

Folketinget

Kommunalpolitisk udvalg
Christiansborg
1240 København K

7. februar 2006
Dok. nr. 762650
Sammenlægnings-
sekretariatet

Angående nyt kommunalt tilskuds- og udligningssystem

Lolland kommune har med stor interesse fulgt finansieringsudvalgets arbejde, og de drøftelser, der er fulgt efter offentliggørelsen af finansieringsudvalgets betænkning.

Lolland kommune er blandt de kommuner i landet, der er mest afhængige af resultatet af finansieringsreformen, da kommunen henter omkring 30 % af sine indtægter fra tilskuds- og udligningsordninger (landsgennemsnittet er 15 %). Kommunens store afhængighed af tilskuds- og udligningssystemet har selvsagt sin baggrund i den unikke kombination af social forhold, demografi, lavt indtægtsgrundlag og udkantsproblemer, der kendetegner Lolland.

Som følge af Lollands særligt vanskelige situation har området, under den nuværende udligningsordning, måttet tildeles massive særtilskud. Denne praksis vurderes af kommunen som særdeles uhensigtsmæssig, da særtilskuddene er et-årige og dermed ikke giver kommunen mulighed for at foretage den langsigtede planlægning, der er en af forudsætningerne for at vende udviklingen.

Lolland kommune er enige i princippet om at undgå særordninger i det kommende tilskuds- og udligningssystem. Men samtidig må det konstateres, at selv de mest vidtgående forslag fremsat af finansieringsudvalget enten betyder et netto tab for Lolland kommune – eller i bedste fald giver en meget marginal forbedring af vores økonomi. Såfremt Lolland kommunes unikke situation skal rummes i en generel udligningsordning vil det kræve en meget omfattende udligning kommunerne imellem. En sådan omfattende udligning kan frygtes at føres til en uhensigtsmæssig stor omfordeling af midler mellem kommuner uden noget væsentligt udligningsbehov, og måske en overkompensation af visse kommuner. Selvom Lolland kommune ønsker at undgå særordninger er det samtidig vort synspunkt, at det er vigtigere at få et velfungerende udligningssystem, end det er at lave et system, der kan rumme ethvert ekstrem.

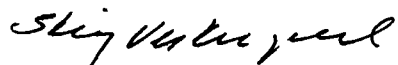
Lolland kommune fortsat opfordre til, at der arbejdes på at etablere et rimeligt udligningssystem uden behov for særordninger. Men i erkendelse af, at dette næppe er muligt i Lollands tilfælde skal

vi samtidig opfordre til, at evt. nødvendige særtilskudsordninger indtænkes, og finansieres, i forbindelse med den generelle udligningsreform og at særtilskudsordningerne gøres flerårige.

Endelig skal Lolland kommune påpege, at en løsning på kommunens unikke problemer kunne være en unik løsning i form af en Lex Lolland, der specifikt forholder sig til Lolland kommunes særlige situation.

I forbindelse med et møde med Indenrigsministeren tidligere i år har Lolland kommune uarbejdet forslag til en generel model for aftaler om flerårige særtilskud til vanskeligt stillede kommuner. Dette forslag vedlægges til orientering, ligesom kommunens oplæg til drøftelsen med Indenrigsministeriet vedlægges.

Venlig hilsen



Stig Vestergaard
Formand



Lolland Kommune



Indenrigsministeriet
Indenrigs- og sundhedsminister
Lars Løkke Rasmussen
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

4. januar 2006

Dok. nr. 136795
TK

Oplæg til møde om Lolland kommune d. 10. januar 2006

Indledningsvis vil jeg sige tak for, at vi den 10. januar får lejlighed til at drøfte Lolland kommunes situation. Sammenlægningsudvalgets ambition er, at kommunen i løbet af en årrække skal kunne "stå på egne ben". Forudsætningen for at denne ambition kan realiseres er først og fremmest en målrettet indsats lokalt, men samtidig er det også en forudsætning, at der fra centralt hold skabes økonomiske og udviklingsmæssige rammebetingelser, der understøtter vores indsats.

Som vi ser det kan diskussionen om fremtidig bæredygtighed for Lolland kommune – og dermed dagsordenen for mødet opsummeres i tre punkter:

1. Udgangspunktet for den nye kommune
2. Hvad gør vi selv
3. Hvor er der brug for eksterne ressourcer

1. Udgangspunktet for Lolland kommune

Såvel den nye Lolland kommunes, som de enkelte nuværende kommuners, problemer er velbeskrevne. Både hvad angår sociale forhold, indtægtsgrundlag, demografi og vækstbarrierer.

