

Balancen mellem lighed og effektivitet

- knivsæggen i udligningsystemet

1. marts 2010

FREDERIKSBERG
KOMMUNE



GLADSAXE



Greve Kommune



Herlev
Kommune



HVIDOVRE
KOMMUNE



Høje-Taastrup
Kommune



KØBENHAVNS KOMMUNE



RØDOVRE KOMMUNE

Indholdsfortegnelse

1.	Principperne bag det kommunale finansieringssystem	4
1.1.	Sammenfatning og forslag til ændringer	4
2.	Tilskuds- og udligningssystemet skal udligne mulighederne for fastlæggelse af serviceniveau 6	
2.1.	Tilskuds- og udligningssystemets opbygning	6
2.1.1.	Bloktilskuddet	7
2.1.2.	Nettoudligningsordningerne	7
2.1.3.	Særlige tilskuds- og udligningsordninger.....	9
2.2.	De kommunale indtægter	10
2.3.	De kommunale udgifter	12
2.3.1.	Strukturelle forhold	12
2.3.2.	Styrbare forhold	13
2.3.3.	Kommunernes udgiftsbehov	13
2.3.4.	Sociale forskelle der ikke tages højde for i udligningen i dag.....	18
2.4.	Udligningsniveauet	20
2.5.	Sammenfatning	24
3.	Finansieringssystemet skal tilskynde til at fremme økonomisk vækst i lokalområdet.....	26
3.1.	Den høje marginale udligningsgrad mindsker incitamentet til vækst	26
3.2.	Hovedstadsregionen som vækstlokomotiv	27
3.3.	Reguleringsmekanismen	27
3.4.	Borgerperspektivet	28
3.5.	Sammenfatning	30
4.	Finansieringssystemet skal fremme en hensigtsmæssig opgavevaretagelse	31
4.1.	Incitament til effektiv drift.....	31
4.1.1.	Sociale udgifter er styrbare	31
4.2.	Stabilitet i udligningssystemet	34
4.3.	Sammenfatning	35
	Bilag 1-4	36-44

Denne rapport er udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra kommunerne.

Forord

I 2010 udgør indtægterne fra tilskud og udligning 25 pct. af de budgetterede kommunale indtægter fra skatter, tilskud og udligning. I 2007 udgjorde indtægterne 17 pct. Når en så stor og stigende del af indtægterne kommer fra staten, og når skattestoppet i praksis har reduceret kommunernes muligheder for at øge egne skatteindtægter, er det ikke overraskende, at udligningen igen er til diskussion.

Ikke desto mindre er det af mindst tre årsager uheldigt.

For det første og vigtigst forrykkes ansvaret for den enkelte kommunes økonomiske situation fra kommunen til regeringen og Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, som fastlægger og beslutter teknikken og niveauet i udligningssystemet.

For det andet er der en risiko for at udligningsdiskussionen fjerner fokus fra de mere essentielle spørgsmål i drøftelserne om den kommunale økonomi. Herunder i forbindelse med de årlige forhandlinger mellem KL og regeringen.

Endelig som det tredje er det arbejde, der lægges i diskussionen, uproduktiv og uden ende. Udligningssystemet har så mange dimensioner, som grupper af kommuner kan være mere eller mindre tilfredse med, at så snart systemet løser ét problem udløses et andet. KREVI konkluderede i 2008, at udligningen var blevet mere lige, men selv samme rapport blev (mis)brugt, som argument for, at systemet for cirka halvdelen af kommunerne var urimelig! Diskussionen fokuseres for ensidigt på enkeltelementer af finansieringssystemet.

Finansieringsreformen har ikke understøttet helhedsperspektivet. Det skyldes for det første, at udligningen fremstillingsmæssigt giver indtryk af, at der kan sættes lighedstegn mellem hele den sociale dimension af kommunernes udgifter og de faktiske sociale udgifter afgrænset primært ved overførselsudgifter. For det andet er betalingsstrømmene mellem kommunerne blevet uigennemsigtige, fordi udligningen er overgået fra at være mellemkommunal til at være statslig finansieret udligning.

Diskussionen kan blive produktiv, hvis den resulterer i, at systemets evne til at understøtte vækst og effektiv drift øges. De incitamentsmæssige hensyn kan imidlertid være i modstrid med udligningssystemets generelle formål om, at skabe nogenlunde ensartede økonomiske vilkår for kommunerne.

Udgangspunktet i rapporten er derfor, at udligningssystemet skal udligne mulighederne for fastlæggelse af det kommunale serviceniveau under hensyntagen til, at det skal kunne betale sig for kommunerne at være effektive, at udgiftsstyre og at tiltrække arbejdspladser.

1. Principperne bag det kommunale finansieringssystem

Den kommunale finansiering er sammensat af kommunernes skatteindtægter, brugerbetaling, statslige refusioner, statstilskud og udligning.

De enkelte elementer i det kommunale finansieringssystem og den indbyrdes balance imellem elementerne er fastlagt ud fra en række hensigtsprincipper. Finansieringssystemet skal således sikre, at kompetence og økonomisk ansvar følges ad, at der er finansieringsmæssig neutralitet mellem substituerbare kommunale foranstaltninger, og at systemet ikke tilskynder til en adfærd, der er uhensigtsmæssig i forhold til andre myndigheder.

Udligningssystemet skal herudover mere specifikt sikre sammenhæng mellem den kommunale skat og service, det skal være neutralt i forhold til den kommunale prioritering, det skal være enkelt og gennemskueligt og endeligt skal det tilrettelægges, så det tilskynder til en effektiv administration af opgaven, se betænkning 1437, s. 214 for uddybning.

Det er store forventninger, at stille og flere af hensigtsprincipperne vil ofte være i indbyrdes modstrid. Hensynene skal altså balanceres mod hinanden.

Rapporten vil beskrive den knivsæg udligningssystemet balancerer på mellem lighed og effektivitet.

Kapitel 2 beskriver kommunernes udgangspunkt og udligningen af indtægter og udgifter under hensyn til hensigtsprincipperne for finansieringssystemet.

Kapitel 3 beskriver udligningssystemets evne til at fremme økonomisk vækst og kapitel 4 beskriver systemets evne til at understøtte hensigtsmæssig opgavevaretagelse, effektiv drift og udgiftsstyring i kommunerne.

1.1. *Sammenfatning og forslag til ændringer*

Rapportens indhold kan samlet set sammenfattes til følgende punkter:

- Omlægningen af tilskuds- og udligningssystemet fra en mellemkommunal til en statslig finansieret ordning i 2007 har sløret billedet af hvilke beløb, der omfordeles mellem kommunerne
- Udjævningen af indtægter og strukturelle underskud pr. indbygger reducerer forskellen mellem hovedstadsområdet og resten af landet med knap 80 pct. Dette niveau er meget højt og bør snarere reduceres end øges
- Udligningen tager ikke højde for, at der er pris- og lønforskelle mellem kommunerne – denne kendsgerning bør indarbejdes i systemet, ligesom det har været tilfældet tidligere
- Beregningen af det aldersbestemte behov betyder isoleret set, at kommuner med få sociale problemer overkompenseres. Omvendt underkompenseres kommuner med mange sociale problemer
- Der er sociale årsager til de enkelte kommuners udgiftsniveau – også på normalområdet. Det socioøkonomiske udgiftsbehov skal derfor både kompensere for sociale forskelle på normalområdet og på det sociale område
- Udligningssystemet tager ikke højde for en række sociale parametre, som hovedstadskommunerne oplever som udgiftsdrivende. Således indgår kriminalitet, forskelle

i sammensætningen af indvandrere fra ikke-vestlige lande samt omfanget af boliger i etageejendomme ikke i behovsberegningen. Disse kriterier forventes at påvirke kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov. Finansieringsudvalget opfordres til at inddrage disse kriterier i deres arbejde i 2010

- Endvidere vil tilstedeværelsen af flere af disse kriterier, eller de kriterier, der allerede indgår i udgiftsbehovsberegningen, kunne medføre samspilsproblemer og dermed øgede sociale problemer. Finansieringsudvalget opfordres derfor også til at overveje om samspil mellem sociale kriterier kan have en forstærkende effekt på det sociale behov
- Det gennemsnitlige udligningsniveau for kommuner udenfor hovedstadsområdet er steget med 2,4 pct. fra 2007-2010 som følge af en utilsigtet glidning i tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud. Tilskuddet bør omlægges, så det målrettes reelt vanskeligt stillede kommuner
- Den marginale udligningsgrad er 85-90 pct. for 92 af landets 98 kommuner før der overhovedet tages hensyn til særtilskud efter ansøgning i hovedstaden eller det øvrige land eller andre særordninger
- Incitamentet til vækst i kommunerne begrænses på grund af det høje marginale udligningsniveau, som derfor ikke bør være højere
- Regionale forskelle betyder, at borgere i Region Hovedstaden har et markant lavere rådighedsbeløb end i resten af landet. Dette begrænser incitamentet til at tage et job i hovedstaden
- Hovedstadsområdets konkurrenceevne svækkes, når udligningssystemet flytter store summer fra hovedstaden til resten af landet. Det hæmmer hovedstadsområdets muligheder for fortsat at være landets vækstlokomotiv. Reguleringsmekanismen, der straffer vækst i hovedstadsområdet, bør afskaffes
- Hovedstadsområdet er et sammenhængende byområde med større sociale forskelle end i resten af landet. Derfor kan man ikke afskaffe hovedstadsudligningen og erstatte den af et højere udligningsniveau i landsudligningen.
- Hvis tilskuds- og udligningssystemet også fremadrettet skal understøtte kommunernes incitament til effektiv drift og udgiftsstyring, er det væsentligt, at der skabes retfærdige og stabile rammer for tilskuds- og udligningssystemet
- De store variationer i udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde mellem kommunerne taler for at opgavevaretagelsen ikke er "faldet på plads" på disse områder endnu. De store variationer viser, at kommunerne har behov for at rette deres fokus mod økonomistyring på socialområdet
- Tilskuds- og udligningssystemet bør ikke ændres på et grundlag, som i for ringe grad tager højde for kommunernes evne til at styre deres udgifter. Det vil hæmme kommunernes tilskyndelse til at sikre en effektiv drift og udgiftsstyring af socialområdet

2. Tilskuds- og udligningssystemet skal udligne mulighederne for fastlæggelse af serviceniveau

I tilskuds- og udligningssystemet før 2007 fremgik det, hvilke betalingsstrømme mellem kommunerne, der vedrørte udligning af forskelle i udgiftsbehov og hvilke betalingsstrømme, der vedrørte udligning af forskelle i beskatningsgrundlag. Det fremgik således tydeligt hvilke kommuner, der bidrog til udligningen samt hvilke kommuner, der modtog tilskud fra udligningen.

I 2007 blev tilskuds- og udligningssystemet omlagt fra at være en mellemkommunalt finansieret ordning til primært at være statsfinansieret. Samtidig blev der indført et nettoudligningsprincip, baseret på den enkelte kommunes strukturelle underskud. I modsætning til den gamle ordning kombinerer det strukturelle underskud beskatningsgrundlaget og udgiftsbehovet. Det har gjort betalingsstrømmene mellem kommunerne mindre gennemsigtige.

Nedenfor beskrives de enkelte elementer i det eksisterende tilskuds- og udligningssystem. Først finansieringselementerne i afsnit 2.1 og 2.2, herefter kommunernes udgiftsbehov i afsnit 2.3 og slutteligt systemets samlede udligningseffekt i afsnit 2.4.

2.1. Tilskuds- og udligningssystemets opbygning

Tilskuds- og udligningssystemet består af et bloktilskud, landsudligning, hovedstadsudligning og en tilskudsordning for kommuner med højt strukturelt underskud. Derudover er der en række mindre særlige tilskuds- og udligningsordninger.

Grundstenen i udligningssystemet er et beregnet strukturelt over- eller underskud i kommunerne, hvor nettoresultatet udlignes. Det strukturelle over- eller underskud beregnes som kommunens skatteindtægter ved en gennemsnitlig skatteprocent fratrukket kommunens udgifter beregnet på baggrund af den demografiske sammensætning og nogle såkaldt objektive kriterier, der groft sagt skal indfange kommunens sociale udgiftsbehov. Udgiftsbehovet består således af to indbyrdes afhængige elementer: 1) den aldersmæssige sammensætning af kommunens indbyggere og 2) de særlige strukturelle og sociale udfordringer, den enkelte kommune står overfor. Kommunernes udgiftsbehov og de strukturelle underskud beskrives nærmere i afsnit 2.3.

Det strukturelle underskud eller overskud er udtryk for, om en kommune vil få underskud eller overskud ved at opkræve en gennemsnitlig skatteprocent ud fra et beregnet udgiftsbehov, og dermed er det udtryk for en kommunes økonomiske situation.

Tabel 2.1: Fordeling af statstilskud (bloktilskud). Foreløbig tilskuds- og udligningsopgørelse

(løbende priser)	2007	2008	2009	2010	Vækst '07-'10
	mia. kr.	mia. kr.	mia. kr.	mia. kr.	pct.
Samlet bloktilskud	49,4	53,6	63,0	66,7	35 %
Tilskud vedr. landsudligning	29,8	33,6	41,5	44,6	49 %
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud ¹	2,1	2,7	4,2	4,4	110 %
Andre tilskud	0,1	0,1	0,0	0,0	-
Resterende statstilskud til fordeling efter folketal	17,6	17,3	17,3	17,7	1 %
Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner ²	0,3	0,3	0,3	0,5	67 %

1) Ordningen erstatter fra 2010 den tidligere ordning med tilskud til ugunstigt stillede kommuner.

2) Tilskuddet ligger ud over bloktilskuddet, og ændringer reguleres i bloktilskuddet. ISM fordele tilskuddet.

Kilde: Kommunal udligning og generelle tilskud 2007, 2008, 2009, 2010.

Det nuværende udligningssystem blev sat i søen samtidig med kommunalreformen d. 1. januar 2007. På strukturkommissionens anbefalinger blev en del kommuner lagt sammen og opgaver flyttet, og for at kunne håndtere den nye struktur, og fjerne uhensigtsmæssigheder i det gamle

udligningssystem, var det nødvendigt med en finansieringsreform og et nyt kommunalt udligningssystem. Ifølge Finansieringsudvalgets betænkning 1437 har målet for det kommunale finansieringssystem, herunder tilskuds- og udligningssystemet, været at det skal tilskynde kommunerne til en hensigtsmæssig opgavevaretagelse og økonomisk adfærd.

Det indebærer bl.a., at:

- systemet skal tilskynde kommunerne til at fremme økonomisk vækst i lokalområdet.
- systemet skal fremme en hensigtsmæssig opgavevaretagelse.
- systemet tilskynder kommunerne til en effektiv drift og udgiftsstyring.
- systemet skal undgå u hensigtsmæssige påvirkninger af den kommunale adfærd.

Generelt er det udligningssystemets opgave er at sikre, at kommunerne kan tilbyde nogenlunde det samme serviceniveau ved en ensartet skatteprocent uanset befolkningens indkomst og kommunernes befolkningssammensætning.

Nedenfor er der en kort beskrivelse af først bloktilskuddet, dernæst nettoudligningsordningerne og til sidst de øvrige tilskuds- og udligningsordninger.

2.1.1. Bloktilskuddet

Størrelsen på bloktilskuddet bestemmes i de årlige økonomiforhandlinger mellem KL og regeringen. Bloktilskuddet skal overordnet sikre, at der samlet set er balance mellem kommunernes udgifter og indtægter. En del af bloktilskuddet går til at finansiere dele af udligningssystemet, og fordelingen kan ses af ovenstående tabel. Den resterende del (statstilskuddet) fordeles efter befolkningstal.

Det fremgår af tabel 2.1, at tilskuddet vedr. landsudligning og til kommuner med højt strukturelt underskud er vokset med hhv. 49 pct. og 110 pct. fra 2007 til 2010.

Væksten i begge ordninger er udtryk for, at kommunernes strukturelle underskud er vokset i perioden. Kommunernes skatteindtægter pr. indbygger er vokset med 10,5 pct. fra 2007 til 2010, mens udgifterne pr. indbygger er vokset med 18,3 pct. i samme periode. Det betyder, at det strukturelle underskud pr. indbygger er steget fra 9.446 kr. i 2007 til 13.898 kr. i 2010, svarende til en vækst på 47,1 pct.

Der har været stigende udgifter på en række serviceområder, og så har kommunerne overtaget en række meropgaver, som er kompenseret via DUT-princippet. Fx overtog kommunerne fra 2008-2009 udgifter til opgaver på 4,2 mia. kr. Lovændringer på skatteområdet i 2008-2009 har endvidere mindsket væksten i kommunernes udskrivningsgrundlag. Samlet set har denne udvikling øget behovet for bloktilskudsfinansiering.

2.1.2. Nettoudligningsordningerne

Landsudligning

Landsudligningen berører alle landets kommuner således, at kommunens økonomiske situation har betydning for, om kommunen modtager eller må afgive bidrag via ordningen. Som nævnt beregnes den enkelte kommunes strukturelle underskud eller overskud ud fra kommunens skatteindtægter ved en gennemsnitlig skatteprocent fratrukket et beregnet udgiftsbehov. Udligningsprocenten for landsudligningen er 58 pct. Det betyder, at kommuner med strukturelt overskud betaler 58 pct. af overskuddet til ordningen. Omvendt modtager kommuner med strukturelt underskud et udligningstilskud svarende til 58 pct. af underskuddet. Den samlede udligningsprocent er beskrevet i afsnit 2.4.

Langt hovedparten af landets kommuner har et strukturelt underskud. I 2010 er der 90 kommuner der modtager tilskud fra ordningen, mens der er otte kommuner med strukturelt overskud, der bidrager til ordningen. Underskuddet finansieres af bloktilskuddet.

