

# Ny velfærdskrig truer efter nytår

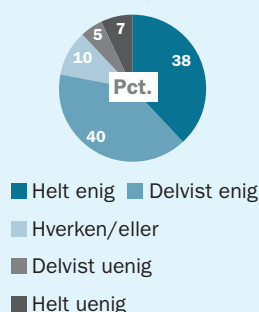
**Kommunernes samlede serviceudgifter i 2006 overskrider med stor sikkerhed den samlede ramme – Dermed er der udsigt til en reprise på efterårets politiske strid om kommunale nedskæringer – Overskridelsen skal modregnes direkte i bloktilskuddet for 2007 – Sagen kommer på et særdeles ubejlejligt tidspunkt for regeringen**

## Genopførelse

Der er lagt op til en gentagelse af efterårets velfærdsstrid, når kommunernes 2006-regnskaber lander.

### MM | Overskridelse – hvad ellers?

"Kommunerne vil samlet overskride deres budget i 2006"



**Figur 1:** Otte ud af ti kommunale topledere forventer, at kommunernes regnskab for 2006 vil vise en overskridelse i forhold til budgettet.

Kilde: Ugebrevet Mandag Morgen.

DETTE EFTERÅRS store slagsmål om den kommunale økonomi vil efter alt at dømme blusse op igen om et par måneder. Når kommunerne afleverer deres regnskaber for 2006, tyder alt på, at de samlede kommunale serviceudgifter overskrider budgetterne markant. Da en overskridelse skal betales tilbage til staten allerede i 2007, indebærer det, at en række i forvejen pressede kommuner sandsynligvis må gennemføre nye nedskæringer.

Hvor stor overskridelsen bliver, kan ikke siges med sikkerhed. Men ifølge en rundspørge, Ugebrevet har foretaget, vil bare landets 20 folkerigeste kommuner tilsammen tegne sig for en overskridelse på over 200 millioner kr. En række ukendte faktorer – f.eks. afviklingen af kommunernes mellemværende med de snart nedlagte amter og en ekstraordinært grundig revision af regnskaberne – kan dog betyde, at overskridelserne bliver væsentlig større.

Århus Kommune forventer at overskride budgettet med 108 millioner kr. Det fremgår af en indstilling for nylig til byrådet. Dermed risikerer kommunen at blive skåret i bloktilskuddet til næste år, og det kan ramme bl.a. vuggestuer og ældrepleje. For kommunen har besluttet at sende "Thors hammer" videre til de magistratafdelinger, som ikke har overholdt

budgettet. Nicolai Wammen, socialdemokratisk Århus-borgmester og medlem af KLs bestyrelse, tvivler dog på, at regeringen tør straffe kommunerne med sanktioner.

"Jeg forventer ikke, at regeringen kommer med en stor hammer efter kommunerne. Jeg tror, den vil acceptere, at 2006 har været et meget svært år for kommunerne, og finde en fornuftig løsning sammen med KL om en eventuel overskridelse," siger Nicolai Wammen. Han regner med, at det endelige regnskab for Århus Kommune vil vise en noget mindre overskridelse end de 108 millioner kr., men vil ikke sætte tal på.

I den kommunale verden bliver en overskridelse af serviceudgifterne nærmest betragtet som en given sag. Det fremgår også af vurderingen blandt kommunaldirektørerne i Ugebrevets kommunale toplederpanel. Otte ud af ti forventer, at kommunerne samlet set vil overskride deres reviderede budgetter for 2006. Se figur 1.

Umiddelbart er der ingen tvivl om konsekvenserne. Regeringen og Dansk Folkeparti vedtog i foråret en lov, der indebærer, at en overskridelse af den såkaldte serviceramme vil medføre en tilsvarende reduktion af kommunernes bloktilskud i 2007. Men loven blev ved-

taget, før der gik valgkamp i de kommunale budgetter, og forældre blokerede vuggestuer og børnehaver over hele landet.

