

Lejre Kommunes placering i udligningssystemet samt nøgletalsoverblik



*Lejre Kommunes placering i udligningssystemet samt
nøgletalsoverblik*

© VIVE og forfatterne, 2022

e-ISBN: 978-87-7582-046-7

Projekt: 302201

Arkivfoto: Lars Degnbol/VIVE

Finansiering: Lejre Kommune

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

VIVE

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD

Forord

Lejre Kommune har med baggrund i kommunens budgetaftale for 2022-2025 ønsket en dybdegående forståelse af de strukturelle forhold i det gældende kommunale tilskuds- og udligningssystem, som er en væsentlig faktor for kommunens finansieringsmuligheder på serviceområderne.

Med denne rapport ønsker VIVE at bidrage til en sådan forståelse. Det sker via en analyse af Lejre Kommunes placering i tilskuds- og udligningssystemet og en undersøgelse af, hvordan kommunen indgår i de forholdsvis mange enkelte delordninger og elementer, som udligningssystemet består af. Herved gives en forklaring vedrørende de udligningsbetalinger, der bliver resultatet af systemets forskellige dele.

I forlængelse af analysen af tilskuds- og udligningssystemets økonomiske effekt i forhold til Lejre Kommune giver rapporten herefter et nøgletalsoverblik over udgiftsudviklingen på de største af de områder, hvor kommunen leverer velfærdsservice og ydelser til borgerne.

VIVE takker for dialog med kommunen i løbet af arbejdsprocessen samt for nyttige kommentarer fra to reviewere med særlig indsigt i området. Det er naturligvis alene VIVE, der er ansvarlig for rapportens indhold.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse

Indhold

Sammenfatning	5
1 Indledning.....	9
2 Lejre Kommunes placering i tilskuds- og udligningssystemet – overordnet set	10
2.1 Overordnet beskrivelse af det danske tilskuds- og udligningssystem frem til seneste ændringer	10
2.2 2020-udligningsreformen	12
2.3 Hvor meget omfordeler tilskuds- og udligningssystemet?.....	17
3 Lejre Kommune i det gældende tilskuds- og udligningssystem.....	21
3.1 Overblik over det gældende system	21
3.2 Lejre Kommunes placering i det generelle system og bloktilskud	21
3.3 Lejre Kommunes placering i de særlige udligningsordninger	33
3.4 Lejre Kommunes placering i de særlige tilskudsordninger	35
3.5 Opsamling og karakteristik af Lejre Kommune i forhold til andre kommuner vedrørende tilskud og udligning	39
4 Nøgletalsanalyse på (udvalgte) serviceområder	45
4.1 Indledning og overordnet beregnet opgørelse af serviceniveau	45
4.2 Nøgletalsanalyse på udvalgte udgiftsområder	47
4.3 Opsummering	58
Litteratur	59
Bilag 1 Særtilskud til kommuner efter udligningslovens §§ 16 og 19, 2013-2022	61
Bilag 2 Kommunegrupper	63

Sammenfatning

Formål og program

Rapporten er disponeret således, at der i den første del (kapitel 2 og 3) gives en præsentation af tilskuds- og udligningssystemet og Lejre Kommunes placering heri. I den anden del (kapitel 4) ses der på de realiserede udgifter via et nøgletalsoverblik med fokus på kommunens største service- og udgiftsområder.

Tilskud og udligning overordnet set

Tilskuds- og udligningssystemet introduceres fra en overordnet vinkel. Denne omfatter en beskrivelse af hovedformålet med udligning og i den forbindelse en introduktion af de to mest grundlæggende elementer i systemet i form af dels udligning af skattegrundlag, dels udligning af udgiftsbehov. Der tegnes også en kort historisk baggrund for udligningssystemets udvikling, der leder frem til den seneste større ændring på området i form af 2020-reformen, som trådte i kraft i 2021.

2020-udligningsreformens indhold beskrives lidt nærmere. Her beskrives også ændringer i systemets organisering, hvor der fortsat sondres mellem henholdsvis det generelle udligningssystem inkl. bloktilskuddet og de særlige udlignings- og tilskudsordninger. Endvidere lanceres det såkaldte udligningsniveau, som er den procent eller intensitet, hvormed de opgjorte forskelle mellem kommunerne udlignes. Her blev der også justeret på nogle punkter i forbindelse med reformen.

Der redegøres for de velkendte økonomiske virkninger af udligningsreformen for Lejre Kommune sammenlignet med andre kommunegrupper og hele landet. Lejre Kommune fik med den vedtagne reform et mindre tab på godt 4 mio. kr. Det var en væsentlig forbedring i forhold til det oprindelige regeringsudspil på ca. 25 mio. kr. De fleste andre kommuner fik i øvrigt også forbedringer, som bl.a. blev muliggjort ved, at staten med reformen tilførte kommunerne ca. 6,5 mia. kr. ekstra finansiering.

Sammenlignet med andre kommuner blev Lejre Kommunes resultat af udligningsreformen nogenlunde på niveau med gennemsnittet af kommunerne i hovedstadsområdet. Sammenlignet med kommunerne i Region Sjælland var resultatet derimod væsentligt ringere. Der er dog store variationer inden for disse kommunegrupper.

Endvidere gøres der en status på, hvor meget systemet, sådan som det er formålet med det, faktisk omfordeler mellem kommunerne. Der ses også på, hvordan omfanget af denne omfordeling har udviklet sig i de senere år. Med henblik på at illustrere spændvidden i, hvad de enkelte kommuner bidrager med – eller modtager – sammenlignes omfordelings-effekten for Lejre Kommune med henholdsvis Gentofte og Lolland Kommuner. Da Gentofte Kommune bidrager mest af alle landets kommuner, og Lolland Kommune ligger næsten øverst med hensyn til at modtage midler, viser sammenligningen ikke overraskende store forskelle.

Lejre Kommunes placering i de enkelte tilskuds- og udligningsordninger

De enkelte ordninger og Lejre Kommunes placering gennemgås enkeltvis med vægt på den generelle del af systemet, der betyder mest for kommunen. En del af særordningerne ofres dog også opmærksomhed. I denne behandling indgår som minimum en kort præsentation af ordningen, en kort angivelse og vurdering af ordningens vigtighed for Lejre Kommune, hvordan kommunen er placeret sammenlignet med andre kommuner samt endelig de centrale parametre i ordningen, som afgør placeringen.

For enkelte, helt centrale dele af udligningen ses der også lidt nærmere på den tekniske opbygning. Det gælder således skattegrundlagsudligningen, hvor Lejre Kommune i kraft af at høre til den femtedel af kommunerne med de højeste skattegrundlag pr. indbygger betaler et anseligt beløb til de øvrige kommuner.

Kommunens betalingsrolle gælder næsten i endnu højere grad for udgiftsbehovsudligningen, hvor kommunens befolkningssammensætning er afgørende. Sådan som denne måles i udligningssystemet, er det her dels alderssammensætningen, dels den socioøkonomiske situation, som tillægges betydning. Her skal især fremhæves socioøkonomien, hvor Lejre Kommune baseret på en række nøgletal – der sædvanligvis benævnes objektive udgiftsbehovskriterier – ligger gunstigt placeret. Konkret har kommunen det 10. laveste socioøkonomiske udgiftsbehov af landets 98 kommuner.

Som en betydelig tilskudsordning ved siden af bloktilskuddet trækkes finansieringstilskuddet frem. Af dette tilskud får Lejre Kommune dog samlet set en forholdsvis beskedne andel som følge af det udligningsformål, der er indbygget i tilskuddet.

På visse af de særlige tilskuds- og udligningsordninger modtager Lejre Kommune et nettobeløb i kraft af at være ringere stillet end en del øvrige kommuner i udgangspunktet og grundlaget. Det gælder for udligning af selskabsskatter, dækningsafgifter af offentlige ejendomme og i egenskab af at være kategoriseret som en udsat hovedstadskommune. I en række andre særordninger er Lejre Kommune derimod nettobidragyder, herunder i den såkaldte særlige compensation og i udlændingeudligningsordningen. Endelig nævnes, at Lejre Kommune hidtil ikke har modtaget særtilskud som vanskeligt stillet kommune trods ansøgninger herom.

Opsummering vedrørende udligning

Nogle pointer fra gennemgangen af tilskuds- og udligningssystemet overordnet set og i relation til Lejre Kommune er:

- Tilskuds- og udligningssystemet har lang en forhistorie og begrundelse i den meget decentraliserede danske offentlige sektor.
- Reformen af systemet fra 2020 bibeholder i det væsentlige strukturen fra det hidtidige system, men fortsætter og forstærker tendensen til at lade systemet 'knopskyde' med særlige ordninger ved siden af det generelle system.
- For de mest betydningsfulde dele af udligningen vedrørende skattegrundlag og udgiftsbehov fremgår det, at Lejre Kommune er bidragyder for begges vedkommende.

- Det er også tilfældet samlet set for hele systemet med tilskud og udligning, hvis der sammenlignes med en hypotetisk situation uden udligning og med tilskud fordelt efter indbyggertal i kommunerne, idet Lejre Kommune her rangerer blandt de 15 største bidragsydere pr. indbygger.
- For skattegrundlag og udgiftsbehov skyldes bidraget, at kommunen har indkomster, der er noget højere end landsgennemsnittet – ikke mindst et udgiftsbehov pr. indbygger, der er betydeligt lavere end landsgennemsnittet.
- Det sidste manifesterer sig ved et såkaldt socioøkonomisk indeks som er blandt landets laveste
- Efter udligningssystemets logik indikerer det, at befolkningen i Lejre Kommune på grund af en relativt gunstig socioøkonomisk situation gennemsnitligt og alt andet lige er mindre omkostningskrævende end i de fleste øvrige kommuner.
- Kommunen scorer lavt – og er altså relativt gunstigt stillet efter udligningssystemets logik – på bl.a. kriterier, der omhandler andelen af befolkningen uden beskæftigelse eller med begrænset erhvervs erfaring, et lavt antal almene boliger, en ret høj middellevetid og et lavt antal indvandrere.
- Implikationen heraf er, at Lejre Kommune på visse parametre har en gunstig befolkningssammensætning, og altså alt andet lige ud fra denne forståelse kan servicere befolkningen på et lavere udgiftsniveau end en del andre kommuner, men med samme realiserede serviceniveau.
- Dette forudsætter dog, ud over bl.a. en gennemsnitlig produktivitet i leveringen af serviceydelser, at udligningssystemets opgørelse af de reelle udgiftspresfaktorer er helt retvisende.
- Det er ikke alene den generelle del af tilskuds- og udligningssystemet, som kommunen må interessere sig for, da også særordninger, herunder finansieringstilskuddet, er væsentlige for kommunens samlede økonomiske situation.
- En række af særordningerne er dog låst fast på forholdene, som de var ved udligningsreformens vedtagelse, om end enkelte tilskud, dvs. de såkaldte særtilskud til vanskeligt stillede kommuner, kan søges hvert år.

Sammenligningskommuner

Lejre Kommunes situation kan på forskellige aspekter sammenlignes med andre kommuner, men er selvfølgelig også unik på nogle punkter. Hvis kommunen ønsker at samarbejde med – eller overveje lighedspunkter med – andre kommuner, kan forskellige kommunegrupper fremhæves. Det gælder kommuner i hovedstadsområdet, kommunerne i Region Sjælland og de såkaldte oplandskommuner. Alternativt kan opstilles nogle kriterier for fælles berøringspunkter afhængig af eksempelvis naboskab, stilling i udligningssystemet, kommunaløkonomien mv. I en konkret opstilling i rapporten med fem kriterier udmøntes følgende kommuner som dem med flest lighedspunkter eller match: Roskilde, Vallensbæk, Hillerød og Solrød Kommuner. Nogle kommuner omkring Aarhus og i Østjylland – Skanderborg, Favrskov, Silkeborg og Hedensted Kommuner – kan også nævnes som kommuner med visse lighedstræk med Lejre Kommune.

Nøgletalsoverblik – en beregnet opgørelse af serviceniveauet

I rapportens sidste del flyttes fokus over på udgiftssiden, som jf. det foregående må antages at have sammenhæng med de økonomiske effekter fra tilskuds- og udlignings-systemet.

Der kan således beregnes et helt overordnet 'serviceniveau' ved at sætte kommunens realiserede nettodriftsudgifter i forhold til det fra udligningen beregnede udgiftsbehov. Det herved beregnede 'serviceniveau' har siden kommunalreformen i 2007 bevæget sig fra at ligge lidt højere end landsgennemsnittet til i 2020 at ligge næsten på niveau med dette. Udgiftsniveauet kan dog ud over en udvikling i service være påvirket af effektivitetsudvikling, mere eller mindre retvisende udgiftsbehovsopgørelser mv., hvilket gør det berettiget at se nærmere på de enkelte områders udvikling. Endvidere ses der kun på input, dvs. hvor mange ressourcer og udgifter der anvendes, frem for på output, altså de effekter, der opnås.

Det viser sig i opgørelser fra 2007 til og med 2021, at kommunens enhedsudgifter i det store og hele – om end med variationer – er på niveau med eller en smule lavere end kommunerne i Region Sjælland og kommunerne i hovedstadsområdet. Udviklingen i enhedsudgifter udtrykker her den reale udvikling i udgiftsområdets udgifter sat i forhold til den relevante befolkningsgruppe.

Således er enhedsudgifterne på dagtilbudsområdet, folkeskoleområdet og ældreområdet lavere, også mod periodens slutning, end de gennemsnitlige enhedsudgifter blandt kommunerne i Region Sjælland og i hovedstadsområdet. Enhedsudgifterne på voksen- og handicapområdet samt administrationsområdet er derimod nogenlunde på niveau med sammenligningskommunerne.

Der er med andre ord ikke umiddelbart indikationer af, at Lejre Kommune har høje enhedsudgifter i forhold til de mest centrale udgiftsområder. Det bør dog tages i betragtning, at denne opgørelse er meget overordnet. Opgørelsen tager ikke – fraset enkelte henvisninger til nogle relevante benchmarkinganalyser på visse områder – højde for kvalitetsudvikling i serviceydelserne og effekten i forhold til modtagerne af service.

1 Indledning

I den første del af rapporten er emnet tilskuds- og udligningssystemet og Lejre Kommunes placering heri. Nettoindtægterne fra tilskud og udligning er en væsentlig faktor for, hvilke udgifter kommunen realiserer, hvilket er emnet i rapportens anden del.

For enhver dansk kommune er den påvirkning af kommunens økonomi, der udgår fra tilskuds- og udligningssystemet, således af væsentlig betydning for kommunens daglige økonomi. I denne rapport ansues systemet med udgangspunkt i Lejre Kommune, men i sagens natur inddrages de øvrige kommuner også i betydeligt omfang.

I den første del af rapporten, dvs. kapitel 2 og 3, ses som nævnt specifikt på tilskuds- og udligningssystemet og konkret på Lejre Kommunes placering. Kapitel 2 fokuserer på den overordnede vinkel.

Indledningsvist gives der i afsnit 2.2 en overordnet tilgang til emnet. Dette inkluderer en kort beskrivelse af udligningssystemets historik og formål samt en indledende omtale af hovedelementer i systemet.

Endvidere omtales i den overordnede del i afsnit 2.3 særskilt 2020-udligningsreformen, som er den seneste større ændring, som er foretaget i systemet og antages at have virkning i nogle år. Her indgår også en beskrivelse af tab og gevinster for de enkelte kommune grupper samt Lejre ved reformen. Herefter gives der i afsnit 2.4 en form for status på systemet, som det gælder i dag med hensyn til, hvor meget der omfordeles.

Herefter beskriver vi i kapitel 3 mere detaljeret det gældende system, således som det er sammensat af en række delordninger. Efter et overblik over systemet i afsnit 3.1 dykker vi i afsnit 3.2 ned i Lejre Kommunes placering i den generelle del af systemet. Herunder ser vi på de parametre, som er særligt afgørende for den økonomiske effekt for Lejre. I afsnit 3.3 og 3.4 fortsættes denne gennemgang vedrørende særlige udligningsordninger og tilskudsordninger.

Endelig opsummerer vi i afsnit 3.5 nogle af pointerne fra den foregående fremstilling vedrørende tilskuds- og udligningssystemet og giver herefter nogle bud på, hvilke sammenligningsgrupper Lejre Kommune kan tilhøre og eventuelt have lighedspunkter med.

I kapitel 4 er emnet udgiftssiden med en nøgletalsanalyse på udvalgte serviceområder.

Afsnit 4.1 indeholder en helt overordnet beregnet serviceniveauopgørelse med de forbehold, der må tages i forhold til en sådan beregning. Opgørelsen fungerer som introduktion til at se på de enkelte områder.

Dette foregår i afsnit 4.2, som fokuserer på enhedsudgifterne i forhold til det relevante indbyggertal. For perioden 2007 til 2020 ses udviklingen i enhedsudgifterne i Lejre Kommune i forhold til udviklingen i kommunerne i hovedstadsområdet, i Region Sjælland og i hele landet. De fem udvalgte områder er dagpasning, folkeskole, voksensozial- og handicapområdet, ældreområdet og administrationsområdet. Kapitlet opsummeres i afsnit 4.3.

2 Lejre Kommunes placering i tilskuds- og udligningssystemet – overordnet set

2.1 Overordnet beskrivelse af det danske tilskuds- og udligningssystem frem til seneste ændringer

Den offentlige sektor er organiseret med kommunerne som meget væsentlige opgavevaretagere. Kommunerne har inden for lovgivningen større eller mindre autonomi i udførelsen af opgaverne og fastlæggelse af serviceniveauet, forstået som udgiftsniveauet set i forhold til udgiftsbehovet mv., samt ret til at fastsætte beskatningsniveauet for borgerne i kommunen. På baggrund af disse vilkår er der gennem årene udviklet et såkaldt tilskuds- og udligningssystem, som tilsigter dels at tilføre kommunerne økonomiske midler, dels at udjævne de økonomiske vilkår mellem kommunerne, så disse har nogenlunde ens økonomiske betingelser for at tilbyde borgerne service på forskellige områder til en skatteprocent tæt på gennemsnittet – medmindre kommunen selv har valgt højere eller lavere serviceniveau end det kommunale gennemsnit. Det er dog en løbende diskussion, i hvilket omfang dette er lykkedes.

Vi definerer i denne sammenhæng tilskuds- og udligningssystemet som alle de tilskuds- og udligningsordninger, som er indskrevet i udligningsloven (Social- og Indenrigsministeriet, 2021), eller som udbetales fra Indenrigsministeriet i tilknytning til de øvrige udligningsordninger (dvs. er medtaget i samletabellerne 1-4 i den årlige tilskudspublicering, jf. senest Indenrigs- og Boligministeriet, 2021a).

2.1.1 Kort beskrivelse af det danske udligningssystemets historik

Det danske udligningssystem har rødder helt tilbage i 30'ernes store socialreform (Etzerodt & Mau Pedersen, 2018). Allerede i 1937 blev der i øvrigt indrettet en særlig udligning vedrørende hovedstadskommuner, som nu netop er afskaffet. Det var dog først efter kommunalreformen i 1970, at et udligningssystem i mere moderne form efterhånden blev dannet, dvs. et system, hvor der både blev taget højde for forskelle i kommunernes indtægtsgrundlag og i deres udgiftsbehov. Her betød både forøgelsen af de kommunale opgaver og den gradvise afskaffelse af statsrefusionerne en stadig stigende opgave til udligningen.

Det moderne udligningssystem blev i hovedtræk fastlagt i 1984, hvor bloktilskud og udligning blev adskilt. Det er fra dette tidspunkt, der tales om en et *generelt* udligningssystem, som både skal opfattes som et system, der sigter på at omfatte så vidt muligt alle aspekter af udligningsbehovene for kommunerne, hvor bloktilskuddet ikke skal løse en del af udligningsopgaven, men hvor der i sagens natur også vil forekomme særlige ordninger, der ikke er en del af det generelle system – dog i mindst muligt omfang.

I de følgende år i 1980'erne og 1990'erne var det ikke mindst på det sociale område, at udligningssystemet blev forstærket og udbygget – igen med sammenhæng til endnu en bølge af reduktioner af statsrefusionerne som finansieringskilde for kommunerne, bl.a. den store refusionsreform i 1987. Disse såkaldte byrde- og opgavereformer blev således fulgt op af en udbygning af udligningssystemet.

Med strukturreformen i 2007 og efterfølgende yderligere udbygning af de kommunale opgaver på ikke mindst beskæftigelsesområdet blev udligningen endnu engang udbygget i omfang og med en medfølgende øget kompleksitet. Hvor amtskommunerne tidligere via deres delvise udgiftsansvar på det specialiserede sociale område havde medvirket i udligning på dette felt, blev dette nu en ren kommunal opgave, om end med en statsrefusionsordning for særligt dyre enkeltsager. Samtidig blev kommunernes finansielle ansvar væsentligt forøget for en række indkomstoverførsler som førtidspension og kontanthjælp, og med det såkaldte enstrengede beskæftigelsessystem også for dagpenge til forsikrede ledige. Det øgede kravene til præcisionen i udligningen, der blev forstærket via de kriterier – såkaldte socioøkonomiske kriterier – der indgik på udgiftsbehovssiden af udligningen. Hovedstadsudligning og udligning vedrørende kommuner med svagt beskatningsgrundlag blev også anvendt i denne periode. Bloktilskuddet indgik nu via den delvist statsfinansierede landsudligning også i udligningen.

Med refusionsomlægningen i 2016, hvor statsrefusionen af indkomstoverførsler blev yderligere nedsat og gjort afhængig af forsørgelsesperiodens længde, blev der foretaget nogle umiddelbare justeringer af systemet samt aftalt en fremtidig tilpasning hertil af udligningen (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015), jf. nedenfor om 2020-udligningsreformen.

2.1.2 Formålet med udligning

Som allerede nævnt er udligningssystemets formål at udjævne forskelle mellem kommunerne, som her forstås som forskelle i udefra kommende vilkår for kommunen, dvs. vilkår, som varierer, uden at kommunen direkte selv kan ændre på dette. Der sondres typisk mellem to typer af sådanne vilkår og medfølgende udligning:

- Udjævning af forskelle i skattegrundlag pr. indbygger
- Udjævning af forskelle i udgiftsbehov pr. indbygger

Vi vil senere konkretisere, hvilke skatte- og indtægtsgrundlag der omfattes af udligningen, og hvordan udgiftsbehovene nærmere skal opgøres. Udgiftsbehov skal opfattes som det udgiftspres, som en kommune med sin givne befolkningssammensætning og finansieringsansvar vil opleve, hvis den holder et serviceniveau på alle udgiftsområderne svarende til landsgennemsnittet. Internationalt henvises der sædvanligvis til Europarådets charter om det mere principielle formål med udligning, som Danmark har tilsluttet sig (Council of Europe, 2000).