I den udmeldte statsgaranti for 2010 udgør det strukturelle underskud i landsudligningen 46,5 mia. kr. Otte, hovedsageligt nordsjællandske, kommuner har et samlet strukturelt overskud på 1,9 mia. kr. Det samlede nettounderskud udgør 44,6 mia. kr., der finansieres af bloktilskuddet.

Tilskuddet til finansieringen af landsudligningen er steget fra 29,8 mia. kr. i 2007 til 44,6 mia. kr. i 2010, svarende til en stigning på 49 pct.

Kommunerne i regionerne Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark modtager i 2010 65 pct. (29,1 mia. kr.) af tilskuddet, mens befolkningsandelen i kommunerne udgør 55 pct. Landsudligningen bidrager således til at flytte penge fra øst til vest.

Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud¹

Kommuner udenfor hovedstaden, med et strukturelt underskud pr. indbygger, der er større end 96,5 pct. af det landsgennemsnitlige underskud pr. indbygger, modtager 32 pct. af den del af underskuddet, der overstiger grænsen på 96,5 pct. Tilskuddet finansieres af bloktilskuddet og er vokset fra 2,1 mia. kr. i 2007 til at det udgør 4,4 mia. kr. i 2010. I 2010 opfylder 58 ud af 64 kommuner udenfor hovedstaden kriteriet og modtager tilskud fra ordningen, mens det i 2007 var 45 kommuner.

Den store vækst, både i antal kommuner og puljens størrelse, er et resultat af, at de kommunale udgifter er vokset hurtigere end de kommunale skatteindtægter, jf. ovenstående afsnit.

Hovedstadsudligning

Hovedstadsudligningen er en mellemkommunal udligningsordning for kommunerne i hovedstadsområdet, der afspejler de særlige udgiftsbehov, der eksisterer her. Ordningen er konstrueret, så de samlede udligningstilskud til kommuner der har et strukturelt underskud, svarer til de samlede udligningsbidrag fra kommuner med strukturelt overskud. Ordningen påvirker dermed ikke de øvrige ordninger eller økonomien i de kommuner, der ikke er med i hovedstadsudligningen.

Rent teknisk opgøres de beregnede skatteindtægter som kommunens beskatningsgrundlag ganget med en skattetryksfaktor. Fordi skattetryksfaktoren fastsættes som hovedstadskommunernes nettodrifts- og anlægsudgifter divideret med det samlede beskatningsgrundlag, vil de beregnede skatteindtægter svare til de samlede udgiftsbehov.

Udligningsprocenten for hovedstadsudligningen er 27 pct. Det betyder, at kommuner med strukturelt overskud, betaler 27 pct. af overskuddet til ordningen. Det omvendte gælder for kommuner med strukturelt underskud.

Overudligning

Når der udlignes, sker det ud fra en forudsætning om, at den individuelle kommune opkræver en procentsats af beskatningsgrundlaget, der svarer til henholdsvis en gennemsnitlig skatteprocent i landsudligningen og skattetryksfaktoren i hovedstadsudligningen. Kommunernes skatteprocenter varierer fra 22,8 pct. til 27,8 pct. i 2010, og en lav skattesats kan betyde, at kommunen kan få underskud ved en forbedring af beskatningsgrundlaget. Der er derfor indført en mellemkommunal udligningsordning, der sikrer, at en kommune maksimalt kan aflevere 92 pct. af ekstra skatteindtægter til udligningsordningerne. Det vil sige, at kommuner med lav udskrivningsprocent

¹ Ordningen erstatter fra 2010 den hidtidige ordning med tilskud til ugunstigt stillede kommuner, hvor der blev ydet et tilskud på 32 pct. af en kommunes strukturelle underskud pr. indbygger der oversteg 25 pct. af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger.

vil beholde en del af en fremgang i udskrivningsgrundlaget gennem et tilskud der kompenserer forskellen. Ordningen omfatter kun indkomstskatten, ikke grundskyld.

2.1.3. Særlige tilskuds- og udligningsordninger

Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner

Tilskuddet fordeles efter konkrete ansøgninger af Indenrigs- og Sundhedsministeriet til kommuner. For at komme i betragtning skal kommunerne have væsentligt højere udgifter til forsørgelse og førtidspensioner end landsgennemsnittet. Andelen af fuldtidsledige skal være væsentlig højere end landsgennemsnittet, beskatningsniveauet skal være højt, og befolkningstallet skal være faldet over de seneste fem år.

I 2010 er rammen hertil ekstraordinært løftet med 170 mio. kr. til 500 mio. kr. I 2007 udgjorde rammen 330 mio. kr.

Tilskud til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske problemer

Puljen finansieres af kommunerne i hovedstadsområdet og udgør 0,07 pct. af beskatningsgrundlaget i 2010, svarende til 236,2 mio. kr. Bidrag til puljen sker efter folketal, og den fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren. Frem til 2021 modtager Furesø kommune, tidligere Farum og Værløse kommuner, et årligt tilskud på ca. 50 mio. kr. fra puljen.

EU-støtte

Særligt vanskeligt stillede kommuner, kan søge støtte hvis de medfinansierer projekter der hører under de regionale EU-støtteordninger. Puljen fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren, og udgør ca. 20 mio. kr. i 2010.

Ældrepuljer

Der er to puljer, indført i hhv. 2002 og 2007, der skal løfte kvaliteten af ældreplejen. Alle kommuner modtager tilskud fra puljerne. Med finanslovsaftalen for 2010, blev der permanent afsat yderligere 0,3 mia. kr. til at styrke kvaliteten i ældreplejen. Det samlede volumen i puljerne udgør 1,485 mia. kr. i 2010 og fordeles efter en demografisk nøgle på ældreområdet.

”Ø-tilskud”

Kommuner med mindre øer og kommuner på øer uden fast forbindelse modtager et årligt tilskud på 201,6 mio. kr. i 2010. Det overordnede formål med de to ordninger er at kompensere kommunerne for udgifter til færgedrift og de merudgifter, der er forbundet med transport af gods.

Udligning af kommunernes merudgiftsbehov vedrørende udlændinge

Ordningen er en mellemkommunal udligningsordning der har til formål at udligne kommunernes gennemsnitlige merudgifter i forbindelse med generelle merudgifter til integration og sprogundervisning etc. til udlændinge. I Region hovedstaden bor halvdelen af landets indvandrere, og 30 pct. af landets samlede befolkning. Region hovedstaden modtager 581,8 mio. kr. fra de øvrige regioner i 2010.

Udligning af selskabsskat

Der er indført en særlig mellemkommunal udligningsordning af selskabsskat, således at 50 pct. af forskellen mellem det provenu kommunen opnår gennem selskabsskat pr. indbygger og landsgennemsnittet, udlignes. Dertil kommer en nedslagsordning for de kommuner som har de højeste indtægter fra selskabsskatten, og som har haft et tab på finansieringsreformen i 2007. Nedslagsordningen aftrappes løbende. Ordningen flytter 650,2 mio. kr. fra Region Hovedstaden til landets øvrige regioner i 2010.

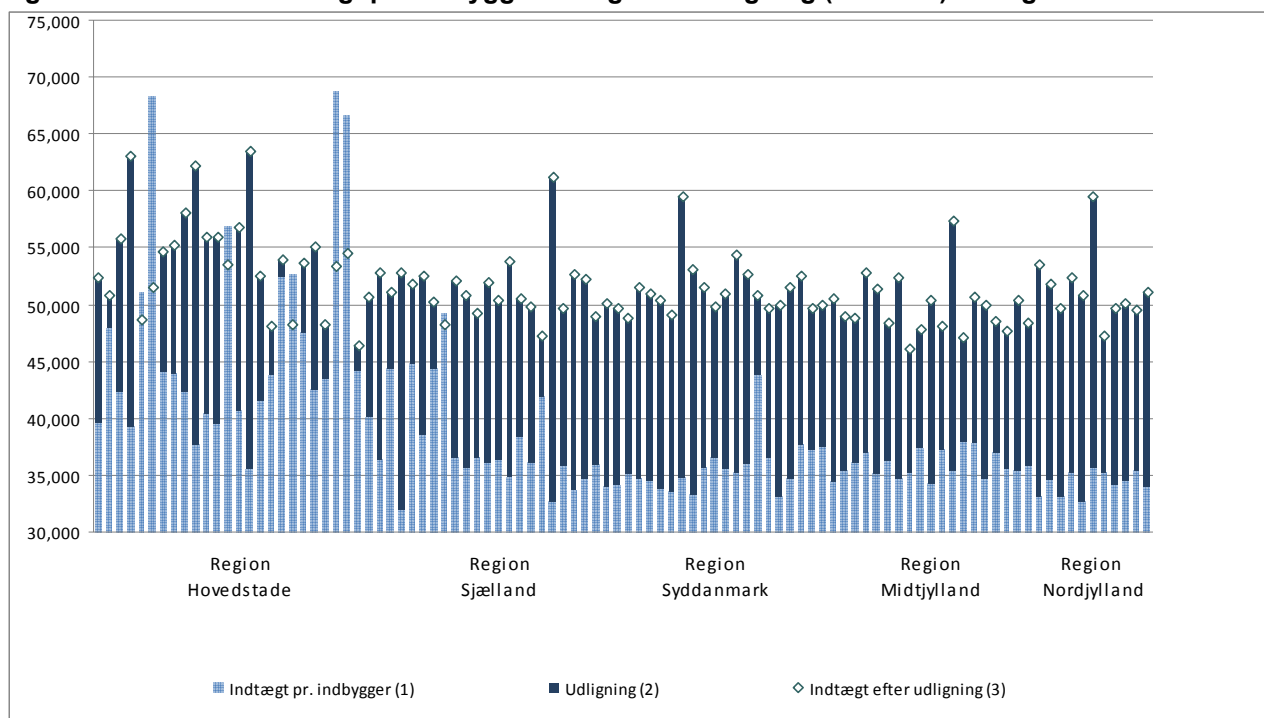
Beskæftigelsestilskud

Fra 2010 træder det enstrengede beskæftigelsessystem i kraft, og kommunerne overtager udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige. Kommunerne modtager i 2010 et tilskud på 8,9 mia. kr. til formålet. Tilskuddet består af et grundtilskud og et tilskud, der reguleres efter udviklingen i den enkelte kommunes udgifter til forsikrede ledige. Intentionen har været at skruer ordningen sammen, så den skærmer den enkelte kommunes økonomi.

2.2. De kommunale indtægter

Nedenstående figur viser at der, ud fra en gennemsnitsbetragtning, sker en relativ stor udjævning af kommunernes indtægter. Udgangspunktet for figuren er statsgarantien for 2010. På indtægtssiden før udligning er medregnet kommunernes udskrivningsgrundlag og beregningsgrundlag for grundskyld. Provenuet er beregnet ud fra den gennemsnitlige skattetryksfaktor.

Figur 2.1: Variation i indtægt pr. indbygger før og efter udligning (1.000 kr.) Statsgaranti 2010



Kilde: Kommunal udligning og generelle tilskud 2010.

(1) Den enkelte kommunes beskatningsgrundlag ganget med den fælles skattetryksfaktor.

(2) Udligningsbeløb pr. indbygger ekskl. Ø-tilskud, Modregning vedr. afståelse af energivirksomheder, Udligning af selskabsskat og Beskæftigelsestilskud. 7 kommuner betaler til udligningsordningerne, og er vist ved markering på indtægtssøjlen.

Hver søjle repræsenterer én kommune, og i bilag 4 er figuren vist med kommunenavnene.

På udligningssiden er Ø-tilskuddene, modregning vedr. afståelse af energiselskaber og beskæftigelsestilskuddet holdt ude af sammenligningen. Derudover ses der bort fra selskabsskatten, både provenuet til de enkelte kommuner og udligningsordningen.

Før udligning udgør kommunernes gennemsnitlige indtægt fra indkomstskat og grundskyld 38.950 kr. pr. indbygger i 2010. Bornholm har det laveste provenu på ca. 32.000 kr. mens Hørsholm har det højeste på 68.700 kr. Variansen² er 49.900 kr. Der er altså stor variation i indkomsterne i hovedstadsområdet, men generelt ligger de på et højere niveau end i resten af landets kommuner.

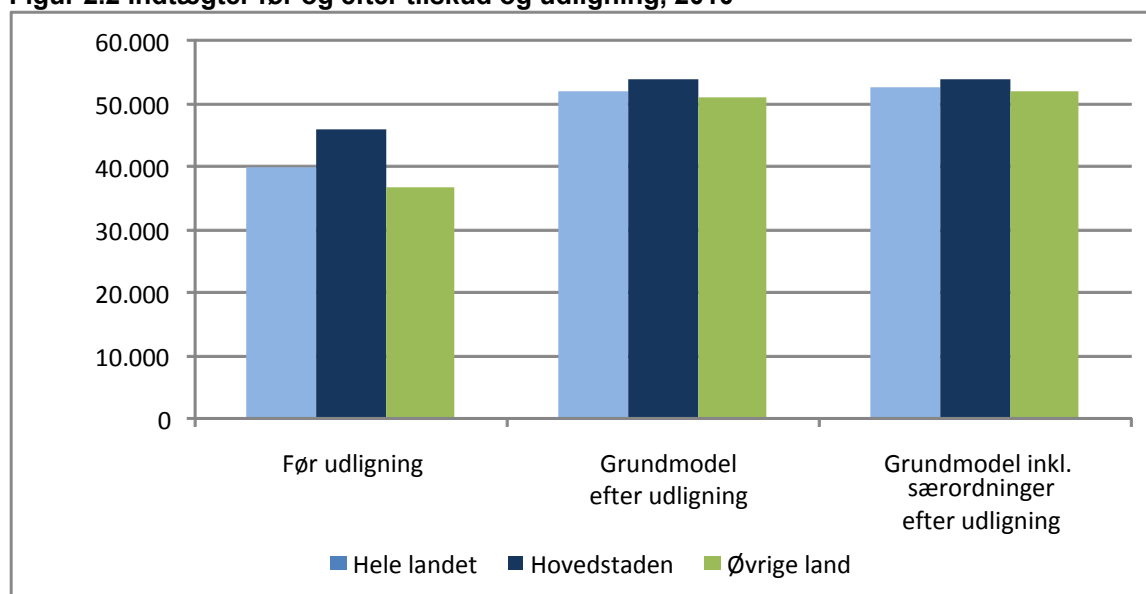
² Variansen er et kvadreret mål for, hvor meget de enkelte kommuners indtægter typisk vil afvige fra den gennemsnitlige indkomst i alle landets kommuner. En høj varians betyder at der er stor forskel mellem de højeste og de laveste indtægter, mens en mindre varians er udtryk for at indtægterne i højere grad ligger på niveau.

Efter udligning har Favrskov og Egedal kommuner en indtægt pr. indbygger på ca. 46.000, mens de højeste indtægter er i Ishøj, Brøndby, Albertslund, Lolland og Langeland, der ligger i intervallet 60.000-63.500 kr. pr. indbygger. Gennemsnittet (middelværdien) for alle kommuner er ca. 51.700 kr. og variansen er ca. 12.400 kr. Den lave varians er udtryk for at udligningssystemet er med til at udjævne forskellene på kommunernes indtægtsside. I over halvdelen af landets 98 kommuner ligger indtægten pr. indbygger efter udligning i intervallet mellem 50.000-55.000 kr.

Opdelingen i hovedstad og resten af landet har stor betydning i udligningssystemet. Udligningstilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud tildeles kun til kommuner udenfor hovedstadsområdet, men finansieres af statstilskuddet.

Hovedstadsudligningen og tilskuddet til kommuner med økonomiske vanskeligheder finansieres alene af hovedstadskommunerne og fungerer dermed som en supplerende udligning "oven på" landsudligningen. For at illustrere udligningens omfang for kommunernes indtægter giver det derfor god mening at vise indtægterne før og efter udligning i henholdsvis hovedstadsområdet og i resten af landet.

Figur 2.2 Indtægter før og efter tilskud og udligning, 2010



Note: *Indtægterne* før udligning er beregnet som skatteindtægterne ved det faktiske beskatningsniveau samt afkast fra selskabsskat. *Grundmodellen* indregner: lands- og hovedstadsudligning inkl. overudligning, statstilskud (ordinært og betinget) og tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. *Særordningerne* omfatter: Udligning vedr. indvandrere og efterkommere, bidrag til kommuner med økonomiske vanskeligheder, tilskud til vanskeligt stillede kommuner udenfor og i hovedstadsområdet, tilskud til øer, tilskud vedr. ældreområdet, modregning vedr. afståelse af energivirksomheder, udligning af selskabsskat og tilskud fra kvalitetsfonden. Grundmodellen inkl. særordninger omfatter hele samletabel 1 og 2 i "Kommunal udligning og generelle tilskud 2010" undtagen beskæftigelsestilskuddet. Tilskuddene fra de ordninger, der fordeles efter ansøgning er dermed ikke inkluderet.

Figur 2.2 viser, at skatteindtægten i hovedstadsområdet er 45.900 kr. pr. indbygger, mens den er 36.600 kr. pr. indbygger i resten af landet før udligning. Efter statstilskud og udligning efter de grundlæggende og særlige udligningsordninger er indtægten i hovedstadsområdet 53.900 kr. pr. indbygger og i resten af landet 51.800 kr. pr. indbygger. Forskellen er altså reduceret fra 9.300 kr. pr. indbygger til 2.100 kr. pr. indbygger, dvs. med 77 pct.

For at sætte dette beløb i perspektiv betaler enhver borger i hovedstadsområdet barn som voksen og fattig som rig i gennemsnit 8.200 kr. mere i kommuneskat om året end en borger udenfor hovedstadsområdet. Det er grundlæggende den forskel kommunerne udenfor hovedstadsområdet kompenseres for ved udligning af indtægterne kommunerne i mellem.

