



Slotsholmsgade 10-12
DK-1216 København K

T +45 7226 9000
F +45 7226 9001
M im@im.dk
W www.im.dk

Folketingets Kommunaludvalg

Dato: 22. november 2010
Enhed: Kommunaløkonomi
Sagsbeh.: BS
Sags nr.: 1009962
Dok nr.: 366009

Folketingets Kommunaludvalg har den 4. 11 2010 stillet følgende spørgsmål nr. 21 (Alm. del) til indenrigs- og sundhedsministeren, som hermed besvares.

Spørgsmål nr. 21:

"Ministeren bedes kommentere henvendelsen fra 39 kommuner vedr. social udligning, jf. KOU alm. del - bilag 12. "

Svar:

I henvendelsen fra de 39 kommuner indgår en pressemeddelelse med overskriften "39 kommuner peger på paradoks: Den sociale udligningsordning giver højere skat og lavere service" og pjecen "Systemfejl i den sociale udligning - Behovet for en reform af udligningssystemet".

I pjecen henvises til flere rapporter udarbejdet inden for kredsen af de 39 kommuner:

- "Udligningssystemet skaber ulighed".
- "Danske Kommuners økonomiske vilkår".
- "Systemfejl i det socioøkonomiske kriterium: Antal familier i visse boligtyper".

Disse rapporter ses ikke at være sendt til Folketingets Kommunaludvalg sammen med henvendelsen.

I det følgende kommenteres pressemeddelelsen samt pjecen om systemfejl i den sociale udligning.

1. Arbejdet i Finansieringsudvalget

Indledningsvist kan det oplyses, at forslag og henvendelser fra en række forskellige kommuner, herunder også forslag og henvendelser fra kommuner i kredsen af de 39 kommuner, indgår i det igangværende arbejde i Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg om opgørelsen af udgiftsbehovet i udligningen.

Den aktuelle pjece rummer således også en række af disse tidligere fremsendte synspunkter, men også yderligere tilkendegivelser. Alle de synspunkter, som Finansieringsudvalget har modtaget i foråret 2010, vil blive kommenteret i forbindelse med udvalgets arbejde, og udvalget er også blevet gjort bekendt med de nyeste oplysninger og synspunkter fra gruppen af kommuner. Det forventes således, at Finansieringsudvalget inden for udvalgets kommissorium vil kommentere mere udførligt på en række af disse synspunkter. I nærværende

besvarelse gives nogle mere summariske kommentarer fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet på synspunkterne i de 39 kommuners pjece.

2. Formålet med udligningen og opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov i udligningen

Formålet med det kommunale udligningssystem er at sikre kommunerne mere ensartede økonomiske grundvilkår, således at det bliver muligt, ved en vis skatteprocent, at holde et forholdsvis ensartet serviceniveau i alle kommuner. Det er dog ikke målet med udligningssystemet, at serviceniveauerne skal være ens, men at give kommunerne forholdsvis ensartede økonomiske vilkår.

Det er således korrekt, når der i pjecen fra kommunerne i afsnittet "Hvad handler den kommunale udligning om?" siges, at udligningssystemet som udgangspunkt skal sikre, at den økonomiske ulighed ikke bliver for stor. Det ligger også på linje hermed, når det efterfølgende beskrives, at "uanset om en borger er bosat i Kolding eller Helsingør, skal borgeren opleve et mindstemål af ensartethed i service på skolerne, daginstitutionerne og i ældreplejen.". Det må dog i den forbindelse igen bemærkes, at udligningen ikke skal gøre serviceniveauer og opgaveløsning ens mellem kommunerne, og det bør ligeledes understreges, at det ikke er forskellene i kommunernes faktiske udgifter, som skal udlignes, men kun den del af forskellene mellem kommunerne, som kan henføres til objektive behovsforhold.

I det udgiftsbehov, der bruges i udligningen, etableres der således et mål for de bagvedliggende forhold, som er bestemmende for de kommunale udgifter. Udgiftsbehovet skal afspejle de grundlæggende strukturelle forhold, som udgør vilkårene for varetagelsen af kommunale opgaver, mens forskelle i kommunernes udgifter, som skyldes forskelle i serviceniveau og forskelle i effektivitet, ikke skal indgå i en udligningssammenhæng.

