

Bo Panduro og Carsten V. Frandsen

## Validering af nøgletal samt inspiration til udgiftstilpasning i Esbjerg Kommune

Ældreområdet, voksen-handicapområdet samt kultur- og fritidsområdet

R

K

O

K

A

O

R

*Validering af nøgletal samt inspiration til udgiftstilpasning i Esbjerg Kommune – Ældreområdet, voksenhandicapområdet samt kultur- og fritidsområdet kan hentes fra hjemmesiden [www.kora.dk](http://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: 978-87-7509-807-1  
Projekt: 10906  
Marts 2015

**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](mailto: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 nøgletalscreening af administrationsområdet og de store velfærdsområder, som er beskrevet i rapporten *"Nøgletalscreening af Esbjerg Kommunes økonomiske situation, økonomiske balance og udgiftspolitik"*. For det andet et efterfølgende validerings- og inspirationsforløb på tre udvalgte udgiftsområder. I denne rapport afrapporteres anden delopgave, og de tre udgiftsområder, der indgår i analysen, er:

- Ældreområdet
- Voksen-handicapområdet
- Kultur- og fritidsområdet.

Odense, Vejle og Randers Kommuner har gennem deltagelse i workshops og tilvejebringelse af supplerende nøgletal indgået i projektet.

Analyser og rapport er udarbejdet af seniorprojektleder, cand.scient.pol. Bo Panduro og partner, cand.oecon. Carsten V. Frandsen (reflexio).

Analysen er finansieret af Esbjerg Kommune.

Bo Panduro  
Marts 2015

# Indhold

Sammenfatning .....	5
Ældreområdet – nøgletalsvalidering og inspiration til udgiftsreduktioner.....	6
Voksen-handicapområdet – nøgletalsvalidering og inspiration til udgiftsreduktioner.....	7
Kultur- og fritidsområdet – nøgletalsvalidering og inspiration til udgiftsreduktioner.....	9
<b>1 Baggrund, metode og læsevejledning .....</b>	<b>12</b>
1.1 Baggrunden for analysen .....	12
1.2 Den anvendte metode.....	12
1.3 Læsevejledning og anvendte begreber.....	13
<b>2 Validering af nøgletallene .....</b>	<b>15</b>
2.1 Validering af nøgletallene på ældreområdet .....	15
2.1.1 Kontomæssig validering på ældreområdet .....	16
2.1.2 Målgruppevalidering på ældreområdet .....	17
2.1.3 Generelle validitetsspørgsmål på ældreområdet.....	18
2.2 Validering af nøgletallene på voksen-handicapområdet .....	19
2.2.1 Snitflade til ældreområdet.....	20
2.2.2 Kontomæssig validering på voksen-handicapområdet .....	20
2.2.3 Målgruppevalidering på voksen-handicapområdet .....	21
2.3 Validering af nøgletallene på kultur- og fritidsområdet .....	21
2.3.1 Kontomæssig validering på kultur- og fritidsområdet .....	23
2.3.2 Målgruppevalidering på kultur- og fritidsområdet .....	23
<b>3 Inspiration til udgiftsreduktioner.....</b>	<b>24</b>
3.1 Erfaringer med og inspiration til udgiftsreduktion på ældreområdet .....	24
3.1.1 Visitation til hjemmeplejen i Esbjerg Kommune .....	25
3.1.2 Plejeboligområdet .....	29
3.1.3 Aktivitets- og dagtilbud for ældre .....	32
3.1.4 Ændret arbejdstilrettelæggelse i nattevagten .....	33
3.1.5 Centralisering af sygeplejeklinikker .....	34
3.1.6 Øvrige tiltag på ældreområdet .....	35
3.2 Voksen-handicapområdet .....	37
3.2.1 Faglighed og udgifter i botilbud .....	41
3.2.2 Økonomistyringens betydning for de samlede udgifter .....	43
3.2.3 Kapaciteten og udgifterne på forsorgshjem mv. ....	45
3.3 Kultur- og fritidsområdet .....	47
3.3.1 Idrætsfaciliteter .....	49
3.3.2 Biblioteker .....	51
3.3.3 Museer og musikarrangementer samt andre kulturelle opgaver.....	54
3.3.4 Lokaler, medlemstilskud og folkeoplysning mv. ....	55

# Sammenfatning

Denne analyse ligger i forlængelse af den nøgletalsscreening af Esbjerg Kommunes udgiftsområder, som KORA gennemførte i november 2014. Screeningen identificerede, på hvilke udgiftsområder Esbjerg Kommune har særligt høje udgifter i forhold til de kommuner, som det på hvert område er mest relevant at sammenligne Esbjerg Kommune med. Ældreområdet, voksen-handicapområdet og kultur- og fritidsområdet blev i forlængelse heraf udpeget til videre analyse.

Formålene med analysen er at give Esbjerg Kommune større sikkerhed for, at de i screeningsrapporten identificerede nøgletalsforskelle er reelle og ikke skyldes fx konteringsforskelle, samt at give Esbjerg Kommune inspiration til, hvordan udgiftsniveauet eventuelt kan reduceres på de udvalgte områder. Inspirationen baserer sig på erfaringer fra tre kommuner – Odense, Vejle og Randers – der har indgået i projektet som referencegruppe<sup>1</sup>.

Som det fremgik af afrapporteringen fra fase 1, sammenlignes Esbjerg Kommunes udgifter med grupper af kommuner, der med hensyn til velstand og udgiftsbehov på de enkelte udgiftsområder minder mest muligt om Esbjerg. Disse sammenligningsgrupper, der varierer fra udgiftsområde til udgiftsområde, udgør kernen i sammenligningen af udgiftsniveauerne. Det er således også udgiftsforskellene til disse sammenligningsgrupper, der er valideret i fase 2.

Referencegruppen har i analysens fase 2 indgået i validerings- og inspirationsforløbet. I opgaven med at validere udgiftsforskellene til sammenligningsgrupperne har de tre kommuner bidraget med generel viden om kontering.

I opgaven med at finde inspiration til udgiftstilpasninger har referencekommunerne bidraget direkte med casebeskrivelser af egne erfaringer med udgiftstilpasninger. Referencekommunerne har tilsammen en udgiftsbehovsprofil, der på mange måder minder om Esbjerg Kommunes, men deres udgifter er dog på alle de tre udvalgte områder gennemsnitligt lavere end Esbjerg Kommunes. Det var derfor også forventningen, at der i referencekommunerne kunne findes inspiration til initiativer og tiltag, der kunne medvirke til at nedbringe udgiftsniveauerne i Esbjerg Kommune.

Overordnet kan det konkluderes, at Esbjerg Kommune også efter en validering af nøgletallene fremstår dyrere end sammenligningsgrupperne på de tre udvalgte udgiftsområder. Forskellen mellem Esbjerg Kommune og de forskellige sammenligningsgrupper fremstår på to ud af de tre udgiftsområder mindre efter valideringen og på ét område større. De tilbageværende forskelle er i højere grad end før udtryk for en reel forskel i udgiftsniveau.

Samtidig vurderes det, at der er erfaringer fra de tre referencekommuner, som vil kunne inspirere eller direkte anvendes i Esbjerg Kommune, såfremt det måtte blive besluttet at reducere udgiftsniveauet på et eller flere af områderne.

Det har ikke med denne analyse været hensigten at beregne konkrete besparelsesforslag, og derfor er den anvendte metode ikke lagt an på at opgøre det konkrete økonomiske besparelspotentiale på de tre udgiftsområder. KORA har dog, hvor tydelige indikationer i

---

<sup>1</sup> Det er væsentligt at pointere, at de tre referencekommuner kan indgå i nogle af de tre sammenligningsgrupper, der gælder for de tre udgiftsområder, men ikke alle indgår i alle sammenligningsgrupper, jf. bemærkningerne i afsnit 1.3

form af supplerende nøgletal med videre foreligger, skønnet, om et sandsynligt økonomisk potentiale er lavt, middel eller højt. Samtidig er det angivet, om erfaringerne fra de tre kommuner i referencegruppen primært synes at vedrøre effektivisering af opgaveløsningen eller reduktion af serviceniveauet.

På baggrund af analysen er det KORAs samlede vurdering, at det – såfremt der skal foretages udgiftsreduktioner, der bringer Esbjerg Kommunes udgiftsniveau på niveau med sammenligningskommunerne – vil være nødvendigt både at se på en reduktion af serviceniveauet og en forøgelse af effektiviteten i opgaveudførelsen.

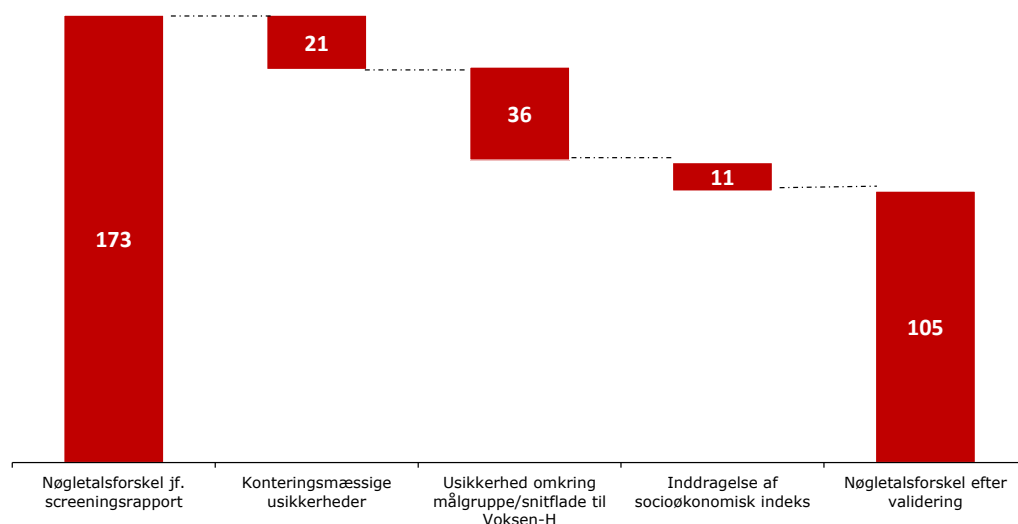
KORA vil i det følgende opsummere resultaterne af analysen og præsentere de væsentligste konklusioner for hvert område.

## Ældreområdet – nøgletalsvalidering og inspiration til udgiftsreduktioner

### Nøgletalsvalidering

De samlede udgifter til ældreområdet i Esbjerg Kommune udgør ca. 1 mia. kr. årligt. Nøgletalscreeningen beregnede udgiftsforskellen til sammenligningsgruppen til 173 mio. kr. (budget 2014). Den efterfølgende validering har identificeret usikkerhed om sammenligneligheden for dele af ældreområdets nøgletal pga. forskellig konteringspraksis mellem Esbjerg og sammenligningsgruppen. Desuden er der usikkerhed omkring en del af kommunens udgifter inden for ældreområdet, som i et vist omfang knytter sig til ydelser til målgrupper, som kan henføres til voksen-handicapområdet. Endelig er der indregnet en statistisk/teknisk usikkerhed, der vedrører den generelle sammenlignelighed med sammenligningsgruppen.

Skematisk fremstilling af nøgletalsvalidering på ældreområdet (beløb angivet i mio. kr.)



Hvis der korrigeres fuldt ud for de konstaterede usikkerheder, er det således KORAs vurdering, at der på ældreområdet er tale om en nøgletalsforskel til sammenligningsgruppen på ca. 105 mio. kr.

### Inspiration til udgiftsreduktioner på ældreområdet

På baggrund af inspirationen og erfaringerne fra de tre kommuner i referencegruppen kan følgende indsatser og initiativer på ældreområdet fremhæves som interessante for Esbjerg Kommune:

Inspiration til udgiftsreduktioner på ældreområdet - opsamling

<b>Udgiftsreduktioner på ældreområdet, som primært omhandler reduktion af serviceniveau</b>	<b>Potentiale</b>
Ændret visitation til hjemmeplejen	Højt
Reduktion i brugerfrekvens og pladspriser på plejeboligområdet	Middel
Dagtilbud til ældre	Middel
<b>Udgiftsreduktioner på ældreområdet, som primært omhandler effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Plejeboligstruktur	Middel
Rationalisering af nattevagter	Lavt
<b>Udgiftsreduktioner på ældreområdet, som omhandler både reduktion af serviceniveau samt effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Centralisering og specialisering af sygeplejeklinikker, borgerfremmøde fremfor sygeplejeydelser i eget hjem	Middel
Øvrige	Lavt

KORA vurderer på baggrund af den inspiration, som workshoppen med de tre kommuner i referencegruppen har frembragt, samt på baggrund af de supplerende nøgletal, som har været analyseret, at Esbjerg Kommune bør kunne opnå væsentlige udgiftsreduktioner på ældreområdet.

Ved gennemgang af inspirationen er der tydelige tegn på, at kommunerne i referencegruppen har et lavere serviceniveau end Esbjerg. Det vurderes da også, at en væsentlig del af en udgiftsreduktion i retning af at udligne niveauforskellen til sammenligningsgruppen vil påvirke serviceniveauet. Samtidig peger nøgletallene og erfaringerne dog også på, at der bør kunne ske en vis effektivisering af indsatsen, hvor udgiftsreduktioner ikke i samme omfang vil medføre servicereduktioner.

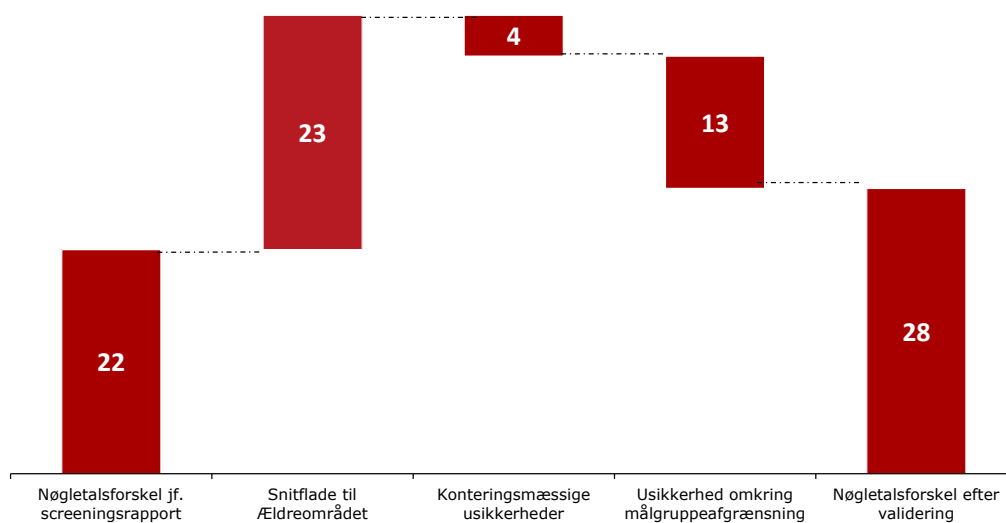
## Voksen-handicapområdet – nøgletalsvalidering og inspiration til udgiftsreduktioner

### Nøgletalsvalidering

De samlede udgifter på voksen-handicapområdet i Esbjerg Kommune udgør ca. 550 mio. kr. Nøgletalscreeningen opgjorde udgiftsforskellen til sammenligningsgruppen til at være 22 mio. kr. (budget 2014).

Til denne nøgletalsforskel er lagt udgifter fra nøgletallene vedrørende ældreområdet, da disse i Esbjerg Kommune vedrører voksen-handicapområdet. I valideringen af nøgletallene blev desuden afdækket en konteringspraksis hos Esbjerg Kommune, hvor myndighedsopgaver var konteret på voksen-handicapområdet i stedet for på hovedkonto 6. Endelig omfatter udgifter til hjælpemiddelcentralen andre målgrupper end de voksne handicappede, hvorfor der er foretaget en reduktion af nøgletalsforskellen.

Skematisk fremstilling af nøgletalsvalidering på voksen-handicapområdet (beløb angivet i mio. kr.)



Hvis der korrigeres fuldt ud for de konstaterede usikkerheder, er det således KORAs vurdering, at der på voksen-handicapområdet er tale om en nøgletalsforskel til sammenligningsgruppen på ca. 28 mio. kr.

### **Inspiration til udgiftsreduktioner på voksen-handicapområdet**

På baggrund af inspirationen og erfaringerne fra de tre kommuner i referencegruppen kan følgende indsatser og initiativer på voksen-handicapområdet fremhæves som interessante for Esbjerg Kommune:



## Inspiration til udgiftsreduktioner på voksen-handicapområdet - opsamling

<b>Udgiftsreduktioner på voksen-handicapområdet, som primært omhandler reduktion af serviceniveau</b>	<b>Potentiale</b>
Analyse af forsorghjem (kapacitet)	Lavt
<b>Udgiftsreduktioner på voksen-handicapområdet, som primært omhandler effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Fokus på faglighed og ledelse på botilbudsområdet	Lavt
Bedre økonomi gennem ny økonomistyringsmodel på botilbudsområdet	Højt
Måltrettet økonomi-information til sagsbehandlere	Lavt
<b>Udgiftsreduktioner på voksen-handicapområdet, som omhandler både reduktion af serviceniveau samt effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Systematisering af borgernes forløb samt vurdering af tilbudsviften i botilbud og socialpsykiatrien	Middel

Det er KORAs vurdering, at det med afsæt i inspirationen fra referencekommunerne er muligt at foretage udgiftsreduktioner, der bringer Esbjerg Kommunes udgiftsniveau på niveau med sammenligningskommunerne, hvis det måtte være ønsket. Det skal i den forbindelse bemærkes, at inspirationen stammer fra tre kommuner, som gennemsnitligt har et udgiftsniveau på voksen-handicapområdet, der ligger betragteligt under niveauet i Esbjerg Kommune og også under gennemsnittet for sammenligningsgruppen.

Der er på området, blandt de tre referencekommuner, indsamlet supplerende nøgletal om udgifter og aktiviteter på hele voksen-handicapområdet, som har været anvendt i vurderingen af casenes styrke.

Ses alene på den validerede udgiftsforskel til sammenligningsgruppen (de 28 mio. kr.), synes en beslutning om at udligne denne at kunne gennemføres med initiativer, der primært omhandler effektiviseringer. Det kan dog ikke udelukkes, at en eventuel udgiftsreduktion også vil påvirke serviceniveauet.

## Kultur- og fritidsområdet – nøgletalsvalidering og inspiration til udgiftsreduktioner

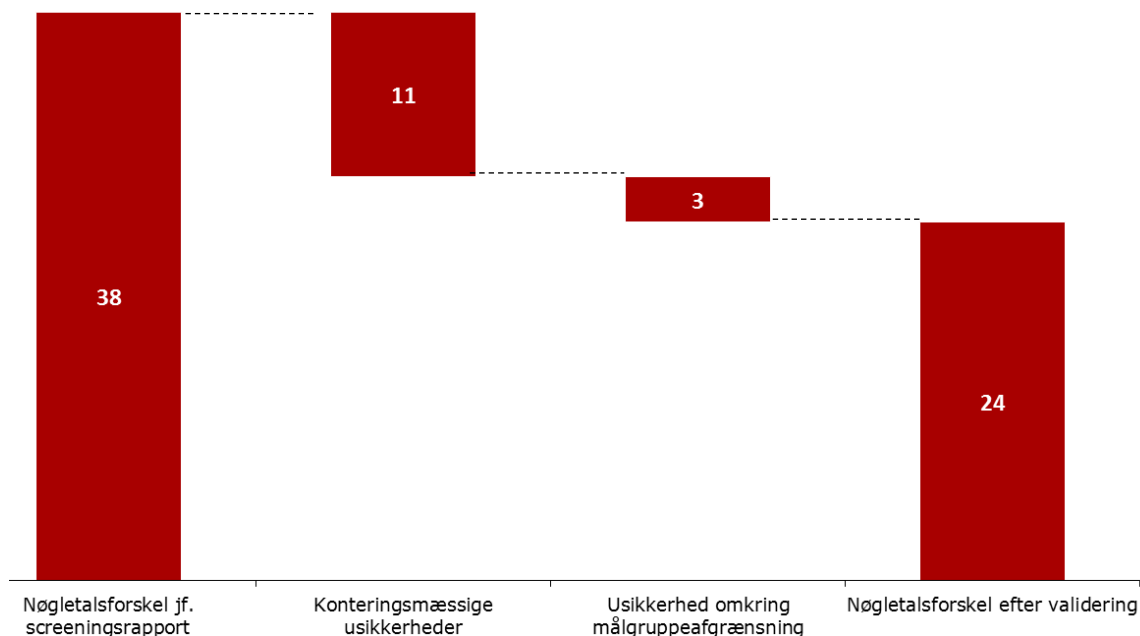
### Nøgletalsvalidering

Med den kontomæssige afgrænsning af kultur- og fritidsområdet, som er anvendt i screeningsrapporten, udgør de samlede udgifter for Esbjerg Kommune i budget 2014 251 mio. kr.

Nøgletalscreeningen opgjorde udgiftsforskellen til sammenligningsgruppen til at være 38 mio. kr. (budget 2014).

