

**Balancen mellem lighed  
og effektivitet  
- knivsæggen i  
udligningssystemet**



## **Fremtidens kommunale udligningssystem skal:**

- **være gennemsigtigt og gennemskueligt**
- **målrette de mange særordninger til de virkelig  
vanskeligt stillede kommuner**
- **sikre kommunernes mulighed for at bidrage til økonomisk vækst**
- **udligne mellem kommuner på et objektivt grundlag og ikke på baggrund  
af faktiske udgifter**
- **være stabilt over en længere årrække og sikre fokus på kommunernes  
egen styring og effektivitet**

4

Forord

5

Indledning

7

Udligningen er omfattende

10

Vækst

13

Sociale udgifter

Udgiver: Rødovre Kommune  
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk  
Oplag: 1000 stk.  
Papir: 200 gr. Euromatt



## Forord

Dansk økonomi er i øjeblikket ude i et alvorligt stormvejr, og de næste år vil byde på meget store underskud på statens finanser. Regeringens bestræbelser på at skabe balance i de offentlige udgifter vil betyde meget stramme tøjler for de kommunale udgifter i de kommende år.

Samtidig har en række kommuner igennem de seneste år stillet spørgsmålstejn ved det nye tilskuds- og udligningssystemes evne til at kompensere kommunerne på den rigtige måde. På den baggrund har et flertal af partierne på Christiansborg besluttet, at Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg skal kigge på muligheder for forbedringer i det nuværende system.

Mange elementer er derfor i spil og mange hensyn skal tages, når man kigger på den kommunale økonomi i de kommende år. For at sikre den bedst mulige løsning for kommunerne er det afgørende, at der sker en adskillelse af kommuneforhandlingerne her til foråret og Finansieringsudvalgets arbejde. En sammenblanding af de to ting vil give kortsigtede løsninger for enkelte kommuner og langsigtede problemer for alle kommuner.

Alle landets kommuner har haft mulighed for at komme med forslag til Finansieringsudvalget senest 1. marts, og en kreds af kommuner i hovedstadsområdet har udarbejdet rapporten **Balancen mellem lighed og effektivitet – knivsæggen i udligningssystemet** som et indspark til udvalgets arbejde. Denne pjece redegør kort for indholdet i rapporten og fremhæver kommunernes vigtigste anbefalinger til Finansieringsudvalgets arbejde.



**Kommunerne består af Frederiksberg, Gladsaxe, Greve, Herlev, Hvidovre, Høje Taastrup, København og Rødovre.**

*Jørgen Glenthøj Borgmester i Frederiksberg*

*Karin Søjberg Holst Borgmester i Gladsaxe*

*Hans Barlach Borgmester i Greve*

*Kjeld Hansen Borgmester i Herlev*

*Milton Graff Pedersen Borgmester i Hvidovre*

*Michael Ziegler Borgmester i Høje Taastrup*

*Frank Jensen Overborgmester i København*

*Erik Nielsen Borgmester i Rødovre*

## **Indledning**

Kommunernes muligheder for at levere service til sine borgere er i udgangspunktet meget forskellig. Nogle kommuner har en befolkningssammensætning, der medfører høje udgifter - især på det sociale område. Andre kommuner har et vigende skattegrundlag og andre igen befolknings-tilvækst og dermed et behov for at kunne lade udgifterne vokse.

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem skal sikre, at kommunerne på trods af disse (strukturelle) forskelle kan levere et nogenlunde ensartet serviceniveau til den samme skatteprocent.



Kan det nuværende tilskuds- og udligningssystemet justeres, så alle er enige om, at det bedre forklarer kommunernes behov – evt. ved at indføre nogle nye sociale kriterier - skal man selvfølgelig gøre det. Ændringer i tilskuds- og udligningssystemet må dog ikke betyde, at kommunernes tilskyn- delse til at understøtte økonomisk vækst og effektiv drift fjernes.

Samtidig er det vigtigt, at man skeler til stabiliteten og forudsigeligheden af systemet, så kommunerne ved hvilke rammer de skal arbejde indenfor. Stabilitet i tilskuds- og udligningssystemet er vigtig, fordi systemet netop er hjørnестenen i den enkelte kommunes mulighed for at finansiere et nogenlunde uændret serviceniveau over en længere periode.