I ovenstående er der ikke taget hensyn til kommunernes udgiftsbehov. I det efterfølgende afsnit indarbejdes hensynet til forskellene i udgiftsbehov.

2.3. De kommunale udgifter

Alle landets kommuner har forskellige vilkår, som påvirker udgiftsniveauet i den enkelte kommune. Vilkårene kan både være forhold, som den enkelte kommune har stor indflydelse på, samt forhold den enkelte kommune kun kan påvirke i lav grad eller på meget langt sigt.

De forhold, den enkelte kommune har mulighed for at påvirke, kan sammenfattes under betegnelsen styrbare, mens forhold, som kommunen er underlagt, kan betegnes strukturelle. Det kommunale udligningssystem skal alene tage højde for de strukturelle forhold.

Dette afsnit redegør indledningsvist for forskellen mellem strukturelle forhold og styrbare forhold. Herefter gennemgås beregningen af den enkelte kommunes udgiftsbehov kort, samt hvor stor en andel af kommunernes beregnede strukturelle underskud der udlignes (jf. afsnit 2.2). Desuden vises det i afsnittet, at forskelle på det sociale område påvirker normalområdet, eksemplificeret med folkeskoleområdet, der er det største kommunale "normale" udgiftsområde.

I afsnit 2.3.4 foreslås en række sociale kriterier, der kan forventes at forbedre præcisionen af målingen af udgiftsbehovet.

2.3.1. Strukturelle forhold

Befolkningssammensætningen i de 98 kommuner varierer i flere dimensioner. To dimensioner, der indgår i det kommunale tilskuds- og udligningssystem er variationer i alderssammensætningen og sociale variationer.

Selv om kommunens boligpolitik på langt sigt kan påvirke demografien, må alderssammensætningen overordnet opfattes som strukturelle forhold.

De demografiske forskelle, der især påvirker de enkelte kommuners udgifter, er antallet af børn i skolealderen samt de udgiftstunge ældre aldersklasser over 85 år, hvilket afspejles i de enhedsbeløb, der benyttes i udligningssystemet for de enkelte aldersklasser. Enhedsbeløbene afspejler en gennemsnitsbetragtning, men lokale forhold kan sagtens medføre at enkelte aldersgrupper, fx 0 til 2-årige, belaster kommunens udgifter, hvis en kraftig vækst fx medfører et stort anlægsbehov.

Forskelle i kommunernes sociale udfordringer afspejles også i vid udstrækning i tilskuds- og udligningssystemet. Den enkelte kommunes udgiftsbehov vurderes således at blive påvirket af fx antallet af psykiatriske patienter i kommunen, 25 til 49-årige uden erhvervsuddannelse og antallet af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Igen er der tale om forhold, som kommunen har begrænset indflydelse på og derfor er opfattet som strukturelle.

Opgørelsen tager dog ikke hensyn til fx den enkelte kommunes belastning af kriminalitet, ligesom der heller ikke tages særlig højde for at nogle grupper af indvandrere kan være mere udgiftsdrivende end andre. Man kunne fx forestille sig at særligt indvandrere uden uddannelse over grundskoleniveau er mere udgiftstunge end øvrige indvandrere. Afsnit 2.3.4. indeholder mere om hvilke forhold, der ikke tages hensyn til i udligningssystemet i dag.

De nævnte forhold påvirker alle den enkelte kommunes behov for at kunne afholde udgifter svarende til at kunne tilbyde borgerne et acceptabelt serviceniveau. For at sikre dette, er der derfor også behov for en tilskuds- og udligningsordning, der tager højde for disse forskelle. Det er dog mindst lige så vigtigt, at de parametre der indgår i udligningen er de mest retvisende, når forskellene mellem kommuner skal fastlægges.

2.3.2. Styrbare forhold

En stor del af kommunernes udgiftsniveau er et resultat af politiske prioriteringer. Den politiske ledelse kan beslutte at fastsætte et højt beskatningsniveau, for derigennem at skaffe ressourcer til at tilbyde kommunens borgere et højt kommunalt serviceniveau. Denne mulighed er imidlertid sat ude af spillet i disse år som resultat af regeringens skattestop. Ikke desto mindre er serviceniveauerne rundt om i landet blandt andet påvirket af politiske valg om beskatningsniveau, der er truffet over en lang årrække.

Ud over de politiske prioriteringer vil serviceniveauet også være påvirket af den enkelte kommunes valg af styringsmodeller og graden af effektivitet i opgaveløsningen.

Politisk bestemt serviceniveau

Siden 2001 har det ikke været muligt frit at fastlægge beskatningsniveauet for den enkelte kommune. Kommunerne har været underlagt skattestoppet på den måde, at det gennemsnitlige beskatningsniveau ikke må stige for kommunerne under ét.

På trods af dette har den enkelte kommunalbestyrelse dog stadig mulighed for at vælge serviceniveauet på de forskellige områder. Det kan politisk besluttes at overføre penge fra fx ældreområdet til børneområdet eller socialområdet til skoleområdet.

Interne styringsmodeller

På tværs af kommunerne vil variationen i brugen af interne styringsmodeller også påvirke den enkelte kommunes serviceniveau. For at kontrollere om kommunernes administrative niveauer udfører de kommunale opgaver, som det politiske niveau ønsker, bør der arbejdes ud fra interne styringsmodeller. Endvidere skal styringsmodeller også sikre, at de enkelte institutioner tilbyder borgerne det serviceniveau, der er besluttet.

Modeller der benyttes i budgetlægningen vil ofte være baseret på forventningerne til den demografiske udvikling i kommunens borgere eller beslutninger om et bestemt serviceniveau på de enkelte serviceområder.

Benyttes der ikke sådanne modeller vil det ofte resultere i at et sektorområde ender med et merforbrug i forhold til det oprindeligt fastsatte budget eller at budgettet ikke afspejler sektorområdets udgiftsbehov.

Effektivitet i opgaveløsningen

Det er endvidere helt essentielt at kommunerne løser opgaverne effektivt, for derigennem at opnå det højeste mulige serviceniveau for et givent input. Er der variation mellem kommuners effektivitet vil det betyde, at to kommuner med samme udgiftsniveau målt gennem forbrug på et sektorområde vil have forskellige faktiske serviceniveauer. Kommunerne har et ansvar for at løse opgaverne effektivt, så et givent beskatningsniveau bringer det bedst mulige serviceniveau til borgerne.

2.3.3. Kommunernes udgiftsbehov

I udligningssystemet indgår som nævnt et beregnet udgiftsbehov for hver enkelt kommune. Udgiftsbehovet er sammensat af en række strukturelle parametre samt de gennemsnitlige kommunale udgifter.

Den strukturelle del af behovet beregnes på baggrund af en række sociale parametre samt kommunens aldersmæssige sammensætning. Herudover indgår parameteren "rejsetid til 2.000 indbyggere" som tager højde for særlige økonomiske udfordringer i kommuner med spredt bebyggelse. Samlet kan parametrene bruges til at vurdere kommunens strukturelle forhold.

Den enkelte kommunes sociale udgiftsbehov beregnes ud fra det socioøkonomiske indeks. Indekset er baseret på 12 sammenvejede sociale kriterier, dog kun otte i hovedstadsudligningen. Det socioøkonomiske indeks benyttes herefter til at beregne det socioøkonomiske udgiftsbehov i den enkelte kommune ud fra det landsgennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger, den enkelte kommunes samlede indbyggertal samt indekset. Det landsgennemsnitlige socioøkonomiske udgiftsbehov er beregnet ud fra en vægtet andel på 30,75 pct. (i 2010) af de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter.

Den aldersmæssige sammensætning af kommunens borgere benyttes til at beregne den enkelte kommunes aldersbestemte udgiftsbehov. Beregningen sker ved at en vægtet andel på 69,25 pct. (i 2010) af de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter fordeles på ti aldersgrupper opgjort som udgifter pr. indbygger i den enkelte aldersgruppe. Den enkelte kommunes aldersbestemte udgiftsbehov beregnes herefter ud fra hvor mange borgere, kommunen har i den enkelte aldersgruppe ganget med det landsgennemsnitlige udgiftsbehov for borgere i aldersgruppen.

Kommunens samlede udgiftsbehov er summen af de to dele nævnt ovenfor. Det beregnede udgiftsbehov afspejler således de strukturelle forskelle mellem kommunerne ud fra et landsgennemsnitligt udgiftsniveau.

I udligningssystemet indgår kommunens udgiftsbehov i beregningen af landsudligningen, hovedstadsudligningen samt i beregningen af tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud.

Heroverfor står i landsudligningen samt i beregningen af tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud den enkelte kommunes beregnede skatteindtægter, som baseres på kommunens statsgaranterede beskatningsgrundlag, Indenrigs- og Sundhedsministeriets skøn for afgiftspligtige grundværdier i kommunen, samt den landsgennemsnitlige skattetryksfaktor.

Den enkelte kommunes strukturelle over-/underskud er således forskellen mellem de beregnede skatteindtægter og kommunens udgiftsbehov. Det er således de strukturelle årsager til den enkelte kommunes udgiftsniveau der udlignes, idet der kun her med rimelighed kan konstateres forskelle, som ikke er resultatet af ineffektivitet eller et politisk ønske om at levere et lavt eller højt serviceniveau til borgerne.

Aldersbestemte udgiftsbehov er gennemsnitsbetragtninger

Som nævnt beregnes den enkelte kommunes udgiftsbehov ud fra dels den aldersmæssige sammensætning af kommunens borgere og dels en række sociale kriterier. Udligningssystemet er indrettet sådan, at kommunernes aldersbestemte udgiftspres kompenseres ud fra en gennemsnitsbetragtning, og de enhedsbeløb for de forskellige aldersgrupper, der indgår i udligningen, derfor ikke tager højde for de sociale forhold. De aldersbestemte behov er således baseret på den kommunale sektors samlede nettodrifts- og anlægsudgifter, fordelt efter hvilke udgiftsområder de enkelte aldersgrupper påvirker.

Derfor kompenserer det socioøkonomiske behov for de sociale variationer der findes, både på det område, der kan afgrænses som værende særligt socialt (fx førtidspension, udsatte børn og unge samt udsatte voksne og handicappede) og på de øvrige kommunale kerneområder som folkeskole-, dagpasnings- og ældreområdet.

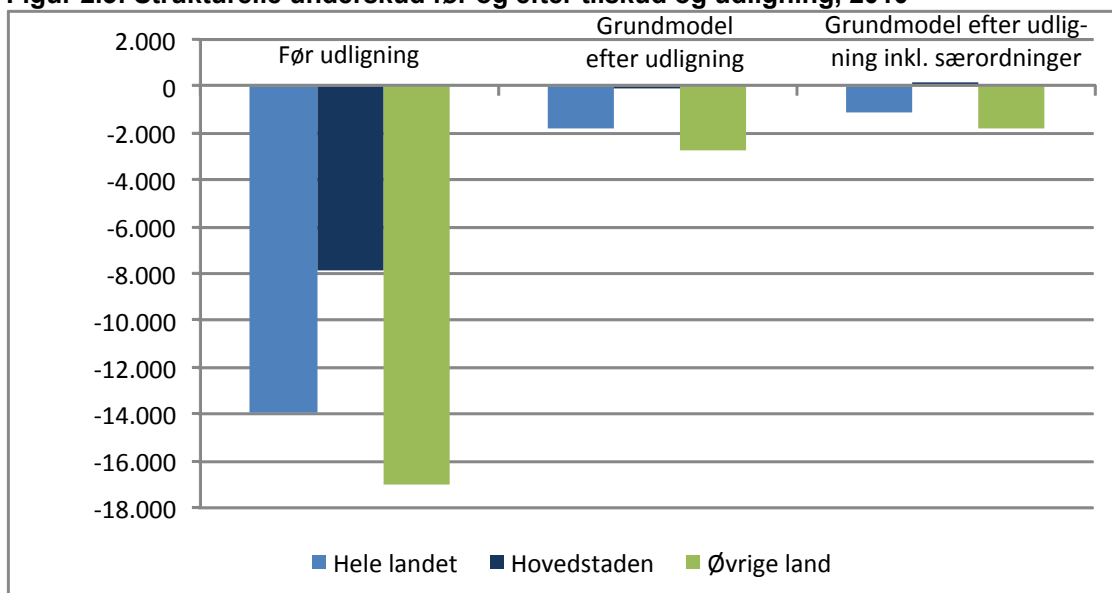
Sammensætningen af udligningssystemet betyder således, at kommuner med højt socialt pres underkompenseres igennem de aldersbestemte enhedsbeløb. Derfor skal det socioøkonomiske indeks kompensere for de sociale variationer.

Beregningen af det aldersbestemte udgiftsbehov har dog samtidig den implikation, at kommuner der har et lavere socialt pres end gennemsnittet bliver "overkompenseret" gennem det aldersbestemte behov.

De samlede effekter af udgiftsbehovsberegningen

Figur 2.3 viser hvilken effekt udligningssystemet har på de gennemsnitlige strukturelle underskud i kommunerne. Ligesom i afsnit 2.2 anvendes opdelingen i hovedstadsområdet og i resten af landet for at illustrere udligningens omfang for de strukturelle underskud.

Figur 2.3: Strukturelle underskud før og efter tilskud og udligning, 2010



Note: Strukturelle over-/underskud før udligning er fra "Kommunal udligning og generelle tilskud 2010, tabel 4.1. Grundmodellen indregner: lands- og hovedstadsudligning inkl. overudligning, statstilskud (ordinært og betinget) og tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Særordningerne omfatter: Udligning vedr. indvandrere og efterkommere, bidrag til kommuner med økonomiske vanskeligheder, tilskud til vanskeligt stillede kommuner udenfor og i hovedstadsområdet, tilskud til øer, tilskud vedr. ældreområdet, modregning vedr. afståelse af energivirksomheder, udligning af selskabsskat og tilskud fra kvalitetsfonden.

Det landsgennemsnitlige strukturelle underskud er 13.900 kr. pr. indbygger før udligning. I hovedstadsområdet er underskuddet 7.900 kr. pr. indbygger og i det øvrige land er det 17.000 kr. pr. indbygger, altså en forskel på 9.100 kr. pr. indbygger. Efter tilskud og udligning er forskellen i de strukturelle underskud mellem hovedstad og det øvrige land reduceret til 1.900 kr. pr. indbygger. Forskellen er altså reduceret med 79 pct.

Forskellen på 1.900 kr. pr. indbygger kan begrundes med variationen i de lokale omkostninger. Der eksisterede en pris- og lønkorrektur i udligningssystemet frem til 1996, hvor korrektionen blev afskaffet af forenklingssyn. I forbindelse med afskaffelsen af korrektionen blev udligningsniveauet for udligningen af beskatningsgrundlag reduceret med 5 pct., hvilket hovedsageligt var begrundet i ophævelsen af pris- og lønreguleringen, jf. betænkning 1437, bind 2 s. 406.

I forbindelse med udarbejdelsen af betænkning 1437 blev det overvejet igen, at indføre en pris- og lønkorrektur og det blev i den forbindelse konkluderet, at korrektur for pris- og lønforskelle i den kommunale udligning i princippet vil give den mest korrekte udligning af de egentlige forskelle i kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. På grund af et utilstrækkeligt datagrundlag og den øgede kompleksitet i systemet, som korrektionen ville indebære, var anbefalingen, at der skulle tages hensyn til de regionale pris- og lønforskelle ved fastlæggelse af udligningsniveauet.

Baseret på betænkning 1437 vurderes det, at effekten af en indregning af en pris- og lønkorrektur vil udgøre ca. 3 pct. af udgiftsbehovet, svarende til 1.600 kr. pr. indbygger i 2010. Denne forskel bør der altså tages hensyn til ved fastlæggelsen af udligningsniveauet.

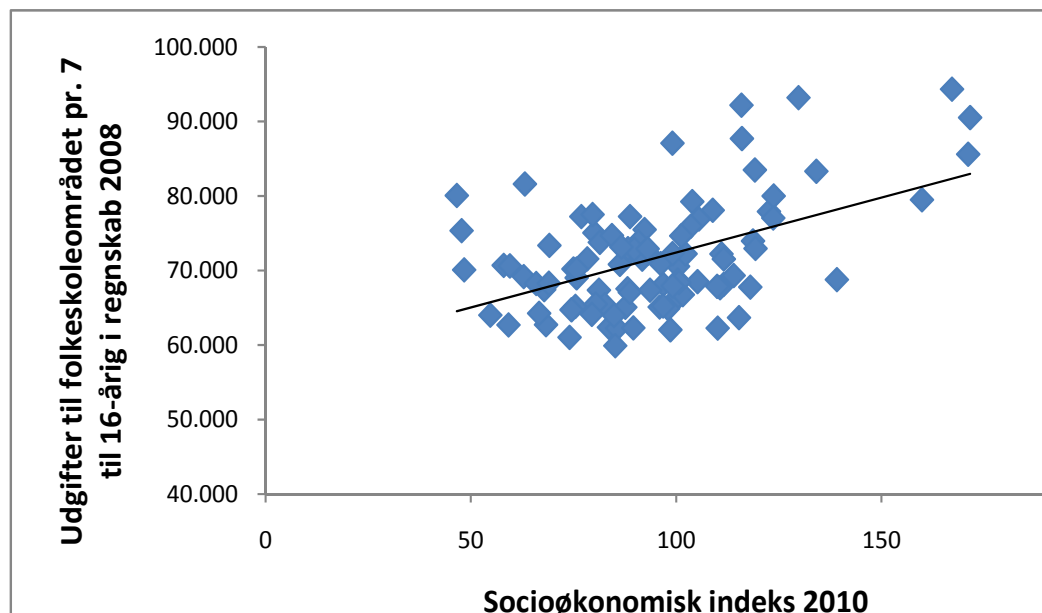
Det samlede udgiftsbehov og sociale udgifter

Som nævnt giver udligningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov altså kommuner med et højt socialt udgiftspres mulighed for at tilbyde borgerne et serviceniveau svarende til landsgennemsnittet. Kompensationen gives dog ikke til et særligt afgrænset udgiftsområde, men gives derimod for at sikre, at kommunens samlede serviceniveau ikke forringes som følge af sociale, strukturelle, faktorer.

