

Organiseringen af den kommunale økonomi på udvalg og bevillinger - en datarapport

Forskningsprojektet *The possibility of enhancing production efficiency through fiscal decentralization* gennemføres i perioden 2015-2019 på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Projektet har til formål at belyse, i hvilken grad og under hvilke omstændigheder økonomisk decentralisering fremmer effektivitet i den offentlige opgaveløsning. Dette vil ske med data vedrørende den økonomiske organisering *internt* i danske kommuner.

Denne rapport beskriver en væsentligt del af de data, der er indsamlet i forbindelse med projektet. Mere præcist beskrives de data, der i efteråret 2015 og foråret 2016 er indsamlet vedrørende de valg, kommunerne med deres budgetter har truffet vedrørende organiseringen af deres økonomi. Dataene belyser, hvem der i de enkelte kommuner er givet beslutningskompetence til hvad, og hvordan økonomien er organiseret på tværs af opgaveområder og i forhold til det kommunale hierarki.

I kodebogen "Kodebog: Økonomisk decentralisering vurderet på baggrund af kommunale budgetter, budgetbemærkninger og bevillingsoversigter for perioden 2009-2015", der også er tilgængelig på hjemmesiden, beskrives kodningen af datamaterialet i flere detaljer. Her fremgår det, hvilke variable, der er kodet, hvilke afgrænsninger, der er benyttet, hvilke værdier der anvendes osv. Nogle af variablene er kodet for samtlige år, mens andre er kodet for færre år.

Nærværende rapporten fokuserer primært på deskriptive analyser af de data, der er indsamlet, netop for at give et indblik i disse. Mere avancerede analyser i kombination med data fra eksempelvis Danmarks Statistik vil således ikke være indeholdt i denne rapport, men i stedet i de videnskabelige artikler, som udspringer af projektet.

1. Indsamlede data

Data er indsamlet med udgangspunkt i et materiale, der er stillet til rådighed af Økonomi- og Indenrigsministeriet. Der er tale om budgetmaterialet for samtlige kommuner for perioden 2009-2015. Ministeriet har således udleveret en del af det materiale, som kommunerne hvert år skal indrapportere i forbindelse med deres budgetindgåelse, jf. afsnit 5.2.6 i Budget- og regnskabssystem for kommuner. Det drejer sig om budgettet, bevillingsoversigten og budgetbemærkningerne fra de enkelte kommuner.

Det samlede datamateriale kan beskrives ud fra tre overskrifter:

1. *Kommunernes politiske struktur og fordeling af økonomi på udvalg fra 2009 til 2015.* Datasættet er organiseret med de enkelte kommuner som enheder. Datasættet indeholder oplysninger om de enkelte kommuner for alle årene fra 2009 til 2015. De centrale variable er kommunernes organisering i udvalg og kommunernes fordeling af økonomi på tværs af politiske udvalg målt ud fra såvel en netto- som en bruttobetragtning og ud fra såvel drift- som anlægsudgifter. Der anvendes i denne forbindelse forskellige mål for koncentrationen af økonomi på udvalg i de enkelte kommuner.

Enheder: 98 kommuner

Periode: 7 år – fra 2009 og til 2015

Antal observationer i alt: $7 \times 98 = 686$

2. *Kommunale bevillingsniveauer og økonomi for 2009 og 2015.* Også dette datasæt er organiseret med de enkelte kommuner som enheder. Datasættet indeholder oplysninger vedrørende de enkelte kommuner for årene 2009 og 2015. Centralt i dette datasæt er oplysninger vedrørende de enkelte kommuners bevillingsstruktur, hvad angår såvel bevillingshavere og detaljeringsgraden i brugen af bevillinger. Hertil kommer oplysninger vedrørende brugen af bevillinger og budgetposter på skole- og kulturområdet og fordelingen af økonomien til disse politikområder på tværs af udvalg. Datasættet indeholder endeligt de variable, der også indgår i datasættet *Kommunernes politisk struktur og fordeling af økonomi på udvalg* for årene 2009 og 2015.

Enheder: 98 kommuner

Periode: 2 år – henholdsvis 2009 og 2015

Antal observationer i alt: $2 \times 98 = 196$

3. *Økonomi og bevillinger vedr. de enkelte udvalg for 2009 og 2015 hhv. 2009 til 2015.* Dette datasæt har de politiske udvalg fra samtlige 98 kommuner som enheder. Der er således her tale om et datasæt med hierarkisk struktur, hvor oplysningerne om de enkelte udvalg indgår sammen med oplysninger vedrørende de kommuner, udvalgene er en del af. De variable, der indgår i datasættet, og som varierer imellem udvalg internt i de enkelte kommuner, er blandt andet udvalgenes andel af økonomien og antallet af bevillinger givet til de enkelte udvalg. De variable, der vedrører de enkelte kommuner, som udvalgene er indlejret i, er eksempelvis antallet af udvalg i kommunen, antal bevillinger i alt, kommunestørrelse mv. For nogle af variablene har vi data for 2009-2015 (fx de enkelte udvalgs tyngde), mens vi for andre variable har data for årene 2009 og 2015 (fx de enkelte udvalgs antal bevillinger).

Enheder: politiske udvalg i 98 kommuner

Periode: 2009 og 2015 hhv. 2009-2015 (afhængigt af, hvilke variable vi betragter)

Antal observationer i alt: Datasættet indeholder udvalgsoplysninger for 96 af de 98 kommuner. Til sammen er der cirka 640 udvalg i disse kommuner - med mindre udsving over årene. Afhængigt af, om vi betragter den to-årige eller den syv årige periode vil antallet af observationer svinge hermed.

Rapporten er struktureret med udgangspunkt i de tre datasæt. Rapporten belyser således i afsnit 2 de centrale variable og tendenser i datasættet *Kommunernes politiske struktur og fordeling af økonomi på udvalg fra 2009 til 2015*. Hernæst belyser afsnit 3 og 4 de centrale variable og tendenser i datasættene *Kommunale bevillingsniveauer og økonomi for 2009 og 2015* og *Økonomi og bevillinger vedr. de enkelte udvalg for 2009 og 2015*. Endeligt indeholder det sidste afsnit en frafaldsanalyse og en beskrivelse af den rykkerprocedure, der har været anvendt i tilfælde af manglende data.

Det skal igen bemærkes, at de analyser, der præsenteres i denne rapport primært har til formål at give et nærmere indblik i de indsamlede data vedr. fordelingen af økonomi på udvalg samt brugen af bevillinger i forskellige kommuner. Analyser vedrørende sammenhængen imellem eksempelvis brugen af bevillinger eller fordelingen af økonomi på udvalg og andre forhold som eksempelvis kommunestørrelse eller kommunale budgetoverskridelser, vil således ikke blive præsenteret her. Sådanne analyser er naturligvis en del af det samlede forskningsprojekt, men beskrivelsen af disse vil fremgå af publicerede artikler. Formålet med denne rapport er således alene en deskriptiv fremstilling af data vedr. kommuner-

nes organisering af deres økonomi, idet sådanne data ikke tidligere har været indsamlet, hvorfor de fortjener en mere fyldig beskrivelse i sig selv, end hvad hypotese testende artikler typisk tillader.

I forbindelse med dataindsamlingen af det kvantitative materiale er der gjort en række interessante iagttagelser, som ikke umiddelbart lader sig kvantificere. Disse iagttagelser er dog blevet noteret, og vil blive fremstillet sammen med de kvantitative data, hvor det er relevant.

2. Fordelingen af økonomi på de politiske udvalg for perioden 2009-2015

Danske kommuner nyder stor autonomi, når det kommer til beslutninger om deres politiske og administrative struktur. Det er obligatorisk for kommuner at have et økonomiudvalg samt ét yderligere stående udvalg. Herudover er kommunerne frit stillet i forhold til antallet af udvalg og fordelingen af opgaver og økonomi imellem disse. I 2015 har de danske kommuner imellem tre og ti stående udvalg. Det gennemsnitlige antal udvalg ligger på 6,5. Solrød Kommune var med tre udvalg en af de kommuner, der havde færrest udvalg, mens Kolding Kommune med ti udvalg var én af de kommuner, der havde flest.