Motivationen for at foretage denne udjævning beskrives sædvanligvis som en aktivitet, der som ovenfor nævnt skal muliggøre, at de enkelte kommuner bliver i stand til at tilbyde samme serviceniveauer til nogenlunde samme beskatningsniveauer, dvs. at der er sammenhæng mellem serviceniveauet og beskatningsniveauet i den enkelte kommune og på tværs af kommuner. Dette skal ikke nødvendigvis medføre, at kommunerne herefter faktisk har helt ensartede serviceniveauer, da det kommunale selvstyre skal muliggøre visse valg vedrørende service, men muligheden for at vælge fx et gennemsnitligt serviceniveau ved en nogenlunde gennemsnitlig skat skal være til stede.

Normalt udtrykkes denne sammenhæng, som det allerede er bemærket, som noget, der 'nogenlunde' eller tilnærmet skal kunne opnås. Dette skal ses i sammenhæng med, at der i de fleste udligningsordninger ikke udlignes 100 % af forskellene, men en mindre del (jf. senere om udligningsniveauer i de gældende systemer), og at udligningen næppe aldrig kan være et helt retvisende billede af kommunernes vilkår.

Hvorfor der – ud over eventuel henvisning til de internationale anbefalinger – ønskes opnået disse nogenlunde ensartede vilkår for kommunerne, kan siges at være udtryk for et politisk valg. Da der samtidig er betydelige nationale forventninger til serviceniveauet på de enkelte fagområder, kan udligningen også opfattes som en konsekvens heraf. Landspolitikerne ville med andre ord ikke kunne acceptere de forskelle i standarder og serviceniveauer, som fravær eller kun beskedene udligning mellem kommunerne nødvendigvis ville medføre. Anderledes udtrykt er det en politisk forudsætning for kommunernes opgaveansvar, at der udlignes imellem dem.

Det er ud fra den politiske debat, reformudspil mv. også klart, at egentlige fordelingspolitiske formål med udligningen kan spille en rolle for systemets udformning og udvikling. Det kunne fx tolkes som en form for regionale hensyn til fordelingen, når én af overskrifterne på regeringens reformudspil fra 2020 var "Flere penge fra by til land" (Regeringen, 2020:10).

2.2 2020-udligningsreformen

Det første forsøg på at revidere udligningssystemet efter refusionsomlægningen fra 2016 blev foretaget i 2018 efter et udvalgsarbejde (Finansieringsudvalget, 2018), men uden at det lykkedes at få fremsat lovforslag om ændringer.

Efter regeringsskiftet fremkom den nye regering med et nyt udspil til en udligningsreform (Regeringen, 2020), som efter et længere forhandlingsforløb resulterede i en aftale om reform af systemet (Aftalepartier, 2020) og et omfattende lovforslag (Social- og Indenrigsministeriet, 2020b), som blev vedtaget i maj 2020. Det nye udligningssystem trådte i kraft i 2021.

2.2.1 Indholdsmæssige elementer i reformen

Der var flere elementer i reformen, som selvfølgelig også blev præget af, at der frem mod den endelige aftale blev indgået en form for kompromis mellem en række partier. Det vil i vid udstrækning være en vurdering, hvad der var/er formålet, men baseret på de elementer, der indgik, kan følgende nævnes i overskriftsform:

- En generel skærpelse af omfordelingen mellem landets kommuner, særligt således at der blev omfordelt mere til fordel for land i forhold til by.
- Omlægning af systemet, så der ikke blev gjort forskel på hovedstadsområdet og det øvrige land ved, at den tidligere gældende hovedstadsudligning for kommunerne alene i hovedstadsområdet blev ophævet, hvilket også gjaldt dens 'modsvær' i det øvrige land i form af udligningstilskud til kommuner med et svagt beskatingsgrundlag. Til gengæld blev der dog indført betydelige særlige tilskuds-

ordninger til henholdsvis yder- og ø-kommuner samt udsatte hovedstadskommuner. Reformen blev i den forbindelse forsøgt karakteriseret som en forenkling (Mau Pedersen & Blom-Hansen, 2020).

- Ajourføring og justering af flere af de såkaldte udgiftsbehovskriterier, som også blev udvidet i antal – altså en form for opretning af 'fejl og mangler' i det eksisterende system.
- 'Slankning' af den særlige udligningsordning vedrørende udlændinge samt tilpasning af udligningen af den kommunale andel af selskabsskat og ny udligning af visse dækningsafgifter.
- En række nye særordninger og tilskudsordninger, bl.a. vedrørende grænsenære kommuner og kommuner med boligområder med høj kriminalitet, kompensationsordninger for tabere på reformen mv.
- Permanentgørelse af det særlige finansieringstilskud på 3,5 mia. kr. årligt, som skæveles mellem kommunerne. Sammen med yderligere statsfinansiering medførte det en overfinansiering af udligningssystemet på 6-7 mia. kr. årligt (Aftalepartier, 2020), hvorved udligningen og reformen heraf ikke – som traditionen ellers tilsiger – kan karakteriseres som et 'nulsumsspil'.

I tabel 2.1 er vist en oversigt over det samlede tilskuds- og udligningssystem før og efter reformen, herunder sondringen mellem den generelle del og særordningerne. Vi vil benytte samme struktur (jf. 2022-kolonnen) i gennemgangen af de enkelte ordninger i kapitel 3. Det fremgår, at strukturen i systemet i væsentligt omfang er videreført, dog ved forskellige omlægninger. Det kan bl.a. observeres, at antallet af særordninger er forøget.

Tabel 2.1 Elementer i tilskuds- og udligningssystemet før og efter reform

2020 (før)	2022 (efter)
A. Generelle udligningssystem og bloktilskud	A. Generelle udligningssystem og bloktilskud
(1) Landsudligning	(1) Udligning af udgiftsbehov (2) Udligning af beskatningsgrundlag
(2) Hovedstadsudligning	
(3) Tilskud komm. m. højt strukturelt underskud	
(4) Overudligningsordning	(3) Overudligningsordning (4) Særlig kompensation
(5) Bloktilskud (residual efter udligning) inkl. betinget bloktilskud	(5) Bloktilskud inkl. betinget bloktilskud
(6) Beskæftigelsestilskud	
B. Særlige udligningsordninger og særlige tilskud	B. Særlige udligningsordninger og særlige tilskud
	(6) Tilskud til kommuner med høj udvikling i ledighed (7) Tilskud udsatte ø- og yderkommuner (8) Tilskud udsatte hovedstadskommuner
(7) Udlændingeudligning	(9) Udlændingeudligning
(8) Selskabsskatteudligning	(10) Selskabsskatteudligning (11) Udligning af dækningsafgift af off. ejendomme
(9) Ekstraordinært finansieringstilskud	(12) Permanent finansieringstilskud

2020 (før)	2022 (efter)
(10) Tilskud til ældrepleje og dagpleje (5 tilskud)	(13) Tilskud til ældrepleje og dagpleje (5 tilskud)
(11) Vanskeligt stillede kommuner (2 tilskud)	(14) Vanskeligt stillede kommuner (2 tilskud)
(12) Vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet	
(13) Kommuner på/med øer, færgetilskud (4 tilskud)	(15) Kommuner på/med øer, færgetilskud (4 tilskud)
	(16) Grænsenære kommuner
	(17) Boligområder m. høj kriminalitet
(14) Midlertidigt tilskud vedr. uddannelsesstatistik	(18) Midlertidigt tilskud vedr. uddannelsesstatistik
(15) Midlertidigt tilskud vedr. ændret bogføring	(19) Overgangsordning vedr. reform
(16) Øvrige ordninger: sanktionstilskud/tilsvar, Furesø Kommune, modregning vedr. parkeringsafgifter og afståelse af forsyning (4 ordninger)	(20) Øvrige ordninger: sanktionstilskud/tilsvar, Furesø Kommune, modregning vedr. parkeringsafgifter og afståelse af forsyning (4 ordninger)

Anm.: Tilskuds- og udligningsordninger som korresponderer indholdsmæssigt er opskrevet på samme linje.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet (2020b).

Som udslag af de øgede udligningsambitioner blev udligningsintensiteten, dvs. det såkaldte udligningsniveau, som er den procent, hvormed de opgjorte kommunale forskelle udlignes, generelt forøget, jf. tabel 2.2. Udligningsintensiteten udtrykkes ved det såkaldte udligningsniveau, som er den procent, hvormed de opgjorte forskelle pr. indbygger i henholdsvis beskatningsgrundlag og udgiftsbehov udlignes. Udligningsniveauet er forøget for om ikke alle så dog for de fleste kommuner. I tabellen introduceres også Lejre Kommunes position, som er uforandret vedrørende udgiftsbehovsudligningens intensitet, men reduceres for skattegrundlagsudligningen.

Tabel 2.2 Det marginale udligningsniveau fra generel udligning før og efter udligningsreform

	2020 (før)		2022 (efter)	
	Udligningsniveau ¹	Antal kommuner	Udligningsniveau ¹	Antal kommuner
Udgiftsbehov				
Gruppe m. laveste udligningsniveau	61 %	6	93 %	39
Gruppe m. mellem udligningsniveau	88 %	34		
Gruppe m. højeste udligningsniveau	93 %	58	95 %	59
Lejre kommune	93 %		93 %	
Beskatningsgrundlag				
Gruppe m. laveste udligningsniveau	61 %	6	75 %	58
Gruppe m. mellem udligningsniveau	88 %	34	93 %	8
Gruppe m. højeste udligningsniveau	93 %	58	95 %	32
Lejre kommune	93 %		75 %	

Note: ¹ Ekskl. særlige tilskud og særlige udligningsordninger. Der er tale om det marginale udligningsniveau, dvs. den procent, hvormed en marginal ændring af forskelle i udgiftsbehov eller skattegrundlag udlignes fraset individuel skatteprocent og eventuel overudligning.

Kilde: Mau Pedersen & Blom-Hansen (2020), Indenrigs- og Boligministeriet (2021a).

2.2.2 Ændringer i byrdefordelingen ved reformen

I fortsættelse af de udmeldte ambitioner om ændret omfordeling, som i udligningsmæssig sammenhæng sædvanligvis kaldes byrdefordeling, er det relevant at notere, hvad der faktisk skete med fordelingen mellem kommunerne, dels ifølge det oprindelige regeringsudspil til en reform, men nok så vigtigt det endelige resultat (som det blev bedømt ved lovens vedtagelse).

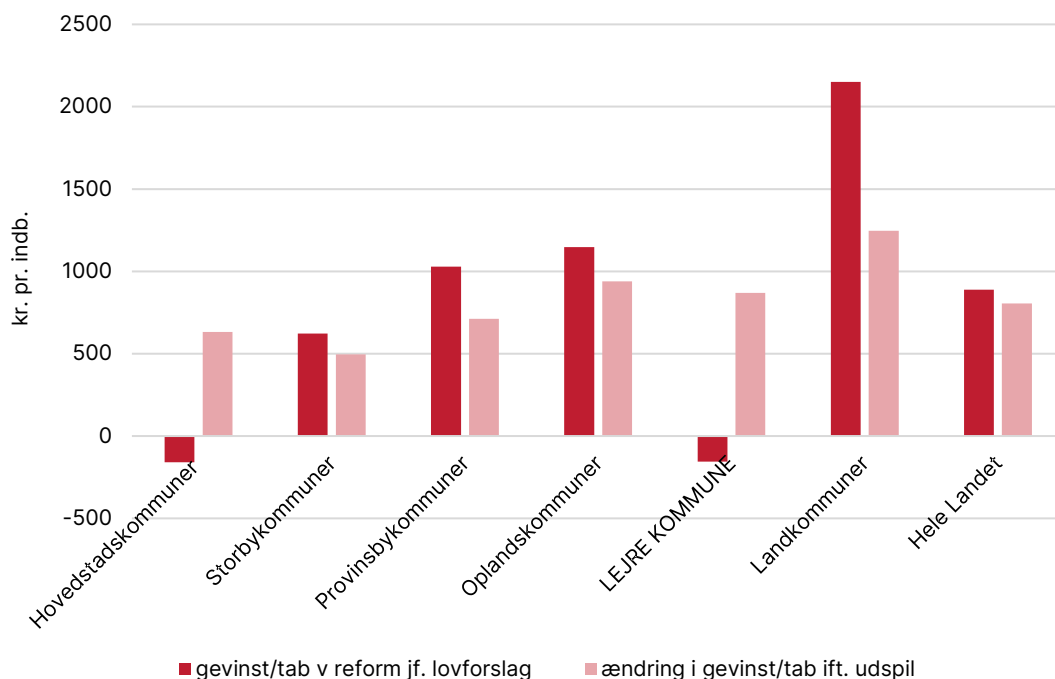
I den forbindelse er det værd at bemærke, at reformen, som allerede nævnt, modsat tidligere reformer i betydelig grad blev overfinansieret. Der var således som allerede nævnt i sidste ende ikke tale om det 'nulsumsspil'. Ifølge aftalen, jf. Aftalepartier (2020:5), blev der med udligningsreformen tilført ekstra statslig finansiering til kommunerne med 6,5 mia. kr. i 2021, 7,1 mia. kr. i 2022 og 5,5 mia. kr. varigt om året.

Allerede i regeringens udspil var der en ekstra finansiering på knap en halv mia. kr., men denne blev først forøget til 1,7 mia. kr. ved ændringer i reformens indhold på forskellige punkter, og til sidst forøget til ca. 5,2 mia. kr., når der her også medregnes permanentgørelsen af det såkaldte ekstraordinære finansieringstilskud på 3,5 mia. kr. Herved blev naturligvis også antallet af kommuner med et tab på reformen nedbragt betydeligt, nemlig fra knap 40 kommuner til alene 15 kommuner¹.

De byrdefordelmæssige ændringer for de enkelte kommuner fremgår for slutresultats vedkommende bl.a. af et bilag til lovforslaget, og for regeringsudspillet vedkommende af et bilag publiceret af ministeriet ved fremlæggelsen af reformen. For at give et indtryk af ændringerne er der i figur 2.1 angivet ændringerne pr. indbygger for de forskellige kommunetyper: hovedstadskommuner, storbykommuner, provinsbykommuner, oplandskommuner og landkommuner. Denne kategorisering af kommunerne anvendes bl.a. af Danmarks Statistik (2018).

¹ Der er heri ikke medregnet den ekstra kompensation på i alt godt 1,2 mia. kr., som ydes i 2021 og 2022, som er benævnt "Bagudrettet kompensation for tab før revision af Uddannelsesstatistikken", jf. lovforslaget (Social- og Indenrigsministeriet, 2020b:21). Denne særlige post indgår heller ikke i de efterfølgende opstillinger og figurer, idet den dels er midlertidig, dels har en anden karakter end de øvrige elementer i udligningsreformen. Det samme gælder overgangsordningen efter lovens § 17d.

Figur 2.1 Gevinst og tab pr. indbygger ved udligningsreformen ifølge lovforslaget (mørk rød) samt ændring i forhold til udspil (lys rød), opgjort på kommunegrupper



Anm.: Vedrørende kommuneinddelingen, se eventuelt Danmarks Statistik (2018).

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet (2020a), Social- og Indenrigsministeriet (2020b), Regeringen (2020) samt egne beregninger.

Som det fremgår, er resultatet i den vedtagne reform, som dette blev vurderet i det senere vedtagne lovforslag, alene negativt for kategorien hovedstadskommuner, som således har et tab pr. indbygger ved reformen. De øvrige kategorier af kommuner har derimod en gevinst, idet der dog naturligvis er betydelige variationer inden for de enkelte kategorier, som ikke vises her. Som det fremgår, er det kategorien 'landkommuner', der har haft den største gevinst pr. indbygger ved reformen, hvilket antagelig kan ses i sammenhæng med de oprindelige udmeldinger fra regeringen ved reformudspillet.

Som eksempel på variationer inden for kategorierne er fremhævet situationen for Lejre Kommune, som i denne kommunegruppering indgår i kategorien 'oplandskommuner'. Lejre Kommune stod i lovforslaget til et mindre tab på godt 4 mio. kr. (inkl. finansieringstilskuddet) svarende til ca. 155 kr. pr. indbygger. Dette resultat er dog væsentligt ringere end for gennemsnittet i kategorien 'oplandskommuner', hvor der er en gennemsnitlig gevinst på 1.080 kr. pr. indbygger.

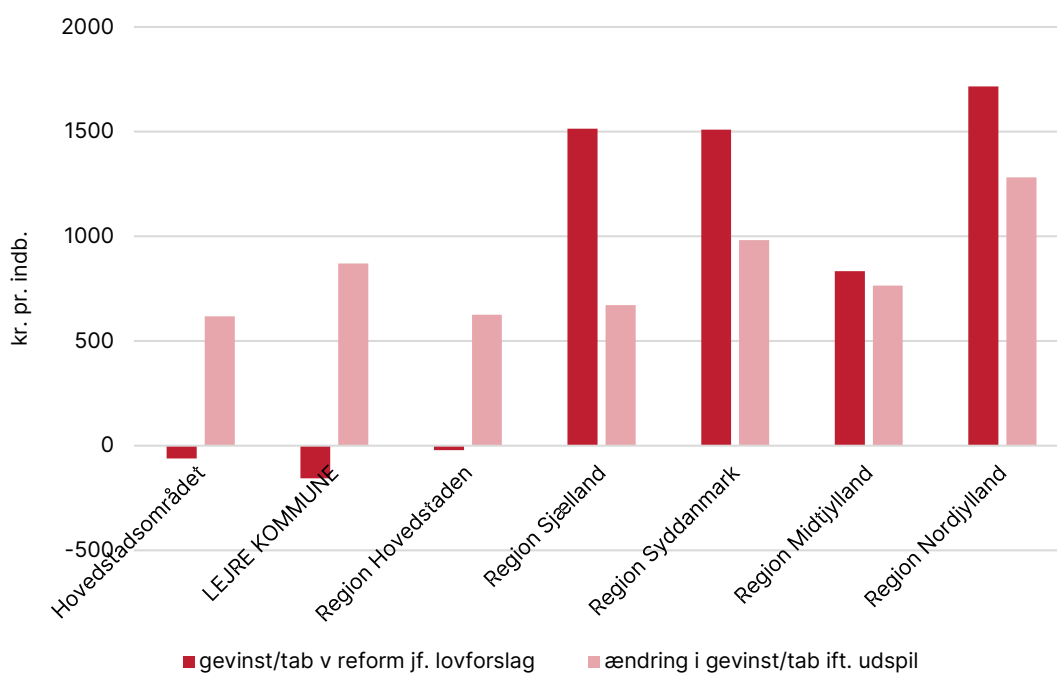
For såvel Lejre som for øvrige kommuner har der dog, jf. den anden søjle i figuren, været en fremgang i resultatet set i forhold til det oprindelige udspil. Denne fremgang udgør 870 kr. pr. indbygger i Lejre Kommune.

Det er ikke, jf. senere drøftelse i denne rapport, nødvendigvis ganske oplagt, hvilke kommuner Lejre skal sammenlignes med. For at give et par alternativer er der i figur 2.2 vist tab og gevinster i en lidt anden regional kategorisering af kommunerne. Her fremgår for

det første en afgrænsning benævnt "hovedstadsområdet", som svarer til det område, der tidligere var omfattet af den såkaldte hovedstadsudligning, og som også efter reformen udgør en form for særligt område, idet det er her, en kommune eventuelt kan kategoriseres som "udsat hovedstadskommune". Dette er netop tilfældet for Lejre Kommune, hvilket kan gøre sammenligningen med denne kategori nærliggende. Lejres resultat pr. indbygger er, som det fremgår, ganske tæt på gennemsnittet for kommuner i denne kategori.

I figur 2.2 er også vist resultaterne for kommunerne inddelt efter region. Sammenlignes Lejre Kommune med kommunerne i 'sin' region, Region Sjælland, fremgår det, at Lejre fik et væsentligt mere negativt resultat af udligningsreformen, end hvad der blev tilfældet for kommunerne i Region Sjælland i gennemsnit.

Figur 2.2 Gevinst og tab pr. indbygger ved udligningsreformen ifølge lovforslag (mørk rød) samt ændring i forhold til udspil (lys rød) opgjort på kommuner i hovedstadsområdet og i de fem regioner



Anm.: Vedrørende afgrænsning af hovedstadsområdet, se lovens § 26, nr. 4) (Social- og Indenrigsministeriet, 2021).

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet (2020a), Social- og Indenrigsministeriet (2020b), Regeringen (2020) samt egne beregninger.

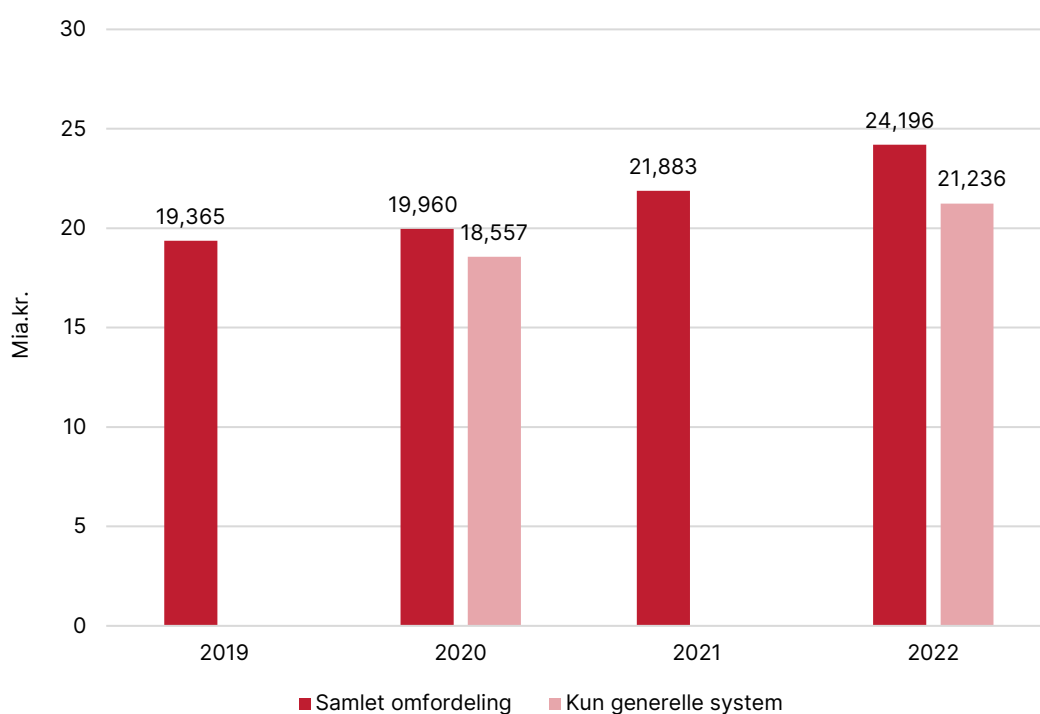
2.3 Hvor meget omfordeler tilskuds- og udligningssystemet?