Kommunerne har således ikke kun sociale udgifter, der vedrører et nærmere afgrænset socialt område i det kommunale budget- og regnskabssystem. Der er således også særligt socialt betingede årsager til, at udgifterne til normalområdet varierer mellem kommunerne.

Figur 2.4 viser hhv. det socioøkonomiske indeks, som det fremgår i Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Kommunal udligning og generelle tilskud 2010", og nettodriftsudgifterne til folkeskoleområdet pr. 6-15-årig i kommunen. Som figuren viser, er der en væsentlig sammenhæng mellem det socioøkonomiske indeks og folkeskoleudgifterne.

Figur 2.4: Sammenhæng mellem folkeskoleudgifter og det socioøkonomiske indeks



Kilde: Danmarks Statistik samt "Kommunal udligning og generelle tilskud 2010".

Anm.: Udgifter til folkeskolen er opgjort som hovedfunktion 3.22 i det kommunale budget- og regnskabssystem. Det socioøkonomiske indeks er for 2010, men da det hovedsageligt er baseret på 2008-data er det benyttet som sammenligningsgrundlag. Data findes i bilag 1.

Det socioøkonomiske indeks kan forklare ca. 25 pct. af variationen i udgifter til folkeskoleområdet på tværs af kommunerne.³ Det socioøkonomiske indeks er sammensat af en lang række forskellige sociale parametre, blandt andet antallet af udviklingshæmmede, som ikke alle kan siges direkte at påvirke folkeskoleområdet. Sammenhængen tyder dog på, at der er klare sociale årsager til variationen i udgifter til folkeskoleområdet mellem kommunerne.

Der kan være andre forhold der kan øge forklaringsgraden af variationen i folkeskoleudgifterne. En regressionsmodel baseret på de to sociale kriterier "antallet af indvandrere og efterkommere" samt

³ Ved en bivariat sammenhæng mellem folkeskoleudgifter pr. 6-15-årig i regnskab 2008 og det socioøkonomiske indeks fra "Kommunal udligning og generelle tilskud 2010". Indekset for 2010 benyttes, da det i udstrakt grad er baseret på data fra 2008.

"antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse, udover 5 pct. af antallet af 20-59-årige" kan forklare over 1/3 af variationen mellem kommunernes udgiftsniveau på folkeskoleområdet⁴.

Som vist i dette afsnit er der altså sociale forhold der påvirker kommunernes serviceudgifter på normalområdet. Dette kan dog sagtens være som følge af manglende styring i nogle kommuner, som tilfældet også kan være på socialområdet.

Imidlertid viser sammenhængen dog alligevel at kommuner med sociale udfordringer generelt har højere udgifter på normalområdet end kommuner uden særlige sociale udfordringer.

AKF viste i 1999 at en række sociale parametre har effekt på udgiftsniveauet på folkeskoleområdet. Af rapporten fremgår:

"En stigning i andelen af elever fra socialt udsatte familier (målt ved andelen af børn af enlige forsørgere, andelen af tosprogede elever og andelen af socialt udsatte boliger) medfører en stigning i udgifter pr. elev. Dette kan forklares med, at andelen af elever fra socialt udsatte familier er en indikator for andelen af elever, der har behov for ekstra ressourcer i form af fx specialundervisning." (Kilde: "Ressourceforbrug i folkeskolen og effekter på elevernes uddannelsesforløb", AKF, 1999)

Også NIRAS Konsulenterne påviser i deres nøgletalsredskab "ECO-nøgletal", at der eksisterer en sammenhæng mellem udgiftsniveauet på de store kommunale serviceområder og en række sociale parametre.

På dagpasningsområdet kan udgiftsniveauet på tværs af kommunerne, ifølge ECO-nøgletallene, således forklares af andel børn af enlige forsørgere, kvinders erhvervsfrekvens og andel 0-5-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. På folkeskoleområdet kan der ifølge ECO-nøgletallene konstateres en klar sammenhæng mellem udgiftsniveauet og andel børn af enlige forsørgere og andel 6-15-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Måling af præcisionen i udgiftsbehovet

Det er yderst vigtigt, at udgiftsbehovet beregnes præcist og retvisende. Der er dog store udfordringer forbundet med at opnå denne præcision. Den oftest benyttede metode i analyser af præcisionen er sammenhængen mellem den enkelte kommunes konstaterede udgifter til et givent område og en række parametre, der forventes at påvirke de enkelte kommuners udgifter på området.

Denne tilgang er formentlig den mest retvisende, men medfører samtidig at de styrbare forhold nævnt ovenfor ikke indgår i analysen. Det kan fx ikke afvises, at kommuner med et kraftigt pres på de sociale udgifter er mere pressede til at udføre opgaven effektivt og ved hjælp af interne styringsmodeller, end en kommune, der kun har et lavt eller intet pres.

Tilgangen har derfor den begrænsning, at man kun kan fortolke på tendenserne i analysen og ikke på enkeltkommuner. En kommune kan både ligge over og under et "forudsagt" niveau i en analyse, uden at det betyder at kommunen "snydes" i udligningssystemet. Årsagen kan i stedet være lokale prioriteringer eller andre styrbare faktorer, som påvirker kommunens udgiftsniveau.

⁴ Ved en multipel regressionsanalyse med folkeskoleudgifter pr 6-15-årig i regnskab 2008 som afhængig variabel og de to nævnte variable fra "Kommunal udligning og generelle tilskud 2010" som forklarende variable. R² i analysen er 0,3559 og begge variable er signifikante på 5 pct. niveau. Data findes i bilag 1.

Det er imidlertid helt legitimt at fortolke på enkelte strukturelle variables forklaringskraft i en sådan model med alle kommuner, såfremt variationen mellem kommunerne antages at være tilfældig, hvilket også sker når Indenrigs- og Sundhedsministeriet beregner kommunernes udgiftsbehov.

2.3.4. Sociale forskelle der ikke tages højde for i udligningen i dag

Udligningen skal baseres på objektive kriterier og ikke den enkelte kommunes faktiske udgiftsniveau. Der er imidlertid en række sociale variationer, der ikke indgår i udligningssystemet i dag. Det følgende skal således ses som forslag til nye sociale kriterier i udligningssystemets udgiftsbehovsberegning jf. den opfordring der gives i Finansieringsudvalgets kommissorium s. 3.

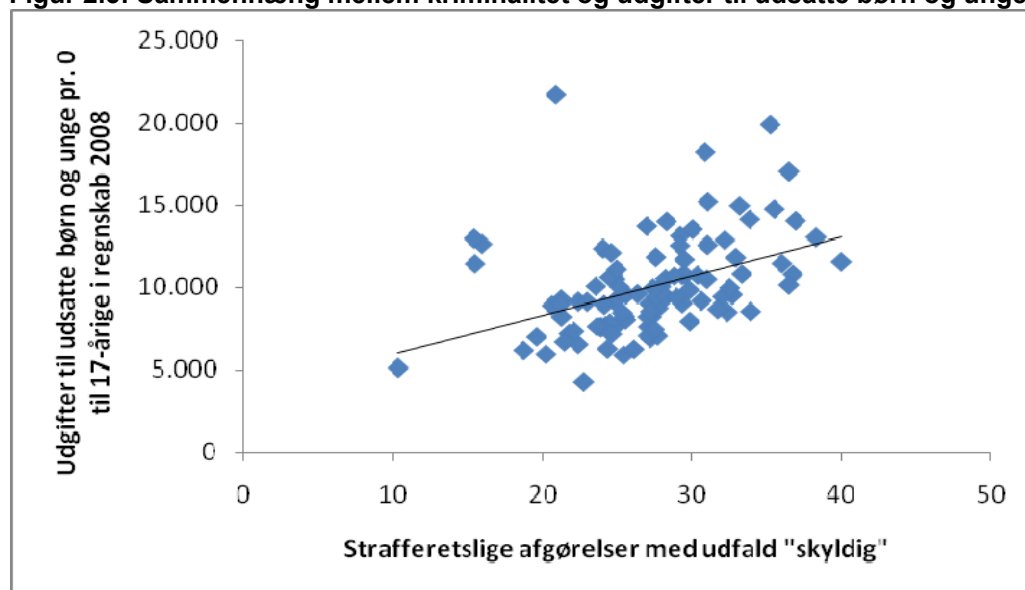
Kriminalitet som socialt kriterium

I de anvendte kriterier i dag indgår der ikke direkte et kriterium, som tager højde for særligt kriminelt belastede områder. I Finansieringsudvalgets kommissorium angives, at de enkelte kriterier skal leve op til kravene om årsagssammenhæng, konstaterbarhed og upåvirkelighed. Et kriterium baseret på antal personer i kommunen, der dømmes skyldig i en retssag, kan allerede opgøres på kommuneniveau og er således konstaterbart. Det må endvidere forventes at kriteriet er upåvirkeligt, da den enkelte kommune ikke har mulighed for direkte at påvirke størrelsen af kriteriet, grundlæggende som følge af at det er domstolene der dømmer den enkelte person.

Begrundelsen for, at denne udgiftsgruppe er foreslået, er at børn af forældre, der er straffet, i højere grad har sandsynlighed for at blive anbragt udenfor hjemmet end andre børn. I SFI's rapport "Anbragte børn og unge" fra 2009 fremgår bl.a. "*Specielt er de anbragte børns mødre påfaldende i denne sammenhæng, idet de anbragte børn har 32 gange højere sandsynlighed for at have en mor, der har været i fængsel, end deres jævnaldrende i 'almengruppen'. For fædrenes vedkommende er der tale om en seks gange højere sandsynlighed.*"

Som figuren nedenfor viser, er der en positiv sammenhæng mellem kriminalitet defineret som strafferetslige afgørelser, hvor den anklagede er dømt skyldig (pr. 1.000 indbyggere i kommunen) og udgifterne til udsatte børn og unge pr. 0 til 17-årig.

Figur 2.5: Sammenhæng mellem kriminalitet og udgifter til udsatte børn og unge



Anm.: Udgifter til udsatte børn og unge er defineret som nettodriftsudgifter på funktionerne 5.25.17 samt 5.28.20-24 i det kommunale budget- og regnskabssystem. Data findes i bilag 1. Kilde: Danmarks Statistik.

Øvrige kriterier, der kan søges inddraget Finansieringsudvalgets arbejde til at forklare udgifterne til udsatte børn og unge, er:

-
- Børn med kriminelle forældre (fx hvor den ene eller begge forældre har været fængslet inden for de seneste 5 år)
 - Børn med psykisk syge forældre (fx hvor den ene eller begge forældre har en psykiatrisk diagnose, der er registreret i psykiatriske forskningsregister)
 - Børn af misbrugere (fx hvor mindst en af forældrene er registreret i misbrugsregistret)
 - Børn fra familier uden beskæftigelse (fx børn i familier hvor ingen af forældrene er i beskæftigelse)

Fælles for disse kriterier er at de betegner forhold, som reducerer forældreevnen, jf. SFI "Anbragte børn og unge – en forskningsoversigt". Kriterierne bør testes i forbindelse med Finansieringsudvalgets arbejde med at forbedre præcisionen i det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Etagebyggeri som socialt kriterium

Et generelt socialt kriterium, der bør overvejes anvendt i udligningssystemet, er andelen af boliger, som ligger i etagebyggeri. Kriteriet kan ses i sammenhæng med kriteriet "Den gennemsnitlige rejsetid til 2.000 indbyggere" (rejsetidskriteriet) som indgår i udligningen i dag. Rejsetidskriteriet afspejler ifølge de merudgifter, de enkelte kommuner har, forbundet med at kommunen har spredt bebyggelse og indgår i beregningen af det demografiske udgiftsbehov jf. betænkning nr. 1437, bind II s. 201.

Et kriterium baseret på andelen af boliger i etagebyggeri, eventuelt over 2./3. sals højde, vil kunne benyttes som en paraplyvariabel for bysociale problemer og bør således indgå i det sociale udgiftsbehov. For eksempel kan der konstateres en stor sammenhæng mellem andelen af folkeskoleelever med udenlandsk herkomst og andelen af boliger i etagebyggeri⁵. Det må endvidere også forventes, at der er stor sammenhæng mellem ghettoiseringsproblemer og højdebyggeri. Fx skriver Programbestyrelsen⁶ i rapporten "Fra udsat boligområde til hel bydel" s. 63, at de 37 boligområder, der kan karakteriseres som udsatte boligområder i Danmark, overvejende består af etagebyggeri. Kriteriet vil således kunne afspejle en række samspilsproblemer i kommuner med sociale udfordringer.

Hvorvidt kriteriet skal baseres på alle boliger i etagebyggeri eller en udvalgt gruppe over fx 3. sals højde må bero på nærmere analyser i Finansieringsudvalget, da data herfor ikke umiddelbart er tilgængelig.

Kriterier ifm. integration

I det sociale udgiftsbehov indgår antallet af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande allerede som kriterium. Indvandrere uden erhvervsuddannelse har imidlertid væsentligt sværere ved at blive integreret og dermed selvforsørgende end andre indvandrere, jf. Indenrigsministeriet, "Udlændinges integration i det danske samfund". Det er derfor vigtigt at få analyseret om omkostningerne på socialområdet bedre kan forklares ved antallet af indvandrere og efterkommere, hvis højeste uddannelse er grundskole.

Desuden kan antallet af grundskoleelever, som er indvandrere eller efterkommere af indvandrere fra ikke-vestlige lande, tænkes at have betydning for omkostningerne til udsatte børn og unge og på folkeskoleområdet generelt. Flere undersøgelser viser at tosprogede folkeskoleelever klarer sig markant ringere end etnisk danske elever, ligesom væsentligt flere tosprogede elever er repræsenteret blandt de 15 pct. svageste elever, jf. Skolestyrelsen, "Tosprogs-Taskforcens fakta ark om undersøgelser offentliggjort i 2004 - 2008 om tosprogede elever i folkeskolen". Det kan

⁵ En simpel bivariat sammenhæng mellem andelen af etageboligbyggeri i Danmarks Statistiks tabel BOL11 og andelen af grundskoleelever med udenlandsk herkomst i Undervisningsministeriets tabel EGS viser en sammenhæng på 0,52 pct. mellem de to variable.

⁶ Udvalgt nedsat af regeringen i 2004 som led i strategien mod ghettoisering.

derfor forventes, at der eksisterer en sammenhæng mellem fx udgifter til specialundervisning eller udsatte børn og andelen af elever fra ikke-vestlige lande.

Et kriterium baseret på antallet af indvandrere i aldersgruppen 25-69 år uden erhvervsuddannelse, eller alternativt andelen af folkeskoleelever med anden etnisk baggrund, bør derfor inddrages i vurderingen af større præcision i det sociale udgiftsbehov.

Sampilsproblemer

De ovenfor nævnte forslag til kriterier kan hver især stå alene, men Finansieringsudvalget bør endvidere overveje samspillet mellem flere dimensioner af sociale problemer.

Programbestyrelsens rapport indeholder en række karakteristika for de 37 udsatte boligområder. Udover at boligerne i områderne overvejende er etagebyggeri (jf. ovenfor) er der også en række øvrige gennemgående kendetegn ved de byområder, der betegnes som udsatte.

Fx er andelen af personer uden arbejdsmarkedstilknytning, andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande samt andelen af børn under 18 år væsentligt højere i de udsatte områder end i resten af landet.

Sandsynligheden for tilstedeværelse af bysociale problemer forstærkes således, når flere af de pågældende kriterier opfyldes. I Finansieringsudvalgets arbejde for en bedre præcision i beregningen af udgiftsbehovene bør der således indgå overvejelser om, at tilstedeværelse af flere sociale forhold kan forstærke det socioøkonomiske behov.

2.4. Udligningsniveauet

Det fremgår af afsnit 2.2 og 2.3, at tilskud og udligning reducerer forskellen mellem indtægterne og det strukturelle underskud i henholdsvis hovedstadsområdet og det øvrige land med knapt 80 pct. Her i er ikke taget hensyn til regionale pris- og lønforskelle.

Reduktionen i forskellene på knapt 80 pct. kan betragtes som et udligningsniveau, men når der refereres til udligningsniveauet i sammenhæng med udligningssystemet er det generelt udligningsniveauet i de grundlæggende udligningsordninger landsudligning, hovedstadsudligning og tilskud til kommuner med strukturelt underskud, der omtales. Udligningsniveauet omfatter altså ikke særordninger.

Når der refereres til udligningsniveauet, kan der være tale om det formelle gennemsnitlige udligningsniveau og det marginale udligningsniveau.

Det formelle udligningsniveau

Udligningsniveauerne i de grundlæggende udligningsordninger er vist i nedenstående tabel.

Tabel 2.2 Det formelle udligningsniveau

	FINANSIERING	UDLIGNINGSPROCENT.
Landsudligningen	Finansieres af alle kommuner	58 pct.
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud udenfor hovedstadsområdet	Finansieres af alle kommuner	32 pct.
Hovedstadsudligningen	Finansieres af hovedstadskommunerne	27 pct.

