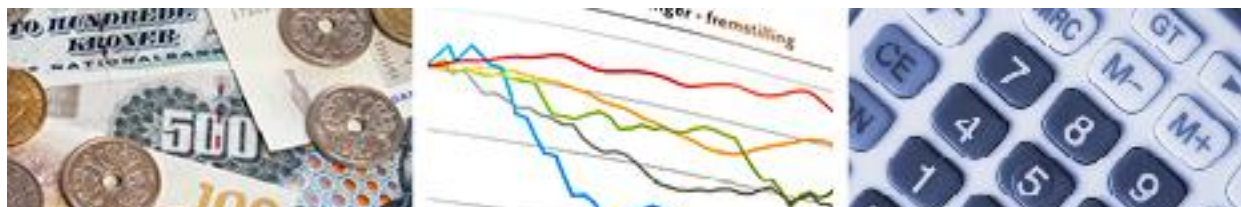




Dansk Industri

maj 2016



Kommuner kan spare mindst 7 mia. kr. ved at lære af hinanden

Der er et årligt besparelespotentiale på ca. 7 mia. kr., hvis de dyreste kommuner sænkede deres nettodriftsudgifter til gennemsnittet for alle landets kommuner. Til sammenligning er kommunerne blevet pålagt at spare 7,2 mia. kr. frem til 2019, gennem det såkaldte omprioriteringsbidrag.

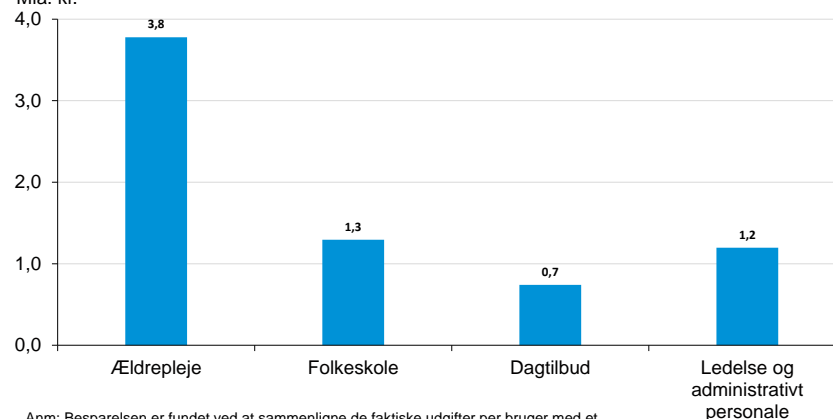
Af økonomisk konsulent Anders Goul Møller, angm@di.dk.

Kommunerne skal finde i alt 7 mia. kr. frem til 2019

Landets kommuner har gennem de seneste år gennemført markante besparelser og skal i de kommende år fortsat spænde livremmen ind, efter indførelsen af et kommunalt omprioriteringsbidrag på 1 pct. årligt fra 2016 til 2019. Dette vil i alt løbe op i 7,2 mia. kr., startende med 2,4 mia. kr. i 2016. I 2016 tilbageføres 1,9 mia. dog til kommunerne ifølge økonomaftalen.

Gode muligheder for besparelser på kommunernes større områder

Potentielle besparelser for kommunerne inden for hvert hovedområde
Mia. kr.



Anm: Besparelsen er fundet ved at sammenligne de faktiske udgifter per bruger med et simpelt gennemsnit for nettodriftsudgifterne i landets kommuner inden for hvert hovedområde. For de kommuner der har udgifter over landsgennemsnittet, findes en samlet besparelse
Kilde: FIU 67, 68, 69, Social- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik samt egne beregninger

... hvilket kan findes årligt ved at sænke udgifterne til et landsgennemsnit

Effektiviseringsøvelsen behøver dog ikke nødvendigvis gå ud over kernevefærdien, da der på kommunernes hovedområder årligt er ca. 7 mia. kr. at hente ved, at de dyreste kommuner sænker deres nettodriftsudgifter til landsgennemsnittet.

Sammenlignes der med de 10 billigste kommuner kan der findes 26 mia. kr.