Formålet med tilskuds- og udligningssystemet er udjævning og omfordeling. Det har derfor interesse at undersøge, hvor stort et omfang denne omfordeling har. Dette kan opgøres på flere måder, men som en nærliggende metode kan det vælges at opgøre, hvor meget tilskuds- og udligningssystemet, inkl. forskellige særlige ordninger, alt i alt fordele til den enkelte kommune, og sammenholde dette med en situation, hvor det statslige tilskud samlet set blev fordelt efter indbyggertal, der her vælges som en 'neutral' base-

line for fordeling af tilskud. Sammenlignes de to opgørelser – den faktisk udbetalte/opkrævede og den indbyggertalsfordelte – fremkommener et positivt eller negativt tal for de enkelte kommune.

I figur 2.3 er summen af de positive beløb for enkeltkommuner angivet – hvilket matematisk vil svare til summen af de negative kommunespecifikke beløb. Dette kan opfattes som en opgørelse af det samlede omfang af omfordelingen. Opgørelsen er gennemført for 2019 og 2020 – dvs. før reformen – og for 2021 og 2022, hvor reformen har været i kraft.

Figur 2.3 Omfanget af omfordelingen fra det samlede tilskuds- og udligningssystem i mio. kr., 2019-2022



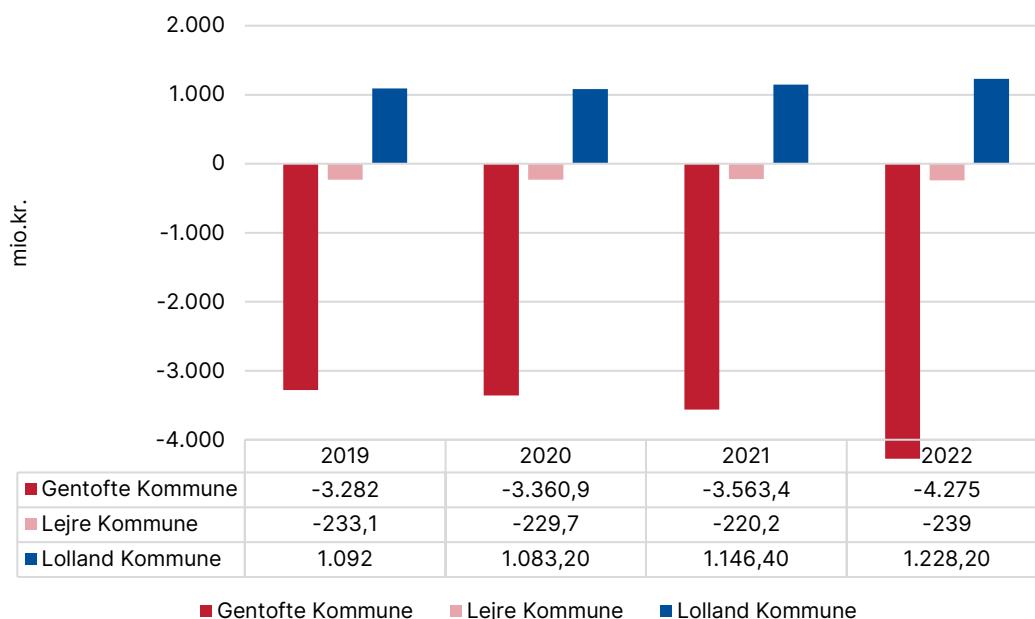
Anm.: Hvad der er henregnet til tilskud og udligning, henvises til indledningen i afsnit 2.1.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet (2021b) og tilsvarende for tidligere år, Noegletal.dk (2022), samt egne beregninger.

Det fremgår af figuren, at omfanget af omfordelingen er øget gradvist over årene og nu udgør næsten 25 mia. kr. Udligningsreformen har utvivlsomt bidraget hertil, men andre forhold såsom størrelsen af det aktuelle års bloktilskud spiller også en rolle. Særordningerne – forstået som forskellen mellem de to søjler i figuren, betyder mere i 2022 end i 2020 (kun opgjort for disse 2 år).

Det har her særskilt interesse, hvordan Lejre Kommune placerer sig i denne opgørelse. Et vist indtryk heraf fås i følgende to figurer 2.4.a og 2.4.b, hvor kommunens samlede regnestykke er gjort op i mio. kr. og kr. pr. indbygger – og sammenlignet med to udvalgte og fra Lejre Kommune meget afvigende øvrige kommuner, Gentofte og Lolland Kommuner.

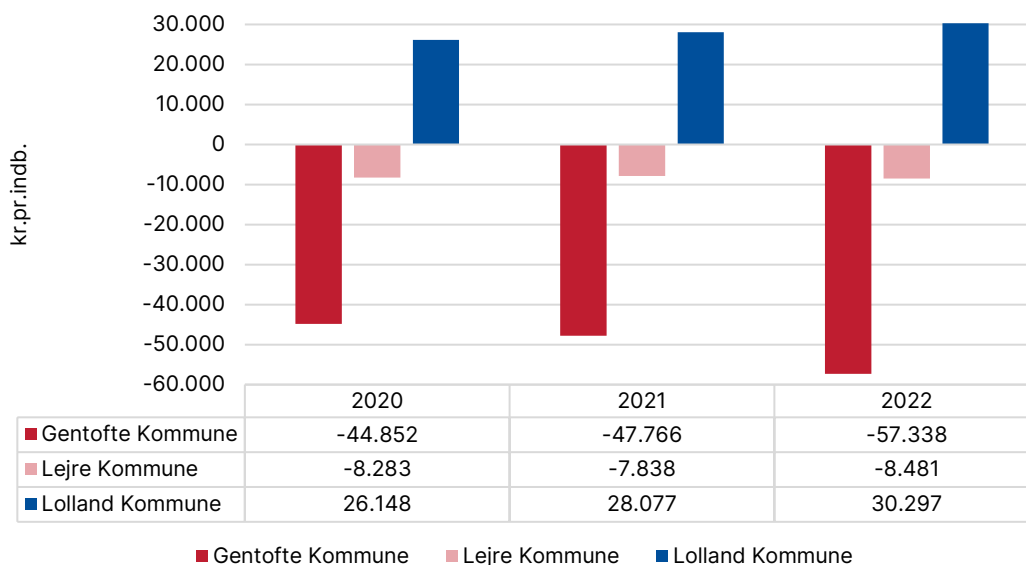
Figur 2.4.a Omfanget af omfordelingen fra det samlede tilskuds- og udligningssystem i mio. kr. for udvalgte kommuner, 2019-2022



Anm.: Hvad der er henregnet til tilskud og udligning, henvises til indledningen i afsnit 2.1.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet (2021b) og tilsvarende for tidligere år Noegletal.dk (2022), samt egne beregninger.

Figur 2.4.b Omfanget af omfordelingen fra det samlede tilskuds- og udligningssystem i kr. pr. indbygger for udvalgte kommuner, 2020-2022



Anm.: Hvad der er henregnet til tilskud og udligning, henvises til indledningen i afsnit 2.1.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet (2021b) og tilsvarende for tidligere år, Noegletal.dk (2022), samt egne beregninger.

Det fremgår, at Lejre Kommune optræder som én af de bidragsydende kommuner, når alle tilskuds- og udligningsordninger medtages og situationen sammenlignes med et udgangspunkt uden udligning og en 'neutral' fordeling af alle tilskud efter indbyggertal. Bidraget har ifølge opgørelsen et omfang på 200-250 mio. kr. årligt. Dette kan sammenholdes med, at Gentofte Kommune, som dog også er en betydeligt større kommune end Lejre målt i indbyggertal, bidrager med mere end 3-4 mia. kr., hvorimod Lolland Kommune i alle år modtager mere end 1 mia. kr. årligt.

Gentofte og Lolland Kommuner repræsenterer hver sin 'ende' af omfordelingen, idet Gentofte er den kommune i landet, der bidrager med det højeste beløb pr. indbygger, hvorimod Lolland, bortset fra et par mindre ø-kommuner, modtager mest pr. indbygger, hvilket naturligt skyldes de to kommuners store forskel i indkomstgrundlag fra kommuneskatter og befolkningssammensætning. Lejre Kommune nr. 15 på en skala efter, hvilke kommuner der bidrager mest pr. indbygger, hvilket er tilfældet i alle de tre år 2020, 2021 og 2022.

Som det vil fremgå af næste kapitel, er dette resultat især båret af den generelle del af udligningssystemet (jf. afgrænsningen i opstillingen i tabel 2.1), hvor Lejre Kommune i forhold til en situation, hvor der ikke var udligning, og alle tilskud blev fordelt efter en 'neutral' baseline i form af indbyggertallet, netto bidrager med knap 240 mio. kr. i 2022. Lejre Kommune er også bidragsyder vedrørende særordninger ifølge vores beregninger, men netto kun med nogle få mio. kr. i 2022.

I næste kapitel vil Lejre Kommunes placering i de enkelte dele af tilskuds- og udligningssystemet blive uddybet.

3 Lejre Kommune i det gældende tilskuds- og udligningssystem

3.1 Overblik over det gældende system

Tilskuds- og udligningssystemets ordninger samt Lejre Kommunes placering vil i det følgende blive gennemgået for de enkelte ordninger. Der udvælges her de ordninger, der betyder mest for Lejre, men medtages også de del- og særordninger, som ikke omfatter Lejre Kommune i dag, men som alligevel bør ofres opmærksomhed, i og med at det samlede billede og udviklingen heri er vigtig for kommunen. Det er allerede nævnt tidligere, at denne del af systemet har fået mere vægt i de senere år.

Som omtalt overordnet i kapitel 2, hvor det såkaldte udligningsniveau (udligningsintensitet) også er beskrevet, sondres der jf. tabel 2.1 mellem:

1. Det generelle system og bloktilskud (skattegrundlagsudligning, udgiftsbehovsudligning, overudligning, kompensationsordning samt bloktilskud), jf. afsnit 3.2
2. De særlige udlignings- og tilskudsordninger (kategoriseres som henholdsvis særlige udligningsordninger og særlige tilskudsordninger), jf. afsnit 3.3 og 3.4.

Det er i det følgende udelukkende det i 2022 gældende system, der beskrives. Dette gælder også beløbsmæssige angivelser mv., som primært hidrører fra ministeriets tilskudsudmelding (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021a).

Gennemgangen baseres i væsentligt omfang på en indledende præsentation af den enkelte ordning, som i kort form giver en præsentation samt korte angivelser og vurderinger af, om ordningen er vigtig for Lejre Kommune, hvordan kommunen er placeret samt de centrale parametre. For enkelte af de helt grundlæggende dele af systemet, dvs. udligningen af henholdsvis skattegrundlag og udgiftsbehov, forklares systemets opbygning og metodik mere detaljeret i det relevante afsnit.

3.2 Lejre Kommunes placering i det generelle system og bloktilskud

De betydeligste dele af det generelle system er ubetinget skattegrundlagsudligningen og udgiftsbehovsudligningen. Endvidere indgår enkelte andre ordninger (regler), som er kædet sammen men de to basale ordninger. Endvidere skal her nævnes bloktilskuddet.

3.2.1 Skattegrundlagsudligningen

Udligning af forskelle i kommunernes skattegrundlag er den mest oprindelige udligningsidé i samfund som det danske med kommuner med egen skatteudskrivning og omfatter i det danske system langt hovedparten af kommunernes skattegrundlag, dvs. udskrivningsgrundlaget fra de skattepligtige indkomster og de afgiftspligtige grundværdier. Denne udligningsordning er emnet i dette afsnit.

Derudover modtager kommunerne visse andre skatteindtægter i form af den kommunale del af selskabsskatten og for nogle kommuner dækningsafgift af offentlige ejendomme, som begge udlignes i særskilte ordninger, jf. senere i afsnittet. Skattelignende indtægter fra parkeringsafgifter og provenu fra afståelse af energiforsyningsselskaber har tidligere kunnet give anledning til modregning i bloktilskud og dermed en form for udligning, men er til dels afskaffet med udligningsreformen. Endelig udlignes kommunale indtægter fra dækningsafgifter af erhvervsejendomme og dødsboskat ikke.

Boks 3.1 Skattegrundlagsudligningen – kort!

Præsentation/principper:

- Udjævning af forskelle i skattegrundlag pr. indbygger er en ren mellemkommunal udligning, hvor kommuner med skattegrundlag pr. indbygger over landsgennemsnit/grænseværdi betaler til kommuner med skattegrundlag pr. indbygger under landsgennemsnit/grænseværdi.
- Forskellene udlignes med en vis procent (udligningsniveau, 75 % for Lejre Kommune).

Er ordningen vigtig for Lejre?

Meget, Lejre betaler et betydeligt bidrag, godt. 80 mio. kr. (ca. 2.900 pr. indbygger)

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre er pr. indbygger den 19. mest bidragsydende kommune (ud af 38)

Centrale parametre:

Hvis Lejres indkomstudvikling løber hurtigere end landets, stiger bidraget.

Skattegrundlagsudligningen er en central del af det regelbaserede udligningsystem, som koster Lejre et betydeligt beløb som følge af relativt højt skattegrundlag.

* Jf. tilskudsudmeldingen for 2022 på statsgaranteret grundlag. Lejre Kommune har dog selvbudgetteret skattegrundlag.

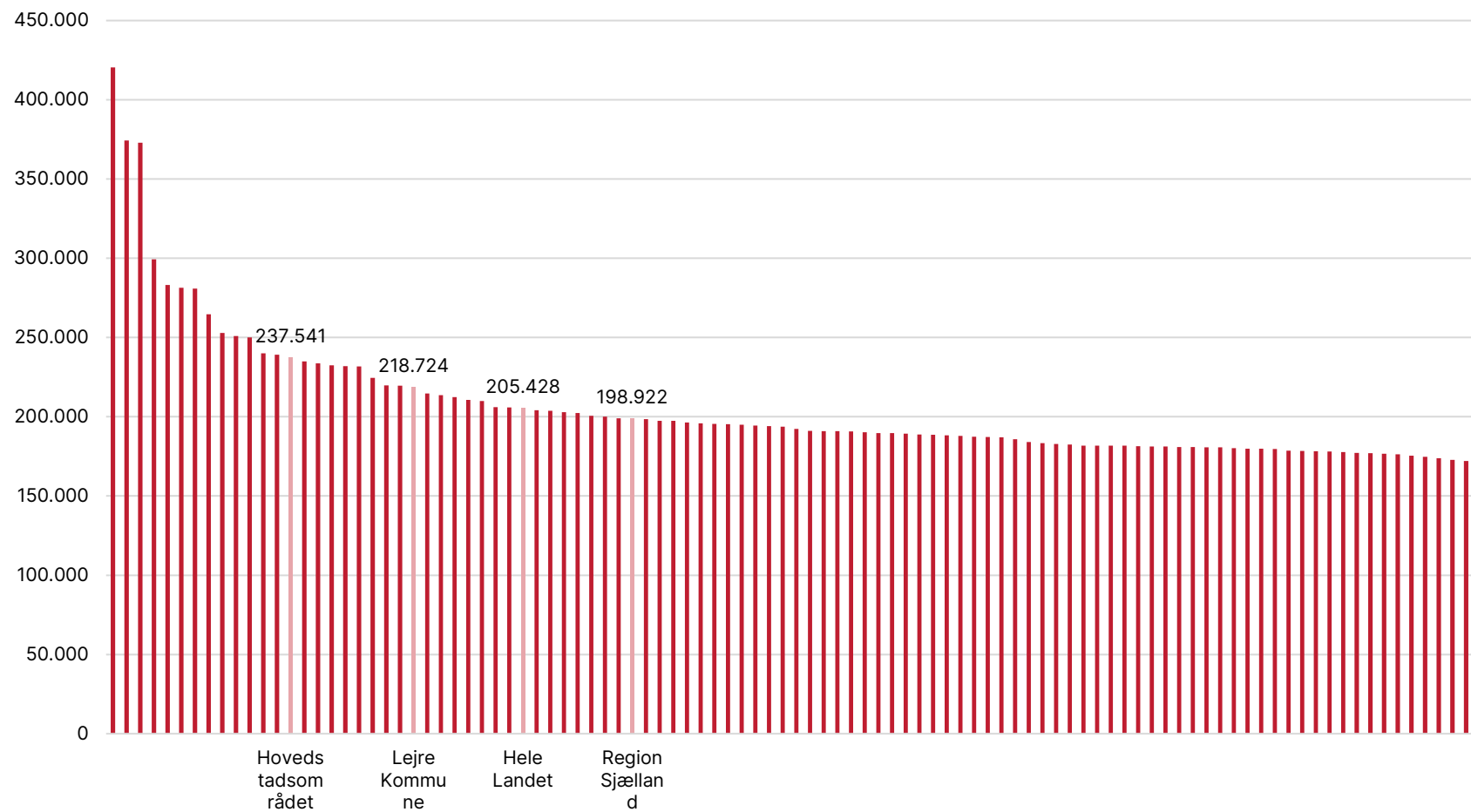
Selve udligningsberegningen er forholdsvis enkel. Der noteres først størrelsen af skattegrundlaget pr. indbygger, dvs. udskrivningsgrundlaget og en procent af de afgiftspligtige grundværdier (10,46 % i 2022, dog 2,75 % for produktionsjord). Dette sammenholdes med gennemsnittet for skattegrundlag pr. indbygger på landsplan, og forskellen ganges med udligningsniveauet i henhold til de procenter, der tidligere er nævnt i tabel 2.2. Endelig ganges med antallet af indbyggere i kommunen for at nå frem til kommunens udligningsbeløb.

Lejre Kommune indgår i denne beregning med et relativt højt beskatningsgrundlag og betaler derfor også et anseligt beløb til andre kommuner i denne anledning. Konkret udgør beskatningsgrundlaget omkring 220.000 kr. pr. indbygger, hvilket placerer Lejre Kommune blandt den femtedel af kommunerne med det højeste beskatningsgrundlag i landet, jf. figur 3.1. Skattegrundlaget er samtidig knap 15.000 kr. højere pr. indbygger, end hvad der gælder i en gennemsnitlig dansk kommune. Denne placering har kommunen, med små afvigelser fra år til år, haft siden 2007. Det er især de skattepligtige indkomster, som ligger noget over landsgennemsnittet, hvorimod grundværdierne er tættere på gennemsnittet.

Det beskatningsniveau, som kommunalbestyrelsen har vedtaget, er forholdsvis tæt på landsgennemsnittet. Efter et par år lige efter kommunalreformen i 2007 og 2008 er kommunens beskatningsniveau efter skattestigninger i 2009 og 2010 nu lidt højere end landsgennemsnittet, både på indkomster og grundværdier. I 2022 er udskrivningsprocenten for Lejre Kommune således henholdsvis 25,31 % og 28,23 promille mod landets gennemsnitlige 24,98 % og 26,12 promille. Disse skatteprocenter har dog ingen betydning for selve udligningsberegningen, som benytter en landsgennemsnitlig sats.

Kommunen kan med andre ord ikke selv påvirke størrelsen af skattegrundlagsudligningen. Der kan dog være en vis effekt fra kommunens beslutning om enten selv at budgettere skattegrundlagene, såkaldt selvbudgettering, eller alternativt vælge statens tilbud om skattegrundlag, såkaldte statsgaranteret skattegrundlag. For 2022 har et lille antal kommuner, herunder Lejre, valgt at selvbudgettere.

Figur 3.1 Kommunalt beskatningsgrundlag pr. indbygger, 2022



Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet (2021a).

3.2.2 Udgiftsbehovsudligningen

Hvor skattegrundlagsudligningen er forholdsvis enkel at opgøre og skattegrundlagene ret nemt kan identificeres, gælder det ikke for udgiftsbehovsudligningen. Her er der således ikke på forhånd defineret et grundlag for udgiftsbehov i en kommune. Det er formentlig almindelig anerkendt, at kommunens økonomiske vilkår og behovet for kommunal service og udgifter varierer med dens befolkningssammensætning, men det må fastlægges nærmere, hvad der skal forstås ved befolkningssammensætning. Dette er både fagligt og politisk ganske kompliceret.

I det danske udligningssystem er det valgt at basere sig på to dimensioner af denne befolkningssammensætning, som tilsammen tegner udgiftsbehovet. Det gælder for det første den del af udgiftsbehovene, der afhænger af alderssammensætningen i kommunen, eller med andre ord demografien. Heri ligger en antagelse om, at forskellige aldersgrupper 'trækker' i forskellig grad på det kommunale serviceapparat; for det andet den del af udgiftsbehovene, som varierer med kommunens såkaldte socioøkonomiske sammensætning af befolkningen, og som antages at være en væsentlig faktor bag, hvor dyre eller omkostningskrævende de enkelte dele af kommunens befolkning er i leverancen af kommunal service.

Alt i alt viser det sig, at Lejre Kommune ifølge udligningssystemets opgørelse har en forholdsvis gunstig befolkningssammensætning i sammenhæng med udgiftsbehovet, dvs. at kommunen har et forholdsvis lavt udgiftsbehov pr. indbygger. Dette er baggrunden for, at kommunen skal betale et betydeligt beløb til andre kommuner i denne del af udligningssystemet. Beløbet er noget større end betalingen for skattegrundlagsudligningens vedkommende.

De to dele af udgiftsbehovsudligningen vejes sammen med henholdsvis 67 % og 33 % til det samlede udgiftsbehov. Med det samlede udgiftsbehov opgjort er teknikken i udligningsberegningen helt svarende til fremgangsmåden ved skattegrundlagsudligningen, dvs. ved sammenligning af udgiftsbehov pr. indbygger og anvendelse af et udligningsniveau, jf. procentangivelserne i tabel 2.2.

Boks 3.2.a Udgiftsbehovsudligningen – kort!

Præsentation/principper:

- Udjævning af forskelle i udgiftsbehov pr. indbygger, ren mellemkommunal udligning, hvor kommuner med udgiftsbehov pr. indbygger under landsgennemsnit/grænseværdi betaler til kommuner med udgiftsbehov pr. indbygger under landsgennemsnit/grænseværdi
- Forskellene udlignes med en vis procent (udligningsniveau 93 % for Lejre Kommune).

Er ordningen vigtig for Lejre?