En kommunes udgiftsbehov i udligningen opgøres således ud fra befolkningens aldersmæssige sammensætning og den socioøkonomiske struktur i kommunen. Det aldersmæssige og det socioøkonomiske udgiftsbehov sammenvejes til et samlet udgiftsbehov for kommunen.

3. Kritik af socioøkonomiske kriterier

De 39 kommuners kritik retter sig mod opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov i udligningen, hvilket også er fokus for Finansieringsudvalgets opgave. Kritikken retter sig dels mod kriterierne og det socioøkonomiske udgiftsbehov som helhed, dels mod nogle enkelte kriterier.

Vedrørende kritikken af det samlede opgørelse af det socioøkonomiske udgiftsbehov har de 39 kommuner i deres kritik set isoleret på opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov og sammenholdt denne opgørelse med en nærmere afgrænset del af kommunernes udgifter, som kategoriseres som sociale udgifter.

Til dette synspunkt skal ministeriet bemærke, som det også har været tilfældet i tidligere svar til Folketinget, at udligningssystemet skal ses i sin helhed, når systemets funktion skal vurderes. Man kan således ikke, som kritikken lægger

op til, isoleret se på en sammenligning af de socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier med en afgrænset del af kommunernes udgifter på det sociale område. Når de 39 kommuner således konkluderer, at der er tale om en "systemfejl", er det altså efter ministeriets opfattelse baseret på et fejlagtigt grundlag.

Uanset, at der i daglig tale vil være nogle udgifter, som kan benævnes som "sociale", fx kommunale udgifter til sociale overførsler, mens andre udgifter ikke vil kunne betragtes som sociale, fx udgifter til folkeskolen, er det alligevel ikke muligt at sondre ganske skarpt mellem sociale og ikke-sociale udgifter. Socioøkonomiske forhold påvirker således ikke alene udgifter til overførsler, anbringelser mv., men også udgifter til f. eks daginstitutionsområdet, folkeskoler og ældrepleje, hvilket bekræftes af konklusionerne i rapporten fra oktober 2010: "Undersøgelse af betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre", som COWI har udarbejdet i tilknytning til Finansieringsudvalgets arbejde. Rapporten er tilgængelig på ministeriets hjemmeside. Det er således også forhold, som der søges at tage højde for i opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov i udligningen.

Ligeledes er det aldersbetingede udgiftsbehov opgjort ud fra kommunernes gennemsnitsudgifter til alle udgiftsområder – altså også udgifter til førtidspension, børneanbringelser, kontanthjælp mv.

Skulle synsvinklen fra de 39 kommuner alligevel forfølges, kan det bemærkes, at mange kommuner, som ud fra denne betragtning skulle være "underkompenserede" i forhold til afgrænsede sociale udgiftsområder, omvendt kan vurderes at være "overkompenserede" når den resterende udgiftsbehovsopgørelse (dvs. det aldersbetingede udgiftsbehov) sammenholdes med de øvrige udgiftsområder.

Det må samlet set understreges, at det må være det samlede opgjorte udgiftsbehov, der er det vigtige for kommunen, og som bør være i så god overensstemmelse som muligt med det reelle udgiftsbehov.

Vedrørende kritikken af enkelte kriterier bemærker de 39 kommuner, at de anvendte kriterier generelt favoriserer de store universitetsbyer og ikke i tilstrækkelig grad afspejler bl.a. udkantskommuner.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at der ved den seneste udligningsreform i 2007 netop skete en ændring af kriterierne, således at bl.a. forhold i yderområder blev bedre repræsenteret. Eksempelvis kom uddannelsesniveau til at spille en større rolle end hidtil, ligesom der bl.a. blev indført et socioøkonomisk kriterium for befolkningsstilbagegang, som skal afspejle strukturelle udfordringer i bl.a. kommuner i yderområderne. Der blev endvidere indført et kriterium for lav tilgængelighed i opgørelsen af det aldersbetingede udgiftsbehov. Men i det hele taget indgår en række kriterier, som ikke afspejler særlige strukturer i storby eller yderområder, men afspejler karakteristika hos den enkelte borger – f. eks. deres indkomst eller beskæftigelsessituation.