*Mange løbende ændringer af tilskuds- og udligningssystemet – store som små – vil medføre, at legitimiteten forsvinder.*

En løbende forventning om at systemet kan justeres, vil blot resultere i at kommunernes fokus flyttes fra at tage ansvar for balancen mellem egne indtægter og udgifter på den lange bane til en kortsigtet og uproduktiv interessevaretagelse rettet mod ændringer i tilskuds- og udligningssystemet.

Den seneste gennemgribende ændring af tilskuds- og udligningssystemet blev gennemført så sent som i 2007 i forbindelse med kommunalreformen.



## Udligningen er omfattende

Omlægningen af tilskuds- og udligningssystemet fra en mellemkommunal udligning af henholdsvis indtægter og udgiftsbehov til en statsfinansieret nettoudligning har sammen med en række særordninger medført at gennemsigtigheden af systemet er blevet sløret, og at der ikke umiddelbart ligger de samme informationer i systemet som tidligere. I det nye system er det således meget svært at aflæse, hvor meget den enkelte kommune betaler til og modtager fra andre kommuner.

*Tilskuds- og udligningssystemet bør fremover gøres mere gennemsigtigt og synliggøre betalingsstrømmene mellem kommunerne.*

Tilsyneladende har ændringen til en statsfinansieret nettoudligning også ændret kommunernes opfattelse af hvordan udgifterne skal kompenseres. Fremstillingen giver åbenbart indtryk af, at der kan sættes lighedstegn mellem socialt betingede udgifter i tilskuds- og udligningssystemet og de faktiske sociale udgifter. Denne opfattelse ligger meget langt fra hensigten med udligningssystemet.

*Udligningen skal ske på baggrund af et objektive udgiftsbehov og ikke på baggrund af faktiske udgifter!*



En udligning på baggrund af faktiske udgifter vil i sig selv medføre højere kommunale udgifter fordi kommunerne mister incitamentet til økonomisk styring og behovet for politiske prioriteringer bliver mindre. Det kan hverken den enkelte kommune, staten eller borgerne være interesseret i.

### ***Der flyttes mange penge i udligningen***

Der sker i dag en meget omfattende udligning mellem kommunerne. Alle kommuner er omfattet af landsudligningen, hvor udligningsgraden er på 58 procent.

Herudover er kommunerne

- i hovedstadsområdet omfattet af en særskilt hovedstadsudligning på 27 procent, som alene finansieres af hovedstadskommunerne
- i resten af landet omfattet af en udligning på 32 procent via tilskuddet til kommuner med et højt strukturelt underskud.

58 kommuner ud af 64 kommuner udenfor hovedstadsområdet modtager tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud. Det er derfor kun seks kommuner i landet, der ikke umiddelbart er omfattet af udligningsniveauet på omkring 85-90 procent.

De færreste tænker over, at der i tilskuds- og udligningssystemet er et meget højt udligningsniveau, og at der sker meget betydelige overførsler fra hovedstadsområdet til resten af landet – og at overførslerne endda er øget siden kommunalreformen. Samlet flytter tilskuds- og udligningssystemet i 2010 8,089 milliarder kroner fra hovedstadsområdet til resten af landet.





### **Særtilskud til stort set alle kommunerne**

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem findes en række særordninger, som er rettet mod vanskeligt stillede kommuner. En række af disse ordninger fordeles skønsmæssigt af Indenrigs- og Sundhedsministeren, mens andre fordeles efter kendte kriterier. Fælles for alle ordninger er, at de er vokset kraftigt siden 2007.

Den beløbsmæssigt største ordning er tilskuddet til kommuner med et såkaldt højt strukturelt underskud, som svarer til en kommunes beregnede skatteindtægter fratrukket kommunens beregnede udgiftsbehov. Tilskuddet gives til kommuner hvis strukturelle underskud mindst udgør 96,5 procent af landsgennemsnittet. I 2010 er det gennemsnitlige strukturelle underskud i kommunerne på 13.902 kroner pr. indbygger. Kommuner, der har et strukturelt underskud på 13.415 kroner pr. indbygger, vil således modtage et tilskud fra ordningen.