Meget, Lejre betaler knap 150 mio. kr. til ordningen (ca. 5.200 kr. pr. indbygger)

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre betaler 10. mest pr. indbygger (ud af 41), 10. laveste sociale indeks.

Centrale parametre:

Hvis relativt flere børn/ældre og højere socialt indeks, nedbringes Lejres betaling. Udslag på enkelte kriterier har betydning.

Udgiftsbehovsudligningen er den anden centrale del af det regelbaserede udligningssystem og isoleret set det dyreste element i systemet set fra Lejre.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov

I boks 3.2.b angives nogle hovedtræk i opstillingen af denne del af udgiftsbehovsudligningen. Der er en vis tradition for, at der i opstillingen af denne del af udligningen anvendes faglige og statistiske analyser i lovforberedelsen, som dog ikke skal gennemgås nærmere her.

Boks 3.2.b Udgiftsbehovsudligning – princippet i den socioøkonomiske opgørelse

Formål:

Det socioøkonomiske udgiftsbehov skal afspejle sociale og strukturelle forhold i kommunen, dvs. karakteren og tyngden af befolkningen og produktionsvilkårene, som påvirker de omkostninger, hvormed kommunen skal levere service. Der kan både være tale om personbestemte forhold og strukturelle og geografiske forhold i kommunen.

Udgiftsbehovskriterier – og "objektive kriterier":

Der stilles sædvanligvis nogle krav til de kriterier, der kan indgå til bestemmelse af udgiftsbehovet: de skal være upåvirkelige af kommunen, have en faglig god begrundelse og være gennemskuelige.

Det socioøkonomiske indeks:

Alle de enkeltkriterier, der indgår som socioøkonomiske kriterier, vejes sammen til et 'socioøkonomisk indeks', som er fastsat til værdien 100 for landet i gennemsnit. Er indekset lavere end 100, har kommunen en relativt gunstig socioøkonomisk situation og omvendt, hvis det er over 100.

Hvordan er udgiftsbehovskriterierne fundet?

Der er tradition for, at der med mellemrum gennemføres statistiske analyser ved ministeriets mellemkomst, som dokumenterer, at de fundne udgiftskriterier rent faktisk giver en god beskrivelse af kommunens socioøkonomi og omkostningstyngde, og hvordan kriterierne skal sammenvæjes. Der kan henvises til betænkninger og rapporter (senest Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg (2012) og Finansieringsudvalget (2018).

Det socioøkonomiske udgiftsbehov består af 18 forskellige kriterier. De enkelte kriterier og de tilknyttede vægte fremgår af tabel 3.1.

Tabel 3.1 Oversigt over socioøkonomiske udgiftskriterier

Nr	Beskrivelse	Vægt	Nr	Beskrivelse	Vægt
1	Andel 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 % af de 20-59-årige	19,0 %	10	Antal indvandrere og efterkommere (ekskl. au pairs)	6,0 %
2	Antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse ekskl. visse indvandrere	13,0 %	11	Antal 20-59-årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	4,0 %
3	Antal billige boliger samt familier i visse boliger i yderområder og sommerhuse	6,0 %	12	Antal børn af enlige forsørgere i gennemsnit over 3 år	2,0 %
4	Antal diagnosticerede psykiatriske patienter	2,0 %	13	Antal børn, som har flyttet kommune mindst tre gange	3,0 %
5	Antal almene familieboliger	12,0 %	14	Afstand til nærmeste 500 arbejdspladser	2,0 %
6	Antal børn i familier med kort uddannelse, ekskl. visse indvandrere mv.	9,0 %	15	Regional ledighed for forsikrede ledige	2,0 %
7	Antal enlige over 65 år	3,0 %	16	Antal 45-64-årige med begrænset erhvervs erfaring	5,0 %
8	Antal personer med lav indkomst i 3 ud af 4 år	5,0 %	17	Befolkningstæthed	1,0 %
9	Antal personer med handicap	4,0 %	18	Lav middellevetid	2,0 %

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet (2021a).

En række kriterier kræver indledningsvis en nærmere beskrivelse. Disse gennemgås nedenfor, og der henvises i øvrigt til Indenrigs- og Boligministeriet (2021a) for en fyldestgørende fastlæggelse og beskrivelse af alle kriterier.

Antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse ud over 5 % af antallet af 20-59-årige

Antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse og ligger ud over 5 % af antallet af 20-59-årige i kommunen ganget med antallet i aldersgruppen, opgøres ud fra data på antallet af 20-59-årige fordelt på socioøkonomisk status som opgjort af Danmarks Statistik baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. Kriteriet opgøres som det største antal 20-59-årige, som på optællingstidspunktet var arbejdsløse eller uden for arbejdsstyrken ekskl. uddannelsessøgende, i enten ultimo november i det senest opgjorte år (2019) eller ultimo november 3 år forud for dette år.

Antal billige boliger samt familier i visse boliger i yderområder og sommerhuse

Billige private udlejningsboliger opgøres som antal privatudlejede boliger, der ikke er enkeltværelser eller udlejede andelsboliger, og med en husleje ekskl. udgifter til forbrug på maksimalt 5.120 kr. Familier i visse boliger opgøres som antal familier, der den 1. januar i beregningsåret bor i privat udlejning fra før 1970 beliggende i landdistrikter eller i byer med færre end 5.000 indbyggere, og beboede sommerhuse.

Antal diagnosticerede psykiatriske patienter

Kriteriet omfatter personer, der i perioden 2011-2020 har været i kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen. Dette er defineret ved aktionsdiagnosekoderne F00-29 (ICD-10). Således indgår organiske psykiske lidelser (fx demens, Alzheimers), skizofreni og psykotiske patienter samt psykiske lidelser forårsaget af alkohol eller andre psykoaktive stoffer, i

opgørelsen. Lidelser som eksempelvis depression, mental retardering, udviklingsforstyrrelser, personlighedsforstyrrelser eller spiseforstyrrelser indgår *ikke* i kriteriet.

Befolkningstæthed

Opgørelsen foretages af Danmarks Statistik som den gennemsnitlige afstand for borgere i kommunen til de nærmeste 2.000 medborgere som fugleflugtslinje ganget antal indbyggere i kommunen.

Lejre Kommunes placering i forhold til de enkelte socioøkonomiske kriterier

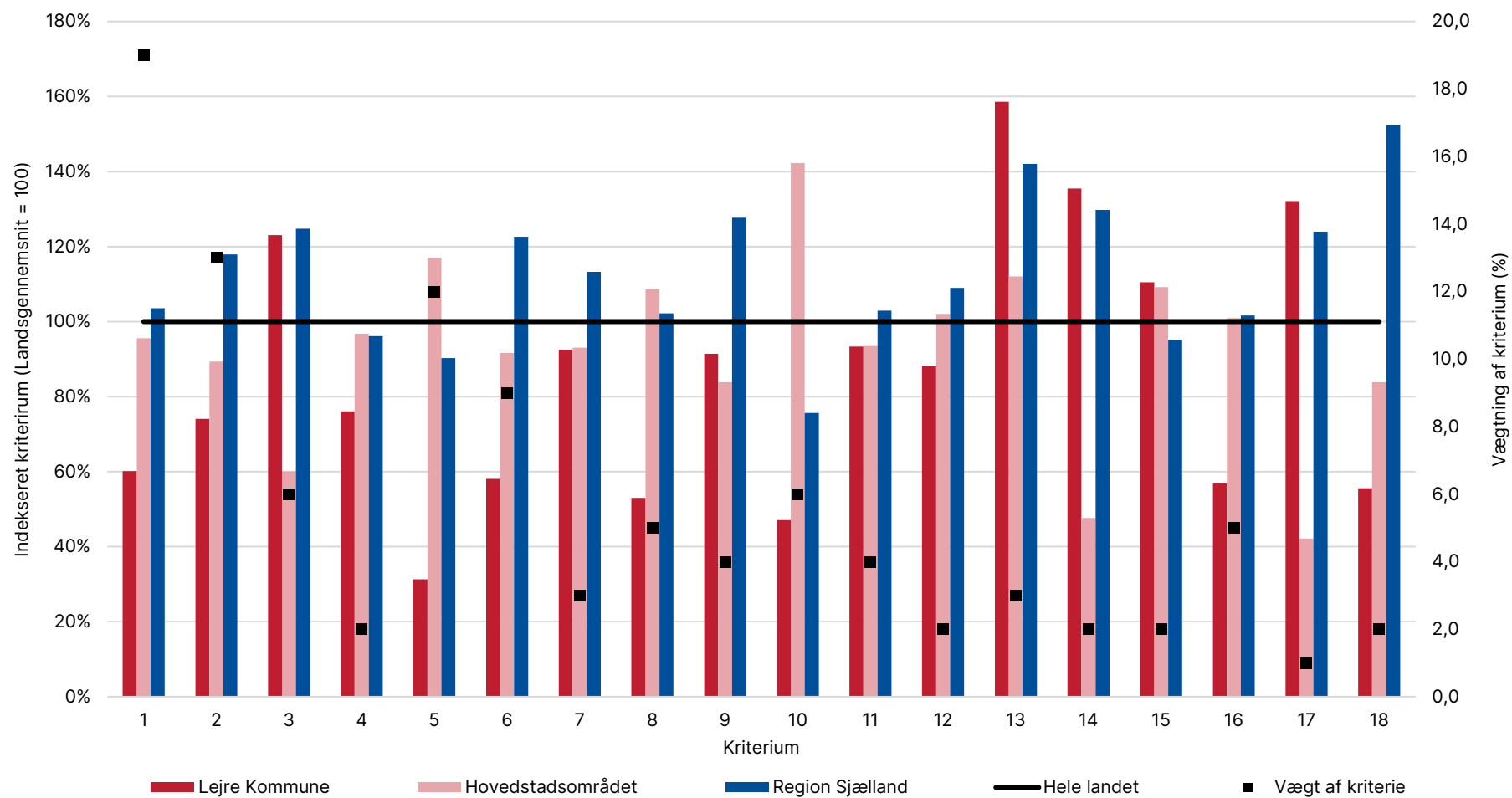
Figur 3.2 viser Lejre Kommunes placering på de enkelte udgiftsbehovskriterier i relation til hele landet. De enkelte socioøkonomiske kriterieværdier er således indekseret i forhold til landsgennemsnittet. Værdier over 100 indikerer, at Lejre Kommune har tungere socioøkonomiske rammevilkår på det enkelte kriterie i forhold til landsgennemsnittet, mens værdier under 100 omvendt indikerer, at kommunen har en mere gunstige socioøkonomiske rammevilkår end landsgennemsnittet. Ud over Lejre Kommunes placering på de enkelte socioøkonomiske kriterier indeholder figur 3.2 også et gennemsnit for kommunerne i hovedstadsområdet samt kommunerne i Region Sjælland.

Indledningsvis ses det af figur 3.2, at Lejre Kommune generelt har relativt gunstige socioøkonomiske rammevilkår. Ud af de 18 kriterier fra tabel 3.1 har Lejre Kommune mere gunstige rammevilkår på de 13, mens blot 5 kriterier trækker i en ugunstig retning for kommunen. Samlet set har Lejre Kommune de 10. mest gunstige socioøkonomiske rammevilkår blandt de danske kommuner. Denne placering skyldes ikke mindst, at kommunen har særligt gunstige socioøkonomiske rammevilkår i relation til de kriterier, der indgår i det samlede udgiftsbehov med de største vægte. Et tydeligt eksempel på dette ses ved kriterie 1, *Antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse ud over 5 % af antallet af 20-59-årige*, der indgår med en vægtning på hele 19 % af det samlede udgiftsbehov. Lejre Kommune har her blot 60 % af det landsgennemsnitlige udgiftsbehov. Sagt med andre ord har kommunen 40 % færre 20-59-årige uden beskæftigelse end en gennemsnitlig dansk kommune. Samme situation gør sig gældende for kriterie 5, *Antal almene familieboliger*, der indgår med en vægtning på 12 % af det samlede udgiftsbehov. Her har kommunen blot 31 % af det landsgennemsnitlige antal almene familieboliger pr. indbygger.

Lejre Kommune har de mest ugunstige socioøkonomiske rammevilkår i forhold til kriterie 13, *Antal børn, som har flyttet kommune mindst tre gange*, hvor det ses, at kommunen har et isoleret udgiftsbehov på hele 159 % af landsgennemsnittet. Dette kriterie indgår imidlertid blot med en vægtning på 3 % af det samlede udgiftsbehov. På samme vis har Lejre en relativt ugunstig befolkningstæthed – et kriterie, der udgør 1 % af det samlede udgiftsbehov.

Samlet set synes det at være en generel tendens, at de mest ugunstige socioøkonomiske kriterier i Lejre Kommune samtidig er de lettest vægtede kriterier i det samlede udgiftsbehov. Kommunens overordnede socioøkonomiske udgiftsbehov (med de 10. mest gunstige socioøkonomiske rammevilkår) skyldes altså ikke, at kommunen udelukkende har gunstige socioøkonomiske rammevilkår, men snarere, at de gunstige vilkår i kommunen samtidig vægter relativt tungt i den samlede udgiftsopgørelse, mens de ugunstige indgår med mindre vægt.

Figur 3.2 Socioøkonomisk udgiftsbehov: kriterieværdier samt vægtning af kriterier, 2022



Anm.: Kriterierne henviser til tabel 2.1.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet (2021a)

Det aldersbestemte udgiftsbehov

Denne del af udgiftsbehovsudligningen er den mest tungtvejende og er lidt mere enkel i opstillingen end det socioøkonomiske udgiftsbehov, jf. boks 3.4.c og figur 3.3. Det fremgår af figuren, at Lejre Kommune ikke afviger meget fra sammenligningsgrupperne vedrørende aldersfordelingen. Det aldersbestemte udgiftsbehov er lidt højere for Lejre end for landet som helhed, men det dækker over noget større andel af befolkningen i de yngre aldersgrupper og midaldrende, men relativt færre i de øvrige aldersgrupper.

Boks 3.3.c Udgiftsbehovsudligning – princippet i den aldersbestemte opgørelse

Formål:

Det aldersbestemte (demografiske) udgiftsbehov skal afspejle demografiens betydning i kommunen for omkostningerne ved at levere kommunal service med et vist serviceniveau. Opgørelsen tager udgangspunkt i, at den efterspørgsel, som kommunen oplever fra befolkningen, i høj grad afhænger af, hvilken aldersgruppe personerne i kommunen tilhører. Det være sig mindre børn, børn i skolealderen, ældre m.fl.

Aldersgrupper:

Kommunens befolkning er kategoriseret i aldersgrupper, som spænder over 3, 5, 11 år mv., og som korresponderer nogenlunde til en vis type kommunal ydelse, fx daginstitutionsydelser for de 0-5-årige, folkeskole for de 6-16-årige m.m. Hertil kommer et kriterie for nedgang i befolkningstal.

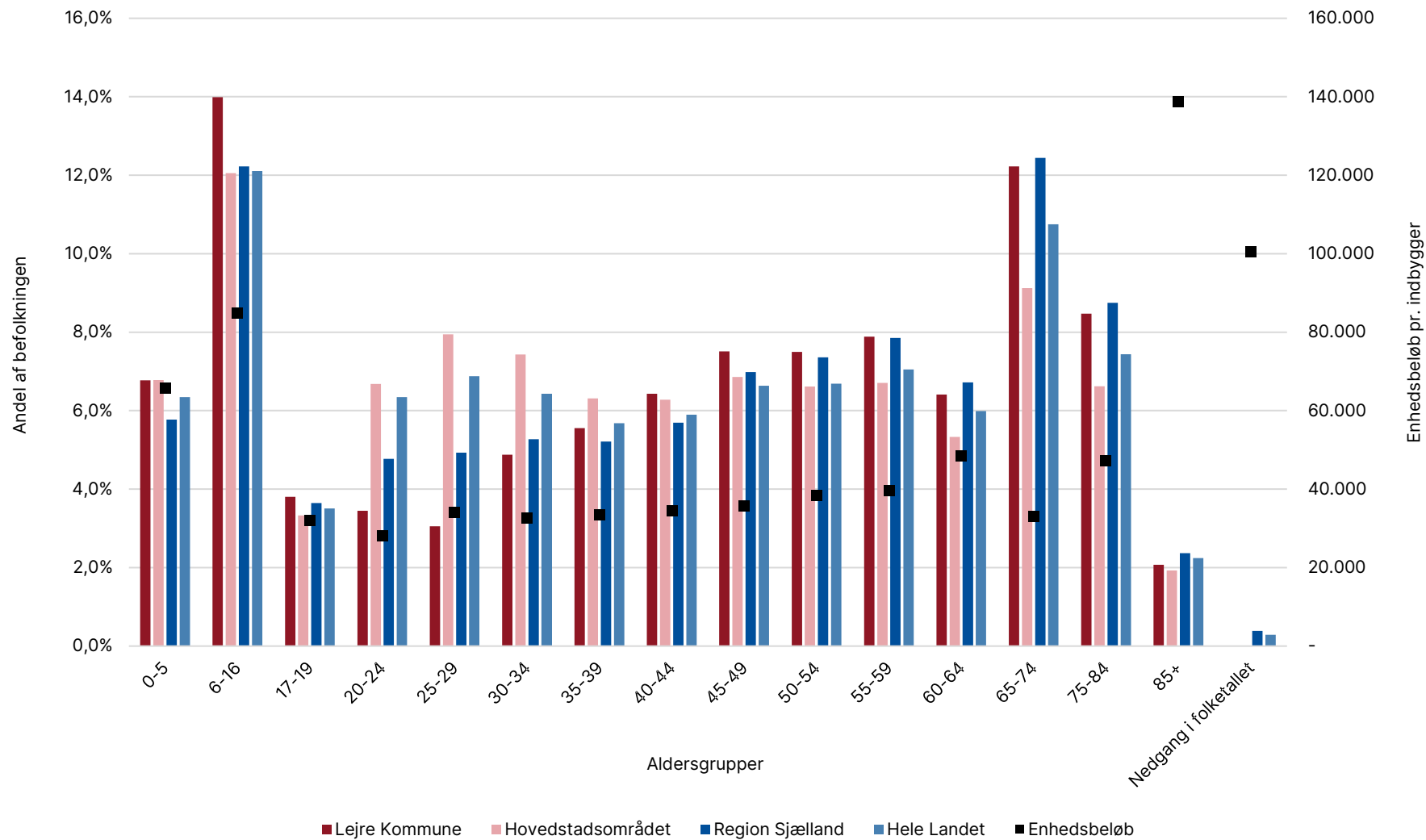
De aldersbetingede enhedsbeløb:

For hver enkelt aldersgruppe har ministeriet beregnet et såkaldt enhedsbeløb, der udgør det beløb, som en gennemsnitlig indbygger i aldersgruppen koster i kommunal service – under hensyntagen til den del af udgifterne (67 %), der antages at kunne henføres til alderssammenlægningen. De 'dyreste' aldersgrupper er således folkeskolealdersgruppen og de ældste ældre, jf. figur 3.3.

Opgørelsen af det aldersbetingede udgiftsbehov:

Med kendskab til størrelsen af aldersgrupperne i kommunen og de nævnte enhedsbeløb kan de to faktorer ganges sammen, hvorved fremkommer det samlede aldersbetingede udgiftsbehov.

Figur 3.3 Aldersbestemt udgiftsbehov: kriterieværdier samt enhedsbeløb pr. indbygger, 2022



Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet (2021a).

3.2.3 Overudligning og særlig kompensation

De to ordninger vedrørende overudligning og særlig kompensation er, hvad der kan kaldes en form for værnsregler, som afbøder eller modvirker visse konsekvenser af udligningen. Det er dels en værnsregel vedrørende procentvis høje bidrag til udligningen for kommuner med særligt høje indkomster, dels et værn i forhold til visse tab på udligningsreformen.

Boks 3.3 Overudligning og særlig kompensation – kort!

Præsentation/principper:

- Overudligning begrænser intensiteten af udligningen for visse kommuner med særlig højt skattegrundlag
- Særlig kompensation, som begrænser tabet på dele af udligningsreform for kommuner med højt tab og/eller lavt skattegrundlag.

Er ordningen vigtig for Lejre?

Begrænset, Lejre betaler dog ca. 8 mio. kr. til ordningerne.

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre falder uden for ordningerne, dels fordi kommunens skattegrundlag ikke er tilstrækkeligt højt og udskrivningsprocenten ikke lav, dels fordi tabet på omlægning ikke er tilstrækkeligt højt. 10-20 kommuner modtager fra ordningerne til dels betydelige beløb, som bl.a. betales af Lejre Kommune.

Centrale parametre:

Kompensationsordningen er fastlåst og overudligning ikke tæt på relevans.

Overudligningen og den særlige kompensation er to regler, der skal beskytte de omfattede kommuner mod visse konsekvenser af udligningen, men da ordningerne skal balancere, og Lejre ikke er omfattet af beskyttelsen, bliver de begge en udgift for kommunen.

3.2.4 Bloktilskuddet

Bloktilskuddet er i kraft af sin størrelse en meget betydelig finansieringsfaktor i kommunernes økonomi. Bloktilskuddet er i hovedsagen udligningsneutralt, men skal også ses i sammenhæng med de kommunale opgaver, som tilskuddet skal medvirke til dækning af.

Bloktilskuddet benyttes i vidt omfang til at kompensere den kommunale sektor for ændringer i konjunkturafhængige udgifter, ændringer i opgaver (såkaldt DUT) og ændringer i forlængelse af økonomiaftalerne. Hvis staten ønsker at sanktionere kommunerne for stigninger i skatteprocenter eller udgifter, der ligger ud over de aftalte eller fastsatte udgiftsrammer, vil det også være reguleringer i bloktilskuddet, der benyttes, enten kollektivt på hele bloktilskuddet eller specifikt for enkeltkommuner. Vel at mærke påvirker dette dog ikke udligningen mellem kommuner.

Boks 3.4 Bloktilskud – kort!

Præsentation/principper:

- Finansieringsbidrag fra staten, som fordeles proportionalt med kommunernes indbyggertal for 99 % vedkommende.
- Cirka 1 % bruges til medfinansiering af udsatte kommuner.
- Bloktilskuddet kan bruges til at sanktionere kommuner, fx visse skattestigninger, men dette vedrører ikke udligning.

Er ordningen vigtig for Lejre?

Middel, Lejre modtager et betydeligt beløb, ca. 410 mio. kr. (ca. 14.500 kr. pr. indbygger).

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre er i hovedsagen neutral modtager efter indbyggertal.

Centrale parametre:

Hvis Lejres indbyggertal vokser, påvirkes kommunens bloktilskudsbeløb positivt.