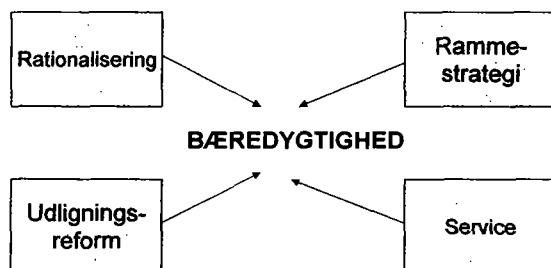
Til illustration af problemets omfang kan nævnes, at hvor 10 beskæftigede i Danmark bærer 10 på skuldrene, skal 10 beskæftigede på Lolland forsørge 14. Og det sker med en betydeligt lavere gennemsnitsindkomst end på landsplan. Der henvises i øvrigt til den økonomiske analyse Deloitte har udarbejdet for Lolland kommune og til Indenrigsministeriets egne analyser.

Tages udgangspunkt i Lolland kommunes forventede budgetsituation i 2007 viser vores analyser, at der ved en uændret videreførelse af vores nuværende (beskedne) aktivitetsniveau vil være en underfinansiering på 100 mio. kr. Hertil kommer sammenlægningsudgifter, konsekvenser af omlægninger af refusionsprocenter på det sociale område og indtægtstab som følge af bortfaldet af særordninger i.f.m. finansieringsreformen. Konsekvensen af dette er, at Lolland kommune som udgangspunkt, og i bedste fald, skal finde 100 mio. kr. før der er én krone til at skabe udvikling og vækst i området.

Overordnet set vurderer vi, at Lolland kommune er den kommune i den nye geografi, som har det vanskeligste udgangspunkt. Områdets placering i udkanten af landets vækstcentre gør, at udvikling skal skabes, den kommer ikke af sig selv. Dette kræver store investeringer. Investeringer som Lolland kommune som følge af krydspresset mellem et svagt indtægtsgrundlag og massive udgifter, på især det sociale område, har meget dårlige forudsætninger for at afholde. Eller sagt med andre ord. Lolland kommune er blandt de kommuner, der har største behov for at investere i udvikling, og er samtidig blandt de kommuner, der har de dårligste forudsætninger for at foretage sådanne investeringer.

Udgangspunktet for Sammenlægningsudvalgets arbejde, og for den kommende drøftelse, vil dog ikke være at begræde eller beskrive vores dårligdomme. Udgangspunktet er, at problemer skal løses.

Som vi ser det er der fire væsentlige strategiske forudsætninger for at skabe bæredygtighed på Lolland:



Indsatsområderne udligningsreform og rationalisering udgør den akse, hvor de økonomiske forudsætninger for den nye kommune skal skabes. Rammestrategi og serviceaksen udgør de fremadrettede initiativer, der skal skabe den fremtidige bæredygtighed. Givet kommunens udgangspunkt er det nødvendigt at se de fire indsatsområder i sammenhæng, og det er nødvendigt at få succes på alle områder.

På den økonomiske side vil en begunstigende udligningsreform, eller massive rationaliseringer alene, kun betyde, at det nuværende niveau kan fastholdes. Først når udligningsreformen sikrer kommunens grundøkonomi og rationaliseringer skaber råderum til udvikling, er forudsætningen for langsigtet bæredygtighed på plads. Tilsvarende hænger rammestrategien for området sammen med den primære service kommunen leverer. Det er f.eks. meningsløst at forsøge at tiltrække videnstunget virksomheder, hvis kommunen ikke kan tilbyde kvalificeret pasning og undervisning til de ansat-

tes børn. Modsat vil en satsning på service uden udvikling blot betyde, at Lolland står i stampe på et lidt højere niveau end i dag.

2. Hvad gør vi selv

Sammenlægningsudvalgets udgangspunkt er naturligvis, at Lolland kommune selv bærer hovedansvaret for fremtidens udvikling. Allerede i 2006 vil sammenlægningsudvalget tage en række initiativer for at sikre den nye kommune en god start.

I forhold til Lolland kommunes driftsbudgetter iværksættes rationaliseringsinitiativer, så der skabes budgetmæssigt rum til udvikling. Målet for rationaliseringstiltagene, som vil blive forelagt Sammenlægningsudvalget, er en samlet besparelse på 100 mio. kr., til iværksættelse i 2007..