I den nøgletalsvalidering, der blev drøftet på workshoppen med de tre referencekommuner, var der blandt deltagerne enighed om, at udgifter til visse områder (grønne områder og andre fritidsfaciliteter) konteres på konti, som hører hjemme på det tekniske område. Herudover er der områder, bl.a. ungdomsskolevirksomhed, som retter sig mod så forskellige målgrupper kommunerne imellem, at nøgletallene på området ikke er sammenlignelige.

Skematisk fremstilling af nøgletalsvalidering på kultur- og fritidsområdet (beløb angivet i mio. kr.)



Hvis der korrigeres fuldt ud for de konstaterede usikkerheder, er det således KORAs vurdering, at der på kultur- og fritidsområdet er tale om en nøgletalsforskel til sammenligningsgruppen på ca. 24 mio. kr.

### Inspiration til udgiftsreduktioner på kultur- og fritidsområdet

På baggrund af inspirationen og erfaringerne fra de tre kommuner i referencegruppen kan følgende indsats og initiativer på kultur- og fritidsområdet fremhæves som interessante for Esbjerg Kommune:

Inspiration til udgiftsreduktioner på kultur- og fritidsområdet - opsamling

Udgiftsreduktioner på kultur- og fritidsområdet, som primært omhandler reduktion af serviceniveau	Potentiale
Generel reduktion af lokaletilskud samt øget gebyrindtægt	Højt
Undlade at yde medlemstilskud til foreningsmedlemmer over 25 år	Lavt
Overdragelse af driftsopgaver for idrætsfaciliteter til foreningerne	Lavt
Fravalg eller sammenlægning af tilbud på museums- og musikområdet	Højt
Udgiftsreduktioner på kultur- og fritidsområdet, som primært omhandler effektivisering	Potentiale
Forøgelse af bibliotekernes effektivitet målt i udlån pr. fuldtidsansat	Middel
Udgiftsreduktioner på kultur- og fritidsområdet, som omhandler både reduktion af serviceniveau og effektivisering	Potentiale
Kapacitetsanalyser i forbindelse med udgiftsreduktioner på idrætsområdet	Middel
Reduktion i antallet af biblioteksfilialer/bogbusser	Middel
Undersøge forhøjet bødetakst på bibliotekerne	Lavt

Kultur- og fritidsområdet er generelt karakteriseret ved store frihedsgrader for kommunerne, idet lovgivningen indeholder relativt få SKAL-opgaver (opgaver, hvor kommunerne er forpligtet til at levere ydelser), ligesom der samtidig er vide rammer for kommunalbestyrelsens fastsættelse af serviceniveauet. Det betyder, at en stor del af kultur- og fritidsområdet omhandler KAN-opgaver, som vil kunne komme i spil, hvis udgiftsniveauet i Esbjerg skal nedbringes.

Som inspirationsforslagene i ovenstående tabel også indikerer, synes det imidlertid vanskeligt at gennemføre væsentlige udgiftsreduktioner, som ikke vil gå ud over serviceniveauet.

# 1 Baggrund, metode og læsevejledning

## 1.1 Baggrunden for analysen

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"*.

Denne analyse er fase 2 af en samlet analyse i to faser. I den første analyse, hvis resultater er beskrevet i rapporten "Nøgletalsscreening af Esbjerg Kommunes økonomiske situation, økonomiske balance og udgiftspolitik" (efterfølgende benævnt "screeningsrapporten"), gennemgik KORA dels Esbjerg Kommunes driftsøkonomiske situation, dels kommunens finansieringsmæssige situation. En af hovedkonklusionerne på fase 1 var, at kommunen har større driftsudgifter, end kommunens indtægtsmuligheder kan finansiere. 12 udgiftsområder blev gennemgået, og Esbjerg Kommunes udgiftsniveau på hver af disse blev sammenlignet med udgiftsniveauet i sammenlignelige kommuner. Ud fra bl.a. væsentligheden af Esbjergs merudgifter i forhold til sammenligningskommunerne blev følgende områder udpeget til nærmere analyse:

- Ældreområdet
- Voksen-handicapområdet
- Kultur- og fritidsområdet.

Analysen af de tre områder skal for det første sikre, at der er sammenlignelighed mellem Esbjerg Kommunes nøgletal på de tre områder og nøgletallene for de sammenligningsgrupper, der er gældende på hvert område.

For det andet skal analysen frembringe inspiration til udgiftstilpasninger ved at se på erfaringer for udgiftstilpasninger i tre udvalgte referencekommuner.

## 1.2 Den anvendte metode

### **Nøgletalsvalideringen**

Nøgletalsvalideringen tager udgangspunkt i nøgletalsforskellene mellem Esbjerg Kommunes udgiftsniveau på de tre udgiftsområder og det gennemsnitlige udgiftsniveau for de kommuner, der udgør sammenligningsgrupperne. Udgangspunktet er nøgletallene, som de fremgår af screeningsrapporten. Nøgletallene vedrører budget 2014.

Valideringen har til opgave at øge sammenligneligheden. Dette sikres ved at undtage mindre delområder (konti) fra nøgletallene, hvis nøgletalsforskellene på disse i væsentligt omfang kan skyldes forskellig konteringspraksis i Esbjerg Kommune og sammenligningskommunerne. Desuden kan delområder undtages fra nøgletallene på det enkelte udgiftsområde, hvis der i væsentlig grad er usikkerhed om målgrupperne for modtagelse af ydelser på disse delområder i forhold til den målgruppe, der er defineret for det pågældende udgiftsområde.

I visse tilfælde kan det være relevant at lade mindre delområder (konti) flytte fra ét udgiftsområde til et andet. Dette gælder for snitflader mellem ældre- og voksen-handicapområdet.

Valideringen er foretaget af KORA med inddragelse af generel erfaring fra repræsentanter for tre referencekommuner, Odense, Vejle og Randers og i dialog med Esbjerg Kommune.

Der er således ikke tale om en fuldstændig korrektion for konteringsforskelle med videre i forhold til de op til 16 kommuner, som kan indgå i sammenligningsgrupperne. Valideringen er dog efter KORAs opfattelse foretaget med en præcision, som tager højde for de væsentligste konteringsforskelle og forskelle i målgrupper. I visse tilfælde, hvor usikkerheden om målgrupper har haft stor væsentlighed for snitfladerne mellem ældreområdet og voksen-handicapområdet, er fordeling af nøgletalsforskelle mellem områderne foretaget i samarbejde med Esbjerg Kommune.

### **Inspiration til udgiftstilpasninger**

Inspirationen til udgiftstilpasninger stammer fra de tre referencekommuner, som har bidraget med egne erfaringer for udgiftstilpasninger på de tre udgiftsområder. Erfaringerne er delt med Esbjerg Kommune i én workshop pr. udgiftsområde. Herudover har kommunerne svaret på uddybende spørgsmål fra KORA om de fremlagte erfaringer. KORA har i enkelte tilfælde suppleret inspirationen med "skrivebordsundersøgelser" af initiativer, som er beskrevet i sagsfremstillinger og budgetdokumenter mv. på referencekommunernes hjemmesider. Erfaringerne er beskrevet i en række "cases", som er kommenteret af KORA.

KORA har desuden indsamlet supplerende datamateriale dels fra referencekommunerne, dels fra offentligt tilgængelige registre. Hensigten har været at understøtte erfaringerne med faktiske oplysninger, som kan indikere, at der er reel erfaring at hente for Esbjerg Kommune i de fremlagte cases.

KORA har ud fra casene, områdets økonomiske væsentlighed, eventuelle indikationer i supplerende nøgletal samt i dialog med Esbjerg Kommune skønnet graden af udgiftsreducerende potentiale i de indsamlede cases. Samtidig har KORA, hvor det har været muligt, skønsomt kategoriseret udgiftstilpasningerne som enten servicereduktioner eller effektiviseringer.

## **1.3 Læsevejledning og anvendte begreber**

"Sammenligningskommuner" eller "sammenligningsgruppen" betegner de kommuner, der for hvert af de tre udgiftsområder udgør de for Esbjerg Kommune mest sammenlignelige kommuner<sup>2</sup>. Sammenligningsgrupperne er sammensat af forskellige kommuner for hvert udgiftsområde. Det vil være gennemsnitsudgifterne pr. indbygger i den relevante aldersgruppe, der udgør sammenligningsgrundlaget for Esbjerg Kommune, og der sammenlignes ikke med enkeltkommuner i sammenligningsgruppen.

I inspirationsdelen af denne analyse er det de tre kommuner Odense, Vejle og Randers, der bidrager. Disse kommuner betegnes som "referencekommunerne" eller "referencegruppen".

---

<sup>2</sup> For en nærmere beskrivelse af principperne for udvælgelse af sammenligningskommuner, se "Nøgletalscreening af Esbjerg Kommunes økonomiske situation, økonomiske balance og udgiftspolitik" (KORA 2014)

Nøgletallene er på de tre udgiftsområder i screeningsrapporten opgjort i kr. pr. indbygger i de aldersgrupper, der på de tre områder bedst muligt kan definere den potentielle målgruppe for ydelserne på udgiftsområdet. I denne rapport er nøgletalsforskellene opregnet til det faktiske beløb i mio. kr., som nøgletalsforskellen er udtryk for, når man anvender Esbjerg Kommunes folketal. For eksempel er en nøgletalsforskel på voksenhandicapområdet på 243 kr. pr. indbygger på 18 år og derover beregnet til ca. 22 mio. kr., idet der i Esbjerg Kommune i 2014 var godt 91.000 indbyggere i denne aldersgruppe.

## 2 Validering af nøgletallene

I dette kapitel gennemgås nøgletallene for de tre udgiftsområder med henblik på at sikre, at de forskelle, der i screeningsrapporten er beregnet mellem Esbjerg Kommune og sammenligningsgrupperne, er reelle og ikke skyldes forskelle i konteringspraksis mv.

Valideringen af nøgletallene bygger på KORAs dialog med de relevante forvaltninger i Esbjerg Kommune med henblik på at få identificeret områder, hvor Esbjerg Kommunes konteringspraksis kan forventes at afvige fra sammenligningskommunernes. Derudover har konteringspraksis mv. været drøftet med referencekommunerne med henblik på at efterprøve, hvad der er gængs praksis for kontering i andre kommuner.

Yderligere har der i et enkelt tilfælde været foretaget konkret undersøgelse af konteringspraksis blandt sammenligningskommunerne.

Det er vigtigt at fremhæve, at valideringen af udgiftsforskellene har taget udgangspunkt i Esbjerg Kommunes specifikke afvigelser i forhold til konteringspraksis, målgruppeafgrænsninger mv., uden at der på tilsvarende vis har kunnet laves en afstemning til praksis i samtlige de kommuner, der indgår i sammenligningsgrupperne.

### 2.1 Validering af nøgletallene på ældreområdet

Nøgletalsscreeningen af Esbjerg Kommunes udgiftsområder viser, at Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau på ældreområdet, målt i kr. pr. 65+-årig, ligger højere end både de beregnede udgiftsbehov og sammenligningsgruppens faktiske udgifter. På trods af, at Esbjerg Kommune har haft faldende udgifter pr. 65+-årig over tid, er forskellen til sammenligningsgruppen også i de seneste nøgletal for regnskab 2013 og budget 2014 relativt stor.

I den kontomæssige afgrænsning af ældreområdet, som er anvendt i screeningsrapporten, udgør de samlede udgifter for Esbjerg Kommune i budget 2014 1.032 mio. kr.

Ifølge nøgletallene for budget 2014, som de fremgår af screeningen, er forskellen til sammenligningsgruppen på 20,1 procent<sup>3</sup>. Omregnes forskellen til absolutte tal, svarer det til, at Esbjerg Kommune i 2014 budgetterer med udgifter, som er 173 mio. kr. højere, end hvis man havde budgetteret på niveau med sammenligningsgruppen.

Der er i screeningsrapporten tale om en sammenligning af nøgletal på ældreområdet, som er konstrueret ud fra et hensyn til *generel* sammenlignelighed mellem kommuner. Når man skal tættere på de reelle nøgletalsforskelle mellem Esbjerg Kommune og sammenligningsgruppen, er det naturligt at gennemgå nøgletallene for forskellige usikkerheder om sammenlignelighed. I det følgende afsnit vil følgende typer af usikkerheder i nøgletallene blive gennemgået:

- Den kontomæssige afgrænsning af ældreområdet
- De enkelte kontis (udgiftsområders) relation til andre målgrupper end de 65+-årige, især de voksne handicappede
- Generelle validitetsspørgsmål.

---

<sup>3</sup> Jf. Screeningsrapporten tabel 6.1 side 45

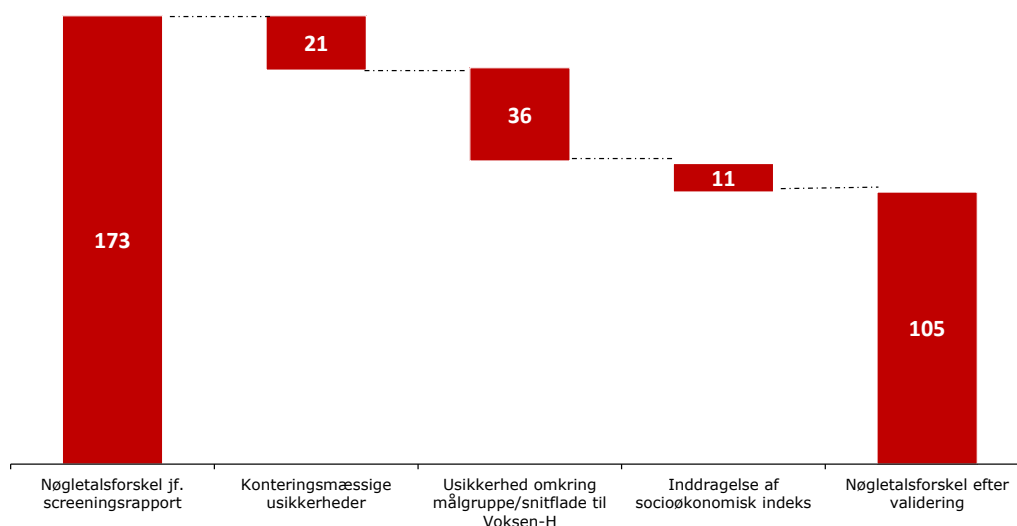
Gennemgangen og vurderingen af nøgletallene baserer sig på:

- Oplysninger fra Esbjerg Kommune om konteringspraksis og målgrupper
- Dialog med tre referencekommuner om generel konteringspraksis på afholdt workshop
- Indhentede aktivitetsdata fra Danmarks Statistik, Esbjerg Kommune og FLIS
- Rejste validitetsspørgsmål i processen.

I det følgende gennemgås de ovenfor nævnte usikkerheder i nøgletallene, og KORA giver sit bud på, hvor stor en del af de identificerede nøgletalsforskelle der skyldes reelle forskelle, og ikke forskelle i konteringspraksis mv.

De validerede nøgletalsforskelle fremgår af nedenstående figur 2.1, idet de identificerede usikkerheder gennemgås efterfølgende.

**Figur 2.1** Skematisk fremstilling af nøgletalsvalidering på ældreområdet (beløb angivet i mio. kr.)



Hvis der korrigeres fuldt ud for de konstaterede usikkerheder, er det således KORAs vurdering, at der på ældreområdet er tale om en nøgletalsforskel til sammenligningsgruppen på ca. 105 mio. kr.

### 2.1.1 Kontomæssig validering på ældreområdet

#### Kommunal genoptræning

Esbjerg Kommune har oplyst, at man konterer udgifter til kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning på konti, der også omfatter den generelle pleje og omsorg af ældre (fk<sup>4</sup>. 5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede). De formelle konteringsregler siger ellers, at udgifter til kommunal genoptræning konteres på konti, der hen-

<sup>4</sup> Forkortelsen "fk" anvendes i denne rapport for det kontoplanmæssige niveau "funktion"



regnes til sundhedsområdet (fk. 4.62.82 gr. 001 Kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning). Den afvigende konteringspraksis i Esbjerg Kommune understøttes af nøgletal for udgifter på netop denne funktion, hvor Esbjerg Kommunes udgifter er relativt lave i forhold til sammenligningskommunerne. Da fk. 4.62.82 gr. 001 ikke er med i den afgrænsning af ældreområdet, som er benyttet i screeningsrapporten, betyder det, at Esbjerg Kommune på grund af denne konteringspraksis på genoptræningsområdet alt andet lige fremstår dyrere end sammenligningskommunerne på ældreområdet.

Da Esbjerg Kommunes udgifter til genoptræning, i kraft af Esbjerg Kommunes særlige konteringspraksis, er blandet sammen med udgifterne til den almindelige pleje og omsorg, er det ikke umiddelbart muligt at sætte et konkret beløb på den konteringsmæssige usikkerhed i nøgletallet.

Man kan dog ved at sammenligne de udgifter, Esbjerg Kommune har budgetteret på fk. 4.62.68 gr. 001, med sammenligningskommunerne, lave et skøn for størrelsen af de konteringsmæssige usikkerheder. På denne funktion er Esbjerg Kommunes udgifter omregnet til faktiske tal ca. 9 mio. kr. lavere end sammenligningskommunerne. KORA vurderer på den baggrund, at den konteringsmæssige usikkerhed knyttet til nøgletalsforskellene på ældreområdet kan have et tilsvarende niveau.

#### **Borgerstyret personlig assistance**

Der har i nøgletalsvalideringen været udtrykt stor usikkerhed om sammenligneligheden af udgifterne til bl.a. borgerstyret personlig assistance konteret på fk. 5.32.32 gr. 003. Udgifterne henregnes i nøgletalscreeningen til voksen-handicapområdet, men ifølge Esbjerg Kommune anvendes ordningen dér som alternativ til personlig og praktisk hjælp efter Servicelovens § 83, som hører under ældreområdet. Der er usikkerhed om den tilsvarende praksis i sammenligningskommunerne. Esbjerg Kommune har på dette delområde lavere udgifter end sammenligningsgruppen. Nøgletalsforskellen på denne funktion medregnes derfor som en konteringsmæssig usikkerhed på ældreområdet på i alt ca. 12 mio. kr.

Samlet er det KORAs vurdering, at usikkerhederne knyttet til nøgletallenes forskellige konteringspraksis på ældreområdet udgør i alt ca. 21 mio. kr.

### 2.1.2 Målgruppevalidering på ældreområdet

#### **Midlertidige plejehjemspladser samt tilbud med aktiverende og forebyggende sigte**

Visse grupperinger under fk. 5.52.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede, som i nøgletallene henregnes til ældreområdet, henregnes i Esbjerg Kommune til voksen-handicapområdet. Drøftelserne på workshoppen indikerer, at det er Esbjerg, der har en afvigende praksis. Det drejer sig bl.a. om kontering af udgifter til "Midlertidige plejehjemspladser og aflastningspladser", samt "Generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte" (bl.a. "Kraftcentret") som i Esbjerg Kommune vedrører gruppen af under 65-årige. Endvidere er grupperingen "Ledelse og administration" i Esbjerg Kommune henregnet til voksen-handicapområdet. Der har for at afdække sammenligneligheden været foretaget undersøgelse af sammenligningskommunerne praksis på dette område. Disse undersøgelser har resulteret i, at en nøgletalsforskel mellem Esbjerg Kommune og sammenligningskommunerne på ca. 23 mio. kr. henregnes til voksen-handicapområdet i stedet for ældreområdet.

## **Plejecenterpladser til borgere under 65 år**

Esbjerg oplyser, at en væsentlig del af beboerne på et gerontopsykiatrisk plejehjem er under 65 år. Andelen af under 65-årige på Esbjerg Kommunes plejecentre kan derfor afvige fra andelen i sammenligningsgruppen. Dette kan medføre, at nøgletallene ikke er fuldt sammenlignelige, fordi Esbjerg Kommune har en afvigende praksis på ældreområdet med hensyn til, hvilke målgrupper man betjener. Danmarks Statistik har i tabellen RESI01 data for antal indskrevne i forskellige typer af plejecentre mv. fordelt på alder. For typerne "Plejehjem", "Plejeboliger fortrinsvis for ældre", "Plejeboliger fortrinsvis for fysisk/psykisk handicappede" samt for "Fripvejeboliger", som samlet set repræsenterer en målgruppe, der kan høre til både ældreområdet og voksen-handicapområdet, er andelen af under 65-årige i Esbjerg Kommune i 2014 angivet til 19,1 procent. Gennemsnittet for de kommuner, der udgør sammenligningsgruppen for Esbjerg Kommune, er angivet til 17,8 procent. Der er jf. tabellen i alt 1.021 beboere i Esbjerg Kommune i disse typer boliger. Differencen til sammenligningsgruppen svarer til, at der i Esbjerg Kommune er ca. 13 flere beboere under 65 år, end hvis andelen af under 65-årige svarede til sammenligningsgruppen. Er disse 13 beboere meget plejekrævende, vil det naturligvis kunne ses i nøgletallene. En gennemsnitsudgift for disse beboere på fx 1 mio. kr. giver dermed en usikkerhed på 13 mio. kr.

Samlet er det KORAs vurdering, at usikkerhederne knyttet til nøgletallenes forskellige målgruppeafgrænsninger på ældreområdet udgør i alt ca. 36 mio. kr.