En eventuel straffesanktion kan blive en særdeles politisk ømtålelig sag for regeringen. Oppositionen vil igen kunne tegne billedet af en regering, der udsulter de borgernære kommunale velfærdsområder som børnepasning og ældrepleje. Tilmed på et tidspunkt, hvor regeringen med sin såkaldte kvalitetsreform forsøger at overbevise vælgerne om, at kvaliteten af fremtidens velfærd ikke afgøres af bevilningernes størrelse. Det vil også være den værste tænkelige start for den store strukturreform, hvis mange af de nye storkommuner skal begynde deres nye liv med at skære på velfærd.

### Drop sanktionerne

Lidt over halvdelen af de 20 kommuner i Ugebrevets rundspørge forventer at holde budgettet. Se figur 2. Men flere af dem oplyser, at det bliver på et hængende hår, og vil ikke afvise, at der i sidste ende kan komme en lille overskridelse. 8 kommuner regner med en overskridelse og risikerer dermed at blive ramt af sanktionerne. Hvis disse kommuner, der tilsammen tegner sig for godt halvdelen af de samlede serviceudgifter, repræsenterer tendensen for hele landet, vil den samlede overskridelse blive på omkring 400 millioner kr.

Samtlige kommuner har været igennem en benhård økonomistyring i forsøget på at holde budgettet. Nogle kommuner – som Århus og Aalborg – har ført nedskæringerne videre ud på de enkelte institutioner, så eventuelle straffesanktioner kan komme til at gå ud over plejehjem, vuggestuer osv., der ikke har været i stand til at holde deres budgetter.

Der er også blevet givet tjenstlige pålæg til de enkelte institutioner om at overholde budgettet. Hidtil har kommunerne haft en fleksibel ordning om at kunne overføre opsparede driftsmidler fra det ene år til det næste. I år skal der overføres mindst lige så mange midler til 2007, som der blev overført til 2006.

Esbjerg Kommune regner med en overskridelse på omkring 31 millioner kr. som følge af stigende udgifter på især ældre- og handicapområdet. Venstre-borgmesteren, Johnny Søtrup, der også er medlem af KLS bestyrelse, opfordrer nu regeringen og Folketinget til at droppe sanktionerne mod kommunerne.

“Både kommunerne og regeringen har lært

### MM | Knap halvdelen af store kommuner overskrider deres budget

De 20 største kommuners budgetterede serviceudgifter i 2006 og kommunernes egne forventninger til overholdelse af revideret budget, mio. kr.

Kommune	Oprindeligt budget for serviceudgifter	Revideret budget for serviceudgifter	Forventet resultat af regnskab iff. revideret budget
1. København <sup>1</sup>	26.075	26.115	Overholdes
2. Århus	8.703	8.610	Overskrides med ca. 108 mio.
3. Odense	5.333	5.337	Overholdes
4. Aalborg	4.836	4.836	Overholdes
5. Frederiksberg <sup>1</sup>	4.547	4.523	Ca. 10 mio. bedre end budget
6. Esbjerg	2.509	2.481	Overskrides med ca. 31 mio.
7. Gentofte	2.289	2.231	Overholdes
8. Kolding	1.997	1.974	Overskrides med ca. 6 mio.
9. Randers	1.897	1.890	Overholdes
10. Gladsaxe	2.152	2.138	Overholdes
11. Helsingør	2.089	2.090	Overskrides med ca. 20 mio.
12. Horsens	1.767	1.732	Overholdes
13. Herning	1.696	1.688	Overskrides med 5-10 mio.
14. Vejle	1.745	1.719	Overskrides med ca. 25 mio.
15. Silkeborg	1.629	1.608	Overskrides med ca. 16-20 mio.
16. Roskilde	1.845	1.820	Overholdes
17. Lyngby-Taarbæk	1.773	1.758	Overskrides med ca. 2,5 mio.
18. Hvidovre	1.724	1.723	Overholdes
19. Fredericia	1.470	1.457	Overholdes
20. Næstved	1.278	1.261	Overholdes

**Figur 2:** Blandt de 20 folkerigeste kommuner er der med undtagelse af Frederiksberg ingen, der forventer at bruge færre penge end budgetteret.

**Note<sup>1</sup>:** København og Frederiksberg, der i 2006 også har amtsopgaver, indgår med deres samlede serviceudgifter og er derfor ikke sammenlignelige med de øvrige kommuner.