Bloktilskuddet er en central del af finansieringen af Lejre Kommune såvel som af andre kommuner, men neutralt fordelt til kommunerne.

3.3 Lejre Kommunes placering i de særlige udligningsordninger

Ved siden af det generelle udligningssystem er der blevet etableret et par særskilte udligningsordninger, som er mellemkommunale i den forstand, at de balancerer på landsplan, dvs. uden tilførsel af statsmidler.

3.3.1 Udlændingeudligningsordningen

Denne udligningsordning retter sig specifikt imod de merudgifter, som indvandrere og efterkommere kan medføre for en kommune, særligt i kommuner med mange indvandrere og efterkommere. Det er fx vedrørende sprogundervisning, merudgifter på social- og sundhedsområdet, administration mv. Disse merudgifter antages således ikke i tilstrækkeligt omfang at være opfanget af det generelle system. Ordningens volumen blev reduceret væsentligt ved udligningsreformen, men er fortsat af betydeligt omfang.

Boks 3.4 Udlændingeudligning (indvandrere og efterkommere) – kort!

Præsentation/principper:

- Separat udligningsordning vedrørende de kommunale merudgifter, der ifølge rapporter mv. vurderes at være tilknyttet indvandrere og efterkommere i tre aldersgrupper (0-5 år, 6-16 år og alle).
- De samlede bidrag på ca. 2,7 mia. kr. finansieres af alle kommuner efter indbyggertal.

Er ordningen vigtig for Lejre?

En vis betydning, Lejre bidrager netto med 5 mio. kr. (175 kr.pr. indbygger).

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre er blandt de 15 kommuner, der bidrager mest set i forhold til det beløb, der modtages, jf. et begrænset antal indvandrere og efterkommere.

Centrale parametre:

Hvis Lejres antal af indvandrere og efterkommere øges, stiger nettoudbyttet.

Udlændingeudligningen er et eksempel på en ordning, som tilgodeser kommuner med særlige behov, men da Lejre Kommune har en begrænset del af disse behov, bliver ordningen en udgift for kommunen.

3.3.2 Udligning af selskabsskat og visse dækningsafgifter

De separate udligningsordninger, der er etableret vedrørende kommunal andel af selskabsskat og dækningsafgifter af offentlige ejendomme, skal tilgodesse kommuner, der som Lejre Kommune har relativt lave indtægter fra disse kilder.

Boks 3.5 Udligning af selskabsskat og visse dækningsafgifter – kort!

Præsentation/principper:

- Kommunernes andel af selskabsskatten udlignes med 50 %.
- Kommunernes dækningsafgift af offentlige ejendomme udlignes med 10 %.

Er ordningen vigtig for Lejre?

Betydelig, Lejre modtager 8,3 mio. kr. (ca. 300 kr. pr. indbygger).

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre er i hovedsagen neutral modtager efter indbyggertal.

Centrale parametre:

Hvis Lejres selskabsindtægter øges, skal der afleveres 50 % til udligning.

Lejre Kommune er nettomodtager fra de separate udligningsordninger for selskabsskat og dækningsafgift på grund af især begrænsede selskabsskatteindtægter i kommunen.

3.4 Lejre Kommunes placering i de særlige tilskudsordninger

3.4.1 Finansieringstilskuddet

Siden 2013 har finansieringstilskuddet, som oprindeligt blev beregnet som et ekstraordinært likviditetstilskud, udgjort 3-3,5 mia. kr. årligt og er dermed en ikke-ubetydelig finansieringskilde for den kommunale sektor. Med udligningsreformen er tilskuddet skrevet ind i udligningsloven og må altså betragtes som en varig del af systemet.

Det er derfor også af interesse at notere sig, hvor meget Lejre Kommune modtager herfra. Andelen er, jf. boks 3.7, ikke ubetydelig, men dog forholdsvis beskednen.

Fordelingen er fastlåst (bortset fra indbyggertalsændringer), hvilket nærliggende kan tolkes som en politisk vilje til at fastholde fordelingen i en længere periode – og muligvis med tilsvarende ringe udsigt til ændringer heri.

Boks 3.6 Finansieringstilskud – kort!

Præsentation/principper:

- a) Af 3,5 mia. kr. fordeles 1,5 mia. kr. til alle kommuner proportionalt med indbyggertal.
- b) Af 3,5 mia. kr. fordeles 1 mia. kr. til kommuner med lavt beskatningsgrundlag.
- c) Af 3,5 mia. kr. fordeles 1 mia. kr. til kommuner med højt strukturelt underskud.

Er ordningen vigtig for Lejre?

Betydelig, Lejre modtager 7,3 mio. kr. (knap 260 kr. pr. indbygger).

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre modtager kun fra del a), dvs. samlet en ret beskednen andel.

Centrale parametre:

Fordelingen er fastlåst, dog med tilpasning til indbyggertallets udvikling.

Lejre Kommune modtager en ret beskednen andel af den betydelige finansieringsbidragspulje og ville modtage mindst det dobbelte, hvis tilskuddet var fordelt som bloktilskuddet.

3.4.2 Tilskud til udsatte ø- og yderkommuner

Med udligningens afskaffelse af hovedstadsudligningen og tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud blev der som delvis erstatning indført to særlige tilskudsordninger, dels vedrørende udsatte ø- og yderkommuner, jf. boks 3.8, dels vedrørende udsatte hovedstadskommuner. 'Mekanikken' i tilskudsfordelingen er den samme i de to ordninger og i øvrigt hidtil uset i udligningslovgivningen. Her nævnes modtagerkommunerne ved navn i selve lovteksten, og der tilknyttedes en faktor 1, 2 og 3 til kommunerne, som sammen med indbyggertallet afgør, hvor meget kommunen modtager.

Boks 3.7 Tilskud til udsatte ø- og yderkommuner – kort!

Præsentation/principper:

- Godt 1,5 mia. kr. fordeles, hvoraf staten finansierer ca. to tredjedele.
- Kommunen skal have et lavt beskatningsgrundlag og ikke ligge i hovedstadsområdet.
- Kommunen skal opfylde mindst tre af syv fastsatte kriterier og fordeles efter indbyggertal afhængig af antal opfyldte kriterier

Er ordningen vigtig for Lejre?

Begrænset, Lejre bidrager med 2,5 mio. kr. (ca. 90 kr. pr. indbygger), men kan ikke modtage.

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre er beskeden bidragskommune.

Centrale parametre:

Fordelingen til 36 kommuner fastlåst, dog tilpasset indbyggertallets udvikling.

Tilskuddet til ø- og yderkommuner er af betydelig størrelse og fordelt efter en i loven fastsat konvention, der udelukker Lejre Kommune og andre hovedstadskommuner fra at modtage.

3.4.3 Tilskud til udsatte hovedstadskommuner

Denne tilskudsordning vedrørende udsatte hovedstadskommuner er parallel til den oven for præsenterede om udsatte ø- og yderkommuner, om end kommunerne i hovedstadsområdet her selv finansierer en forholdsvis stor del af puljen.

Lejre Kommune indgik i øvrigt ikke som modtagerkommune i regeringens oprindelige udspil til udligningsreform i 2020, men kom med i fordelingen i den vedtagne reform, idet det blev indført som kriterie for at modtage tilskud, at kommunen var en såkaldt "mellemkommune", dvs. en form for mellemkategori mellem, hvad der kan betegnes som landkommune og bykommune (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018:41). Herved fik Lejre Kommune et nettotilskud, jf. boks 3.9. Tilskuddet er en del højere end det tilskud, som kommunen tidligere modtog via hovedstadsudligningen.

Ordningen har så vidt det ses ikke en dokumenteret sammenhæng til kommunernes udgiftsbehov, hvilket også gælder den parallelle ordning vedrørende udsatte ø- og yderkommuner. I begge ordninger er fordelingen i øvrigt fastlåst på forholdene ved lovforslagets vedtagelse (bortset fra tilpasninger i indbyggertallet) og kan derfor formentlig som ved finansieringstilskuddet opfattes som en politisk vilje om at gennemføre og fastholde denne fordeling i en længere periode – og muligvis med tilsvarende ringe udsigt til ændringer heri.

Boks 3.8 Tilskud til udsatte hovedstadskommuner – kort!

Præsentation/principper:

- Godt 0,6 mia. kr. fordeles udelukkende til hovedstadskommuner.
- Staten finansierer en kvart mia. kr. og hovedstadskommunerne resten efter skattegrundlag.
- Kommunen beskatningsgrundlag pr. indbygger skal være under 220.000 kr., og det skal opfylde mindst ét af fem fastsatte kriterier og fordeles efter indbyggertal afhængig af antal opfyldte kriterier.

Er ordningen vigtig for Lejre?

Betydelig, Lejre modtager godt 13 mio. kr. (knap 500 kr. pr. indbygger).

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre er den blandt 15 modtagere med det laveste beløb pr. indbygger.

Centrale parametre:

Fordelingen til 15 kommuner fastlåst, dog tilpasset indbyggertallets udvikling.

Tilskuddet til udsatte hovedstadskommuner er af mærkbar størrelse og fordelt efter en i loven fastsat konvention, der via én parameter inkluderer Lejre Kommune.

3.4.4 Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner

Boks 3.9 Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner – kort!

Præsentation/principper:

- Fordeles efter ansøgning til ministeriet.
- Ingen kommuner er på forhånd udelukket fra at søge.

Er ordningen vigtig for Lejre?

Potentielt, Lejre har søgt, men aldrig modtaget tilskud.

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre modtager p.t. ikke noget, 17 kommuner modtager i 2022.

Centrale parametre:

Kommunernes aktuelle udfordringer og situation indgår, men betydelig træghed.

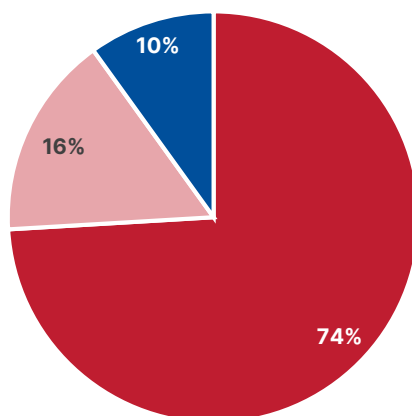
Tilskuddet til vanskeligt stillede kommuner går pr. tradition til en vis kreds af kommuner, men Lejre kan søge på lige fod med andre kommuner.

Lejre Kommune har ikke inden for de seneste 10 år modtaget særtilskud efter ansøgning, uanset kommunen efter det oplyste har ansøgt om midler.

Af en lille undersøgelse udført til denne analyse af modtagerne af særtilskud fremgår det, at den største del af kommunerne er på det nærmeste faste af særtilskud. Analysen viser dog også, at ca. 10 % af modtagerne er kommuner, som alene modtager tilskud i enkelte år. Som det fremgår af figur 3.4 er der blandt denne gruppe kommuner som

Fredensborg, Halsnæs, Sorø, Kalundborg og Syddjurs Kommuner, som alle har visse fællestæræk med Lejre Kommune. Selv om dette i sagens natur ikke er tilstrækkelig baggrund for at anse Lejre Kommune for en potentiel tilskudsmodtager, kan det alligevel give anledning til overvejelser vedrørende eventuelle fremtidige ansøgninger.

Figur 3.4 Modtagere af særtilskud efter ansøgning efter udligningsloven § 16, 2013-2022: antal kommuner procentvis fordelt på grupper



- NÆSTEN ALTID: Lolland, Guldborgsund, Vordingborg, Bornholm, Langeland, Tønder, Norddjurs, Aabenraa, Morsø, Brønderslev, Frederikshavn, Vesthimmerland, Jammerbugt, Læsø, Hjørring
- HYPPIGT: Odsherred, Kerteminde, Svendborg, Ærø, Haderslev, Samsø, Skive, Thisted, Mariagerfjord
- EN GANG IMELLEM: Albertslund, Ishøj, Fredensborg, Helsingør, Halsnæs, Kalundborg, Slagelse, Sorø, Assens, Faaborg-Midtfyn, Nyborg, Nordfyn, Sønderborg, Lemvig, Struer, Randers, Ringkøbing-Skjern, Syddjurs, Hedensted

Anm.: Kategorien "Næsten altid" har modtaget tilskud i mindst 9 ud af 10 år, "hyppigt" har modtaget i 6-8 ud af 10 år, og "en gang imellem" i 1-4 ud af 10 år.

Kilde: Pressemeddelelser om tilskudsfordeling fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Indenrigs- og Boligministeriet samt egne beregninger.

Indtil 2020 fandtes der også en særtilskudspulje alene vedrørende kommuner i hovedstadsområdet, inkl. Lejre Kommune. I perioden 2013-2020 er der i gennemsnit fordelt 135 mio. kr., men her har Lejre Kommune heller ikke været blandt modtagerne.

3.4.5 Øvrige tilskud

En hel række øvrige tilskud overfører betydelige beløb til kommunerne. En stor del af dem er udtryk for ønsker om at tilgodese bestemte udgiftsområder, herunder dagpasningsområdet og ældreplejeområdet, og er fordelt efter objektive demografiske kriterier. En anden type tilskud skal kompensere særlige udgiftsbehov, der ikke antages dækket af den generelle udligning, hvilket gælder en række tilskud til ø-kommuner og transport til og fra øerne. Det gælder også to nye ordninger vedrørende grænsenære kommuner og kommuner med boligområder med høj kriminalitet, hvor udgiftsbehovet dog ikke er søgt konkret dokumenteret i lovarbejdet, men antages at foreligge.

Boks 3.10 Øvrige tilskud - kort!

Præsentation/principper:

- Udgør i 2022 næsten 6 mia. kr. af meget forskellig art, inkl. midlertidige ordninger.
- Heraf er mere end halvdelen tilskud til dagpasning og ældrepleje, som fordeles efter demografi og supplerer bloktilskuddet.
- En stor del af resten skal tilgodese særlige udgiftsbehov: ø-forhold, grænsenære kommuner, kriminelle i boligområder.
- Desuden nogle midlertidige tilskud.

Er ordningen vigtig for Lejre?

En vis betydning, Lejre modtager ca. 28 mio. kr. (godt 980 kr. pr. indbygger).

Hvordan er Lejre placeret?

Lejre modtager næsten svarende til indbyggertalsandel.

Centrale parametre:

Demografi samt særlige politisk vedtagne nøgler ud fra særlige ønsker.

Øvrige tilskud supplerer til dels ret neutralt bloktilskud, men dækker også særlige antagne behov, som ikke nødvendigvis placerer Lejre Kommune som modtager.

3.5 Opsamling og karakteristik af Lejre Kommune i forhold til andre kommuner vedrørende tilskud og udligning

3.5.1 Opsummering

I det foregående er der givet en overordnet indføring til tilskuds- og udligningssystemet for kommuner med hensyn til formål og historik, effekten af 2020-reformen særlig set fra Lejre Kommune, systemets resultater med hensyn til omfordeling og Lejre Kommunes bidrag hertil, og endelig kommunens placering i de forskellige udlignings- og tilskudsordninger. Præsentationen af ordningerne er opsummeret i tabel 3.2 omkring forholdene i 2022.

Tabel 3.2 Opsummering af karakteristika ved tilskuds- og udligningsordninger

Navn på ordning	Kort beskrivelse for Lejre Kommune	Vigtig for Lejre?	Lejres tilskud(+)/ tilsvær(-) mio.kr., ca.	Øvrige bemærkninger
Beskatningsgrundlagsudligning	Udskrivningsgrundlag og grundværdier pr. indbygger udlignes med 75 %	Meget	- 80	Lejre har ca. 20. højeste skattegrundlag pr. indbygger
Udgiftsbehovs-udligning	Udgiftsbehov fra alderssammensætning og socioøkonomi pr. indbygger udlignes med 93 %	Meget	- 150	Lejre har 10. laveste socioøkonomiske indeks
Overudligning og særlig kompensation	Beskytter visse kommuner mod høj udligningsprocent og modificerer visse tab på udligningsreform	Begrænset	- 8	
Bloktilskud	Generelt statstilskud, som fordeles efter antal indbyggere	Middel	+ 410	Ændres fra år til år med konjunktur mv.
Udlænding-udligning	Udligning vedrørende indvandrere og efterkommere finansieret af kommunerne selv	En vis vigtighed	- 5	Reduceret i udligningsreform, relevant vedrørende ukrainske flygtninge etc.
Udligning af selskabsskat og dækningsafgift	Kommuners andel af selskabsskat og dækningsafgift af offentlige ejendomme udlignes med henholdsvis 50 og 10 %	Betydelig	+ 8	Disse skatter er meget ulige fordelt mellem kommunerne
Finansieringstilskud	3,5 mio. kr. fordeles efter indbyggertal og ulighedsmål	Betydelig	+ 7	Fordelingen er fastlåst
Tilskud til udsatte ø- og yderkommuner	36 kommuner uden for hovedstadsområdet får tilskud	Begrænset	- 3	Fordelingen er fastlåst
Tilskud til udsatte hovedstadskommuner	15 kommuner inkl. Lejre får tilskud	Betydelig	+ 13	Fordelingen er fastlåst, Lejre får mindst pr. indbygger af de 15 modtagerkommuner
Særtilskud til vanskeligt stillede	Tilskud modtages efter ansøgning	Potentiel	P.t. 0	Lejre har tidligere søgt, men ikke modtaget
Øvrige tilskud	En lang række tilskud, hvoraf nogle supplerer bloktilskud	En vis vigtighed	+ 28	Meget blandet gruppe, en vis knopskydning

Kilde: Bokse i afsnit 3.2, 3.3 og 3.4 med henvisninger samt Indenrigs- og Boligministeriet (2021a).

Nogle pointer fra gennemgangen er desuden følgende:

- Tilskuds- og udligningssystemet har en lang forhistorie og begrundelse i den meget decentraliserede danske offentlige sektor. Systemet er gradvist udbygget og gjort mere omfattende i en lang række reformer og udbygninger, men stedse på basis af dels opgørelse af forskelle i skattegrundlag mellem kommunerne, dels i forskelle i udgiftsbehov, som i begge tilfælde udlignes med en vis intensitet (udligningsniveau) noget under 100 %.
- Den seneste reform fra 2020 bibeholder i det væsentlige strukturen fra det hidtidige system, men fortsætter og forstærker tendensen til at lade systemet 'knopskyde' med særlige ordninger, som gradvist er blevet en ganske væsentlig del af det samlede system og derfor påkalder sig interesse. Resultatet af reformen for

Lejre Kommune var umiddelbart et vist nettotab, som dog er sammensat af såvel gevinster som tab på de forskellige elementer i reformen. Lejre Kommune er som netto-bidragssyder selvfølgelig også påvirket af det generelt højere ambitionsniveau med hensyn til omfordeling og udjævning mellem kommunerne.

- For de mest betydningsfulde dele af udligningen vedrørende skattegrundlag og udgiftsbehov fremgår det, at Lejre Kommune er bidragssyder for begge vedkommende. Kommunen har således indkomster, der er noget højere end landsgennemsnittet, og ikke mindst et beregnet udgiftsbehov betydeligt lavere end gennemsnitskommunens, hvilket manifesteres ved et socioøkonomisk indeks blandt landets 10 laveste. Det sidste skal efter udligningssystemets logik indikere, at befolkningen i Lejre Kommune på grund af den konkrete socioøkonomiske situation gennemsnitligt er mindre omkostningskrævende end i de fleste øvrige kommuner. Her ses der dog bort fra de forskelle i effektivitet og i serviceniveau, der også optræder mellem kommunerne.
- Det springer bl.a. i øjnene, at kommunen scorer lavt – og altså er relativt gunstigt stillet efter udligningssystemets logik – på kriterier, som omhandler andelen af befolkningen uden beskæftigelse eller med begrænset erhvervs erfaring, et lavt antal almene boliger, en ret høj middellevetid og et lavt antal indvandrere og efterkommere.
- Implikationen heraf er, at Lejre Kommune på visse parametre har en gunstig befolkningssammensætning, og altså alt andet lige ud fra denne forståelse kan servicere befolkningen på et lavere udgiftsniveau end en del andre kommuner, men med samme realiserede serviceniveau. Dette forudsætter dog, at udligningssystemets opgørelse af de reelle udgiftspræfaktorer er helt retvisende. Hvis de anvendte kriterier i udligningssystemet derimod ikke er præcise og eventuelt overvurderer fordelene ved den socioøkonomiske befolkningssammensætning, vil kommunen opleve et økonomisk pres ved realiseringen af et serviceniveau som de andre kommuner. Dette pres vil desuden øges, hvis der yderligere er ønske eller forventning om et serviceniveau der ligger højere end de andre kommuner. Det omvendte gælder selvfølgelig, hvis kriterierne undervurderer fordelene. Alt i alt understreger det kommunens interesse i nogle retvisende udgiftsbehovskriterier. Om der er tale om over- eller undervurdering, kan der ikke svares på i denne rapport.
- Det er dog ikke alene den generelle del af tilskuds- og udligningssystemet, som kommunen må interessere sig for. Også udviklingen af særordninger, herunder finansieringstilskuddet, er således væsentlig for kommunens samlede økonomiske situation.
- Det er i den forbindelse værd at notere, at en række af særordningerne er låst fast på forholdene, som de var ved udligningsreformens vedtagelse. Enkelte tilskud, dvs. de såkaldte særtilskud til vanskeligt stillede kommuner, kan dog søges hvert år.

3.5.2 Sammenligningskommuner

Samlet set kan en sammenligning til andre kommuner være relevant ved eventuelle overvejelser om samarbejde om og stillingtagen til netop udligningssspørgsmål.

Hvor vidt et sådant samarbejde er formålstjenligt, er naturligvis kommunens vurdering. I eventuelle overvejelser herom kan også indgå overvejelser om muligheden og sandsynligheden for, at indretningen af tilskuds- og udligningssystemer kan påvirkes – og faktisk bliver det – af enkeltkommuners og kommunale samarbejdsgruppers initiativer og kommunikation med de nationale beslutningstagere.²

Ved mulige overvejelser kan indgå, at der i det foregående især er benyttet følgende tre sammenligningsgrupper – med hver sin begrundelse, hvor Lejre Kommune er ét af 'medlemmerne' (de fulde 'medlemslister' og kilder ses i bilag 2):

- **Kommuner i hovedstadsområdet** – som Lejre Kommune traditionelt og i udligningsloven har været henført hertil. I dag er det dog alene via tilskuddet til udsatte hovedstadskommuner, at Lejre Kommune sammenkædes med hovedstadsområdet udligningsmæssigt.
- **Kommuner i Region Sjælland** – hvor den officielle kommuneinddeling og det regionale tilhørsforhold benyttes.
- **Kommuner som del af gruppen 'oplandskommuner'**, som formentlig er den af Danmarks Statistik hyppigst anvendte kommuneafgrænsning (i hovedstads-, storby-, provinsby, oplands- og landkommuner, jf. Danmarks Statistik (2018)).