### **2.1.3 Generelle validitetsspørgsmål på ældreområdet**

I ECO nøgletal er sammenligningsgruppen for enhver kommune på det enkelte udgiftsområde sammensat ud fra to kriterier:

- Det beregnede udgiftsbehov på området (lavt, middel eller højt)
- Kommunens økonomiske ressourcepres generelt (lavt, middel eller højt)

I beregningen af udgiftsbehov udføres en række analyser af betydningen af en række relevante baggrundsvARIABLE for kommunernes udgifter på det konkrete udgiftsområde.

For ældreområdets vedkommende viser analyserne, at de baggrundsvARIABLE, der har betydning for udgiftsniveauet, relaterer sig til andelen af enlige ældre, hvor stor en andel af de 65+-årige, der er relativt gamle (og dermed relativt plejekrævende), hvor stor en andel af de 65+-årige, som kommunen har betalingsforpligtelsen for (dvs. de 65+-årige, som bor i kommunen fraregnet dem, som kommer fra andre kommuner og tillagt dem, som er flyttet fra Esbjerg Kommune, men som Esbjerg Kommune har betalingsforpligtelsen for) samt rejsetid pr. indbygger (fortæller fx noget om, hvor stor en del af tiden, hjemmeplejen tilbringer med kørsel).

Som del af valideringen er det blevet anført, om ikke der i forbindelse med valideringen af de identificerede nøgletalsforskelle burde tages hensyn til det såkaldte socioøkonomiske indeks<sup>5</sup>.

Det socioøkonomiske indeks indgår ikke som baggrundsvARIABLE i de endelige regressionsmodeller for beregning af udgiftsbehov på ældreområdet, der aktuelt bruges i ECO Nøgletal.

---

<sup>5</sup> jf. [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk)

KORAs statistiske analyser på området viser umiddelbart, at der er en positiv korrelation mellem det socioøkonomiske indeks og udgifterne pr. 65+-årig på ældreområdet. Analyserne viser imidlertid også, at en række øvrige potentielle behovsfaktorer som vedrører socioøkonomiske forhold også korrelerer med ældreudgifterne, og at korrelationen er stærkere for disse variable end for det socioøkonomiske indeks. Således er korrelationen med ældreudgifterne 0,47 for det socioøkonomiske indeks, mens den for eksempel er 0,79 for kriteriet "andel enlige ældre". Samtidig kan konstateres, at der er signifikante indbyrdes korrelationer mellem flere af de potentielle udgiftsbehovsfaktorer, hvilket kan give anledning til såkaldte multikollinearitetsproblemer, hvis alle disse variable indgår i samme regressionsanalyse. Det er et problem, da en af forudsætningerne for regressionsanalyse netop er, at der ikke er multikollinearitet mellem de forklarende variable i analysen.

Hvis der ses bort fra problemerne med multikollinearitet, og man på trods af det metodiske forbehold alligevel inddrager det socioøkonomiske indeks i regressionsmodellen, viser en følsomhedstest af det socioøkonomiske indeks som en ekstra baggrundsvARIABLE, at Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau vil falde med ca. 11 mio. kr.

## 2.2 Validering af nøgletallene på voksen-handicapområdet

Nøgletalsscreeningen af Esbjerg Kommunes udgiftsområder viser, at Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau på voksen-handicapområdet, målt i kr. pr. 18+årig, ligger højere end både det beregnede udgiftsbehov og sammenligningsgruppens udgifter. Udgifterne har været faldende siden 2009, både når man måler i kr. pr. 18+årig, og når man ser på forskellen til sammenligningsgruppen.

I den kontomæssige afgræsning af voksen-handicapområdet, som er anvendt i screeningsrapporten, udgør de samlede udgifter for Esbjerg Kommune i budget 2014 551 mio. kr.

Ifølge nøgletallene for budget 2014, som de fremgår af screeningen, er forskellen til sammenligningsgruppen på 4,2 procent<sup>6</sup>. Omregnes forskellen til absolutte tal, svarer det til, at Esbjerg Kommune i 2014 budgetterer med udgifter, som er 22 mio. kr. højere, end hvis man havde budgetteret på niveau med sammenligningsgruppen.

Der er i screeningsrapporten tale om en sammenligning af nøgletal på voksen-handicapområdet, som er konstrueret med et mål om *generel* sammenlignelighed mellem kommuner. Når man skal tættere på de reelle nøgletalsforskelle mellem Esbjerg Kommune og sammenligningsgruppen, er det naturligt at gennemgå nøgletallene for forskellige usikkerheder. I det følgende afsnit vil følgende typer af usikkerheder i nøgletallene blive gennemgået og vurderet i forhold til dels de konkrete forhold i Esbjerg Kommune, dels generelle forhold i kommunernes kontering på området:

- Snitflader til ældreområdet
- Den kontomæssige afgræsning af voksen-handicapområdet
- De enkelte kontis (udgiftsområders) relation til andre målgrupper end de 18+årige.

Gennemgangen og vurderingen af nøgletallene baserer sig på følgende analyser og aktiviteter:

---

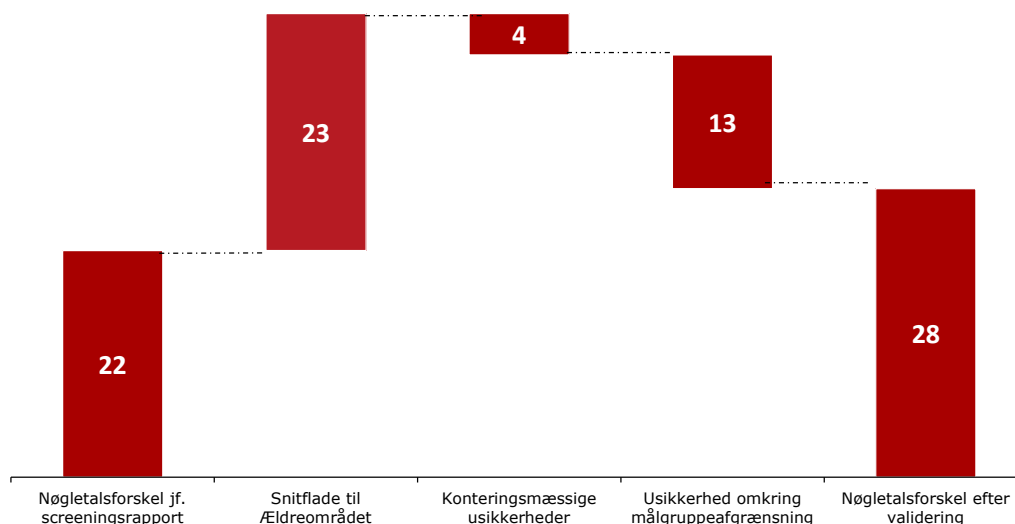
<sup>6</sup> Jf. Screeningsrapporten tabel 6.1 side 45

- Oplysninger fra Esbjerg Kommune om konteringspraksis og målgrupper
- Dialog med tre referencekommuner om konteringspraksis på afholdt workshop.

I det følgende gennemgås de ovenfor nævnte usikkerheder i nøgletallene, og KORA giver sit bud på, hvor stor en del af de identificerede nøgletalsforskelle der skyldes reelle forskelle, og ikke forskelle i konteringspraksis mv.

De validerede nøgletalsforskelle fremgår af nedenstående Figur 2.2, idet de identificerede usikkerheder gennemgås efterfølgende.

**Figur 2.2** Skematisk fremstilling af nøgletalsvalidering på voksen-handicapområdet (beløb angivet i mio. kr.)



Hvis der korrigeres fuldt ud for de konstaterede usikkerheder, er det således KORAs vurdering, at der på voksen-handicapområdet er tale om en nøgletalsforskel til sammenligningsgruppen på ca. 28 mio. kr.

### 2.2.1 Snitflade til ældreområdet

Den afvigende praksis for anvendelse af midlertidige plejehjemspladser samt tilbud med aktiverende og forebyggende sigte (bl.a. "Kraftcentret"), som er nævnt under valideringen af nøgletallene for ældreområdet i afsnit 2.1.2, medfører en flytning af en del af nøgletalsforskellen på dette område fra ældre- til voksen-handicapområdet. Det betyder, at en nøgletalsforskel mellem Esbjerg Kommune og sammenligningskommunerne på ca. 23 mio. kr. henregnes til voksen-handicapområdet som en opskrivning af nøgletalsforskellen.

### 2.2.2 Kontomæssig validering på voksen-handicapområdet

KORA har gennemgået konteringen af de forskellige ydelsestyper på voksen-handicapområdet med Esbjerg Kommune. Esbjerg Kommune har i den forbindelse gjort opmærksom på, at der på fk. 5.38.45 Behandling af stofmisbrugere indgår udgifter til en

myndighedsfunktion, der rettelig bør konteres på hovedkonto 6 Fællesudgifter og administration<sup>7</sup>. I det omfang kommunerne i sammenligningsgruppen konterer udgifter til myndighedsfunktionen korrekt, vil det betyde, at sammenligningen for denne funktion overvurderer Esbjergs udgifter til stofmisbrugere. Esbjerg Kommune oplyser, at udgifterne til myndighedsfunktionen andrager ca. 4 mio. kr.

### 2.2.3 Målgruppevalidering på voksen-handicapområdet

I nøgletallene for voksen-handicapområdet, som indgår i screeningsrapporten, indgår funktionen 5.35.40 Rådgivning og rådgivningsinstitutioner. Funktionen dækker bl.a. over hjælpemiddeldepoter, som i Esbjerg Kommune tillige omfatter et kommunikationscenter, der varetager ydelser til borgere med fx synshandicap. Ydelserne på denne funktion retter sig imod borgere i flere aldersgrupper, hvorfor der er usikkerhed om nøgletallets validitet i forhold til voksen-handicapområdet. Det er oplyst fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, som har budgetansvaret for den pågældende funktion, at ydelserne i 2014 for 41 procents vedkommende (målt ved fordeling af udgifter) retter sig imod borgere fra 18-64 år. Dermed bør 59 procent af udgiftsforskellene mellem Esbjerg Kommune og sammenligningsgruppen trækkes fra den opgjorte nøgletalsforskel. Dette svarer til 13 mio. kr.

## 2.3 Validering af nøgletallene på kultur- og fritidsområdet

Nøgletalsscreeningen af Esbjerg Kommunes udgiftsområder viser, at Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau på kultur- og fritidsområdet, målt i kr. pr. indbygger ligger højere end både det beregnede udgiftsbehov og sammenligningsgruppens udgifter. Udgifterne har været faldende siden 2009, når man måler i kr. pr. indbygger, men ligger stadig relativt højt i forhold til sammenligningsgruppen.

I den kontomæssige afgræsning af kultur- og fritidsområdet, som er anvendt i screeningsrapporten, udgør de samlede udgifter for Esbjerg Kommune i budget 2014 251 mio. kr.

Ifølge nøgletallene for budget 2014, som de fremgår af screeningen, er forskellen til sammenligningsgruppen på 17,9 procent<sup>8</sup>. Omregnes forskellen til absolutte tal, svarer det til, at Esbjerg Kommune i 2014 budgetterer med udgifter, som er 38 mio. kr. højere, end hvis man havde budgetteret på niveau med sammenligningsgruppen. Det er nævnt i screeningsrapporten (side 58), at Esbjerg er den af kommunerne i sammenligningsgruppen, der har det højeste beregnede udgiftsbehov på 10 procent over gennemsnittet for gruppen. Selvom den valgte gruppe af kommuner er den, som Esbjerg bedst kan sammenlignes med, kan dette relativt høje beregnede udgiftsbehov være en del af forklaringen på Esbjergs nøgletalsforskel til sammenligningsgruppen. Da valideringen sker ud fra den faktiske forskel mellem udgiftsniveauet i Esbjerg og sammenligningsgruppen, foretages der dog ikke korrektioner for dette forhold.

Der er i screeningsrapporten tale om en sammenligning af nøgletal på kultur- og fritidsområdet, som er konstrueret med et mål om *generel* sammenlignelighed mellem en gruppe af kommuner. Når man skal tættere på de reelle nøgletalsforskelle mellem Esbjerg Kommune og sammenligningsgruppen, er det naturligt at gennemgå nøgletallene for forskellige usikkerheder. I det følgende afsnit vil følgende typer af usikkerheder i nøgletalle-

---

<sup>7</sup> Forvaltningen oplyser, at praksis nu er ændret, så myndighedsopgaver fra 2015 konteres på hovedkonto 6.

<sup>8</sup> Jf. Screeningsrapporten tabel 6.1 side 45

ne blive gennemgået og vurderet i forhold til dels de konkrete forhold i Esbjerg Kommune, dels generelle forhold i kommunernes kontering på området:

- Den kontomæssige afgrænsning af kultur- og fritidsområdet
- De enkelte kontis (udgiftsområders) relation til forskellige målgrupper imellem kommuner.

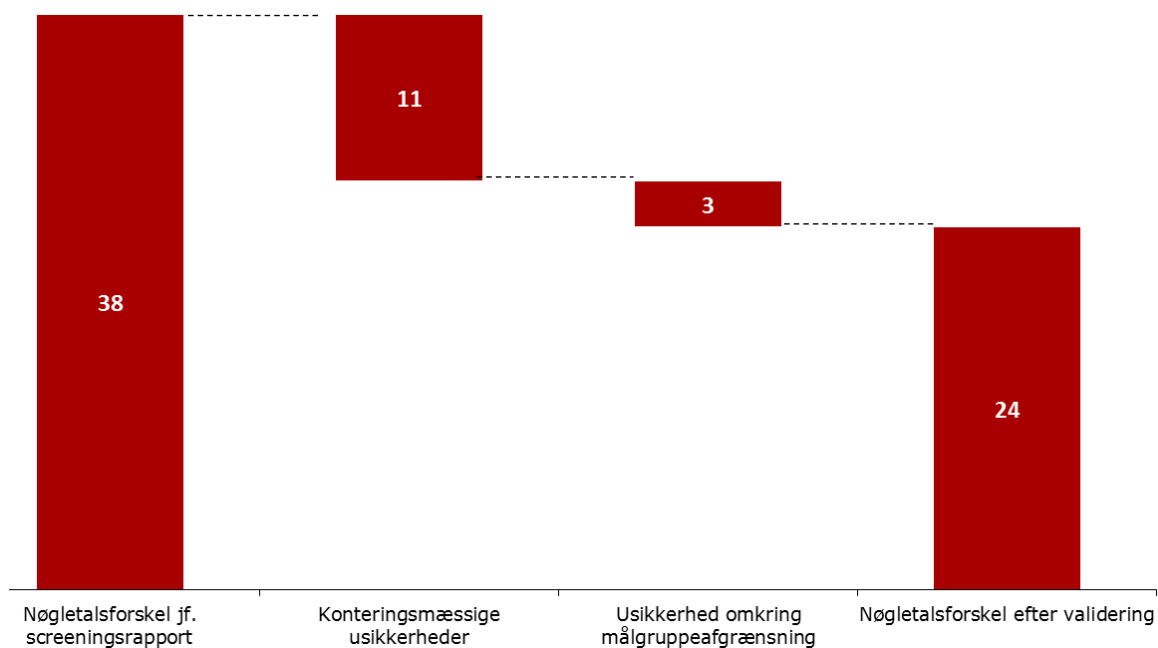
Gennemgangen og vurderingen af nøgletallene baserer sig på følgende analyser og aktiviteter:

- Oplysninger fra Esbjerg Kommune om konteringspraksis og målgrupper
- Dialog med tre referencekommuner om konteringspraksis på afholdt workshop.

I det følgende gennemgås de ovenfor nævnte usikkerheder i nøgletallene, og KORA giver sit bud på, hvor stor en del af de identificerede nøgletalsforskelle der skyldes reelle forskelle, og ikke forskelle i konteringspraksis mv.

De validerede nøgletalsforskelle fremgår af nedenstående Figur 2.3, idet de identificerede usikkerheder gennemgås efterfølgende.

**Figur 2.3** Skematisk fremstilling af nøgletalsvalidering på kultur- og fritidsområdet (beløb angivet i mio. kr.)



Hvis der korrigeres fuldt ud for de konstaterede usikkerheder, er det således KORAs vurdering, at der på kultur- og fritidsområdet er tale om en nøgletalsforskel til sammenligningsgruppen på ca. 24 mio. kr.

### 2.3.1 Kontomæssig validering på kultur- og fritidsområdet

#### **Grønne områder og andre fritidsfaciliteter**

KORA har gennemgået screeningsrapportens nøgletal på kultur- og fritidsområdet med Esbjerg Kommune samt med de tre kommuner, der har deltaget i inspirationsworkshop sammen med Esbjerg. I de nøgletal, der er anvendt i screeningsrapporten, er to funktioner medtaget, som i Esbjerg Kommune ikke hører under kultur- og fritidsområdet. Det drejer sig om funktionerne 0.28.20 Grønne områder og naturpladser og 0.32.35 Andre fritidsfaciliteter. På workshoppen var der enighed om, at de to funktioner generelt hører under det tekniske område og ikke kultur- og fritidsområdet. De to funktioner bør derfor udgå af nøgletallene. På de to funktioner fremstår Esbjerg med en udgift, som er 6 mio. kr. højere end sammenligningsgruppen.

#### **Idrætsfaciliteter for børn og unge**

KORA har sammen med Esbjerg Kommune noteret sig, at den generelle afgrænsning af kultur- og fritidsområdet, som den er foretaget i screeningsrapportens nøgletal, kan være usikker på idrætsområdet. Der kan nemlig være forskel på, om en kommunes idrætsfaciliteter er konteret for sig selv eller som en del af skoleområdet. Det sidste er tilfældet, hvis idrætsfaciliteterne primært anvendes til undervisning, men samtidig indgår i fritidstilbud. KORA har derfor suppleret nøgletallene med funktion 3.22.18<sup>9</sup> Idrætsfaciliteter for børn og unge med henblik på at øge robustheden i sammenligningen. På denne funktion har sammenligningsgruppen større udgifter end Esbjerg Kommune, og det medfører, at nøgletallene korrigeres med 5 mio. kr.

### 2.3.2 Målgruppevalidering på kultur- og fritidsområdet

#### **Ungdomsskolevirksomhed**

Ungdomsskoler er kontomæssigt placeret på funktion 3.38.78 under samme hovedfunktion som fx Folkeoplysning og Lokaletilskud. Workshoppen afdækkede dog, at ungdomsskoler, ud over den generelle undervisning i fx knallertkørekort mv., bliver anvendt til en meget bred vifte af aktiviteter, som kan omhandle foranstaltninger for udsatte børn og unge eller klubvirksomhed, som også kan være drevet i SFO-regi. Workshoppen vurdering var, at området har så forskelligartede målgrupper, at det er vanskeligt at sammenligne. Esbjerg Kommunes udgifter på kontoen for ungdomsskolevirksomhed overstiger sammenligningsgruppens med i alt 2 mio. kr.

#### **Kommunale tilskud til statsligt finansierede selvejende uddannelsesinstitutioner**

Kommunerne yder tilskud til særlige kurser og uddannelsesforløb som fx højskoleophold. På workshoppen var der dog enighed om, at målgrupperne næppe er sammenlignelige på tværs af kommuner. Esbjerg Kommunes udgifter overstiger sammenligningskommunernes med 1 mio. kr., som bør udtages af sammenligningen.

---

<sup>9</sup> Esbjerg Kommune oplyser, at skolehaller ikke er indeholdt i denne funktion, men konteres sammen med den primære del af skoleudgifterne på fk. 3.22.01, hvorfor det ikke er muligt at skabe fuld sammenlignelighed mellem kommuner på området.

## 3 Inspiration til udgiftsreduktioner

Dette afsnit indeholder en række beskrivelser af konkrete initiativer inden for forskellige indsatsområder, som Esbjerg Kommune kan overveje at bringe i anvendelse i arbejdet med nedbringelse af udgiftsniveauet på ældreområdet, voksen-handicapområdet og kultur- og fritidsområdet. De beskrevne initiativer tager afsæt i erfaringer fra de tre referencekommuner Odense, Vejle og Randers. Initiativerne er kommet til udtryk på de afholdte inspirationsworkshops og i den efterfølgende dialog med kommunerne. Initiativerne har ligeledes været drøftet med forvaltningerne i Esbjerg Kommune. KORA har i enkelte tilfælde suppleret inspirationen med "skrivebordsundersøgelser" af initiativer, som er beskrevet i sagsfremstillinger og budgetdokumenter mv. på referencekommunernes hjemmesider.

Endvidere har KORA anvendt supplerende data om fx aktiviteter bag udgifterne på de tre udgiftsområder. Disse data har været brugt til at understøtte gyldigheden af de enkelte cases som inspiration for Esbjerg Kommune. Disse data stammer fx fra tilgængelige registre fra Danmarks Statistik eller er indsamlet hos Esbjerg Kommune og referencekommunerne.

Initiativerne beskrives i en række "cases" fra de tre kommuner, som efterfølgende kommenteres i forhold til deres relevans for Esbjerg Kommune. Det har ikke inden for rammerne af denne analyse været muligt at lave en egentlig sammenligning af de nævnte initiativer mellem Esbjerg Kommune og de tre kommuner på caseniveau.

For hver case har KORA imidlertid estimeret et niveau for et muligt potentiale (højt, middel eller lavt). Estimererne tager afsæt i de realiserede udgiftsreduktioner i casekommunerne, i indikationer fra supplerende data om aktivitetsniveauet inden for de enkelte områder samt områdets økonomiske væsentlighed i Esbjerg Kommune. Endelig har KORAs estimerer været drøftet med de relevante forvaltninger i Esbjerg Kommune.

