

Det kommunale udligningssystem og argumenter for dets ændring

Artiklen gennemfører en komparativ analyse af rationalerne bag det danske kommunale udligningssystem, sådan som det er opbygget i dag, og sådan som det blev foreslået ændret af tre kommunale alliancer i 2017 og 2018. Formålet med artiklen er at tydeliggøre og sammenligne de tre alliancers centrale interventionsteorier relateret til systemet.



SØREN FRANK ETZERODT
Videnskabelig assistent
REDY, Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet
sfe@dps.aau.dk



MORTEN BALLE HANSEN
Professor
REDY & COMA,
Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet
mbh@dps.aau.dk

Introduktion*

Det kommunale udligningssystem¹ er blevet debatteret en del det sidste år – og med rette. For som introduktionsartiklen til dette temanummer viser, er det kommunale udlignings- og tilskudssystem væsentligt for kommunernes økonomi og evne til at finansiere velfærdsservices. I sin essens handler systemet om, hvordan kommunernes og statens finanser (om)fordeles. Systemet handler altså grundlæggende om politik – »hvem, får hvad, hvornår og hvordan« som Lasswell (1936) berømt har formuleret det. I forskningssammenhænge ved vi dog overraskende lidt om, hvilke argumenter forskellige interessenter fremfører i forsøget på at påvirke ændringer af udligningssystemet. I denne artikel analyseres de tre kommunale alliancer, der er opstået over det sidste årti og deres syn på de nyeste debatter om udligning.

Politologer fremhæver ofte de konfliktfyldte aspekter ved politik, men historien om det kommunale udligningssystem har i lange perioder snarere været præget af inkrementalisme og fair share-principper (Jørgensen & Mouritzen, 2005; Lundtorp, 2004; se også Etzerodt & Mau Pedersen i dette nummer), og ændringer af systemet har sjældent været forsidestof for aviserne. Det har dog gradvist ændret sig over det sidste årti, hvor der synes at være tegn på stigende uenighed blandt kommunerne om, hvordan systemet skal indrettes, hvor omfattende

det skal være, hvilke ordninger der skal bevares og nedlægges såvel som kriterierne i systemet. Særligt inden for de sidste to år indikerer en række hændelser, at uenigheden blandt kommunerne synes at have bidt sig fast.

For det første har flere af de danske kommuner inden for de sidste 10 år organiseret sig i tre alliancer. Den ene alliance kalder sig *Rimelig Udligning* og består af en række østjyske kommuner, der mener, at en række (om)fordelingsmekanismer og kriterier i det nuværende system skal ændres, så det ikke favoriserer en landsdel frem for en anden. Den anden alliance kalder sig selv for *Bedre Balance*, der argumenterer for et »enstrengt udligningssystem«, hvilket blandet andet indebærer nedlæggelsen af Hovedstadsudligningen. Den tredje alliance kalder sig selv for *Stop Forskelsbehandlingen* og består af 34 kommuner i hovedstadsområdet, der argumenterer for at nedsætte det overordnede udligningsniveau samt for at bevare Hovedstadsudligningen. Kommunernes organisering de senere år peger således i retning af en mere polariseret kamp om det kommunale udligningssystem.

For det andet har Kommunernes Landsforening (KL) set sig nødsaget til at forlade sine pladser i Finansieringsudvalget i forbindelse med udarbejdelsen af udvalgets rapport med anbefalinger til ændringer af systemet, der udkom i februar 2018.

* Tak til Anne Hauritz Troelsen for studentermedhjælp.

** Tak til Det Obelske Familiefond for støtte til finansieringen af forskningsprogrammet REDY.

NOTE 1 Af pladsmæssige årsager er det ikke muligt her at gennemgå de tekniske elementer i systemet, der løbende refereres til. Vi henviser derfor læseren til Etzerodt & Mau Pedersens introduktionsartikel i temanummeret, hvor systemet er gennemgået.

Det er os bekendt uden historiske fortilfælde og indikerer, at kommunernes fælles interessevaretagelse på dette område er svækket og har måttet vige pladsen for intern kommunal interessekamp.

For det tredje bragte alliancen Stop Forskelsbehandlingen en kampagne i flere af landets aviser i februar 2018 under overskriften »Stop Pengestrømmen til Jylland«. Debatten om udligningssystemet blev hermed for alvor trukket frem til offentligt skue.