**Kilde:** Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Ugebrevet Mandag Morgen.

noget af efteråret, og derfor bør man kigge på det her med lidt store briller. Vi står i en historisk situation. Det er et specielt år, hvor vi har haft ekstraordinære udgifter i forbindelse med de store sammenlægninger. Over hele landet har man gjort alt, hvad der var muligt, for at holde sig inden for den snævre vækstramme. Derfor håber vi på at kunne overbevise Folketinget om, at det ikke er nu, man skal ud og banke kommunerne oven i hovedet med sanktioner. Det vil bare gøre det endnu vanskeligere at få strukturreformen løbet i gang. Det vil være en uheldig start på det nye kommuneliv,” siger Johnny Søtrup.

Kommunerne løber også ind i et særligt problem, når det gælder deres økonomiske mellemværende med amterne. Tidligere har amterne haft mulighed for at tage den lidt med ro og først opkræve penge fra kommunerne, eksempelvis for sociale tilbud til handicappede, et stykke inde i det nye år. Men da amterne lukker og slukker fra nytår, skal kommunerne typisk betale for 13-14 måneder i stedet for de sædvanlige 12. Mange kommuner har ikke kalkuleret med disse ekstra udgifter i deres for-

### Over målet

**Alene landets 20 største kommuner vil tilsammen overskride rammerne med 200 millioner kr.**

.....  
**Individuel strafudmåling**

**En kommende straffeaktion bliver ikke kollektiv. Synderne skal selv betale.**

ventninger til det samlede regnskab. Hvis der ikke tages højde for dette, kan overskridelserne derfor vise sig at blive endnu større.

Aalborgs borgmester, Henning G. Jensen (S), betegner 2006 som "et kommunalt møgår," selvom kommunen regner med at overholde servicerammen.

"Vi har kørt en meget stram linje, og det har været meget, meget svært. Amterne har gjort, hvad de kunne, for at kradse deres penge hjem. Det har regeringen ikke tænkt på. Vi holder uafadeligt folk i ørerne for at få det hele til at gå op og har givet tjenstlige pålæg om at holde igen på udgifterne. Vi har sværest ved at holde budgettet på ældreområdet. Så hvis regeringen vil fortsætte sine sanktioner over for kommunerne, så siger jeg bare velbekomme," siger Henning G. Jensen. For at få budgettet til at gå op har Aalborg Kommune bl.a. solgt hjemmeplejens biler og lejet dem i stedet.

**Som en tyv om natten**

Balladen om 2006-budgetterne går tilbage til finanslovsforhandlingerne i begyndelsen af november 2005. I forligsteksten mellem regeringen og Dansk Folkeparti indgik en passus om, at det kommende års økonomiaftale med kommunerne skulle "respekteres," og en eventuel overskridelse "adresseres".

Hvad disse bemærkninger dækkede over, blev klart en måneds tid senere, hvor et ændringsforslag til finansloven gav finansminister Thor Pedersen hidtil usete beføjelser til at neutralisere de kommunale budgetters samlede overskridelse på ca. 2 milliarder kr. i forhold til den indgåede aftale.

Der er stadig diskussion om denne del af forløbet. Men der er næppe tvivl om, at de uklare bemærkninger skal ses i lyset af, at forligspartierne meget nødig ville afsløre deres hensigter før kommunalvalget 15. november. Og da det langt fra var første gang, at de kommunale budgetter lå over aftalegrundlaget, kom udmøntningen i hvert fald som et stor overraskelse.

De "hidtil usete beføjelser" bestod i, at Thor Pedersen stort set kunne gøre, som det passede ham: Sørgede kommunerne ikke selv for at fjerne de ca. 2 milliarder inden 15. februar, kunne han enten neutralisere beløbet ved at skære i det kollektive bloktilskud, ved at straffe de kommuner med den største vækst eller ved at kombinere begge muligheder.

Som bekendt endte konflikten med, at kommunerne genåbnede deres budgetter og selv

skar ca. 1,5 milliarder kr., hvorefter regeringen accepterede den sidste halve milliard som engangsudgifter forårsaget af den forestående strukturreform. Samtidig gjorde regeringen det dog klart, at den ville forlange en særlig revisorpåtegning af de endelige regnskaber for at sikre, at de 1,5 milliarder ikke var fremskaffet ved hjælp af regnskabstekniske fif. Og i maj vedtog regeringen og Dansk Folkeparti en lov, der fastlår, at en eventuel overskridelse af de reviderede budgetter skal fratrækkes i bloktilskuddet for 2007.