***Ordningen giver penge til kommuner, der på papiret er bedre stillet end gennemsnitskommunen. Det er på den baggrund vanskeligt at opfatte alle tilskudskommunerne som vanskeligt stillede!!***

Det er alene kommuner udenfor hovedstadsområdet, der kan komme i betragtning til tilskuddet. Da ordningen finansieres af det samlede bloktilskud, er den endt som en simpel overførsel af betydelige midler fra hovedstadsområdet til resten af landet.



Tilskuddet er siden 2007 vokset med 2,2 milliarder kroner og giver i 2010 et samlet tilskud på 4,4 milliarder kroner til 58 af 64 kommuner udenfor hovedstadsområdet.

***Det bør være en afgørende del af en justering af tilskuds- og udligningssystemet, at der bliver langt færre særtilskud og specielle tilskudsordninger, og at systemet i højere grad målrettes den mindre gruppe af kommuner, der indiskutabelt er vanskeligt stillede.***

### ***Der skal vises hensyn***

Tilskuds- og udligningssystemet skal respektere, at det i tyndtbefolkede egne af landet kan være vanskeligt at opretholde f.eks. en optimal skolestruktur, og at nogle kommuner virkelig er økonomisk vanskeligt stillede. Omvendt skal systemet også respektere, at hovedstadsområdet er landets vækstmotor og at området har en stor koncentration af sociale problemer

## **Vækst**

Igennem de seneste 15 år er 41 procent af alle nye jobs blevet skabt i hovedstadsområdet. Området har således fungeret som vækstmotor i den danske økonomi, hvilket også har været en gevinst for andre dele af landet.



## Faktaboks

	Antal nye arbejdspladser 1995-2008	Andel i pct.
Hele Landet	245.897	100
Region Hovedstaden	100.570	41
Region Sjælland	26.508	11
Region Syddanmark	33.366	14
Region Midtjylland	68.864	28
Region Nordjylland	16.590	7

Tilskuds- og udligningssystemet skal i højere grad end i dag støtte op om kommunerne og anerkende deres rolle i skabelsen af økonomisk vækst i Danmark. Kommunerne skal sikres finansiering til at tilvejebringe de nødvendige rammebetingelser for erhvervslivet, så virksomhederne får lyst til at investere i nye arbejdspladser. Det kan eksempelvis ske direkte ved at kommunerne tilvejebringer det nødvendige plangrundlag, udbygger infrastrukturen og udlægger arealer til erhverv, og mere indirekte ved at kommunerne tilbyder en tidssvarende børnepasning, sikrer et godt undervisningssystem, udbyder et alsidigt og moderne kultur- og fritidsliv etc.



*Det er ulogisk at tilskuds- og udligningssystemet indeholder en mekanisme, der straffer vækst i hovedstadsområdet ved at øge landsudligningen.*

Generelt er tilskyndelsen for kommunerne til at bidrage til erhvervslivets vækst meget begrænset i dag. Virksomhedernes overskud bliver beskattet med 25 procent i selskabsskatten, men mange kommuner modtager kun et provenu svarende til 2-3 procent af virksomhedernes overskud. Det skyldes dels at staten beholder langt størstedelen af provenuet fra selskabsskatten og dels at den kommunale andel af selskabsskatten udlignes mellem kommunerne. Den enkelte kommune har derfor et meget lille incitament til at støtte virksomhedernes bestræbelser på at tjene penge.

### **Regionale omkostningsforskelle for både borgere og kommuner**

Samtidig skal det kunne betale sig at flytte hen hvor væksten er. I dag er der store forskelle i levestandarderne for familier med den samme indtægt. Eksempelvis vil en familie i Rødovre med en samlet bruttoindkomst på 639.000 kroner og en villa på 140 kvadratmeter have 120.000 kroner mindre i rådighedsbeløb end en familie på Lolland med de samme indkomstforhold. Det vil derfor kræve en meget stor indtægtsfremgang for en familie, hvis den skal bevare den samme levestandard ved at flytte fra Lolland til Rødovre. Der skal være en fordel ved at vælge at arbejde i et område, hvor huspriserne er høje, frem for at leve af en overførselsindkomst, hvor det er billigt at bo.