Beløbet ville endda blive forøget markant, hvis man i stedet valgte at sammenligne nettodriftsudgifterne med gennemsnittet af de 10 kommuner, der har de laveste udgifter på det pågældende område. Så kunne der til sammenligning findes en samlet besparelse på godt 26 mia. kr., svarende til ca. 20 pct. af de samlede nettodriftsudgifter².

Serviceniveauet kan opretholdes selvom der spares

Der synes derfor at være flere lavthængende frugter at høste på kerneområderne fordelt på landets kommuner ved at tage ved lære af hinanden og på den måde sænke udgifterne til *landsgennemsnittet*.

De store forskelle i udgifter på tværs af kommuner understreger netop, at der ikke kan sættes lighedstegn mellem udgiftsniveau og service. Det virker ikke sandsynligt, at Københavns kommune leverer en ældrepleje, der er 72 pct. bedre end i Hørsholm kommune, bare fordi udgifterne er tilsvarende større. Det understreger også med al tydelighed, at en udgiftsreduktion ikke nødvendigvis indebærer dårligere service.

At højere udgifter ikke er lig bedre service understreges også, når man eksempelvis sammenholder kommunernes besparelspotentiale på børnepasning med borgernes tilfredshed med serviceniveauet på området i de pågældende kommuner.

For de 21 kommuner, der har angivet et niveau for tilfredsheden på børneområdet, ses derimod en negativ sammenhæng mellem tilfredshed og besparelspotentiale. Det ser altså ikke umiddelbart ud til, at borgernes tilfredshed påvirkes positivt af et højere udgiftsniveau – snarere tværtimod.

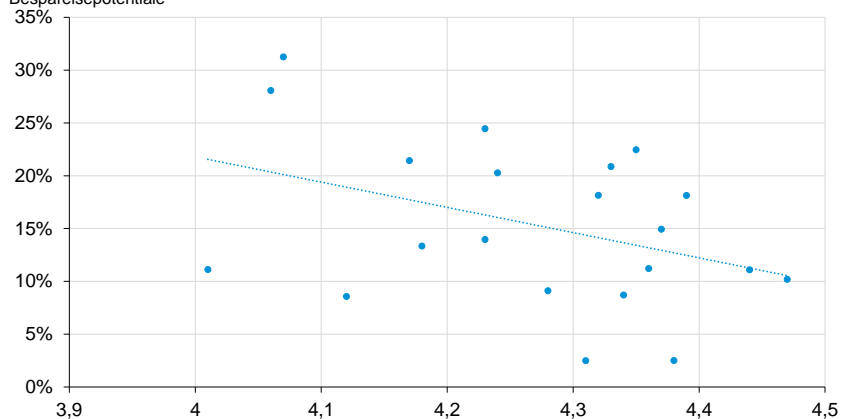
¹ Dette er beregnet som et simpelt gennemsnit på tværs af alle landets kommuner

² Af det opregnede beløb fra de opgivne nettodriftsudgifter

Højere udgifter resulterer ikke i højere tilfredshed

Sammenhæng mellem tilfredshed og besparelspotentialet på børneområdet

Besparelspotentiale



Anm: Besparelspotentialet er beregnet på baggrund af gennemsnittet af udgifterne for de 10 billigste kommuner inden for hvert område for dagpasning, da beregninger pba. landsgennemsnittet ville føre til informationstab. Tilfredsheden måles på en skala fra 1-5, hvor 5 angiver størst tilfredshed.

Kilde: Tilfredshedsportalen.dk samt egne beregninger.

Under alle omstændigheder er der i beregningerne i værste fald (hvis ikke kommunerne er i stand til at lære af de andre) tale om en reduktion til det gennemsnitlige serviceniveau på tværs af kommunerne. Desuden er det værd at bemærke, at der alene på det administrative område vil kunne findes 1,2 mia. kr. ved denne øvelse.

Besparelserne på nettodriftsudgifterne findes flere steder

DI har på baggrund af tal fra finansudvalget samt Social- og Indenrigsministeriets nøgletalsdatabase sammenlignet nettodriftsudgifterne for landets kommuner. Nettodriftsudgifterne er oplyst pr. person inden for kommunernes hovedområder, herunder ældrepleje, folkeskole, børnepasning samt nettodriftsudgifterne til administrativt personale og ledelse.