I forlængelse heraf kan også nævnes, at Regeringens forhandlinger med Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om ændringer af systemet endte uforløst i foråret 2018. Diskussionen om det kommunale udligningssystem synes således at være blevet mere polariseret i de senere år. Men hvordan skal man forstå uenigheden, og hvordan ser de centrale aktører på systemet? Det ved vi overraskende lidt om. Vi analyserer derfor de tre alliancers syn på *det kommunale udligningssystem* med henblik på at sammenligne ligheder og forskelle i aktørernes syn på det kommunale udligningssystem: Hvad er ifølge centrale aktører de væsentligste problemer i det nuværende udligningssystem? Hvordan mener aktørgrupperne, at de skal løses? Artiklen følger også op på den seneste udligningsdebat og analyserer de tre alliancers reaktioner på Finansieringsudvalgets anbefalinger til ændringer af systemet (der udkom i februar) såvel som de (foreløbige) uforløste politiske forhandlinger om ændringer af systemet.

Artiklen har primært et beskrivende sigte. Vi beskriver og sammenligner de centrale opfattelser af systemets fordele og ulemper, dets hovedproblemer og deres mulige løsning. Det er naturligvis nærliggende at opfatte aktørernes argumenter som simpel interessekamp om at få en størst mulig del af kagen. Det er imidlertid ikke vores ærinde her at forklare standpunkterne, eller hvorfor alliancerne opstod, men derimod at beskrive og sammenligne de centrale argumenter, der fremføres i debatten.

Vi behandler først de tre alliancers synspunkter på udligningssystemet, sådan som de fremstod i efteråret og vinteren 2017-2018, efterfulgt af en analyse af aktørernes syn på Finansieringsudvalgets anbefalinger fra februar 2018 og de foreløbige uforløste forhandlinger i foråret 2018, der mundede ud i en såkaldt ikke-beslutning (Bachrach & Baratz, 1962).

Teori og data

Som analytisk ramme bruges Hansen & Vedungs teoribaserede interesserent evaluering (Hansen & Vedung, 2005, 2010) til at belyse de tre alliancers interventionsteoretiske positioner. Begrebet interventionsteoretisk position kommer fra evalueringsteorien og omhandler lidt forsimplet (1) en aktørs opfattelse af en given situation og de problemer, der skal løses (situations-

teori), (2) aktørens teorier om, hvordan en intervention kan indvirke på og bidrage til at løse problemerne (virkningsteori), og (3) hvad begrundelserne er for, at situationen efter interventionen er at foretrække frem for situationen før interventionen (normativ teori).

Når vi taler om at analysere alliancernes syn på det kommunale udligningssystem (deres interventionsteoretiske positioner), spørger vi således:

- (1) Hvad fremhæver alliancen som de væsentligste problemer ved det nuværende kommunale udligningssystem?
- (2) Hvordan forestiller alliancen sig, at de ændringer der foreslås skal indvirke på og skabe den ændring, der ønskes?
- (3) Hvad er alliancens argumenter for, at det ændrede system er bedre end det nuværende system?

Efter at have analyseret de tre alliancers interventionsteori, med udgangspunkt i de tre ovenstående spørgsmål, sammenlignes de og deres ligheder og forskelle analyseres. Hvad er de alle enige om? Hvori består de væsentligste uenigheder?

Ved præsentationen af de enkelte alliancers argumentation benyttes det, Hansen og Vedung kalder »principle of reason« (Hansen & Vedung, 2010, s. 301), hvilket måske bedst kan forstås som det modsatte af at opsætte en stråmand. Inden for filosofien kaldes det også »the principle of charity« (Blackburn, 2016), og princippet går ud på at præsentere et argument i dets stærkest mulige form.

Datagrundlaget stammer dels fra alliancernes egne hjemmesider, dels fra indlæg i dagspressen. Alle tre alliancer har en hjemmeside, hvor analyser og kampagnemateriale er offentligt tilgængeligt. Materialet fra alliancernes hjemmesider benyttes primært til analysen af aktørernes syn på udligningssystemet. Kilder fra dagspressen er fundet via en systematisk søgning i søgemaskinen Infomedia. Tidsperioden for dataindsamlingen i Infomedia er afgrænset fra 1. januar 2018 til og med juni 2018 – og omfatter hermed tiden op til og efter Finansieringsudvalgets rapport og de uforløste forhandlinger i foråret. Søgningen er yderligere afgrænset til udelukkende at inkludere skrevet materiale i landsdækkende dagblade, regionale og lokale dagblade og lokale ugeaviser. Søgningen er nærmere bestemt målrettet udvalgte søgeord såsom »Rimelig Udligning«, »Bedre Balance«, »Stop Forskelsbehandling*«, »udligning*«, »kommunal udligning*«, »finansieringsudvalg*«, »kommunal udligning og tilskud«, »Forhandlinger om udligning« og forskellige kombinationer af disse kernesøgeord. Et krav for udvælgelse af datamaterialet er endvidere, at minimum en af borgmestrene fra en af alliancerne optræder i artiklen. Søgningen gav i alt 36 artikler². Materialet fra dagspressen benyttes alene til at beskrive alliancernes syn på udligningsdebatten, sådan som den har udfoldet sig i første halvår af 2018.