For hvert af de tre udgiftsområder har KORA bestræbt sig på at præsentere inspirationen i afsnit, der matcher den naturlige opdeling af det enkelte udgiftsområde i delområder.

De indsamlede cases er beskrevet af KORA efter den mundtlige fremlæggelse på de tre workshops. KORAs casebeskrivelser er efterfølgende blevet forelagt de enkelte kommuner, og der er foretaget de nødvendige tilretninger. Enhver kobling af casene til Esbjerg Kommunes udgangspunkt er dog alene KORAs ansvar.

### 3.1 Erfaringer med og inspiration til udgiftsreduktion på ældreområdet

I dette afsnit præsenteres en række cases om udgiftsreducerende tiltag, som blev præsenteret på den afholdte workshop på ældreområdet, og som KORA vurderer, vil være relevante for Esbjerg Kommunes videre arbejde med tilpasning af udgifterne på ældreområdet.

Drøftelserne på og casene fra workshoppen på ældreområdet giver anledning til følgende opsamling:



**Tabel 3.1** Inspiration til udgiftsreduktioner på ældreområdet - opsamling

<b>Udgiftsreduktioner på ældreområdet, som primært omhandler reduktion af serviceniveau</b>	<b>Potentiale</b>
Ændret visitation til hjemmeplejen	Højt
Reduktion i brugerfrekvens og pladspriser på plejeboligområdet	Middel
Dagtilbud til ældre	Middel
<b>Udgiftsreduktioner på ældreområdet, som primært omhandler effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Plejeboligstruktur	Middel
Rationalisering af nattevagter	Lavt
<b>Udgiftsreduktioner på ældreområdet, som omhandler både reduktion af serviceniveau samt effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Centralisering og specialisering af sygeplejeklinikker, borgerfremmøde fremfor sygeplejeydelser i eget hjem	Middel
Øvrige	Lavt

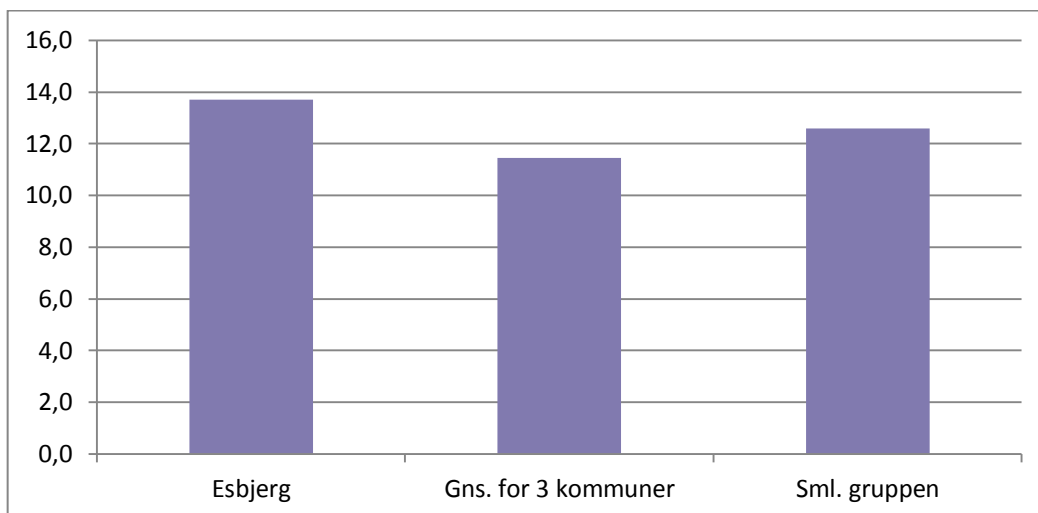
### 3.1.1 Visitation til hjemmeplejen i Esbjerg Kommune

Som det fremgik af nøgletalsscreeningen (fase 1), viser de økonomiske nøgletal, at Esbjerg Kommunes monetære serviceniveau på ældreområdet er relativt højt i forhold til sammenligningsgruppen.

På fritvalgsområdet (eller hjemmeplejen) blev det i nøgletalsscreeningen vist, at der i Esbjerg Kommune dels er en relativt stor andel af de 65+-årige, der modtager hjemmepleje, dels at modtagerne i gennemsnit får relativt mange hjemmehjælpstimer. Det høje monetære serviceniveau kommer således både til udtryk ved en højere *brugerfrekvens* (den andel brugere udgør af de potentielle brugere) og en højere *brugsfrekvens* (serviceforbruget pr. modtager) i Esbjerg Kommunes hjemmepleje end i sammenligningskommunerne<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> 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.

**Figur 3.1** Brugerfrekvens - Andel 65+-årige, der modtager hjemmehjælp, procent (2013)

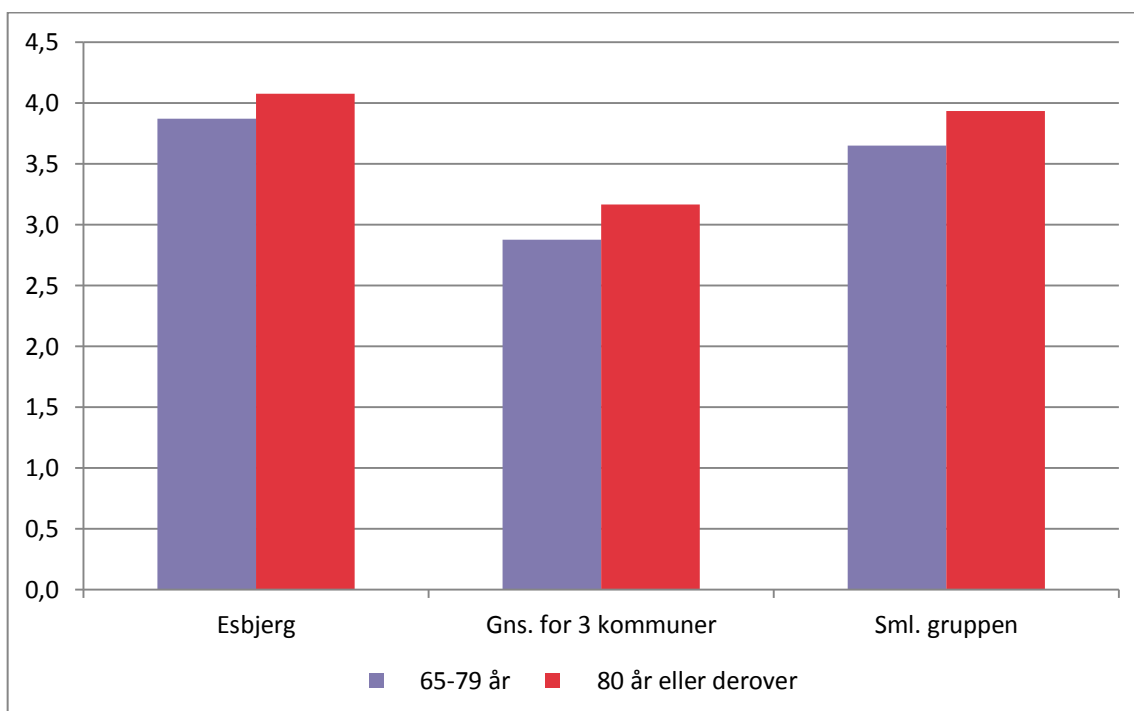


Kilde: ECO nøgletal, 7.16

Figur 3.1 viser, at brugerfrekvensen i Esbjerg Kommune samlet set er på 13,7, mens den er 12,6 i sammenligningsgruppen. I de tre referencekommuner er brugerfrekvensen 11,4.

Tallene viser, at der i Esbjerg Kommune er 8,8 procent flere brugere af hjemmehjælp, end hvis brugerfrekvensen havde været på niveau med den i sammenligningsgruppen.

**Figur 3.2** Brugsfrekvens - Gennemsnitligt antal visiterede hjemmehjælpstimer pr. uge pr. modtager 2013



Kilde: ECO nøgletal, 7.16

Figur 3.2 viser brugsfrekvensen, dvs. hvor meget hjælp de borgere, der er visiteret til hjemmehjælp, får i gennemsnit i Esbjerg Kommune og i sammenligningsgruppens samt i de tre referencekommuner, Odense, Randers og Vejle.

Figuren viser, at brugerne i Esbjerg i gennemsnit, og på tværs af alder, er visiteret til 4,1 timers ugentlig hjemmehjælp, mens brugerne i sammenligningsgruppen er visiteret til 3,9 timer. I de tre øvrige kommuner er brugerne visiteret til gennemsnitligt 3,2 timer pr. uge.

Forskellen mellem visitationen i Esbjerg Kommune og i sammenligningsgruppen svarer til, at Esbjerg Kommune tildeler 4,3 procent flere timer pr. bruger end hvis man havde visiteret på niveau med sammenligningsgruppen.

Både brugerfrekvensen og brugsfrekvensen handler om det serviceniveau, Esbjerg Kommune tilbyder på ældreområdet. Det gælder det politisk vedtagne serviceniveau, således som det fx fremgår af de politiske mål og af de politisk godkendte kvalitetsstandarder, der er grundlaget for de afgørelser forvaltningen træffer i forhold til de enkelte borgere. I kvalitetsstandarderne beskrives overordnet, hvad borgerne kan – og ikke kan – få hjælp til, idet hjælpens indhold, omfang og hyppighed for den enkelte borger afgøres ud fra en individuel vurdering, jf. også Servicelovens bestemmelser herom.

I forhold til en vurdering af serviceniveauet – og sammenhængen mellem service- og udgiftsniveauet - kan det imidlertid også være relevant at vurdere, hvordan den konkrete afgørelse om støtte og hjælp "oversættes" til økonomiske dispositioner. To kommuners tilsyneladende identiske serviceniveauer (fx "Rengøring – hver 14. dag") kan i forskellige kommuner udmøntes forskelligt, herunder udmønte sig i forskellige økonomiske dispositioner. Både fordi den timepris, de kommunale og private leverandører afregnes med, kan variere, og fordi den tid, der på baggrund af den tilkendte ydelse konkret afsættes til leverandørens udførelse af opgaven, kan variere.

### **Case: Vejle Kommunes visitation**

Vejle Kommunes gennemsnitlige udgiftsniveau på ældreområdet er væsentligt lavere end det tilsvarende udgiftsniveau i Esbjerg Kommune (ca. 17 pct. i 2014<sup>11</sup>). På inspirations- og erfaringsworkshoppen blev det drøftet, hvordan Vejle Kommune - bl.a. gennem fastlæggelse af serviceniveauet via kvalitetsstandarder, gennem visitationens afdækning af borgerens konkrete behov og gennem den konkrete tildeling og afregning til leverandørerne (private og kommunale) - har formået at reducere udgiftsniveauet på fritvalgsområdet. Alle er tiltag, der indgår i en samlet ramme, hvor den personlige og praktiske hjælp som udgangspunkt opfattes som hjælp til selvhjælp.

Grundlæggende er visitationsgrundlaget - fx de funktionsvurderingsredskaber der anvendes i Vejle Kommune - ikke væsentligt anderledes end i eksempelvis Esbjerg Kommune. Det er derfor umiddelbart vurderingen, at det i høj grad synes at være i "oversættelsen" fra vurdering af behov til udmøntning af konkret støtte, at Vejle Kommunes praksis adskiller sig fra Esbjergs. En markant forskel er således, at der i Vejle Kommune er vejledende, maksimale tidsnormer, som anvendes for de enkelte "støttepakker". Som udgangspunkt er der således defineret 4 dagpakker, 1 aftenpakke og 1 natpakke, som indeholder de vejledende tidsnormer (gennemsnitlig tid), og som anvendes til tildeling af tid til leverandøren og dermed som afregningsgrundlag. Den mindste pakke er på 63 minutters ugentlig hjælp, mens eksempelvis pakke 3 er på 424 minutter.

Samtidig har Vejle Kommune identificeret og realiseret en stor udgiftsreduktion ved konsekvent at sammenligne de visiterede ydelser med de planlagte, og på den baggrund konsekvent tilpasse eller fjerne visiterede ydelser, når borgerens støttebehov ikke længere er som på det oprindelige visitationstidspunkt.

Endelig vurderer Vejle Kommune, at visitationen af målrettede - men midlertidige - ydelser, kan hjælpe en række borgere med at blive selvhjulpne, og dermed også reducere kommunens ressourcer på den lidt længere bane. Hvis en borger eksempelvis skal have hjælp til at påtage støttestrømper, kan det for nogle borgere være mere hensigtsmæssigt, hvis de får målrettet træning i fx 14 dage, hvorefter borgerne selv kan tage strømperne på. Behovet for en vedvarende støtte til opgaven vil dermed ikke længere være til stede.

Et lavere serviceniveau på fritvalgsområdet vil reducere kommunens udgiftsniveau på ældreområdet. På baggrund af erfaringerne fra de tre kommuner, er det KORAs vurdering, at der i et eventuelt arbejde med dette udgiftsreducerende tiltag med fordel både kan indgå en analyse af det politisk fastsatte serviceniveau og en analyse af, hvorledes serviceniveauet udmøntes konkret (i ydelsespakker og tid). Desuden bør det indgå i overvejelserne, om der mere konsekvent kan følges op på eventuelle forskelle i visiteret og planlagt tid, samt om det under visse omstændigheder kan være hensigtsmæssigt at erstatte varig hjælp med midlertidige, men mere intensive foranstaltninger.

Gennemførelse af en udgiftsreduktion som følge af et ændret serviceniveau på fritvalgsområdet, kan betyde, at alle borgere der eksempelvis er visiteret til praktisk hjælp skal

---

<sup>11</sup> Inkl. udgifter til kommunal genoptræning, men uden korrektioner for øvrige konteringsusikkerheder.

revurderes og re-visiteres, idet der skal afgives ny afgørelse. Det skal i den forbindelse nævnes, at der i givet fald vil være tale om en ikke ubetydelig øget visitationsopgave, som givetvis ikke vil kunne gennemføres inden for et enkelt budgetår.

En fuldstændig tilpasning af fritvalgsområdet serviceniveau til sammenligningskommunerne vurderes at ville kunne medføre en betydelig udgiftsreduktion. Antallet af visiterede timer pr. bruger over 65 år er i Esbjerg Kommune som tidligere nævnt 4,3<sup>12</sup> procent højere end for sammenligningsgruppen. Samtidig er andelen af brugere i forhold til den samlede befolkning over 65 år 8,8 procent højere i Esbjerg Kommune. Det betyder samlet set, at der i Esbjerg Kommune er visiteret mere end 13 procent flere hjemmehjælpstimer, end hvis man visiterede svarende til serviceniveauet i sammenligningsgruppen. Det har ikke på det foreliggende grundlag været muligt for KORA at foretage en konsekvensberegning af den økonomiske betydning af en sådan tilpasning af serviceniveauet. Da personlig pleje og praktisk bistand på fritvalgsområdet erfaringsmæssigt anvender en meget betydelig del af det kommunale budget på ældreområdet, vil en reduktion af det samlede timetal på potentielt 13 procent udgøre et ikke ubetydeligt millionbeløb.

### 3.1.2 Plejeboligområdet

Plejeboligområdet udgør et andet relativt udgiftstungt delområde inden for det samlede ældreområde.

Erfarings- og inspirationsworkshopen frembragte ikke konkret inspiration vedrørende plejeboligområdet, men principperne i den førnævnte case fra Vejle Kommune om visitation til hjemmehjælp bør i et vist omfang kunne overføres til plejeboligområdet.

Inspirationen til Esbjerg Kommune på plejeboligområdet bygger derfor på de supplerende data om området, som KORA har indsamlet i forbindelse med denne analyse.

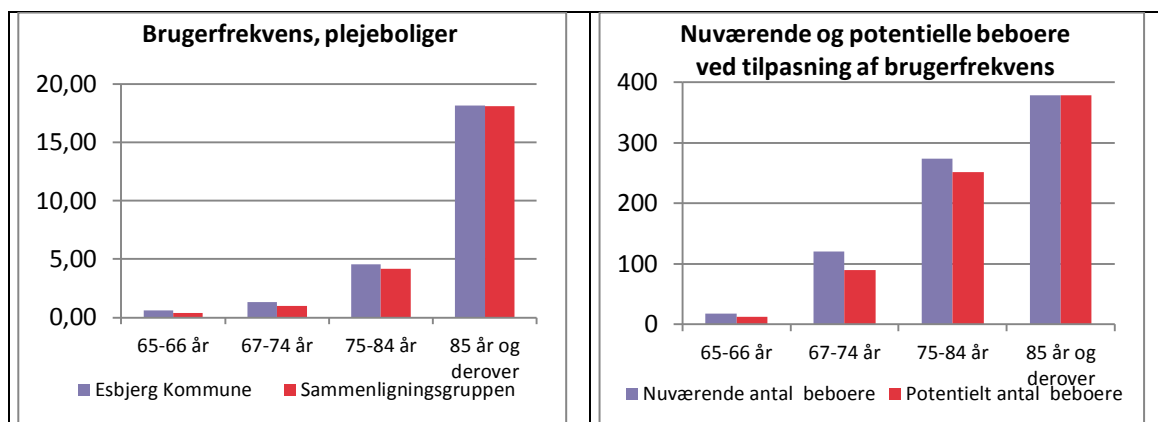
Som opfølgning på screeningsrapporten har KORA indsamlet supplerende nøgletal for plejeboligområdet med det formål yderligere at belyse baggrunden for, at Esbjerg Kommunes udgiftsniveau adskiller sig væsentligt fra sammenligningsgruppen.

Nedenstående Figur 3.3 viser i den første graf andelen af borgere i forskellige aldersgrupper, som bor i en plejebolig mv. (brugerfrekvens) i hhv. Esbjerg Kommune og sammenligningsgruppen. I den anden graf vises antallet af beboere i plejeboliger mv. i Esbjerg Kommune ved den nuværende brugerfrekvens og det potentielle antal beboere ved den brugerfrekvens, som er gældende for sammenligningsgruppen.

---

<sup>12</sup> Se også ECO tabel 7.16

**Figur 3.3** Brugerfrekvens i plejeboliger i Esbjerg Kommune og sammenligningsgruppen samt potentielt antal beboere ved tilpasning af brugerfrekvens (2013)



Note: Boligtyper = Beskyttede boliger, plejeboliger fortrinsvis til ældre, plejehjem og friplejeboliger

Kilde: Danmarks Statistik (Statistikbanken), RESI01 2013

Som det ses af den første graf i Figur 3.3, er det i aldersgrupperne indtil 85 år, at Esbjerg Kommune har en højere brugerfrekvens end sammenligningsgruppen, mens kommune for de 85+årige har den samme brugerfrekvens.

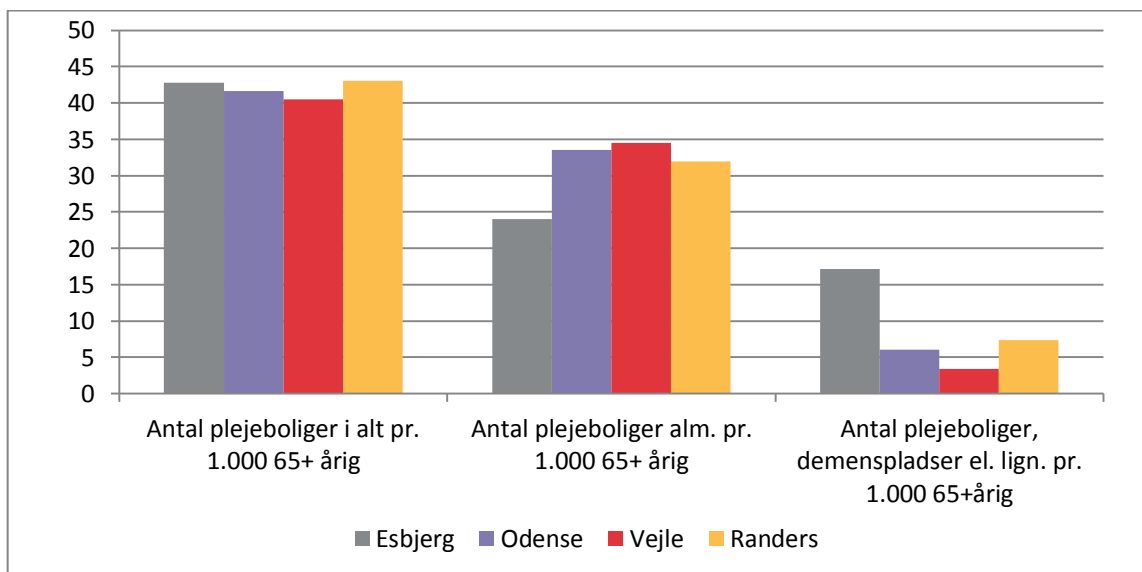
Af den anden graf i Figur 3.3 fremgår det, at det potentielle antal beboere i aldersgrupperne 65-66 år, 67-74 år og 75-84 år er henholdsvis ca. 6, 31 og 22 mindre end det nuværende antal (2013).