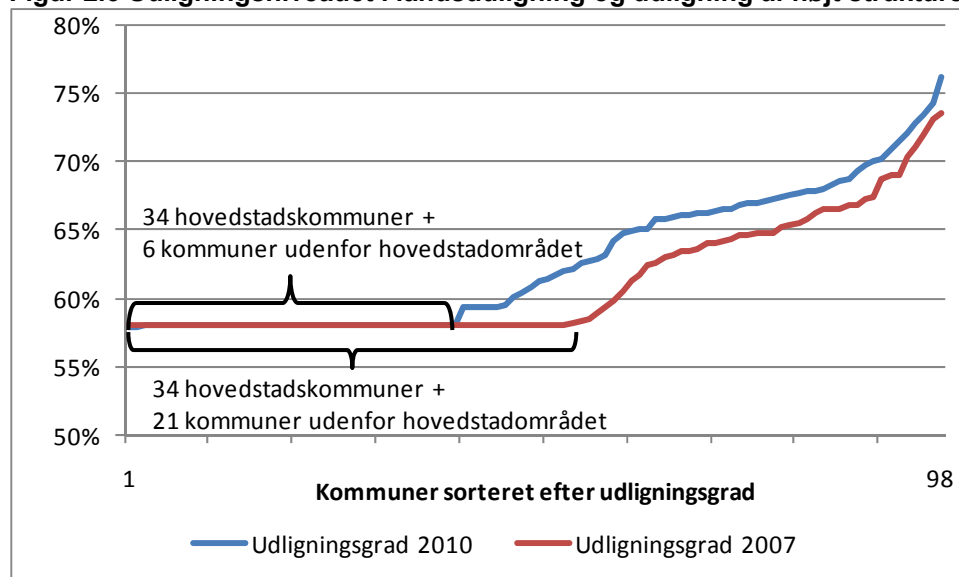
Hovedstadsudligningen finansieres af hovedstadskommunerne selv, og fungerer som et supplement til landsudligningen. Tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud fungerer også som et supplement til landsudligningen, men kun for kommuner udenfor hovedstadsområdet, selvom det finansieres af alle kommunerne i fællesskab.

Tilskuddet hed ved indførelsen i 2007 "Tilskud til ugunstigt stillede kommuner". Dengang blev tilskuddet givet til kommuner, hvis strukturelle underskud pr. indbygger oversteg *de landsgennemsnitlige nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger* med mere end 25 procent. Den afgrænsning havde imidlertid den uheldige konsekvens, at stigende nettodrifts- og anlægsudgifter i kommunerne samlet set, betød at flere kommuner udenfor hovedstadsområdet blev omfattet af tilskuddet, selvom de ligesom alle andre blev kompenseret for de stigende udgifter via bloktilskuddet.

Det indebar, at Finansieringsudvalget i rapporten "Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen" fra februar 2009 foreslog, at tilskuddet blev omlagt, så tilskuddet skulle gives til kommuner hvis strukturelle underskud pr. indbygger oversteg *det landsgennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger*. Udvalget foreslog, at grænseværdien kunne fastlægges på det niveau, der blev fastlagt i den samlede finansieringsreform i 2007 – svarende til 117,5 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger – eller på det niveau der var gældende i 2009 på grund af den utilsigtede glidning i udligningsniveauet – svarende til 96,5 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger.

Da loven blev vedtaget, blev den utilsigtede glidning i udligningsniveauet fastholdt, så grænsen for at modtage tilskuddet betyder, at en kommune med helt gennemsnitlige indtægter og udgiftsbehov vil modtage tilskuddet. Samtidig ændredes navnet, så det ikke længere fremgår, at der er tale om et tilskud til ugunstigt stillede kommuner, hvilket da også ville betyde, at over halvdelen af landets kommuner ville være ugunstigt stillede. Figur 2-6 viser betydningen af den utilsigtede glidning for udligningsniveauet.

Figur 2.6 Udligningsniveauet i landsudligning og udligning af højt strukturelt underskud



Udligningsgraden i de kollektivt finansierede overordnede udligningsordninger er for hovedstadskommunerne 58 pct., fordi tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud kun gælder kommuner udenfor hovedstadsområdet. I 2007 var 43 af de 64 kommuner udenfor hovedstadsområdet omfattet af det særlige tilskud, mens de resterende 21 også havde et gennemsnitligt udligningsniveau på 58 pct. I 2010 er antallet af kommuner omfattet af det særlige tilskud imidlertid steget, så kun 6 kommuner udenfor hovedstaden ikke er omfattet af tilskuddet.

Det kan tilføjes, at 9 af hovedstadskommunerne ville være omfattet af tilskuddet, hvis hovedstaden ikke i udgangspunktet var udelukket fra tilskuddet.

Den utilsigtede glidning i udligningsniveauet har betydet, at den gennemsnitlige udligningsgrad for de to ordninger udenfor hovedstadsområdet er steget med 2,4 pct. -point fra 2007 til 2010. Ændringen har også betydet, at tilskuddet har ændret sig fra at være målrettet ugunstigt stillede kommuner til at være en generel omfordeling fra hovedstaden til resten af landet.

De fattige bor i yderkantsområderne og i storbyerne, jf. Arbejdernes Erhvervsråd, "Fordeling og Levevilkår i 2009". Tilskuddet bør igen målrettes ugunstigt stillede kommuner i yderkantsområderne. Alternativt bør tilskuddet omfatte de fattige kommuner i hovedstadsområdet, når hele landet finansierer tilskuddet. Det ville tilføre de fattige kommuner i hovedstadsområdet 600 mio. kr., hvoraf hovedstadskommunerne selv skulle finansiere de 200 mio. kr. via statstilskuddet, mens resten ville skulle finansieres af det øvrige land.

Ovenstående omfatter alene den udligning, der sker gennem landsudligningen og gennem tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud, som for kommunerne udenfor hovedstadsområdet svarer til cirka 65 pct. Den samlede udjævning af forskellene i indtægter og strukturelt underskud mellem landsdelene, når statstilskud og de særlige udligningsordninger indregnes, var som det fremgik af afsnit 2.2 og 2.3 knapt 80 pct., når der ikke indregnes en korrektion for regionale omkostningsforskelle.

Det marginale udligningsniveau

Det marginale udligningsniveau beskriver, hvor meget en kommune skal aflevere af den sidste tjente krone i udligning, og hvor stor en del af besparelsen ved at få en borger i arbejde, der mistes igen i udligningen. Det er den marginale udligningsgrad, der er relevant, når incitamenterne i udligningssystemet skal vurderes, fordi det er den marginale udligningsgrad der gælder, der hvor kommunen har mulighed for at handle.

I det følgende er det det marginale udligningsniveau ved den landsgennemsnitlige skatteprocent, og for hovedstadskommunerne det gennemsnitlige beskatningsniveau i hovedstadskommunerne, der bliver anvendt ved beregning af den marginale udligningsprocent.

Tabel 2.3 Det marginale udligningsniveau, 2010

	LANDS- UDLIGNINGEN	TILSKUD TIL KOMMUNER MED HØJT STRUKTURELT UNDERSKUD UDENFOR HOVEDSTADS- OMRÅDET	HOVEDSTADS- UDLIGNINGEN	MARGINAL UDLIGNINGS- PROCENT
	Pct.			
58 kommuner udenfor hovedstadsområdet	58	32	-	90
6 kommuner udenfor hovedstadsområdet	58	-	-	58
34 hovedstadskommuner	58	-	27	85

Den fremgår af ovenstående tabel, at den marginale udligningsgrad er 85-90 pct. for 92 af landets 98 kommuner før der overhovedet tages hensyn til særtilskud efter ansøgning i hovedstaden eller det øvrige land eller andre særordninger. Det er meget meget højt. Den særlige indsats kommunen skal iværksætte for at skabe vækst, øge beskatningsgrundlaget og forbedre det sociale

udgangspunkt må ikke kræve ret store udgifter for at indsatsen ikke *mere end* tabes i bestræbelserne på at opnå lighed kommunerne i mellem. Konsekvenserne af det høje marginale udligningsniveau beskrives yderligere i kapitel 3.

Overudligning

I udligningssystemet er der indirekte taget stilling til, hvad det marginale udligningsniveau maksimalt må være for at fastholde incitamentet til at øge kommunens beskatningsgrundlag. Der er således fastsat en øvre grænse for, at maksimalt 92 pct. af en *ændring* i en kommunes skatteprovenu må tabes eller vindes i udligningen, som det fremgår af afsnit 2.1.2.

I overudligningsbestemmelsen er det den faktiske skatteprocent, der indgår i beregningen. Det betyder, at det primært vil være kommuner med forholdsvis lave skatteprocenter i forhold til henholdsvis hovedstaden (for kommuner omfattet af hovedstadsudligningen) eller det øvrige land (for kommuner omfattet af tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud), der bliver omfattet af overudligning.

I hovedstadsområdet rammer halvdelen af kommunerne i 2010 overudligningsloftet. Det er problematisk fordi det gør betalingsstrømmene uklare. En stigning i det marginale udligningsniveau vil fx ikke primært ramme de rigeste hovedstadskommuner, fordi de bliver kompenseret herfor via overudligningen i hovedstadsområdet. Stigningen vil i stedet ramme de øvrige hovedstadskommuner, men det vil være meget vanskeligt, at gennemskue hvilke. Fra 2007 til 2010 er antallet af hovedstadskommuner, som påvirkes af overudligning steget fra 10 til 17.

Hovedstadsudligningen

Hovedstadsudligningen har fra starten været begrundet i byudviklingen og den kommunale struktur i hovedstadsområdet, jf. betænkning 1437, bind 2, s. 113.

Hovedstadsområdet er kendetegnet ved at være et sammenhængende byområde, hvor en høj mobilitet medfører segregering. Den høje mobilitet betyder, at de rige flytter hen, hvor skatten er lav, og de fattige flytter hen hvor huslejen er lav, mens begge parter er afhængige af det fælles arbejdsmarked. For langt størstedelen af indbyggerne ligger arbejdssted og bosted således ikke i samme kommune, og variationen i både den demografiske, den sociale og den økonomiske sammensætning er høj.

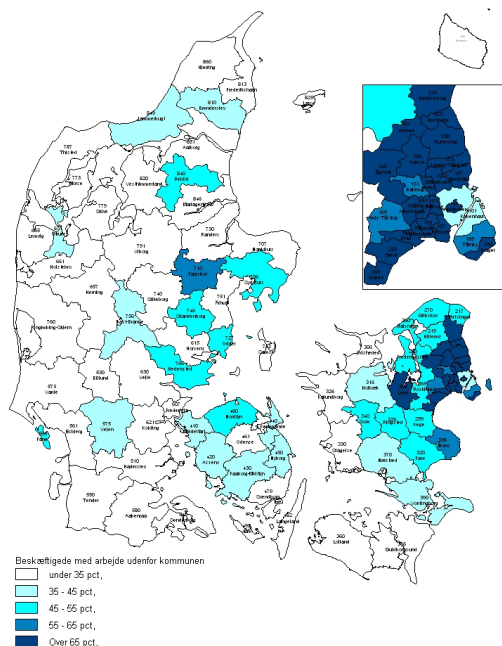
Hovedstadsudligningen sikrer, at kommunerne har mulighed for at tilbyde borgerne et mere ensartet serviceniveau og modvirker de økonomiske konsekvenser af segregering. Samtidig afhjælper hovedstadsudligningen en øget segregering. Derfor kan hovedstadsudligningen ikke erstattes af et højere udligningsniveau i landsudligningen.

Hovedstadsområdet finansierer i øvrigt, som nævnt i afsnit 2.1 under hovedstadsudligningen, selv de udgifter, der er forbundet med at støtte op omkring de udsatte boligområder.

Hovedstaden som et sammenhængende byområde bliver tydelig, når man sammenligner pendlingsmønstrene i Danmark. Nedenstående kort viser hvor stor en del af de beskæftigede i landets kommuner, der har arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen.

Figur 2.7: Andel beskæftigede med arbejdssted udenfor kommunen

Andel beskæftigede med arbejde udenfor bopælskommune



Kilde: Statistikbanken tabel PENDAB11 samt egne beregninger

Som det fremgår af figur 2-8 er det hovedsageligt i hovedstadsområdet, at borgerne arbejder i en anden kommune end bopælskommunen. Således er det kun her at der eksisterer kommuner, hvor over 65 pct. af de beskæftigede arbejder udenfor bopælskommunen.

I hovedstadsområdet er der samlet set 56 pct. af de beskæftigede, som arbejder i en anden hovedstadskommune end den, som de har bopæl i. Til sammenligning er pendlingen mellem de fem kommuner i Århus-området (Århus, Favrskov, Odder, Skanderborg og Syddjurs kommuner) på ca. 16 pct.

Pendingens omfang kan bruges til at overveje, om afgrænsningen af hvilke kommuner, der er omfattet af hovedstadsudligningen er den rigtige. Afgrænsningen er i et vist omfang historisk betinget. Pendingens omfang er dog så stort, at der ikke umiddelbart er grund til at betvivle, at hele området er "funktionelt" sammenhængende.

Til historien om hovedstadsudligningen hører, at det af og til fremstår, som om alle hovedstadens kommuner står samlet om hovedstadsudligningen. Det er ingenlunde tilfældet. Ordningen er selvfinansierende, og flere trak sig nok gerne ud af det solidariske fællesskab, hvis diskussionen om ordningens berettigelse for alvor kom på dagsordenen.

2.5. Sammenfatning

Omlægningen fra mellemkommunal bruttoudligning til en statslig finansieret nettoudligningsordning i 2007 har medført, at betalingsstrømmene mellem rige og fattige kommuner er blevet mindre gennemsigtige. Hertil kommer den stigende mængde af særordninger, som også slører billedet.

Forskellene mellem indtægter og det strukturelle underskud pr. indbygger i hovedstadsområdet og i resten af landet mindskes med 80-85 pct. af udligningen. Det er en meget høj grad af udligning, som samtidig er steget siden finansieringsreformen. Det skyldes, at tilskuddet til kommuner med strukturelt underskud, der oprindeligt var målrettet ugunstigt stillede kommuner, har udviklet sig til en generel omfordeling fra hovedstaden til resten af landet. Tilskuddet bør igen målrettes vanskeligt stillede kommuner, eller alternativt bør hele landet blive omfattet af tilskuddet.

Det marginale udligningsniveau er for alle hovedstadskommunerne 85 pct. ved den gennemsnitlige skatteprocent, og i resten af landet er den 90 pct. for alle undtagen 6 kommuner. De meget høje marginale udligningsniveauer tilskynder ikke til vækst og udvikling, og tilskynder ikke til at forbedre kommunens sociale fundament. Det ses der nærmere på i kapitel 3.

Udligningssystemet skal kun udligne udgiftsbehov ikke faktiske udgifter, som er afhængige af den enkelte kommunes prioriteringer og udgiftsstyring. Det er helt fundamentalt vigtigt, at de besparelser der hentes ved stram udgiftsstyring og overholdelse af kvalitetsstandarder skal forblive indenfor kommunen. Ellers bortfalder incitamentet til effektiv drift og udgiftsstyring, især på områder, hvor det kan være politisk vanskeligt, hvilket gælder de sociale områder som kommunerne overtog ansvaret for ved kommunalreformen.

Udgiftsbehov kan imidlertid ikke adskilles i aldersbestemte og sociale udgiftsbehov. Der er sociale udgiftsbehov på serviceområderne og kommuner med lave sociale udgifter overkompenseres i de beregnede aldersbestemte udgiftsbehov.

Hovedstadskommuner oplever, at den type forhold der kan være udgiftsdrivende er bysociale problemer, kriminalitet, etagebyggeri samt samspilsproblemer som følge af tilstedeværelse af flere af de sociale strukturelle forhold.

Det er desuden problematisk at pris- og lønkorrektionen ikke er indarbejdet i tilskuds- og udligningssystemet. Den er veldokumenteret, og i betænkning 1437 er vurderingen, at det ville være mest korrekt, at indarbejde korrektionen. Uanset, at det er vanskeligt at opgøre en kommunefordelt korrektion, bør det gøres. Når det ikke sker, bliver den ganske enkelt glemt!

Hovedstaden er et "funktionelt" sammenhængende byområde, hvor befolkningen fordeler sig efter økonomisk formåen i et omfang, der gør variationen i kommunernes økonomiske og sociale udgangspunkt i hovedstadsområdet langt større end i landet som sådan. Derfor kan man ikke afskaffe hovedstadsudligningen og erstatte den af et højere udligningsniveau i landsudligningen.

3. Finansieringssystemet skal tilskynde til at fremme økonomisk vækst i lokalområdet

Kapitlet tager tråden op fra afsnit 2.4, og beskriver en række konsekvenser af udligningsniveauerne for kommunernes og borgernes incitamenter til at skabe vækst.

Som beskrevet i kapitel 2 er det generelle formål med tilskuds- og udligningssystemet at tilvejebringe et nogenlunde ensartet økonomisk udgangspunkt for kommunerne. Samtidig skal systemet indrettes således, at det tilskynder til en hensigtsmæssig opgavevaretagelse og økonomisk adfærd, herunder tilskynde kommunerne til at fremme økonomisk vækst i lokalområdet.

I Betænkning 1437 om et nyt udligningssystem skrives om vækst s. 216:

”Det må anses for hensigtsmæssigt, at kommunerne medvirker til at fremme erhvervsudviklingen i deres område. På det lokale plan vil en erhvervsudvikling fremme beskæftigelsen i området og styrke borgernes indkomster. For kommunen betyder det en forøgelse af skattegrundlaget og et fald i udgifterne til kontanthjælp, aktivering mv. I vurderingen af udligningssystemets virkninger må det lægges til grund, at kommuner og amter bør have et rimeligt incitament til forbedring af deres egen økonomiske situation, dvs. at det kun er en vis andel af den økonomiske fremgang for kommunen, der må tabes igen i udligningen.”

3.1. Den høje marginale udligningsgrad mindsker incitamentet til vækst

Selvom det er generelt accepteret, at hensyn til incitamentet til at skabe vækst betyder en øvre grænse for udligningen, er der ingen eksakte mål for, hvor denne ligger, men der er fastsat en overudligningsgrænse, så kommunerne ikke kan risikere, at skulle afgive mere end 92 pct. af den sidst tjente krone.

