ressourcer på både forebyggende indsatser og anbringelser end i andre kommuner med sammenlignelige økonomiske muligheder og udgiftsbehov på udsatte børn og unge-området. Herunder ikke mindst at der i anbringelsespolitikken er større vægt på institutionsanbringelser.

6.3.1.3 Administration

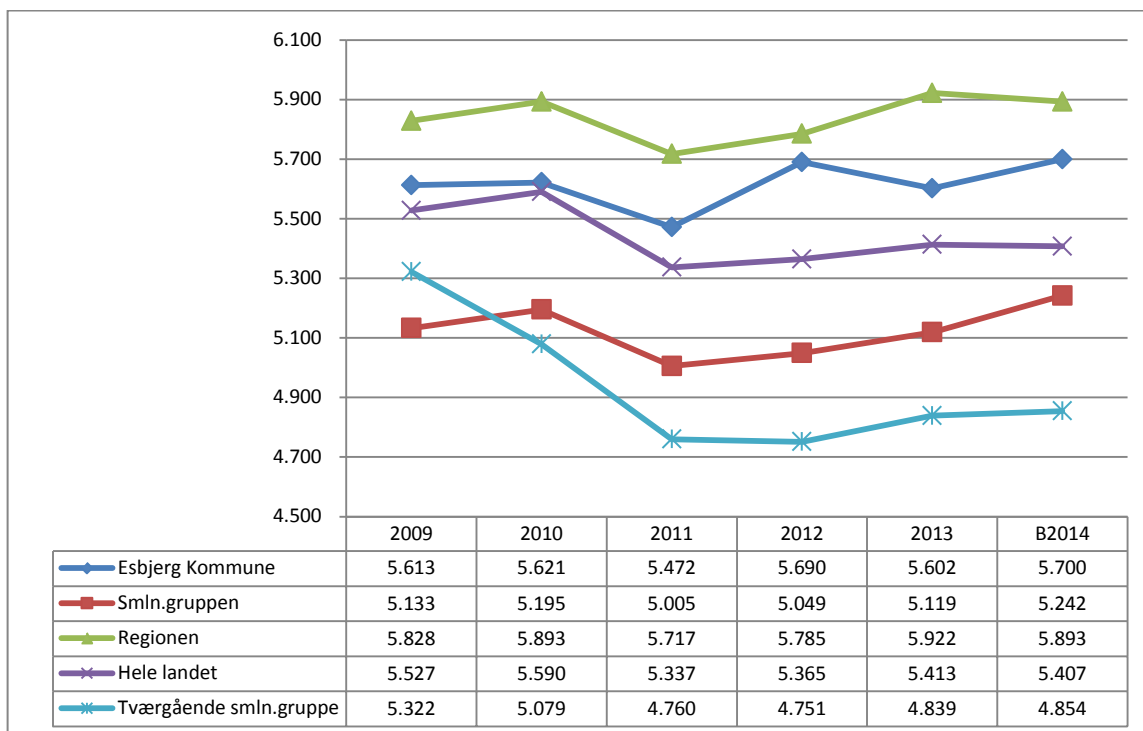
Administrationsområdet er karakteriseret ved, at der på dette område ikke findes tilgængelige data om aktiviteter/leveret service.

Det administrative ressourceforbrug opgøres i indeværende analyse efter *regnskabsmetoden*, dvs. efter, hvilke udgifter der konteres på en række af udgiftsfunktionerne på hovedkonto 6. Opmærksomheden henledes på, at administrationsområdet kan være særligt følsomt over for forskelle i kommunernes konteringspraksis, idet en række af disse potentielt 'opsummeres' på hovedkonto 6. Der kan fx være stor forskel på, om udgifter til revision, it, forsikringer, indkøb, elever mv. konteres centralt på hovedkonto 6 eller helt eller delvist udkonteres til de enkelte driftsområder. Det bemærkes endvidere, at udgifterne til administration ikke opfanger udgifter til decentral administration, som fx sekretærer på skoler eller plejehjem, og derfor kan være påvirket af, i hvilken udstrækning kommunen har decentraliseret de administrative opgaver.

Det administrative ressourceforbrug kan alternativt opgøres efter *personalemetoden*, hvor datagrundlaget er oplysninger om ansatte i kommunen og afgrænsningen af administrative medarbejdere og ledere primært foretages ud fra medarbejdernes stilling. Denne metode indebærer en række andre fordele og ulemper end regnskabsmetoden (se Kollin m.fl. 2014). Inden for de tids- og budgetmæssige rammer af dette projekt er det dog ikke muligt at foretage en nærmere analyse af det administrative ressourceforbrug efter personalemetoden, og i lighed med de øvrige udgiftsområder baseres analysen på regnskabsmetoden.

Figur 6.10 viser udviklingen i de administrative udgifter fra 2009 til 2014.

Figur 6.10 Udgiftsniveau Administration mv. 2009-2014, kr. pr. indbygger (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Der er i alle år set bort fra tjenestemandspensioner, generelle reserver samt løn-, barsels- og forsikringspuljer.

Kilde: ECO Nøgletal T9.40 og G9.43

Det fremgår af Figur 6.10, at Esbjerg Kommunes administrationsudgifter relativt set er steget i forhold til det landsgennemsnitlige i perioden fra 2009 til 2014. Hvor Esbjerg i 2009 brugte 100 kr. mere pr. indbygger på administration er forskellen i 2014 øget til 300 kr. pr. indbygger.

Set over hele perioden følger udgiftsudviklingen i Esbjerg Kommune udgiftsudviklingen i de mest sammenlignelige kommuner, med den tilføjelse, at Esbjerg Kommunes administrative udgifter, såvel i starten som i slutningen af perioden, ligger 450-480 kr. over det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen.

Udgiftsbehov på administrationsområdet

Måles ved seks kriterier:

1. Andel børn af enlige forsørgere
2. Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande
3. Beregnet rejsetid pr. indbygger
4. Lille Ø-kommune
5. Folketallet (logaritmisk)
6. Andel indbyggere i byer med over 10.000 indbyggere

De to sidste kriterier indgår negativt. Desuden påvirkes udgifterne af kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning.

Kriterierne forklarer i alt 71 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området.

Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med syv andre kommuner med *lavt* udgiftsbehov.

Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 92,6.

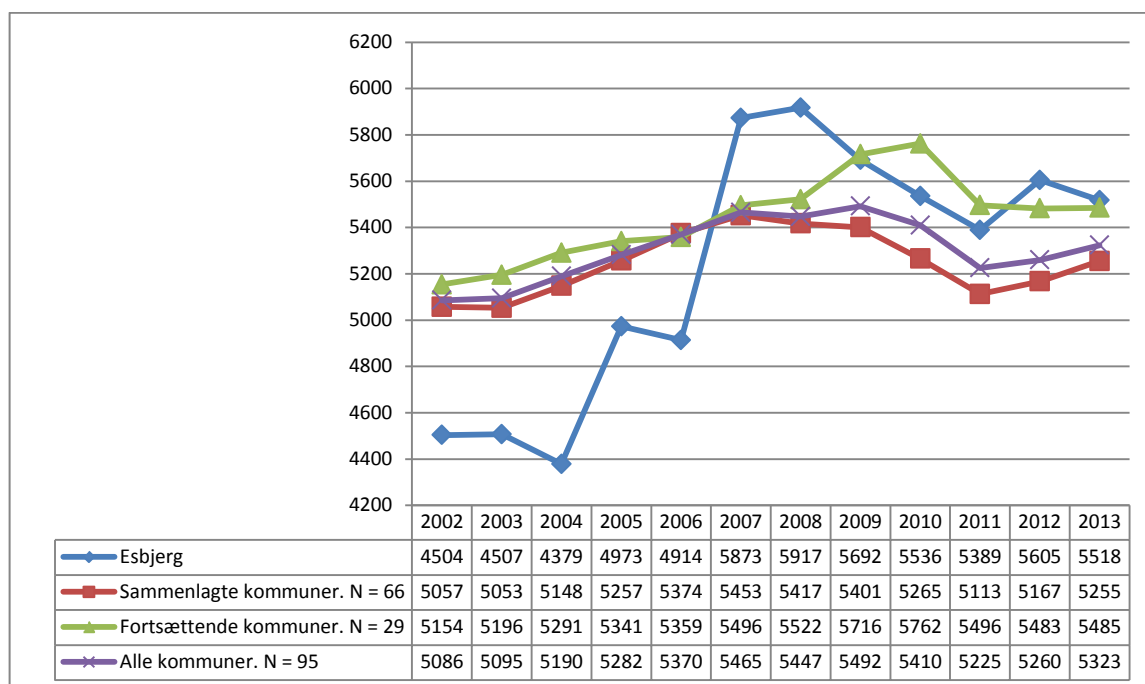
Da der ikke eksisterer systematiske data for aktiviteter og service på administrationsområdet, er det ikke muligt at vurdere, i hvilken udstrækning det relativt høje udgiftsniveau dækker over, at der leveres mere eller kvalitativt bedre administrativ service i Esbjerg, at administrative udgifter og medarbejdere i højere grad konteres centralt, eller om forskellene afspejler en lavere administrativ produktivitet. Men vurderet ud fra regnskabsmetoden har Esbjerg et relativt højt monetært serviceniveau på administrationsområdet.

Med forbehold for konteringsforskelle, peger en funktionsopdeling af administrationsudgifterne i budget 2014 på (T9.40), at forskellen i forhold til sammenligningsgruppen primært kan tilskrives, at Esbjerg Kommune bruger ca. 300 kr. mere pr. indbygger på fælles it og telefoni¹⁹ og små 200 kr. mere pr. indbygger på sekretariat og forvaltninger samt 70 kr. mere pr. indbygger på jobcenteradministration²⁰. Esbjerg Kommune oplyser i forlængelse heraf, at kommunens konteringspraksis adskiller sig ved, at udgifter til central barselsfond og central administration af it- og telefonikontrakter konteres på funktion 6.51 Sekretariat og forvaltninger.

Opgøres administrationsudgifterne som andel af de samlede nettodriftsudgifter i kommunen, ligger denne administrationsandel mindre over det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen (T9.44, T9.45) end i den direkte sammenligning af administrationsudgifterne pr. indbygger.

Set over en længere tidsperiode er det i denne forbindelse særligt omkring kommunalreformen og kommunesammenlægningen, at der sker et løft i Esbjerg Kommunes regnskabsbaserede administrationsudgifter i forhold til en landsgennemsnitlig kommune, jf. Figur 6.11.

Figur 6.11 Udgiftsniveau Administration mv. 2002-2013, kr. pr. indbygger (2013 pris- og opgaveniveau)



Note: N = 95. Nettodriftsudgifter. Der er set bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, da disse kommuner før 2007 også havde amtskommunale opgaver. Vægtede gennemsnit. Korrigeret for flytning af skatteopgaven 2005/2006, kommunalreform 2007 og kommunernes overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige 1. august 2009 (med udgiftsvirkning fra 2010). Ikke korrigeret for andre opgaveændringer. Der er i alle år set bort fra tjenestemandspensioner, generelle reserver samt løn-, barsels- og forsikringspuljer. Kommuner slået sammen i 2007 er matematisk slået sammen tilbage i tiden før kommunalreformen i 2007. De delingsberørte kommuner er fordelt efter indbyggernes fordeling på de nye kommuner.

Kilde: KORAs projekt om udviklingen i administrative udgifter i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner. Se fx Blom-Hansen m.fl. 2014 eller Houlberg 2014b.

¹⁹ Eller disse udgifter konteres i mindre udstrækning ud på driftsområderne end i andre kommuner.

²⁰ Tre danske kommuner konterer slet ikke eller næsten ikke udgifter på 6.45.53. Ingen af disse indgår i Esbjergs sammenligningsgruppe.

Det vil kræve en mere nuanceret analyse af konteringspraksis og organisation at undersøge, om forklaringen på den over gennemsnitlige stigning i administrative udgifter i Esbjerg efter kommunalreformen skal søges i konteringspraksis, administrativ organisering, oprustning af administrative kompetencer eller andre forhold.