Som en fjerde mulighed kan Lejre Kommune endelig placeres i en kommunegruppe afgrænset på basis af **på forhånd valgte kriterier**. I denne sammenhæng kan således lanceres følgende fem kriterier (med de enkelte kommuner oplistet i bilag 2), men principielt er der naturligvis mange andre muligheder. For hvert kriterie kan der argumenteres for et vis lighed med – eller match – inden for denne gruppe af kommuner:

- Kriterium 1 "naboskab": Lejre Kommune henføres til de 5 kommuner, som er umiddelbare *geografiske* naboer, dvs. Roskilde, Ringsted, Holbæk, Frederikssund og Køge. Her antages den fysiske nærhed at være betydningsfuld for sammenligneligheden.
- Kriterium 2 "udligningsintensitet": Lejre Kommune henføres til de 25 kommuner, som er omfattet af samme udligningsniveau (udligningsintensitet) i det generelle udligningssystem, jf. bilag 2 og tidligere oversigt over udligningsniveauer i tabel 2.2. Her antages den udligningsmæssige *behandling* i udligningssystemet at være betydningsfuld for sammenligneligheden.
- Kriterium 3 "nettoudbytte af tilskud/udligning": Lejre Kommune henføres til de 10 kommuner, der i 2022 ligger beløbsmæssigt tættest på Lejre Kommune hvad angår nettoudbytte pr. indbygger af tilskuds- og udligningssystemet, jf. bilag 2 og tidligere beskrivelse af metode til opgørelse i afsnit 2.3. Her antages slutresultatet af udligningen at være betydningsfuldt for sammenligneligheden.
- Kriterium 4 "socioøkonomisk situation": Lejre Kommune henføres til de 20 kommuner (ud over Lejre), som i 2022 har det laveste socioøkonomiske indeks, jf. bilag 2 og tidligere omtale af indekset i afsnit 3.2. Her antages en vis lighed i et væsentligt eksternt vilkår at være betydningsfuld for sammenligneligheden.

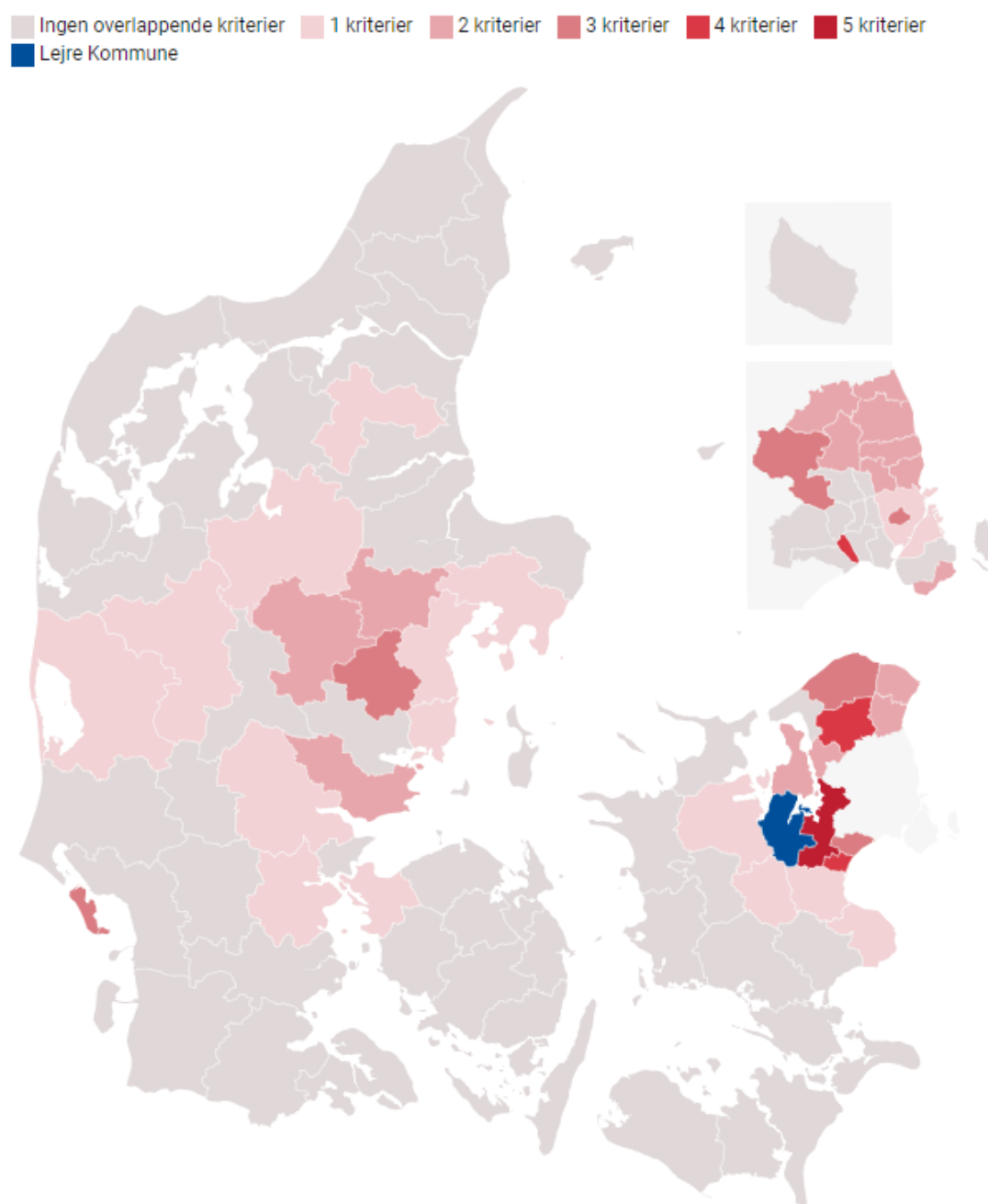
² Det principielle spørgsmål herom er bl.a. behandlet i en ph.d.-afhandling af Kjærgaard (2016).

- Kriterium 5/"skattegrundlags-stilling": Lejre Kommune henføres til de 20 kommuner (ud over Lejre selv), som har det højeste skattegrundlag pr. indbygger i tilskudsudmeldingen, jf. bilag 2 og tidligere omtale af skattegrundlag i afsnit 3.2. Her antages en vis lighed i et andet væsentligt eksternt vilkår at være betydningsfuldt for sammenligneligheden.

Det kan konstateres (jf. bilag 2), at de fem kriterier afgrænser ret forskellige grupper af kommuner. Kun én kommune (Roskilde) går igen i alle fem kriterier ud over Lejre. Tre øvrige kommuner (Vallensbæk, Hillerød og Solrød) opfylder fire af kriterierne. Men også andre kommuner, bl.a. visse omegnskommuner til Aarhus (bl.a. Favrskov, Silkeborg og Skanderborg) går igen på 2-3 af kriterierne.

I figur 3.5 er de forskellige berøringspunkter ud fra ovennævnte fem kriterier illustreret, hvor farveintensiteten skal indikere, hvor stor en del af kriterierne der går igen som lighedskriterier for de enkelte kommuner.

Figur 3.5 Ligelighed med Lejre Kommune ud fra 5 kriterier



Kilde: Se teksten i afsnittet vedrørende indholdet af de fem kriterier samt bilag 2.

Hvis der ønskes ligelighed med mindst 4 ud af 5 kriterier, fås følgende snævre gruppe:

- **Snæver kriterieafgrænset kommunegruppe** – Lejre, Roskilde, Vallensbæk, Hillerød og Solrød Kommuner.

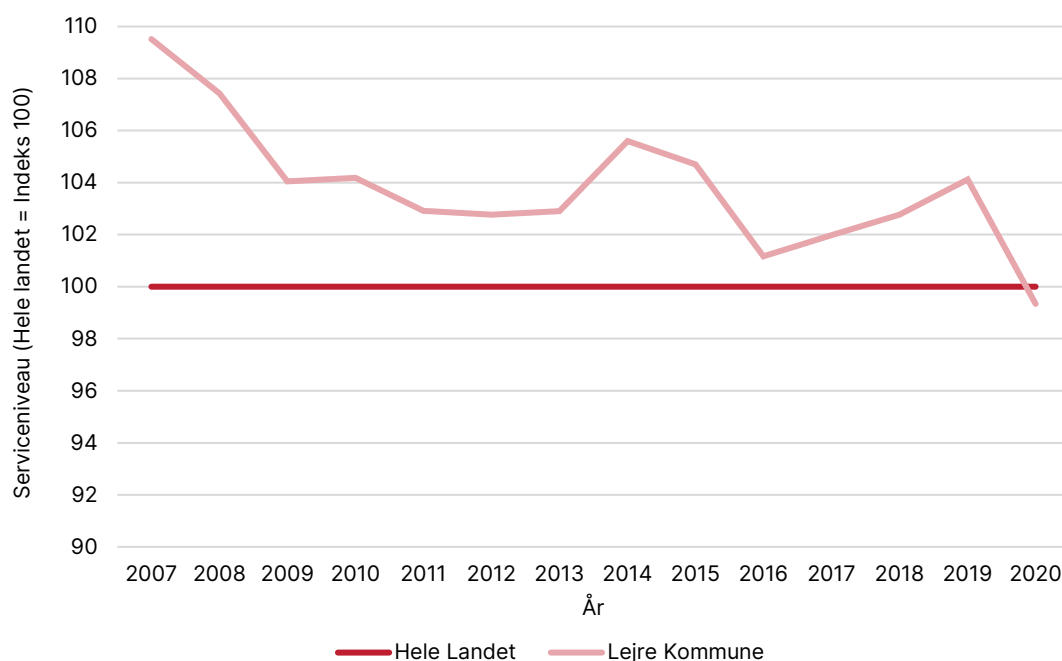
4 Nøgletalsanalyse på (udvalgte) serviceområder

I de foregående kapitler har emnet været Lejre Kommunes placering i tilskuds- og udligningssystemet. I dette kapitel flyttes fokus til Lejre Kommunes realiserede udgifter til en række udvalgte serviceområder. Formålet med kapitlet er at give et overblik over udvalgte dele af udgiftssiden i Lejre Kommunes samlede økonomi og dernæst diskutere udgiftsniveauet i relation til gruppen af hovedstadskommuner, kommuner i Region Sjælland samt hele landet. I modsætning til de forudgående kapitler ses her alene på de realiserede udgifter og ikke finansieringen af disse.

4.1 Indledning og overordnet beregnet opgørelse af serviceniveau

I dette afsnit præsenteres indledningsvist et beregnet mål for det overordnede "serviceniveau" for Lejre Kommune. Serviceniveauet defineres her som forholdet mellem de realiserede nettodriftsudgifter i kommunen og kommunens udgiftsbehov, således som det er defineret i udligningssystemet og udmeldt til kommunerne (se afsnit 3.2.2 for en gennemgang). I figur 4.1 sættes det således beregnede "serviceniveau" for Lejre Kommune i relation til landsgennemsnittet. Serviceniveaumålet er her indekseret efter landsgennemsnittet, hvorfor værdier større end 100 indikerer, at det beregnede serviceniveau i kommunen er større end landsgennemsnittet, mens værdier under 100 peger på, at det er lavere.

Figur 4.1 Udvikling i beregnet "serviceniveau" 2007-2020, Lejre Kommune med landet = 100



Anm.: Vedrørende forbehold i forhold til opgørelsen, se teksten i afsnittet. Det bemærkes yderligere i forhold hertil, at der i det udmeldte udgiftsbehov principielt også indgår anlægsudgifter og ikke alene driftsudgifter.

Opgørelsen svarer i vidt omfang til det nøgletal for serviceniveau, som er beregnet og offentliggjort af Indenrigsministeriet til og med 2018, jf. hjemmesiden Noegletal.dk under fanen "historiske nøgletal". I ministeriets opgørelse foretages også en korrektion for regionale lønforskelle samt for visse særtilskud, som ikke er medtaget i denne beregning.

Kilde: Egne beregninger på basis af Indenrigsministeriets Noegletal.dk (2022), marts 2022.

Det fremgår af figur 4.1, at Lejre Kommunes således beregnede "serviceniveau" i 2020 var en smule under landsgennemsnittet. Konkret udgjorde det beregnede serviceniveau i kommunen 99,3 % af serviceniveauet i hele landet. Ses der bort fra nogle mindre udsving omkring 2014 og 2019, er den generelle tendens, at Lejre Kommunes beregnede serviceniveau overordnet har nærmet sig landsgennemsnittet år for år siden 2007. Med andre ord illustrerer figuren således, at Lejre Kommune tidligere år for år har haft et højere udgiftsniveau i forhold til, hvad man måtte forvente ud fra borgernes socioøkonomiske- og aldersmæssige sammensætning.

Forbehold i forhold til opgørelsen

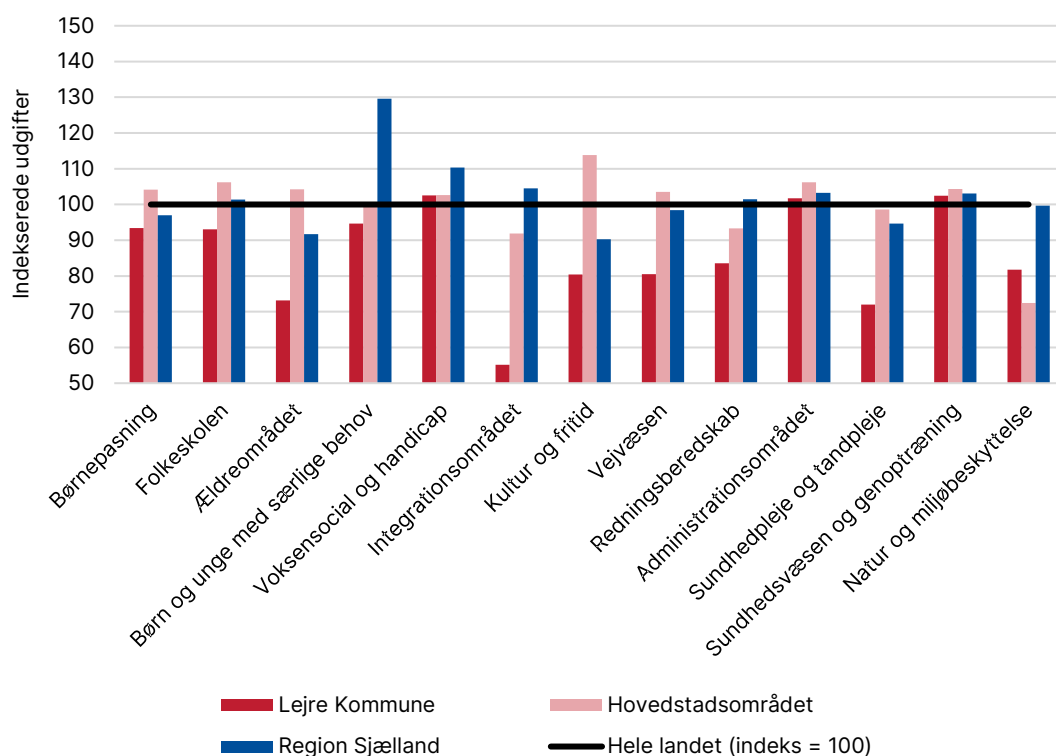
Denne konklusion er dog meget generel og i nogen grad forsimplet, idet forbruget på samtlige kommunale serviceområder behandles under ét og sættes i relation til kommunens samlede udgiftsbehov. Det bør også bemærkes, at der i kommunens nettoudgifter også indgår indkomstoverførsler, hvor udgiftsniveauet vanskeligt kan opfattes som serviceniveau i traditionel forstand. Ligeledes kan udgiftsforskelle ligeså vel skyldes forskelle i effektivitet som i serviceniveau og standarder (jf. også analysen i Vejrup et al., 2017). Det beregnede serviceniveau kan derfor med en vis berettigelse snarere siges at være en form for udgiftsniveau end noget, der direkte beskriver serviceniveauet.

For at komme en smule tættere på disse forhold og belyse Lejre Kommunes prioritering af serviceudgifter gennemgås kommunens enhedsudgifter på en række specifikke serviceområder i de følgende afsnit.

4.2 Nøgletalsanalyse på udvalgte udgiftsområder

VIVE har foretaget en nøgletalscreening af Lejre Kommunes samlede enhedsudgifter på tværs af serviceområder. Screeningen tager udgangspunkt i kommunens nettodriftsudgifter på tværs af 13 kommunale udgiftsområder i regnskabsåret 2021. I screeningen ses bort fra overførselsområderne (bl.a. kontanthjælp, dagpenge, pensioner, løntilskud m.m.) og fokuserer alene på områder, der vedrører kommunalt leveret service og ydelser i en bred forstand. De 13 områder og Lejres udgifter hertil fremgår af figur 4.2. For hvert enkelt område er nettodriftsudgifterne delt med det relevante indbyggergrundlag. Eksempelvis er udgifter til børnepasning opgjort pr. 0-5-årig, mens udgifter til folkeskolen er opgjort pr. 6-16-årig. Dernæst er udgifterne indekseret i forhold til landsgennemsnittet. Værdier større end 100 indikerer således, at kommunen har højere end landsgennemsnittet målt ved nettodriftsudgifterne pr. potentiel bruger, mens værdier mindre end 100 indikerer, at kommunen har lavere udgifter. Figuren siger således ikke noget om det absolutte niveau for udgifterne på de enkelte områder. Afgrænsningen af de enkelte udgiftsområder følger afgrænsningen i VIVEs ECO-Nøgletal, som Lejre Kommune også abonnerer på (2021).

Figur 4.2 Nettodriftsudgifter på 13 udgiftsområder. Regnskab 2021



Anm.: Afgrænsningen af de enkelte udgiftsområder følger afgrænsningen i VIVEs ECO-Nøgletal.

Note: Figuren viser indekserede udgifter i forhold til landsgennemsnittet opgjort pr. potentiel bruger.

Kilde: Kommunernes regnskaber opgjort af Danmarks Statistik (tabel REGK31 REGK100 og FOLKE1A) samt egne beregninger

På baggrund af ovenstående har vi udvalgt fem centrale serviceområder, som skønnes at være repræsentative for kommunens samlede serviceudgifter. I udvælgelsen af områder er der dels skelet til serviceområdets andel af de samlede serviceudgifter, dels til kommunens muligheder for at foretage prioriteringer på området og endelig til Lejre Kommunes relative udgifter i forhold til hovedstadsområdet, Region Sjælland og hele landet.

I det følgende præsenteres Lejre Kommunes realiserede enhedsudgifter til dagtilbudsområdet, folkeskoleområdet, voksensocial- og handicapområdet og administrationsområdet. Der ses på regnskabstal fra 2007 til 2021, som på analysetidspunktet er seneste år med tilgængelige regnskabstal. Udgifterne er korrigeret for pris- og lønstigninger som opgjort af KL i deres pris og lønskøn (KL, 2022).

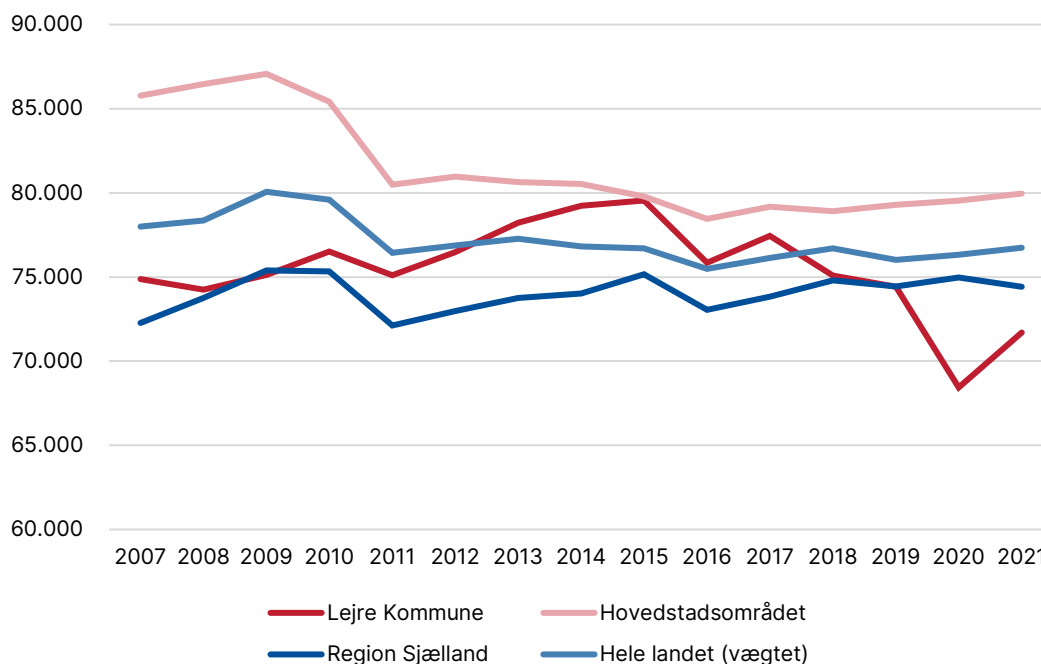
Det er vigtigt at pointere, at det præsenterede udsnit kun dækker over en del af de samlede serviceudgifter og ikke i sig selv kan danne grundlag for en overordnet vurdering af kommunes samlede serviceudgifter.

4.2.1 Enhedsudgifter på dagtilbudsområdet

Første område, der gennemgås, er dagtilbudsområdet. Dette område vedrører kommunens enhedsudgifter til børnepasning målrettet 0-5-årige. Derudover indgår også udgifter til specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen. Figur 4.3 viser de realiserede enhedsudgifter opgjort pr. 0-5-årig i Lejre Kommune, hovedstadsområdet, kommuner i Region Sjælland og hele landet fra 2007 til 2021.

Indledningsvis ses det, at Lejre Kommune i 2021 havde forholdsvis lave udgifter sammenlignet med både det øvrige hovedstadsområde, regionen og landsgennemsnittet. Konkret udgjorde kommunens udgifter i 2021 71.710 kr. pr. 0-5-årig. For alle tre sammenligningsgrupper udgjorde udgifterne i samme år mellem 75.000 kr. og knap 80.000 kr. Det skal samtidig bemærkes, at 2020 og 2021 for Lejre Kommunes vedkommende fremstår som et delvist afvigende år i forhold til den øvrige periode. Frem til og med 2019 afveg Lejre Kommunes udgifter til området således med maksimalt 5.000 kr. i forhold til landsgennemsnittet. Samtidig havde kommunen i store dele af perioden højere enhedsudgifter end regionens kommuner, men har siden 2007 aldrig rapporteret højere udgifter end de øvrige kommuner i hovedstadsområdet.