Den økonomiske betydning af en sådan forskel i antallet af beboere er betydelig. Antager man, at en gennemsnitlig udgift til en plejeboligplads udgør fx 350.000 kr. årligt<sup>13</sup>, overstiger den samlede økonomiske betydning af forskellen for Esbjerg Kommune 20 mio. kr.

På plejeboligområdet kan selve plejeboligkapaciteten inden for kommunen være en udgiftsdrivende faktor, idet der kan opstå en tendens til at fylde pladserne op for at udnytte den allerede etablerede kapacitet. KORA har derfor forsøgt at undersøge, om plejeboligkapaciteten i Esbjerg Kommune skulle være særligt stor. Konkret er Esbjerg Kommune og referencekommunerne blevet bedt om at levere opgørelser af den nuværende kapacitet på plejeboligområdet.

<sup>13</sup> Skønnet for udgiften baserer sig på udgifter opgjort i forskellige undersøgelser, se fx KL's benchmarking af syv kommuners pladspriser på plejecentre på [www.kl.dk](http://www.kl.dk).

**Figur 3.4** Plejeboligkapacitet i Esbjerg Kommune og de tre sammenligningskommuner (antal boliger pr. 1.000 65+-årig, 2014)



Note: Figuren viser antallet af fysiske boliger i kommunen, uanset om disse er beboet af borger, som kommunen har betalingsforpligtelsen for eller er beboet af borgere, som andre kommuner har betalingsforpligtelsen for  
Kilde: Kommunernes egne oplysninger

Som det fremgår af Figur 3.4, ligger Esbjerg plejeboligkapacitet pr. 1.000 65+-årig over kapaciteten i Odense og Vejle kommuner, men under kapaciteten i Randers. Samlet set, ligger kapaciteten i Esbjerg Kommune en smule (2,7 procent) over gennemsnittet i referencegruppen. Esbjerg Kommune har i alt 900 plejeboliger. 2,7 procent svarer dermed til 23 boliger. Kapaciteten ser dermed ikke ud til at være væsentligt højere end gennemsnitligt i de tre referencekommuner.

Kapaciteten i Esbjerg Kommune ser dog ud til at være fordelt væsentligt anderledes mellem almindelige plejeboliger og demenspladser, end tilfældet er i de øvrige kommuner. Forskellen kan ligge i, at man har relativt mange gerontopsykiatriske plejehjemspladser, men forskellen kan også skyldes forskellig praksis for kategorisering af pladserne kommunerne imellem. Der er således tegn på, at de præsenterede tal bør fortolkes med forsigtighed.

Det kan i øvrigt oplyses, at det gennemsnitlige antal boliger pr. plejecenter i Esbjerg er 45. Dette er cirka på niveau med gennemsnittet for de tre øvrige kommuner. Det oplyses fra kommunen, at der er stor spredning i antallet af pladser på de forskellige plejecentre. For eksempel har 7 plejecentre gennemsnitligt 21 pladser, mens 6 plejecentre har mellem 65 og 137 pladser.

Esbjerg Kommune kan med fordel undersøge, om strukturen på plejeboligområdet er optimal med henblik på at sikre en økonomisk effektiv drift.

KORA har i supplement til antallet af plejeboliger, bedt kommunerne om at oplyse belægningsprocenten for deres plejeboliger. Belægningsprocenten på Esbjerg Kommunes plejeboliger i gennemsnit udgør 94,0 pct., mens belægningsprocenten i referencegruppen udgør 98,1 pct. Denne forskel i belægningsprocent tyder på, at kapaciteten i Esbjerg Kommune udnyttes i noget mindre grad, end tilfældet er for referencegruppen. Det er dog ikke undersøgt til bunds,

om der er anvendt ensartede opgørelsesmetoder i alle kommuner, hvorfor tallene skal læses med et vist forbehold.

KORA henleder i denne forbindelse opmærksomheden på, at en forøgelse af belægningsprocenten potentielt kan have relativt stor udgiftsreducerende betydning. Ved tomme boliger vil der medgå udgifter til lejetab og til eventuel manglende udnyttelse af personale ressourcer. KORA kender ikke til den konkrete afregningsmetode mellem Esbjerg Kommunes myndighed og de enkelte udførere af pleje på plejeboligområdet. Hvis der ved manglende brug af en bolig sker en fuldstændig reduktion af ressourcetildeling til området svarende til de gennemsnitlige udgifter til pleje af en beboer, vil tabet i kraft af en lavere belægningsprocent være lavt. Hvis der derimod ikke sker fuld reduktion af ressourcetildelingen, vil tabet være højt.

KORA har bedt kommunerne oplyse den gennemsnitlige udgift til en almindelig plejebolig. Tre af kommunerne har oplyst en sådan, men der er stor usikkerhed om sammenligneligheden. For eksempel har Esbjerg Kommune ikke kunnet opgøre den aktuelle gennemsnitlige udgift, men henviser til en mellemkommunal afregningspris fra 2011. Denne er med 398.000 kr. årligt, noget højere end de udgifter, der er oplyst fra to andre kommuner. For eksempel oplyser Odense Kommune en gennemsnitlig, omkostningsægte plejeboligpris på 355.000 kr. (2014). KORA anbefaler, at Esbjerg Kommune løbende måler udgifterne ved en gennemsnitlig plejebolig og sammenligner denne med andre kommuner med henblik på at få et sikkert grundlag for løbende benchmarking.

### 3.1.3 Aktivitets- og dagtilbud for ældre

Inspirationsworkshoppen med referencegruppen så også på et tredje, og lidt mindre, delområde indenfor det samlede ældreområde, nemlig aktivitets- og dagtilbud. Her viste workshoppen, at man via en ændret tilgang – og via fastlæggelsen af et ændret serviceniveau – kan reducere udgifterne. En række kommuner har – bl.a. i lyset af den styrkede fokus på rehabilitering, træning mv. – de seneste år arbejdet med dels serviceniveauet på dagområdet, dels strukturen og effektiviteten i opgaveløsningen på dette område.

Esbjerg Kommune har ca. 450-460 ældre borgere<sup>14</sup>, der er visiteret til kommunens daghjem/dagcentre. Dagcentrene ligger pt. på 14 matrikler, hvilket blandt andet betyder, at medarbejderstaben er fordelt på forholdsvis mange centre.

Som del af et udgiftsreducerende tiltag kunne det overvejes dels at analysere det fremtidige behov for kapacitet på dagområdet, dels belyse, om der med en anderledes struktur kan etableres mere centraliserede tilbud, som i højere grad har mulighed for at tilbyde brugerne en specialfaglig indsats, udvikle kvaliteten i aktiviteterne og give mulighed for mere fleksible åbningstider.

---

<sup>14</sup> Oplysninger fra Esbjerg Kommune, niveauet er fra 2014



### **Case: samling og reduktion af aktivitetstilbud til ældre**

I 2013 etablerede Odense kommune et ny fælles demenshus "Byhuset, som var specielt designet til demensramte borgere, og som rummede flere typer af aktivitetstilbud, end der hidtil havde været tilbudt, idet aktivitetstilbuddene tidligere lå spredt i en række enkelte huse, opdelt efter geografi. I det nye hus blev alle aktiviteter samlet, og i forbindelse med etableringen blev samtidig skabt 30 nye halvdagspladser.

Samlet muliggjorde etableringen af det fælles tilbud, at det samlede antal pladser i Odense Kommune kunne reduceres væsentligt. Etableringen krævede naturligvis anlægsinvesteringer, men samtidig blev frigjort en række andre lokaler, der kunne afhændes eller anvendes til andet formål.

Også Vejle Kommunes tilbud og struktur på dagtilbudsområdet adskiller sig fra tilbuddene i Esbjerg Kommune. Vejle har i alt 129 pladser, hvoraf de 72 pladser er placeret i tilknytning til kun 5 plejecentre, mens de resterende 57 aflastnings- og rehabiliteringspladser er spredt på flere af plejecentrene.

Udover de økonomiske fordele ved en mere centraliseret struktur – drevet af de potentielle stordriftsfordele – viser erfaringerne fra andre kommuner, at en samling af aktiviteterne på færre adresser også kan medføre yderligere muligheder for at specialisere sig, bedre muligheder for at tilbyde meningsfulde aktiviteter for borgerne samt i forhold til at skabe større fleksibilitet i åbningstiderne.

Det har ikke været muligt for KORA at foretage en egentlig beregning af det økonomiske potentiale på dette område. Der tegner sig dog et billede af, at serviceniveauet i Esbjerg Kommune kan være væsentligt højere, end tilfældet er i Odense og Vejle Kommuner, hvorfor det er et område, som kan bidrage til en vis reduktion af udgiftsniveauet på ældreområdet.

#### **3.1.4 Ændret arbejdstilrettelæggelse i nattevagten**

I forbindelse med Esbjerg Kommunes budgetlægning for 2015, blev der indarbejdet et forslag om ændring af nattevagtsrutiner i Esbjerg-området. Konkret blev en besparelse på 0,5 mio. kr. indarbejdet i 2015 (halv virkning), og 1,0 mio. kr. ved fuld virkning i 2016 og frem.

Forslaget var baseret på, at Esbjerg Kommune i 2013 sammenlagde 2 nattevagtshold til ét team i Esbjerg-området, mens der i Ribe- og Bramming-området kører ét team i hvert område. Forslaget indebar konkret, at der i Esbjerg-området ville blive iværksat et forsøg, hvorefter der fremover kun kører 1 person i hver nattevagtsbil. Nattevagtsbiler i øvrige områder ville fortsat være bemandede med 2 personer i hver bil.

På inspirations- og erfaringsworkshoppen blev "nattevagten" af flere kommuner nævnt som et område, hvor der er blevet gennemført effektiviseringer. Ikke kun for nattevagterne til de hjemmeboende, men også for nattevagterne på plejeboligområdet. Umiddelbart synes fx Odense og Randers at have implementeret modeller eller ændrede rutiner for nattevagtsordningerne, der mere konsekvent end i Esbjerg reducerer antallet af personer på nattevagt.

Odense Kommune udarbejdede i 2011 en større analyse af nattevagtsordningerne. Af denne fremgik bl.a., at det typiske billede var, at der på alle institutioner og plejecentre var 2 natmedarbejdere - på de store institutioner flere - mens der i hjemmeplejen og sygeplejen altid var 2 personer i bilerne. På baggrund af en analysen blev en række konkrete ændringsforslag besluttet, og der blev fra budget 2012 og frem indarbejdet en årlig besparelse på ca. 7 mio. kr., idet en stor del af besparelsen blev indhentet via en ændret opgaveløsning i tilknytning til plejeboligerne.

I Randers Kommune besluttede man i forbindelse med budgetvedtagelsen for 2013, at indarbejde en årlig besparelse på ca. 3,2 mio. kr. som følge af en optimering af pleje om natten. I forbindelse med udmøntningen af besparelsen blev det besluttet, at sparekravet skulle realiseres ved, at der som udgangspunkt kun kører 1 person i bilen, at samarbejdet på tværs af centrene optimeres, således at der etableres natsamarbejde mellem to eller flere centre, og at der udvikles og samarbejdes i teams på tværs af centre med "mobile flyvere". Samtidig blev der i videst muligt omfang søgt lavet en overgang til flekstidsaftale for alle FOA-nattevagter.

I forbindelse med udmøntningen af besparelsen blev det besluttet at reducere sparekravet med 1 mio. kr., som bl.a. kunne anvendes til tryghedsskabende foranstaltninger for alle nattevagter, anskaffelse af særlige nødkald, engangsvederlag til nattevagter som medvirker til implementering af den nye natstruktur mv.

På baggrund af bl.a. casene fra Odense og Randers Kommune, er det KORAs vurdering, at det som led i gennemførelse af yderligere udgiftsreducerende tiltag på ældreområdet i Esbjerg Kommune bør overvejes at undersøge, i hvilket omfang også Esbjerg Kommune mere grundlæggende kan ændre på struktur, organisering og normering på nattevagtsområdet.

### 3.1.5 Centralisering af sygeplejeklinikker

Workshoppen bragte desuden et eksempel frem på en ændret tilgang til sygeplejedydelserne, som handler om oprettelse af en central sundhedsklinik som alternativ til den udgående hjemmesygeplejevirkosomhed.

#### **Case: oprettelse af sundhedsklinik**

Odense Kommune har i 2014 etableret en sundhedsklinik som et centralt tilbud. Tilbuddet er et alternativ til sygeplejedydelser i borgerens eget hjem, når det er muligt i forhold til borgerens mobilitet.

Etableringen, som opererer med en reduktion af driftsbudgettet på 1 mio. kr. årligt, har flere fordele. Dels kan sygeplejen opnå en effektivisering og nå flere borgere end hidtil, dels foregår sygeplejen under bedre forhold end i borgerens eget hjem. Kvaliteten af selve ydelsen, kan samtidig forbedres.

Borgeren vil, på trods af at skulle transportere sig, opleve forkortet ventetid og en højere fleksibilitet i tilbuddet.

KORA er vidende om, at Esbjerg Kommune også arbejder med centrale sundhedsklinikker, men man kan overveje, om tanken om centralisering med fordel kan overføres til andre områder.

### 3.1.6 Øvrige tiltag på ældreområdet

#### **Velfærdsteknologi som effektiviseringstiltag**

Arbejdet med at indføre, udbrede og implementere velfærdsteknologiske løsninger er et aktuelt tema i alle kommuner. KL's effektiviseringsundersøgelse 2014/2015 viser således, at velfærdsteknologi meget bredt anses som et redskab til at høste effektiviseringsgevinster – særligt på ældreområdet. Der udvikles løbende nye produkter, og der afprøves nye teknologier og mange forskellige løsninger: robotstøvsugere, talegenkendelsesprogrammer, telemedicin, vasketoiletter mv.

I Esbjerg Kommune har der i en årrække været arbejdet strategisk med at udvikle og anvende velfærdsteknologi. Dette er sket ud fra et mål om, at borgeren i videst muligt omfang skal klare sig selv og få et aktivt liv, og samtidig skal velfærdsteknologi understøtte kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen.

#### **Case: velfærdsteknologiske initiativer**

Odense Kommune har i perioden 2012-2015 reduceret budgettet med i alt ca. 15-20 mio. kr. som følge af implementeringen af nye velfærdsteknologiske løsninger. Løsningerne spænder over opsætning af vasketoiletter ved borgeren, indførelse af robotstøvsugere, indførelse af elektroniske vendemadrasser, elektroniske bleer, elektroniske senge mv.

Det økonomiske potentiale synes i høj grad at være realiseret, fordi de teknologiske løsninger i høj grad er blevet betragtet som afløser for manuelle opgaver, fremfor som et supplerende tilbud i forlængelse af eller i tilknytning til "den almindelige service". Som eksempel på dette kan nævnes det givetvis velkendte eksempel med robotstøvsugere, som i Odense Kommune er fulgt op med en ændring af kommunens kvalitetsstandard på området. Dette indebærer, at ydelsen "støvsugning" nu som udgangspunkt leveres ved hjælp af en selvkørende støvsuger, og støvsugeren betragtes derfor som rengøringsleverandørens arbejdsredskab. I særlige tilfælde tilbydes fortsat manuel støvsugning til særlige grupper. Støvsugningen med selvkørende støvsuger suppleres med manuel støvsugning en gang halvårligt svarende til 16 min. pr. gang.

Som følge af implementeringen af robotstøvsugerne er gennemført en årlig budgetreduktion på ca. 7 mio. kr.

Som nævnt er anvendelsen af velfærdsteknologi højt på den kommunale dagsorden, hvilket også prægede den afholdte inspirations- og erfaringsworkshop. Alle kommuner – herunder Esbjerg – har de seneste år på forskellig vis indført velfærdsteknologiske løsninger, som har bidraget til at effektivisere opgaveløsningen.

Som casen fra Odense viser, kan et konsekvent fokus på gevinstrealisering medvirke til at reducere udgifterne. Gevinstrealiseringen i Odense tager afsæt i udarbejdede Business

Cases, hvorefter de forventede gevinster forlods indarbejdes i driftsbudgettet. Efterfølgende følges løbende op på gevinstrealisering og projekternes fremdrift.

I forlængelse heraf er det også KORAs vurdering, at der i et eventuelt arbejde med udgiftsreducerende tiltag på ældreområdet i Esbjerg Kommune bør være fokus på, om der er områder, hvor der fortsat kan indarbejdes budgetmæssige udgiftsreduktioner med afsæt i implementeringen af yderligere velfærdsteknologiske løsninger, herunder indarbejdelse af løsningerne som en del af kommunens kvalitetsstandarder på de relevante områder.

### **Indkøbspraksis og sortiment på hjælpemiddelområdet**

Inspirations- og erfaringsworkshopen på ældreområdet berørte flere cases på hjælpemiddelområdet. Dette område er ganske vist behæftet med nogen usikkerhed i nøgletallene jf. afsnittet om validering af nøgletal på ældreområdet. De følgende cases berører dog også generelle tilgange til opgavevaretagelse på ældreområdet, herunder spørgsmål om serviceniveau og grænserne mellem kommunens og borgernes forpligtelser, når det handler om kommunens leverance af serviceydelser. KORA har derfor vurderet, at Esbjerg Kommune kan anvende inspirationen som grundlag for generelt at drøfte serviceniveauet også på andre ydelser end lige hjælpemidler.

#### **Case: maksimumsgrænse for bevillingsniveauet på diabetesområdet**

Odense Kommune har ikke en maksimumsgrænse for bevilling af stix (teststrimler) og lancetter (nåle til at trække blod) til borgere med diabetes. Dette gav sig udslag i en u hensigtsmæssig bestillingspraksis fra borgerne, med relativt store økonomiske konsekvenser. På den baggrund er nu foreslået et bevillingsniveau for injektions- og testmaterialer for alle nye bevillinger, mens borgere med et forbrug ud over bevillingsniveauet revurderes, og tilpasses det nye niveau. Konkret indebærer det, at borgere med diabetes fremover får en bevilling på 1800 strimler/lancetter pr år – skal der bruges flere vil der blive krævet lægedokumentation. Indførelsen af en maksimumsgrænse kan give en besparelse på 880.000 kr. pr. år.

Note: Forslaget er pr. februar 2015 endnu ikke vedtaget politisk

Også Vejle Kommune har indført begrænsninger på visse dele af hjælpemiddelområdet:

#### **Case: begrænsning af sortimentet af hjælpemidler**

Vejle Kommune har arbejdet med at begrænse sortimentet på hjælpemiddelområdet, hvor det er muligt. For eksempel er det samlede "katalog" reduceret på området for stomi- og inkontinenshjælpemidler samt for hele diabetesområdet.

Det skal bemærkes, at Esbjerg Kommune har indført begrænsninger på flere af de ovennævnte områder.

Odense kommune har med udgangspunkt i et forsøg med øget borgerafhentning af hjælpemidler foretaget en ændring af kommunens praksis med at bringe hjælpemidler ud til alle.

### **Case: reduceret transport af hjælpemidler**

De seneste ca. fem år har de sagsbehandlende terapeuter i Odense Kommune ved bevilling af hjælpemidler, som kan være i en almindelig personbil (for eksempel rollatorer og stokke), spurgt borgerne, om deres mulighed for selv at hente produkterne på Hjælpemiddeldepotet. Det har mange borgere taget til sig, ligesom ordningen har vist, at rigtig mange borgere både kan og gerne selv vil hente deres hjælpemiddel.

Ordningen giver dels borgeren en hurtigere sagsgang i forhold til at få udleveret hjælpemidlet, dels giver det Odense Kommune en besparelse på transport af hjælpemidler til borgernes hjem. Det betyder, at borgerne vil opleve en bedre og mere smidig service, hvor de undgår ventetid. Samtidig bliver det billigere for kommunen.

Hjælpemiddeldepotet har gennem det sidste 1½ år haft en åben reparationslinje. Ved den telefoniske kontakt anmoder reparatøren også her borgeren om selv at komme på Hjælpemiddeldepotet for at få foretaget reparation af deres hjælpemiddel. Dette giver borgeren en reparation samme dag samtidig med, at det giver kommunen en besparelse på transport af produkterne til og fra depotet eller på, at udekørende reparatører skal køre til og fra borgernes hjem.

Det anslås, at af det antal reparationer der i dag transporteres til, kan 1/3 foretages ved borgerfremmøde direkte på depotet. Borgernes selvafhentning og indlevering af hjælpemiddel til reparation på Hjælpemiddeldepotet (skal være transportable i almindelig personbil) vil derfor kunne give en besparelse på transport.

Det skal til casen bemærkes, at der ikke i Serviceloven er hjemmel til at pålægge borgeren selv at afhente hjælpemidler, og den omtalte praksis er da også baseret på frivillighed. Casen har da også primært til hensigt at inspirere til, at en delmængde af brugerne kan hjælpe med til at øge effektiviteten, samtidig med at de i et vist omfang vil opleve en mere smidig service end hidtil.

## **3.2 Voksen-handicapområdet**

I dette afsnit præsenteres en række cases om udgiftsreducerende tiltag, som blev præsenteret på den afholdte workshop, og som KORA vurderer, vil være relevante for Esbjerg Kommunes videre arbejde med tilpasning af udgifterne på voksenhandicapområdet.