I 2015 udgør de budgetterede udgifter til børn og unge knap 29 pct. af de samlede nettodriftsudgifter på 326,4 mia. kr.³ Det er dermed den største post på driftsbudgettet. Udgifterne til ældre, handicappede mv. udgør 20,6 pct. af det samlede driftsbudget, mens det administrative område udgør 11,9 pct. Områderne, der fokuseres på i denne analyse, udgør dermed ca. 2/3 af kommunernes samlede nettodriftsudgifter.

Besparelspotentialet beregnes ud fra budgetterede nettodriftsudgifter

Ud fra hver enkelt kommunes nettodriftsudgifter beregnes et besparelspotentiale, der angiver forskellen mellem en kommunes umiddelbare udgifter, med de udgifter den ville have haft, hvis den sænkede udgifterne til gennemsnittet på tværs af kommuner. Har den pågældende kommune udgifter, der ligger over gennemsnittet, vil der være et besparelspotentiale. I analysen udregnes desuden et besparelspotentiale ved at sammenligne med udgifterne i de 10 billigste kommuner.

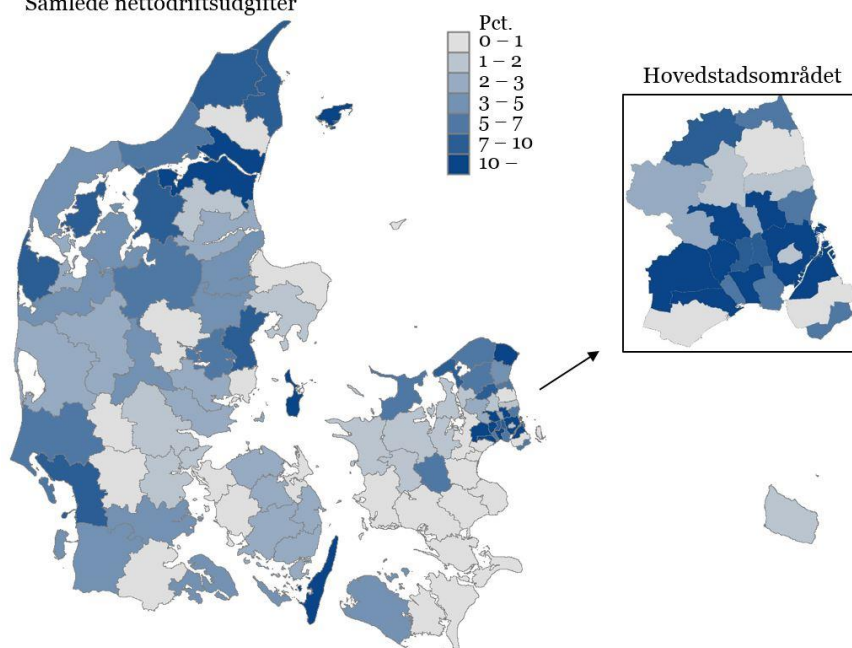
³ www.dst.dk/nyt/18981

På de samlede nettodriftsudgifter for de inddragede områder kan den dyreste kommuner spare over 15 pct. i forhold til landsgennemsnittet. Så stor en forskel er svær at retfærdiggøre alene ud fra særlige forhold i de enkelte kommuner⁴. I besparelespotentialiet er der ikke taget højde for mulige forskelle i behovet for udgifter mellem kommunerne, hvilket kan retfærdiggøre en del af udgiftsforskellene. Der er dog i beregningerne af besparelespotentialiet på området for ældrepleje taget højde for alderssammensætningen i kommunerne, hvilket giver et mere retvisende resultat.

Potentielle besparelser for kommunerne i pct.

Ved at sænke udgifterne til landsgennemsnittet

Samlede nettodriftsudgifter



Ses der på landets store kommuner, er der et stort potentiale. København og Aalborg kan opnå en besparelse på ca. 11 pct. ift. landsgennemsnittet, mens Aarhus kommer snært efter med en potentiel besparelse på knap 10 pct. Odense klarer sig derimod pænt med et samlet besparelespotentialie på kun godt 2 pct. Bidraget for landets fire største kommuner løber samlet op i knap 2,8 mia. kr. og udgør dermed over en tredjedel af den samlede mulige besparelse.