Tabel 1 viser antallet af udvalg i de enkelte år fra 2009 til 2015. Som det fremgår operer kommunerne i gennemsnitligt med lidt færre udvalg i 2015 end i 2009, ligesom standardafvigelsen er blevet mindre. Forskellene imellem årene er dog ikke statistisk signifikant.

Tabel 1: Kommunernes brug af stående udvalg i perioden 2009-2015

| År | Gennemsnitligt antal udvalg | Standardafvigelse | Antal observationer |
|------|-----------------------------|-------------------|---------------------|
| 2009 | 6,9 | 1,80 | 96 |
| 2010 | 6,7 | 1,70 | 96 |
| 2011 | 6,6 | 1,53 | 96 |
| 2012 | 6,6 | 1,55 | 96 |
| 2013 | 6,7 | 1,55 | 96 |
| 2014 | 6,6 | 1,54 | 96 |
| 2015 | 6,5 | 1,51 | 96 |

Note: Forskellene i det gennemsnitlige antal udvalg over årene er ikke statistisk signifikante

Når vi kigger på variationen på tværs af kommuner over samtlige år, svinger antallet af udvalg fra et maksimum på 13 udvalg til et minimum på tre. Dette fremgår af tabel 2. Her fremgår det også, at variationen inden for de enkelte kommuner over årene er mere begrænset. Over årene har kommunerne i gennemsnit 6,7 udvalg og standard afvigelsen i forhold til den kommune-interne variation er på 0,569 (within variation). Sættes denne standardafvigelse i forhold til en kommune med et gennemsnitligt antal udvalg svarende til det overordnede gennemsnit på 6,7, så ville antallet af udvalg, som denne kommune har, svinge imellem 5,6 og 7,8 (95%) over årene. Det fremgår således, at der er en vis sti-afhængighed i antallet af udvalg, som de enkelte kommuner benytter.

Tabel 2: Kommunernes brug af stående udvalg i perioden 2009-2015

| | Gennemsnit | Standardafvigelse | Min | Max | Antal observationer |
|--------------|------------|-------------------|-------|--------|---------------------|
| Antal udvalg | | | | | |
| - Overall | 6,660 | 1,596 | 3 | 13 | N=672 |
| - Between | | 1,498 | 3 | 10,428 | n=96 |
| - Within | | 0,569 | 3,803 | 9,946 | T=7 |

For at få et indtryk af, hvordan de stående politiske udvalg benyttes i kommunerne, er det imidlertid ikke nok at se på *antallet* af udvalg alene. Et andet vigtigt spørgsmål er, hvilke opgaver de enkelte udvalg løfter og tilsvarende, hvor dominerende de hver især er. To kommuner der hver har seks udvalg, og således er helt gennemsnitlige, kan nemlig vise sig at anvende disse udvalg meget forskelligt. Den ene kommune kunne i princippet vælge at placere 80 pct. af kommunens opgaver eller økonomi hos ét udvalg og lade de øvrige fem udvalgt dele de sidste 20 pct., mens den anden kommune kunne vælge at lade sine udvalg løfte en lige stor del af opgaven.

De følgende afsnit giver nogle bud på, hvordan vi kan få et indtryk af, hvordan opgaver og økonomi er fordelt på politiske udvalg i de enkelte kommuner. Dette gøres dels ved at belyse, hvor stor en andel af økonomien, der er placeret hos det økonomisk set tungeste udvalg i de enkelte kommuner. Herudover vil kommunernes spredning af økonomien blive målt ved et Herfindahl indeks. Afslutningsvist sætter afsnittet fokus på økonomiudvalgets rolle og økonomi.

Fordelingen af økonomi på tværs af politiske udvalg

Mange kommuner minder som sagt en del om hinanden, hvad angår *antallet* af politiske udvalg. Variationen i kommunernes måde at organisere sig på politisk fremstår dog større, når man samtidig vurderer, hvordan økonomien placeres på de forskellige udvalg. Placeringen af økonomi på politiske udvalg kan vurderes ud fra forskellige parameter. Tabel 3 giver et indtryk, hvor koncentreret økonomi en er i de enkelte kommuner ved at belyse hvor stor en andel af økonomien, der er placeres hos det tungeste udvalg.

Tabel 3: Koncentrationen af økonomi på det økonomisk set tungeste udvalg i de enkelte kommuner fra 2009 til 2015.

| År | Det tungeste udvalgs andel af netto-driftsudgifterne (gennemsnit) | Standardafvigelse | Antal observationer |
|------|---|-------------------|---------------------|
| 2009 | 0,38 | 0,093 | 81 |
| 2010 | 0,36 | 0,099 | 81 |
| 2011 | 0,36 | 0,099 | 84 |
| 2012 | 0,35 | 0,104 | 81 |
| 2013 | 0,34 | 0,092 | 82 |
| 2014 | 0,34 | 0,096 | 82 |
| 2015 | 0,34 | 0,091 | 84 |

Note: Der er signifikant forskel på gennemsnittene for det tungeste udvalgs andel af nettodriftsudgifterne over årene ($p < 0,05$).

Kigger vi nærmere på den variation, der er imellem kommunerne, kan dataene fra 2015 benyttes som eksempel. Som det fremgår af tabellen sidder det tungeste udvalg i gennemsnit på 34 pct. af nettodriftsudgifterne i 2015. Dette tal dækker dog over en stor variation, hvilket også fremgår af standardafvigelsen. I den kommune, hvor det tungeste udvalg er mindst tung, sidder det på 23 pct. af nettodriftsudgifterne. I den kommune, hvor det tungeste udvalg er mest dominerende, sidder det på 78 pct. af nettodriftsudgifterne. Der er således ud fra dette parameter betydelig forskel på, hvor koncentreret økonomien er på tværs af de politiske udvalg.

Når vi alene kigger på koncentrationen af økonomi på det tungeste udvalg, får vi i vores vurdering af koncentrationen ikke taget højde for spredningen af økonomien på kommunens øvrige udvalg. Til dette formål er det relevant at benytte et Herfindahl indeks. Herfindahl indekset udgør ét samlet mål for hver kommune i det enkelte år i forhold til, hvor koncentreret fx nettodriftsudgifterne er på de politiske udvalg. Beregningen tager højde for antallet af udvalg og deres respektive andele af budgettet, når det vurderes, hvor koncentreret økonomien er. Herfindahl Indekset er beregnet som:

$$\text{Herfindahl index} = \sum (\text{mkt share}_x)^2$$

Indekset spænder fra $1/N$ til 1, hvor N udtrykker antallet af udvalg i kommunen. Herfindahl indekset er positivt relateret til den økonomiske koncentration og vil antage værdien 1, når et enkelt udvalg er ansvarlig for den samlede økonomi, mens den vil tage værdier mindre end 1, når økonomien er spredt. Den minimale værdi opstår, når økonomien er ligeligt fordelt på tværs af de N udvalg, der måtte være i

den enkelte kommune. I 2015 spænder Herfindahl indekset på tværs af kommuner fra 0,16 til 0,63. Gennemsnittet ligger på 0,25 og standardafvigelsen er på 0,07.