Fra administrationen er peget på følgende primære indsatsområder:

- Forsørgelse og beskæftigelse
- Administration
- Anbringelser og forebyggende foranstaltninger for børn

Hertil kommer en række andre områder, hvor stordriftsfordele, anvendelse af best practice og rationalisering vil kunne gennemføres.

På udviklingssiden vil Lolland kommune bygge videre på den række af initiativer, der allerede er undervejs i det 13-kommunale samarbejde og i enkelte af kommunerne. Indsatsområderne vil være: erhvervsudvikling, turisme, landdistriktsudvikling, iværksætteri og bosætning.

Konkret iværksættes blandt andet:

- Grønt Center, Råhavegaard
- Forskerpark Lolland
- Landdistriktsudvikling
- Forberedelse af Femernbroanlægget
- Wellness Maribosøerne

Indenfor den offentlige service iværksættes ligeledes en række initiativer, der kan understøtte udviklingen af området. Herunder for det første: Prioritering af grunduddannelserne i området, såvel folkeskoler som ungdomsuddannelser – dette for langsigtet at hæve områdets uddannelsesniveau. For det andet opbygningen af en velfungerende erhvervsservice, så områdets potentialer udnyttes optimalt. For det tredje en målrettet boligpolitik, der kan understøtte en mere balanceret befolknings sammensætning.

3. Hvor er der brug for eksterne ressourcer

Den væsentligste forudsætning for en positiv udvikling af Lolland kommune er, at der ved finansieringsreformen sikres kommunen en stabil grundøkonomi. Skal dette ske gennem finansieringsreformen betyder det, med de aktuelt kendte forudsætninger, at Lolland kommune har brug for en

nettogevinst på 100 mio. kr. Enten gennem fordelingskriterier, der tilgodeser områdets særlige situation eller ved supplerende særlige ordninger.

Kommunaløkonomisk er Lolland kommune i en meget speciel og vanskelig situation. Faldende befolkningstal med en omkostningstung befolkningstruktur som resultat. Et meget lavt skattegrundlag, et meget stort udgiftsbehov på først og fremmest det sociale område og alt i alt en udvikling, som nu har stået på i så mange år, at det ses på status. Hertil kommer de lokale konsekvenser af sukkerforliget og endelig et reformkompleks, som forværrer tilstanden yderligere. Byrdefordelingsreformen bør rette op på denne tilstand.

Ses på Finansieringsudvalgets udspil, må det konstateres, at ingen af de foreslåede modeller giver væsentlige forbedringer for Lolland kommune. Tværtimod betyder flertallet af modellerne et indtægtstab i størrelsesordenen 10 mio. kr. Set i forhold til, at Finansieringsudvalget i talrige eksempler fremhæver Lolland kommune som en af de økonomisk mest pressede kommuner, er det beklageligt, at det ikke er lykkedes at finde en byrdefordelingsmodel, der imødegår vores problemer. Til eksempel kan nævnes Finansieringsudvalgets beregninger på udgiftspresset til førtidspensioner. Tilsvarende kan nævnes den meget omtalte undersøgelse fra Århus kommune, hvor de havde beregnet virkningerne af, at kompensationen for reducerede refusionsprocenter på især det sociale område blev fordelt over bloktilskuddet. I perioden 1999-2005 har de midt- og vestlollandske kommuner mistet 276 mio. kr. Århus med sine næsten seks gange flere indbyggere har "kun" tabt 466 mio. kr.

Det er vores vurdering, at det næppe er muligt at lave en gennemsnitligt retfærdig byrdefordelingsmodel, der samtidig på rimelig vis tager højde for det atypiske problemkompleks som Lolland står overfor. Ud fra en forventning om, at det ikke vil være muligt at gennemføre en reform, der er så radikal, at Lolland kommunes problemer kan rummes indenfor modellens forudsætninger, er det vores opfattelse at unikke problemer må have unikke løsninger. I denne forbindelse kan vi drage en parallel til Bornholms situation, hvor begrænsninger i torskefiskeriet var medvirkende til, at der i perioden 1988-1996 blev gennemført omkring et halvt hundrede særlige indsatser til fordel for Bornholm.