NOTE 2 Artiklerne kan efter anmodning erhverves af forfatterne.

Efteråret 2017: De tre alliancers syn på det kommunale udligningssystem³

I dette afsnit præsenteres de tre alliancers syn på udligningssystemet med udgangspunkt i den systematik, der er beskrevet ovenfor.

Rimelig Udligning

Rimelig Udligning blev, som den første af de tre alliancer, dannet i slutningen af 2008. Alliancen består af Favrskov, Silkeborg, Skanderborg, Odder, Syddjurs og Hedensted Kommune. Alliancen argumenterer generelt for et mere rimeligt system gennem ændringer af en række elementer i det nuværende system. Alliancen ser ulighed i kommunernes finansiering som hovedproblemet i det nuværende system og særligt fire problemer fremhæves:

- 1) Der tages ikke fuldt hensyn til aldersfordelingen i kommunerne.
- 2) Udgifter til sociale problemer varetages ikke hensigtsmæssigt i systemet, hvilket presser særligt landdistriktskommunernes økonomi. De sociale kriterier er ikke retvisende for de sociale udgifter i alle kommunetyper.
- 3) De reelle udgiftsbehov udlignes ikke ordentligt.
- 4) Særtilskudsordningen til indvandrere og efterkommere udlignes af flere omgange, så indtægter overgår udgifter.

Hvad er så løsningen på disse problemer? Hvilke interventioner foreslår alliancen? Ifølge Rimelig udligning bør de aldersbetingede forskelle i kommunernes udgifter medregnes 100 % i udgiftsbehovet.

Udfordringen med opgørelsen af de sociale kriterier kan løses ved at opdatere de nuværende sociale udgiftsbehov, så de passer bedre til alle kommunetyper, og alliancen har her en række konkrete forslag til ændringer, der ifølge dem selv vil føre til en mere rimelig udligning.

Hvad er den normative teori bag alliancens forslag? Udgangspunktet er princippet om, at kommunerne skal have mulighed for at levere nogenlunde ens serviceniveau, og at udligningen skal sikre dette i højere grad, end den gør i det nuværende system.

Bedre Balance

Bedre Balance blev dannet i umiddelbar forlængelse af vedtagelsen af refusionsomlægningen i beskæftigelsesreformen fra 2015 med virkning fra 2016. Alliancen består af Esbjerg, Randers, Århus, Herning, Hjørring, Holstebro og Odsherred Kommune. Ligesom Rimelig Udligning mener Bedre Balance, at udligningssystemet er uretfærdigt skruet sammen. De peger på følgende udfordringer i systemet:

- 1) Flere unge flytter til byerne, hvilket presser økonomien i provinskommunerne (grundet færre skatteindtægter).
- 2) Kommunerne uden for hovedstaden er mest økonomisk pressede: Kun tre ud af de 30 mest økonomisk pressede kommuner ligger i hovedstaden.
- 3) Beskatningsgrundlaget er højere i hovedstaden, og udgiftsbehovet er større i kommunerne uden for hovedstaden.
- 4) Serviceniveauet er højere i hovedstaden.

Hvordan mener Bedre Balance, at disse problemer skal løses? For det første skal Hovedstadsudligningen afskaffes, så der skabes et »enstrengt udligningssystem«. For det andet skal udligningsprocenten på 61 % i Landsudligningen hæves til 88 %. Alliancen ønsker med andre ord, at midlerne, der omfordes inden for Hovedstadsudligningen, skal deles med kommunerne i resten af landet. For det tredje skal Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud ændres, sådan at ordningen også indebærer kommunerne i hovedstadsregionen.

Bedre Balance mener, at disse ændringer alt i alt vil give mere ensartede rammevilkår på tværs af de danske kommuner, så kommunerne i højere grad har mulighed for at tilbyde ens service på tværs af kommunegrænserne.

Bedre Balance ser det at skabe ensartethed og lige vilkår som et vigtig normativt mål med systemet.