Som eksempel på to kommuner, der begge har mange udvalg, men som har forskellig værdi på Herfindahl indekset, er det relevant at se på Frederiksberg og Allerød kommuner. Frederiksberg Kommune er den kommune, der i 2015 har den laveste værdi på indekset, altså 0,16, og kommunen har da også fordelt økonomien relativt ligeligt på tværs af de politiske udvalg. Det tungeste udvalg sidder på 23 pct. af nettodriftsudgifterne, mens de tre tungeste udvalg tilsammen har 58 pct. af udgifterne. Anderledes ser det ud i Allerød Kommune, der har en værdi på indekset svarende til gennemsnittet. Her sidder det tungeste udvalg på 32 pct. af budgettet, mens de tre tungeste udvalg tilsammen deler 74 pct. af budgettet. Gennemsnittet for kommunernes værdi på Herfindahl indekset over årene adskiller sig ikke signifikant fra hinanden. Udviklingen synes dog generelt at gå imod mindre koncentration af økonomien. I 2009 ligger kommunernes gennemsnit på Herfindahl indekset på 0,27, mens det i 2015 ligger på 0,25.

Tabel 4: Kommunernes værdi på Herfindahl indekset i perioden 2009-2015 baseret oplysninger om udvalgenes nettodriftsudgifter

| | Den gennemsnitlige værdi på indekset | Standardafvigelse | Min | Max | Antal observationer |
|---------------------|--------------------------------------|-------------------|--------|-------|---------------------|
| Herfindahl indekset | | | | | |
| - Overall | 0,255 | 0,080 | 0,157 | 0,684 | N=575 |
| - Between | | 0,077 | 0,168 | 0,611 | n=89 |
| - Within | | 0,026 | -0,004 | 0,366 | T-bar=6,46 |

Tabel 4 viser oplysninger om kommunernes værdi på Herfindahl indekset over perioden 2009-2015. Som det ses af tabellen er variationen på tværs af kommuner en del større en variationen over årene internt i de enkelte kommuner. Den kommune-interne variation har en standardafvigelse på 0,026. Hvis vi forholder dette til en kommune med en gennemsnitlig værdi på Herfindahl indekset på 0,255 vil det svare til, at kommunens værdi på Herfindahl indekset forventes at svinge inden for omkring 0,20 og 0,30. Om end variationen på tværs af kommunerne er større, tyder disse tal således på, at udvalgenes relative økonomiske tyngde svinger noget inden for de enkelte kommuner over årene.

Samlet set kan det på tværs af de forskellige mål for kommunernes tildeling af økonomi til de forskellige udvalg konkluderes, at kommunernes organiserer deres økonomi ganske forskelligartet. Dette tyder på, at der også vil være stor forskel på, hvordan den politiske indflydelse er fordelt i forskellige kommuner.

Økonomiudvalgets særlige, men også meget forskelligartede rolle

Som nævnt er det obligatorisk for danske kommuner at have et økonomiudvalg. Blandt økonomiudvalgets faste opgaver er at udarbejde det første budgetforslag, hvilket giver en betydelige dagsordensfastsættende magt til økonomiudvalget. Herudover skal økonomiudvalget i løbet af budgetåret forholde sig til tillægsbevillingsansøgninger, før de kan blive behandlet i den samlede kommunalbestyrelse, ligesom udvalget skal forholde sig til og kommentere halv- og helårsregnskaber. Endeligt skal nævnes, at økonomiudvalget skal sikre, at kommunens budget lever op til de ret omfattende regler vedr. transparens og opbygning, der er formuleret i forhold til de kommunale budgetter (budget- og regnskabssystemet). Lovgivningen fastslår på denne vis, at økonomiudvalget har en særlig rolle i forhold til kommunens økonomiske anliggender, og Borgmesteren er da også født formand for udvalget (LBK 769 2015).

På trods af de mange givne opgaver økonomiudvalget skal løse, varetager økonomiudvalgene på tværs af landets kommuner i praksis meget forskelligartede opgaver. Dette hænger sammen med, at kommunerne har frihed til at tildele økonomiudvalget øvrige opgaver, hvis de finder det ønskeligt – og at der i forlængelse heraf er meget stor forskel på, hvilke opgaver økonomiudvalgene i de enkelte kommuner løfter.

I 2015 varierede den del af budgettet, der blev delegeret til økonomiudvalget fra 1 pct. til 35pct. af nettodriftsudgifterne. I gennemsnit tildelte kommunerne deres økonomiudvalg 13 pct. af nettodriftsudgifterne. 50 pct. af kommunerne har et økonomiudvalg, der har ansvar for 12 pct. af nettodriftsudgifterne eller mindre. Det er altså almindeligt at operere med nogle relativt snævre økonomiudvalg. Tabel 5 viser udviklingen i økonomiudvalgets økonomiske størrelse over årene. Som det ses, er der kun tale om meget små udsving.

Tabel 5: Koncentrationen af økonomi på det økonomisk set tungeste udvalg i de enkelte kommuner fra 2009 til 2015.

| År | Økonomiudvalgets andel af netto-driftsudgifterne (gennemsnit) | Standardafvigelse | Antal observationer |
|------|---|-------------------|---------------------|
| 2009 | 0,139 | 0,04 | 80 |
| 2010 | 0,136 | 0,047 | 80 |
| 2011 | 0,138 | 0,051 | 83 |
| 2012 | 0,136 | 0,053 | 81 |
| 2013 | 0,136 | 0,051 | 82 |
| 2014 | 0,14 | 0,059 | 82 |
| 2015 | 0,136 | 0,056 | 84 |

Note: Der er ikke signifikant forskel gennemsnittene for økonomiudvalgets andel af nettodriftsudgifterne over årene.

Som eksempel på et økonomiudvalg med en relativ bred opgaveportefølje, kan nævnes økonomiudvalget i Tønder Kommune. I 2015 har kommunen tildelt økonomiudvalget ansvaret for 17,6 pct. af nettodriftsudgifterne. Udgifter til så forskellige opgaver som administration, befordring, overførselsudgifter, centrale puljer, beredskab og erhverv indgår under udvalgets budget. I Aalborg Kommune finder vi et eksempel på et økonomiudvalg med en meget smal opgaveportefølje. Økonomiudvalget har her alene ansvaret for 1,3 pct. af nettodriftsudgifterne. Disse oplysninger fra de to kommuner siger også ikke noget om, hvad hensigter bag de forskellige valg af organisering kunne være. En hypotese kunne dog være, at der bag valget af det meget smalle økonomiudvalg ligger et forsøg på at styrke økonomiudvalgets rolle som budgetvogter. En anden hypotese kunne være, at der bag valget af det brede økonomiudvalg har været et ønske om at placere økonomisk svært styrbare opgaver hos dette udvalg. Yderligere analyser vil kunne dykke ned i disse forklaringer.

I forhold til udvalgenes meget forskellige roller og afgrænsninger i forhold til hinanden skal der også henvises til afsnittet "Antal bevillingsmæssige involverede udvalg pr. politikområde". Også her bliver det tydeligt, at opgavefordelingen imellem kommuner kan være meget forskellig, hvilket blandt andet betyder, at de snitflader der vil være imellem de enkelte udvalgs opgaveområder vil være ganske kommunespecifikke.

3. Kommunernes brug af bevillinger i 2009 og 2015

I det følgende vil der blive sat fokus på brugen af bevillinger i de danske kommuner. Spørgsmålene om, hvem der er bevillingshavere, hvor mange bevillinger der bliver benyttet, og hvor store bevillingerne typisk er, vil således blive belyst. Fordelingen af bevillinger på politiske udvalg vil blive belyst i afsnit 4.

Bevillingshavere i danske kommuner

Når man ser på, hvem der er bevillingshavere i de danske kommuner, tegner der sig et meget tydeligt billede: Den typiske bevillingshaver er et stående politiske udvalg. I 2015 er der således kun én enkelt kommune, der ikke giver bevillinger til de politiske udvalg, men alene til andre aktører. Hertil kommer, at der alene er 16 kommuner, der supplerer kredsen af bevillingshavere med andre aktører som eksempelvis institutionsledere, forvaltningschefer eller beredskabskommissioner. Som regel er disse øvrige bevillingshavere endvidere alene involveret i en meget begrænset del af økonomien. Den primære variation i kommunernes brug af bevillinger vedrører altså spørgsmålet om, hvilke frihedsgrader udvalgene gives som bevillingshavere.