Ud over forhåbningen om, at der ved finansieringsreformen sikres Lolland kommune en rimelig grundøkonomi vil der være behov for, at den lokale udviklingsindsats understøttes fra centralt hold. I den sammenhæng kan vi blandt andet pege på, at regeringen kan understøtte udviklingen af en selv bærende kommune gennem:

- Hjælp til udnyttelsen af de muligheder som følger af beslutningen om en fast forbindelse
- Medfinansieringskilder til udviklingsprojekter i området
- Ministeriel velvilje til dispensationer i.f.m forsøgsprojekter
- Placering af statslige arbejdspladser

Endvidere vil vi særligt pege på, at sukkerreformen medfører særlige udfordringer for Lolland-Falster, hvis landbrug må forventes at miste betydelige indtægter. Endvidere skal det påpeges, at intentionerne om at samle landets uddannelser i nogle få stærke centre i betydelig grad vil modarbejde ambitionerne om at skabe bæredygtig udvikling i udkantsområderne.

Konklusion

Det er sammenlægningsudvalgets klare intention, at tage hovedansvaret for udviklingen i den nye Lolland kommune. Dette skal ske både gennem en stram økonomisk styring og gennem målrettede udviklingsinitiativer. Samtidig er det dog også sammenlægningsudvalgets vurdering, at selv den bedste indsats lokalt ikke er nok til afgørende at vende udviklingen. Skal Lolland kommune langsigtet bringes i balance, kræves en målrettet indsats og investering fra både lokalt og fra centralt hold – eller kommer Lolland også i de næste mange år til at humpe fra den ene krise til de næste.

Venlig hilsen

Stig Vestergaard
Borgmester



Forslag til flerårig særtilskudsaftale

Der har gennem længere tid været en bred opfattelse af, at den nuværende særtilskudsordning har det væsentlige problem, at tilskudstildelingen er etårig og dermed ikke giver modtagerkommunerne mulighed for langsigtet planlægning. Der er derfor behov for et supplement til den generelle udligningsreform.

Formålet med at give særlige tilskud til vanskeligt stillede kommuner må som udgangspunkt være todelt. For det første at afhjælpe akutte balanceproblemer. For det andet, at give de vanskeligt stillede kommuner en grundøkonomi, der giver mulighed for, på længere sigt, at blive bæredygtige. I sit udgangspunkt bør særtilskud derfor være midlertidige og ikke som tilfældet er for en række kommuner, en fast årligt tilbagevendende begivenhed. På den måde løser årligt fastsatte særtilskud som udgangspunkt ikke kommunernes behov for langsigtet planlægning.

I forlængelse af Lolland kommunes møde med Indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen den 10. januar 2006 fremsendes hermed forslag til en ramme for, hvordan det generelle tilskuds- og udligningssystem kan suppleres af flerårige udviklingsaftaler. Ambitionen med flerårige aftaler er at nedtone fokus på kortsigtede balanceproblemer og forstærke fokus på initiativer, der langsigtet kan genetablere den vanskeligt stillede kommunes bæredygtighed.

Set fra vores synspunkt er målgruppen for en langsigtet udviklingsaftale, den gruppe af kommuner, der har sammensatte og langsigtede problemer med bæredygtighed. Den potentielle målgruppe kan være kommuner, der rammes af udefra kommende begivenheder, der uden særlige foranstaltninger af økonomisk art, risikerer at blive bragt i en accelererende negativ kommunaløkonomisk retning. Endvidere kan målgruppen være kommuner, der i kraft af deres geografiske beliggenhed, erhvervs- og demografiske strukturer etc. i en længere periode har oplevet en betydelig langsommere kommunaløkonomisk udvikling end f.eks. landsgennemsnittet, selv efter virkningerne af tilskuds- og udligningssystemet, og som følge af deres situation ikke har mulighed for ved egen kraft at vende udviklingen.

I et nyt tilskuds- og udligningsregime kunne en flerårig særtilskudsaftale mellem staten og kommuner med langsigtede problemer med bæredygtigheden, kombineres med en udvidelse af det kommunale balancebegreb.

Samtidig kunne rammerne for kommunernes langsigtede initiativer udvides. Staten og kommunerne fastlægger i aftalen de udvidede rammer og tilhørende krav.

Eksempler på mulige regimeudvidelser med et langsigtet perspektiv kunne være:

- mulighed for et varierende træk på særtilskuddet - en samlet flerårig ramme,

- anvendelse af omkostningsbaserede bevillinger,
- fysiske aktiver og passiver indregnes i den økonomiske balancevurdering - generationsfokus
- udvidede lånemuligheder mod afkastdokumentation (reduceret nedslidning, effektiviseringer),
- OPP-projekter.