Når udligningssystemets evne til at understøtte vækst skal vurderes, er det relevante mål den marginale udligningsgrad, altså fra et givet udgangspunkt, hvor meget kan kommunen så beholde af en stigning i skatteindtægterne eller en reduktion i det beregnede udgiftsbehov.

I det nuværende system er den marginale udligningsgrad 85 pct. i hovedstadsområdet og for 58 af de 64 kommuner udenfor hovedstadsområdet er den 90 pct., som det fremgik af foregående afsnit 2.4. I 2007 var ”kun” 46 af kommunerne udenfor hovedstadsområdet omfattet af en marginal udligningsgrad på 90 pct. Incitamentet til at skabe øget vækst er i den nuværende model udfordret med den høje udligningsgrad, og incitamentet er mindsket fra 2007 til 2010.

Det skal indgå i vurderingen, at en indsats for øget vækst har omkostninger, herunder ofte investeringer i infrastruktur, udgifter til erhvervsfremme, opkvalificering af ledige, mv. Disse omkostninger skal dækkes af de beskedne 10-15 pct., der er tilbage, når der er udlignet.

Udligningssystemet før 2007 blev kritiseret for at fratage fattige kommuner incitamentet til at skabe vækst, da en fremgang i beskæftigelsen og dermed skattegrundlag blev tabt i udligningen. Kritikken medførte, at udgiftsbehovskriteriet ”antal 20 til 59-årige uden beskæftigelse over 5 pct.” blev ændret til ”antal 25-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct. (i det senest opgjorte år eller 3 år tidligere) Forsinkelsen i kriteriet har haft en vis betydning for tilskyndelsen til at øge beskæftigelsen.

Samtidig blev selskabsskatten i forbindelse med reformen omfattet af udligning, så selskabsskatten nu udlignes med 50 pct. Det har mindsket incitamentet til at fremme vækst betydeligt. Alt i alt er tilskyndelsen til at fremme vækst reduceret i forhold til før finansieringsreformen og i forhold til situationen i 2007. Denne omlægning har haft betydelige

fordelingsmæssige konsekvenser, og den overgangordning der blev indført for at afbøde konsekvenserne heraf er endnu ikke fuldt ud indfaset.

Reformen betød, at betydelige ressourcer blev omfordelt fra den ene dag til den anden fra kommuner med stor koncentration af selskaber til bosætningskommuner.

Fremadrettet er kommunernes incitament til at udlægge attraktive arealer til erhverv, finansiere infrastruktur, byggemodne mv. svækket. Selskabsskatten har altid haft stor "misundelses" værdi, men i en situation, hvor ressourcerne er begrænsede og de lokale politikere skal prioritere mellem investeringer i at tiltrække virksomheder eller fastholde et kommunalt serviceniveau skal det medtænkes, at det er borgerne der stemmer og ikke virksomhederne. Det skal lønne sig, at investere i attraktive vilkår for virksomhederne, ikke mindst i en situation, hvor udlandet er et ligeså realistisk alternativ for mange virksomheder, som nabokommunen.

3.2. Hovedstadsregionen som vækstlokomotiv

Storbyområder som hovedstadsregionen har en række fordele – agglomerationsfordele – når det drejer sig om at skabe vækst. Der er færre transportomkostninger, bl.a. fordi der er nærhed til forretningsforbindelser og medarbejdere, der er et stort volumen for serviceefterspørgsel, som bevirker en vidtgående specialisering og arbejdsdeling i servicesektoren, og et stort arbejdsmarked, der giver alsidige jobmuligheder – også for ægtepar.

Tilsvarende har virksomhederne gode rekrutteringsmuligheder, når det gælder specialiseret arbejdskraft. Agglomeration beforder teknologisk innovation. Der kommer et samspil mellem virksomheder, universiteter og forskningsinstitutioner, som gør lokalisering i storbyen attraktiv for teknologisk avancerede virksomheder jf. kommuneforeningerne i Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt, "Er Danmark så skævt?" (2001), samt OECD, "OECD-rapport om Hovedstadsområdet konkurrenceevne" (januar 2009).

De historiske erfaringer viser, at vækst, der skabes i hovedstadsregionen, spredes til hele landet. I OECD's undersøgelse fra 2009 konkluderes det, at hovedstadens konkurrenceevne er vigtig for hele landets vækst, og der efterlyses en samlet strategi for hovedstadsområdets konkurrenceevne, således at der sikres en fortsat vækst i hele Danmark. I selv samme rapport er det beregnet, at når der skabes 100 nye jobs i Hovedstadsregionen skabes 20 nye jobs et andet sted i Danmark.

Overførsel af flere penge fra hovedstadsområdet til det øvrige land vil svække hovedstadsområdets konkurrenceevne, blandt andet pga. konsekvenserne: Højere skatter og/eller lavere serviceniveau. Beskatningsniveauet i Danmark vurderes fra flere sider at være et problem for Danmarks konkurrenceevne, og hovedstadsområdet er i skarp konkurrence med storbyer i andre lande.

3.3. Reguleringsmekanismen

I forbindelse med udligningsreformen pr. 1.1. 2007 blev der indført en reguleringsmekanisme, der afhængig af forskellen i væksten mellem hovedstadsområdet og det øvrige land kan udløse en forhøjelse af udligningsniveauet fra udgangspunktet på 58 pct. Hver gang den procentvise vækst i hovedstadsområdet overstiger væksten i det øvrige land med 1 procentpoint, så øges udligningsniveauet i landsudligningen med 1 procentpoint. Udligningsniveauet kan højst stige med 1 procentpoint i det enkelte år og højst til 68 pct. Landsudligningen mindskes derimod ikke, hvis væksten i hovedstadsområdet er lavere end i det øvrige land. Der kan kun "skrues" én vej. Samtidig med, at landsudligningen øges, mindskes hovedstadsudligningen tilsvarende. Det samme gør tilskudsprocenten til kommuner omfattet af ordningen med højt strukturelt underskud.

Den aktuelle økonomiske krise er i starten gået hårdere ud over hovedstadsområdet end det øvrige land, således at den akkumulerede vækstprocent fra 2007-2010 til brug for regulering af udligningsniveauet jf. "Kommunal udligning og generelle tilskud 2010" er på -1,79 pct. En mervækst i hovedstadsområdet skal altså være på mindst 2,79 pct., før der ændres på niveauerne i udligningssystemet.

Et beregningseksempel, hvor væksten i hovedstadsområdet er vokset med 2 pct. mere end i det øvrige land, og som medfører en stigning i landsudligningsniveauet fra 58 pct. til 60 pct., og hvor udligningsniveauet i hovedstadsudligningen og udligning for kommuner med højt strukturelt underskud nedsættes med tilsvarende 2 pct. viser, at der vil blive overført yderligere ca. 120 mio. kr. fra hovedstadsområdet til det øvrige land.

Denne reguleringsmekanisme mellem hovedstadsområdet og det øvrige land kan forekomme urimelig alene grundet sin ensidighed. Men herudover mindsker det incitamentet til vækst, at en indsats for at fremme væksten i hovedstadsområdet kan føre til en progressiv udligning til det øvrige land. Reguleringsmekanismen bør derfor afskaffes.

3.4. Borgerperspektivet

Det nuværende udligningssystem tager sigte på at udligne forskelle i kommunernes økonomiske vilkår, men borgernes leveomkostninger afviger imidlertid i en række tilfælde fra kommunens økonomiske vilkår. En række beregninger, herunder beregninger fra BRFkredit viser, at borgernes rådighedsbeløb i hovedstadsområdet er markant lavere end i det øvrige land.

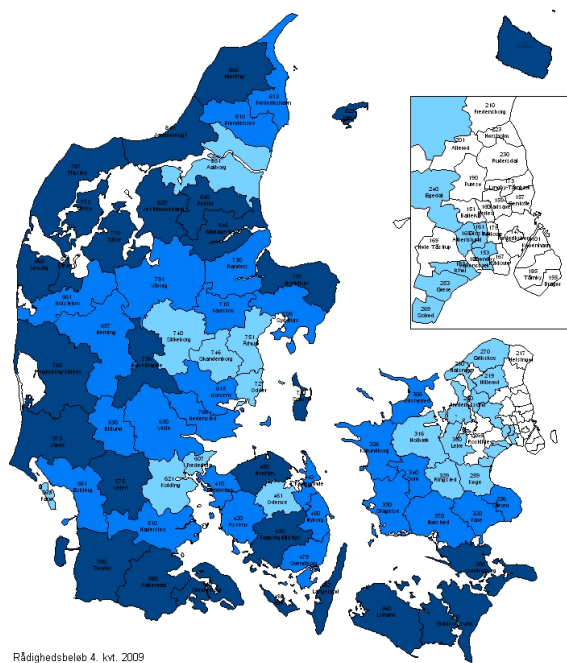
Bagsiden af ovennævnte "agglomeration" er nemlig for borgerne højere leveomkostninger, herunder især højere boligudgifter.

Dette illustreres af beregningerne fra BRFkredit. BRFkredit har for alle kommuner beregnet det disponible rådighedsbeløb for en typisk familie med to voksne og to børn i henholdsvis vuggestue- og børnehvealderen. Familien har en bruttoindkomst på 638.976 kr. og erhverver en villa på 140 m².

I Figur 3.1 nedenfor fremgår det disponible rådighedsbeløb i BRF Kredits beregning for hver enkelt af landets kommuner. Figuren viser, at der i gennemsnit er langt færre penge til rådighed for familien i hovedstadsområdet end eksempelvis i de fleste kommuner i udkantsområderne.

Figur 3.1: Disponibelt rådighedsbeløb i kommunerne

Disponibelt rådighedsbeløb 4. kvartal 2009



Rådighedsbeløb 4. kv. 2009
Under 260,000 kr.,
260,000 - 320,000 kr.,
320,000 - 350,000 kr.,
Over 350,000 kr.,

Kilde: BRFkredit. Data findes i bilag 2.

Beregnes der et simpelt gennemsnit eksempelvis for kommunerne i henholdsvis Region Hovedstaden og Region Midtjylland er forskellen, at borgerne i Region Midtjylland har godt 90.000 kr. mere til rådighed om året end borgerne i Region Hovedstaden.

Tabel 3.1. Disponible rådighedsbeløb for familier i 2010, jf. beregninger fra BRF-Kredit

	Rødovre	Lolland
Pris på villaen	2.480.660	886.340
Husstandens bruttoindkomst	638.976	638.976
Indkomstskatter	195.013	202.184
- heraf kommuneskatter	125.469	132.640
Indkomst efter skat	443.963	436.792
Ejendomsværdiskat	16.139	5.159
Grundskyld	21.225	7.583
Terminsydelse	190.423	68.038
Værdi af skattefradrag	41.750	15.770
Indkomst efter skat og boligudgifter	257.926	371.782
Udgift til børnehave og vuggestue	39.960	33.786
Børnefamilieydelse	30.436	30.436
Rådighedsbeløb disponibelt	248.402	368.432

Sammenlignes vilkårene for eksempelvis en familie i Rødovre Kommune med en familie i Lolland Kommune kan det konkluderes, at der skal en ganske stor indkomstfremgang til, før det kan betale sig at flytte fra Lolland til Rødovre. Som tabel 3.1. viser, er forskellen i rådighedsbeløbet på ca.

120.000 kr. I nogle tilfælde vil det måske ikke engang kunne betale sig at flytte fra en situation med arbejdsløshed til en situation i beskæftigelse.

Forskellene i disponible rådighedsbeløb hæmmer muligheden for at tiltrække arbejdskraft til jobs i hovedstadsområdet, hvilket går ud over værdiskabelsen i det danske samfund som helhed. En yderligere overførsel via udligningsordningerne fra hovedstadsområdet til det øvrige land med højere skatter eller lavere serviceniveau til følge i hovedstadsområdet vil forværre situationen.

Herudover kan borgeren i hovedstadsområdet også stille spørgsmålstejn ved, om det er rimeligt, at der overføres store og voksende beløb til det øvrige land, når rådighedsbeløbene i hovedstadsområdet generelt er langt lavere her end i det øvrige land.

3.5. Sammenfatning

Udligningsprocenterne i det nuværende udligningssystem har nået en højde, hvor incitamentet til at skabe vækst er udfordret. De omkostninger, som kommunerne har ved at skabe vækst skal dækkes af de beskedne 10-15 pct., der er tilbage af gevinsten, når der er udlignet. Herudover mindsker reguleringsmekanismen incitamentet til vækst i hovedstadsområdet, og den bør derfor afskaffes.

En typisk families rådighedsbeløb er markant lavere i hovedstadsområdet end i det øvrige land, og det begrænser incitamentet til at flytte til jobs i hovedstadsområdet. Mere udligning til det øvrige land vil medføre yderligere omkostninger for kommuner og borgere i hovedstadsområdet og hæmme hovedstadsområdets muligheder for at være det "vækstlokomotiv" for hele landet, som det hidtil har været.

4. Finansieringssystemet skal fremme en hensigtsmæssig opgavevaretagelse

4.1. *Incitament til effektiv drift*

Økonomiske incitamenter virker - også for den kommunale sektor. Det er da også grundantagelsen bag ansvarsprincippet, som det kommunale finansieringssystem hviler på, jf. kapitel 1. Ifølge princippet bør ansvar for opgaver og finansiering følges ad.

Princippet har drevet udviklingen i det kommunale finansieringssystem, hvor statslige refusionsordninger er blevet helt eller delvist omlagt til generelle tilskud. Den udvikling har understøttet det kommunale selvstyre og dermed kommunernes muligheder for at tilrettelægge opgaveløsningen hensigtsmæssigt både i forhold til lokale prioriteringer af serviceniveau og i forhold til effektiv tilrettelæggelse af opgaverne.

Det er en udvikling, der er til fordel for den samlede offentlige økonomi, fordi den er en forudsætning for effektiv drift.

Udviklingen er ikke uden problemer, fordi den udgiftsvariation, som staten tidligere bar usikkerheden ved, er flyttet ud i kommunerne. Refusionsordningerne kan derfor heller ikke undværes, men må opretholdes på områder, der er snævert reguleret via lovgivningen. Af hensyn til den fælles økonomi skal refusionerne dog minimeres på de områder, hvor kommunerne har, om ikke handlefrihed, så et handlingsrum.

Det betyder samtidig, at der vedvarende vil være en opgave med at udligne den udgiftsvariation, som er flyttet ud til kommunerne. Det gælder imidlertid kun den del af udgiftsvariationen, som skyldes objektive forhold jf. kapitel 2. Hvis den del af udgiftsvariationen, som skyldes kommunernes evne til at udgiftsstyre og effektiviteten i opgaveløsningen, udlignes, er det en undergravning af ansvarsprincippet og selve intentionen bag udviklingen i det kommunale finansieringssystem.

4.1.1. **Sociale udgifter er styrbare**

Ansvarsprincippet er for øjeblikket sat på dagsordenen i KL-regi i forhold til den manglende sammenhæng mellem handle- og betalingsansvar på det specialiserede socialområde på voksenområdet. Den manglende sammenhæng ses som en væsentlig årsag til, at udgifterne her er vanskelige at styre, jf. KL, "Nye handleregler på socialområdet giver bedre styringsmuligheder".

Den manglende styring af udgifterne kan således, ifølge kommunerne, findes i det forhold, at en kommune betaler for borgerens ophold i en anden kommune, men ikke har handleansvaret. Efter pres fra kommunerne er der nu et lovforslag på vej, som vil give betalingskommunen mulighed for at hjemtage handleforpligtelsen på voksenområdet. Det vil give kommunerne muligheder for bedre at styre området, ved at en kommune kan holde snor i udviklingen i sager i andre kommuner.

Det er et skridt i den rigtige retning i praksis og måske ikke mindst symbolsk. KL har som ét af deres 8 gyldne råd, at holdningen til, at det sociale område er styrbart, har positiv indvirkning på, om udgiftsstyringen lykkes. Muligheden for at hjemtage handlingsansvaret kan styrke troen på styrbarhed.

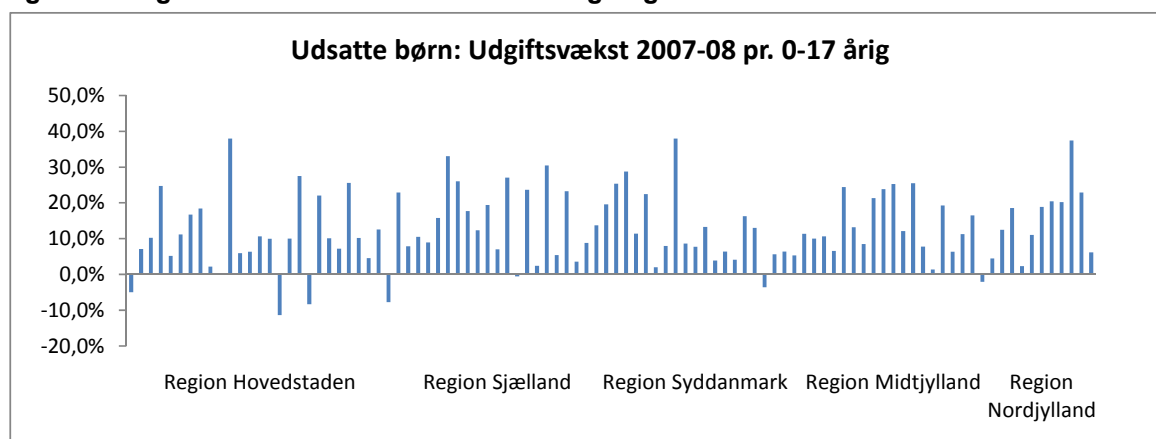
Der har i en længere periode været fokus på styrbarheden af udgifterne på det specialiserede socialområde, og bl.a. KL har foretaget analyser heraf. KL's analyser viser samlet set, at

udgiftsvæksten i kommunerne på det specialiserede socialområde har været meget forskellig, og at det er muligt at styre udgifterne. Resultatet underbygges ganske godt af analyser gennemført i regi af Finansieringsudvalget, der viser, at knap 50 pct. af variationen i udgiftsniveau mellem kommuner til udsatte børn og unge kan forklares ved forskelle i objektive socioøkonomiske forhold i den enkelte kommune. For voksenhandicappede og udsatte grupper er tallet ca. 40 pct. Det peger på, at den enkelte kommune i vidt omfang har mulighed for at påvirke udgiftsniveauet. Analyserne er omtalt i publikationen "Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering" samt i Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på Finansieringsreformen.