Tabel 6 giver et indtryk af, hvilken bevillingsstruktur der anvendes i forhold til de politiske udvalg. Det fremgår, at der i 2015 var 16 kommuner, der tildelte alle deres politiske udvalg én bevilling hver. Disse kommuner kan således siges at operere med nogle meget brede bevillingsrammer, der overlader kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse og overholdelse til de stående udvalg. En større gruppe af kommuner vælger at tildele samtlige politiske udvalg et antal bevillinger (her defineret som to eller flere). I 2015 var der 39 kommuner i denne gruppe. Endeligt er der en tilsvarende stor gruppe af kommuner, der giver én samlet bevilling til nogle af deres udvalg, mens andre udvalg styres mere detaljeret i bevillingsmæssig forstand. Et eksempel på dette finder man i Thisted Kommune. Her er Strategi- og Økonomiudvalget tildelt én rammebevilling, mens eksempelvis Social- og Sundhedsudvalget samt Klima-, Miljø- og Teknikudvalget har fået afgrænset brugen af deres midler i henholdsvis seks og otte bevillinger.

Som det fremgår af tabellen, er der nogen bevægelse i brugen af bevillingshavere fra 2009 til 2015. I 2015 tildeler kommunalbestyrelsen oftere de politiske udvalg én bevilling hver. Der er således flere kommuner med én bevilling pr. udvalg og med én eller flere bevillinger pr. udvalg, mens der er færre kommuner, der har tildelt samtlige udvalg mere end én bevilling. Hvor 48 pct. af kommunalbestyrelserne afgav mere end én bevilling til samtlige udvalg i 2009, var andelen således faldet til 40 pct. af kommunerne i 2015. Dataene indikerer således en svag bevægelse imod anvendelsen af et højere bevillingsniveau i kommunerne.

Tabel 6: Procentvis fordeling af danske kommuner ud fra deres bug af bevillingshavere opgjort som henholdsvis politiske udvalg med et varierende antal bevillinger og andre bevillingshavere i 2009 og 2015. Antallet af kommuner er angivet i parentes.

| | 2009 | 2015 |
|---|-----------|-----------|
| De politiske udvalg er hver tildelt én bevilling | 13,2 (12) | 16,5 (16) |
| Nogle politiske udvalg er tildelt én bevilling, mens andre er tildelt flere | 36,3 (33) | 42,3 (41) |
| De politiske udvalg er alle tildelt mere end én bevilling | 48,4 (44) | 40,2 (39) |
| De politiske udvalg er ikke tildelt bevillinger | 2,2 (2) | 1,0 (1) |
| Der benyttes også andre bevillingshavere end politiske udvalg | 23,1 (21) | 16,5 (16) |
| Total | 100 (91) | 100 (97) |

Note 1: Andele af udvalg, der er tildelt mere end én bevilling er signifikant forskelligt i de to år ($p < 0,1$).

Note 2: De første fire rækker summerer til 100 pct., mens kategorien "Der benyttes også andre bevillingshavere end politiske udvalg" ikke udelukker de andre svarmuligheder, hvorfor denne kategori ikke medtælles i summeringen.

I de tilfælde hvor kommunalbestyrelsen vælger at give én samlet bevilling til et politisk udvalg er det klart, at der overlades en stor kompetence til de enkelte udvalgsmedlemmer i forhold til at beslutte, hvordan den økonomiske prioritering skal være på tværs af udvalgets område. Dette betyder også, at kommunalbestyrelser, der anvender så højt et bevillingsniveau, alt andet lige vil blive inddraget sjældnere i de økonomiske beslutninger, der vil være hen over året på de enkelte udvalgsområder.

Anderledes er det, når kommunalbestyrelsen tildeler adskillige bevillinger pr. udvalg. I sådanne tilfælde vil kommunalbestyrelsen alt andet lige blive inddraget oftere i de økonomiske beslutninger, der skal træffes hen over året. Dette kan være en fordel på opgaveområder, hvor kommunalbestyrelsen af den ene eller den anden grund ønsker et særligt fokus. Ulempen kan dog være, at kommunalbestyrelsen med et stort antal bevillinger risikerer at skulle forholde sig til og bruge tid på spørgsmål, som ikke nødvendigvis fordrer politiske stillingtagen, men har mere driftsmæssig karakter. Dette kunne eksempelvis være i en situation, hvor ønsket om at flytte midler fra en bevilling til en anden, alene var begrundet i, at der var faldet mindre sne den pågældende vinter end forventet med heraf afsmittende effekt på det økonomiske forbrug. For at undgå at tiden i kommunalbestyrelsen bliver brugt på spørgsmål, der ikke kræver den store politiske diskussion, kan kommunalbestyrelsen vælge alene at anvende de meget specifikke bevillinger på områder, hvor der er et særligt ønske om, at den samlede kommunalbestyrelse involveres. Alternativet er at delegere kompetence til en anden aktør, som eksempelvis Økonomiudvalget, til at foretage budgetneutrale omplaceringer imellem på forhånd specificerede bevillinger under bestemte forudsætninger. Sådanne specifikationer kan formuleres med budgetbemærkningerne og vil kunne løse op for nogle af situationerne.

Hvordan bevillingerne bliver givet til de politiske udvalg er altså med til at definere, hvilke beslutninger der skal træffes på henholdsvis udvalgs- og kommunalbestyrelsesniveau. For at få et nærmere indblik i, hvordan udvalgs- og kommunalbestyrelsesmedlemmerne involveres i økonomien, vil de følgende afsnit se nærmere på, hvor mange bevillinger der mere præcist anvendes i de enkelte kommuner, og hvordan disse fordeler sig på de politiske udvalg. Tildeling af bevillinger direkte til fx institutionsledere og administration sker så sjældent, at rapporten ikke vil gå nærmere ind i denne organisationsmåde.

Antallet af og størrelsen på bevillinger

Tabel 7 giver et overblik over, hvor mange bevillinger der anvendes i de danske kommuner i 2009 og 2015. Som det fremgår, er der en betydelig variation i kommunernes praksis i begge år. Den kommune, der benyttede færrest bevillinger i 2015, benyttede fire, mens den kommune, der benyttede flest, benyttede 265 bevillinger. Denne store variation dækker dog over en højre skævfordeling, hvor der er relativt mange kommuner, der bruger et forholdsvist begrænset antal bevillinger, mens der er færre, der bruger mange. I gennemsnit brugte kommunerne i 2015 36,6 bevillinger, mens medianværdien lå på 17. Som den 75. percentil indikerer, brugte 75 pct. af kommunerne 31 bevillinger eller mindre.

Tabel 7: Antal driftsbevillinger, der anvendes i danske kommuner i budget 2009 og 2015

| | 2009 | 2015 |
|--------------------------------|-------------|-------------|
| Det mindste antal bevillinger | 3 | 4 |
| Det største antal bevillinger | 300 | 265 |
| Gennemsnit | 45,7 | 36,6 |
| Median | 22 | 17 |
| Den 75. percentil | 45 | 31 |
| Standardafvigelse | 61,1 | 52,8 |
| Antal kommuner i undersøgelsen | 89 kommuner | 96 kommuner |

Note: Gennemsnittet for antal anvendte bevillinger i de to år er ikke signifikant forskellige.