Figur 4.3 Enhedsudgifter til dagtilbud pr. 0-5-årig. Regnskabstal



Anm.: Dagtilbudsområdet er opgjort som nettodriftsudgifterne på følgende funktioner (jf. den autoriserede konto-plan): 5.25.10, 5.25.11, 5.25.13, 5.25.14, 5.25.18, 5.25.19 samt 3.22.16.

Note: Udgifter opgjort pr. 0-5-årig i 2022-priser.

Kilde: Statistikbanken (tabel REGK31 og FOLKE1A), KL (2022) samt egne beregninger.

Ser vi nærmere på Lejre Kommunes enhedsudgifter, toppede disse i 2015 på knap 80.000 kr. pr. 0-5-årig, men må overordnet siges herefter at være faldende men med udsving fra år til år. Set i dette lys skal Lejre Kommunes relativt lave enhedsudgifter til dagtilbudsområdet i især 2020 derfor umiddelbart tages med visse forbehold. En undersøgelse udført af Deloitte (2019) finder, at udgiftsopgørelserne på dagtilbudsområdet generelt skal betragtes med forbehold for mulige ændringer i organisering og bogføringspraksis.

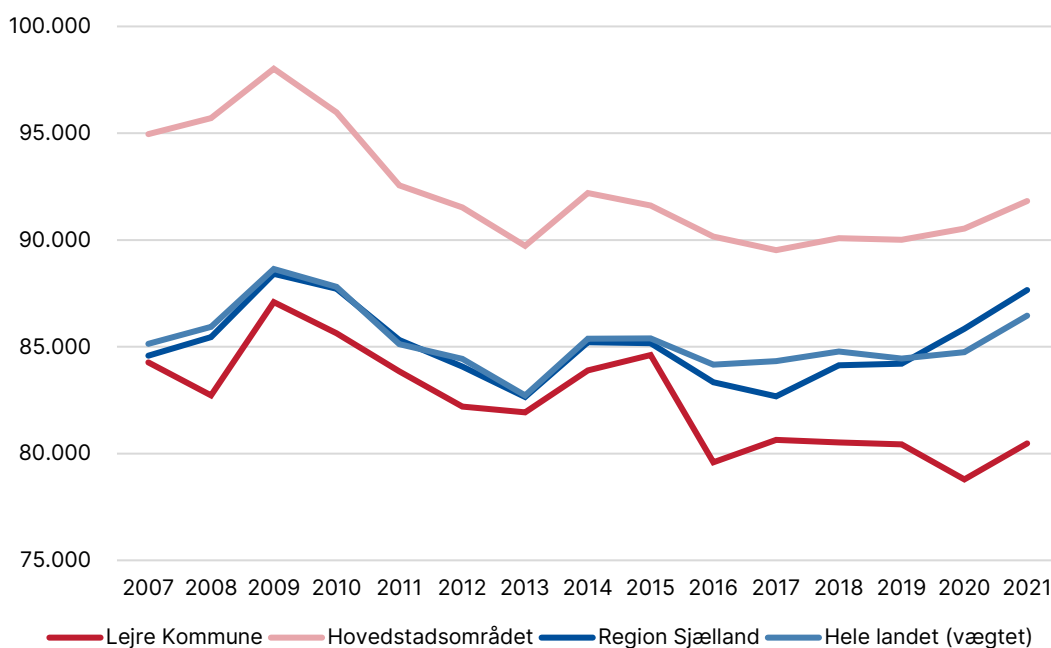
4.2.2 Enhedsudgifter på folkeskoleområdet

I det følgende afsnit gennemgås Lejre Kommunes enhedsudgifter til folkeskoleområdet. Dette område vedrører udgifter til bl.a. den almene skoledrift, specialundervisning, ungdomsskoler samt skolefritidsordninger. Figur 4.4 viser de realiserede udgifter opgjort pr. 6-16-årig i Lejre Kommune, hovedstadsområdet, kommuner i Region Sjælland og hele landet fra 2007 til 2021.

Indledningsvis ses det, at Lejre Kommune i hele perioden siden 2007 har haft lavere enhedsudgifter til området end både hovedstadsområdet, regionens kommuner og hele landet. Konkret brugte Lejre kommune i 2021 godt 80.000 kr. pr. 6-16-årig. Dette er samtidig godt 5.000 kr. mindre end kommunerne i Region Sjælland og landsgennemsnittet og mere end 10.000 kr. mindre pr. 6-16-årig end de øvrige kommuner i hovedstadsområdet. Mens forskellene mellem Lejre Kommune, regionen og hele landet historisk har været mindre før 2016, er forskellene i enhedsudgifternes niveau år for år i forhold til hovedstadsområdet dog ret stabil siden 2007.

Generelt kan det fremhæves, at Lejre Kommunes enhedsudgifter til folkeskoleområdet realt har været nogenlunde jævnt faldende siden 2009. Dog ses en stigning i udgifterne i 2014 og 2015 samt i 2021 – en tendens, der også kan spores i de tre sammenligningsgrupper. Særligt omkring stigningen mellem 2020-2021 skal man have covid-19-pandemien i mente, som betød, at flere elever i længere perioder blev fjernundervist. Dette kan have mindsket udgifterne til eksempelvis vikardækning og lignende. Udgifterne for 2021 er således på niveau med udgifterne i perioden fra 2017-2019. Sluttelig er det vigtigt at nævne, at analysen trækker på et relativt langt tidsperspektiv, og at der ikke er taget højde for eventuelle opgaveændringer på folkeskoleområdet i kommunerne.

Figur 4.4 Enhedsudgifter til folkeskoleområdet pr. 6-16-årig. Regnskabstal



Anm.: Dagtilbudsområdet er opgjort som nettodriftsudgifterne på følgende funktioner (jf. den autoriserede konto-plan): 3.22.01, 3.22.02, 3.22.04 - 3.22.10, 3.22.12, 3.22.14, 3.22.18, 3.38.76, 5.25.15 samt 5.25.16

Note: Udgifter opgjort pr. 0-16 årig i 2022-priser

Kilde: Statistikbanken (tabel REGK31 samt FOLKE1A), KL (2022) samt egne beregninger.

Enhedsudgifterne siger i sig selv ikke noget om serviceniveauet eller kvaliteten af den leverede service på folkeskoleområdet. De relativt lave enhedsudgifter til folkeskoleområdet i Lejre Kommune i forhold til sammenligningsgrupperne giver imidlertid anledning til at se nærmere på elevernes udbytte af folkeskolen. På den baggrund kan det diskuteres, om de lave udgifter er et udtryk for en gunstig generel socioøkonomi blandt eleverne, eller om de lave udgifter medfører et lavere udbytte af folkeskolen.

Indenrigs- og boligministeriets Benchmarkingenhed har ad flere omgange set på folkeskoleelevernes udbytte af folkeskolen. Senest i 2022 har Benchmarkingenheden analyseret kommunernes andele af elever der opfylder karakterkravet til erhvervsuddannelserne. Dette er selvsagt blot et af flere mulige kvantificerbare mål til opgørelsen af elevernes udbytte af folkeskolen. Analysen kan derfor ikke alene gøres til grundlag for konklusioner af elevernes udbytte.

Af analysen fremgår det, at 87 % af eleverne i Lejre Kommune opfyldte karakterkravet til erhvervsuddannelserne i skoleåret 2018/2019. Dette er 2 procentpoint højere end landsgennemsnittet i 2022, hvilket umiddelbart taler for, at relativt flere elever i Lejre Kommune opnår et tilfredsstillende udbytte af folkeskolen sammenlignet med hele landet. I analysen beregnes dog også en benchmarkingindikator, der har til formål statistisk at bestemme den *forventede* andel af eleverne, der opfylder karakterkravet til erhvervsuddannelserne. Indikatoren er beregnet ud fra en række forskellige elevkarakteristika som fx alder, køn, herkomst, ordblindhed, om barnet modtager segregeret specialundervisning, fem forskellige variable for fysisk og psykisk sundhed, og elevens resultater i de nationale test i dansk og matematik i henholdsvis 2. og 3. klasse mv. (Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed, 2022). Det er her vigtigt at pointere, at indikatoren *ikke* inkluderer oplysninger om kommunernes udgifter til området. Der er således ikke korrigeret for, om kommunerne prioriterer relativt mange eller relativt få udgifter til folkeskoleområdet.

Benchmarkingindikatoren for Lejre Kommune peger på, at 89 % af eleverne forventes at opfylde karakterkravet til erhvervsuddannelserne i skoleåret 2018/2019. Dette tal er altså en smule højere end de faktiske tal på 87 %. Isoleret set peger benchmarking-indikatoren således på, at relativt færre elever end forventet opfylder karakterkravet til erhvervsuddannelserne, når man tager højde for elevernes karakteristika. Dette kan, hvis det tages for pålydende, ses som en mulig indikation på, at de relativt lave udgifter til folkeskoleområdet i Lejre Kommune muligvis medfører et mindre udbytte af folkeskolen, end det kunne forventes ved et landsgennemsnitligt udgiftsniveau. Et fyldestgørende svar på spørgsmålet kræver dog betydeligt videregående analyse af folkeskoleområdet, end rammerne for denne fremstilling tillader.

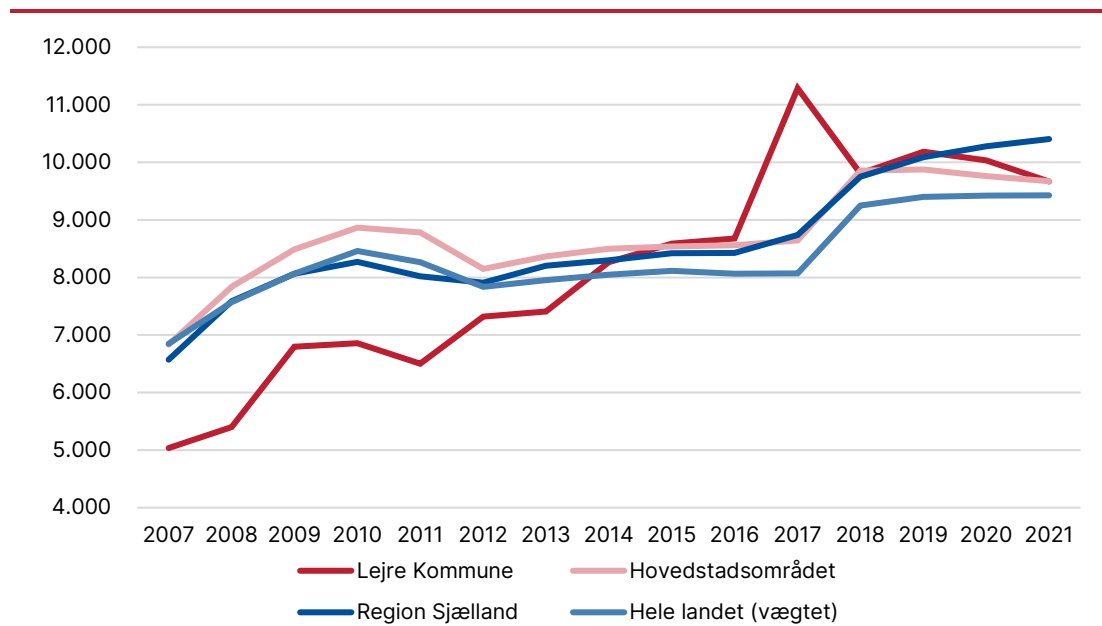
4.2.3 Enhedsudgifter på voksensocial- og handicapområdet

I dette afsnit belyses Lejre Kommunes enhedsudgifter til voksensocial- og handicapområdet i relation til kommunerne i Region Sjælland, det øvrige hovedstadsområde samt hele landet. Voksensocial- og handicapområdet dækker i vores definition over kommunernes udgifter til bl.a. støtte og hjemmehjælp til personer med handicap, botilbud, misbrugsbehandling med videre. Figur 4.5 viser de realiserede udgifter opgjort pr. 18-66-årig i Lejre Kommune, hovedstadsområdet, kommunerne i Region Sjælland og hele landet fra 2007 til 2021.

Enhedsudgifterne til voksensocial- og handicapområdet pr. potentiel bruger har realt været generelt stigende siden kommunalreformen for både Lejre Kommune, hovedstadsområdet, Region Sjællands kommuner og hele landet. Den generelle udvikling i udgifterne til voksensocial- og handicapområdet skal ses i lyset af en betydelig ændring i reglerne for kommunernes bogføring på området fra 2017 til 2018, hvor det i regnskabet blev forsøgt at adskille udgifterne på dette handicapområde fra ældreområdets udgifter. Trods denne ændring skal enhedsudgifterne på voksensocial- og handicapområdet formentlig fortsat ses i sammenhæng med udgifterne til ældreområdet, da udgifter til de to udgiftsområder fortsat kan være vanskelige at adskille præcist.

Af figur 4.5 fremgår det tydeligt, at enhedsudgifterne realt er steget relativt mest i Lejre Kommune i sammenligning med de øvrige grupper. Konkret ses det, at udgifterne er næsten fordoblet fra ca. 5.000 kr. pr. 18-66-årig i 2007 til ca. 9.700 pr. 18-66-årig i 2021. Lejre Kommune er samtidig gået fra at have et betydeligt lavere niveau for enhedsudgifterne på området i forhold til sammenligningsgrundlaget til i 2021 at ligge nogenlunde på niveau med kommunerne i hovedstadsområdet og en smule højere henholdsvis lavere end i Region Sjælland og i hele landet.

Figur 4.5 Enhedsudgifter på voksenalder- og handicapområdet pr. 18-66-årig. Regnskabstal



Anm.: Voksensocial- og handicapområdet er opgjort som nettodriftsudgifterne på følgende funktioner (jf. den autoriserede kontoplan): 5.38.38 – 5.38.45, 5.38.50 – 5.38.54, 5.38.58, 5.38.59, 5.22.07 samt 5.57.72 grp. 010.

Note: Udgifter opgjort pr. 18-66-årig i 2022-priser.

Kilde: Statistikbanken (tabel REGK31, REGK100 og FOLKE1A), KL (2022) samt egne beregninger.

VIVE har i 2019 undersøgt enhedsudgifterne pr. bruger på voksenalder- og handicapområdet blandt kommunerne i Region Sjælland (se Lemvigh, Jensen & Ruge, 2019). Undersøgelsen er interessant i forhold til Lejres udgifter, da det belyses, i hvilket omfang udgifterne kan henføres til antallet af brugere eller størrelsen på enhedsudgifterne. Undersøgelsen peger på, at Lejre Kommune både har relativt mange brugere i forhold til de øvrige kommuner i Region Sjælland og samtidig har relativt høje enhedsudgifter pr. bruger. Eksempelvis viser undersøgelsen, at Lejre Kommune i 2018 havde 13 % flere brugere på voksenalder- og handicapområdet pr. indbygger end regionsgennemsnittet (Lemvigh, Jensen & Ruge, 2019:30). De flere brugere af sociale tilbud og ydelser afspejles også i højere udgifter pr. indbygger i Lejre Kommune end i resten regionen. Konkret fremgår det af undersøgelsen, at Lejre Kommune havde de 6. højeste udgifter pr. indbygger blandt de 17 kommuner i regionen (Lemvigh, Jensen & Ruge, 2019:16).

Enhedsudgifterne i Lejre Kommune er også højere i Lejre Kommune end resten af regionen for flere tilbud og ydelser. Det vil altså sige, at ikke alene er der flere brugere i Lejre Kommune pr. indbygger, de flere brugere er også gennemsnitligt mere udgiftstunge. Så-

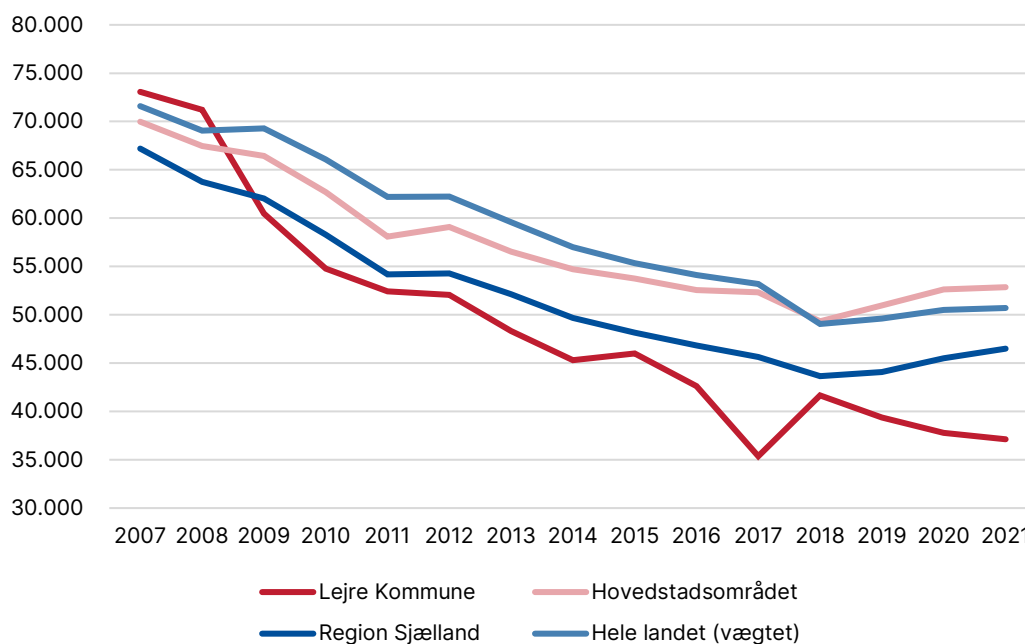
ledes ses det, at Lejre Kommunes udgifter til eksempelvis midlertidige (§ 107) og længevarende botilbud (§ 108) var betydeligt højere end regionsgennemsnittet i 2018. Konkret peger VIVE-undersøgelsen på, at Lejre i 2018 brugte 640.000 kr. pr. borger i midlertidige botilbud, hvor regionsgennemsnittet lå på 594.000 kr. pr. borger. På samme vis brugte Lejre Kommune 1.167.000 kr. pr. borger i længevarende botilbud, mens gennemsnitsudgifterne i regionen beløb sig til 872.000 kr. pr. borger. Omvendt rapporterede Lejre Kommune mindre enhedsudgifter end regionsgennemsnittet til bl.a. § 96 borgerrettet personlig assistance og § 85 støtte i eget hjem (Lemvigh, Jensen & Ruge, 2019:34). Sidstnævnte udgør dog samlet set mindre poster på det samlede budget end udgifterne til botilbud.

Opsummerende kan det således fremhæves, at Lejre Kommune dels har et relativt højt niveau for enhedsudgifter på voksensocial- og handicapområdet, dels bortset fra de sidste to år har haft et reelt stigende udgiftsniveau for enhedsudgifterne fra 2007. Stigningen har desuden været relativt større i Lejre Kommune sammenlignet med resten af landet. Det er i denne forbindelse vigtigt at fremhæve, at udgiftstallene ikke alene kan anvendes til at vurdere, om de relativt høje udgifter er et udtryk for et højt serviceniveau eller en relativt tung borgergruppe, eller om begge forhold gør sig gældende.

4.2.4 Enhedsudgifter på ældreområdet

I det følgende afsnit gennemgås Lejre Kommunes enhedsudgifter til ældreområdet. Dette område vedrører udgifter til bl.a. hjemmehjælp, pleje og sygepleje. Figur 4.6 viser de realiserede udgifter opgjort pr. 67+-årig i Lejre Kommune, hovedstadsområdet, kommunerne i Region Sjælland og hele landet fra 2007 til 2021.

Figur 4.6 Enhedsudgifter på Ældreområdet pr 67+-årig. Regnskabstal



Anm.: Ældreområdet er opgjort som nettodriftsudgifterne på følgende funktioner (jf. den autoriserede kontoplan): 5.30.26 – 5.30.29, 5.30.31, 5.30.36, 5.57.76 samt 5.22.07 grp. 100-105.

Note: Udgifter opgjort pr. 67+-årig i 2022-priser.

Kilde: Statistikbanken (tabel REGK31, REGK100 og FOLKE1A), KL (2022) samt egne beregninger.

Enhedsudgifterne til ældreområdet pr. 67-årig har realt været gradvist faldende siden kommunalreformen for både Lejre Kommune, hovedstadsområdet, kommunerne i Region Sjælland og hele landet. Den generelle udvikling i udgifterne til ældreområdet skal ses i lyset af en allerede nævnt betydelig ændring i bogføringsreglerne fra 2017 til 2018 og løbende ændringer i kommunernes opgaver. Udviklingen er dermed i en vis forstand analog til udviklingen på voksenal- og handicapområdet – dog med omvendt fortegn.

Det fremgår af enhedsudgifterne, at Lejre Kommune er gået fra at være på et højere niveau end landsgennemsnittet, regionens kommuner og hovedstadsområdet i 2007 til at ligge betragteligt lavere i 2021. Konkret brugte Lejre Kommune i 2021 godt 37.000 kr. pr. 67+-årig på tilbud til ældre – et realt fald på ca. 36.000 kr. pr. 67+-årig fra ca. 73.000 kr. pr. 67+-årig i 2007. Landsgennemsnittet er i samme periode gået fra ca. 72.000 kr. pr. 67+-årig i 2007 til knap 51.000 kr. pr. 67+-årig i 2021. Til trods for at enhedsudgifterne for hele landet er realt faldende i perioden, er faldet således relativt større i Lejre Kommune end i resten af landet.