Drøftelserne på og casene fra workshoppen på voksen-handicapområdet giver anledning til følgende sammenfatning:

**Tabel 3.2** Inspiration til udgiftsreduktioner på voksen-handicapområdet - opsamling

<b>Udgiftsreduktioner på voksen-handicapområdet, som primært omhandler reduktion af serviceniveau</b>	<b>Potentiale</b>
Analyse af forsorghjem (kapacitet)	Lavt
<b>Udgiftsreduktioner på voksen-handicapområdet, som primært omhandler effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Fokus på faglighed og ledelse på botilbudsområdet	Lavt
Bedre økonomi gennem ny økonomistyringsmodel på botilbudsområdet	Højt
Målrettet økonomi-information til sagsbehandlere	Lavt
<b>Udgiftsreduktioner på voksen-handicapområdet, som omhandler både reduktion af serviceniveau samt effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Systematisering af borgernes forløb samt vurdering af tilbudsviften i botilbud og socialpsykiatrien	Middel

Som det fremgik af screeningsrapporten, er udgiftsniveauet på voksen-handicapområdet i kommunerne generelt reduceret i de senere år. Ser man på udviklingen i Esbjerg Kommune ser reduktionen i udgifterne også ud til at være relativt stor, men kommune ligger dog som tidligere nævnt fortsat over niveauet i sammenligningsgruppen.<sup>15</sup>

Esbjerg Kommune har over de seneste år besluttet en række udgiftsreduktioner på området. Senest i forbindelse med budgetvedtagelsen for 2015, hvor der på driften blev indarbejdet konkrete besparelser i størrelsesordenen 6 mio. kr. Samtidig blev der dog indarbejdet budgetudvidelser for ca. 11 mio. kr.

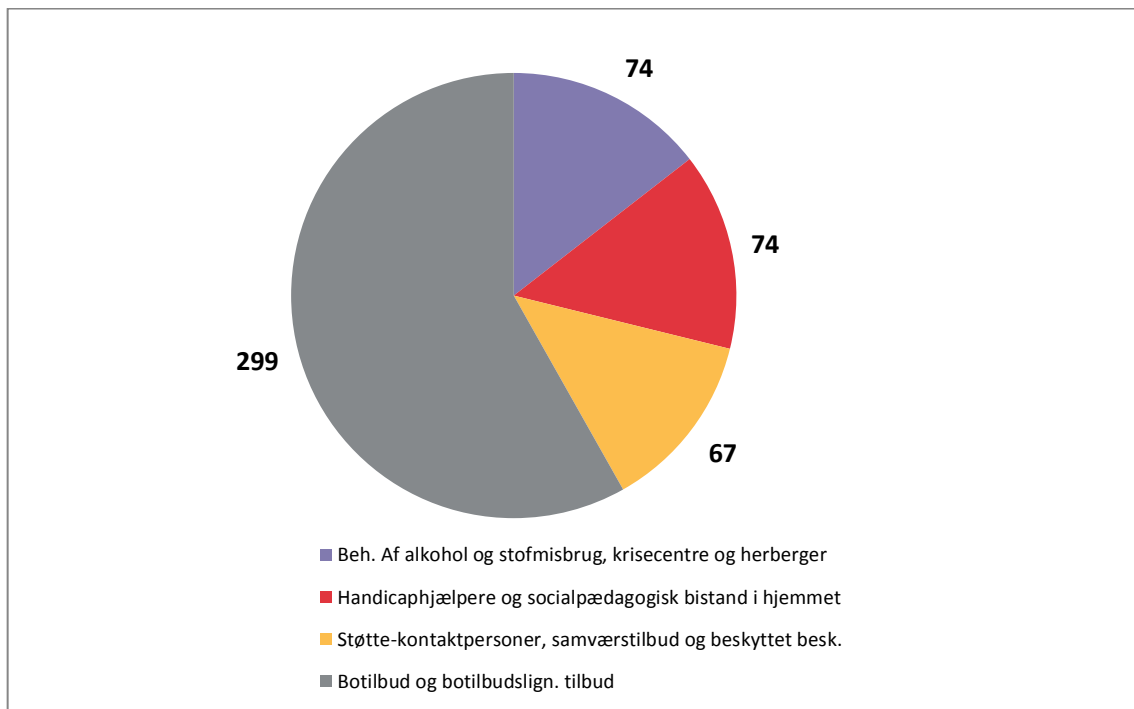
Voksen-handicapområdet er dog generelt meget vanskeligt at sammenligne på tværs af kommuner, idet der kun i ringe grad anvendes et "fælles sprog" om målgrupperne på området. De tilgængelige statistikker om antallet af borgere i forskellige tilbudstyper mv. er derfor for upræcise til alene at kunne anvendes som grundlag for at søge forklaringer af udgiftsforskelle. I forbindelse med valideringen af nøgletallene har KORA derfor bedt såvel Esbjerg Kommune som kommunerne i referencegruppen om at opgive en række supplerende nøgletal. Hensigten har været at anvende disse supplerende nøgletal til at frembringe et tydeligere billede af, på hvilke specifikke delområder Esbjerg Kommunes udgiftsniveau adskiller sig, og dermed få indikeret nogle forklaringer på, hvorfor udgifterne er højere i Esbjerg end i andre kommuner.

De supplerende nøgletal består af en optælling af helårspersoner og udgifterne hertil på en række specifikke foranstaltninger inden for det samlede voksen-handicapområde. I det følgende præsenteres de væsentligste nøgletal fra den supplerende dataindsamling, og i forbindelse med præsentation af relevante cases fra den afholdte workshop, vil nøgletallene blive anvendt til at understøtte KORAs vurderinger og anbefalinger.

Nedenstående Figur 3.5 viser, hvordan den samlede økonomi på det specialiserede voksenområde fordeler sig på foranstaltningstyper i Esbjerg Kommune.

<sup>15</sup> Se screeningsrapporten figur 6.12 side 57

**Figur 3.5** Oversigt over udgifter til hovedområderne i Esbjerg Kommunes handicapområde 2013 (mio. kr.)

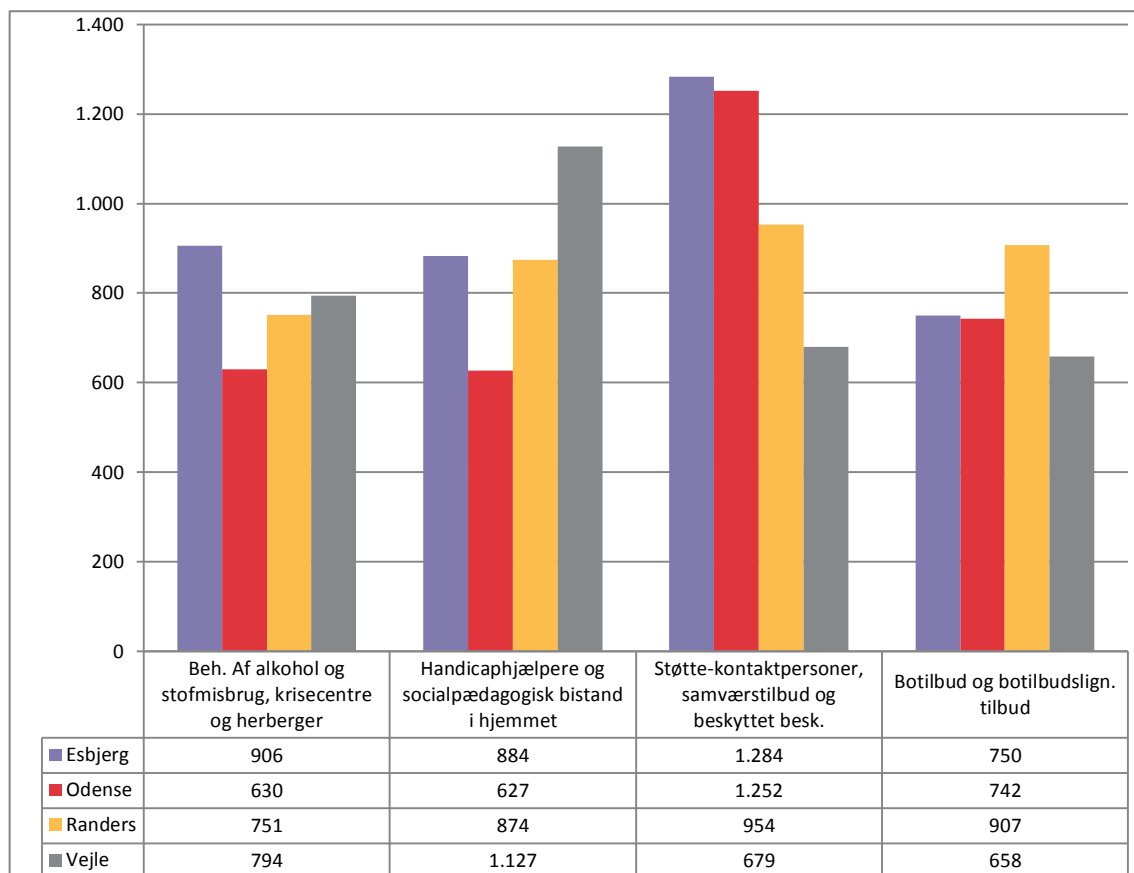


Kilde: Supplerende nøgletal fra Esbjerg Kommune

Figuren illustrerer den udgiftsmæssige tyngde af de forskellige foranstaltningstyper i Esbjerg Kommune og kan give et billede af hvilken "udgiftsbasis" eventuelle udgiftsreducerende tiltag skal ses i forhold til. Som det ses udgør de forskellige typer af botilbud langt over halvdelen af økonomien på området.

Figur 3.5 viser den økonomiske væsentlighed af foranstaltningstyperne. Brugere fordeler sig dog anderledes mellem foranstaltningstyperne end økonomien. Figur 3.6 nedenfor viser brugerfrekvensen, altså hvor mange borgere (helårspersoner), der modtager de forskellige foranstaltninger i forhold til det samlede antal borgere, i Esbjerg Kommune og de tre kommuner i referencegruppen. Det skal bemærkes, at nogle borgere på samme tid kan modtage hjælp inden for flere foranstaltningstyper. Samtidig skal man ved læsning af figuren være opmærksom på, at kommuner kan have forskellig praksis i forhold til valg af foranstaltningstype til den samme gruppe borgere. Dette gælder fx for hovedområderne "botilbud og botilbudslignende tilbud" og "handicaphjælpere og socialpædagogisk støtte i hjemmet", som til en vis grad kan anvendes over for den samme målgruppe.

**Figur 3.6** Antal helårspersoner pr. 100.000 18-64-årige indbyggere på hovedområder 2013, Esbjerg og tre sammenligningskommuner



Note: Kommunernes anvendelse af foranstaltningstyper i forhold til målgrupper kan variere meget, da der på tværs af foranstaltningstyper til en vis grad er tale om "forbundne kar". Derfor bør nøgletallene tolkes varsomt.

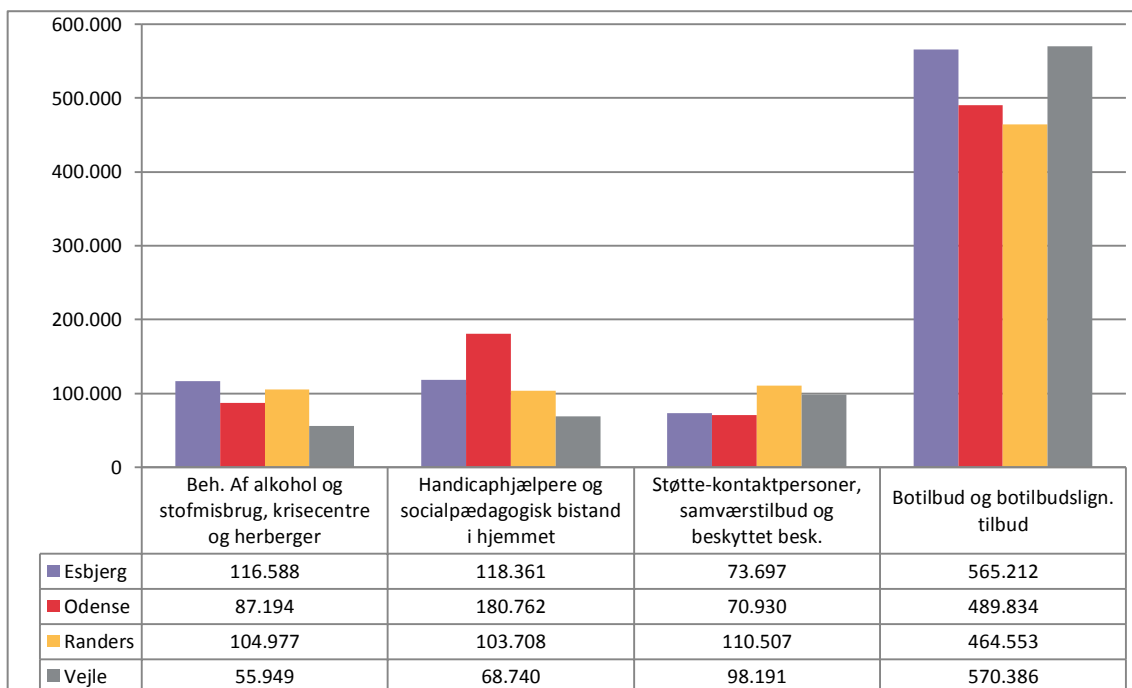
Kilde: Supplerende nøgletal fra kommunerne

Som nøgletallene for antal brugere pr. 100.000 borgere i aldersgruppen 18-64 år i Figur 3.6 viser, har Esbjerg Kommune generelt relativt mange helårspersoner i forhold til de øvrige kommuner. Dette gælder dog ikke så entydigt for "Handicaphjælpere og socialpædagogisk bistand i hjemmet", hvor Vejle Kommune ligger højere og for "Botilbud og botilbudslignende tilbud", hvor Randers Kommune ligger højere. Som det fremgik af Figur 3.3, er dette område langt det mest udgiftstunge på voksen-handicapområdet samlet set. I faktiske tal har Esbjerg Kommune i 2013 528 borgere i disse tilbud.

For at nuancere billedet, viser vi i Figur 3.7, hvilken gennemsnitlig udgift, der i de enkelte kommuner er forbundet med en helårsperson på de enkelte foranstaltningstyper.



**Figur 3.7** Enhedsudgifter - kr. pr. helårsborger i fire overordnede foranstaltningstyper



Note: Kommunernes anvendelse af foranstaltningstyper i forhold til målgrupper kan variere meget. Derfor bør nøgletallene tolkes varsomt.

Kilde: Oplysninger fra kommunerne

Figuren viser bl.a., at Esbjerg Kommune på botilbudsområdet, hvor kommunens brugerfrekvens ligger under eller på niveau med de øvrige kommuner, har relativt høje enhedsudgifter i forhold til Odense og Randers Kommuner. Vejle Kommune har en lidt højere enhedsudgift på botilbudsområdet men har et noget lavere antal brugere. Botilbudsområdet er det økonomisk mest væsentlige område, og samtidig området med klart de største enhedsudgifter. Betydningen af en forskel i enhedspriser er derfor stor.

Samlet set viser det billede, der på baggrund af de supplerende nøgletal kan tegnes af Esbjerg Kommunes voksen-handicapområde, at Esbjerg Kommune har en relativt høj brugerfrekvens for de foranstaltningstyper, hvor den økonomiske væsentlighed er mindst. Disse er bl.a. misbrugsbehandling, socialpædagogisk bistand i hjemmet og støtte og kontaktpersonordninger. Samtidig er enhedsudgifterne på disse områder på niveau med de øvrige kommuners.

På det økonomisk meget væsentlige botilbudsområde, ligger brugerfrekvensen på niveau med eller under de øvrige kommuners, mens enhedsudgifterne er noget højere.

### 3.2.1 Faglighed og udgifter i botilbud

På inspirations- og erfaringsworkshoppen på voksen-handicapområdet fyldte botilbudsområdet generelt rigtig meget, formodentlig fordi der både er tale om et udgiftstungt og fagligt meget komplekst område. Workshoppen gav dog også et klart indtryk af, at der ikke findes mange cases, som umiddelbart kan anvendes som inspiration til Esbjerg Kommunes forsøg på at reducere udgiftsniveauet.

Odense Kommune har forsøgt sig med at se på, om det i alle tilfælde er de meget vidtgående botilbud, som i alle tilfælde er dem, der matcher brugernes egentlige behov:

#### **Case: systematisering af borgerens forløb i socialpsykiatrien**

Odense Kommune vedtog i 2012 at igangsætte et projekt vedrørende systematisering af borgeres forløb i socialpsykiatrien. Projektets ene spor vedrørte tilpasninger/forandringer af tilbudsviften fra meget indgribende tilbud som fx botilbud efter Servicelovens §§ 107/108 til mindre indgribende tilbud efter Servicelovens § 85, mens det andet spor vedrørte udviklingen af innovative løsninger inden for socialpsykiatrien.

I forhold til det første spor blev gennemført en tilpasning af tilbudsviften, hvor antallet af pladser på kommunens fire botilbud blev reduceret, i takt med at der udvikles nye individuelle rehabiliterende tilbud i egen bolig. I forhold til den konkrete omlægning af pladserne blev der anvendt en metode, hvor borgere med rehabiliteringspotentiale blev indbudt til dialog med udgangspunkt i, om et længerevarende botilbud stadig matchede borgerens ønsker og behov. Såfremt det ikke var tilfældet blev borgeren visiteret til et andet tilbud. Når der var flyttet et antal borgere fra det enkelte botilbud skete der en intern tilpasning på det enkelte botilbud.

Odense Kommunes projektet indgik i en større sammenhængende implementeringsplan, og blev forventet at frembringe udgiftsreducerende rehabiliteringsforløb svarende til 4 mio. kr. i 2013 og yderligere 12 mio. kr. i 2014. Provenuet vedrørte alene botilbudsområdet (§§ 107/108).

Odense Kommune har således implementeret en tilgang til viften af tilbud, som handler om at nedskalere graden af indgriben over for brugerne. Det er vanskeligt helt at udelukke, at der kan være tale om en serviceniveaureduktion, men casen fokuserer primært på indsats og effekt for borgerne. De supplerende nøgletal på botilbudsområdet, hvor man kan se, at Esbjerg Kommune har en brugerfrekvens på niveau med Odense Kommune, men en enhedsudgift, der er ca. 15 procent højere, kunne indikere, at Esbjerg visiterer til dyrere foranstaltningstyper.

### **Case: fokus på faglighed og ledelse på botilbudsområdet**

På det specialiserede handicapområdet har Vejle Kommune 7 døgntilbud samt 2 dagtilbud. En stor del af pladserne er højt specialiserede tilbud til borgere med komplicerede forløb af både fysisk og psykisk karakter. Vejle Kommunes overordnede tilgang til de mest komplicerede sager er - ved en tidlig intensiv indsats - at løfte borgerens funktionsniveau, hvilket over tid reducerer den samlede enhedsudgift pr. borger.

Vejle Kommunes foreløbige analyser af tilgangen viser samlet, at kommunen i omkring halvdelen af de mest specialiserede sager formår at løfte borgerens funktionsniveau i en grad, som over tid reducerer den nødvendige tyngde i indsatsen og dermed omkostningsniveauet. Og det er kommunens vurdering, at den fleksible tilgang til borgerforløb over tid har betydet markante udgiftsreduktioner. Samtidig er det kommunens vurdering, at tilgangen bidrager til en effektiv drift, en afdæmpet udgiftsudvikling over tid samtidig med at det sikres, at der til hver en tid er overensstemmelse med tilbuddets indhold og borgernes behov.

Kommunen har fundet, at den kan opnå resultaterne uden at anvende forøgede ressourcer på indsatsen. Kommunen anfører, at det som er rigtig dyrt i døgntilbud er personaledekningen, og der hvor Vejle sætter ind, er på faglighed, ledelse og kompetenceudvikling - hvilket er markant billigere end fx et ekstra vagtlag. Ledelse, faglighed og kompetenceudvikling er der budgetteret med i forvejen, det gælder om at målrette indsatsen og laver de forløb, handlinger og tiltag der skal til og som man ved virker.

Kommunens indsats lægger særligt vægt på at forøge opfølgingsfrekvensen med inddragelse af ledelsen samt at ændre de vaner med hensyn til pædagogisk arbejde, der er fremherskende på mange døgntilbud.

KORA har ikke mulighed for konkret at vurdere, i hvor høj grad Esbjerg Kommune anvender en tilgang til brugerne, som den, der er beskrevet i Vejle Kommunes case.

Enhedspriserne på botilbudsområdet og botilbudslignende tilbud i Esbjerg Kommune og de tre referencekommuner er tidligere vist i Figur 3.7. Tallene viser, at Esbjerg Kommune har højere enhedspriser end de øvrige kommuner på botilbudsområdet. Da botilbuddene som vist i Figur 3.5 udgør mere end halvdelen af de samlede udgifter på voksenhandicapområdet, er det væsentligt at være opmærksom på, om enhedspriserne kan nedbringes. Det er dog samtidig vigtigt at bemærke, at Esbjerg Kommune ser ud til at have enhedspriser, som er lavere eller på niveau med referencekommunerne på "socialpædagogisk bistand i hjemmet", som til en vis grad kan være en foranstaltning, der overlapper den målgruppe, der er på botilbudsområdet. En borger med samme støttebehov kan således få forskellige tilbud i to kommuner, hvorfor en sammenligning på foranstaltningsniveau indeholder væsentlige usikkerheder.