Tabel 7 viser endvidere, at antallet af benyttede bevillinger ændres fra 2009 til 2015. Bevægelse går imod et højere bevillingsniveau forstået som brugen af færre og mere overordnede bevillinger. Det fremgår af tabellen, at det gennemsnitlige antal bevillinger er faldet fra 45,7 i 2009 til 36,6 i 2015. Forskellen imellem de to er dog ikke statistisk signifikant, hvilket formentlig til dels kan tilskrives de relativt få observationer. Tabellen viser endvidere, at bevægelsen imod færre bevillinger ikke alene er udtryk for, at kommuner med et meget stort antal bevillinger begynder at benytte færre bevillinger. Således viser oplysningerne vedrørende medianen og den 75. percentil, at der også blandt de kommuner, der ikke i udgangspunktet anvendte mange bevillinger, er en bevægelse imod at anvende færre bevillinger. Eksempelvis ligger medianen på 17 bevillinger i 2015, hvor den lå på 22 bevillinger i 2009. Kigger vi alene

på de kommuner, der bruger mere end én bevilling pr. udvalg (jf. opdelingen i tabel 6), så ligger den 75. percentil blandt disse kommuner i 2015 på 88 bevillinger, hvor den i 2009 lå på 133 bevillinger. Også disse tal indikerer, at der generelt bliver anvendt færre bevillinger i 2015 end i 2009.

Det er imidlertid ikke kun antallet af bevillinger, der er interessant at kigge på, når vi ønsker at karakterisere den bevillingsstruktur, kommunerne anvender. Lige så relevant er det at se på størrelsen af de bevillinger, som de enkelte kommuner benytter. Årsagen er, at en kommune i princippet kan have én bevilling, der vedrører 95 pct. af budgettet, suppleret af eksempelvis 19 øvrige bevillinger, der dækker de resterende 5 pct. En sådan bevillingsstruktur ville medføre en meget overordnet bevillingsmæssig styring på størstedelen af kommunens budget suppleret af en meget detaljeret styring på et begrænset område, og er udtryk for en ganske anderledes bevillingsmæssig styring, end hvis den samme kommune havde valgt at anvende de 20 bevillinger mere ensartet ud over budgettet. For at få et samlet indtryk af den bevillingsmæssige styring, der lægges op til, er det derfor relevant at se på såvel bevillingernes antal som størrelse.

En opgørelse over størrelsen på den største bevilling set i relation til driftsbudgettets samlede størrelse viser, at den største bevilling i gennemsnit udgør 24,7 pct. af budgettet i 2015 imod 27,8 pct. af budgettet i 2009. En signifikanstest viser, at gennemsnittet i 2015 med 0,01 pct. sandsynlighed er mindre end gennemsnittet i 2009. Der er således ikke noget der tyder på, at udviklingen imod brugen af færre bevillinger er sket på en måde, der gør, at de største bevillinger er blevet større - tværtimod. Betragter vi de mindste bevillinger, som kommunerne bruger, viser opgørelsen, at den mindste bevilling, der anvendes i de enkelte kommuner i det enkelte år, er blevet større. Fra i gennemsnit at udgøre 0,4 pct. af budgettet i 2009, udgør den mindste bevilling 0,6 pct. af budgettet i 2015. Denne forskel er dog ikke statistisk signifikant. Samlet set kan det i forhold til antallet af bevillinger konkluderes, at der anvendes færre bevillinger i de danske kommuner i 2015 end i 2009, samtidig med at de største bevillinger, kommunerne anvender, er blevet lidt mindre, mens der er en svag tendens til, at de mindste bevillinger er blevet lidt større.

Spørgsmålet er nu, om der er en sammenhæng imellem antallet af bevillinger og størrelsen på de største bevillinger, således at de kommuner, der eksempelvis benytter et stort antal bevillinger også benytter små bevillinger (hvor sidstnævnte måles som størrelsen på den størst anvendte bevilling). Tabel XX giver et bud på, hvorledes man kan skelne imellem forskellige typer af kommuner ud fra deres bevillingsmæssige styring. De to kommunetyper, der adskiller sig klars fra hinanden er trukket frem og givet titlerne "Detaljeret bevillingsmæssig styring" og "Overordnet bevillingsmæssig styring". Alt andet lige vil kom-

muner med mange bevillinger have en mere detaljeret bevillingsmæssig styring set i forhold til kommuner med få bevillinger. Det samme vil være tilfældet i kommuner hvor den største bevillings udgør en mindre del af budgettet set i forhold til kommuner, hvor der opereres med bevillinger, hvoraf den største udgør en stor del af budgettet.

Tabel 8. Kommunetyper ud fra brugen af bevillinger

| | | |
|-------------------|--|--|
| | Den største bevilling udgør en mindre del af budgettet | Den største bevilling udgør en stor del af budgettet |
| Få bevillinger | | Overordnet bevillingsmæssig styring |
| Mange bevillinger | Detaljeret bevillingsmæssig styring | |

Tabel 9 har sat konkrete tal på antallet af kommuner med forskellige former for bevillingsstyring. Tabellen viser, at der er en klar tendens til, at kommuner, der anvender mange bevillinger, som her forstås som 17 bevillinger eller flere, også er kommuner, hvor størrelsen af den største bevilling er relativt lille, det vil sige mindre end 23 pct. af budgettet – og omvendt. Kommunerne klumper sig således på de to kommunetyper, der er skraveret i tabel 8. Der er 32 kommuner som er ”detaljeret bevillingsmæssigt styret”, mens der er 33 kommuner, der er ”overordnet bevillingsmæssigt styret”. Det skal bemærkes, at et tilsvarende klart mønster er at finde i dataene fra 2009, ligesom sammenhængen bekræftes, når der foretages regressioner imellem de to oprindeligt intervallskalerede variable vedrørende antal bevillinger og størrelsen på den største bevilling.

Tabel 9: Inddelingen af kommuner i typologi baseret på antallet af og størrelsen på driftsbevillinger anvendt i budget 2015

| | Den største bevilling udgør mindre end 23% af budgettet | Den største bevilling udgør 23% af budgettet eller mere | Total |
|----------------------------|---|---|-------|
| Få bevillinger (4-16) | 9 | 33 | 42 |
| Mange bevillinger (17-265) | 32 | 11 | 43 |
| Total | 41 | 34 | 85 |

Gamma=-0,83***; ***:p<0,001

Note: Inddelingen på de to variable er foretaget således, at der falder ca. lige mange kommuner i hver gruppering. Denne metode er valgt, fordi vi ikke har objektive standarder for, hvornår antallet af og størrelsen på bevillinger er henholdsvis stor eller lille.

Om end det er muligt at inddele kommuner ud fra, hvor stor en andel af nettodriftsudgifterne den største bevilling udgør, er det også interessant at forholde sig til det faktum, at der er store variationer in-

ternt i de enkelte kommuner imellem bevillingernes størrelse. Som nævnt ovenfor udgjorde den største bevilling i gennemsnit 24,7 pct. af driftsbudgettet i 2015, mens den mindste bevilling i gennemsnit udgjorde 0,6 pct. af budgettet. Vi har således et gennemsnitsbillede, der indikerer, at det er ganske normalt at kombinere brugen af meget overordnede bevillinger med små og specifikke bevillinger. Et konkret eksempel på dette får vi, hvis vi vender tilbage til eksemplet fra Thisted Kommune. I 2015 lød den største bevilling på 572 mio. kroner, mens den mindste bevilling lød på 247.000 kroner. En endnu større forskel finder vi i Aarhus Kommune, hvor der i 2015 er givet en bevilling på 5,3 mia. kr. til Magistratsafdelingen for Børn og Unge, mens der samtidig og særligt inden for Magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse opereres med flere små bevillinger på under 250.000 kr. stykket.

I nogle kommuner synes forskellene i de anvendte bevillingers størrelse at være udtryk for en helt bestemt systematik for afgrænsningen af bevillinger. Eksempelvis er anvendelsen af bevillinger i Vejle Kommune sådan, at hvert udvalg inden for sit område får en bevilling til service- og overførselsudgifter og for nogle udvalgs vedkommende også særskilte bevillinger til henholdsvis skatte- og brugerfinansierede områder. Afhængigt af, hvor store de enkelte udvalg er på de nævnte områder, vil bevillingernes størrelse altså varige hermed. En tilsvarende overordnet systematik eller fælles tilgang på tværs af bevillinger og udvalg findes dog langt fra alle steder, hvorfor årsagerne til de store forskelle i bevillingerne skal findes andetsteds. En mulighed er, at der har været nogle helt specifikke områder i den enkelte kommune, som kommunalbestyrelsen har ønsket at følge særligt tæt som følge af eksempelvis faglige eller økonomiske udfordringer. En anden nærliggende mulighed er, at politikere og embedsmænd på de enkelte sektorområder internt i de enkelte kommuner har haft forskelligartede ønsker til den overordnede styring og efterfølgende haft succes med at få disse ønsker opfyldt. Endeligt kan man forestille sig, at der kan være en betydelig grad af stiafhængighed i kommunernes valg.

I forlængelse af ovenstående overvejelser om årsagerne bag forskellige bevillingsmæssige beslutninger, bør det tilføjes, at kommunestørrelse ikke kan forklare den store variation vi har set imellem kommuner, hvad angår deres brug af bevillinger. Dette gælder uanset om vi betragter valget af bevillingshavere, antallet af anvendte bevillinger eller den relative størrelsen på dem. Store og små kommuner synes således ikke systematisk at anvende en forskelligartet bevillingsmæssig styring. Fremtidige undersøgelser kan således med fordel sætte fokus på, hvad bevæggrunden er, når kommuner vælger bevillingsstruktur.

Brutto versus netto bevillinger

I forhold til antallet af anvendte bevillinger er ét af de forhold, der varierer imellem kommuner, om der anvendes brutto- eller nettobevillinger. Med bruttobevillinger følger der alt andet lige et større antal

bevillinger, idet kommunalbestyrelsen her specificerer rammer for både udgifter og indtægter på et givent område, hvor de med nettobevillinger fastsætter ét samlet beløb. Hvorvidt man som kommune ønsker at anvende brutto- eller nettobevillinger eller begge dele afhænger blandt andet af, om man ønsker at give sine bevillingshavere en tilskyndelse til – inden for lovgivningens rammer - at arbejde aktivt med indtægtssiden. På kulturområdet kunne man eksempelvis argumentere for at bruge nettobevillinger for herved at skabe mulighed for, at man på lavere niveauer får mulighed for at øge sine aktiviteter, blot der er tale om aktiviteter, som folk vil betale for. Modsat kan der også være områder, hvor kommunalbestyrelserne ønsker at begrænse de enkelte bevillingshaveres incitament til at kræve yderligere ressourcer op, og hvor bruttobevillinger derfor er relevante. Dette kunne eksempelvis være på børneområdet, hvor bruttobevillinger kunne sikre, at børnehaver eksempelvis ikke begynder at tænke i at sælge billeder af børnene til årets sommerfest for på den måde at skaffe sig yderligere ressourcer. Som eksemplerne illustrerer, kan de enkelte kommuner vælge at bruge nettobevillinger på nogle områder og brutto bevillinger på andre ud fra, hvad politikerne måtte finde ønskeligt.

Gennemgangen af kommunernes budgetter viser, at der er kommuner, der alene anvender bruttobevillinger, mens andre kommuner alene anvender nettobevillinger på driftssiden. Det er dog også mange kommuner, der anvender bruttobevillinger på nogle opgaveområder og nettobevillinger på andre.

Posterings

Et sidste forhold der skal behandles i dette afsnit vedrører kommunernes brug af budgetposter. Budgetposterne kan ses som vejledende i forhold til, hvordan de enkelte bevillinger er tænkt anvendt på de konkrete opgaveområder. Budgetposterne er ikke bindende i bevillingsmæssig forstand, og derfor vil en bevillingshaver kunne omplacere midler inden for budgetposterne på et bevillingsområde – dog under skyldig respekt for den fordeling af midlerne, der er indikeret med budgetposterne.

Spørgsmålet om, hvorvidt budgetposter fremmer eller hæmmer en god økonomistyring kan være vanskeligt at svare på overordnet set. Det afhænger nemlig blandt andet af, hvor man ønsker, at de prioriteringsmæssige overvejelser skal tages. Ønsker man eksempelvis, at de enkelte decentrale institutionsledere selv skal oveveje og beslutte, hvordan de mere konkret anvender de midler, de får tildelt, ja så er det måske ikke hensigtsmæssigt samtidig at splitte det udmeldte budget op i et stort antal budgetposter, idet dette signalerer en bestemt retning i forhold til brugen af økonomien, som den decentrale leder kan føle sig bundet af.

I forbindelse med kodningen af de kommunale budgetter er der indsamlet oplysninger om, kommunerne brug af budgetposter på henholdsvis skoleområdet (afgrænset som funktion 3.22 i kontoplanen) og kulturområdet (afgrænset som funktion 3.35 i kontoplanen). Her er der set på, hvor mange budgetposter, der i alt udmeldes som en del af det politisk godkendte budget på de to områder, ligesom det er undersøgt, om budgettet indeholder budgetposter på institutionsniveauet.

Overordnet set kan der konstateres en enorm forskel i måden, hvorpå budgetposter anvendes i det politisk godkendte budget på tværs af kommuner. Blandt de interessante iagttagelser er, at mange kommuner anvender meget specifikke budgetposter. I 2009 var der 33 kommuner, der anvendte mere end 100 budgetposter på skoleområdet, mens der på kulturområdet var 11 kommuner, der anvendte mere end 100 budgetposter. Frem mod 2015 falder antallet af anvendte budgetposter på begge områder, således at der nu "kun" er 15 og 6 kommuner, der anvender mere end 100 budgetposter på henholdsvis skole- og kulturområdet. I 2015 anvendte 50 pct. af kommunerne 11 budgetposter på kulturområdet eller færre, mens 50 pct. af kommunerne på skoleområdet anvendte 8 budgetposter eller færre. Udviklingen mod anvendelsen af færre budgetposter fra 2009 til 2015 er at finde, uanset hvordan vi inddeler variablene.

Kigger vi på institutionsniveauet er forskellene også markante. Tabel 10 viser, hvor stor en del af kommunerne, der specificerer budgetposter til konkrete institutioner på de to politikområder. Som tabellen viser, er der også her på begge politikområder tendens til, at kommunerne i mindre grad specificerer budgetposter på institutionsniveau som en del af det politisk vedtagne budget.

Tabel 10: Oplysninger om, hvorvidt der i det politisk vedtagne budget specificeres budgetposter for enkelt institutioner på henholdsvis skole- og kulturområdet. Tabellen viser den relative fordeling med antal i parentes.

| | Kulturområdet 2009 | Kulturområdet 2015 | Skoleområdet 2009 | Skoleområdet 2015 |
|-------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| Nej | 33 (28) | 40 (34) | 38 (33) | 45 (39) |
| Ja | 67 (57) | 60 (52) | 62 (54) | 55 (47) |
| Total | 100(85) | 1010 (86) | 100 (87) | 100 (86) |

I forhold til de kommuner, der specificerer budgetposter på institutionsniveauet og således er talt med under "ja" i ovenstående tabel, er der stor forskel på, hvor mange budgetposter de enkelte institutioner bliver mødt med. I langt de fleste tilfælde på kulturområdet er der tale om 1-5 budgetposter, mens der på skoleområdet generelt bliver anvendt lidt flere. På begge områder er det dog muligt at finde tilfælde, hvor antallet af budgetposter i forhold til de enkelte institutioner er meget høje. Dette ser vi eksempel-

vis i 2015 på skoleområdet, hvor Tårnby Kommune eksempelvis specificerer 50 budgetposter vedrørende Kastrupgårdskolen. Disse budgetposter vedrører blandt andet beløb til rengøringsmidler, skolemælk og eksklusioner – blot for at nævne nogle eksempler. Tilsvarende eksempler på brugen af mange budgetposter vedrørende enkeltinstitutioner kan findes på kulturområdet. Eksempelvis fremgår der af budgettet for Vejen Kommune i 2015 41 budgetposter vedrørende Vejen Kunstmuseum.