Stop Forskelsbehandlingen

Stop Forskelsbehandlingen er et initiativ startet på opfordring af de 34 kommuner i det afgrænsede hovedstadsområde. Alliancen blev dannet i umiddelbar forlængelse af Bedre Balance og diskussionen om refusionsomlægningens byrdefordelmæssige implikationer i 2016.

Stop Forskelsbehandlingen mener ligesom de to andre alliancer, at det nuværende system er problematisk. Alliancen argumenterer for følgende problemer i det nuværende udligningssystem:

- 1) Blandt landets kommuner er syv ud af de 10 mest belastede placeret i hovedstadsregionen. Det skyldes særligt overvægten af hjemløse og fattige.
- 2) En »Modelfamilie« i Region Hovedstaden har 98.000 kroner færre til rådighed hvert år sammenlignet med kommunerne uden for hovedstaden.
- 3) Serviceniveauet er i dag lavere i kommunerne i hovedstadsområdet sammenlignet med kommunerne uden for hovedstaden.
- 4) Hovedstaden sender flere og flere penge til resten af landet. Det samlede udligningsbeløb er således steget fra ca. 7 mia. i 2007 til ca. 14 mia. i 2017.

NOTE 3 Dette afsnit bygger i høj grad på Etzerodt & Hansen (under udgivelse).

Ifølge Stop Forskelsbehandlingen vil flere af disse problematikere kunne håndteres ved at nedsætte det samlede antal kroner, der udlignes. Mere præcist mener alliancen, at det samlede udligningsniveau skal tilbage på 2007-niveau – en nedsættelse på ca. 7 mia. kr. Samtidig ønsker alliancen en fastholdelse af Hovedstadsudligningen.

Alliancens normative teori indeholder både ligheds- og effektivitetsargumenter. Dels argumenteres der for, at Danmark har brug for en stærk hovedstad som vækstlokomotiv, og at en nedsættelse af udligningsniveauet vil styrke hovedstadens udvikling og dermed bidrage til hele landets udvikling. Dels argumenteres der for, at hovedstadens kommuner, også ud fra et lighedskriterium, diskrimineres af det nuværende system.

Alle tre alliancer mener således både, at der skal være et udligningssystem, der sikrer mulighed for et nogenlunde ensartet serviceniveau, men mener af forskellige årsager, at det nuværende system har en uhenigtsmæssig virkning på kommunernes finansieringsvilkår. Med afsæt i alliancernes overordnede interventionsteoretiske positioner analyseres nu alliancernes reaktioner på to af de centrale hændelser i udligningsdebatten – Finansieringsudvalgets rapport (der udkom i februar 2018) og de uforløste forhandlinger om ændringer af udligningssystemet senere i foråret.

Vinteren 2018: Finansieringsudvalgets rapport og alliancernes reaktioner herpå

Finansieringsudvalget har haft til opgave at levere forslag til mulige løsninger på en række byrdefordelmæssige konsekvenser bl.a. som resultat af nye reformer på beskæftigelsesområdet (ændring af beskæftigelsestilskuddet i 2010 og 2012 og refusionsomlægningen i 2015) og nye opgørelser af indvandreres uddannelsesbaggrund, der alle har betydning for, hvor meget kommunerne får i udligning og tilskud. I Finansieringsudvalgets rapport fremlægges fem mulige modeller, der med forskellig vægning forsøger at håndtere disse problematikere (Økonomi- & Indenrigsministeriet, 2018). Da de fem modeller har forskellige konsekvenser for kommunerne, har de været debatteret en del. Det er denne debat og navnlig alliancernes reaktioner herpå, der analyseres i det følgende.

Rimelig udlignings kommentarer til finansieringsudvalgets rapport
Rimelig Udligning er utilfredse med Finansieringsudvalgets rapport, men anerkender samtidig, at udvalgets arbejde »retter op for nogle af de allerværste fejl« (Rimelig Udligning, 2018a). Alliancen mener dog stadig, at der er lang vej til en fornuftig løsning. Som alliancen skriver i en pressemeddelelse: »Ingen af Finansieringsudvalgets fem modeller løser dog de grundlæggende fejl i systemet« (Rimelig Udligning, 2018b). Ifølge alliancen er der fire grundlæggende fejl i systemet (se ovenfor), som der hverken tages højde for i det nuværende system eller i Finansieringsudvalgets rapport (Rimelig Udligning, 2018b).