Højt monetært serviceniveau på administrationsområdet

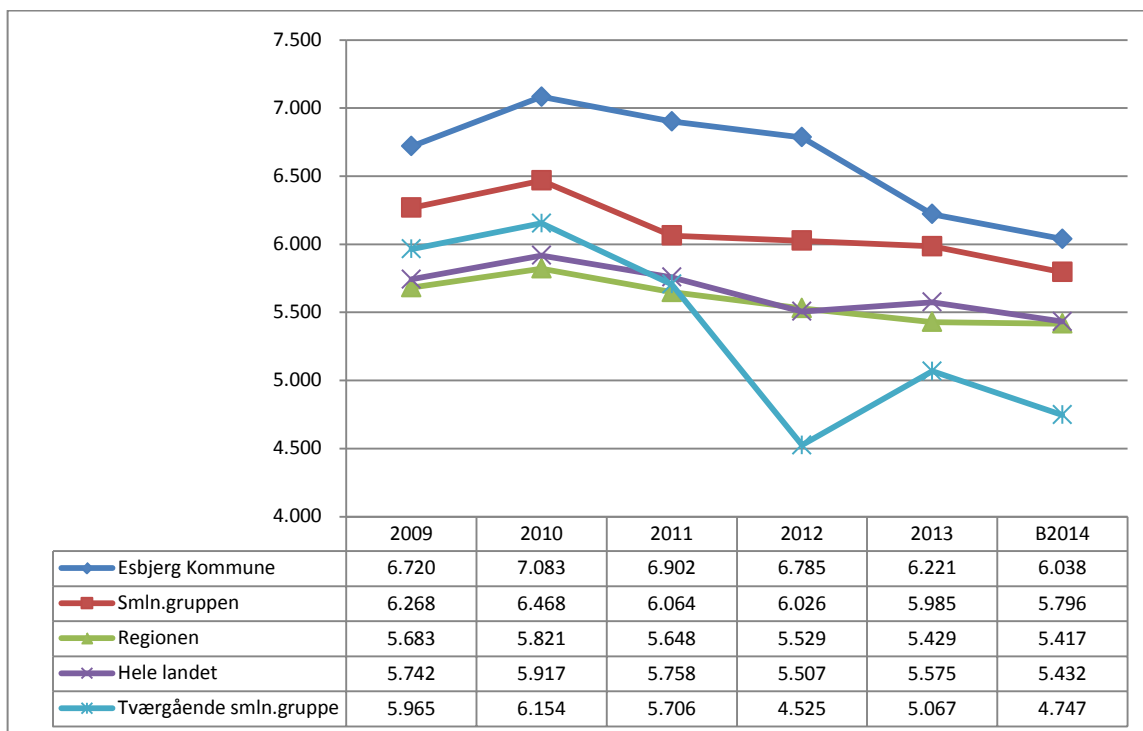
Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet til den centrale administration i Esbjerg Kommune højt og har ligget på et stabilt højt niveau siden 2009. Ud fra konteringen at dømme drives det høje udgiftsniveau af udgifter til fælles it og telefoni, til sekretariat og forvaltninger samt jobcenteradministration.

Det er ikke muligt at vurdere, i hvilken udstrækning det højere udgiftsniveau dækker over forskelle i aktivitetsniveauet, kvaliteten af det administrative arbejde og/eller forskelle i udgiftskontering.

6.3.1.4 Voksne med særlige behov

Området for voksne med særlige behov er udgiftsmæssigt sammensat af udgifter til handicappede konteret på specifikke udgiftsgrupperinger på hovedfunktion 5.32 Tilbud til ældre og handicappede samt udgifter til rådgivning, botilbud, beskæftigelse mv. til borgere med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne, hjemløse, alkoholikere, stofmisbrugere mv. konteret på hovedfunktionerne 5.35 Rådgivning og 5.38 Tilbud til voksne med særlige behov. Det er ikke altid i den praktiske arbejdstilrettelæggelse eller kontering af udgifterne muligt at sondre mellem, hvad der er indsatser rettet mod ældre, og hvad der er indsatser rettet mod handicappede. Afhængigt af kommunernes konkrete organiserings- og konteringspraksis vil der således kunne være forskelle i, hvilke udgifter der i indeværende analyse optræder som ældreudgifter, og hvilke der optræder som udgifter til handicappede og dermed som en del af udgifterne til voksne med særlige behov. Desuden er det væsentligt at bemærke, 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. I modsætning til andre udgiftsområder knytter udgiftsbehovene på dette område sig altså kun i begrænset omfang til demografiske og socioøkonomiske forhold i kommunen. Dette betyder også, at der knytter sig større forhold til beregningen af udgiftsbehovene og inddelingen i sammenligningsgrupper på dette område end på andre områder.

Figur 6.12 Udgiftsniveau Voksne med særlige behov 2009-2014, kr. pr. 18+-årig
(2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Det bemærkes endvidere, at den organisatoriske og konteringsmæssige snitflade mellem ældreområdet og handicapområdet ikke er fuldstændig klar. I praksis kan dette indebære, at der på tværs af kommunerne kan være variationer i, hvilke udgifter der konteres på henholdsvis ældreområdet og handicapområdet.

Kilde: ECO Nøgletal T8.70 og G8.73

Det monetære serviceniveau på området for voksne med særlige behov vurderes ud fra de givne kriterier i dag som relativt højt i Esbjerg Kommune. Som det fremgår af Figur 6.12 er det monetære serviceniveau dog reduceret i forhold til de mest sammenlignelige kommuner over de seneste 4-5 år, idet udgifterne siden 2010 er faldet mere i Esbjerg end på landsplan og i regionen såvel som i sammenligningsgruppen.

Fokuserer vi på udgifternes fordeling på forskellige formål, så er udgifterne til rådgivning, botilbud og beskæftigelse lavere i Esbjerg end i sammenligningsgruppen, mens omvendt udgifterne til handicappede konteret på hovedfunktion 5.32 er højere (T8.70, T8.71). Når det monetære serviceniveau er højt, er det med andre ord drevet af udgifterne til tilbud for handicappede konteret på driftsgrupperingerne på hovedfunktion 5.32 Tilbud til ældre og handicappede. Disse tilbud omfatter bl.a. personlige hjælpere, bostøtte samt bistand til handicappede, som leveres i eget hjem eller almene boliger beregnet til handicappede. Udgifterne skal ses i sammenhæng, da de højere udgifter til bostøtte mv. kan hænge sammen med de lavere udgifter til botilbud. Der findes ikke valide data om de konkrete aktiviteter for voksenhandicappede og andre voksne med særlige behov. Da Esbjerg

Udgiftsbehov vedr. voksne med særlige behov

Måles ved to kriterier:

1. Andel strafferetlige afgørelser pr. 15+-årig
2. Andel handicappede

Kriterierne forklarer i alt 14 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området.

Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med otte andre kommuner med *højt* udgiftsbehov. Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 104,8.

Kommune som tidligere nævnt bruger de autoriserede grupperinger på hovedfunktion 5.32 mindre systematisk end andre kommuner, er det ikke på det foreliggende datagrundlag muligt at vurdere, i hvilken udstrækning det monetære serviceniveau i forhold til handicappede dækker over forskelle i den leverede service og/eller forskelle i den måde, udgifterne konteres på. Da serviceniveauet på ældreområdet, som dele af området for voksne med særlige behov deler kontoplan med, som tidligere nævnt også er relativt højt, understøtter det billedet af, at Esbjerg Kommune har et relativt højt monetært serviceniveau på området. Hvis udgifter for det ene af områderne var konteret i henhold til konteringsreglerne for det andet område, må man antage, at billedet snarere var, at fx ældreområdet ville fremstå som havende et højt monetært serviceniveau, mens området for voksne med særlige behov ville have et lavt monetært serviceniveau.

Højt monetært serviceniveau for voksne med særlige behov

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet for voksne med særlige behov i Esbjerg Kommune højt, om end det har været svagt faldende siden 2009. Konteringsmæssigt er det høje udgiftsniveau drevet af udgifter til tilbud for voksne med særlige behov konteret på de områder af kontoplanen, som deles med ældreområdet, mere end af udgifter til rådgivning, botilbud og beskæftigelse. Det er ikke muligt at vurdere, i hvilken udstrækning den eksakte størrelse af det monetære serviceniveau i forhold til voksne med særlige behov dækker over forskelle i den leverede service og/eller forskelle i udgiftskonteringen. Det forhold, at både det monetære serviceniveau til ældre og til voksne med særlige behov er højt, understøtter dog billedet af, at det monetære serviceniveau på området for voksne med særlige behov ligger relativt højt.

6.3.1.5 Kultur- og fritidsområdet

Esbjerg Kommune har i lighed med mange andre kommuner reduceret udgiftsniveauet på kultur- og fritidsområdet siden 2009. Udgifterne er dog reduceret relativt mere i Esbjerg end på landsplan og i regionen såvel som i sammenligningsgruppen. I forhold til de mest sammenlignelige kommuner er det monetære serviceniveau således reduceret en smule siden 2009. Samlet set ligger det monetære serviceniveau på kultur- og fritidsområdet dog stadig højt i Esbjerg Kommune, idet udgifterne pr. indbygger er 18 % højere end i sammenligningsgruppen. Med til billedet hører dog også, at Esbjerg Kommune er den af kommunerne i sammenligningsgruppen, der har det største udgiftsbehov, og at dette ligger 10 % højere end det gennemsnitlige i gruppen (T9.19). I dette lys ligger det monetære serviceniveau ikke 18 % men snarere 7-8 % over sammenligningsgruppen.

Udgiftsbehov vedr. fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.

Måles ved fire kriterier:

1. Andel indbyggere i landdistrikter
2. Befolkningstæthed
3. Andel enlige ældre
4. Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande

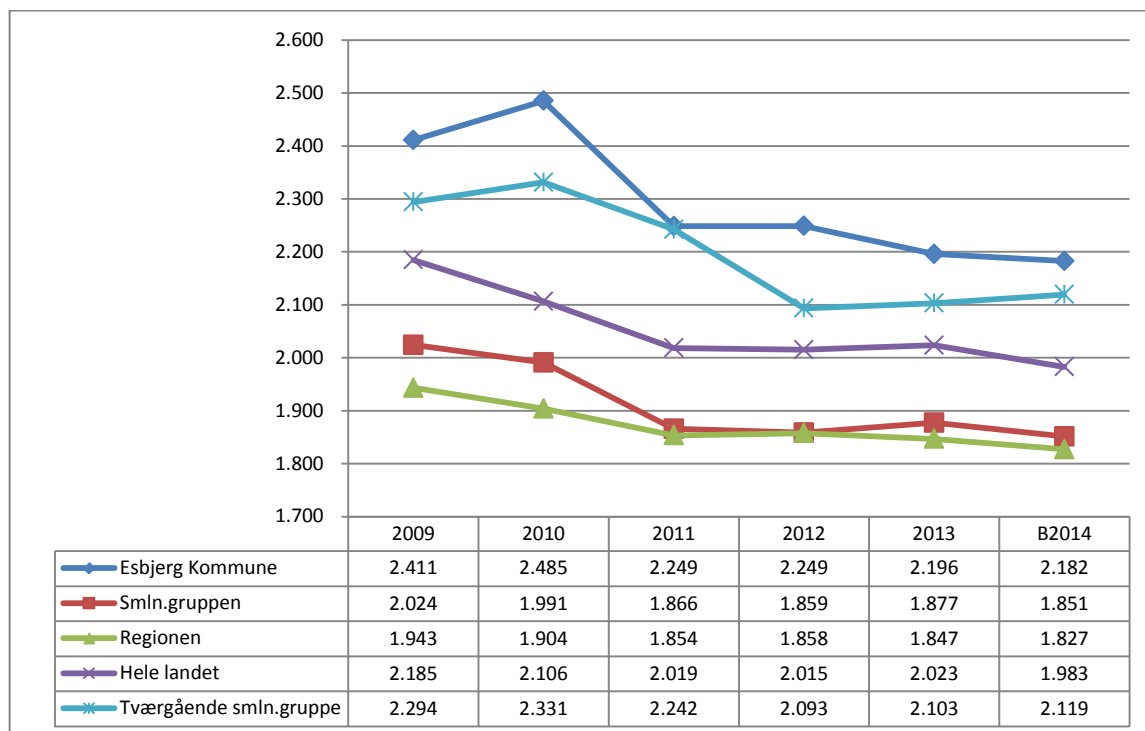
Kriterierne forklarer i alt 65 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området.

Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med 10 andre kommuner med *højt* udgiftsbehov.

Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 105,0.

Esbjergs udgiftsniveau ligger mere på linje med niveauet i den tværgående sammenligningsgruppe, men er også faldet relativt i forhold til disse kommuner.

Figur 6.13 Udgiftsniveau Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv. 2009-2014, kr. pr. indbygger (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Det bemærkes endvidere, at den organisatoriske og konteringsmæssige snitflade mellem vejområdet og grønne områder/parkområdet ikke er fuldstændig klar. I praksis kan dette indebære, at der på tværs af kommunerne kan være variationer i, hvilke udgifter der konteres på henholdsvis vejområdet og på parkområdet (som i ECO Nøgletal er en del af kultur- og fritidsområdet).