I forhold til brugen af budgetposter skal det understreges, at der kan være kommuner, der ikke nævner detaljerede budgetposter i det politisk godkendte budget, men som alligevel melder meget detaljeret ud til deres institutioner senere på året. Det kan således ikke udelukkes, at der er flere kommuner end dette materiale antyder, der benytter mange budgetposter i forhold til deres enkelte institutioner. Det ændrer dog ikke på, at der er en interessant iagttagelse i dette materiale. Nemlig, at der er flere kommuner, som opererer med en overordnet bevillingsmæssig styring (1 bevilling pr. udvalg) samtidig med, at de i det politisk vedtagne budget specificerer et stort antal budgetposter, som indikerer en tæt styring fra øverste hold. I 2015 var der 9 kommuner med bevillinger på udvalgsniveauet, der samtidig specificerede konkrete budgetposter på institutionsniveau i det politisk vedtagne budget. På skoleområdet drejede det sig om 10 kommuner.

Brugen af bevillinger vil blive uddybet langt mere i det kommende afsnit.

4. Brugen af bevillinger og fordelingen af økonomi til de enkelte udvalg i 2009 og 2015

Hvor ovenstående analyser baserede sig på oplysninger indsamlet om de enkelte kommuner som enheder rettes fokus nu imod de enkelte politiske udvalg som enheder. Målet er at beskrive, hvor mange bevillinger, der anvendes i forhold til de enkelte politiske udvalg, og at undersøge, om antallet af bevillinger evt. afhænger af den økonomi, de enkelte udvalg sidder med (jf. afsnit 2).

Antal bevillinger pr. udvalg

Spørgsmålet er altså, om der er en sammenhæng imellem de enkelte udvalgs økonomiske tyngde og antallet af bevillinger, de bliver mødt med. Er det med andre ord sådan, at kommunalbestyrelserne giver flere bevillingsmæssige bindinger til udvalg med en stor økonomi end til udvalg med en lille økonomi? For at besvare dette spørgsmål er det nødvendigt at foretage analyser, der anvender de enkelte udvalg i de 98 kommuner som enheder.

Som det er vist, er udvalgene de typiske bevillingshavere i kommunerne. I 2015 havde kommunerne i gennemsnit 6,5 udvalg, hvilket er en anelse mindre end i 2009. Solrød Kommune var med 3 udvalg, en af de kommuner der havde færreste udvalg, mens Kolding Kommune med 10 udvalg var en af de kommuner, der havde flest. Når vi betragter de enkelte udvalg som enheder, bliver det muligt at undersøge, om der er sammenhæng imellem størrelsen på den økonomi, de enkelte udvalg sidder med, og antallet af bevillinger, som disse er givet.

De politiske udvalg, der er i de enkelte kommuner, har en varierende økonomisk tyngde, ligesom de er tildelt et varierende antal bevillinger. Tabel 11 giver et indtryk af de politiske udvalgs økonomiske tyngde og antal tildelte bevillinger set på tværs af alle kommuner.

Tabel 11: De enkelte politiske udvalgs andel af driftsbudgettet og antal tildelte bevillinger 2009 og 2015

| | 2009 | 2015 |
|---|------|------|
| De enkelte udvalgs andel af nettodriftsbudgettet | | |
| Gennemsnit | 14,3 | 15,4 |
| Standardafvigelse | 13,9 | 12,9 |
| Bevillinger tildelt de enkelte udvalg | | |
| Gennemsnit | 6,2 | 5,4 |
| Standardafvigelse | 11,2 | 10,9 |
| Total: Antal politiske udvalg | 695 | 646 |

Note 1: Det gennemsnitlige antal bevillinger tildelt de enkelte udvalg er signifikant forskelligt i de to år ($p < 0,1$). De enkelte udvalgs gennemsnitlige andel af nettodriftsbudgettet adskiller sig ikke signifikant imellem de to år.

Note 2: I 2009 har vi oplysninger fra 584 og 586 udvalg, hvad angår henholdsvis deres nettodriftsudgifter og antal bevillinger. I 2015 har vi oplysninger fra 571 og 633 udvalg, hvad angår henholdsvis nettodriftsudgifter og antal bevillinger.

Tabel 11 viser, at de enkelte udvalg i 2015 i gennemsnit havde ansvaret for 15,4 pct. af nettodriftsudgifterne. Standardafvigelsen viser samtidig, at der er en betydelig variation, og at der således er store forskelle på de enkelte udvalgs ansvarsområder økonomisk set (jf. også afsnit 2). Tabel 11 viser endvidere, at der også i forhold til antallet af bevillinger er et stort spænd udvalgene imellem. Det gennemsnitlige antal bevillinger pr. udvalg lå i 2015 på 5,4, mens standardafvigelsen var på 10,9. Der er tale om en højreskæv fordeling, hvilket også fremgår, når man betragter det udvalg, som har flest bevillinger, idet antallet af bevillinger her ligger på 140. Det gennemsnitlige antal bevillinger, som de enkelte udvalg tildeles, er blevet en anelse mindre fra 2009 til 2015.

Spørgsmålet er nu, om der er en systematisk sammenhæng imellem udvalgenes andel af økonomien og antallet af tildelte bevillinger. Til denne analyse tages der alene udgangspunkt i de kommuner, der har valgt at tildele deres udvalg et varierende antal bevillinger, og således ikke har truffet beslutning om, at alle udvalg skal tildeles én bevilling hver. Som det fremgår af tabel 6 er der således potentielt set 80 kommuner i analysen. For 2015 har det været muligt at få udvalgsopdelte oplysninger vedrørende såvel bevillinger som nettodriftsudgifter fra 72 af disse kommuner med i alt 471 udvalg. Oplysningerne vedrørende disse 72 kommuner fremgår af tabel 12.

Tabel 12: Sammenhængen imellem det enkelte udvalgs andel af nettodriftsbudgettet og antallet af bevillingsmæssige bindinger, som udvalget bliver mødt med i budget 2015.

| | | Det politiske udvalgs antal bevillinger | | | Total |
|--|---------------------------------------|---|-----------------|------------------------------|-------------------|
| | | 1 bevilling | 2-4 bevillinger | 5 eller flere Bevillinger | |
| Det politiske udvalgs andel af budgettet | 0,1-7% 7,1-20% 20,1% eller mere | 53 25 22 | 65 73 89 | 46 43 55 | 164 141 166 |
| | Total | 100 | 227 | 144 | 471 |

Gamma=0,19 (sammenhængen er ikke statistisk signifikant)

Tabel 12 bør dog ikke stå alene. Årsagen er, at dataene om de politiske udvalg er indlejret i en hierarkisk struktur, hvor kendetegn ved de enkelte kommuner, som udvalgene kommer fra, kan påvirke vores resultater. Eksempelvis kunne det være sådan, at de kommuner, der benytter mange bevillinger har rela-

tivt mange små udvalg, og at dette er årsagen til at vi ikke ser nogen sammenhæng. En regression imellem de oprindeligt intervalskalerede variable for antallet af bevillinger og udvalgenes tyngde, hvor der tages højde for dataenes hierarkiske struktur ved brugen af klyngerobuste fejlled, viser en positiv og signifikant sammenhæng imellem de to variable. Der er således en tendens til, at udvalg med en stor økonomi tildeles flere bevillinger. Det er dog væsentligt at bide mærke i, at sammenhængen ud fra en substantiel fortolkning synes at være den samme som ved tolknigen af tabel 13: Udvalgenes økonomiske størrelse kan kun i begrænset omfang forklare variationen i antallet af tildelte bevillinger.