Som Borgmester i Skanderborg Kommune, Jørgen Gaarde, formulerer det, så »skyldes [det] især, at opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov i det nuværende system ikke er korrekte« (Hansen,

2018). Rimelig Udligning mener således ikke, at Finansieringsudvalgets løsningsforslag grundlæggende retter op på problemerne i udligningssystemet. Alliancen mener dog, at nogle af problematikkerne vedr. udlændige håndteres, men ikke dem alle.

Bedre Balances kommentarer til finansieringsudvalgets rapport
Bedre Balance ser grundlæggende kritisk på Finansieringsudvalgets rapport, der ifølge alliancen ikke tager fat i det grundlæggende problem med udligningen – at der er opstået et kommunalt »A- og B-hold«. Årsagen til dette er, at Hovedstadsudligningen forhindrer en mere ligelig fordeling af finansieringsmuligheder. Samtidig anerkender alliancen, at udvalget ikke har haft de bedste betingelser for at løse de grundlæggende problemer. Borgmester i Esbjerg Kommune, Jesper Frost, formulerer det sådan:

»Rapporten tager ikke fat i det grundlæggende problem, at vi har fået et kommunalt A- og B-hold i Danmark. Vi har en hovedstadsudligning, der står i vejen for, at vi får mere lige muligheder for at levere god service i alle landets kommuner. Finansieringsudvalget har dog ikke haft en nem opgave. Kommissoriet har været smalt, så derfor må det nu være politikerne på Christiansborg, der viser det fornødne mod til at tage fat i de helt store spørgsmål.« (Bedre Balance, 2018a).

I forlængelse heraf mener Bedre Balance også, at nogle kommuner er økonomisk mere udfordrede end andre, hvilket ikke afspejler sig i Finansieringsudvalgets løsninger. Som Jesper Frost tilføjer, tager Finansieringsudvalgets modeller ikke ordentlig højde for kommunernes udgiftsbehov: »Modellerne er i det hele taget blot at betragte som lappeløsninger på et grundlæggende uretfærdigt system, der ikke tager højde for, hvad den enkelte kommunes udgiftsbehov er i relation til eksempelvis økonomisk tunge borgere« (Bjerre-Christensen, 2018).

Omfanget af midler, der omfordes i rapportens modeller, imponerer heller ikke alliancen. Som borgmester i Hjørring, Arne Boelt, formulerer det, så »er [det] jo småpenge det her flytter« (Birk & Teilmann, 2018).

Underliggende disse kritikere er en normativ idé om, at »[m]ålet må og skal være et enkelt, gennemsigtigt og fair system for alle landets kommuner!« (Bedre Balance, 2018b).

Stop forskelsbehandlingen kommentarer til finansieringsudvalgets rapport

Stop Forskelsbehandlingen er også grundlæggende utilfreds med Finansieringsudvalgets analyser. Særligt det, at Finansieringsudvalgets modeller ligger op til, at hovedstadsområdet skal aflevere en ekstra mia. årligt ses som problematisk, da flere af hovedstadens kommuner er udfordrede, og familier i hovedstadskommunerne har en lavere disponibel indkomst. Borgmester i Albertslund, Steen Christensen, formulerer det på følgende måde:

»For selvom kommunerne i hovedstadsområdet i forvejen sender over 13 mia. kr. til provinsen om året, så er der nemlig lagt op til, at vi skal sende op mod 1 mia. kr. ekstra afsted. Det er ganske enkelt ikke rimeligt for 5 ud af 10 af landets mest socialt belastede kommuner ligger i Hovedstaden, ligesom en familie i Hovedstaden i forvejen har mindst 96.000 kr. færre til rådighed om året, end en tilsvarende familie i Jylland« (Stop forskelsbehandlingen, 2018).

Flere af borgmestrene, der støtter op om Stop Forskelsbehandlingen, argumenterer endvidere for, at udligningen rammer de effektive kommuner og for, at det er urimeligt, at de effektive kommuner skal straffes (Hougaard, 2018).

Det er ifølge alliancen endvidere vigtigt, at hovedstadsområdet ikke straffes særligt hårdt, da det kan have økonomiske konsekvenser for hele landet. Som Steen Christiansen formulerer det: »Danmark har brug for et stærkt hovedstadsområde. For hovedstadsområdet skaber vækst og arbejdspladser i hele landet. Derfor nytter det ikke at udsulte hovedstadsområdet som der er lagt op til. Vi borgmestre kan kun opfordre Folketingets partier til at tage det ansvar på sig« (Stop Forskelsbehandlingen, 2018).