Besparelespotentialiet kan deles op på kommunernes kerneområder

Det samlede besparelespotentialie er i høj grad påvirket af de omkostningstunge poster, hvor eksempelvis ældrepleje fylder meget. I bilaget nedenfor er besparelespotentialiet derfor opdelt

⁴ Her skal ø-kommunerne dog ses som retmæssige undtagelser, da de ofte vil have særlige udfordringer for at have lave udgifter i forhold til landkommunerne. Ø-kommunerne er medtaget i de overordnede beregninger for gennemsnittet, men deres eventuelle besparelespotentialie er udeladt af den samlede opgørelse.

og uddybet på de enkelte kerneområder for at give et mere nuanceret billede af hvor, der for de enkelte kommuner er størst potentiale for en tilpasning af udgifterne.

Bilag: Besparelspotentialet fordelt på hovedområder

Tilpasning af administrativt personale og ledelse

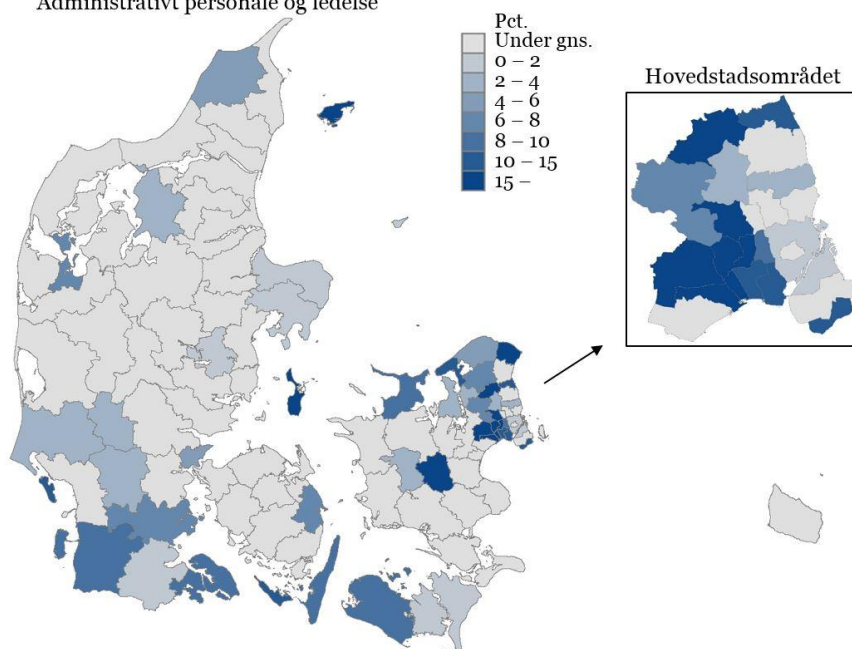
1,2 mia. kr. kan spares på "kolde hænder"

På de administrative poster kan der findes en umiddelbar besparelse på 1,2 mia. kr. i forhold til landsgennemsnittet, svarende til 3,1 pct. af de samlede driftsudgifter til området. Særligt i de sønderjyske kommuner samt Region Hovedstaden kan der spares.

Potentielle besparelser for kommunerne i pct.

Ved at sænke udgifterne til landsgennemsnittet

Administrativt personale og ledelse



Sammenlignes med de 10 kommuner med laveste nettodriftsudgifter⁵ har både Ballerup og Glostrup et besparelspotentiale på omkring 40 pct.

Der bør derfor her kunne gennemføres effektiviseringer, der frigør administrative stillinger, der i stedet kunne gå til borgernær service.