Kilde: ECO Nøgletal T9.10, T9.11 og G9.18

I forhold til gennemsnittet i sammenligningsgruppen kommer Esbjergs højere udgiftsniveau især til udtryk gennem prioriteringen af folkeoplysningsområdet og 'andre kulturelle opgaver' (T9.19, T9.11). Udgifterne til den største enkeltpost på kulturbudgettet – folkebibliotekerne – ligger derimod på niveau med sammenligningsgruppen. Tages der højde for, at Esbjergs udgiftsbehov er 10 % højere end det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen, indikeres der hermed, at det monetære serviceniveau på folkebibliotekerne isoleret set er undergennemsnitligt. Det moderate monetære serviceniveau på folkebibliotekerne kommer blandt andet til udtryk ved, at den samlede materialebestand såvel som det samlede antal aktive lånere har en volumen, der svarer til det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen (T9.16, T9.17). Derimod ser det ud til, at de aktive lånere er mindre aktive i Esbjerg end gennemsnitligt, hvilket afspejles i, at både udlånet pr. indbygger i kommunen og udlånet pr. ansat i biblioteksvæsenet er lavere i Esbjerg end gennemsnitligt. Dette bidrager også til, at Esbjerg Kommune kommer ud med et samlet sammenvæjet serviceniveau i KORAs analyse for Produktivitetskommissionen af kommunernes serviceniveau og produktivitet, der ligger 13 % under dem af landets kommuner, der har det højeste serviceniveau (Wittrup m.fl. 2013, side 12). De relativt høje udgifter på kultur- og fritidsområdet reflekteres med andre ord ikke entydigt i en målbar service i forhold til de serviceindikatorer, det har været muligt at måle på.

Højt monetært serviceniveau på kultur- og fritidsområdet

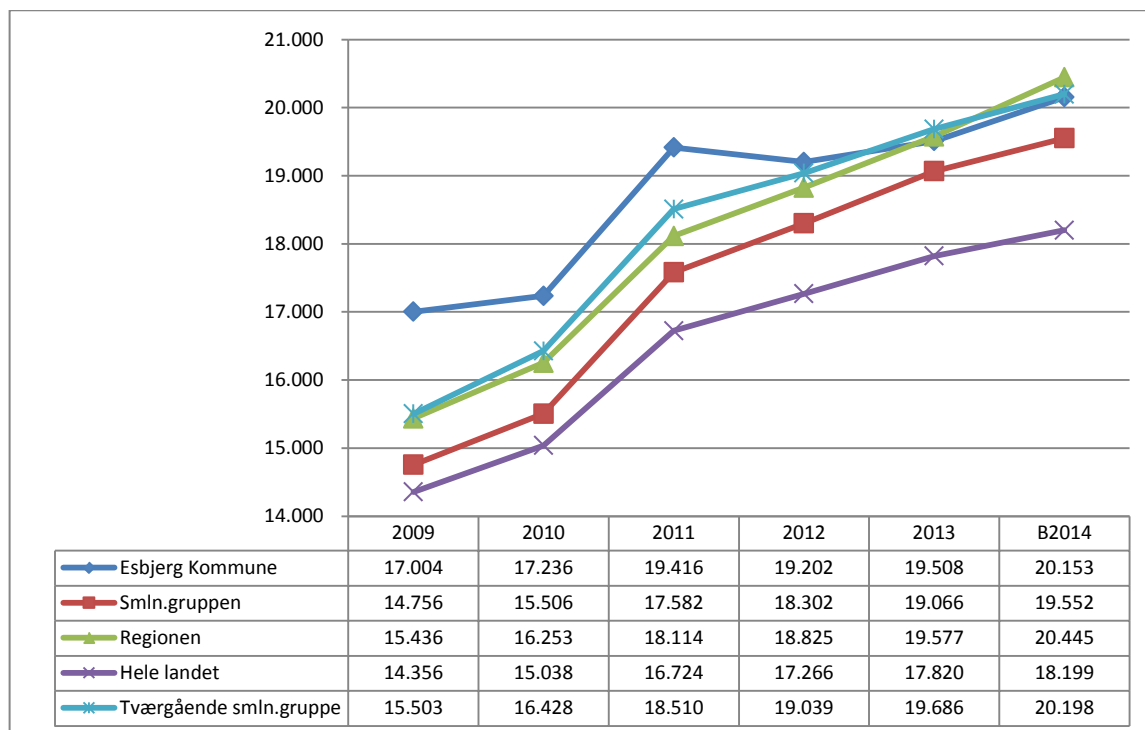
Målt i forhold til sammenligningsgruppen har udgiftsniveauet på kultur- og fritidsområdet i Esbjerg Kommune været svagt faldende siden 2009, men ligger fortsat på et relativt højt niveau. Også når der er taget højde for, at Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er 10 % større end det gennemsnitlige i gruppen. Ud fra konteringen at dømmes er det høje monetære serviceniveau især drevet af udgifter til folkeoplysning og 'andre kulturelle opgaver'. Specifikt for folkebibliotekerne vurderes både udgiftsniveauet og den tilbudte service at ligge på et gennemsnitligt eller undergennemsnitligt niveau.

6.3.2 Udgiftsområder med gennemsnitligt monetært serviceniveau

6.3.2.1 Overførsler

De samlede udgifter til overførsler vurderes at ligge på et landsgennemsnitligt monetært serviceniveau (jf. Figur 6.5). Sammenlignes udgiftsniveauet med de faktiske udgifter i kommunerne med de mest sammenlignelige udgiftsbehov ligger Esbjerg Kommunes udgifter til overførsler dog 3 % over det gennemsnitlige i disse kommuner (jf. Figur 6.14). Dette skal dog sammenholdes med, at Esbjergs beregnede udgiftsbehov er 4 % højere end gennemsnitligt i sammenligningsgruppen.

Figur 6.14 Udgiftsniveau Overførsler i alt, kr. pr. 17-64-årig (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Særligt har dette betydning for udviklingen fra 2010 til 2011, hvor en større finansieringslægning på hele arbejdsmarkedsområdet betød, at refusioner blev reduceret og omlagt til generelle tilskud. Udgifterne er deflateret med de generelle pris- og lønstigninger, ikke med de statslige satsreguleringsprocenter.

Kilde: ECO Nøgletal T4.60 og G4.17 – men opgjort pr. 17-64-årig i stedet for pr. indbygger.

Det fremgår af Figur 6.14, at Esbjerg Kommunes samlede udgifter til overførsler er faldet i forhold til sammenligningsgruppen i perioden fra 2009 til 2014. Hvor udgifterne pr. 17-64-årig lå 2.250 kr. over det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen er forskellen i 2014 reduceret til 600 kr. Det er ikke mindst efter 2011, at det relative udgiftsniveau i Esbjerg er reduceret. Såvel i forhold til sammenligningsgruppen som hele landet, regionen og den tværgående sammenligningsgruppe.

I Tabel 6.2 er de samlede overførselsudgifter i budget 2014 fordelt på de enkelte typer af overførselsudgifter.

Udgiftsbehov på overførselsområdet (jf. Bilag 1)

Måles ved fire kriterier:

1. Andel 20-59-årige uden beskæftigelse
2. Andel 20-59-årige lønmodtagere på grundniveau (pct.)
3. Andel familier i bestemte boligtyper
4. Andel børn, der er flyttet kommune mere end tre gange

Kriterierne forklarer i alt 88 procent af variationerne i kommunernes samlede udgifter til overførsler.

Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med 12 andre kommuner med *midde*l udgiftsbehov. Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 109,7.

Tabel 6.2 Overførsler, kr. pr. indbygger budget 2014

	Esbjerg Kommune	Sammen- lignings- gruppen	Region Syddan- mark	Hele landet
Faglige uddannelser				
3.30.45 Erhvervsgrunduddannelser	39	39	48	44
3.38.77 Daghøjskoler	20	2	1	11
Tilbud til udlændinge				
5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv.	32	35	47	55
5.46.61 Kontanthj. udlændinge omfattet af integr. progr.	90	197	192	113
5.46.65 Repatriering	0	0	0	0
Førtidspensioner og personlige tillæg				
5.48.67 Personlige tillæg	159	197	220	181
5.48.68 Førtidspension med 50 pct. refusion	877	803	822	606
5.48.69 Førtidspens. m 35% ref.(før jan 2003)	1370	1322	1326	1075
5.48.70 Førtidspens. m 35% ref.(fra jan 2003)	6148	5322	5793	4650
Kontante ydelser				
5.57.71 Sygedagpenge	2074	2605	2596	2333
5.57.72 Sociale formål	324	425	374	412
5.57.73 Kontant- og uddannelseshjælp	3063	2102	2153	2418
5.57.74 Kont. hjælp vedr. visse gr. af flygtn.	0	1	0	0
5.57.75 Aktiverede kont.- og udd.hjælpsmodt.	1097	1129	1247	1229
5.57.76 Boligydelse til pensionister	717	716	795	710
5.57.77 Boligsikring	584	452	514	574
5.57.79 Uddannelsesordning for ledige, der har opbrugt deres dagpengere	61	45	181	128
Revalidering				
5.58.80 Revalidering (ekskl. grp. 004-005)	408	400	357	311
5.58.81 Løntilskud mv. pers. i fleks-/skånejob	1750	2203	2119	1713
5.58.82 Ressourceforløb	129	370	340	280
Arbejdsmarkedsforanstaltninger				
5.68.90 Driftsudgifter komm. beskæft.indsats	913	798	796	930
5.68.97 Seniorjob til personer over 55 år	160	236	358	264
5.68.98 Beskæftigelsesordninger	139	152	167	164
Overførsler i alt, nettodriftsudgift pr. 17-64-årig	20153	19552	20445	18199
5.57.78 Dagpenge til forsikrede ledige	2682	3233	3532	3262
5.68.91 Besk.indsats for forsikrede ledige	554	471	559	445

Note: Sammenligningsgruppen består af 13 kommuner med højt ressourcepres og middel udgiftsbehov for overførsler i alt (jf. analysen i Bilag 1).

Kilde: ECO Nøgletal T4.60 – men opgjort pr. 17-64-årig i stedet for pr. indbygger.

Med forbehold for, at de forskellige overførselstyper kan være delvist forbundne kar, peger Tabel 6.2 på, at Esbjerg Kommunes udgifter til sygedagpenge og revalidering ligger på et relativt lavt niveau i forhold til sammenligningsgruppen, mens omvendt udgifter til kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger ligger på et relativt højt niveau.

Billedet af relativt lave udgifter til sygedagpenge og revalidering og omvendt relativt høje udgifter til kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger genfindes også, hvis der i stedet sammenlignes med udgiftsområdespecifikke kommuner for *hver* overførselstype (T1.30), men samlet set ligger udgifterne til overførsler på et forventeligt niveau givet de demografisk og socioøkonomisk betingede udgiftsbehov på overførselsområdet²¹.

Esbjerg Kommune har uafhængigt af denne nøgletalsscreening igangsat en særskilt analyse af overførsels- og arbejdsmarkedsområdet, hvor der sættes yderligere fokus på udgifter og indsatser på dette område.

Landsgennemsnitligt monetært serviceniveau på overførselsområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen har udgiftsniveauet på overførselsområdet i Esbjerg været faldende siden 2009 og ligger i 2014 på det landsgennemsnitlige, når der tages højde for, at både udgifter og beregnede udgiftsbehov er lidt større end i sammenligningsgruppen. Det landsgennemsnitlige serviceniveau for de samlede overførselsudgifter dækker over relativt lave udgifter til sygedagpenge og revalidering og omvendt relativt høje udgifter til kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger.

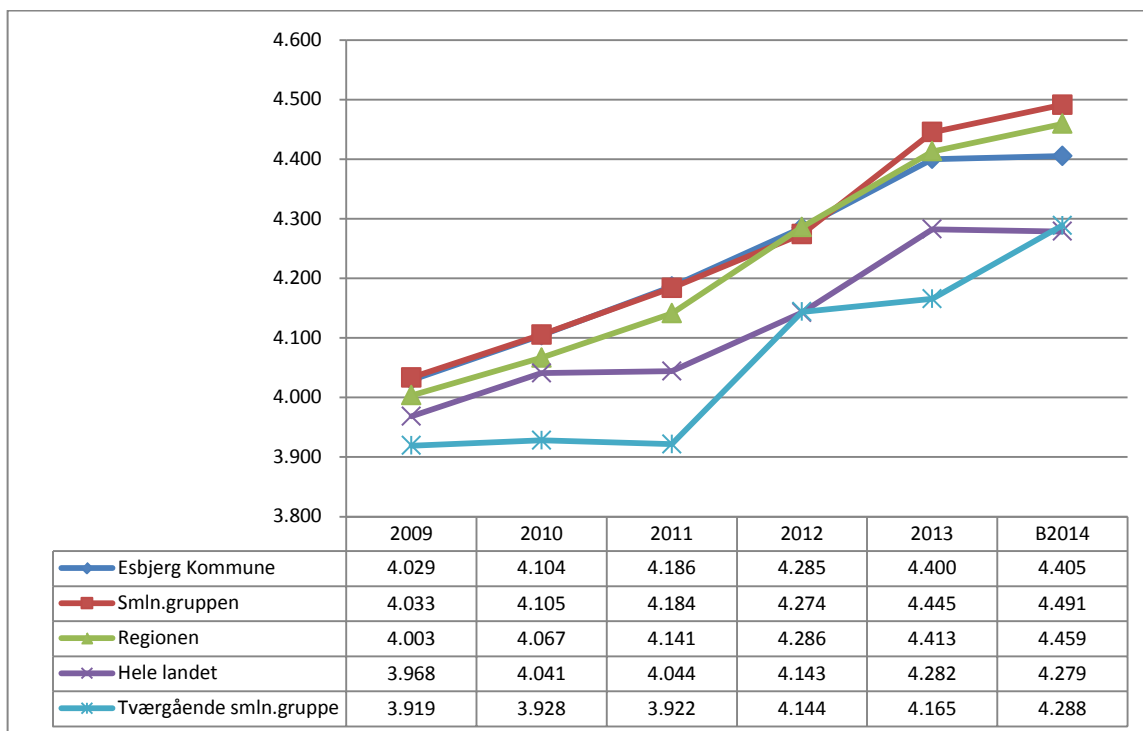
6.3.3 Udgiftsområder med relativt lavt monetært serviceniveau

6.3.3.1 Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

Esbjerg Kommunes udgifter til sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse har over de seneste seks år stort set fulgt udviklingen i andre kommuner med højt ressourcepres og højt udgiftsbehov på sundhedsområdet (jf. Figur 6.15). Med den lille tilføjelse, at Esbjerg i 2014 har budgetteret med uændret udgiftsniveau i forhold til året før, mens sammenligningskommunerne forventer en fortsat vækst i udgifterne til kommunal medfinansiering af sundhedsvæsenet, genoptræning og forebyggelse. Når Esbjerg Kommune fremstår som havende et monetært serviceniveau på 3-4 % under det landsgennemsnitlige (jf. Figur 6.5, side 43), så er dette i al væsentlighed skabt af den *budgetterede* udgiftsvækst i 2014. Holder den budgetterede nulvækst ikke, og stiger udgifterne i stedet som det forventede i sammenligningsgruppen, så vil Esbjergs udgiftsniveau i lighed med de tidligere år flugte med de mest sammenlignelige kommuner. I så fald vil det monetære serviceniveau med andre ord ligge på et landsgennemsnitligt niveau, som det har været tilfældet i regnskaberne fra 2009-2013.

²¹ Udgiftsniveauet i budget 2014 ligger 3 % over det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen. Samtidig ligger dog også de beregnede udgiftsbehov 3 % over det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen.

Figur 6.15 Udgiftsniveau Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse 2009-2014, kr. pr. indbygger (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Dog er grundbidrag vedr. sundhedsvæsenet (funktion 7.62.82 grp. 01) medregnet i 2009-2011 for at skabe sammenlignelighed med perioden fra og med 2012, hvor den kommunale medfinansiering er fuldt ud aktivitetsbestemt.

Kilde: ECO Nøgletal T9.70 og G9.73

Såvel i det seneste regnskabsår (T9.71) som i budget 2014 (T9.70) ligger udgifterne til aktivitetsbestemt medfinansiering lidt over sammenligningsgruppen, mens omvendt udgifterne til genoptræning og vedligeholdelsestræning ligger tilsvarende under sammenligningsgruppen. Esbjerg Kommune oplyser, at når udgifterne til genoptræning og vedligeholdelsestræning på funktion 4.62.82 ligger ca. 170 kr. lavere pr. indbygger end i sammenligningsgruppen, så dækker dette over konteringsforskelle, idet Esbjerg ikke konterer udgifter til træning, vedligeholdelsestræning og befordring på sundhedsområdet, men konterer disse som en del af ældreområdet.

Udgiftsbehov vedr. sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

Måles ved fire kriterier:

1. Andel 65-årige
2. Andel familier i bestemte boligtyper
3. Andel enlige ældre
4. Andel psykiatriske patienter

Kriterierne forklarer i alt 55 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området. Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med seks andre kommuner med *højt* udgiftsbehov. Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 106,4.

På det korte sigt har kommunerne vanskeligt ved at påvirke og prioritere udgifterne til den aktivitetsbestemte medfinansiering, da dette i praksis er en regning tilsendt fra regionen, og som kommunen ikke har mulighed for at fravælge. Esbjerg Kommunes medfinansieringsprofil er meget lig sammenligningsgruppens såvel med hensyn til den overordnede fordeling på stationære, ambulante og skadestuepatienter (T9.75) som med hensyn til fordeling på hovedkategorier af sygdomsdiagnoser (T9.76, T9.80 og T9.82).

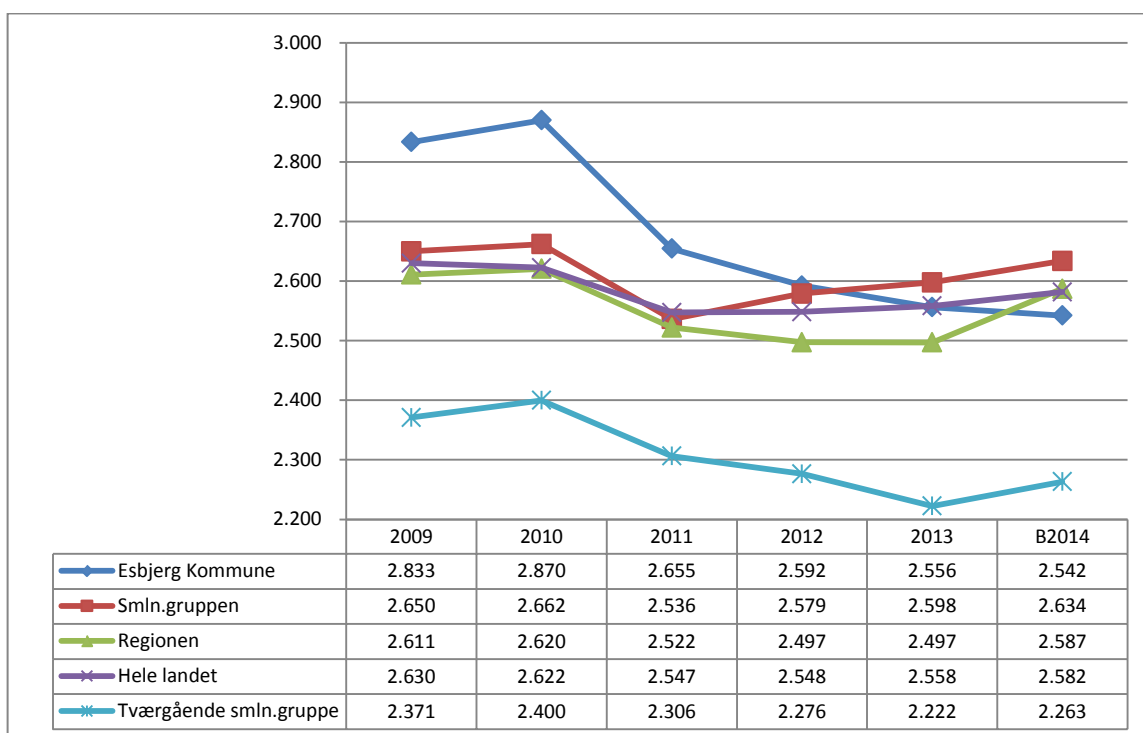
Tæt på landsgennemsnitligt monetært serviceniveau for sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet for sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse i Esbjerg Kommune faldet efter 2012 og ligger fra 2013 lidt under det gennemsnitlige. Da den aktivitetsbestemte medfinansiering af sundhedsvæsenet udgør størstedelen af udgifterne er de prioriteringsmæssige frihedsgrader begrænsede på dette område.

6.3.3.2 Sundhedspleje og tandpleje

Det fremgår, af Figur 6.16, at Esbjerg Kommune over de seneste seks år har reduceret det monetære serviceniveau for sundhedspleje og tandpleje i forhold til sammenligningsgruppen. Ved tolkningen bør man være opmærksom på, at det i de gennemførte udgiftsbehovsanalyser kun var muligt at forklare 27 % af forskellene mellem kommunernes udgifter til sundhedspleje- og tandpleje. Dette betyder, at der knytter sig større forbehold til beregningen af udgiftsbehovene og inddelingen i sammenligningsgrupper på dette område end på de fleste andre områder.

Figur 6.16 Udgiftsniveau Sundhedspleje og tandpleje, kr. pr. 0-17-årig (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger.

Kilde: ECO Nøgletal T9.60 og G9.63

Udgiftsudviklingen i Esbjerg Kommune har været parallel med udviklingen i den tværgående sammenligningsgruppe, men der er sket iøjnefaldende forskydninger for sammenligningsgruppen bestående af andre kommuner med højt ressourcenes og højt udgiftsbehov på sundheds- og tandplejeområdet. Udgifterne i sammenligningsgruppen faldt også frem til 2011, men har herefter været svagt stigende, mens det fortsat falder i Esbjerg. Hvor Esbjergs udgiftsniveau ved periodens start lå ca. 200 kr. over det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen, ligger det ved periodens slutning ca. 100 kr. under. Udgiftsreduktionen efter 2011 har både rettet sig mod både tandpleje og – i lidt højere grad – mod sundhedstjenesten (T9.62). Det undergennemsnitlige monetære serviceniveau fra 2013 ser bl.a. ud til at komme til udtryk ved, at der i både sundsplejen og den kommunale tandpleje er indskrevet et lidt større antal børn end det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen (T9.64).

Udgiftsbehov vedr. sundhedspleje og tandpleje

Måles ved tre kriterier:

1. Andel familier i bestemte boligtyper
2. Andel børn i familier med lav uddannelse
3. Lille Ø-kommune

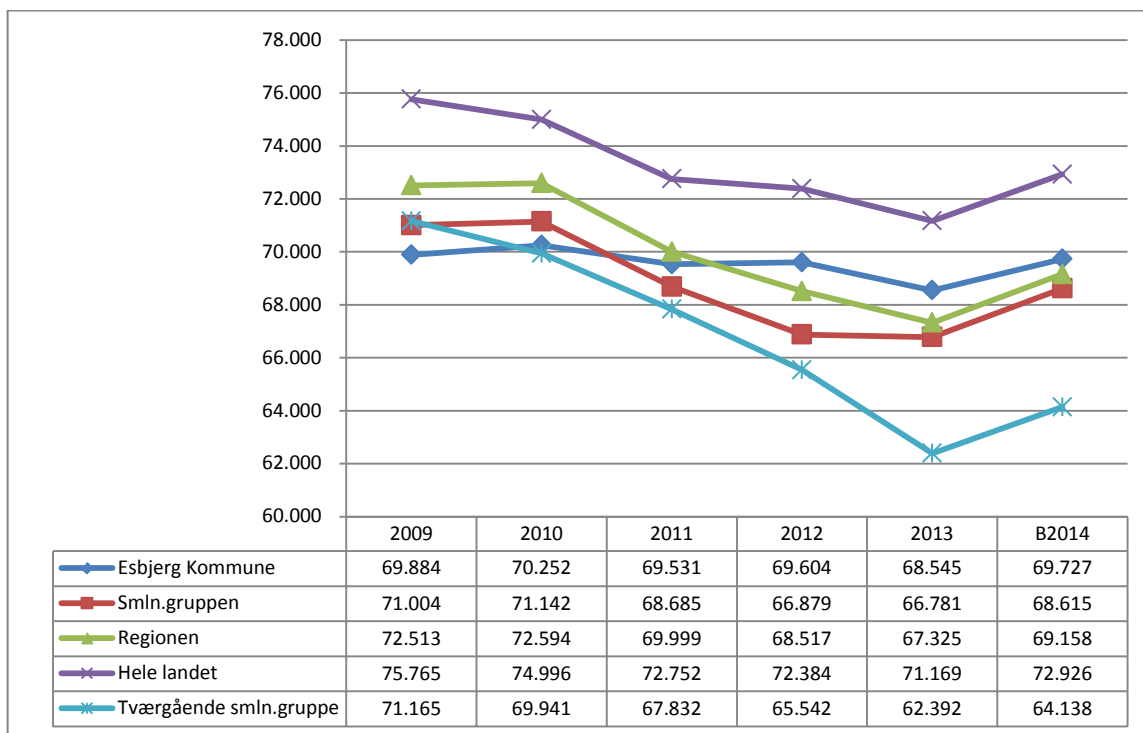
Kriterierne forklarer i alt 27 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området. Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med syv andre kommuner med *højt* udgiftsbehov. Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 103,5.