Foråret 2018: De uforløste forhandlinger mellem Regeringen, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti (ikke-beslutningen) og alliancernes reaktioner herpå

I april måtte Indenrigsministeren sande, at det ikke var muligt at indgå en aftale om ændringer af udligningssystemet mellem Regeringen, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti. På baggrund af Finansieringsudvalgets arbejde kom der således ikke en ny reform af udligningssystemet i 2018, hvilket alle alliancerne finder utilfredsstillende af forskellige årsager.

Rimelig Udlignings kommentarer til regeringens ikke-beslutning
Rimelig Udligning synes det er beklageligt, at der ikke kom en aftale på plads, som Nils Borring, Borgmester i Favrskov kommune, udtaler »Vi synes, at der skal være en rimelig udligning nu, så vi kan kun beklage, at man ikke har kunnet finde en løsning« (Bæksgaard & Clausen, 2018). Borgmester i Odder Kommune, Uffe Jensen, tilføjer, at det er vigtigt, at udligningen beror på objektivitet: »Der er enormt stor forskel kommunerne imellem. Det bliver man nødt til at forholde sig til. Derfor skal man via en saglig og helt objektiv udligning sikre, at man kan leve rigtig godt, uanset om man bor i Lemvig, Greve eller på Langeland« (ibid.).

På denne baggrund foreslår alliancen i et brev til Indenrigsministeriet fire handlinger, der bør foretages for at løse de nuværende problemer (Rimelig Udligning, 2018c):

1. Finansieringsudvalget anmodes om at fremlægge et forslag til udligningssystem, som reelt giver nogenlunde ensartede økonomiske vilkår i kommunerne.
2. Finansieringsudvalget anmodes om supplerende analyser af de kommunale serviceområder med henblik på mere præcise valg og vægtning af sociale kriterier.
3. Økonomi- og Indenrigsministeriet udvikler et nyt mål for kommunernes serviceniveau, som alene fokuserer på kom-

munernes serviceudgifter. Det nuværende mål er stærkt misvisende på grund af indregnede udgifter til indkomstoverførsler og meget upræcise udgiftsbehov.

4. At de nuværende finansieringstilskud fortsætter, indtil udligningssystemet er justeret mod væsentlig mere lige økonomiske vilkår for kommunerne!

Bedre Balances kommentarer til regeringens ikke-beslutning
Bedre Balance mener, at der er problematisk, at der ikke blev indgået en aftale om ændringer af udligningssystemet, da »det skaber stor usikkerhed om kommunernes finansiering«, samtidig med at »der [ikke] bliver gjort op med de grundlæggende skævheder i kommunernes vilkår« (Bedre Balance, 2018c). Alliancen fremhæver også, at Hovedstadsudligningen fortsat skaber ubalance mellem kommunerne, hvilket er urimeligt, når skævhederne mellem kommunerne vokser: »Der har ikke været vilje til at se på hovedstadsudligningen, som står i vejen for en bedre balance på tværs af alle landets kommuner. Derfor vil vi fortsat have et kommunalt A- og B-hold, hvor hovedstadskommunerne kan levere bedre service til en lavere skatteprocent. Det er grundlæggende i strid med formålet med det kommunale udligningssystem – og er simpelthen ikke holdbart, når vi ser at skævhederne bliver større år for år« (ibid.).

Bedre Balance har på den baggrund opfordret til, at udligningssystemet nu bliver analyseret grundigt. Som Jesper Frost Rasmussen formulerer det »har [vi] brug for et ordentligt datagrundlag for det her, for de modeller, der har været brugt de seneste uger, de har ærligt talt virket lidt for tilfældige i forhold til, hvem der skulle have penge, og hvem der skulle af med penge« (Weitling, 2018).

Stop Forskelsbehandlingen kommentarer til regeringens ikke-beslutning

Frank Jensen – overborgmester i Københavns Kommune – mener, at fraværet af en aftale skaber urimeligheder for København og øger usikkerheden omkring kommunernes økonomi:

»Der er en stor mangel på rimelighed over for København og københavnere i disse år. Det er i forvejen meget dyrt at bo i København – nu skal københavnere betale for, at regeringen ikke kunne få en aftale i hus, og vi skal have usikkerhed om den kommunale økonomi i årene fremover« (Bæksgaard & Clausen, 2018).

Borgmester i Lyngby-Taarbæk Kommune, Sofia Osmani, fremhæver endvidere Folketingets manglede forståelse for deres situation, hvilket har økonomiske konsekvenser for borgerne:

»Jeg må bare konstatere, at der fra Folketingets side har været et massivt ønske om at sende endnu flere penge fra hovedstadsområdet til resten af landet. Flertallet af folketingspolitikere er valgt udenfor hovedstaden, så deres forståelse for vores situation er måske begrænset. Alligevel finder jeg det stærkt skuffende, at man endnu engang øger den kommunale topskat og dermed igen rammer vores borgere urimeligt hårdt« (ibid.).