⁵ De 10 kommuner med laveste nettodriftsudgifter udgøres her af: Aalborg, Frederiksberg, Silkeborg, Jammerbugt, Gentofte, Roskilde, Assens, Brønderslev, Horsens samt Herlev

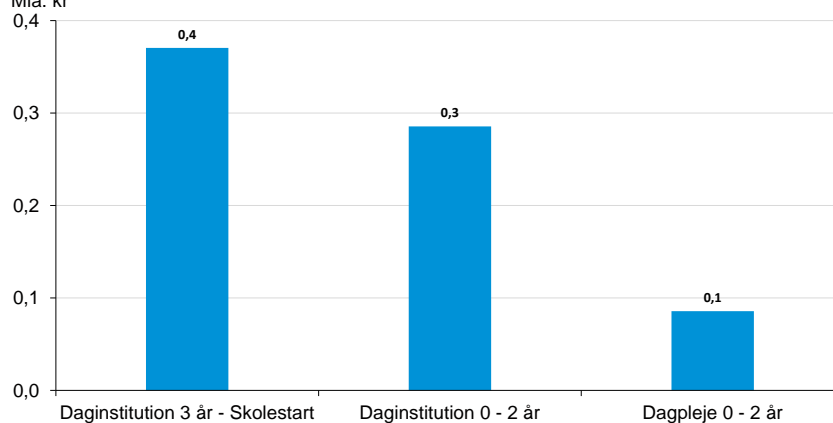
Børnepasningen kan klares billigere

Nettodriftsudgifterne til børn i dagtilbud⁶ kan deles op i tre undergrupper⁷. Daginstitution for 3 år til skolestart dækker over børn i børnehave og aldersintegrerede institutioner i det pågældende aldersinterval. Daginstitution for 0-2 årige omfatter vuggestue og aldersintegrerede institutioner i aldersgruppen, mens dagpleje ligeledes omfatter børn til og med 2 år.

Store forskelle på besparelser inden for børneområdet

Potentielle besparelser for kommunerne inden for hver gruppe

Mia. kr



Anm: Besparelsen er fundet ved at sammenligne de faktiske udgifter per bruger med et simpelt gennemsnit for nettodriftsudgifterne i landets kommuner inden for hvert dagpasningsområde.

For de kommuner der har udgifter over landsgennemsnittet, findes en samlet besparelse

Kilde: FIU 67, 68, 69, Social- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik samt egne beregninger

Ca. 740 mio. kr. om året kan findes på området for børnepasning

Inden for børnepasningsområdet kan der på landsplan spares ca. 740 mio. kr. om året, hvis de dyre kommuner nedbringer deres udgifter til landsgennemsnittet. Dette svarer til en besparelse på 3,5 pct. af det samlede beløb, der bliver brugt på børnepasning. Ser man på, hvor meget, der kan spares inden for hver gruppe, kan udgifterne reduceres med 3,6 pct. for gruppen "Daginstitution 3 år - skolestart" og stort set tilsvarende for børn fra 0-2 år i daginstitution (3,9 pct.)

På området omkring dagpleje af 0-2 årige er der et potentiale på 2,4 pct. Der er dog enkelte kommuner, der har et iøjnefaldende højt niveau, hvor kommunerne Helsingør og Gentofte kan spare over 50 pct. i forhold til landsgennemsnittet. Også her burde man kunne spare, uden at det påvirker kvaliteten af børnepasningen.

... hvilket kan forøges til over 3 mia. kr., hvis udgifterne sænkes et til gennemsnittet af de 10 billigste kommuner

Det samlede besparelspotentiale for alle kommunerne forøges til over 3 mia. kr. om året, hvis nettodriftsudgifterne blev sænket til gennemsnittet af de 10 billigste kommuner. Her ville en halv

⁶ Nettodriftsudgifter afgrænses som i dagtilbudslovens §§ 32 og 33 og omfatter både kommunal, privat og selvejende institutioner.

⁷ Det skal bemærkes, at aldersfordelingen 0-2 år og 3 år - skolestart er en beregningsteknisk forudsætning, idet nogle kommuner anvender en anden aldersfordeling, end når barnet fylder 3 år, eksempelvis 2 år og 10 måneder eller 2 år og 11 måneder.

snes kommuner kunne spare over 20 pct. på børnepasning set under et.

Store forskelle på udgifter til folkeskolen

Nettodriftsudgifterne pr. elev er fordelt på antallet af elever i normalklasser fra børnehaveklasse til og med 10. klasse. Opgørelsen omfatter herved ikke den specialundervisning, der finder sted i kommunale specialskoler og i regionale tilbud.