6.3.3.3 Folkeskolen

Udgiftsniveauet på folkeskoleområdet har i størstedelen af de danske kommuner været faldende fra 2009 til 2013²², mens de omvendt i lyset af folkeskolereformen er budgetteret til at stige fra 2013 til 2014. Dette mønster følger Esbjerg Kommune også, dog i mindre udtalt grad, idet udgiftsreduktionen fra 2009 til 2013 har været mindre end landsgennemsnitligt og blandt sammenligningskommunerne. Esbjerg Kommune har således bevæget sig fra at ligge 1.200 kr. pr. 6-16-årig under gennemsnittet i sammenligningsgruppen ved periodens start til at ligge 1.100 kr. over i 2014. En relativ forøgelse af det monetære serviceniveau over de seks år på 3.300 kr. pr. 6-16-årig, svarende til en relativ udgiftsforøgelse på ca. 5 %.

²² Lockouten af folkeskolelærere i 2013 har pga. sparede lærerlønninger i konfliktperioden bidraget til at reducere de kommunale udgifter til folkeskolen i 2013. Men da det ikke vides, hvor mange af de sparede lønmidler, der er ført tilbage til folkeskolen, er det ikke muligt at vurdere, hvor meget folkeskoleudgifterne i 2013 er lavere, end hvis der ikke havde været lockout.

Figur 6.17 Udgiftsniveau Folkeskolen, kr. pr. 6-16-årig (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger.

Kilde: ECO Nøgletal T6.10 og G6.13

En mulig forklaring på, at udgiften pr. 6-16-årig i Esbjerg Kommune stiger i forhold til en landsgennemsnitlig kommune, kan være, at antallet af 6-16-årige falder hurtigere i Esbjerg end på landsplan (G6.50), og at Esbjerg ikke i samme udstrækning som andre kommuner har tilpasset udgifterne til det faldende elevtal. Derimod kan forskelle i den demografiske udvikling ikke forklare, hvorfor udgifterne stiger i forhold til sammenligningsgruppen, idet det demografiske fald i efterspørgslen er identisk med sammenligningsgruppen, uanset om man ser på antallet af 6-16-årige (G6.50) eller mere snævert på antallet af elever i folkeskolen (G6.19).

Udgiftsbehov på folkeskoleområdet

Måles ved fire kriterier:

1. Andel familier i bestemte boligtyper
2. Andel børn i familier med lav uddannelse
3. Lille Ø-kommune
4. Antal 6-16-årige (logaritmisk)

Det sidstnævnte kriterium indgår negativt som udtryk for stordriftsfordele.

Kriterierne forklarer i alt 50 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området.

Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med ti andre kommuner med *højt* udgiftsbehov. Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 102,3.

Esbjerg Kommune konterer ikke udgifter på funktionen til kommunale specialskoler, men decentraliserer disse udgifter til de enkelte folkeskoler, så de konteringsmæssigt placeres sammen med de samlede udgifter til normalundervisning på funktion 3.22.01 (T6.10, T6.11). Dermed er det udgiftsmæssigt ikke muligt at vurdere graden af eksklusion i Esbjerg Kommunes folkeskolevæsen. Indberetningen af, hvor mange elever der modtager specialundervisning, peger dog på, at andelen af specialundervisningsmodtagende elever er lavere i Esbjerg end i andre kommuner med stort ressourcepres og højt udgiftsbehov på folkeskoleområdet (T6.15, T6.16).

Funktionsopdelingen af udgifterne tegner et billede af, at de overgennemsnitlige udgifter i forhold til sammenligningsgruppen i højere grad skal tilskrives udgifter til pasning af skolebørnene end udgifter knyttet til undervisningen og dennes understøttelse (T6.10, T6.11). Ikke mindst prioriterer Esbjerg Kommune klubtilbud og andre socialpædagogiske tilbud højere end andre kommuner. Ses der bort fra udgifter til klubber²³ og socialpædagogiske tilbud ligger Esbjerg Kommunes udgift på folkeskoleområdet ikke over det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen, men 2.000 kr. pr. 6-16-årig *under* sammenligningsgruppen. Esbjerg kommune har relativt få specialskoleelever (T6.14), men de heraf afledte lavere udgifter til private skoler (T6.10, T6.11) opvejes stort set af tilsvarende højere udgifter til de kommunale folkeskoler. Fraregnes udgifter til pasning ligger de samlede udgifter til folkeskolen 1.500-2.000 kroner under det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen (T6.10, T6.11).

Det undergennemsnitlige monetære serviceniveau i folkeskolen – når der ses bort fra pasning – afspejler på den ene side, at klassekvotienten i de senere år er steget mindre end i andre kommuner (G6.20) og ligger i 2014 0,5 under det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen (T6.14, T6.15), hvilket medvirker til at *øge* udgifts- og serviceniveauet i Esbjerg. Det kan også tolkes som udtryk for et højere serviceniveau, at der i Esbjerg er 3 % flere undervisningstimer pr. klasse end gennemsnitligt i sammenligningsgruppen²⁴. På den anden side er udgifts- og serviceniveauet *lavere* som følge af, at dækningsgraden i pasningstilbuddene for skolebørn (ekskl. klubber, hvor der ikke er kontrolleret fremmøde) trods en kraftig stigning i de senere år er lavere i Esbjerg end i sammenligningsgruppen (G.6.26, G6.27), og taksten i SFO er højere (G6.28). Fra og med 2011 er der lige så mange børn pr. fuldtidsansat i SFO'en i Esbjerg som i sammenligningsgruppen (G6.24). Målt på personalenormering adskiller serviceniveauet i Esbjerg sig med andre ord ikke fra de mest sammenlignelige kommuner.

På resultatsiden ligger andelen af Esbjergs unge, der efter folkeskolen går i gang med en ungdomsuddannelse, og deres fordeling på ungdomsuddannelse, på linje med sammenligningsgruppen (T6.18). Målt ved afgangskaraktererne i 9. klasse opnår afgangseleverne i Esbjerg Kommune bedre faglige resultater, end eleverne i gennemsnit opnår i sammenligningskommunerne (T6.23)²⁵.

De gode faglige resultater afspejles også i KORAs analyse for Produktivitetskommissionen af kommunernes serviceniveau og produktivitet, hvor Esbjerg kommer ud med et samlet sammenvejet serviceniveau med den maksimale indeksscore på 1,00 (Wittrup m.fl. 2013). Sammenholdes det høje serviceniveau med, at Esbjerg Kommune i undersøgelsesårene – 2009-2011 – havde relativt *lave* udgifter på skoleområdet (jf. Figur 6.17 ovenfor), er det ikke overraskende at Esbjerg også kommer ud med den maksimale score for produktivitet på folkeskoleområdet.

²³ Det bemærkes, at klubområdet i Esbjerg Kommune er placeret under Kultur og Fritidsudvalget – og derfor ikke er placeret sammen med Skoleområdet, der hører under Børn- og Familieudvalget.

²⁴ Data fra Uni*C, der er brugt i Wittrup m.fl. (2013). De konkrete tal for enkeltkommuner må ikke oplyses.

²⁵ Der er ikke her taget højde for *individ*forskelle i elevernes sociale og familiemæssige baggrund, men alene ved konstruktionen af sammenligningsgrupper taget højde for forskelle i *kommunernes* ressourcenes og udgiftsbehov.

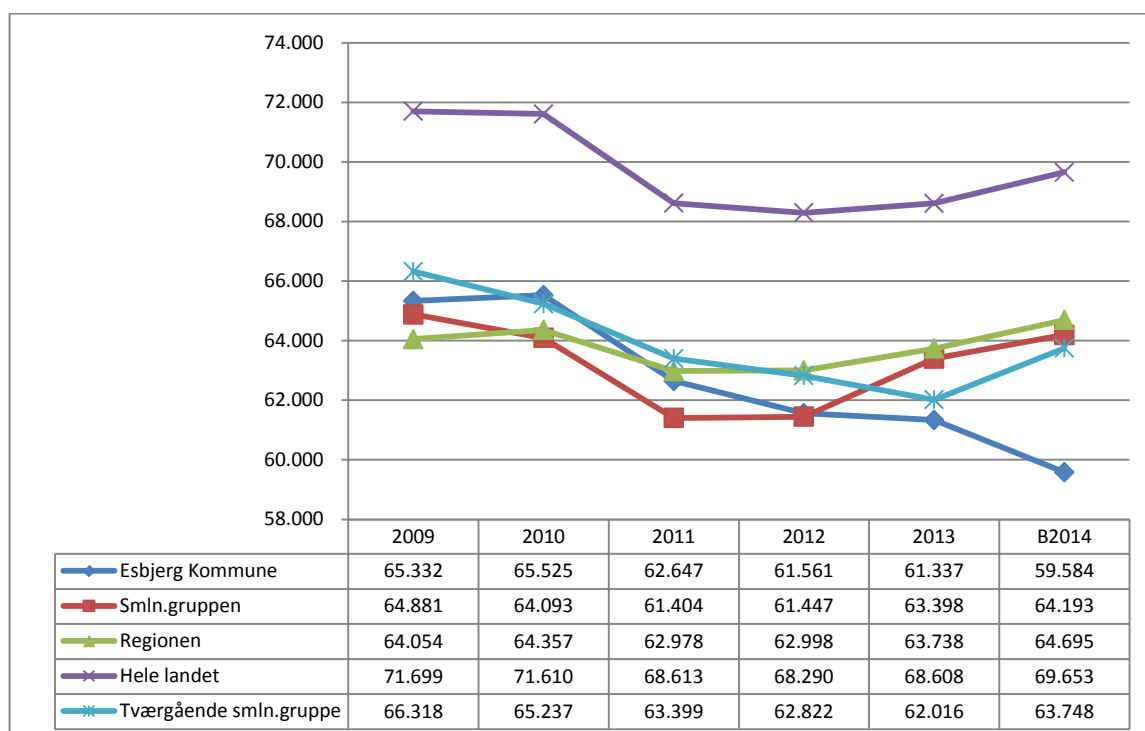
Monetært serviceniveau på folkeskoleområdet lidt under gennemsnittet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på folkeskoleområdet i Esbjerg umiddelbart lidt over det gennemsnitlige. Fokuseres på de undervisningsrelaterede udgifter – eller ses bort fra udgifter til klubtilbud – er udgiftsniveauet derimod undergennemsnitligt. Samlet set peger de tilgængelige forklarende faktorer på, at det lave monetære serviceniveau kommer til udtryk ved, at færre elever modtager specialundervisning, en lavere dækningsgrad i pasningstilbuddene for skolebørn (ekskl. klubber) og højere SFO-takster. Omvendt trækkes serviceniveauet op af en undergennemsnitlig klassekvotient og kommer til udtryk ved gode faglige resultater ved folkeskolens afgangsprøve.

6.3.3.4 Børnepasning

Det fremgår af Figur 6.18, at Esbjerg Kommunes udgiftsniveau pr. 0-5-årig på børnepasningsområdet er reduceret siden 2009 og – efter at have fulgt udviklingen i sammenligningsgruppen frem til 2012 – i 2013 og 2014 er fortsat med at falde, mens udgiften pr. 0-5-årig i sammenligningskommunen er stigende. Udgiftsniveauet er med andre ord reduceret i forhold til sammenligningsgruppen siden 2009 og ligger i budget 2014 ca. 7 % under andre kommuner med højt ressourcenes og højt udgiftsbehov på børnepasningsområdet.

Figur 6.18 Udgiftsniveau Børnepasning, kr. pr. 0-5-årig (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger.

Kilde: ECO Nøgletal T5.10 og G5.13

En medvirkende forklaring på det relative udgiftsfald i Esbjerg Kommune er, at antallet af 0-5-årige er faldet mindre og mindre entydigt end i sammenligningsgruppen (G5.50). Samlet set har Esbjerg fra 2009 til 2014 oplevet et beskedent fald i antallet af 0-5-årige på 2,3 %, mens der i sammenligningsgruppen i gennemsnit har været et fald på 9,5 %. Af forskellige grunde kan det være vanskeligt for kommunerne at reducere kapaciteten og fuldt ud absorbere et faldende børnetal i udgifterne. Ofte giver faldende børnetal derfor anledning til stigende udgifter pr. barn. Dette har imidlertid ikke været tilfældet i hverken sammenligningskommunerne (frem til 2012) eller i Esbjerg, hvor udgiften pr. 0-5-årig tværtimod har været faldende.

Udgiftsbehov vedrørende børnepasning

Måles ved fem kriterier:

1. Andel børn af enlige forsørgere (0-5 år)
2. Kvinders erhvervsfrekvens
3. Andel 0-5-årige indvandrere/efterkommere fra ikke-vestlige lande
4. Lille Ø-kommune
5. Arbejdsløshedsprocent

Det sidstnævnte kriterium indgår negativt. Desuden påvirkes udgifterne af ressourcepresset i kommunen og kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning. Kriterierne forklarer i alt 55 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området. Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med 11 andre kommuner med *højt* udgiftsbehov. Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 100,3.

Det lave monetære serviceniveau afspejles ikke mindst i, at der er færre pladser rettet mod førskolebørn end i sammenligningsgruppen (T5.15), og at dækningsgraden for især 0-2-årige er noget lavere (T5.17, G5.27-G5.29). Samtidig ser der i Esbjerg ud til at være relativt mange børn indskrevet pr. ansat i såvel dagpleje som daginstitutioner (T5.18, G5.23, G5.25)²⁶. Sidstnævnte bidrager også til, at bruttodriftsudgiften pr. plads tegner til at være relativt lav i ikke mindst Esbjergs dagpleje (T5.15).

På den anden side trækkes serviceniveauet set med forældreøjne op af, at der er relativt mange pædagoguddannede i kommunens daginstitutioner (T5.30, G5.31), og at taksterne i såvel dagpleje som daginstitutioner ifølge indberetningen til Økonomi- og Indenrigsministeriet er relativt lave (T5.14, G5.20-G5.22).

Billedet af et lavt serviceniveau på børnepasningsområdet understøttes af, at Esbjerg Kommune i KORAs analyse for Produktivitetskommissionen af kommunernes serviceniveau og produktivitet kommer ud med et samlet sammenvejet serviceniveau, der ligger 6 % under de af landets kommuner, der har det højeste serviceniveau (Wittrup m.fl. 2013, side 12). Sammenholdes serviceniveauet med udgifterne tegner sig et tilsvarende billede af produktiviteten, idet Esbjerg Kommune også ligger 6 % under de kommuner, der på det givne data- og metodegrundlag har den højeste produktivitet (Wittrup m.fl. 2013, side 22).

Lavt monetært serviceniveau på børnepasningsområdet

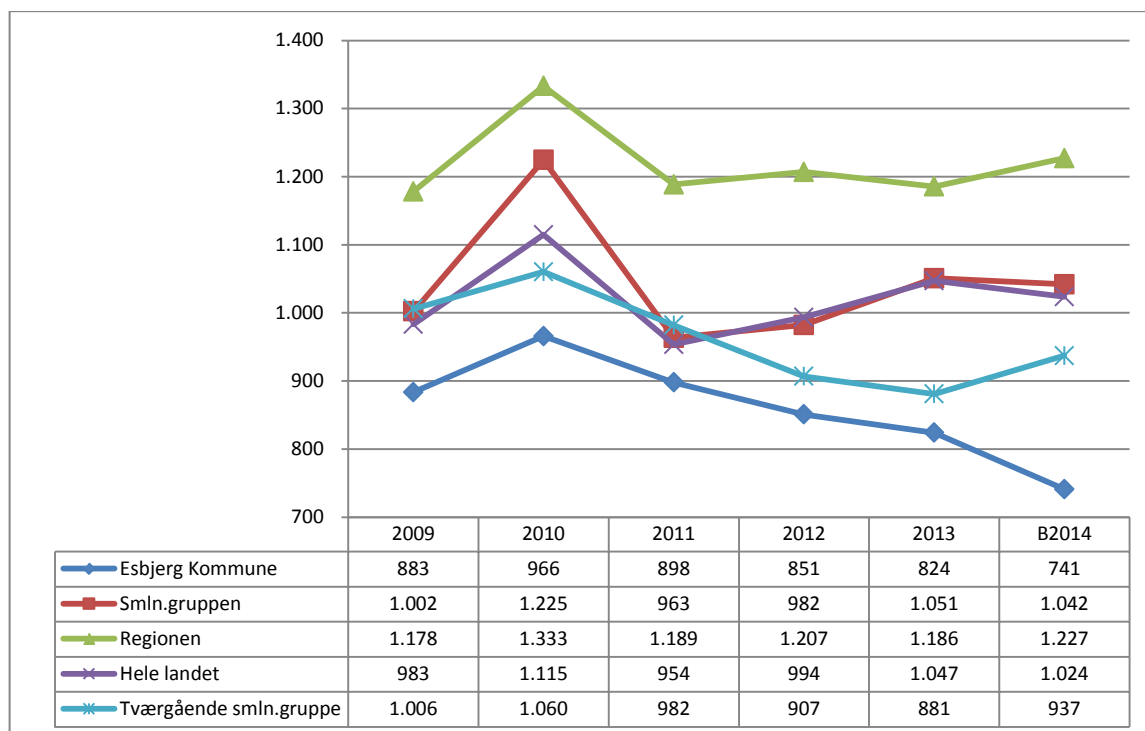
Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på børnepasningsområdet i Esbjerg lavt og har været faldende i perioden fra 2009 til 2014. Samlet set peger de tilgængelige forklarende faktorer på, at det lavere udgiftsniveau kommer til udtryk ved en lavere dækningsgrad for især 0-2-årige og personalenormeringer i dagpleje og daginstitutioner, der ligger under det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen.

²⁶ Børnehaver er tilsyneladende en undtagelse, men fylder mindre i det samlede pasningsbillede. Springene i udviklingen i personalenormeringen i henholdsvis børnehaver (G5.24) og integrerede institutioner (G5.25) indikerer, at der ikke er konsistens i den institutionstilknytning, der benyttes ved indberetning af indskrevne og af personale/lønudbetalinger.

6.3.3.5 Vejvæsen

De samlede udgifter til vejvæsen pr. indbygger vurderes at ligge på et lavt monetært serviceniveau (jf. Figur 6.19). Forskellen i forhold til sammenligningsgruppen er ikke mindst skabt efter 2011, hvor vejudgifterne i sammenligningsgruppen har været stigende, mens de i Esbjerg har været faldende.

Figur 6.19 Udgiftsniveau Vejvæsen, kr. pr. indbygger (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger. Det bemærkes endvidere, at den organisatoriske og konteringsmæssige snitflade mellem vejområdet og grønne områder/parkområdet ikke er fuldstændig klar. I praksis kan dette indebære, at der på tværs af kommunerne kan være variationer i, hvilke udgifter der konteres på henholdsvis vejområdet og på parkområdet (som i ECO Nøgletal er en del af kultur- og fritidsområdet).

Kilde: ECO Nøgletal T9.20 og G9.23

Ved tolkningen af udgiftsniveauet skal man være opmærksom på, at Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til at være 15 % lavere end det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen (T9.29). I forlængelser heraf er en mulig forklaring på de lavere udgifter pr. indbygger, at *vejlængden* pr. indbygger er lavere i Esbjerg Kommune end i sammenlægningsgruppen (T9.20). Opgøres vejudgifterne i stedet pr. meter vej tegner sig et billede, hvor Esbjergs udgiftsniveau pr. meter vej i mindre grad afviger fra det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen (G9.24). Hvor udgiften pr. indbygger i budget 2014 ligger 29 % under sammenligningsgruppen, ligger udgiften pr. meter vej 'kun' 17 % under.

Udgiftsbehov vedrørende vejvæsen

Måles ved to kriterier:

1. Vejlængde pr. indbygger
2. Indbyggertal (logaritmisk)

Det sidstnævnte kriterium indgår negativt som udtryk for stordriftsfordele. Kriterierne forklarer i alt 69 procent af variationerne i kommunernes vejudgifter pr. indbygger. Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med ni andre kommuner med *lavt* udgiftsbehov. Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 91,0.

Nedbrydes udgifterne på enkeltfunktioner viser de undergennemsnitlige udgifter sig både i forhold til fælles formål, vintertjeneste og belægninger/vejvedligeholdelse mv. (T9.20, T9.21). Da der ikke for Esbjerg er tilgængelige sammenlignelige data for vej kvaliteten²⁷, er det ikke muligt at vurdere, om det lave monetære udgiftsniveau sætter sig spor i dårligere vej kvalitet.

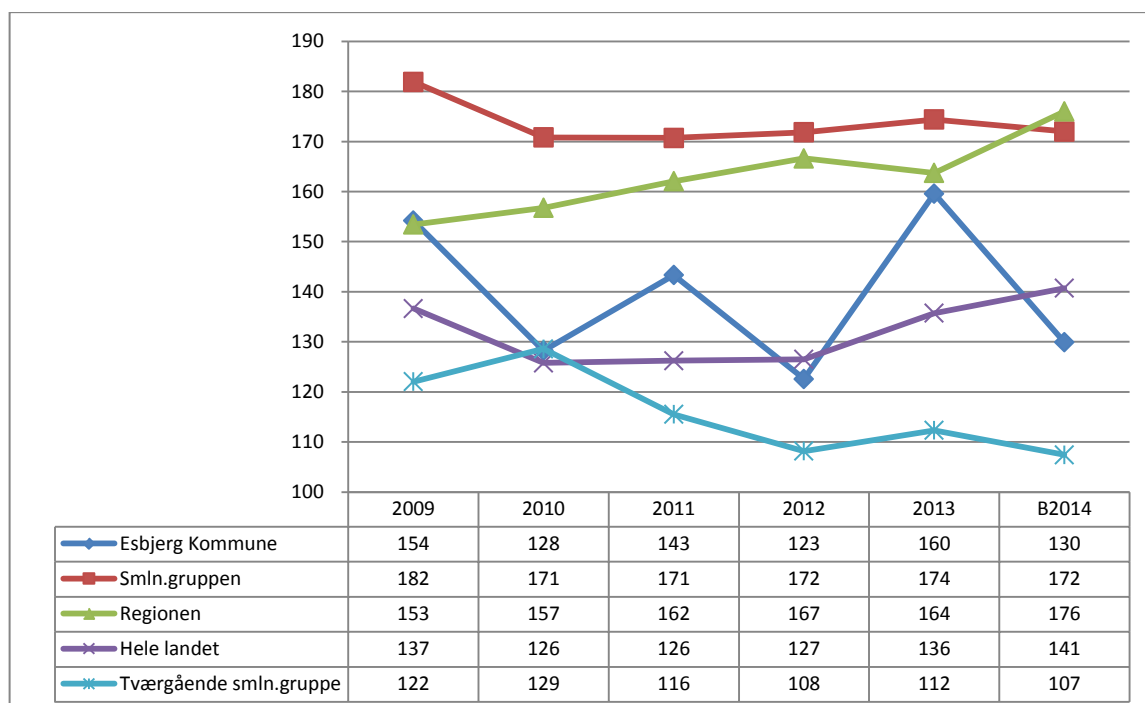
Lavt monetært serviceniveau på vejområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på vejområdet i Esbjerg lavt og har været faldende i perioden fra 2009 til 2014. Det lavere udgiftsniveau kan kun delvist forklares ved, at Esbjerg har et mere koncentreret og kortere vejnet at vedligeholde og rydde sne på. Det er ikke muligt at vurdere, om det lavere udgiftsniveau giver sig udslag i en dårligere vej kvalitet.

6.3.3.6 Natur- og miljøbeskyttelse

Natur- og miljøbeskyttelsesområdet er udgiftsmæssigt et lille område i den kommunale økonomi. Grundet områdets udgiftsmæssige lidenhed kan udgifterne i enkeltår være forskellige over for udgiftskrævende enkeltbegivenheder. Esbjergs udgifter fluktuerer lidt fra år til år, men ligger gennemgående på et lavt niveau i forhold til sammenligningsgruppen og er som sådan udtryk for, at Esbjerg har et relativt lavt monetært serviceniveau på natur- og miljøbeskyttelsesområdet.

Figur 6.20 Udgiftsniveau Natur- og miljøbeskyttelse, kr. pr. indbygger (2014-priser)



Note: Ikke korrigeret for opgaveændringer og finansieringsomlægninger.

Kilde: ECO Nøgletal T9.50 og G9.53

²⁷ Kommunalteknisk chefforening og vejdirektoratet (2013). Belægningsindekset 2011 – et overblik over belægningstilstanden på det kommunale vejnet, Kommunalteknisk chefforening og vejdirektoratet april 2013.