Loven, der kun gælder budgettet for 2006, skal sikre, at især sammenlægningskommunerne ikke bruger løs af kassebeholdningen og dermed gentager miseren fra kommunalreformen i 1970, hvor der blev pumpet millioner af kroner ud på alle tænkelige ting, f.eks. gadelys på landet, inden kommunerne blev lagt sammen.

Oppositionen anklagede i foråret regeringen for at indføre loven som en tyv om natten. Også KL kritiserede loven kraftigt. Men trods den store modstand blev den vedtaget uden den store medieopmærksomhed.

Siden har den ligget som en tikkende bombe under den kommunale økonomi og skabt vrede i store den af den kommunale verden. Vreden er dog i første omgang blevet fortrængt af efterårets store opgør om de kommunale budgetter for 2007.

**Individuel straf**

I modsætning til tidligere vil en kommende straffeaktion ikke ramme kollektivt. Sanktionsloven er udformet på den måde, at det kun er de kommuner, der faktisk har overskredet deres budgetter, som skal betale penge tilbage. Det har selvsagt øget de enkelte kommuners motivation for at overholde dem.

Fra hovedparten af de kommuner, der kommer ud af 2006 med skindet på næsen, lyder det da også, at der året igennem har været et ekstra stort fokus på den løbende budgetopfølgning.

I enkelte kommuner – f.eks. København – har man året igennem løbende pålagt de enkelte forvaltninger at gennemføre grønthøsterbesparelser for at opfylde de udstukne måltal. I andre kommuner har man udskudt anlægsbevillinger, så færdiggjorte anlæg ikke belastede driftsbudgettet. En tredje variation har været en indtrængende bøn til kommunens institutioner om at overføre en del af deres 2006-bevillinger til 2007, hvor der – indtil videre – ikke er

iværksat strafbemmelser for overskridelser af budgettet.

Københavns Kommunes økonomidirektør, Bjarne Winge, erkender gerne, at sanktionsloven har fået kommunen til at satse behårdt på et nulresultat: "Vi har støvsuget alle budgetter for alle aktiviteter, der kunne undgås i 2006. Og siden sommerferien har vi hver eneste måned modtaget indberetninger fra alle forvaltninger for at være helt sikre på at have så meget luft i budgettet, at selv uforudsete udgifter sidst på året ikke kunne vælte det. Derfor er vi på nuværende tidspunkt også overbeviste om, at det holder."

Den kommende borgmester i Ny Vejle Kommune, Børkops borgmester Leif Skov (S), mener, at regeringen bør droppe enhver tanke om sanktioner. Han er ikke sikker på, at der overhovedet er lovgrundlag til at straffe de enkelte kommuner, der ikke er i stand til at overholde budgettet.

"Jeg vil blive meget, meget overrasket og skuffet, hvis en overskridelse medfører, at Thor Pedersen griber ind. Derfor vil jeg reagere meget voldsomt, hvis overskridelsen udmønter sig i selektive straffe, når vi nu har lavet en kollektiv økonomiaftale med finansministeren. Der bliver oprettet omkring 200 nye boliger om året i Børkop Kommune. Det er i høj grad børnefamilier, der flytter hertil. Vi laver børnehaver til dem. Det er indlysende, at det koster. Jeg vil godt se den person, som kan forklare, hvordan man kan have en befolkningsstilvækst på 3 pct. om året og så leve op til en vækstramme på kun 0,5 pct. uden en ganske alvorlig servicenedgang. Skulle der meget mod min forventning falde en selektiv straf, vil jeg lade mine jurister undersøge, om juraen er i orden," siger Leif Skov.

### Solidariteten under pres

Sanktionerne kommer dog kun i anvendelse, hvis kommunernes *samlede* serviceudgifter overskrider den aftalte ramme. Nogle kommuner kan med andre ord godt bruge flere penge end budgetteret, hvis bare andre kommuner bruger tilsvarende færre penge.