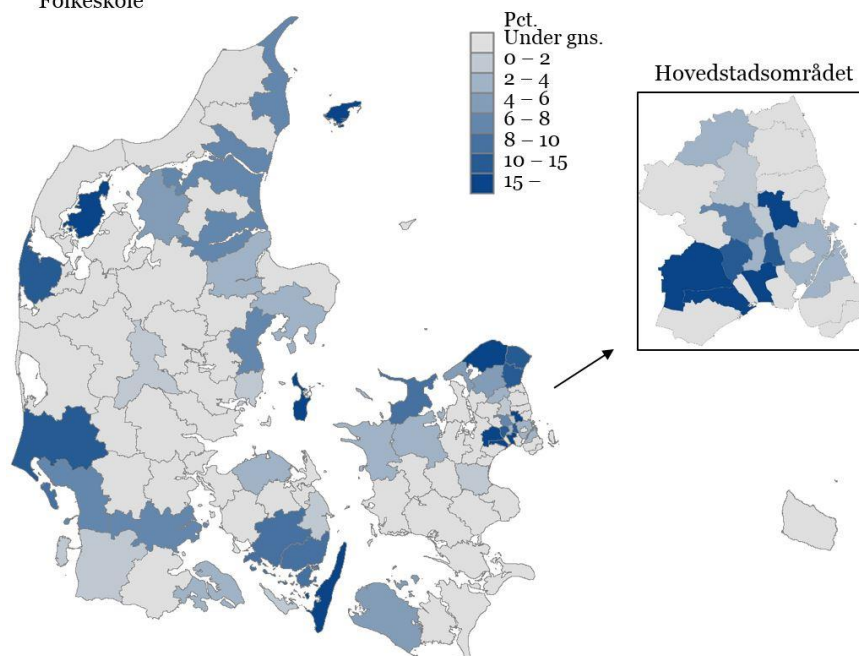
På folkeskoleområdet kan der spares knap 1,3 mia. kr.

På folkeskoleområdet kan der spares knap 1,3 mia. kr., svarende til ca. 3,8 pct. af de totale udgifter, hvis udgifterne for de dyre kommuner sænkes til landsgennemsnittet.

Potentielle besparelser for kommunerne i pct.

Ved at sænke udgifterne til landsgennemsnittet

Folkeskole



... eller godt 6,6 mia. kr. hvis der sammenlignes med de billigste kommuner

Besparelsen vil forøges væsentligt, hvis der tages udgangspunkt i gennemsnittet af de 10 billigste kommuner⁸, hvormed kommunerne ville få frigjort godt 6,8 mia. kr.

Der er for de dyreste kommuner et besparelspotentiale på over 40 pct. i forhold til gennemsnittet af de 10 billigste kommuner. De kommuner, der ligger højest på denne liste, omfatter bl.a. Brøndby, Gladsaxe og Høje-Taastrup. Ligeledes er der i alt et dusin kommuner, der kan spare over 30 pct. Dette er markante besparelser over for kommuner som Skanderborg, Gentofte og Kolding, der ikke umiddelbart kan karakteriseres som kommuner med et lavt service niveau.

⁸ De 10 kommuner med laveste nettodriftsudgifter udgøres her af: Sorø, Lejre, Fredericia, Greve, Skanderborg, Gentofte, Kerteminde, Kolding, Dragør samt Brønderslev

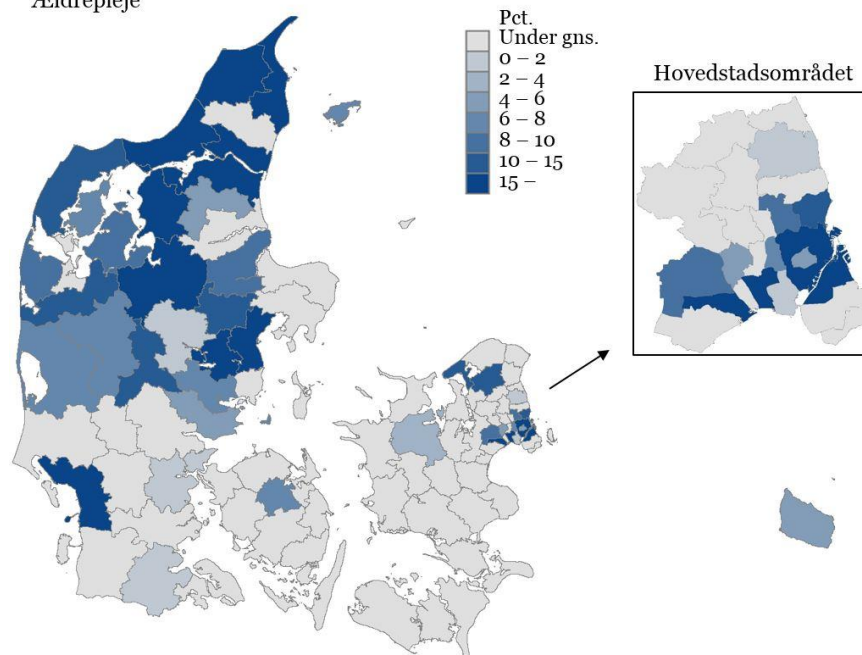
På området for ældrepleje er de store kommuner dyrest

Området for ældrepleje er en af de udgiftstunge poster for kommunerne og derfor også det område med den største umiddelbare besparelse. Her kan der spares knap 3,8 mia. ift. landsgennemsnittet, svarende til godt 9 pct. af de samlede udgifter til ældreområdet.

Potentielle besparelser for kommunerne i pct.

Ved at sænke udgifterne til landsgennemsnittet

Ældrepleje



Ser man på ovenstående figur er det værd at bemærke, at der er en gennemgående tendens til, at kommunerne i Region Syd samt Region Sjælland er blandt dem med de laveste nettodriftsudgifter.

Specielt storbyerne København, Aalborg og Aarhus kan spare

Inden for ældreplejeområdet er det rundt i storbyerne, at besparelspotentialet er størst, hvor København, Aalborg og Aarhus hver især kan spare hhv. ca. 33, 24 og 22 pct., ift. landsgennemsnittet. Det svarer i alt til en besparelse på godt 2 mia. i alt.

Kunne disse store kommuner i sætte ambitionerne endnu højere og tage ved lære af de 10 billigste, kunne København, Aalborg og Aarhus hver især spare hhv. ca. 46, 38 og 37 pct. Dette ville til sammenligning i alt løbe op i knap 6,7 mia.kr. Og på landsplan er besparelspotentialet på hele 9,5 mia. kr. om året, hvis der sammenlignes med top-10⁹. Dette svarer til en samlet besparelse på over 23 pct.

⁹ De 10 kommuner med laveste nettodriftsudgifter udgøres her af: Fanø, Egedal, Stevns, Allerød, Greve, Lejre, Solrød, Vallensbæk, Vordingborg samt Dragør

Nettodriftsudgifterne til ældrepleje afhænger af alderssammensætningen i kommunerne

Nettodriftsudgifterne til ældrepleje kan afhænge væsentligt af den aldersfordeling, der gør sig gældende i kommunerne. Jo flere meget ældre, jo højere er den gennemsnitlige udgift alt andet lige. Dette er der derfor forsøgt taget højde for i beregningerne ved at tillægge forskellige aldersgrupper forskellig udgiftsbehov og på den måde justere for de forskellige aldersfordelinger, jf. boks nedenfor. På denne måde kompenseres de kommuner med en høj andel af meget aldrende personer ift. til kommuner med tilsvarende lav andel. Uden denne korrektion ville besparelsen være knap 4.1 mia. kr. i forhold til landsgennemsnittet (frem for 3,8 mia. kr.), og knap 11,1 mia. kr. i forhold til gennemsnittet af de 10 billigste kommuner (frem for 9,5 mia. kr.).

Boks: Justering for forskellig aldersfordeling i kommunerne

Nettodriftsudgifterne (NDU) til ældrepleje er fordelt på antallet af ældre i kommunen, som er 65 år eller derover. Der kan dog være stor variation i de plejehov, som eksempelvis en 65 årig har i forhold til en person på 90 år. Dette kan dermed give stor variation i nettodriftsudgifterne person over 65 år. Derfor er det af stor betydning, hvordan alderssammensætningen er i de respektive kommuner, når der skal sammenlignes på tværs.

Vi har i beregningerne forsøgt at imødekomme denne problemstilling. Ældre på 65 år og derover inddeles i tre aldersgrupper, 65-74 årige, 75-84 årige samt 85+ årige.

De samlede nettodriftsudgifter til ældrepleje for en bestemt kommune opgøres som:

$$NDU_i \text{ i alt} = N_i * NDU_i \text{ pr. ældre}$$

Hvor N_i angiver antallet af personer på 65 år og derover i den pågældende kommune. Dette tal udgøres af summen af personer i de respektive aldersgrupper således at:

$$N_i = N_i^1 + N_i^2 + N_i^3$$

Hvor N_i^1 angiver antallet af 65-74 årige, N_i^2 antallet af 75-84 årige og N_i^3 antallet af 85+ årige. Disse tre aldersgrupper tildeles en forskellig udgiftsvægt. Således vil der i nettodriftsudgifterne blive taget højde for, at jo ældre en person bliver, desto flere udgifter vil en kommune ofte bruge.

Ved at benytte faste udgiftsvægte på tværs af kommunerne, angivet i det følgende som k for de 75-84 årige og \hat{k} for 85+ årige, kan udgifterne per 75-84 årige skrives som:

$$NDU_i \text{ pr. 75 - 84 årig} = u_i^2 = u_i^1 * k$$

Hvor u_i^1 betegner nettodrifudsudgiften til en person i aldersgruppen 65 – 74 år for den pågældende kommune. Og på samme måde for 85+ årige:

$$NDU_i \text{ pr. 85+ årig} = u_i^3 = u_i^1 * \hat{k}$$

Udgiftsvægtene, k og \hat{k} , er beregnet ud fra det udgiftsbehov, der er tildelt de tilsvarende aldersgrupper i landsudligningen i *Kommunal udligning og generelle tilskud, 2015*. Udgiftsvægtene udtrykker, hvor meget dyrere en 75-84 årig og 85+ årig er, i forhold til en 65-74 årig.

De samlede nettodrifudsudgifter for en kommune kan dermed opstilles som:

$$\begin{aligned} NDU_i \text{ i alt} &= N_i * NDU \text{ pr. ældre} = N_i^1 u_i^1 + N_i^2 k u_i^1 + N_i^3 \hat{k} u_i^1 \\ &= u_i^1 (N_i^1 + N_i^2 k + N_i^3 \hat{k}) \Rightarrow \end{aligned}$$

Herfra kan det udledes, hvad nettodrifudsudgifterne pr. 65-74-årig er i de enkelte kommuner, angivet ved følgende udtryk:

$$u_i^1 = \frac{N_i}{N_i^1 + N_i^2 k + N_i^3 \hat{k}} * NDU \text{ pr. ældre}$$

Disse udgifter viser de reelle forskelle i udgifterne, når der er taget højde for alderssammensætningen. Ved at beregne u_i^1 for alle kommuner kan både landsgennemsnittet for u^1 findes samt gennemsnittet for u^1 af de 10 kommuner med laveste udgifter.

Herfra kan besparelspotentialet findes ved at benytte den beregnede gennemsnitsvægt for den pågældende kommune, til at finde et niveau for de ”justerede” nettodrifudsudgifter.

$$\text{Justeret } NDU_i \text{ i alt} = u_{\text{landsgns}}^1 (N_i^1 + N_i^2 k + N_i^3 \hat{k})$$

Disse ”justerede” udgifter viser, hvad nettodrifudsudgifterne havde været i kommunerne, hvis kommunen havde haft eksempelvis de landsgennemsnitlige udgifter til 65-74-årige.

For at finde besparelspotentialet trækkes de justerede nettodrifudsudgifter fra de oprindelige nettodrifudsudgifter.

$$NDU_i \text{ i alt} - \text{justeret } NDU_i \text{ i alt} = \text{Besparelspotentialet}$$

På denne måde tages der i besparelspotentialet højde for alderssammensætningen på tværs af kommuner.