Fluktuationerne fra år til år betyder, at der over perioden som helhed ikke er en entydig udviklingstendens i forhold til sammenligningsgruppen. Men som nævnt ligger udgifterne systematisk i alle år *under* det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen.

En mulig forklaring på det lavere monetære serviceniveau er, at kystlængden *pr. indbygger* og dermed de kystdrevne naturbeskyttelsesbehov *pr. indbygger* er lavere end gennemsnitligt i sammenligningsgruppen (T9.54).

Der findes ikke tilgængelige indikatorer, der kan bruges til at sige noget om den faktisk leverede service og dennes kvalitet.

Udgiftsbehov vedrørende natur- og miljøbeskyttelse

Måles ved tre kriterier:

1. Areal
2. Kystlængde *pr. indbygger*
3. Lille Ø-kommune

Kriterierne forklarer i alt 50 procent af variationerne i kommunernes udgifter på området.

Esbjerg Kommune indgår i sammenligningsgruppe med 14 andre kommuner med *middel* udgiftsbehov.

Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er beregnet til indeks 120,5.

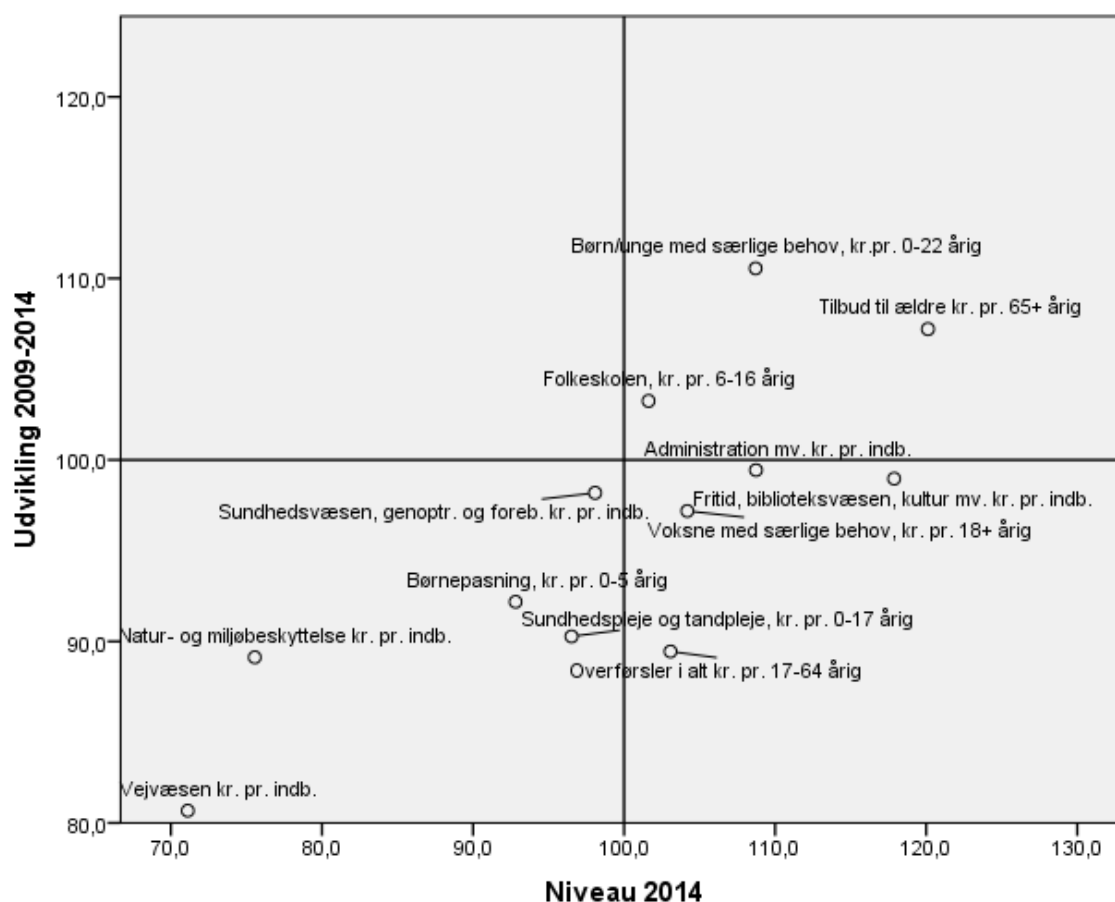
Lavt monetært serviceniveau på natur- og miljøbeskyttelsesområdet

Målt i forhold til sammenligningsgruppen er udgiftsniveauet på natur- og miljøbeskyttelsesområdet i Esbjerg lavt og har – med fluktuationer – været faldende set over hele perioden fra 2009 til 2014. Det er ikke muligt at vurdere, om det lavere udgiftsniveau giver sig udslag i en mindre omfattende og/eller kvalitativt dårligere service.

6.3.4 Opsummering af udgiftspolitik og udgiftsudvikling

I Figur 6.21 opsummeres Esbjerg Kommunes udgiftspolitiske profil og udvikling i forhold til den udgiftsområdespecifikke sammenligningsgruppe på de 12 udgiftsområder. Det bemærkes, at figuren ikke afspejler udgiftsområdernes vægt i den samlede kommunale økonomi. En afvigelse på 2 % på et stort udgiftsområde som folkeskolen kan fx have større betydning for de samlede udgifter end en 30 % afvigelse på et budgetmæssigt lille udgiftsområde som natur- og miljøbeskyttelse.

Figur 6.21 Monetært serviceniveau på 12 udgiftsområder i forhold til de udgiftsområdespecifikke sammenligningskommuner. Niveau i budget 2014 og udvikling 2009-2014 (sammenligningsgruppen = 100).



I øverste højre felt finder vi de udgiftsområder, hvor det monetære serviceniveau både er øget over de seneste seks år og i 2014 ligger højt i forhold til det gennemsnitlige i den udgiftsområdespecifikke sammenligningsgruppe. Det drejer sig især om ældreområdet og tilbud til børn/unge med særlige behov – og i mindre udtalt grad folkeskolen, hvor det monetære serviceniveau trods den relative forøgelse i perioden fortsat ligger tæt på det gennemsnitlige i 2014.

I nederste højre felt befinder udgiftsområder med et stigende men fortsat højt monetært serviceniveau sig. Det drejer sig især om kultur- og fritidsområdet, administrationsområdet og voksne med særlige behov – og i mindre grad om overførselsområdet, hvor det

monetære serviceniveau efter et stort relativt fald siden 2009 i dag blot ligger marginalt over det gennemsnitlige i den udgiftsområdespecifikke sammenligningsgruppe.

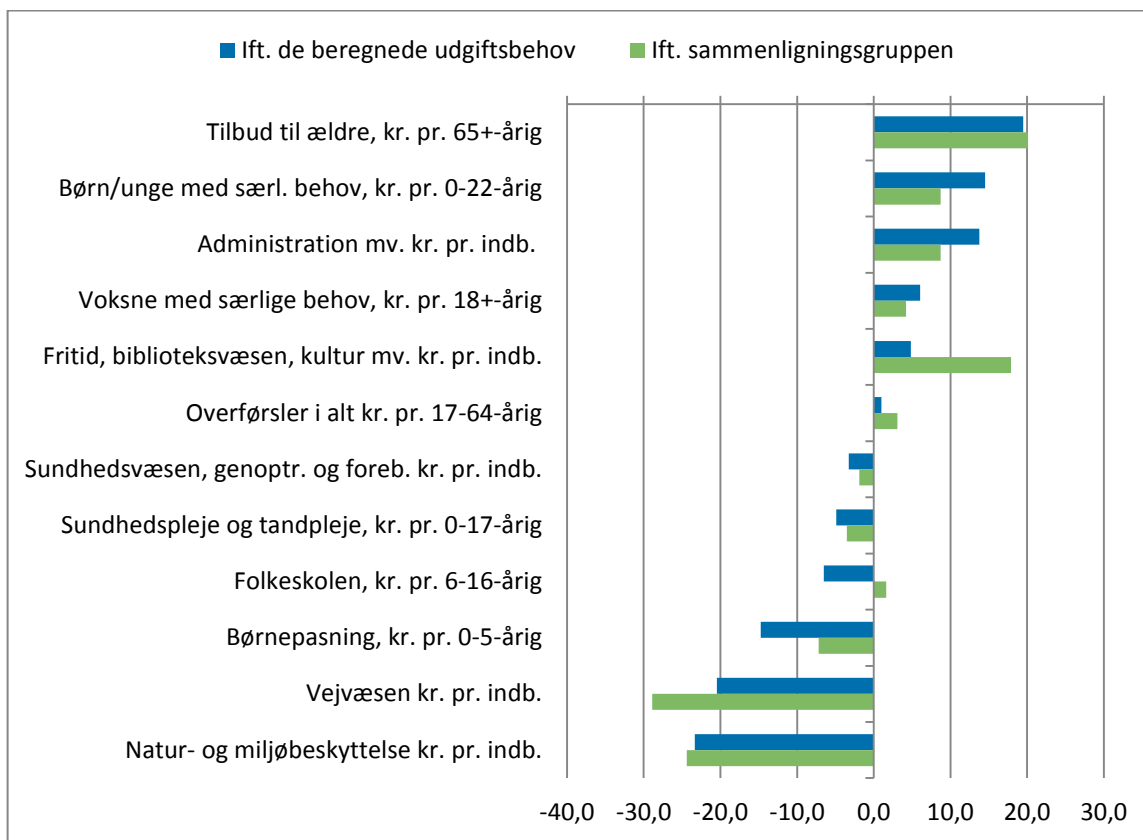
Øverste venstre felt indeholder i teorien de udgiftsområder, hvor det monetære serviceniveau er øget over de seneste seks år, men i 2014 ligger under det gennemsnitlige. I praksis gør dette i Esbjergs tilfælde sig ikke gældende for nogle af de undersøgte 12 områder.

Endelig finder vi i nederste venstre felt de udgiftsområder, hvor det monetære serviceniveau er faldet i perioden og i 2014 ligger under det gennemsnitlige i den udgiftsområdespecifikke sammenligningsgruppe. Mest iøjnefaldende gælder dette vejvæsen og natur-/miljøbeskyttelse – og i mindre udstrækning børnepasning, sundhedspleje/tandpleje og sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse.

At sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse er det udgiftsområde, hvor Esbjerg Kommunes udgiftspolitiske prioriteringer ligger tættest på sammenligningsgruppen, og har gjort det stabilt i hele den undersøgte periode fra 2009 til 2014, er ikke overraskende. Dette område er det af de kommunale udgiftsområder, hvor de prioriteringsmæssige frihedsgrader – som følge af den aktivitetsbestemte medfinansiering af sundhedsvæsenet – er mindst.

I Figur 6.22 opsummeres analysens samlede resultater for de monetære serviceniveauer på de 12 udgiftsområder i budget 2014, idet vurderingen af de monetære serviceniveauer på basis af de beregnede udgiftsbehov (jf. Figur 6.5) sammenlignes med vurderingen af de monetære serviceniveauer på basis af sammenligning med de udgiftsområdespecifikke sammenligningsgrupper (jf. Tabel 6.1). Opmærksomheden henledes igen på, at udgifterne er opgjort pr. indbygger i forskellige aldersgrupper, og at udgiftsområderne derfor ikke har lige stor udgiftsmæssig vægt i budgettet.

Figur 6.22 Opsummering af monetært serviceniveau på 12 udgiftsområder i budget 2014



Med enkelte undtagelser tegner de to tilgange til vurderingen af de monetære serviceniveauer grundlæggende det samme billede af, hvor Esbjerg Kommunes serviceniveau er relativt højt, og hvor det er relativt lavt. Såvel nuanceforskelle som større forskelle mellem de to beregninger kan overordnet tilskrives fire faktorer:

- Usikkerhed ved beregningen af udgiftsbehov²⁸.
- At Esbjergs udgiftsbehov afviger væsentligt fra det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen²⁹.
- At kommunerne i sammenligningsgruppen har valgt at prioritere udgiftsområderne højere eller lavere end det, der ligger på niveau med deres beregnede udgiftsbehov. Altså et højt/lavt monetært serviceniveau i sammenligningskommunerne.
- At konteringspraksis i sammenligningsgruppen afviger fra konteringspraksis i Esbjerg.

Det er ikke muligt inden for rammerne af denne screeningsrapport at forfølge disse forklaringsfaktorer nærmere. De største afvigelser mellem de to tilgange finder vi for kultur- og fritidsområdet, hvor det monetære serviceniveau vurderes noget højere i sammenligningen med sammenligningsgruppen samt på folkeskoleområdet, hvor det monetære serviceniveau vurderes som relativt lavt i forhold til de beregnede udgiftsbehov, men relativt højt

²⁸ Denne problematik er størst for Voksne med særlige behov og Sundhedspleje/tandpleje, hvor kun 14 og 27 % af udgiftsvariationerne kan forklares.