Hun tilføjer også – ligesom flere andre borgmestre i alliancen – at en skattestigning kan være den eneste løsning på problemet: »det bliver meget vanskeligt at klare den ekstra regning uden en skattestigning« (ibid.).

Forskelle og ligheder

Trods stor uenighed mellem alliancerne er de dog enige om, at der skal være et udligningssystem – det er altså ikke en enten-eller debat, men et spørgsmål om indholdet i systemet (og dets omfang). Herudover er alle tre alliancer også enige om, at den nuværende situation er uholdbar, Finansieringsudvalgets løsninger er ikke tilstrækkelige, og manglen på politisk vilje og evne til at ændre systemet er et problem.

Selv om alle alliancerne finder den nuværende situation uholdbar, ser de dog grundlæggende forskelligt på udfordringerne i udligningssystemet og på Finansieringsudvalgets løsningsforslag. De har således forskellige situationsteorier. Hvor Rimelig Udligning fremhæver en række (tekniske) problemer med opgørelsen af *udgiftsbehovene* i udligningssystemet, som de grundlæggende udfordringer, argumenterer Bedre Balance for, at *Hovedstadsudligningen* er den største forhindring for at skabe et mere retfærdigt (og »enstrengt«) system). Stop Forskelsbehandlingen mener, i modsætning hertil, at Hovedstadsudligningen skal bevares, og at det er *omfanget af udligningen*, der forhindrer en mere rimelig fordeling af midlerne – der udlignes altså for meget ifølge denne alliance. Enkelte borgmestre, der støtter op om Stop Forskelsbehandlingen, fremfører, i tillæg til deres oprindelige interventionsteori, argumentet om, at det er uretfærdigt, at effektive kommuner skal straffes særligt hårdt.

Hvad mener alliancerne så, er løsningen på disse problemer? Rimelig Udligning fremlægger flere ændringer af opgørelsen af udgiftsbehovene, hvilket alliancen mener vil skabe nogenlunde ens finansieringsmuligheder kommunerne imellem. Bedre Balance mener i overordnede træk, at Hovedstadsudligning skal fjernes, og Landsudligningen skal styrkes. Det vil give et mere lige og enstrengt system ifølge alliancen. Stop Forskelsbehandlingen mener, at det overordnede udligningsniveau skal sænkes. Det vil ifølge alliancen give en mere rimelig fordeling af ressourcerne, og skabe vækst i hele landet (ved ikke at straffe hovedstadsområdet særligt hårdt). Alle tre alliancer fremhæver således *lighedshensyn* (om end disse er forskellige), hvor Stop Forskelsbehandlingen også fremhæver, hvad man kan kalde et *effektivitetshensyn* i deres argumentation for ændringer af systemet.

I forbindelse med de uforløste forhandlinger fremhæver alle tre alliancer endvidere, at ingen løsning er en dårlig løsning, og urimelighederne i systemet vil fortsætte, hvis der ikke gøres noget. Rimelig Udligning giver ydermere en række forslag til, hvad der skal gøres frem mod en ny forhandling.

Afsluttende bemærkninger

Diskussionen om det kommunale udligningssystem er ikke ny, selvom den har været særligt skarp i det seneste års tid og mange af de argumenter, vi har afdækket i denne artikel, har været fremført tidligere (Lotz, 2001). Vi har her vist, hvordan de tre kommunale alliancers interventionsteorier relaterer sig til udligningssystemet. Vi har også vist, at alliancernes opfattelse af problemerne i udligningssystemet og løsningerne her af er noget forskellige. En egentlig ændring af systemet i fremtiden vil derfor næppe kunne tilgodeses alle parter og vil med sikkerhed møde modpres fra de forskellige alliancer. For nu har man i grove træk valgt at holde fat i status quo i økonomiaftalen for 2019 ved at forlænge det ekstraordinære finansierings-tilskud såvel som aftalt en overgangsordning for de kommuner, der rammes særligt hårdt af de nye tal om udlændinges uddannelse (Finansministeriet, 2018). Spørgsmålet er, om (nogle af) uenighederne kan afklares gennem solide empiriske analyser, hvis validitet anerkendes af alle parter. Der er trods alt en principiel enighed om det normative princip om nogenlunde lige vilkår for serviceproduktion i landets kommuner. Der er også enighed om, at usikkerheden om det nuværende system ikke er hensigtsmæssig. Derimod er der tydeligvis uenighed om, hvad »nogenlunde« vil sige. Det bliver interessant at følge om kommunerne, regeringen og folketinget på sigt kan få forhandlet en aftale på plads, der kan give ro omkring det kommunale udligningssystem.