De 39 kommuner fremhæver også konkrete enkelte kriterier, hvor de finder, at universitetsbyerne favoriseres. Bl.a. fremhæves kriteriet "Familier i visse boligtyper", hvor ikke alle beboere vil være i en situation, hvor de trækker på de kommunale ydelser. Det kan hertil oplyses, at der i kriteriet indgår boligtyper,

som er karakteriseret ved en høj repræsentation af befolkningsgrupper, der ifølge tidligere analyser trækker mere end gennemsnitligt på kommunale ydelser. Der kan uundgåeligt findes eksempler på ressourcestærke personer, der kan være bosiddende i nogle af disse boligtyper, men kriteriet skal netop repræsentere udgiftsbehovet ud fra en gennemsnitsbetragtning om typen af beboere i de pågældende områder.

Med hensyn til pjecens kritik af, at studerende kan indgå i dette kriterium, således som det anføres fra de 39 kommuner, kan det oplyses, at kollegielejligheder ikke indgår i opgørelsen af kriteriet. Men studerende kan indgå i det omfang, de bor i en af de boliger, som indgår i kriteriet.

4. Kritik af vægtningen mellem det socioøkonomiske udgiftsbehov og det aldersbestemte udgiftsbehov

De 39 kommuner skriver i pjecen, at vægtningen mellem det socioøkonomiske udgiftsbehov og det demografiske udgiftsbehov i store træk er fastlagt arbitrært.

En baggrund for opdelingen af de demografiske og socioøkonomiske vægte kan findes i undersøgelser, som er beskrevet i betænkning nr. 1437 fra januar 2004 og Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005.

Derudover er der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 194 fra 2006 angivet, at der med en højere vægt til de socioøkonomiske udgiftsbehov i udligningen er taget højde for, at de sociale udgifter generelt er blevet forøget i kommunerne. De sociale udgifter må her forstås som udgifter af en karakter, hvor de socioøkonomiske forhold spiller en forholdsvis stor rolle. Det må således tages i betragtning, at kommunerne efter 2007 overtog en række opgaver, hvor de socioøkonomiske forhold må antages at spille en væsentlig rolle - f.eks. på det specialiserede sociale område. Folketinget vedtog lovforslag nr. L 194 den 30. maj 2006, og har således tilsluttet sig det forslag til vægtning af henholdsvis socioøkonomiske og aldersbetingede kriterier, som var fremlagt i lovforslaget. Der kan således ikke være tale om noget, der på nogen måde kan karakteriseres som en arbitrær fordeling.

5. Kritik af regressionsanalysen

De 39 kommuner mener, at man skal tage højde for en ressourceeffekt i analyserne. Det vil sige, at der tages højde for, at nogle kommuner har høje udgifter - ikke kun på grund af et højt underliggende socialt udgiftspres, men på grund af en bevidst prioritering af et højt serviceniveau, hvis kommunen har et højt niveau af økonomiske ressourcer.

Dette synspunkt er meget relevant, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig heri. Tidligere analyser foretaget af Finansieringsudvalget har da også inddraget en ressource-variabel i analyser af sammenhænge mellem kommunale udgifter og udgiftsbehovsvariable. I eksempelvis betænkning nr. 1361 fra Finansieringsudvalget om kommunernes udgiftsbehov fra oktober 1998, hvor samtlige udgiftsområder blev undersøgt, blev der bl.a. inddraget en ressource-

variabel for netop at tage højde det forhold, at kommuner med et højt niveau af økonomiske ressourcer kan prioritere et højt serviceniveau.

Dette er således også en mulighed, som det må forventes, at Finansieringsudvalget inddrager i dets analyser.

6. Kritik af aktualiteten i udligningssystemet

De 39 kommuner skriver, at en række kriterier indgår med tidsmæssig forsinkelse i udligningssystemet, hvilket indebærer, at man udligner på forældede tal.

Det skal hertil bemærkes, at der ved opgørelsen af de socioøkonomiske kriterier anvendes den senest offentliggjorte statistik. Forsinkelsen mellem tællingstidspunktet og Danmarks Statistiks offentliggørelse af statistikkerne samt det forhold, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal opgøre kriterierne i året før tilskudsåret indebærer en vis tidsmæssig forsinkelse.

Også dette spørgsmål indgår i Finansieringsudvalgets arbejde, men det kan oplyses, at det er vanskeligt at undgå en forsinkelse i data. Hvis alternativet således er fremskrivninger af de enkelte kriterier, vil det kunne være behæftet med nogen usikkerhed.

Med venlig hilsen

Bertel Haarder / Dorte Lemmich Madsen