²⁹ Afvigelsen er størst for Vejvæsen, Kultur/fritid og Overførsler med afvigelser på henholdsvis -15, 10 og 4 %.

i sammenligningen med andre kommuner med sammenlignelige udgiftsbehov. For kultur- og fritidsområdet hænger forskellen sammen med, at Esbjerg Kommunes udgiftsbehov er 10 % højere end de gennemsnitlige udgiftsbehov i sammenligningsgruppen. For folkeskolen vil det kræve en nærmere undersøgelse at afdække, hvad der skaber forskellen mellem de to beregninger. Men uanset om den ene eller den anden beregning lægges til grund, er vurderingen på det foreliggende grundlag, at folkeskolen ikke hører til blandt de udgiftsområder, der har den højeste udgiftspolitiske prioritering i Esbjerg Kommune.

I fase 2 af projektet udvælges tre udgiftsområder til nærmere undersøgelse i samarbejde med de tre tværgående sammenligningskommuner.

Afslutningsvist skal det igen understreges, at der i udgiftsnøgletallene i denne nøgletalscreening ikke er taget højde for eventuelle forskelle i kommunernes konteringspraksis.

Som påpeget i indledningen tager analysen heller ikke højde for eventuelle omprioriteringer og budgetmæssige ændringer efter vedtagelsen af budget 2014 eller budgetmæssige ændringer i det i oktober 2014 vedtagne budget for 2015. Der kan således både i Esbjerg og andre kommuner være sket ændringer, der ikke afspejles i analyserne i denne rapport.

Litteratur

Blom-Hansen, Jens; Kurt Houlberg & Søren Serritzlew (2014). Size, Democracy and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, 58 (4): 790–803

Finansministeriet; Økonomi- og Indenrigsministeriet & Kommunernes Landsforening (2013). *God økonomistyring i kommuner - sammenfatning (juni 2013)*. København: Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet & Kommunernes Landsforening.

Houlberg, Kurt (2014). *ECO Nøgletal. Teknisk vejledning 2014*. København: KORA. <http://www.eco.dk/teknisk/tekniskvejledning2014.pdf>

Houlberg, Kurt (2014b). Slut med stordriftsfordele på rådhusene? *Danske Kommuner* (5): 22-23. www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i7926/Slut-med-stordriftsfordele-paa-raadhusene

Kollin, Marianne Schøler; Kurt Houlberg, Kasper Lemvig & Bo Panduro (2014). Benchmarkinganalyse af Tønder Kommunes administrationsudgifter. København: KORA. http://www.kora.dk/media/2856334/10794_benchmarking_toender.pdf

Madsen, Marie Henriette; Iben Emilie Christensen, Pia Kürstein Kjellberg, Jakob Kjellberg & Rikke Ibsen (2014). *Gør Borgeren til Mester i Esbjerg Kommune. Organisations- og økonomianalyse*. København: KORA. <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i7920/Goer-Borgeren-til-Mester-i-Esbjerg-Kommune>

Wittrup, Jesper; Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan & Peter Bogetoft (2013). *Notat om kommunal benchmarking: Service og produktivitet i 94 kommuner*. København: KORA. <http://www.kora.dk/media/763551/service-og-produktivitet-i-94-kommuner.pdf>

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2014*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet. <http://oim.dk/media/508458/Kommunal%20udligning%20og%20generelle%20tilskud%202014.pdf>

Bilag 1 Analyse af overførselsudgifter 2011

Tabel 6.3 Regressionsanalyse af nettodrifudsudgifter til overførsler pr. 17-64-årig, regnskab 2011

	Ikke-standardiserede regressionskoeff.	Standardiserede regressionskoeff.
Konstant	-4173***	
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 opgjøret ekskl. udgifter vedrørende forsikrede ledige.

Esbjerg Kommunes udgiftsbehov pr. 17-64-årig beregnes til indeks 109,7 (hele landet = 100), og Esbjerg placeres i en sammenligningsgruppe med 12 andre kommuner med middel udgiftsbehov blandt de kommuner, der har højt ressourcepres.

Følgende kommuner indgår i sammenligningsgruppen:

Holbæk

Sorø

Næstved

Haderslev

Esbjerg

Vejen

Struer

Syddjurs

Thisted

Vesthimmerland

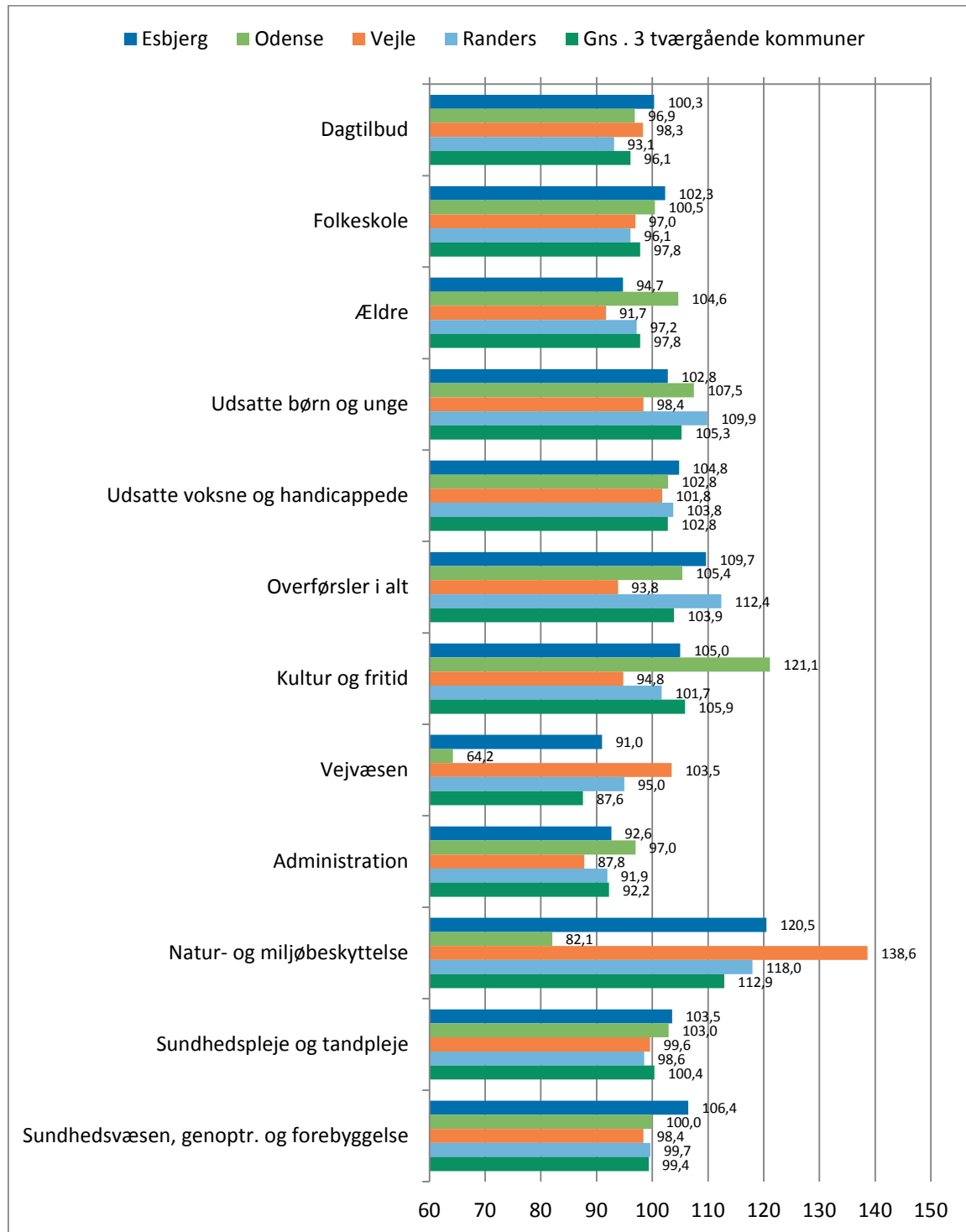
Mariagerfjord

Jammerbugt

Hjørring

Bilag 2 Beregnede udgiftsbehov

Bilagsfigur 2.1 Beregnede udgiftsbehov for Esbjerg og tværgående sammenligningskommuner (hele landet = 100)



Bilag 3 Sammenligningsgrupper

Bilagstabel 3.1 Sammenligningsgrupper for Esbjerg i ECO Nøgletal 2014

Kommunestørrelse: 60-120.000 indb.	Børnepasning: højt udgiftsbehov	Folkeskole: højt udgiftsbehov	Ældre: middel udgiftsbehov
Slagelse Næstved Sønderborg Esbjerg Vejle Silkeborg	Næstved Sorø Mariagerfjord Vejle Thisted Varde Holstebro Slagelse Sønderborg Vejle Esbjerg Holbæk	Kerteminde Tønder Morsø Aabenraa Haderslev Struer Frederikshavn Holbæk Sønderborg Esbjerg Slagelse	Sorø Syddjurs Struer Mariagerfjord Holbæk Jammerbugt Varde Rebild Næstved Esbjerg Vejle Frederikshavn Slagelse Aabenraa Tønder Haderslev
Kontanthjælp og arbejdsmarkedsforanstaltninger: højt udgiftsbehov	Sygedagpenge: lavt udgiftsbehov	Førtidspensioner: højt udgiftsbehov	Personlige tillæg: højt udgiftsbehov
Tønder Frederikshavn Haderslev Aabenraa Næstved Esbjerg Sønderborg Holbæk Slagelse	Favrskov Silkeborg Vejle Rebild Holbæk Sorø Næstved Sønderborg Syddjurs Esbjerg Holstebro	Aabenraa Esbjerg Haderslev Sønderborg Tønder Thisted Morsø	Holbæk Frederikshavn Aabenraa Tønder Esbjerg Slagelse
Boligsikring: højt udgiftsbehov	Børn og unge med særlige behov: middel udgiftsbehov	Voksne med særlige behov: højt udgiftsbehov	Tilbud til udlændinge: middel udgiftsbehov
Kerteminde Haderslev Frederikshavn Sorø Aabenraa Næstved Holbæk Sønderborg Esbjerg Slagelse	Hjørring Thisted Struer Frederikshavn Vejle Syddjurs Vejle Esbjerg Morsø Mariagerfjord Kerteminde Vesthimmerland	Morsø Slagelse Mariagerfjord Holbæk Næstved Vejle Haderslev Sorø Esbjerg	Vejle Struer Favrskov Vesthimmerland Holbæk Haderslev Syddjurs Sønderborg Aabenraa Silkeborg Esbjerg
Revalidering og løntilskud: lavt udgiftsbehov	Fritid, biblioteksvæsen, kultur mv.: højt udgiftsbehov	Vejvæsen: lavt udgiftsbehov	Redningsberedskab: lavt udgiftsbehov

Kommunestørrelse: 60-120.000 indb.	Børnepasning: højt udgiftsbehov	Folkeskole: højt udgiftsbehov	Ældre: middel udgiftsbehov
Vejle Silkeborg Holbæk Sønderborg Favrskov Esbjerg Sorø Rebild Syddjurs Næstved Haderslev Slagelse	Haderslev Aabenraa Silkeborg Holstebro Holbæk Næstved Vejle Frederikshavn Sønderborg Slagelse Esbjerg	Esbjerg Næstved Slagelse Holbæk Vejle Silkeborg Sønderborg Frederikshavn Holstebro Hjørring	Esbjerg Silkeborg Sønderborg Næstved Slagelse Vejle Holbæk Aabenraa Holstebro Haderslev Ringkøbing-Skjern Hjørring Frederikshavn Favrskov Sorø
Administration: lavt udgiftsbehov	Natur- og miljøbeskyttelse: middel udgiftsbehov	Sundhedspleje og tandpleje: middel udgiftsbehov	Sundhedsvæsen, genoptræning og forebyggelse: højt udgiftsbehov
Silkeborg Vejle Favrskov Ringkøbing-Skjern Varde Holstebro Esbjerg Hjørring	Slagelse Morsø Næstved Lemvig Frederikshavn Vejen Mariagerfjord Syddjurs Esbjerg Silkeborg Holstebro Vesthimmerland Haderslev Hjørring Aabenraa	Haderslev Tønder Morsø Aabenraa Holbæk Sønderborg Esbjerg Slagelse	Morsø Aabenraa Frederikshavn Haderslev Tønder Esbjerg Sønderborg