Vores analyse har været deskriptiv og har ikke forsøgt at afdække årsagerne til de kommunale alliancers forskellige interventionsteorier endsige vurdere validiteten af disse. Sådanne analyser er mulige og kunne belyses i fremtidig forskning, men ville kræve langt mere plads, end det er muligt i denne sammenhæng. For en mere omfattende analyse se Etzerodt & Hansen (under udgivelse). Bestræbelsen her har været så klart og nøgternt som muligt at afdække forskellige og ligheder i alliancernes interventionsteorier.

REFERENCER

- Bachrach, P., & Baratz, M.S. (1962): »Two Faces of Power«. *American Political Science Review*, 56(4), pp. 947-952.
- Bedre Balance (2018a): *Finansieringsudvalgets rapport: Svar på de store spørgsmål mangler. Pressemeldelse*. 22. februar, 2018.
- Bedre Balance (2018b): *Så kom tallene!*. Pressemeldelse, marts, 2018.
- Bedre Balance (2018c): *Stor skuffelse over landspolitikerne*. Pressemeldelse, april, 2018.
- Birk, C. & Teilmann, L. (2018): »Små justeringer i stor rapport«. Bragt i *Nordjyske Stiftstidende Himmerland*, 23 februar, 2018.
- Bjerre-Christensen, H. (2018): »Borgmestre forsøgte at kradsse millioner ind på Christiansborg«. Bragt i *Jydske Vestkysten Esbjerg*, 2. marts, 2018.
- Blackburn, S. (2016): »The Principle of Charity.« In S. Blackburn (Ed.), *The Oxford dictionary of philosophy*, 3 ed. Oxford: Oxford University Press.
- Bæksgaard, A. & Clausen, A.S. (2018): »Borgmestre fnyser efter sammenbrud om tilskud«. Bragt i *Politiken*, 18. april.
- Etzerodt, S.F. & Hansen, M.B. (under udgivelser): »Kommunale alliancers argumenter for ændringer af det kommunale udligningssystem«. *Økonomi & Politik*.
- Finansministeriet (2018): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi*, 2019. Finansministeriet, Center for kommuneøkonomi og regioner.
- Hansen, J.B. (2018): »Udligning: Skanderborg bliver snydt«. Bragt i *Ugebladet Skanderborg*, 27 februar, 2018.
- Hansen, M.B., & Vedung, E. (2005): *Fælles sprog i ældreplejens organisering*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Hansen, M.B., & Vedung, E. (2010): »Theory-Based Stakeholder Evaluation«. *American Journal of Evaluation*, 31(3), pp. 295-313.
- Hougaard, J. (2018): »Udligning koster kassen for Frederiksberg«. Bragt i *Frederiksberg Bladet*, 1. maj, 2018.
- Jørgensen, T.B., & Mouritzen, P.E. (2005): *Udgiftspolitik og budgetlægning* (2 ed.). Herning: Systeme.
- Lotz, J. (2001): »Krise I det kommunale tilskuds- og udligningssystem?« *Samfundsøkonomen*, 7, s. 4-16.
- Lundtorp, S. (2004): *Udviklingen i de kommunale udligningsordninger*. København: AKF forlaget.
- Økonomi- & Indenrigsministeriet (2018): *Afrapportering fra Finansieringsudvalget*. København: Økonomi- & Indenrigsministeriet.
- Rimelig Udligning (2018a): »Får et enkelt nyt dæk en ramponeret bil gennem syn?« Debatindlæg bragt i *Jyllands-Posten Århus*, 6. marts, 2018.
- Rimelig Udligning (2018b): *Stadig lang vej mod en rimelig udligning for landets 98 kommuner*. Pressemeldelse, 5. marts, 2018.
- Rimelig Udligning (2018c): *Byrdefordelingen mellem landets kommuner*. Pressemeldelse, 31. maj, 2018.
- Stop forskelsbehandlingen (2018): *Borgmestre i hovedstadsregionen i appel til folketinger: Stop forskelsbehandlingen af hovedstaden nu*. Pressemeldelse, 16. marts, 2018.
- Weitling, R. (2018): »Jesper må se langt efter reform«. Bragt i *Ugeavisen Esbjerg*, 24. april, 2018.