Ugebrevets rundspørge tyder ikke på, at det er tilfældet. Af de 20 største kommuner er det kun Frederiksberg, der kommer ud af året med et overskud – på ca. 10 millioner kr.

Eventuelle sanktioner vil formentlig sætte den interne solidaritet mellem kommunerne på endnu en alvorlig prøve. Det kan samtidig gøre det svært for KL at fortsætte med at være

en troværdig forhandlingspartner over for regeringen.

Efterårets pædagogstrejker og blokader af daginstitutioner udstillede, at solidariteten i forvejen er svækket. Mens en række kommuner med ondt i økonomien gjorde oprør, dukkede borgmestrene i de mere velpolstrede deres hoveder. Gennem de senere år har kommunerne oparbejdet en vis frygt for at sænke udgifterne eller skatten på grund af risikoen for sanktioner, hvis de året efter får brug for at sætte dem op igen. Derfor har mange holdt sig tilbage. Men dermed sættes vækstkommunerne under et alvorligt pres. Efterårets strid slog sprækker helt ind i KLs bestyrelse, hvor flere medlemmer var klar til at springe fra økonomiaftalen med regeringen.

Et stort flertal af de kommunale topledere mener, at efterårets strid har svækket budget-samarbejdet mellem kommuner og stat. Se figur 3. Og ca. halvdelen mener, at den interne solidaritet mellem kommunerne er lille. Som kommunaldirektør i Ny Thisted Kommune, Karl Aage Drengsgaard, udtrykker det: "Det er ikke kun samarbejdet mellem staten og kommunerne, som har været til eksamen. Det er i mindst lige så høj grad forholdet mellem kommunerne og KL, som har været spændt. Måske mere, end buen kan holde til i længden."

Gennemfører regeringen straffesanktionen mod de kommuner, der overskrider budgettet, kan det også sabotere en anden følsom proces. Netop på dette tidspunkt vil arbejdet med at sikre en højere grad af økonomisk retfærdighed mellem de enkelte kommuner spidse til. Både internt i KL og mellem KL og staten bliver der allerede nu arbejdet på at finde nogle metoder i det fremtidige budgetsamarbejde, der kan give kommuner med sund økonomi mulighed for at sænke skatten eller serviceudgifterne, så andre kan hæve deres skatter eller udgifter uden at blive ramt af sanktioner fra staten.

### Krigserklæring

Forløbet i 2007 er vanskeligt at forudse. Men holder man sig strikt til den vedtagne lov, vil indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen i løbet af maj udsende en foreløbig opgørelse over, hvilke kommuner der skal betale hvor meget tilbage.

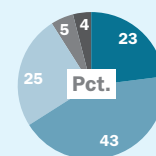
I august skal kommunerne indsende en særlig opgørelse af deres serviceudgifter sammen med eventuelle bemærkninger fra revisionen om, hvorvidt konteringerne er korrekte. Herefter vil indenrigsministeren i september

## Solidariteten slår sprækker

**Kommunernes team spirit blev yderligere svækket af efterårets velfærdsballade.**

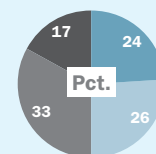
### MM | Intern solidaritet i bund

"De seneste måneders diskussioner om de kommunale budgetter har svækket budget-samarbejdet mellem kommuner og staten"



- Helt enig
- Delvist enig
- Hverken/eller
- Delvist uenig
- Helt uenig

"Hvor udbredt er den interne kommunale solidaritet?"



- Meget stor solidaritet
- Delvis solidaritet
- Hverken/eller
- Delvis lille solidaritet
- Meget lille solidaritet

**Figur 3:** Det er ikke bare staten, der er store stygge ulv. Kun en fjerdedel af de kommunale topledere vurderer, at de bedre stillede kommuner hjælper de vanskeligere stillede ved f.eks. at sætte deres serviceudgifter ned.

Kilde: Ugebrevet Mandag Morgen.

## MM | Det Kommunale Toplederpanel

- Ugebrevet Mandag Morgen har i tre et halvt år samarbejdet med Kommunaldirektørforeningen om Det Kommunale Toplederpanel. Samtlige 542 aktive medlemmer af foreningen er blevet tilbudt at være med i panelet, og indtil nu har 256 meldt sig.
- Alle panelets medlemmer er centralt placerede i den kommunale beslutningsproces. 160 har titel af kommunaldirektør, mens resten er økonomichefer, vicekommunaldirektører, forvaltningsschefer eller på andre måder topchefer i kommunernes centraladministration.
- Medlemmerne af foreningen sidder inde med en omfattende viden om hele den kommunale sektor, som det omgivende samfund kan have glæde af at kende til. I spørgeskemaundersøgelser gennemført via internettet får panelet mulighed for at forholde sig til topaktuelle emner.
- I den rundspørge, der ligger til grund for denne artikel, har 86 svaret – en besvarelsesprocent på 34 pct.
- Medlemmer af Kommunaldirektørforeningen kan til enhver tid melde sig ind i panelet. De skal blot sende en mail til merete@mm.dk og oplyse navn, stilling og kommune.

udsende den endelige opgørelse.

Beløbet afhænger selvsagt af den samlede overskridelse. Derfor er det heller ikke sikkert, at synderne skal trækkes for hele beløbet. Skulle det vise sig, at der er en række kommuner, hvis regnskab ligger væsentligt under budgettet, sænker det den samlede manko.

Senest i marts vil det dog stå klart for enhver, om kommunerne skal betale eller ej. Det er en meget lang periode at have en så ømfindelig sag kørende. Og hvor konflikten og forældreprotesterne i efteråret var foranlediget af *fremtidige* budgetter, vil en kommende straffeaktion handle om rede penge, der skal betales her og nu.

Derfor er der også grund til at formode, at både regeringen og KL vil have en interesse i at lukke sagen så tidligt som muligt. KL vil givetvis kæmpe for en generel amnesti, f.eks. med henvisning til, at straffeaktionen vil lægge gift for strukturreformens første år, og at 2006 af samme årsag er noget særligt. Er overskridelsen lille, er det ikke utænkeligt, at loven laves om.

Som formanden for Kommunaldirektørforeningen, økonomidirektør i Helsingør Kommune, Torben Simony, udtrykker det: "Thor kan jo bruge sin hammer på mange måder. Det afhænger af, hvor stor overskridelsen bliver og på hvilke områder. Det er også et spørgsmål om, hvordan regnebrættet bliver gjort op mellem staten og KL."

Kommer der ikke klarhed til foråret, kan man med stor sikkerhed forvente, at emnet bliver bragt på bane under forsommerens kommuneforhandlinger om budgettet for 2008. Og afhængigt af, hvor højroestet debatten bliver, vil regeringen også i den sammenhæng have adskillige muligheder for at afslutte diskussionen i mindelighed.

Så langt er der ikke mange, der har tænkt endnu. Men på begge sider står det i hvert fald klart, at det etablerede straffesystem vil blive en engangsforeteelse.

Selv blandt de borgmestre, der har en "lille forståelse" for, at systemet har været nødvendigt i et sammenlægningsår for at undgå dræn i sammenlægningskommunernes kassebeholdninger, vil det blive opfattet som en krigserklæring, hvis man fortsætter: "Netop i år har det måske været nødvendigt at styre økonomien lidt mere end sædvanligt. Men det må ikke gå hen og blive en vane. For så er der i realiteten tale om en afskaffelse af det kommunale selvstyre," siger Mads Lebech (K), borgmester for Frederiksberg Kommune.

At det formentlig heller ikke blive tilfældet, er der en række andre gode grunde til. Den mest overbevisende er, at det set med regeringens øjne vil være et slag i luften, fordi man må forvente, at et fortsat straffesystem vil få stort set alle kommuner til – kloge af skade – at udvide deres budgetter så meget, at man er sikker på at kunne overholde dem.

Så selvom 2006-modellen trods alt har haft den ønskede virkning for en del af kommunerne, har man heller ikke i denne omgang fundet den styringsmodel, der vil mindske de jævnlige slagsmål mellem stat og kommuner. **MM**

Torben K. Andersen | [tka@mm.dk](mailto:tka@mm.dk)

Poul Albret | [pal@mm.dk](mailto:pal@mm.dk)