I en anden undersøgelse peger KREVI faktisk på, at det kun er 14 pct. af forskelle i kommunernes udgiftsudvikling, der kan henføres til strukturelt betingede forhold. Derfor konkluderer KREVI, at noget tyder på, at hovedforklaringen skal findes i kommunernes økonomistyring, organisering, ledelse og arbejdsgange, herunder at nogle kommuner åbenbart er dygtige til at styre økonomien på trods af, at de har vanskelige vilkår, jf. KREVI, "Struktur i Styringen – strukturelle forklaringer på kommunernes økonomistyring 1996-2005".

Nedenfor er vist udgiftsvæksten fra år 2007 til 2008 i kommunerne for henholdsvis udsatte børn og unge og voksen handicappede. Begge figurer viser, at der er stor variation mellem kommunerne i udgiftsvæksten. Nogle kommuner har oplevet en massiv vækst i udgifterne, mens andre kommuner er lykkedes med at få styr på udgifterne. Variationen i udgiftsvæksten er vist med regnskabstal fra Danmarks Statistik. Data for de enkelte kommuner fremgår af bilag 3.

Figur 4.1 Udgiftsvækst 2007-08 udsatte børn og unge



Kilde: Danmarks Statistik (nettodriftsudgifter, regnskabstal, løbende priser) Udgifterne er afgrænset til funktion 5.25.17 funktion 5.28.20-5.28.24 i budget- og regnskabssystemet for kommuner.

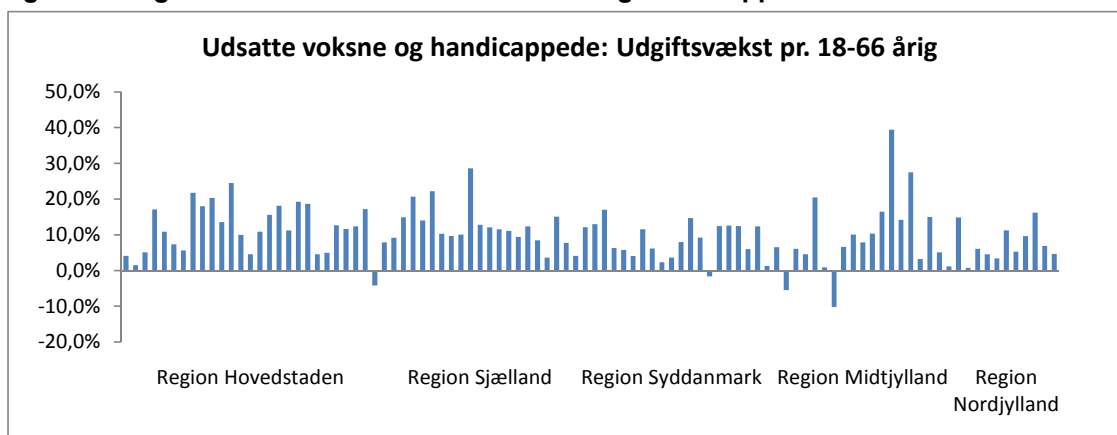
Figur 4.1. viser, at der i perioden 2007-08 har været en stor variation i udgiftsvæksten i kommunerne. Variationen er af et sådant omfang, at den ikke kan forklares med objektive socioøkonomiske forhold. Analysen skal ikke anvendes til at vise enkelte kommuners udgiftsvækst men derimod, at der på landsplan har været en stor variation i udgiftsvæksten. Den gennemsnitlige landskommunale udgiftsstigning er på 10 pct. De enkelte kommuners udgiftsvækst er dokumenteret i vedlagte bilag.

Udviklingen har medført, at KL har oplistet 8 såkaldte gyldne regler for, hvorledes en kommune kan få mere styr på sine udgifter til udsatte børn og unge jf. KL, "8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge". Reglerne omhandler forskellige forhold, der ser ud til at kunne forklare forskelle i en kommunes evne til at styre udgifterne: Holdninger til området er styrbart, måder hvorpå de politiske målsætninger implementeres, visitationspraksis, økonomistyring mv.

Også på området for voksenhandicap er der påvist betydelige forskelle på kommunernes udgiftsvækst. Nogle kommuner oplever også her en stor stigning i udgifterne, mens andre

kommuner har mere styr på udgiftsvæksten. Variationen i udgiftsvæksten er vist nedenfor i figur 4.2 med regnskabstal fra Danmarks Statistik. Data for de enkelte kommuner fremgår af bilag 3.

Figur 4.2 Udgiftsvækst 2007-08 udsatte voksne og handicappede



Kilde: Danmarks Statistik (nettodriftsudgifter, regnskabstal, løbende priser). Udgifterne er afgrænset til voksendelen af funktion 5.32.32-37, samt funktion 5.35.40-5.38.59 i budget- og regnskabssystemet for kommuner.

Figur 4.2. viser, at der i perioden 2007-08 har været en væsentlig variation i de kommunale udgiftsstigninger til udsatte voksne og handicappede. Variationen er lidt mindre end i forhold til udsatte børn og unge. Variationen er dog af et sådant omfang, at den ikke kan forklares med objektive socioøkonomiske forhold, hvilket også understøttes af omtalte undersøgelser ovenfor. Analysen skal ikke anvendes til at vise enkelte kommuners udgiftsvækst men derimod, at der på landsplan har været en stor variation i udgiftsvæksten. Den gennemsnitlige landskommunale udgiftsstigning er på 8,8 pct. De enkelte kommuners udgiftsvækst er dokumenteret i vedlagte bilag.

KL har derfor, i tråd med de 8 principper for styring på området for udsatte børn og unge, fremsat principper for styring af voksenhandicapområdet, jf. KL, "12 principper for økonomisk styring af de specialiserede sociale tilbud på voksenområdet".

Herudover er der oplyst 25 lignende styringsredskaber i publikationen "Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering", der er udarbejdet i samarbejde mellem KL, Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Samme logik om at – det langt hen af vejen er muligt at styre det specialiserede socialområde – ses også på specialundervisningsområdet. Her har 7 kommuner i samarbejde med KL etableret et netværk vedrørende styring af specialundervisningen. Samarbejdet har bl.a. resulteret i publikationen "Brug paletten", som omhandler mange forskellige styringselementer – holdninger, visitation, økonomi mv. -, som kommunerne må gribe fat i for at styre specialundervisningsområdet. Samarbejdet i netværket og publikationen har medført forskellige kommunale cases, der viser hvordan kommuner, med inspiration fra styringselementerne i styringspaletten, har fået en forbedret styring på området.

Spørgsmålet er, om ikke de store variationer i de sociale udgifter, på de områder kommunerne overtog ansvaret for ved kommunalreformen, vil mindskes, når kommunerne får styr på styringen. Det er et nyt og komplekst område kommunerne har overtaget ansvaret for. Når forskellene har vist sig vanskelige at forklare på baggrund af objektive kriterier, skyldes det formentlig i betydeligt omfang, at udgifterne endnu ikke "er faldet på plads".

Dermed ikke sagt, at kommunerne ikke samlet set står overfor en meget stor opgave med at holde udgifterne i ro, pga. store forventninger fra borgere, der har taget rettighedsmantraet alvorligt, nye diagnoser og behandlingsmetoder og et stort politisk ønske om at give de socialt udsatte samme

muligheder som alle andre i et samfund, som måske er blevet mindre inkluderende. De fælles udfordringer forklarer blot ikke variationen mellem kommunerne.

4.2. Stabilitet i udligningssystemet

Hyppige reformer af tilskuds- og udligningssystemet øger incitamentet til, at de enkelte kommuner bruger kræfter på at påvirke beslutningsgrundlaget for fremtidige reformer i stedet for at fokusere på effektiv drift.

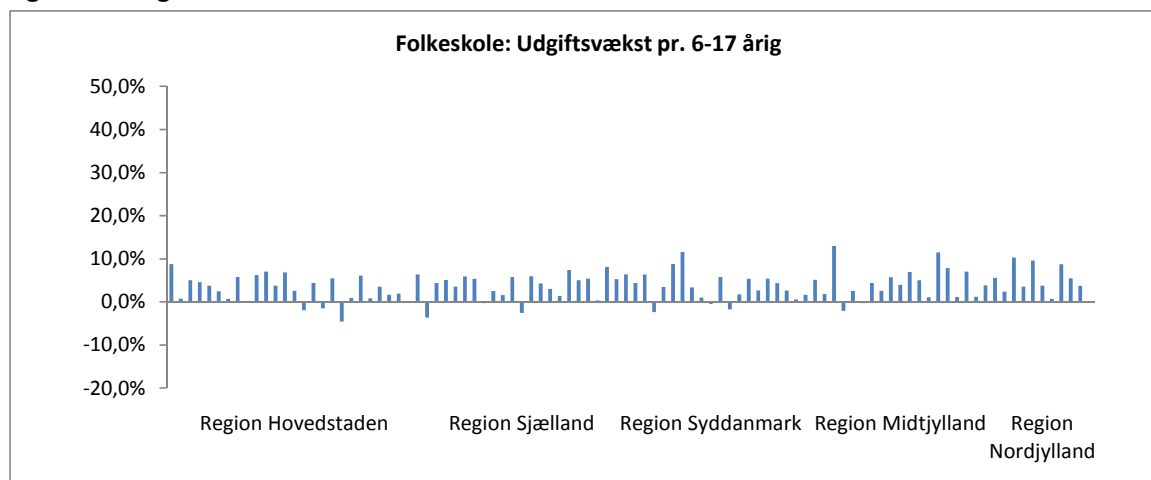
Det er på mange måder naturligt, at der foretages en analyse og evaluering af det nuværende tilskuds- og udligningssystem i forlængelse af finansieringsreformen, herunder at der jf. finansieringsudvalgets kommissorium foretages en evaluering af kommunernes udgiftsbehov, samt at der ses på behovet for evt. ændringer i de socioøkonomiske kriterier.

Det nuværende system med tilskud til kommuner og udligning mellem kommuner er imidlertid kun 3-4 år gammelt. Kommunerne har i denne periode fået nye tunge opgaver på det specialiserede socialområde og finansieringsansvar herfor. Et væsentligt spørgsmål her og nu må derfor være, hvorvidt kommunernes opgavevaretagelse og udgiftsstyring på området er "faldet på plads" så kort tid efter reformen. De store variationer i udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde peger i hvert fald på, at kommunerne stadig har et stort arbejde med at sikre en effektiv opgavevaretagelse og styring.

Hvis der til sammenligning ses på væksten i udgifterne til folkeskoleområdet, som er et område der må forventes at være i "stabil drift", er vækstraterne i de enkelte kommuner som det fremgår af figur 4.3 nedenfor. Figur 4.3 viser, at den landsgennemsnitlige vækst på folkeskoleområdet fra regnskab 2007 til regnskab 2008 er på 4,1 pct., hvilket er væsentligt mindre end den gennemsnitlige udgiftsvækst til udsatte børn og unge og voksen handicappede, som er på henholdsvis 10 pct. og 8,8 pct., jf. figur 4.1 og 4.2. Variationen i udgiftsvæksten mellem kommunerne kan også måles ved spredningen i vækstraterne. For udsatte børn og unge er spredningen i vækstraterne 10,4, mens spredningen i vækstraterne i folkeskoleudgifter er 3,3. Der er således tre gange så stor variation i kommunernes evne til at kontrollere væksten på området for udsatte børn og unge end på folkeskoleområdet.

De enkelte kommuners udgiftsvækst er dokumenteret i vedlagte bilag 3.

Figur 4.3 Udgiftsvækst 2007-08 folkeskoleområdet



Kilde: Danmarks Statistik (nettodriftsudgifter, regnskabstal, løbende priser). Udgifterne er afgrænset til funktionerne 3.22.01-03, 3.22.05-06 samt 3.22.09-14 i budget- og regnskabssystemet for kommuner.

Dette taler for, at der her og nu kun foretages små ændringer af udligningssystemet. Alternativt er der risiko for, at der gives tilskud og udlignes på et grundlag, som i for ringe grad tager højde for

kommunernes evne til at styre deres udgifter. En udligning på et sådant grundlag vil derfor hæmme kommunernes tilskyndelse til at sikre en effektiv drift og udgiftsstyring.

På den baggrund vil et væsentligt fokusområde for kommunerne i den kommende tid være udgiftsstyring og effektivitet, særligt på det specialiserede socialområde.

4.3. Sammenfatning

Hvis tilskuds- og udligningssystemet også fremadrettet skal understøtte kommunernes incitament til effektiv drift og udgiftsstyring, er det væsentligt, at der skabes retfærdige og stabile rammer for tilskuds- og udligningssystemet. Hvis rammerne er uretfærdige, eller der løbende foretages ændringer i udligningssystemet, vil der alt andet lige være risiko for, at kommunernes fokus er på disse ændringer frem for på arbejdet med at sikre et langsigtet økonomisk råderum i kommunerne.

De store forskelle i udgiftsvækst mellem kommuner på det specialiserede socialområde viser ellers, at kommunerne har behov for at rette deres fokus mod deres økonomistyring.

Det er desuden ligeså væsentligt, at kommunernes opgavevaretagelse og udgiftsstyring af det specialiserede socialområde får lov til "at falde på plads". Den store variation i udgiftsvæksten mellem kommunerne taler herfor. Alternativt er der risiko for, at der gives tilskud og udlignes på et grundlag, som i for ringe grad tager højde for kommunernes evne til at styre deres udgifter. En udligning på et sådant grundlag vil derfor hæmme kommunernes tilskyndelse til at sikre en effektiv drift og udgiftsstyring.

Bilag 1: Data til figur 2-4, 2-5 samt regression s. 16-17.

Kommune	Nettodrifts-udgifter til folkeskole og SFO pr. 6 til 17-årig	Nettodrifts-udgifter til udsatte børn og unge pr. 0 til 17-årig	Det socio-økonomiske indeks (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)	Antal indvandrere og efterkommere pr. 1.000 indbyggere (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)	Antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse, udover 5 pct. ift. antal 20-59-årige (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)	Antal strafferetslige afgørelser med udfald "skyldig" pr. 1.000 indbyggere (Danmarks Statistik)
	Regnskab 2008	Regnskab 2008	2010	2008	2008	2008
København	68.744	14.951	139	146	169	33,2
Frederiksberg	70.530	9.135	100	88	123	22,4
Ballerup	83.466	13.993	119	93	136	28,3
Brøndby	94.310	18.214	167	216	191	30,9
Dragør	63.979	8.248	55	28	74	25,5
Gentofte	62.700	4.261	68	55	103	22,8
Gladsaxe	79.214	9.146	104	96	120	24,8
Glostrup	92.155	10.721	116	100	115	29,4
Herlev	83.290	10.483	134	117	144	24,9
Albertslund	90.494	14.128	172	230	185	33,9
Hvidovre	73.935	15.209	119	112	126	31,1
Høje-Taastrup	87.681	14.759	116	172	139	35,5
Lyngby-Taarbæk	75.027	6.985	80	59	97	19,6
Rødovre	77.880	13.117	123	114	135	29,2
Ishøj	85.577	17.036	171	287	186	36,5
Tårnby	72.305	6.880	93	66	104	27,2
Vallensbæk	81.579	7.181	63	128	61	21,8
Furesø	65.164	10.049	75	80	90	23,6
Allerød	75.320	6.512	48	38	48	22,4
Fredensborg	75.465	10.730	92	93	125	29,6
Helsingør	78.060	10.740	109	76	164	30,4
Hillerød	73.339	10.597	69	61	83	24,5
Hørsholm	69.156	7.609	63	44	92	24,8
Rudersdal	67.408	5.854	68	52	93	25,4
Egedal	80.041	7.605	47	39	47	27,1
Frederikssund	77.207	9.537	77	39	95	32,7
Greve	72.252	8.491	89	81	99	32,4
Køge	73.802	9.422	91	66	110	32,1
Halsnæs	87.057	14.037	99	59	134	37,0
Roskilde	77.486	10.022	80	58	96	27,9
Solrød	70.664	7.925	58	33	72	29,9
Gribskov	71.538	9.946	78	24	108	32,5
Odsherred	76.882	13.707	106	22	183	27,0
Holbæk	68.101	11.820	97	55	123	32,9
Faxe	65.036	11.452	88	23	116	36,0
Kalundborg	72.218	12.572	102	35	153	31,0
Ringsted	72.398	10.790	92	74	115	36,8
Slagelse	72.931	12.870	119	65	168	32,2
Stevns	68.992	8.533	76	18	104	33,9
Sorø	72.903	13.039	88	26	126	38,3