Udviklingsaftale mellem Indenrigsministeriet og Xx kommune

Rammebetingelser:

- Aftalen er flerårig. F.eks. 4 – 8 år.
- Der sker opfølgning på aftalen med passende intervaller.
- Fra Indenrigsministeriet udmeldes et særtilskud for aftaleperioden, et årligt minimumsbeløb, der sikrer grundøkonomien i kommunen. Eventuelle ændringer i tilskudsbehov behandles i.f.m. opfølgningen på aftalen.
- Kommunen forpligter sig til i aftaleperiode at iværksætte udviklingsinitiativer, der fremmer kommunens langsigtede bæredygtighed.

Aftalens konkrete indhold:

1. Statusredegørelse for Xx kommunes situation

Som baggrund for aftalens indgåelse beskrives de forhold, der er årsag til kommunens status som vanskelig stillet. Det kan eks. være

- Sociale forhold
- Demografiske forhold
- Situation omkring erhverv, turisme, bosætning
- Udkantsproblemer
- Infrastruktur
- Kommunens økonomiske situation (balance, gæld, likviditet) som følge af ovenstående.

Formålet med statusredegørelsen er at sikre en fælles forståelse mellem kommunen og Indenrigsministeriet af de centrale problemstillinger, der kendetegner kommunen. Redegørelsen vil samtidig kunne danne grundlag for en vurdering af, hvor den langsigtede udviklingsstrategi skal have sit fokus.

2. Indenrigsministeriets særtilskudstilsagn

Her beskrives det årlige tilskud som særligt vanskeligt stillet kommune, der tildeles af Indenrigsministeriet, varigheden af tilskuddet og de forventninger, der fra Indenrigsministeriet måtte være knyttet til tilsagnet. Ud over tilsagn og særtilskudsbeløb kan det være relevant med tilkendegivelser fra Indenrigsministeriet omkring andre initiativer, der kan fremme udviklingen af kommunen. Det kan være lånedispensationstilsagn til langsigtede investeringer, puljemidler, lovinitiativer m.m.



Lolland Kommune

Forslag til indhold:

- Årligt særtilskudsbeløb
- Varighed af særtilskudstilsagnet
- Initiativer, ud over særtilskudsbeløbet, der kan fremme bæredygtighed.

3. Kommunens udviklingsplan for aftaleperioden

Her beskrives de initiativer, der tages af kommunen for at skabe langsigtet bæredygtighed. Afhængigt af det problemkompleks kommunen står overfor, kan udviklingsplanen indeholde forskellige elementer. F.eks.

- Udviklingsinitiativer i forhold til egen service
- Udviklingsinitiativer i forhold til erhverv, turisme, bosætning, infrastruktur etc.
- Strukturelle ændringer i kommunens drift
- Rationaliseringstiltag
- Plan for genetablering af økonomisk balance (f.eks. kassebeholdning).

Som udgangspunkt bør kommunens udviklingsplan indeholde et langsigtet strategisk sigte suppleret med overvejelser om de konkrete initiativer, der i aftaleperioden, tænkes iværksat for at realisere den strategiske vision.

4. Andre forhold

At skabe langsigtet bæredygtighed i en vanskeligt stillet kommune vil som hovedregel involvere andre aktører end kommunen og Indenrigsministeriet. Da disse andre aktørers adfærd ikke kan reguleres af en topartsaftale, men kan have stor betydning for arbejdet med at etablere bæredygtighed, kan det være relevant at forholde sig til, hvordan de øvrige aktører inddrages i udviklingsstrategien. Der kan f.eks. være tale om overvejelser om,:

- Øvrige ministerier kan bidrage til udviklingsstrategien
- Problemstillinger, der skal bæres ind i lovforberedende arbejde
- Strukturfonde kan anvendes
- Lokale- og regionale institutioner og virksomheder kan inddrages.

For overskuelighedens skyld bør primært inddrages konkrete problemstillinger, hvor inddragelsen af tredje part er en forudsætning for realiseringen af udviklingsplanen.

5. Opfølgning på aftalen

Her kan præciseres de aftalte målepunkter, der danner grundlag for opfølgningen på udviklingsplanen. Indholdet af målepunkterne vil selvsagt afhænge af aftalens indhold, men vil som udgangspunkt have statusbeskrivelsen under punkt 1, og de initiativer henholdsvis kommunen og Indenrigsministeriet har taget. Også i opfølgningen er det vigtigt at skelne mellem de områder, hvor aftalens parter har fuld råderet og de områder, hvor eksterne forhold kan have væsentlig betydning for resultaterne.



Lolland Kommune