### **3.2.2 Økonomistyringens betydning for de samlede udgifter**

Flere analyser har vist, at de styringsprincipper, tildelingsmekanismer og reguleringsprincipper, der anvendes i forhold til styringen af kommunens egen tilbudsvifte, kan have en betydelig indflydelse på kommunens udgiftsniveau. Dette skal ses i sammenhæng med, at

forskellige modeller i forskelligt omfang kobler tilbuddenes økonomiske rammer med omfanget og kvaliteten af aktiviteter og ydelser.

Vejle Kommune indførte i 2013 en ny styrings- og tildelingsmodel på handicap- psykiatriområdet. Som det fremgår af kommunens regnskabsbemærkninger er det vurderingen, at det konstaterede mindreforbrug i 2013 på ca. 6 mio. kr. også kunne henføres til, at kommunen og tilbuddene har formået at udnytte og integrere den nye styringsmodel.

#### **Case: bedre økonomi gennem ny økonomistyringsmodel**

Indføring af BUM (Bestiller-Udfører-Modtager) som økonomisk styringsmodel er ét blandt flere vigtigt fokusområde for voksenområdet i 2012.

I 2012 udviklede Vejle Kommune en ny model for BUM som økonomisk styringsmodel på voksenområdet. Behovet for en ny model skulle bl.a. ses i lyset af, at voksenområdets budget oplevede at være meget følsom over for svigtende salg af pladser til andre kommuner. For at øge robustheden i økonomistyring blev det besluttet, at der fra 1. januar 2013 skulle indføres en egentlig BUM-model på voksenområdet, der bl.a. indebar tydelige regler for økonomiske justeringer ved over-/underbelægninger.

BUM-modellen havde flere formål, herunder at sikre sammenhæng mellem belægning og udgiftsbudget, skabe en direkte sammenhæng mellem visitationsansvar og finansieringsansvar samt sikre større robusthed i den samlede styring af voksenområdet.

BUM-taksten beregnes som en andel af kostprisen og skal afspejle den andel af kostprisen, som har en direkte eller indirekte sammenhæng med, om en plads er belagt eller ej. Udgiftsbudgettet bliver herefter teknisk delt i et grundbudget og et maksimalt beboerafhængigt budget, hvor grundbudgettet er de udgiftsposter, der ikke hænger sammen med belægningssituationen og som derfor ikke påvirkes af BUM-reguleringen, mens det maksimale beboerafhængige budget er de udgiftsposter, der som udgangspunkt hænger sammen med belægningssituationen. Summen af grundbudget og maksimalt beboerafhængigt budget udgør centrets samlede driftsbudget.

Herudover er i modellen defineret, hvorledes en række centrale økonomistyringsmæssige situationer håndteres, herunder: Hvordan behandles særforanstaltninger? Hvilken takst skal anvendes til mellemværender med myndighed ved over-/underbelægning? Hvordan sikres tæt dialog mellem drift og myndighed/stab ved lukning/tilpasning af pladser?

I Esbjerg Kommune har Social & Arbejdsmarkedsudvalget den 27. januar 2015 godkendt et forslag ny tildelingsmodel for Social & Tilbuds botilbud. Formålet med tildelingsmodellen er at sikre en mere transparent og ensartet tildeling af ressourcer end hidtil. Samtidig skal modellen styrke grundlaget for styring efter politiske mål og sikre en sammenhæng mellem politisk fastsat serviceniveau og de økonomiske mål, idet der skabes en mere tydelig og mere differentieret sammenhæng mellem den faglige indsats og den driftsudgift, der er forbundet med den enkelte plads.

Modellen er udarbejdet, så den samlet set ikke medfører øgede driftsudgifter, idet modellen dog indebærer en vis omfordeling mellem centrene og tilbuddene.

Tildelingsmodellen er baseret på inputdata vedrørende budgetramme, antal borgere og borgernes støttebehov. Hertil kommer en række forudsætninger vedrørende den andel af

tiden personalet er sammen med borgeren (BTP), løn og belægningsprocent. Modellen er dynamisk og kan løbende opdateres i forhold til tilgang og afgang af borgere, ændring i borgernes støttebehov, nyt budgetgrundlag og andre ændrede forudsætninger.

Det er KORAs vurdering, at den nye tildelingsmodel kan være et godt udgangspunkt for den fremadrettede styring af de omfattede leverandører og tilbud, og at modellen kan være et væsentligt bidrag for videreudviklingen af både den faglige og økonomiske styring. KORA bemærker, at det i Esbjerg Kommune er forudsat, at implementeringen af den nye model fra 2016 samlet vil være udgiftsneutral i forhold til den samlede budgetramme. I den forbindelse skal det bemærkes, at det generelt er KORAs erfaring, at indførelse af en mere målrettet og præcis tildelingsmodel ofte – som det også fremgår af Vejle-casen – vil blive anvendt som et selvstændigt bidrag til at reducere det samlede udgiftsniveau.

I en situation hvor det måtte blive besluttet at gennemføre en reduktion af udgiftsniveauet på det specialiserede voksenområde i Esbjerg Kommune, kan det derfor overvejes, om en justering af den nye tildelingsmodel kan bidrage hertil – fx ved at overveje og eventuelt revurdere og tilpasse modellens forudsætninger.

#### **Case: målrettet økonomiinformation til sagsbehandlere**

Som led i en generel udvikling af økonomistyringen har Randers Kommune gennemført en række initiativer. Initiativerne omfatter bl.a. udarbejdelse af tydelige budgetforudsætninger, systematisk disponering af udgifterne og løbende indsamling og behandling af data omkring det aktuelle antal sager og de afholdte udgifter. Initiativer som også kendes fra andre kommuner, herunder Esbjerg Kommune.

Herudover har Randers Kommune imidlertid arbejdet med at udvikle en målrettet "ledelsesinformation" til de enkelte sagsbehandlere, der på overskuelig vis præsenterer økonomien omkring de enkelte brugere og sagsbehandlerens samlede sagsstamme. Det er kommunens indtryk, at den målrettede, månedlige information til sagsbehandlerne har øget indblikket i forskellige foranstaltningstypers økonomiske konsekvenser, og over tid har givet et bedre udgangspunkt for sagsbehandlerne til at vægte både de faglige og økonomiske hensyn i visitationen.

I casen fra Randers Kommune ser man på det helt nære plan, at der sættes ledelsesmæssigt ind over for den enkelte sagsbehandlers disponering af kommunens økonomi. Tænkningen har ganske givet vundet indpas i de fleste kommuner i dag, men i Randers Kommune er den tillige suppleret med et konkret ledelsesinformationssystem, der indbefatter en systematisk rapportering til sagsbehandlerne. Casen er således et eksempel på en praktisk understøttelse af et paradigmeskift fra, at økonomien i sagsbehandlingen primært har været et ledesspørgsmål til at det er blevet en integreret del af sagsbehandlingen. Det er ikke muligt at estimere det økonomiske potentiale som følge af denne case.

### **3.2.3 Kapaciteten og udgifterne på forsorgshjem mv.**

De supplerende nøgletal viser, at Esbjerg Kommunes udgifts- og aktivitetsniveau for behandling af stofmisbrugere, alkoholikere, krisecentre og herberger er relativt højt.

I forhold til en eventuel beslutning om gennemførelse af udgiftsreducerende tiltag på dette område, kan det derfor være en overvejelse, om kapaciteten på foranstaltninger for de forskellige målgrupper er passende i forhold til det behov, der er i kommunen.

I den forbindelse skal opmærksomheden henledes på en større analyse, som Vejle Kommune i 2014 udarbejdede af området for forsorgshjem mv. En analyse hvori også Esbjerg Kommune indgår, idet bl.a. kommunens belægning og kapacitet på området indgår som baggrundsmateriale i analysen.

#### **Case: analyse af forsorgshjem**

Vejle Kommune udarbejdede i 2014 en større analyse af området for forsorgshjem, der bl.a. kortlagde forskellige kommuners kapacitet på området. Heraf fremgår at Esbjerg har den største kapacitet med 60 § 110-pladser, fordelt på tre forsorgshjem, hvoraf et er selvejende. Derudover fremgår, at Esbjerg Kommune bruger hvert år 21 mio. kr. på forsorgshjemmene (inkl. det selvejende med driftsoverenskomst). Det fremgår endvidere af analysen, at belægningen på de forskellige tilbud er meget varierende, men i gennemsnit er ca. på 85 %.

I analysen indgår en sammenligning med Kolding Kommune, der har i alt 48 pladser (hvoraf 40 er døgnpladser), belægningen er ca. 85 pct. og kommunens udgiftsniveau er ca. 13 mio. kr. Endelig inddrages data fra Horsens Kommune, der har 30 pladser i alt, en belægning på ca. 90 pct. og et udgiftsniveau på ca. 11.5 mio. kr. årligt.

Vejle Kommune driver ikke et egentlig forsorgshjem efter § 110, men kommunen har i stedet en række andre tilbud til hjemløse borgere, herunder "skæve boliger", Unge-pensionat mv. Derudover er der en række Vejle-borgere der benytter forsorgshjem i andre kommuner, og udgiften hertil er ca. 5 mio. kr. årligt.

Det skal bemærkes at indsatserne på de forskellige forsorgshjem ikke er ens, hvorfor de ovenfor nævnte indikatorer ikke direkte kan sammenlignes.

Forsorgshjem bruges typisk af en meget bred gruppe af borgere, både hvad angår alder og problematikker og i en vurdering af kapaciteten må også indgå en vurdering af øvrige tilbud, til samme målgrupper, ligesom tilbuddet af økonomisk overkommelige boliger har betydning for antallet af hjemløse og dermed efterspørgslen efter pladser på forsorgshjem.

I Esbjerg Kommune er udgifterne pr. indbygger mellem 18 og 64 år på 255 kr. mens den i Odense og Randers er på hhv. 85 og 190 kr. Noget kunne dermed tyde på, at Esbjerg Kommune har et relativt højt monetært serviceniveau på netop dette område. De supplerende nøgletal viser samtidig, at antallet af brugere i Esbjerg Kommune er 115 pr. 100.000 borgere mellem 18 og 64 år. Dette niveau er dobbelt så højt som i Randers og Odense Kommuner, hvilket tyder på, at det reelle serviceniveau også er højere.

I Vejle Kommunes analyse af forsorgshjem konkluderes, at det ikke *"umiddelbart [er] muligt at påpege økonomiske incitament eller fordele ved at oprette et forsorgshjem idet Vejle Kommune årligt betaler ca. 5 mio. kr. for de § 110-pladser som de hjemløse benytter i andre kommuner. Vejle Kommune vil ikke være i stand til at etablere og drive et forsorgshjem på dette budgetniveau. Årsagen hertil er at et forsorgshjem kræver døgn-*

*bemanding og faguddannet personale, hvilket vil udgøre en stor del af drift budgettet. Hertil kommer husleje og øvrigt drift.”*

Da Esbjerg Kommune som nævnt har en relativ stor kapacitet af pladser på forsorgshjem, og de supplerende nøgletal samtidig peger på et højt serviceniveau, finder KORA, at en nærmere analyse af området kunne være relevant, såfremt der skal gennemføres udgiftsreducerende tiltag på det samlede specialiserede voksenområde. Det skal dog bemærkes, at ikke alle pladser på de forsorgshjem, der er beliggende i kommunen, er kommunalt drevne, hvorfor kapaciteten kun i et vist omfang kan styres.

### 3.3 Kultur- og fritidsområdet

I dette afsnit præsenteres en række cases om udgiftsreducerende tiltag, som blev præsenteret på den afholdte workshop, og som KORA vurderer, vil være relevante for Esbjerg Kommunes videre arbejde med tilpasning af udgifterne på kultur- og fritidsområdet.

Drøftelserne på og casene fra workshoppen på kultur- og fritidsområdet giver anledning til følgende sammenfatning:

**Tablet 3.3** Inspiration til udgiftsreduktioner på kultur- og fritidsområdet - opsamling

<b>Udgiftsreduktioner på kultur- og fritidsområdet, som primært omhandler reduktion af serviceniveau</b>	<b>Potentiale</b>
Generel reduktion af lokaletilskud samt øget gebyrindtægt	Højt
Undlade at yde medlemstilskud til foreningsmedlemmer over 25 år	Lavt
Overdragelse af driftsopgaver for idrætsfaciliteter til foreningerne	Lavt
Fravalg eller sammenlægning af tilbud på museums- og musikområdet	Højt
<b>Udgiftsreduktioner på kultur- og fritidsområdet, som primært omhandler effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Forøgelse af bibliotekernes effektivitet målt i udlån pr. fuldtidsansat	Middel
<b>Udgiftsreduktioner på kultur- og fritidsområdet, som omhandler både reduktion af serviceniveau samt effektivisering</b>	<b>Potentiale</b>
Kapacitetsanalyser i forbindelse med udgiftsreduktioner på idrætsområdet	Middel
Reduktion i antallet af biblioteksfilialer/bogbusser	Middel
Undersøge forhøjet bødetakst på bibliotekerne	Lavt

Kultur- og fritidsområdet er karakteriseret ved store frihedsgrader for kommunerne. Lovgivningen indeholder kun få SKAL-opgaver (opgaver, hvor kommunerne er forpligtet til at levere ydelser), fx på biblioteksområdet, musikskole-området og folkelysningsområdet. Hvor der i relevant lovgivning er bestemmelser om SKAL-opgaver, er der samtidig vide rammer for kommunalbestyrelsens fastsættelse af serviceniveauet. Det betyder, at en stor del af kultur- og fritidsområdet omhandler KAN-opgaver, som vil kunne komme i spil, hvis udgiftsniveauet i Esbjerg skal nedbringes. Som eksempel på en KAN-opgave på kultur- og fritidsområdet kan nævnes biografer, som ganske få kommuner yder støtte til.

Generelt var det indtrykket fra inspirations- og erfaringsworkshoppen, at udgiftsniveauet på kultur- og fritidsområdet i meget høj grad er bestemt af kommunalbestyrelsens beslutninger om afsættelse af budgetrammer. Det betyder, at der i modsætning til fx ældre-

og voksen-handicapområdet ikke er stor sammenhæng mellem brede borgergruppers objektive behov for eller lovbestemte krav på serviceydelser og kommunens samlede udgifter. Samtidig er kultur- og fritidsområdet et område, der er sammensat af en meget stor palette af servicetilbud, og der er meget stor variation i sammensætningen mellem kommunerne. Det har derfor i mindre grad, end tilfældet var med ældre- og voksen-handicapområdet, været muligt at finde meget konkret inspiration til udgiftsreducerende tiltag. KORA har i et vist omfang søgt at kompensere herfor ved at inddrage forskellig offentligt tilgængeligt statistik.

Alle referencekommunerne – og Esbjerg – har gennem de seneste år gennemført en række forskellige besparelser på de fire delområder, hvilket også kan ses af nøgletallene i screeningsrapporten. I mange tilfælde har kommunerne dog også i forbindelse med budgetlægningen valgt at indarbejde nye udgiftskrævende forslag, hvorfor den samlede udgiftsramme på området har været relativt stabil siden 2011<sup>16</sup>. Hvis man også skeler til anlægsområdet, er der både i Esbjerg og andre kommuner afsat en række budgetpuljer til diverse anlægsprojekter under kultur- og fritidsområdet til fx udstyr til idrætsanlæg.

Drøftelserne på workshopen og de cases, der kom frem, havde derfor en noget anden karakter end hvad der blev oplevet på de to andre områder. For eksempel kan et begreb som "effektivitet" have en lidt anden betydning på dette område, da det kan være vanskeligt at definere relevante mål for denne. Eksemplerne fra de deltagende kommuner gik da også i retning af, at det ofte først blev aktuelt at måle effektivitet, hvis fx en besluttet rammebesparelse skulle udmøntes. Her vil det ofte give mening at måle fx hvilken idræts-hal, der har den laveste benyttelsesgrad, eller hvilket museum, der har den laveste besøgstal. Derimod er det vanskeligt at lave mål for museumsbesøg og halbenyttelse på tværs af kommuner, da de lokale forhold kan være så forskellige, at sådanne mål er usammenlignelige.

Da kultur- og fritidsområdet spreder sig over en række relativt forskellige kommunale serviceydelser, har KORA valgt at underopdele området i følgende fem delområder:

- Idrætsfaciliteter
- Biblioteker
- Museer og musikarrangementer
- Andre kulturelle opgaver mv.
- Lokaler, medlemstilskud, folkeoplysning mv.

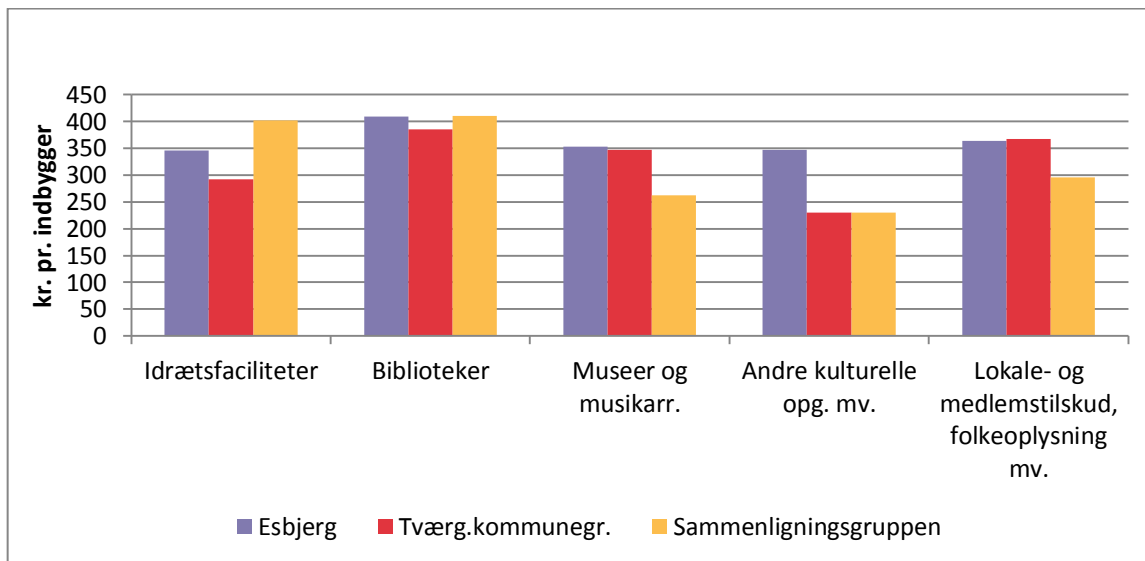
Figur 3.8 nedenfor viser nøgletal for udgifterne på de fem delområder for Esbjerg Kommune, gennemsnit for de tre kommuner i den referencegruppen og gennemsnittet for sammenligningsgruppen.

---

<sup>16</sup> Se screeningsrapporten figur 6.13 side 59



**Figur 3.8** Nøgletal for de fem delområder på kultur- og fritidsområdet (budget 2014, kr. pr. indb.)



Kilde: ECO Nøgletal samt Danmarks Statistik

Som det kan ses af Figur 3.8, er der to områder, hvorpå Esbjerg Kommunes udgifter ligger under eller på niveau med sammenligningskommunerne. Disse er idræts- og biblioteksområderne. På tre områder overstiger Esbjerg Kommunes udgifter sammenligningskommunernes betragteligt. Disse er områderne for Museer og musikarrangementer, Andre kulturelle opgaver mv. og Lokaler, medlemstilskud, folkeoplysning mv. Der er dog et vist overlap af målgrupper mellem de tre områder, jf. omtalen i de kommende afsnit.

Særlig forsigtighed i tolkningen af tallene bør rettes mod området "Andre kulturelle opgaver mv.". Området handler for Esbjerg Kommunes vedkommende om drift af kulturbygninger (museumsbygninger, vandrerhjem m.m.) og beboerhuse, kommunale enheder så som Byhistorisk Arkiv og natur-, kultur- og læringscentret Myrthue. Desuden omfatter området eliteidræt og en række større og mindre selvejende institutioner og foreninger.

I det følgende gennemgås de fem områder med hensyn til den inspiration, man kan udlede af drøftelserne på workshoppen og fra de supplerende nøgletal, det har været muligt efterfølgende at trække frem fra offentligt tilgængelige registre.

### 3.3.1 Idrætsfaciliteter

Kommunernes udgiftsniveau til drift af idrætsområdets faciliteter, afhænger i høj grad af, antallet og typen af faciliteter kommunen har driftsansvaret for. Nogle kommuner har relativt dyre faciliteter (fx et is- og/eller et superligastadion), som ikke findes i andre kommuner. Derudover er der forskel på, om kommunerne selv står for driften af idrætsfaciliteterne, eller om en større eller mindre andel af hallerne er selvejende. Kommuner med mange selvejende faciliteter vil typisk have lave direkte driftsudgifter, hvilket dog som udgangspunkt vil blive modsvaret af højere udgifter til lokaletilskud, jf. også det efterfølgende afsnit 3.3.4.