Kommune	Nettodrifts-udgifter til folkeskole og SFO pr. 6 til 17-årig	Nettodrifts-udgifter til udsatte børn og unge pr. 0 til 17-årig	Det socio-økonomiske indeks (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)	Antal indvandrere og efterkommere pr. 1.000 indbyggere (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)	Antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse, udover 5 pct. ift. antal 20-59-årige (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)	Antal strafferetslige afgørelser med udfald "skyldig" pr. 1.000 indbyggere (Danmarks Statistik)
Lejre	70.056	8.741	48	21	63	27,7
Lolland	79.465	19.923	160	40	267	35,3
Næstved	67.324	10.805	94	45	132	33,4
Guldborgsund	72.199	10.132	111	31	178	36,5
Vordingborg	68.481	11.560	105	24	168	40,0
Bornholm	68.108	12.364	112	16	207	24,1
Middelfart	67.336	9.549	81	29	118	25,6
Assens	67.525	10.480	88	18	133	31,0
Faaborg-Midtfyn	65.373	10.508	83	21	132	28,2
Kerteminde	73.755	11.090	81	23	129	25,0
Nyborg	68.676	9.937	100	43	162	27,4
Odense	67.744	10.682	118	100	165	28,8
Svendborg	70.888	12.550	96	43	169	29,2
Nordfyns	74.661	8.673	84	18	130	31,7
Langeland	93.171	21.697	130	18	233	20,9
Ærø	72.247	12.636	99	13	176	15,9
Haderslev	66.274	9.009	100	38	136	27,2
Billund	62.343	7.670	84	35	94	24,2
Sønderborg	65.070	7.334	96	52	128	22,1
Tønder	69.291	9.590	114	27	141	26,4
Esbjerg	63.645	10.009	115	52	153	25,2
Fanø	70.176	5.096	75	21	128	10,3
Varde	65.452	8.207	80	27	87	21,3
Vejen	62.214	9.427	86	31	100	27,6
Aabenraa	66.433	9.412	100	41	148	28,3
Fredericia	67.665	9.031	111	58	150	29,4
Horsens	66.726	8.210	102	58	137	27,3
Kolding	71.497	7.828	92	59	114	24,5
Vejle	67.046	7.049	89	56	111	27,7
Herning	59.876	7.616	85	49	108	23,9
Holstebro	63.939	8.031	85	39	101	25,6
Lemvig	68.377	9.265	101	17	110	21,3
Struer	62.010	6.229	99	38	124	24,3
Syddjurs	70.159	8.929	76	24	129	24,1
Norrdjurs	75.927	12.105	104	29	163	24,6
Favrskov	62.667	8.211	59	19	79	27,1
Odder	68.225	6.140	66	28	105	18,7
Randers	64.851	11.843	98	40	151	27,6
Silkeborg	64.697	7.558	75	34	101	23,9
Samsø	79.975	12.967	124	11	178	15,4
Skanderborg	70.587	5.902	60	27	86	20,2
Århus	71.512	8.892	112	101	141	20,6
Ikast-Brande	72.815	7.064	90	52	126	27,1

Kommune	Nettodrifts-udgifter til folkeskole og SFO pr. 6 til 17-årig	Nettodrifts-udgifter til udsatte børn og unge pr. 0 til 17-årig	Det socio-økonomiske indeks (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)	Antal indvandrere og efterkommere pr. 1.000 indbyggere (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)	Antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse, udover 5 pct. ift. antal 20-59-årige (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)	Antal strafferetslige afgørelser med udfald "skyldig" pr. 1.000 indbyggere (Danmarks Statistik)
Ringkøbing-Skjern	60.999	6.672	74	29	87	21,5
Hedensted	68.270	6.212	69	22	79	26,1
Morsø	62.237	8.982	110	19	149	21,2
Skive	62.269	7.616	90	31	111	23,7
Thisted	67.895	9.122	99	24	124	23,0
Viborg	64.084	7.435	79	32	103	27,5
Brønderslev	70.796	8.533	86	24	149	27,2
Frederikshavn	67.846	8.454	110	26	173	25,4
Vesthimmerlands	72.885	11.691	93	24	118	29,5
Læsø	77.014	11.438	124	2	177	15,5
Rebild	64.223	7.161	67	20	96	24,6
Mariagerfjord	73.132	9.385	87	28	137	29,0
Jammerbugt	77.215	9.180	89	18	146	30,6
Aalborg	74.620	13.520	101	49	149	30,0
Hjørring	65.203	9.820	97	28	152	29,8

Bilag 2: Disponibelt rådighedsbeløb 3. kvartal 2009b (Kilde: BRFkredit)

Kommune	Rådighedsbeløb 4. kv.2009
Kr.	
København	206.842
Frederiksberg	167.300
Ballerup	240.750
Brøndby	262.338
Dragør	222.144
Gentofte	181.802
Gladsaxe	228.650
Glostrup	262.551
Herlev	255.670
Albertslund	264.947
Hvidovre	252.955
Høje-Taastrup	258.866
Lyngby-Taarbæk	201.991
Rødovre	248.402
Ishøj	276.138
Tårnby	255.717
Vallensbæk	254.668
Furesø	232.011
Allerød	249.776
Fredensborg	254.778
Helsingør	244.543
Hillerød	262.183
Hørsholm	220.558
Rudersdal	194.849
Egedal	262.629
Frederikssund	293.025
Greve	272.043
Køge	290.395
Halsnæs	302.934
Roskilde	259.668
Solrød	261.094
Gribskov	293.632
Odsherred	338.807
Holbæk	311.292
Faxe	325.445
Kalundborg	339.290
Ringsted	312.290
Slagelse	332.889
Stevns	324.613
Sorø	326.376
Lejre	310.075
Lolland	368.432
Næstved	332.359
Guldborgsund	353.769
Vordingborg	351.732
Bornholm	359.996
Middelfart	330.917
Assens	347.443
Faaborg-Midtfyn	351.315
Kerteminde	337.177

Kommune	Rådighedsbeløb 4. kv.2009
Nyborg	331.739
Odense	318.987
Svendborg	323.257
Nordfyns	356.151
Langeland	361.340
Ærø	361.261
Haderslev	345.983
Billund	345.835
Sønderborg	351.023
Tønder	377.533
Esbjerg	333.212
Fanø	293.778
Varde	351.549
Vejen	364.243
Aabenraa	351.858
Fredericia	314.502
Horsens	329.721
Kolding	317.554
Vejle	327.501
Herning	346.507
Holstebro	342.232
Lemvig	370.069
Struer	358.860
Syddjurs	333.445
Norddjurs	360.660
Favrskov	322.508
Odder	314.815
Randers	332.102
Silkeborg	311.519
Samsø	363.633
Skanderborg	290.454
Århus	262.017
Ikast-Brande	359.242
Ringkøbing-Skjern	361.839
Hedensted	348.916
Morsø	370.328
Skive	360.191
Thisted	356.012
Viborg	345.548
Brønderslev	348.884
Frederikshavn	344.243
Vesthimmerlands	357.481
Læsø	351.392
Rebild	358.016
Mariagerfjord	352.989
Jammerbugt	357.776
Aalborg	319.071
Hjørring	356.967

Bilag 3: Data til figur 4-1, 4-2 samt 4-3

Kommune	Folkeskole og SFO (ex. special-undervisning) nettodrifudsudgifter pr. 6 til 17-årig			Udsatte børn - nettodrifudsudgifter pr. 0 til 17-årig			Udsatte voksne og handicappede - nettodrifudsudgifter pr. 18 til 66-årig		
	R2007	R2008	Vækst (pct.)	R2007	R2008	Vækst (Pct.)	R2007	R2008	Vækst (Pct.)
København	46.424	50.512	8,8	15.742	14.951	-5,0	6.429	6.693	4,1
Frederiksberg	52.498	52.908	0,8	8.528	9.135	7,1	6.403	6.501	1,5
Ballerup	59.802	62.821	5,0	12.690	13.993	10,3	8.272	8.695	5,1
Brøndby	60.346	63.135	4,6	14.606	18.214	24,7	8.181	9.578	17,1
Dragør	42.965	44.593	3,8	7.843	8.248	5,2	6.524	7.234	10,9
Gentofte	45.001	46.103	2,4	3.832	4.261	11,2	6.303	6.767	7,4
Gladsaxe	56.824	57.226	0,7	7.836	9.146	16,7	7.303	7.716	5,6
Glostrup	59.391	62.813	5,8	9.052	10.721	18,4	5.757	7.010	21,8
Herlev	54.799	54.927	0,2	10.261	10.483	2,2	7.616	8.983	18,0
Albertslund	60.064	63.813	6,2	14.091	14.128	0,3	7.902	9.508	20,3
Hvidovre	48.850	52.273	7,0	11.021	15.209	38,0	6.953	7.895	13,5
Høje-Taastrup	62.882	65.266	3,8	13.929	14.759	6,0	6.213	7.737	24,5
Lyngby-Taarbæk	50.178	53.624	6,9	6.569	6.985	6,3	7.482	8.228	10,0
Rødovre	58.088	59.603	2,6	11.858	13.117	10,6	8.520	8.909	4,6
Ishøj	56.904	55.812	-1,9	15.494	17.036	10,0	6.985	7.745	10,9
Tårnby	47.546	49.635	4,4	7.761	6.880	-11,4	6.187	7.150	15,6
Vallensbæk	60.979	60.079	-1,5	6.527	7.181	10,0	4.957	5.857	18,2
Furesø	44.252	46.674	5,5	7.880	10.049	27,5	6.987	7.774	11,3
Allerød	50.158	47.864	-4,6	7.102	6.512	-8,3	5.900	7.036	19,3
Fredensborg	52.728	53.229	0,9	8.793	10.730	22,0	6.220	7.379	18,6
Helsingør	52.221	55.419	6,1	9.753	10.740	10,1	7.475	7.819	4,6
Hillerød	52.618	53.044	0,8	9.890	10.597	7,1	6.242	6.553	5,0
Hørsholm	48.635	50.346	3,5	6.060	7.609	25,6	6.226	7.014	12,7
Rudersdal	47.421	48.206	1,7	5.314	5.854	10,2	5.909	6.597	11,6
Egedal	57.974	59.082	1,9	7.272	7.605	4,6	4.116	4.624	12,3
Frederikssund	53.072	53.091	0,0	8.476	9.537	12,5	7.009	8.211	17,1
Halsnæs	58.130	61.809	6,3	15.220	14.037	-7,8	6.813	6.525	-4,2
Gribskov	48.985	47.217	-3,6	8.093	9.946	22,9	5.526	5.960	7,9
Bornholm	45.385	47.378	4,4	11.462	12.364	7,9	7.294	7.961	9,1
Greve	51.476	54.113	5,1	7.685	8.491	10,5	4.252	4.887	14,9
Køge	56.222	58.196	3,5	8.649	9.422	8,9	5.060	6.105	20,6
Roskilde	53.120	56.245	5,9	8.655	10.022	15,8	6.394	7.289	14,0
Solrød	51.212	53.935	5,3	5.955	7.925	33,1	4.774	5.834	22,2
Odsherred	50.109	49.960	-0,3	10.875	13.707	26,0	8.383	9.247	10,3
Holbæk	44.220	45.327	2,5	10.041	11.820	17,7	5.326	5.841	9,7
Faxe	44.900	45.607	1,6	10.195	11.452	12,3	5.090	5.601	10,1
Kalundborg	45.515	48.136	5,8	10.526	12.572	19,4	7.083	9.109	28,6
Ringsted	55.357	53.932	-2,6	10.082	10.790	7,0	6.309	7.119	12,8
Slagelse	47.268	50.079	5,9	10.133	12.870	27,0	6.779	7.599	12,1

Kommune	Folkeskole og SFO (ex. special-undervisning) nettodrifudsudgifter pr. 6 til 17-årig			Udsatte børn - nettodrifudsudgifter pr. 0 til 17-årig			Udsatte voksne og handicappede - nettodrifudsudgifter pr. 18 til 66-årig		
	R2007	R2008	Vækst (pct.)	R2007	R2008	Vækst (Pct.)	R2007	R2008	Vækst (Pct.)
Stevns	51.061	53.246	4,3	8.579	8.533	-0,5	5.680	6.333	11,5
Sorø	48.982	50.449	3,0	10.542	13.039	23,7	7.694	8.550	11,1
Lejre	55.668	56.457	1,4	8.538	8.741	2,4	5.345	5.848	9,4
Lolland	47.495	51.020	7,4	15.271	19.923	30,5	9.855	11.075	12,4
Næstved	46.850	49.205	5,0	10.250	10.805	5,4	6.135	6.653	8,4
Guldborgsund	51.029	53.787	5,4	8.221	10.132	23,2	6.960	7.213	3,6
Vordingborg	48.889	49.053	0,3	11.168	11.560	3,5	6.258	7.201	15,1
Middelfart	45.097	48.762	8,1	8.779	9.549	8,8	7.084	7.629	7,7
Assens	46.003	48.424	5,3	9.218	10.480	13,7	6.725	7.002	4,1
Faaborg-Midtfyn	44.545	47.387	6,4	8.788	10.508	19,6	6.757	7.579	12,2
Kerteminde	51.098	53.352	4,4	8.849	11.090	25,3	6.296	7.111	12,9
Nyborg	46.926	49.900	6,3	7.717	9.937	28,8	7.191	8.416	17,0
Odense	50.293	49.107	-2,4	9.590	10.682	11,4	6.001	6.379	6,3
Svendborg	48.951	50.652	3,5	10.250	12.550	22,4	7.073	7.482	5,8
Nordfyns	50.589	55.042	8,8	8.500	8.673	2,0	6.968	7.252	4,1
Langeland	59.874	66.795	11,6	20.099	21.697	7,9	8.878	9.905	11,6
Ærø	54.336	56.159	3,4	9.157	12.636	38,0	8.579	9.105	6,1
Haderslev	48.578	49.086	1,0	8.290	9.009	8,7	6.354	6.503	2,3
Billund	48.461	48.216	-0,5	7.119	7.670	7,7	6.442	6.675	3,6
Sønderborg	45.630	48.263	5,8	6.477	7.334	13,2	6.599	7.121	7,9
Tønder	47.333	46.518	-1,7	9.232	9.590	3,9	6.936	7.952	14,6
Esbjerg	49.627	50.514	1,8	9.409	10.009	6,4	6.796	7.423	9,2
Fanø	51.092	53.816	5,3	4.894	5.096	4,1	5.966	5.867	-1,7
Varde	49.059	50.371	2,7	7.060	8.207	16,3	6.570	7.385	12,4
Vejen	46.855	49.396	5,4	8.338	9.427	13,1	6.734	7.583	12,6
Aabenraa	44.680	46.618	4,3	9.767	9.412	-3,6	6.359	7.151	12,4
Fredericia	47.021	48.278	2,7	8.551	9.031	5,6	7.607	8.063	6,0
Kolding	50.301	50.600	0,6	7.357	7.828	6,4	6.450	7.246	12,3
Vejle	47.847	48.637	1,7	6.694	7.049	5,3	6.945	7.034	1,3
Horsens	49.161	51.702	5,2	7.374	8.210	11,3	7.284	7.759	6,5
Herning	42.785	43.579	1,9	6.922	7.616	10,0	5.232	4.946	-5,5
Holstebro	43.068	48.673	13,0	7.260	8.031	10,6	5.674	6.021	6,1
Lemvig	51.572	50.502	-2,1	8.698	9.265	6,5	6.491	6.786	4,6
Struer	45.250	46.385	2,5	5.007	6.229	24,4	5.550	6.686	20,5
Syddjurs	46.793	46.639	-0,3	7.890	8.929	13,2	6.213	6.268	0,9
Norrdjurs	52.510	54.832	4,4	11.156	12.105	8,5	6.331	5.687	-10,2
Favrskov	46.330	47.536	2,6	6.765	8.211	21,4	4.653	4.960	6,6
Odder	45.184	47.779	5,7	4.960	6.140	23,8	6.674	7.342	10,0
Randers	47.559	49.434	3,9	9.454	11.843	25,3	6.728	7.258	7,9
Silkeborg	46.313	49.533	7,0	6.743	7.558	12,1	6.211	6.853	10,3
Samsø	52.563	55.201	5,0	10.332	12.967	25,5	8.331	9.705	16,5

Kommune	Folkeskole og SFO (ex. special-undervisning) nettodrifudsudgifter pr. 6 til 17-årig			Udsatte børn - nettodrifudsudgifter pr. 0 til 17-årig			Udsatte voksne og handicappede - nettodrifudsudgifter pr. 18 til 66-årig		
	R2007	R2008	Vækst (pct.)	R2007	R2008	Vækst (Pct.)	R2007	R2008	Vækst (Pct.)
Skanderborg	50.900	51.444	1,1	5.474	5.902	7,8	3.937	5.489	39,4
Århus	49.974	55.715	11,5	8.769	8.892	1,4	5.528	6.310	14,1
Ikast-Brande	47.797	51.544	7,8	5.922	7.064	19,3	5.372	6.851	27,5
Ringkøbing-Skjern	43.869	44.383	1,2	6.274	6.672	6,3	6.116	6.313	3,2
Hedensted	49.421	52.910	7,1	5.584	6.212	11,2	6.619	7.609	15,0
Skive	46.576	47.152	1,2	6.540	7.616	16,5	7.089	7.451	5,1
Viborg	42.743	44.372	3,8	7.592	7.435	-2,1	6.101	6.167	1,1
Morsø	44.743	47.237	5,6	8.597	8.982	4,5	9.522	10.934	14,8
Thisted	48.506	49.658	2,4	8.109	9.122	12,5	7.970	8.030	0,8
Brønderslev	46.769	51.571	10,3	7.195	8.533	18,6	7.455	7.906	6,0
Frederikshavn	47.463	49.141	3,5	8.262	8.454	2,3	7.550	7.895	4,6
Vesthimmerlands	49.587	54.362	9,6	10.529	11.691	11,0	7.369	7.617	3,4
Læsø	61.826	64.166	3,8	9.623	11.438	18,9	7.563	8.416	11,3
Rebild	46.109	46.446	0,7	5.946	7.161	20,4	6.022	6.339	5,3
Mariagerfjord	50.175	54.548	8,7	7.810	9.385	20,2	7.204	7.896	9,6
Jammerbugt	50.313	53.061	5,5	6.681	9.180	37,4	6.705	7.790	16,2
Aalborg	53.230	55.206	3,7	11.003	13.520	22,9	6.029	6.445	6,9
Hjørring	45.217	45.260	0,1	9.251	9.820	6,1	6.505	6.808	4,7

Bilag 4: Figur 2.1 med kommunenavne