Tabel 13: Regression imellem det enkelte udvalgs andel af nettodriftsbudgettet og antallet af bevillingsmæssige bindinger, som udvalget bliver mødt med i budget 2015. Der rapporteres ustandardiserede estimater og klyngerobuste standardfejl samt konfidensintervaller; *p<0,05, **p<0,01

| | Standard koefficient | Standardfejl | Konfidensinterval |
|-----------------------------|----------------------|--------------|-------------------|
| Udvalgets økonomiske tyngde | 20,84** | 6,37 | 8,15-33,54 |
| Konstant | 2,82** | 0,74 | 1,33-4,31 |
| N | | | 475 |
| R ² | | | 0,057 |

Et konkret eksempel på, at udvalgenes tyngde og antallet af bevillingsmæssige bindinger ikke følges ad, finder vi i Københavns Kommune. Her er Økonomiudvalget med et budget på 1,5 mia. kr. i 2015 tildelt 17 bevillinger, mens Kultur- og fritidsudvalget med et budget af sammenlignelig størrelse er tildelt 2 bevillinger. Den bevillingsmæssige styring synes altså også ud fra dette perspektiv at være påvirket af andre forhold som eksempelvis kommunalbestyrelsens fokus på specifikke problemstillinger, enkeltaktørers præferencer og/eller historikken på de enkelte områder. Antallet af kroner på de enkelte områder er - måske overraskende – mindre afgørende.

Antal bevillingsmæssigt involverede udvalg pr. politikområde

Dette afsnit vil belyse, hvor mange udvalg, der er tildelt bevillinger på de samme politikområder i de enkelte kommuner. Hermed sættes der fokus på, hvordan de enkelte udvalgs politikområder er afgrænset økonomisk set. Analysen tager udgangspunkt i bevillingsstrukturen på henholdsvis skole- og kulturområdet. Her viser det sig, at der er stor forskel på, hvor mange politiske udvalg der er involveret i økonomien på de to opgaveområder. På skoleområdet (afgrænset som funktion 3.22 i kontoplanen) er der ni kommuner, der har samlet det fulde ansvar for økonomien hos ét politisk udvalg. I den kommune, hvor der er flest udvalg inde over, er der seks udvalg. I gennemsnit er der tre udvalg med bevillinger på skoleområdet. På kulturområdet (afgrænset som funktion 3.35 i kontoplanen) ligger det gennemsnitlige antal

involverede udvalg på 2,3. Det mindste antal involverede udvalg er et, og det maksimale antal involverede udvalg er fem.

Et nærmere blik på skoleområdet viser, at der for de kommuner, der tildeler bevillinger til mere end et udvalg, er forskelle på, hvordan opgaven i bevillingsmæssig forstand er splittet op. I nogle kommuner er det rengøringsopgaven, der er trukket ud og placeret hos et andet udvalg, i andre kommuner er det uændet vedligehold, mens det hos andre igen er dele af kerneopgaven, der er spredt på flere udvalg. I Vesthimmerlands Kommune er det eksempelvis SFO-området, der i bevillingsmæssig forstand er placeret under Socialudvalget, mens selve skoledriften er placeret under Børne- og Skole Udvalget. Anderledes ser det ud i Skive Kommune, hvor Økonomiudvalget under sit budget er tildelt midler til elevråd på skolerne, selvom økonomien på skoleområdet i øvrigt primært er placeret under Børne og familieudvalget. Tilsvarende forskelle i den økonomiske opdeling af opgaveområdet er at finde på kulturområdet.

Gennemgangen tydeliggør, at kommunerne langt fra organiserer deres politikområder ens i bevillingsmæssig forstand. I den forbindelse er det nærliggende at ihukomme ét af de kriterier, Strukturkommissionen fremhævede i forbindelse med sine anbefalinger til organiseringen af den offentlige sektor, nemlig klarhed i ansvarsplaceringen (Strukturkommissionen 2004: kap. 4). Spørgsmålet er, om antallet af bevillinger og bevillingshavere på de enkelte opgaveområder internt i de enkelte kommuner påvirker klarheden i ansvarsfordelingen. Man kan i hvert fald forestille sig, at forståelsen af, hvad der udgør et sammenhængende politikområde, og hvad der således skal skabes bevillingsmæssig sammenhæng omkring, vil være afgørende for, hvilke delområder inden for den kommunale opgaveportefølje, der skabes de bedste styringsmæssige vilkår for. Tilsvarende kan man forestille sig, at antallet af bevillingshavere (eller principaler) inden for et enkelt område vil kunne påvirke styringen af dette. Eksempelvis vil der i tilfælde af udgiftspres være flere steder at gå hen for de underliggende niveauer, der har udgiftsønsker, når der er flere udvalg involveret. Hvilken betydning, disse forhold har, er dog i sidste ende et empirisk spørgsmål.

5. Rykkerprocedurer, validering af oplysninger mv.

Datamaterialet baserer sig på lovpligtige indberetninger til Økonomi- og Indenrigsministeriet. Det er derfor heller ikke overraskende, at der er materiale for langt de fleste kommuner. Ved kodningen var der enkelte kommuner, for hvem der manglede en række oplysninger. Herudover har der været kommuner, hvor det ikke har været muligt at få oplysninger vedrørende enkelte af de specifikke forhold, som projektet har sat fokus på. Det drejer sig særligt om udvalgsfordelte brutto-oplysningerne vedr. kommunernes drifts- og anlægsbudgetter. De fleste kommuner kan levere udvalgsopdelte nettodrifts- og nettoanlægs-oplysninger, mens det ikke er alle, der fastsætter udvalgsopdelte bruttooplysninger. Herudover har det for nogle kommuner været svært at se i budgettet, på hvilket niveau de kommunale bevillinger er givet. Dette kan overraske, idet det også er lovpligtigt for kommunerne at indberette en bevillingsoversigt, men det er ikke desto mindre tilfældet.

I de tilfælde hvor materialet, som er blevet udleveret fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, har været ukomplet eller mangelfuldt, er de enkelte kommuner blevet kontaktet pr. mail og telefon. Dette gælder også i de tilfælde, hvor der har været i tvivl om tolkningen af budgetmaterialet i forhold til de definerede variable. Kommunerne er blevet anmodet om forklaringer eller resterende oplysninger og har i langt de fleste tilfælde svaret. I de tilfælde hvor kommunerne ikke har svaret, har vi rykket to gange. Herefter har vi accepteret manglende data for disse kommuner. Dataindsamlingen er lukket pr. 1. marts 2016, hvorefter datasættene har været betragtet som endelige.

Samlet set er det endelige datasæt karakteriseret ved at have oplysninger fra så godt som alle kommuner. I enkelte tilfælde er en kommune registreret med manglende oplysninger på de fleste variable, men typisk er det kun få variable, vi mangler svar på. De oplysninger, der har været sværest at skaffe, er de udvalgsopdelte oplysninger i forhold til budgettet. På disse variable mangler vi ofte oplysninger fra 10-15 kommuner. Det skal i denne forbindelse understreges, at der ikke er systematiske karakteristika ved de kommuner, som vi mangler disse oplysninger fra som eksempelvis størrelse, partifarve eller lignende.

De udvalgsopdelte budgetoplysninger vedr. nettodriftsudgifterne er valideret ved at sammenholde summen af udvalgenes nettodriftsudgifter i de enkelte kommuner med kommunernes budgetindberetninger til Danmarks Statistik vedr. deres nettodriftsudgifter. Det samme er gjort i forhold til deres nettoanlægsudgifter. I de få tilfælde, hvor der er større uoverensstemmelser, er kommunerne markeret, således at vi potentielt set kan tage dem ud af analyserne. For nettodriftsudgifterne er en større uoverensstemmelse defineret som en forskel på mere end 0,5 pct., mens vi for nettoanlægsudgifterne har accepteret en lidt større fejlmargen, idet disse udgør en langt mindre del af det samlede budget. For både de

udvalgsopdelte nettodrifudsudgifter og nettoanlægsudgifter skal bemærkes, at de ikke benyttes til at vurdere budgetoverskridelser (altså forskelle mellem regnskab og budget) men alene til at vurdere udvalgenes relative tyngde og koncentrationen af økonomi på tværs af udvalg i de enkelte kommuner.