Som indikator på kommunernes kapacitet, og som indikator på hvordan borgere i forskellige kommuner har adgang til idrætsfaciliteter, har Lokale og Anlægsfonden udregnet et

såkaldt facilitetsindeks. Data bag indekset er indrapporteret af kommunerne selv og findes i Lokale og Anlægsfondens facilitetsdatabase. For hver af de idrætsfacilitetstyper, der indgår, er kommunerne tildelt en rang i forhold til, hvor mange eller hvor få indbyggere, der må deles om det antal faciliteter, der eksisterer inden for hver kommune. Jo lavere indeks, jo flere indbygger må deles om faciliteterne.

**Tabel 3.4** Indbyggernes adgang til idrætsfaciliteter - Facilitetsindeks 2013

Kommune	Facilitetsindeks 2013
Esbjerg	232
Odense	184
Randers	273
Vejle	344

Note: Indekset læses således, at jo lavere tallet er, jo flere indbyggere må deles om faciliteterne  
Kilde: Lokale og anlægsfonden, facilitetsdatabase 2013

Som det fremgår af Tabel 3.4, havde Esbjerg Kommune i 2013 det næstlaveste indeks blandt referencegruppen. Nøgletallene for budget 2014 viste jf. Figur 3.8. at Esbjerg Kommune anvender flere midler til idrætsfaciliteter end referencegruppen og lidt færre midler end sammenligningsgruppen. Jf. Lokale og Anlægsfonden ligger Esbjerg Kommunes facilitetsindeks i den laveste fjerdedel blandt alle kommuner. Der er dermed ikke tegn på, at Esbjerg Kommune har et højt serviceniveau på delområdet.

Med afsæt i den gennemførte inspirations- og erfaringsworkshop med Vejle, Randers og Odense Kommune, er i nedenstående boks opsummeret en række af de tiltag, som disse kommuner har gennemført med henblik på at reducere udgiftsniveauet til drift af kommunens idrætsfaciliteter med færrest mulige ulemper for brugerne.

### **Case: kapacitetsanalyser på idrætsområdet**

En væsentlig del af kommunens udgifter på området er knyttet til de fysiske rammer. Flere kommuner har derfor gennemført – eller besluttet at gennemføre – en afdækning af kapaciteten, men henblik på at vurdere udnyttelsesgraden og efterspørgslen.

I Vejle Kommune blev det i forbindelse med budgetlægningen for 2014 besluttet at foretage en analyse af idrætshallerne i Vejle Kommune. Analysen skal indeholde en kapacitets- og belastningsvurdering, idet der bl.a. skal foretages en kapacitetsanalyse og en opgørelse af et nærmere antal idrætshallers belægningsgrad i en given periode og en vurdering af idrætshallernes belastning. Som led i analysen er der lavet workshops med brugerne, og man har fysisk været i hallerne og overværet aktivitetsmønstret (hvem er, hvor mange er og hvornår kommer brugerne). Resultaterne ventes endvidere at give input til, om nogle af hallerne kan deles op i mindre, fleksible rum, eller om det på anden vis er mulighed for at få en bedre udnyttelse af tomme lokaler. Analysen ventes afrapporteret primo 2015.

Odense Kommune har også fokus på kapacitetsudnyttelsen, men afprøver en lidt anderledes tilgang. Således deltager kommunen i et fælleskommunalt projekt, der vedrører opsætning af varmefølsomme overvågningskameraer i hallerne. Kameraerne kan registrere og tælle antallet af personer på forskellige tidspunkter, og på den måde fortælle om kapacitetsudnyttelsen.

Andre udgiftsreducerende tiltag drejer sig om reduktion af de løbende drifts- og vedligeholdelsesomkostninger, herunder at finde en rigtig fordeling af opgaver og ansvar mellem de centrale og decentrale aktører. Dette gælder i forhold til bygningsvedligeholdelse, rengøring mv, men også i forhold til øvrige driftsopgaver i tilknytning til faciliteterne (livredning, opkridtning af baner, opsætning af net mv.). Disse opgavetyper er i flere af kommunerne ikke længere en kommunal opgave, men alene en opgave for brugerne/foreningerne.

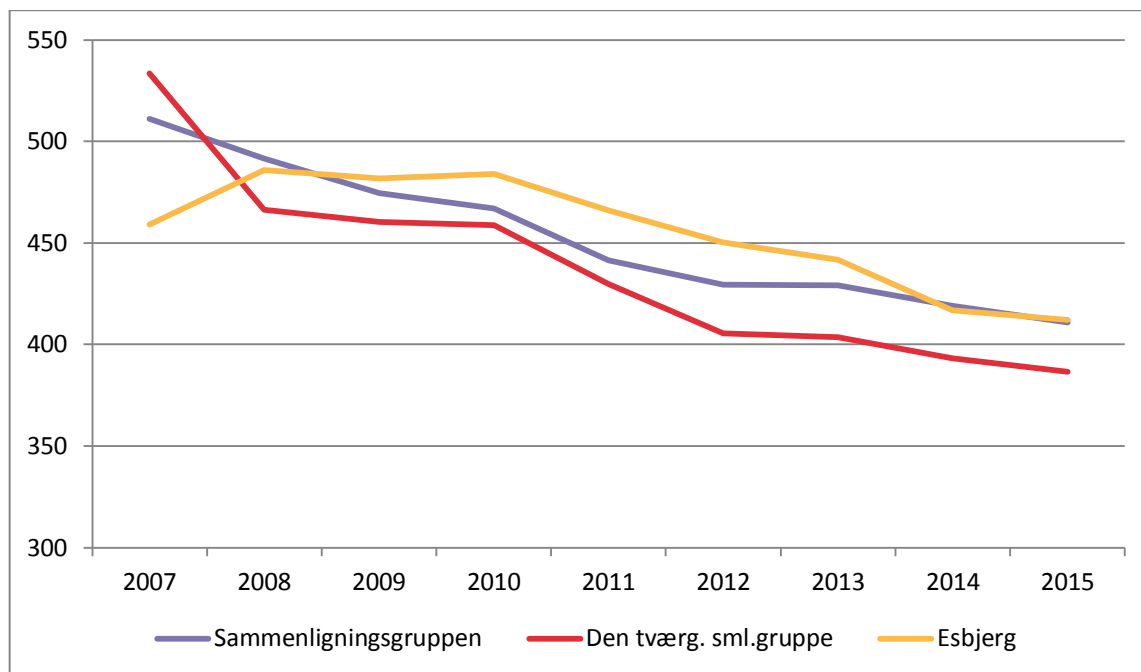
Der tegner sig således et billede af, at Esbjerg Kommune har et relativt lavt monetært serviceniveau på idrætsområdet og at borgerne også har en relativ lille adgang til idrætsfaciliteter. Erfaringer fra andre kommuner kan højst anviser veje til at analysere udnyttelsesgraden af de forskellige faciliteter, hvilket bør være en naturlig øvelse i forlængelse af en eventuel reduktion af den samlede udgiftsramme på idrætsområdet. Hensigten hermed vil således være at reducere i de faciliteter, hvor udnyttelsesgraden er mindst, hvormed den samlede, gennemsnitlige udnyttelsesgrad vil forøges for de resterende faciliteter. Yderligere kan det undersøges, om der er driftsopgaver omkring idrætsfaciliteterne, som kan overdrages til foreningerne.

### **3.3.2 Biblioteker**

De samlede kommunale udgifter til folkebibliotekerne har været svagt faldende siden kommunalreformen. I 2015-budgetterne er der i Esbjerg Kommune afsat 412 kr. pr. indbygger til biblioteksvæsenet, mens det tilsvarende tal i 2008 var 486 kr. målt i 2015 prisniveau. Det ser jf. Figur 3.9 ud til, at Esbjerg Kommune har reduceret budgetterne mere end sammenligningsgruppen, som man nu ligger på niveau med, mens de tre reference-

kommuner har et gennemsnitligt udgiftsniveau, som i dag ligger ca. 6 procent under Esbjergs.

**Figur 3.9** Driftsbudgetter afsat til biblioteker 2007-2015 (kr. pr. indb. 2015 prisniveau)



Kilde: Budgetdata fra Danmarks Statistik

Med afsæt i den gennemførte inspirations- og erfaringsworkshop med Vejle, Randers og Odense Kommune, er der i nedenstående bokse opsummeret en række af de tiltag, som disse kommuner har gennemført med henblik på at reducere udgiftsniveauet. Tiltagenes overskrifter vil for størstedelens vedkommende være velkendte i Esbjerg Kommune, idet der her – som i en lang række af landets øvrige kommuner – gennem de seneste år er gennemført udgiftstilpasninger med afsæt i tilsvarende overordnede initiativer<sup>17</sup>. Forskellene og variansen mellem kommunerne består derfor primært af, i hvilken udstrækning initiativerne er gennemført, og om der ved budgetlægningen samtidig er sket en tilbageførsel af budgetmidler til bibliotekerne, enten i form af målrettede midler til IT-investeringer, opdatering af de fysiske rammer, igangsættelse af særlige fokusområder mv.

<sup>17</sup> Konkret bemærker forvaltningen, at der endnu resterer at blive udmøntet en vedtaget besparelse på biblioteksområdet på 1,9 mio. kr.

### **Case: erfaringer med effektiviseringstiltag på biblioteksområdet**

En stor del af de seneste års effektiviseringer på biblioteksområdet vedrører biblioteksstrukturen, herunder antallet af lokalbiblioteker, driften af en eller flere bogbuss-er mv. Generelt er antal af filialer og betjeningssteder reduceret, og de fire kom-muner har alle afdelinger eller filialer, der er helt eller delvist selvbetjent. Esbjerg Kommune har 6 afdelinger, der helt eller delvis er selvbetjent, mens Odense Kommu-ne har 3, Randers Kommune har 3 og Vejle Kommune har 4. Blandt de strukturelle effektiviseringer kan også indgå spørgsmålet om bogbuss-er. Blandt de fire kommuner har Esbjerg, Vejle og Randers et bogbus-tilbud, mens dette ikke længere er tilfældet i Odense Kommune.

Også den teknologiske udvikling har i alle de 4 kommuner bidraget til at effektivisere opgaveløsningen. Eksempelvis anvender alle de fire kommuner selvbetjeningsauto-mater til udlån og aflevering, om end omfanget af automater varierer. Randers Kom-mune har 10 stk., Vejle Kommune har 13 stk., Esbjerg Kommune har 17 stk., mens Odense Kommune har 23 stk.

Endelig har kommunerne i forskelligt omfang gennemført en række yderligere effekti-viseringer på biblioteksområdet. Forslagene varierer en del afhængig af de lokale forhold, men tiltag som indkøbsbesparelser og besparelser på energiforbruget næv-nes af flere af kommunerne som tiltag, der har bidraget til at reducere udgiftsnivea-u-et.

Kilde: Information fra de deltagende kommuner samt Kulturstyrelsen: "Biblioteksbarometer for folkebiblioteker 2013"

Som det fremgik af Figur 3.9 ovenfor, ligger udgifterne til biblioteker på niveau med sammenligningsgruppen. Som det fremgik af nøgletalsscreeningen, er Esbjergs udgiftsbe-hov 10 procent højere end det gennemsnitlige i sammenligningsgruppen, hvilket overordnet indikerer, at det monetære serviceniveau på biblioteksområdet er under gennemsnitligt.

Det moderate monetære serviceniveau på folkebibliotekerne kommer blandt andet til ud-tryk 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 biblio-teksvæsenet er lavere i Esbjerg end gennemsnitligt. I Esbjerg Kommune udlånes i gen-nemsnit 4.1 bog pr. indbygger årligt mod 4,8 i sammenligningsgruppen (T9.17).

Det skal dog bemærkes, at det fremgik af workshoppens drøftelser, at bibliotekerne har mange andre formål end bogudlån.

Antallet af udlån pr. fuldtidsansat er i Esbjerg Kommune 7.180 mod 10.048 i sammenlig-ningsgruppen (T9.17). Dette mål kan indikere en lidt lavere effektivitet end hos sammen-ligningsgruppen. KORA anbefaler, at baggrunden for det relativt lave udlån pr. fuldtidsan-sat afdækkes med henblik på at undersøge, om effektiviteten kan øges. Samtidig kan det anbefales at undersøge, om der kan opnås effektiviseringer ved at øge samdriften mellem biblioteksvirksomhed og fx borgerservice.

### **Case: erfaringer med tilpasning af serviceniveauet på biblioteksområdet**

En række af de strukturelle ændringer der er gennemført på biblioteksområdet kan – afhængig af perspektiv – både opfattes som effektiviseringer og serviceforringelser. Spørgsmålet om serviceniveau er ikke entydigt, fordi mange biblioteker i dag yder langt mere end traditionelt bogudlån, idet der mange steder i stigende grad også lægges vægt på at være mødested og forum for afholdelse af arrangementer, tilbud om IT-cafeer mv.

Som indikatorer på serviceniveauet er i nedenstående tabel angivet de fire kommuners udgifter til personale, materialer og øvrige udgifter i 2013. Som det fremgår, er sammensætningen af de enkelte udgiftselementer forskellig i de fire kommuner.

	Odense	Esbjerg	Vejle	Randers
Lønudgifter (pr. 1000 indbyggere, 1.000 kr.)	267	299	328	290
Materialeudgifter (pr. 1000 indbyggere, 1.000 kr.)	58	48	72	59
Øvrige udgifter (pr. 1000 indbyggere, 1.000 kr.)	150	118	179	84
Indtægter (pr. 1000 indbyggere, 1.000 kr.)	97	36	200	39

Vejle Kommune har som del af en budgettilpasning justeret de takster der opkræves, hvis borgerne afleverer materialer for sent, så de nu ligger ca. 20 pct. over taksterne i Esbjerg. Dette er en medvirkende grund til at kommunens indtægter pr. indbygger ligger væsentligt over de øvrige kommuners.

En anden indikator på serviceniveauet er bibliotekernes åbningstid. Her har alle de fire kommuner arbejdet med at indføre ikke-bemandede åbningstider.

Note: Odense og Vejle Kommuner er centralbibliotekskommuner, hvilket medfører, at udgifter mv. er relativt højere end i kommuner, der ikke er centralbibliotekskommuner. Kommunerne har i øvrigt oplyst, at de anvender forskellig praksis for kontering af lønudgifter til administrativt personale på hhv. biblioteker (fk. 3.32.50) og Sekretariat og forvaltninger (fk. 6.45.51).

Kilde: Information fra de deltagende kommuner. Danmarks Statistik samt Kulturstyrelsen: "Biblioteksbarometer for folkebiblioteker 2013"

KORA anbefaler, at Esbjerg Kommune undersøger, om det er en farbar vej at lade sig inspirere af Vejle Kommunes bødepolitik ved for sent afleveret materiale.

### **3.3.3 Museer og musikarrangementer samt andre kulturelle opgaver**

Som det fremgik af Figur 3.8, har Esbjerg Kommune relativt høje udgifter til museer og musikarrangementer. Såvel på dette område som for "andre kulturelle opgaver" er aktiviteterne meget varierende og kommunernes frihedsgrader store. De forskellige tilskud til kulturområdet vil typisk være baseret på særskilt politisk beslutning om serviceniveauet for den enkelte aktivitet. Også i Esbjerg Kommunes udgifter aktiviteter og udgifter er variansen stor: fra tilskud til eliteidræt over støtte til diverse musik- og kulturarrangementer til museumsdrift. I forhold til sidstnævnte indikerer nøgletallene, at Esbjerg Kommunes udgifter er relativt høje, og udgifterne til museer dækker over udgifter til museer med ret forskelligt volumen og aktivitetsniveau: Fiskeri og Søfartsmuseet, Esbjerg Kunstmuseum, Ribe Kunstmuseum, Sydvestjyske Museer, Bramming egnsmuseum og Mandø Museum.

Forskellen mellem udgiftsniveauet i Esbjerg Kommune og i sammenligningsgruppen svarer til, at Esbjerg Kommune i 2014 har budgetteret med ca. 11 mio. kr. mere til museer og musikarrangementer samt teatre, end hvis man havde et udgiftsniveau som sammenligningsgruppen.

Der var på workshoppen bred enighed om, at der ikke er oplagte muligheder for effektiviseringer i traditionel forstand, da der på området sjældent er tale om, at man fx har oplagte muligheder for fx stordrift, når aktiviteterne er meget forskelligartede. KORA har derfor ikke konkrete anbefalinger på dette område, da den mest oplagte mulighed for udgiftsreduktioner formodentlig vil være at beskære aktivitetsniveauet. Dog bør mulighederne for samdrift af aktiviteter undersøges. Det blev drøftet på workshoppen, hvordan en beskæring lader sig gennemføre til mindst mulig gene for borgerne. Drøftelserne pegede i retning af at bortskære hele aktiviteter frem for at anvende "grønthøsterbesparelser" på alle områder. Der var dog stor opmærksomhed på, at lokalpolitiske forhold vejer tungt på dette område.

Esbjerg Kommune har desuden relativt høje udgifter på delområdet "andre kulturelle opgaver" svarende til ca. 14 mio. kr. mere end sammenligningsgruppen. Erfaringerne fra inspirations- og erfaringsworkshoppen indikerer også på dette område, at det samlede udgiftsniveau i højere grad har baggrund politiske målsætninger og beslutninger, end i "objektive" udgiftsdrivere. I tilfælde af gennemførelse af udgiftsreducerende tiltag på kultur- og fritidsområdet, synes det - ud fra en økonomisk betragtning - største potentiale at kunne hentes på området "andre kulturelle opgaver", men der vil også være mulighed for at hente potentialer på andre delområderne.

Det er væsentligt at bemærke, at området "andre kulturelle opgaver" i Esbjerg Kommune omfatter en del lokaler, der anvendes af foreninger mv. En eventuel reduktion af kapaciteten her vil have indflydelse på udgiftsniveauet for lokaletilskud jf. afsnit 3.3.4 Lokaler, medlemstilskud og folkeoplysning mv.

### 3.3.4 Lokaler, medlemstilskud og folkeoplysning mv.

Der er visse vanskeligheder ved at sammenligne serviceniveau og udgifter til lokaler og lokaletilskud til foreningsaktiviteter fra kommune til kommune, idet der kan være stor forskel på, i hvor høj grad de enkelte kommuners stiller kommunalt ejede lokaler til rådighed eller yder tilskud til foreningerne til leje af lokaler. Når kommunen stiller lokaler til rådighed, vil dette ikke være synligt i de økonomiske nøgletal, mens et direkte lokaletilskud vil fremgå af kommunens budget- og regnskabstal.

Folkeoplysningsloven kræver, at kommunerne skal stille lokaler til rådighed for foreninger eller alternativt give tilskud til foreningens egne og lejede lokaler. Folkeoplysningsloven er imidlertid en decentral rammestyrer lov, og der er betydelige forskelle på kommunernes støttekriterier og beløbsstørrelser. Jf. folkeoplysningsloven er kommunerne kun forpligtet til at betale 65 % lokaletilskud til det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde med egne eller lejede lokaler, men både Esbjerg og referencegruppen giver en højere procentsats end lovens minimumskrav.

Således giver Randers Kommune 75 pct. i lokaletilskud, Odense giver 76,5 pct., Vejle Kommune giver 75 pct., mens lokaletilskudsprocent i Esbjerg er 96,5<sup>18</sup> %. Esbjerg Kommune opkræver samtidig et gebyr på 3,5 % for foreningers benyttelse af kommunens lo-

---

<sup>18</sup> Det er oplyst til KORA, at tilskudsprocenten fra 2015 er reduceret til 94,5.

kaler. Dette sker for at skabe ensartede forhold mellem foreninger med egne/lejede lokaler og foreninger, der anvender kommunens lokaler.

Umiddelbart vil det kunne reducere udgifterne på området, hvis lokaletilskudsprocenten blev reduceret, og gebyret for benyttelse af kommunens lokaler tilsvarende hævet.

Kommunerne er ifølge Folkeoplysningsloven forpligtet til at give medlemstilskud til foreninger til aktiviteter for børn og unge under 25 år. Der er dog forskel på, i hvor høj grad kommunerne reducerer tilskuddet i forhold til andelen af medlemmer over 25 år. Odense Kommune bruger 25-års-reglen og har beregnet, at det ville medføre en merudgift på ca. 1,5 mio. kr. hvis reglen skulle ophæves og man skulle begynde at yde tilskud til medlemmer, som er ældre end 25 år. I de andre kommuner sker der ikke en reduktion, og Vejle Kommune har efter det oplyste tilført ekstra midler til budgettet, med henblik på ikke at differentiere tilskuddene efter alder.

På samme vis kan der være forskel på, i hvilken udstrækning kommunerne undlader at imødekomme nye ansøgninger, med afsæt i en begrundelse om at dette vil resultere i væsentlige merudgifter for kommunen. Det er fx tilfældet i Odense Kommune, der har besluttet at alle nye haller, nye foreninger mv. ikke kan få lokaletilskud, netop med henvisning til, at det ifølge Folkeoplysningsloven er muligt at sige nej til væsentlige udvidelser af foreningsaktiviteten.

KORAs anbefalinger på dette område vil gå på, at kommunen undersøger, om man skal benytte sig af mulighederne for at reducere de forskellige tilskudsformer (samt hæve gebyrbetalingerne) i retning af lovens minimumsgrænser, således som der er eksempler på fra de øvrige kommuner. Der vil således i højere grad være tale om at lade sig inspirere af andre kommuners servicereduktioner end af udgiftsreduktioner, der kan karakteriseres som effektiviseringer.