*Virksomhederne skal tro på, at den nødvendige arbejdskraft er til stede, når de planlægger fremtidige investeringer.*



Det højere omkostningsniveau i form af højere lønninger og ejendomspriser giver sig også udslag i, at det er dyrere at bygge og drive eksempelvis en daginstitution i hovedstadsområdet end mange andre steder i landet. Tilskuds- og udligningssystemet medtager ikke disse forskelle i dag, og udgiftsbehovet for kommunerne i hovedstadsområdet opgøres derfor for lavt.

### ***Større aktualitet i data***

Ligeledes bør der være en større aktualitet i opgørelsen af data i tilskuds- og udligningssystemet, så kommuner med et stigende indbyggertal ikke først kompenseres flere år efter, at udgifterne er blevet betalt. En større aktualitet i dataopgørelsen må dog ikke medføre en større usikkerhed om kommunernes indtægter end i dag, eksempelvis ved at indføre efterreguleringer i budgetåret. Det kan ingen kommuner være tjent med.

## **Sociale udgifter**

### ***Koncentration af sociale problemer i større byområder***

De store byområder i Danmark er indiskutabelt karakteriseret ved en stor koncentration af sociale problemer sammenlignet med resten af landet. De største udfordringer findes dog i hovedstadsområdet. Ligeegyldigt hvilke parametre man anvender til at måle de sociale problemer vil byer som Ishøj, Albertslund, Høje Taastrup, København og Brøndby ligge i den øverste tredjedel blandt kommunerne. Disse kommuner har eksempelvis alle en meget stor andel af grundskoleelever med anden etnisk herkomst, enlige med børn, kontanthjælpsmodtagere og børn og unge anbragt udenfor hjemmet.



### Faktaboks

Andel grundskoleelever med etnisk baggrund		Enlige m. børn, andel af samtlige børnefamilier		Børn og unge anbragt uden for hjemmet pr. 1000 børn		Andel 18-64 årige på kontanthjælp	
- Top 5 -		- Top 5 -		- Top 5 -		- Top 5 -	
Ishøj	38,5	København	26,0	Lolland	26,9	Albertslund	3,7
Brøndby	34,6	Frederiksberg	24,2	Langeland	25,1	Lolland	3,7
København	31,1	Rødovre	22,4	Ærø	22,8	København	3,6
Albertslund	29,0	Herlev	22,4	Brøndby	16,4	Fredericia	3,3
Høje-Taastrup	25,9	Ballerup	22,2	Ishøj	15,5	Odense	3,2
- Bund 5 -		- Bund 5 -		- Bund 5 -		- Bund 5 -	
Lejre	2,6	Lejre	11,0	Furesø	4,1	Allerød	0,6
Ærø	2,5	Ringkøbing-Skjern	11,0	Gentofte	3,9	Vallensbæk	0,5
Lemvig	2,4	Ærø	10,9	Vallensbæk	3,6	Randers	0,5
Langeland	2,1	Rebild	10,4	Hørsholm	3,0	Egedal	0,4
Nordfyns	2,1	Lemvig	10,4	Fanø	1,6	Læsø	0,3



Kommuner med mange børn fra socialt udsatte miljøer vil typisk opleve at have højere udgifter på skole- og børneområdet, uden at man dermed kan sige, at serviceniveauet på normalområdet er tilsvarende højere end i kommuner med få børn fra socialt udsatte miljøer.

Det gamle tilskuds- og udligningssystem indeholdt et bysocialt kriterium, der kompenserede kommuner udenfor hovedstadsområdet på baggrund af antallet af indbyggere i socialt belastede boligområder. Dette kriterium er ikke blevet afløst af et tilsvarende kriterium i det nye system. En række undersøgelser peger på at ghettoer er præget af de såkaldte samspilsproblemer, hvor en række sociale udfordringer er overrepræsenteret i forhold til andre boligområder.