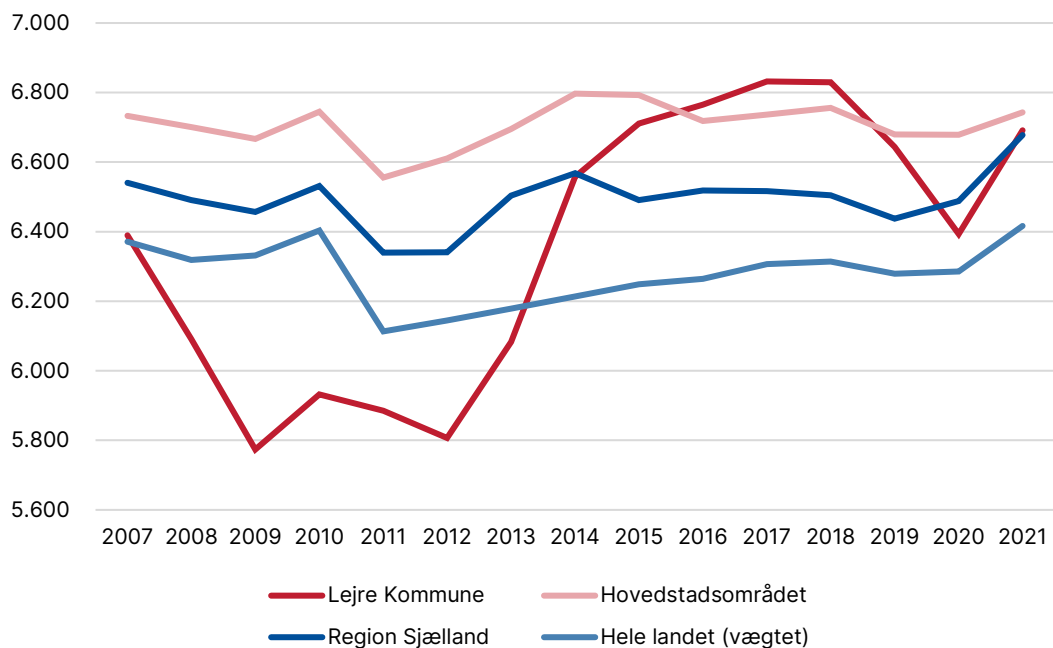
Et muligt forklaringsmoment til dette forhold kan være en relativt ung ældrebefolkning i Lejre Kommune målt ved, at de 67-74-årige i Lejre Kommune udgør en relativt større andel af de samlede 67+-årige i kommunen, end tilfældet er for hele landet. Tallene kan dog kun i begrænset omfang bekræfte dette, jf. beskrivelsen af det aldersbetingede udgiftsbehov i afsnit 3.2.2. Her ses det, at de 65-74-årige udgør 53,7 % af indbyggertallet over 65 år, mens samme tal for hele landet er 52,6 %. Ældre over 85 år udgør 9,1 % af indbyggertallet over 65 år, mens samme tal for hele landet er 11,0 %. Der kan således argumenteres for en svag tendens til en gennemsnitligt yngre ældrebefolkning i Lejre sammenlignet med resten af landet. Af det socioøkonomiske udgiftsbehov, jf. samme afsnit, fremgår det, at Lejre Kommune har en relativt lav andel enlige ældre, hvilket kan tolkes gunstigt vedrørende den socioøkonomiske situation på området.

4.2.5 Enhedsudgifter på administrationsområdet.

I dette afsnit belyses til sidst Lejre Kommunes udgifter pr. indbygger til administrationsområdet i relation til kommunerne i Region Sjælland, det øvrige hovedstadsområde samt hele landet. Administrationsområdet dækker i denne definition over kommunernes udgifter til centralt afholdte udgifter. Det vil eksempelvis sige udgifter til den politiske organisation, forvaltningen, borgerrettede aktiviteter (jobcentre, byggesagsbehandling mv.) samt diverse løn- og pensionspuljer. Dermed inkluderes decentral ledelse og administration i første omgang ikke i analysen. Dette vil dog blive behandlet senere i afsnittet. Figur 4.7 viser de realiserede udgifter opgjort pr. indbygger i Lejre Kommune, hovedstadsområdet, Region Sjællands kommuner og hele landet fra 2007 til 2021.

Ser vi indledningsvis alene på de centralt afholdte udgifter til administration, fremgår det, at Lejre Kommune i 2021 brugte ca. 6.700 kr. pr. indbygger på disse poster. Dette er knap 300 kr. mere pr. indbygger end landsgennemsnittet, men samtidig på niveau med gennemsnittet for kommunerne i Region Sjælland og lidt mindre end gennemsnitsniveauet for kommunerne i hovedstadsområdet. Samtidig skal det bemærkes, at Lejre Kommunes udgifter er faldet pr. indbygger siden 2018. Siden kommunalreformen i 2007 har Lejre Kommunes udgifter til den centrale administration svinget fra et relativt lavt niveau i perioden før 2013 til et relativt højt niveau fra 2014 til 2019.

Figur 4.7 Centralt afholdte enhedsudgifter på administrationsområdet. Regnskabstal



Anm.: Administrationsområdet er opgjort som nettodriftsudgifterne på følgende funktioner (jf. den autoriserede kontoplan): 6.42.40 – 6.42.42, 6.45.50 – 6.45.59, 6.48.60 – 6.48.63, 6.48.66 – 6.48.68 samt 6.52.70 – 6.52.76.

Note: Udgifter opgjort pr. indbygger i 2022-priser.

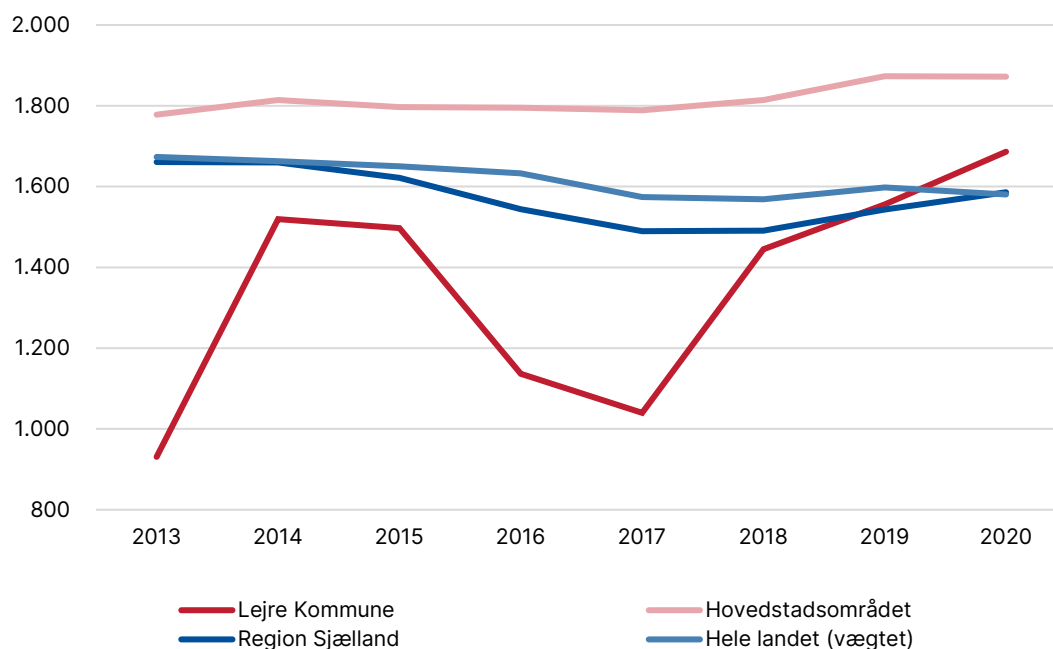
Kilde: Statistikbanken (tabel REGK31 og FOLKE1A), KL (2022) samt egne beregninger.

De centralt finansierede administrationsudgifter dækker kun en del af de samlede udgifter til administration. De decentrale udgifter til ledelse og administration på tværs af kommunernes serviceområder kan, afhængig af kommunernes organisering, udgøre en substantiel del af de samlede administrationsudgifter. Siden 2013 har det med nye regler om bogføring principielt været muligt at opgøre kommunernes decentrale udgifter til administration og ledelse på en række såkaldte funktioner (delområder)³ og dermed at kortlægge en del af udgifterne til kommunernes administration, som afholdes decentralt fx i kommunale institutioner, folkeskoler, botilbud, kulturtilbud mv. Både Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed (2021) og KORA (Bæk & Houlberg, 2016) har dog tidligere påpeget, at opgørelsen af udgifterne er behæftet med betydelige usikkerheder og derfor skal derfor tolkes med forsigtighed.

Figur 3.8 præsenterer de kommunale udgifter til decentral ledelse og administration i perioden 2013-2020. Det ses af figuren, at udgifterne i Lejre Kommune i 2020 blev opgjort til knap 1.700 kr. pr. indbygger. Dette er samtidig det højeste niveau for udgifterne, siden grupperingen blev autoriseret i 2013. Tidligere har udgifterne i Lejre Kommune svinget mellem ca. 1.000 og 1.500 kr. pr. indbygger. Udgifterne til decentral ledelse og administration har været nogenlunde stabile for hele landet, Region Hovedstaden og hovedstadsområdet som helhed.

³ Se Økonomi- og indenrigsministeriet (2012)

Figur 4.8 Decentrale enhedsudgifter til ledelse og administration. Regnskabstal



Anm.: Det bemærkes, at kommunerne kan have forskellig praksis for opgørelsen af de udgifter til decentral ledelse og administration, som konteres på gruppering 200 på de funktioner i budget- og regnskabssystemet, hvor denne funktion er autoriseret. Der opfordres derfor til forsigtighed i tolkningen af nøgletallene. For en oversigt over udvalgte funktioner henvises til Økonomi- og indenrigsministeriet (2012)

Note: Udgifter opgjort pr. indbygger i 2022-priser.

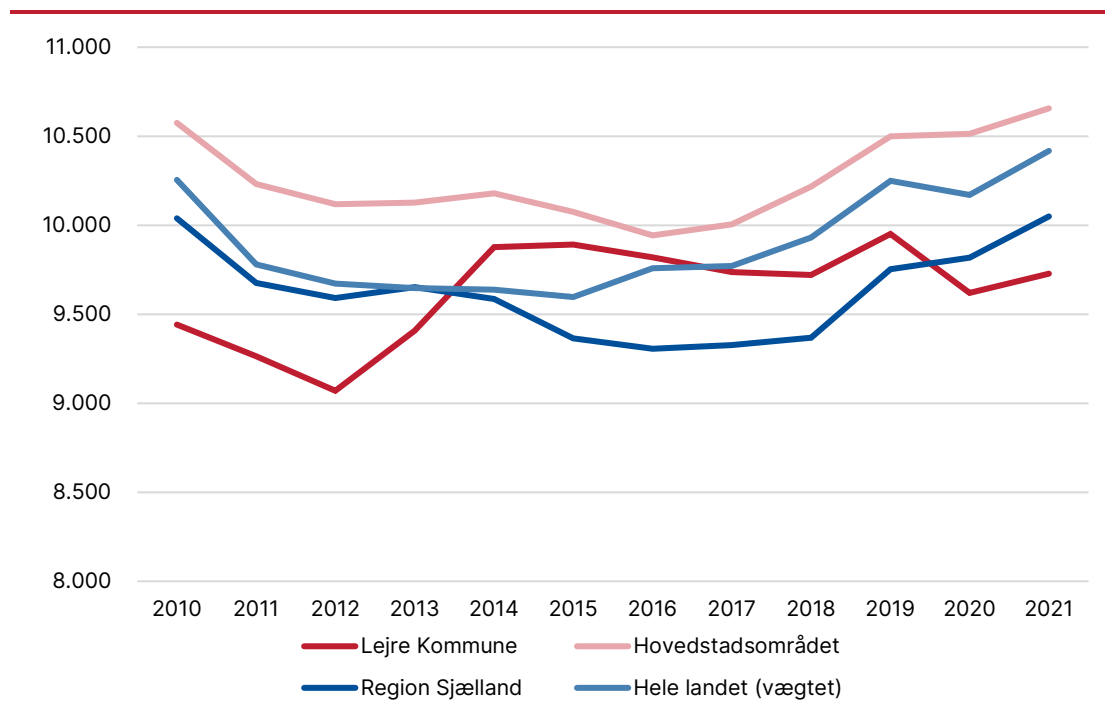
Kilde: Statistikbanken (tabel REGK100 og FOLKE1A), KL (2022) samt egne beregninger.

Til trods for de betydelige forbehold ved opgørelsen af tallene spores dog en mulig tendens til, at de decentrale udgifter til ledelse og administration i Lejre Kommune har været svagt stigende i perioden fra 2017 til 2020, hvilket er sket samtidig med, at de centralt afholdte udgifter i kommunen var faldende.

Med henblik på at få et mål for udviklingen i de samlede udgifter til administration i Lejre Kommune er udviklet den såkaldte *kombinerede metode*, der sammenholder to relativt valide metoder til opgørelsen af udgifterne: regnskabsmetoden og personalemetoden (Bæk & Houlberg, 2016 om principperne i disse metoder). Kombinationsmetoden er endvidere anvendt af Bolig- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed som opgørelsesmetode for en benchmarkinganalyse af de kommunale administrationsudgifter.

Figur 3.9 illustrerer udviklingen i de samlede enhedsudgifter til administration som opgjort ved den kombinerede metode for perioden 2010 til 2021. Det fremgår, at Lejre Kommunes enhedsudgifter i 2021 blev opgjort til lidt over 9.700 kr. pr. indbygger, hvilket samtidig er realt lavere end i perioden 2014 til 2019, hvor de reale udgifter i Lejre Kommune på området har været nogenlunde stabile. Udgifterne til administrationsområdet i Lejre Kommune i både 2020 og 2021 samtidig lavere pr. indbygger end niveauet for både hele landet, regionens kommuner og det øvrige hovedstadsområde, hvor den generelle tendens har været svagt stigende udgifter siden ca. 2016.

Figur 4.9 Administrationsområdet (opgjort ved den kombinerede metode) pr. indbygger. Regnskabstal



Anm.: Den kombinerede metode er beskrevet i rapporten: Kommunernes administrative ressourceforbrug - Resultater og perspektiver ved en ny kombineret opgørelsesmetode (Bæk & Houlberg, 2016).

Metoden baserer sig på KRL's kategorisering af kommunernes medarbejdere i 5 kategorier, hvoraf kategori 1 til 4 er defineret som beskæftiget med administrative opgaver, centrale og decentrale ledelsesopgaver samt myndighedsopgaver, mens den sidste kategori er ikke-administrative medarbejdere som fx lærere og pædagoger.

Note: Udgifter opgjort pr. indbygger i 2022-priser.

Kilde: Statistikbanken (tabel REGK31 og FOLKE1A), KRL, KL (2022) samt egne beregninger.

Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed (2021) har senest opgjort en indikator for forventet ressourceforbrug på administrationsområdet med afsæt i regnskabsåret 2020. Her peger Benchmarkingenhedens analyser på, at Lejre Kommunes samlede administrationsudgifter er ca. 6 % lavere end forventet, når der tages højde for kommunes rammevilkår. Særligt udgifterne til myndighedspersonale er betydeligt lavere end forventet, mens udgifterne til administrative støttefunktioner og chefer er nogenlunde på niveau med det forventede.

Samlet set peger gennemgangen af administrationsområdet på, at Lejre Kommunes enhedsudgifter på området ikke alene er en smule under det landsgennemsnitlige niveau – udgifterne er også lavere, end det kan forventes, når man tager hensyn til kommunens rammevilkår. Niveaulet for enhedsudgifter er dog særligt lavt i 2020, hvor kommunen tidligere har rapporteret udgifter tættere på det landsgennemsnitlige niveau. Endvidere er udgifterne siden steget i 2021, men dette ser ud til også at gælde gennemsnittet i sammenligningskommunerne, jf. figur 4.9.

4.3 Opsummering

I de foregående afsnit har vi gennemgået Lejre Kommunes forbrug på en række centrale kommunale udgiftsområder med henblik på at belyse udgiftssiden af kommunens økonomi. Overordnet viser udgiftsgennemgangen, at Lejre Kommunes enhedsudgifter i det store hele er på niveau med eller en smule lavere end kommunerne i Region Sjælland og kommunerne i hovedstadsområdet. Konkret ses det, at Lejre Kommunes enhedsudgifter på dagtilbudsområdet, folkeskoleområdet og ældreområdet har været lavere end de gennemsnitlige enhedsudgifter blandt kommunerne i Region Sjælland og hovedstadsområdet. Lejre Kommunes enhedsudgifter på voksensocial- og handicapområdet samt administrationsområdet er omvendt nogenlunde på niveau med sammenligningskommunerne. Der er således ikke umiddelbart indikationer på, at Lejre Kommune har høje enhedsudgifter i forhold til de mest centrale udgiftsområder, som denne rapport har behandlet.

Litteratur

- Aftalepartier (2020). *Aftale om reform af det kommunale udligningssystem, med Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Alternativet, 5. maj 2020*. København: Finansministeriet.
- Bæk, T.A. & Houlberg, K. (2016). *Kommunernes administrative ressourceforbrug: Resultater og perspektiver ved en ny kombineret opgørelsesmetode*. København: KORA.
- Council of Europe (2000). *Recommendation (2000) 14 – on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities*. Strasbourg: Council of Europe.
- Danmarks Statistik (2018). *Inddeling af Danmarks Kommuner, 7/12-2018*. København: Danmarks Statistik.
- Deloitte (2019). *Etablering af datagrundlag for benchmarking på skole- og dagtilbudsområdet*. København: Deloitte.
- Finansieringsudvalget (2018). *Afrapportering fra Finansieringsudvalget, februar 2018*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Etzerodt, S.F. & Mau Pedersen, N.J. (2018). Det kommunale udligningssystemets opbygning og historik. *Samfundsøkonomen*, 3, 5-11.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021a). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2022*. København: Indenrigs- og Boligministeriet.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021b). *Selvbudgetteringsskema for 2022*. København: Indenrigs- og Boligministeriet.
- Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed (2020). *Benchmarking af kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2019*. København: Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed.
- Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed (2021). *Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2020*. København: Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed.
- Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed (2022). *Analyse af andel af elever, der opfylder karakterkravet til erhvervsuddannelserne*. København: Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed.
- Kjærsgaard, M. (2016). *Politics and Intergovernmental Grants*. PhD Dissertation. Aarhus: Forlaget Politica.
- KL (2022). *Pris og lønskøn for budgetlægningen, marts 2022*. København: KL.
- Lemvig, K., Jensen, J.K. & Ruge, M. (2019). *Udgifter, brugere og enhedsudgifter på det specialiserede voksenområde: En analyse af kommunerne i Region Sjælland, 2014-2018*. København: VIVE.

- Mau Pedersen, N.J. & Blom-Hansen, J. (2020). 2020-udligningsreformen: De traditionelle dilemmaer eller brud med traditionen? *Administrativ Debat*, 2, 9-15.
- Noegletal.dk (2022). *Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal*: www.noegletal.dk
- Regeringen (2020). *Råd til velfærd i alle kommuner – mere retfærdig udligning*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet (2020a). *Tabel med virkning af delelementer i forslag til regeringens udligningsreform*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet (2020b). *Lovforslag om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud og forskellige andre love, lovforslag 196, 26. maj 2020*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet (2021). Bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner, lovbekendtgørelse nr. 63 af 19/1-2021. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Veirup, K., Gjermansen, H., Moltrup-Nielsen, B., Drescher, M., Andersen, A.K. & Mau Pedersen, N.J. (2017). *Udligning og tilskud udgør mere end 30 procent af indtægterne i flere kommuner*. København: Danmarks Statistik.
- Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg (2012). *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål. Betænkning 1533*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). *Kommunernes administration og den autoriserede kontoplan*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015). *Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasning af udligningssystemet*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018). *Afrapportering fra Finansieringsudvalget*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Bilag 1 Særtilskud til kommuner efter udligningslovens §§ 16 og 19, 2013-2022

Kun modtagekommuner angivet, § 19 nu ophævet, efter ansøgning.

Bilagstabel 1.1 Særtilskud til kommuner ydet efter udligningslovens § 16, 2013-2022

Mio.kr.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kommuner i alt	415	415	309	285	315	374	300	360	355	360
Albertslund									11	12
Ishøj						3			11	
Fredensborg				9	6					
Helsingør				16	5	5				
Halsnæs				2					11	12
Odsherred	22	19	13	14	11	17	10	10		
Kalundborg				3						
Slagelse						13	7			
Sorø	11	11	5	1						
Lolland	48	47	40	34	39	47	36	55	81	120
Guldborgsund	15	17	14	12	18	25	18	15	28	19
Vordingborg	12	5	3	3	8	28	14	12	20	14
Bornholm	10	26	18	16	14	12	12	35	35	35
Assens	8					6	5	10		
Faaborg-Midtfyn		7			4		8			
Kerteminde	15	16	8	5	5			10		
Nyborg	8	8		4		4				
Svendborg	15	14	10	6	6	9	12	10		
Nordfyn		6	3	3	3					
Langeland	39	38	40	38	36	35	36	40	37	37
Ærø			3	4	4	4	4	4	4	4
Haderslev	14	15	10	7	9	9	4			
Sønderborg					3	4				
Tønder	10	10	8	6	8	10	9	12	11	12
Aabenraa	13	13	10	7	9	9	11	14	1	
Lemvig										12
Struer								10		
Syddjurs	5	8	5	7						
Norddjurs	10	8	6	3	4	4	9	4	16	12
Randers	15	11								
Samsø	2		3	4	4	4	5			
Ringkøbing-Skjern	6	5								
Hedensted	15									
Morsø	18	19	17		16	16	13	16	16	16
Skive	5	8	4		5	4	3			
Thisted	12	12	8	6	8	10	5			
Brønderslev	15	16	13	11	16	16	13	16	16	13

Mio.kr.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Frederikshavn	15	16	13	16	15	20	11	15	11	
Vesthimmerland	18	16	15	12	13	17	13	13	20	13
Læsø		3	2	3	4	4	5	7	4	5
Mariagerfjord	12	13	10	11	13	8	13	11		
Jammerbugt	12	13	17	13	13	15	11	28	11	12
Hjørring	15	15	11	10	16	16	13	13	11	13

Kilde: Pressemeddelelser om tilskudsfordeling fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Indenrigs- og Boligministeriet samt egne beregninger.

Bilagstabel 1.2 Særtilskud til kommuner ydet efter udligningslovens § 19, 2013-2020

mio.kr.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kommuner i alt	126	0	130	0	140	142	130	159
Brøndby	5		6		12	12	10	12
Glostrup					5	6	6	
Albertslund	22		22		25	24	24	30
Hvidovre	9		11		12	13	10	15
Høje-Taastrup	9		9		10	10	7	8
Rødovre	10		14		13	18	14	20
Ishøj	18		20		23	22	22	24
Fredensborg			3					
Helsingør	23		11		5			
Frederikssund	9		11		12	12	11	14
Halsnæs	21		23		23	25	26	28
Gribskov								8

Kilde: Pressemeddelelser om tilskudsfordeling fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Indenrigs- og Boligministeriet samt egne beregninger.

Bilag 2 Kommune-grupper

Indholdet af en række kommune-grupper omtalt i rapporten er følgende:

Hovedstadsområdet kommuner: København, Frederiksberg, Ballerup, Brøndby, Dragør, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Albertslund, Hvidovre, Høje-Taastrup, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Ishøj, Tårnby, Vallensbæk, