



Muligheden for central indgriben, altså at kommunen kan blive "sat under administration", har siden sin indførelse virket 30 gange – med succes, dog måske med en enkelt eller "halvanden" undtagelse.

Styring af kommuner med alvorlige udfordringer – en succeshistorie*

At "sætte en kommune under administration" er selvsagt en ret drastisk måde at få en kommune til at respondere på en alvorlig økonomisk udfordring. Men metoden er tilsyneladende særdeles virkningsfuld og indebærer et interessant mix af centralt initiativ, men med basis i øget lokaløkonomisk ansvarlighed. Netop vægten på friheden til at udvise lokal ansvarlighed kan være ganske tankevækkende i lyset af de andre styringsmidler, som kan tages i anvendelse over for kommuner.

**AF AFDELINGSCHEF NIELS JØRGEN MAU
PEDERSEN, ØKONOMI- OG
INDENRIGSMINISTERIET**

I et samfund med en stærkt decentraliseret offentlig sektor er der en risiko for, at fejlpositioner eller svag styring kan forekomme i de enkelte lokale enheder – kommuner – og eventuelt i alvorlige tilfælde belaste ikke blot egne indbyggere i kommunen, men også fællesskabet/de øvrige kommuner med omkostninger til genoprettelse.

I Danmark har vi haft en fast praksis for, hvordan det undgås, at sådanne situationer så at sige løber af sporet. Det kaldes populært at kommunen bliver "sat under administration". I en styringssammenhæng er det interessant, at instrumentet i første instans anvender en central indgriben, men reelt synes at basere sig på den lokale ansvarlighed – over for de lokale vælgere og skatteydere. Det er også bemærkelsesværdigt, hvor høj grad af handlefrihed der tilsyneladende er til stede i den lokale økonomi – når det kommer til stykket.

Styringsmidlet har – siden det blev indført – virket i 30 gange – med succes – dog måske med en enkelt eller "halvanden" undtagelse. Men måske systemet er overflødiggjort af sin egen succes?

Opgaven – undgå uholdbare finanser på det lokale plan

På det nationale plan ser vi med mellemrum lande komme i økonomiske vanskeligheder i relation til de offentlige finanser. Der udfoldes store bestræbelser på at sikre landenes – mest nærliggende at iagttage EU-landenes – såkaldte "sunde offentlige finanser", hvilket bl.a. søges sikret ved at fokusere på overholdelsen af de såkaldte konvergenskriterier. Men de kræfter, som kan føre til uholdbare – "unsustainable" – offentlige finanser optræder naturligvis på såvel nationalt som lokalt plan. Normalt må det forventes, at det lokale styre vil være stærkt optaget af at udvise ansvarlig adfærd, som må antages at være en væsentlig parameter, når vælgerne med mellemrum skal bedømme kommunalbestyrelsens dispositioner ved valgene.

Men det er ikke altid, at der er enighed i kommunalbestyrelsen om vigtigheden af økonomisk ansvarlighed. Det svinger tilsyneladende med landets almindelige økonomiske situation. Risikoen synes størst i konjunkturmæssige opgangstider, hvorimod der som bekendt i disse år med høj krisebevidsthed optræder en endog meget betydelig vilje til at holde igen og sikre budgetoverholdelse mv. – utvivlsomt med en vis forbindelse til sanktionsreglerne for kommunale budgetoverskridelser. Men en kommune kan blive ramt som følge af fejlpositioner, fx mht. ejendomsalg, den kan eventuelt over en længere periode have "disponeret farligt" med finansieringsunderskud og kasseforbrug og en pludselig budgetforringelse kan true balancen. Eller den kan eventuelt have disponeret finansielt risikabelt for at opnå en kortsigtet gevinst. Der kan også være tale om, at klimaet og samarbejdet i kommunalbestyrelsen fungerer så dårligt, at det har været vanskeligt at blive enige om de ansvarlige handlinger, ty-

» (...) et nationalt, unitaristisk samfund som det danske kan (red.) naturligvis ikke svingte afgørende i en kommune, "blot" fordi den økonomisk er kørt skævt.

pisk spareinitiativer, som er nødvendige for at bringe en svag økonomi på ret kurs.

Resultatet kan blive en uholdbar økonomisk situation. En situation, som i sidste ende – hvis der ikke bliver grebet ind – kan ende med, at ”samfundet”/staten/de andre kommuner må påtage sig et økonomisk ansvar for at tilføre kommunen de nødvendige midler, da den borgerrettede offentlige service i et nationalt, unitaristisk samfund som det danske naturligvis ikke kan svigte afgørende i en kommune, ”blot” fordi den økonomisk er kørt skævt. Der er med andre ord risiko for en alvorlig negativ eksternalitet af den kommunale adfærd. Den risiko må det offentlige system forholde sig til.

Metoden – kommuner ”under administration”

En metode til at løse dette problem er at monitorere den lokale økonomis udvikling tæt ved hjælp af statslige godkendelsesordninger eller lignende. En anden er at opstille og fastsætte regler for de lokale myndigheders budgetbalance. En tredje er at stille krav til den finansielle kassebalance. Her i landet har vi løst problemet med udgangspunkt i det sidste.

Der er her en sammenhæng til de kommunale låneregler, hvor udgangspunkt er, at en kommune ikke kan optage lån, især ikke til driftsvirksomhed. Men et sikkert symptom på, at noget er galt i den økonomiske kurs for en kommune, er netop, at den – uanset disse lånebegrænsninger – alligevel føler sig nødtvunget til at låne til driften, fordi balancen mellem udgifter og indtægter svigter. Det vil typisk ske ved, at kommunen trækker på sin kassekredit i banken.

Her gælder der så den såkaldte ”kassekreditregel”, som angiver, at en kommune ikke i gennemsnit over de seneste års 365 dage må have en negativ kassekredit. Betalingsudsving, som foregår dag til dag, er acceptable, men altså ikke en negativ udvikling over en længere periode på et år, hvis den fører til, at de likvide beholdninger gennemsnitligt er mindre end det, kommunen har trukket på kassekrediten.

Sker det alligevel, har vi en situation med konflikt med en fastsat regel – og ministeriet må på banen. Det betyder i denne sammenhæng, at ministeriet anmoder kommunen om at møde op i ministeriet og redegøre for situationen, de umiddelbare fremtidsudsigter for økonomien, samt hvad den har tænkt sig at gøre for at rette situationen op.

Der har udviklet sig en ret fast praksis for, hvordan dette foregår. Der indgår typisk følgende trin:

1) En udredende fase over nogle måneder, hvor kommunen dokumenterer og forklarer årsagerne til konflikten med den omtalte kassekreditregel. Der holdes typisk et par møder i ministeriet – med borgmesteren plus ledende embedsmænd. Ministeriet optræder på embedsmandsplan.

2) Kommunen udarbejder et par scenarier for en genopretning af økonomien, hvilket i praksis operationaliseres til oparbejdelsen af en tilfredsstillende kassebeholdning (normalt sat til, hvad der svarer til 3 pct. af bruttodrifts- og anlægsudgifterne, hvilket anses for et robust likviditetsniveau), som skal opnås over en 2-4-årig periode.

3) Ministeriet tager bestik af situationen, og hvad det evt. kan bidrage med af ekstraordinære – men begrænsede – lånedispositioner og eventuelt særtilskud.

4) Der indgås endelig en aftale mellem ministeriet og kommunen om genopretningsplanen. Kommunen udarbejder udkastet til planen. Planen indeholder måltal for likviditeten, men oftest også beskrivelse af forskellige budgetforbedrende aktiviteter. Kommunen rapporterer hvert kvartal om situationen. Formelt er aftalen formuleret som en dispensation fra ministeriet til kommunen fra kassekreditreglen i en periode – på betingelse af overholdelse af planen.

5) Skulle det ske – hvilket er sjældent – at måltallene ikke kan overholdes, så må der udarbejdes en revideret plan.

Erfaringerne gennem 25 år

Ser man nærmere på, hvilke tilfælde der har været tale om i regelsættets levetid (med et vist forbehold for tilfælde før 1988), kan de beskrives med følgende overskrifter, hvor der er forsøgt sondret mellem forskellige mulige forhold, som skønnes at have medvirket til, at kommunen er kommet i alvorlig økonomisk uføre. Det skal bemærkes, at der naturligvis er et subjektivt element i vurderingen af, hvad der er årsagen, da den ikke altid er rapporteret ”i klar tekst” til ministeriet.

Det kan konstateres, at det er forskellige problematikker, som har optrådt som udløsende faktor for, at kommuner er kommet ”under administration”. Det fremgår dog med en vis, tydelig overvægt, at forhold, som kan antyde interne og styringsmæssige årsager, fortrinsvis har været udløsende faktorer.

Der optræder endvidere både by- og landkommuner, tyndt- og tætbefolkede kommu-

» (...) det er ikke altid, at der er enighed i kommunalbestyrelsen om vigtigheden af økonomisk ansvarlighed.

» (...) forhold, som kan antyde interne og styringsmæssige årsager, har (red.) fortrinsvis været udløsende faktorer.

Årsag til konflikt med kassekreditregel:	Antal gange:
Underskud på det løbende budget.....	10
Overvurdering af skattegrundlaget.....	6
Budgetfejl og uheldige finansielle dispositioner.....	10
Dispositioner i strid med lånereglerne.....	2
Fejl vedr. henregning af betalinger.....	1
Eksterne stød.....	2
Strukturelle ubalancer.....	2
Andre årsager.....	3

Tabel 1. Problemstillinger for 30 kommuner, som har været "sat under administration" 1988-2011.

Kilde: Mau (2013). Anm. Summerer til mere end 30, da der i visse tilfælde optræder mere end én problemstilling.

ner, hovedstads- og provinskommuner. Der er dog en overvægt af befolkningsmæssigt mindre kommuner – hvis der ses bort fra Københavns Kommune.

Succesraten: næsten 100 pct.

Det er bemærkelsesværdigt, at alle kommuner, som har været "under administration" – dog bortset fra Farum, jf. nedenfor – har gennemført deres genopretningsplan. Der er ikke nogen kommune, som så at sige er "blevet hængende", om end en enkelt, Stenlille Kommune, optræder to gange. Planerne er gennemført til tiden – med et par enkelte uvæsentlige forlængelser. Desuden er planerne som oftest realiseret – hvilket ikke fremgår af tabellen – med betydeligt bedre resultat mht. opbygning af kassebeholdningen end krævet i planen. Tilmed er det forfatterens fornemmelse, at der faktisk har været udbredt tilfredshed med forløbene set fra kommunens side, herunder ikke mindst med de beslutninger, som er blevet taget som led i forløbet.¹

Man kan selvfølgelig spørge: hvad var alternativet? Kommuner kan jo efter loven ikke gå fallit. Og en økonomisk nedsmeltning med meget negative konsekvenser for den lokale service er som allerede nævnt uacceptabel i et lille, velkoordineret og gennemsigtigt land som Danmark.

Men det er dog næppe nogen selvfølgelighed, at det skal gå, sådan som det er gået. Der kan tænkes flere forskellige former for afvigelser fra "det gode genopretningsforløb": planer, som kun halvt blev gennemført, eventuelt ikke blev gennemført til tiden, men

tværtimod med væsentlige overskridelser, eller ikke nåede op på den aftalte "robuste" likviditet. Eller måske mest alvorligt: hvor staten måtte intervenere med massive tilskud og/eller lån for at redde situationen. Altså det, vi med en engelsk fagterm ville betegne som økonomisk "bail out", hvor der bliver tale om en samfundsøkonomisk omkostning væltet over på det øvrige samfund/øvrige kommuner. Spørgsmålet er, hvorfor dette ikke er sket. Forinden skal vi dog se kort på undtagelsen.

Undtagelsen

Processen med Farum Kommune er fravigelsen fra det gode forløb. Kommunen blev sat under administration i 2002. Men her måtte der adskillige hjælpemidler til, før der kom orden i økonomien. De inkluderede: massive særtilskud fra ordningen for vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet, frigivelse af deponerede midler, sammenlægning med den økonomisk stærkere, daværende Værløse Kommune, som sammen dannede Furesø Kommune i 2007. Og endelig blev Furesø Kommune efter en genforhandling i 2011 tildelt yderligere bistand af betydelig finansiel karakter, idet der både var tale om flere særtilskud og rentelette statslån på 3 mia.kr. Her var der virkelig tale om en markant negativ eksternalitet.

Farum Kommune er dog netop undtagelsen. Problemerne var massive, det kommunale styre så at sige spoleret, retsligt efterspil osv. Det behøver næppe nærmere beskrivelse her. Men selv om Farum-sagen var uhyre speciel og forhåbentlig ikke optræder mere end én gang i hvert århundrede, så illustrerer den dog, at "det kan gå galt".

Københavns Kommune indtager en slags mellemstilling. Kommunen var kun "under administration" i et år, men det kan diskuteres, om oprettelsen af Hovedstadens Sygehusfællesskab, H:S, ikke også indebar en vis form for "bail out", idet staten støttede denne konstruktion med 1 mia. kr. ekstra om året, som dog aftrappedes over en årrække.

Bud på hvorfor styringsinstrumentet virker

Tilbage står, hvorfor det gik så godt i de 28-29 tilfælde. Hvorfor rettede kommunerne sig så loyalt efter den indgåede genopretningsplan?

Principielt kan opstilles flere bud på en forklaring. Den første forklaring er også den mest nærliggende: at en kommune simpelt hen må rette sig efter reglerne. Kommunen

» Processen med Farum Kommune er fravigelsen fra det gode forløb.

har fået en dispensation, men på visse betingelser, og hvis disse ikke overholdes, kan statsforvaltningen gribe ind, evt. med tvangsbøder med henblik på at realisere den ønskede genopretning. I praksis vil det dog være en ganske kompliceret situation og en tidskrævende procedure. Det er et faktum, at statsforvaltningen ikke har været involveret i at medvirke ved genopretningsprocessen i de 30 tilfælde.

En anden forklaringsmulighed kan være, at ministeriet hjælper de pågældende kommuner så grundigt med særtilskud, lån og faglig styringsmæssig bistand, at det reelt forbedrer deres økonomiske situation. Bortset fra Farum og evt. Københavns Kommune er det dog forholdsvis begrænset, hvad ministeriet har bistået med økonomisk set i forhold til kommuner, som ikke var ”under administration”. Det skal også bemærkes, at ministeriet reelt kun i ret begrænset omfang kan påtage sig at gå ind i praktiske styringsforhold - det vil til syvende og sidst være kommunens egne styringsinitiativer, der er det væsentlige, og som kommunen selv genererer.

En tredje forklaring på genopretningsplanernes succes kan være den støtte til den lokale ansvarlighed, som processen indebærer. Der vil som oftest være en ganske betydelig lokal mediemæssig interesse for, hvad der foregår. Styringsproblematikken bliver meget eksponeret, og hvis borgmester og kommunalbestyrelse skal genvælges, bliver det vigtigt for dem at udvise den fornødne handlekraft. De nødvendige prioriteringer og budgetforbedringer, som kommunalbestyrelsen muligvis ikke tidligere har kunnet træffe, bliver sandsynligvis nu betydeligt lettere at finde opbakning til.

Under alle omstændigheder er det ret markante ændringer i den økonomiske kurs for de pågældende kommuner, som demonstreres. Dette gælder i øvrigt formentlig også en række af de kommuner, som er kommet i nærheden af grænsen for kassekreditreglen uden at overskride den, som det er set i de allerseneeste år. Det demonstrerer på sin side den betydelige grad af handlefrihed, som er til stede i den lokale økonomi.

Afrunding - ét blandt flere styringsmidler

At ”sætte en kommune under administration” er selvsagt en ret drastisk måde at få en kommune til at respondere på en alvorlig økonomisk udfordring. Men metoden er tilsyneladende særdeles virkningsfuld og inde-

» (...) det vil til syvende og sidst være kommunens egne styringsinitiativer, der er det væsentlige (...)

bærer et interessant mix af centralt initiativ, men med basis i øget lokaløkonomisk ansvarlighed. Netop vægten på friheden til at udvise lokal ansvarlighed kan være ganske tankevækkende i lyset af de andre styringsmidler, som kan tages i anvendelse over for kommuner.

Men muligvis har metoden været så effektiv, at den så at sige er blevet overflødiggjort af sin egen succes? I hvert fald har der ikke været nye kommuner ”under administration” siden 2008/09. De større og mere professionelt styrede kommuner efter 2007-reformen kan være noget af årsagen. Desuden spiller den særligt gode likviditetsmæssige situation med baggrund i de generelt betydelige kommunale overskud på regnskaberne i forhold til budgetterne selvfølgelig også ind i disse år. Men mon alvorlige budgetudfordringer for enkeltkommuner alligevel ikke også fremover vil kunne opstå. ■

Referencer:

Niels Jørgen Mau Pedersen, 2013: ”Prevention of unsustainable local government behaviour – some Danish experiences – The Copenhagen Workshop 2011” i Junghun Kim et al.: ”Balance between Decentralization or Merit”.

**) Tak til kontorchef Dorte Lemmich Madsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet, for gode kommentarer til artiklen.*

Figur 1. Lokalisering af kommuner ”under administration”, 1988-2011.

1) Dette er selvsagt svært at bevise. Se dog evt. Danske Kommuner, 18. september 2009, som i en underoverskrift om kommuner ”under administration” skriver: ”Selv om det kan lyde som en voldsom trussel at blive sat under administration, er det ikke ubetinget negativt at få ministeriets hjælp.”