*Det bør overvejes at inddrage et kriterium i tilskuds- og udligningssystemet, der rummer samspilsproblematikken.*



### Forslag til nye sociale kriterier i udligningssystemet

Kriterium	Opgørelse	Årsag
Kriminalitet	Antal retssager, hvor den tiltalte dømmes skyldig pr. indbygger	Kriminelle forældre skaber socialt udsatte børn
Etagebyggeri	Andel boliger i etagebyggeri	Socialt belastede boligområder er ofte karakteriseret ved etagebyggeri
Integration	Antal flygtninge og indvandrere uden erhvervsuddannelse	Integrering af indvandrere uden erhvervsuddannelse kræver større kommunal indsats
Samspilsproblemer	Kombination af de kriterier, der indgår i udligningen	Samspil mellem flere sociale dimensioner øger det sociale udgiftspres

### Overkompensation af kommuner med lave sociale udgifter

I tilskuds- og udligningssystemet beregnes et kommunalt udgiftsbehov på socialområdet på baggrund af nogle objektive kriterier, der via statistiske tests kan siges at have en sammenhæng med kommunernes samlede sociale udgifter.





En række kommuner har fremhævet, at der er meget store forskelle mellem kommunernes objektive sociale udgiftsbehov og de faktiske sociale udgifter, og at tilskuds- og udligningssystemet derfor ikke kompenserer kommunerne på en rimelig måde.

*Det er rigtigt at de beregnede udgifter ikke svarer til de faktiske udgifter, men det er også hensigten med tilskuds- og udligningssystemet. De faktiske udgifter er jo resultatet af mere end blot nogle objektive eller strukturelle forhold.*

De er i lige så høj grad resultatet af politiske prioriteringer, effektivitet i opgaveløsningen samt kommunens evne til at økonomistyre.

Ligeledes opgøres det demografisk betingede udgiftsbehov på baggrund af nogle landsgennemsnitlige enhedsbeløb fordelt på aldersgrupper, der delvist indeholder de sociale udgifter på normalområderne. I den demografiske del af systemet er det således forudsat, at udgifterne til et folkeskolebarn i Vollsmose og Tingbjerg er de samme som til et barn i Søllerød eller Skanderborg. Kommuner med lave sociale udgifter vil på den baggrund isoleret set blive overkompenseret i den demografiske del af tilskuds- og udligningssystemet, og det er således nødvendigt at supplere det demografisk betingede udgiftsbehov med et socialt betinget udgiftsbehov.



*Man kan ikke konkludere noget om tilskuds- og udligningssystemets evne til at kompensere kommunerne ud fra enkeltelementer i systemet – konsekvenserne af tilskuds- og udligningssystemet skal ALTID ses under ét.*

### **De sociale udgifter er styrbare**

Kommunerne overtog først det fulde ansvar for det specialiserede socialområde i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Det specialiserede socialområde er komplekst og kommunerne har haft store organisatoriske og økonomiske udfordringer med at opbygge erfaringer med styringen af området. I de to regnskabsår, der foreløbigt er tilgængelige, er der en meget stor vækst i udgifterne for kommunerne samlet set. Men denne vækst dækker over rigtig store forskelle internt mellem kommunerne – nogle kommuner har endog haft faldende udgifter. Det viser, at kommunerne rent faktisk kan styre udgifterne.


I takt med at kommunerne gør sig sine egne erfaringer med området – gode som dårlige – må det forventes at både den samlede vækst og forskellene i udgiftsvæksten mellem kommunerne bliver mindre og begynder at ligne de øvrige områder som kommunerne har haft ansvaret for i lang tid, som eksempelvis folkeskolen.

På lidt længere sigt må det også forventes, at kommunerne kan høste synergieffekter ved at den samme myndighed håndterer hele socialområdet, idet koordineringsarbejdet og vidensdelingen



mellem det specialiserede- og ikke-specialiserede område må blive nemmere. Når dette er sagt, skal det dog understreges at socialområdet altid har krævet stor opmærksomhed - lige meget hvor opgaven har ligget – og at opgaven også i fremtiden vil kræve stor opmærksomhed.

*Men at påstå at området ikke kan styres og underlægges politiske prioriteringer, vil være at kaste håndklædet i ringen og give køb på det kommunale selvstyre.*



Balancen mellem lighed og effektivitet  
- knivsæggen i udligningssystemet

Denne pjece findes elektronisk på de enkelte  
kommuners hjemmesider

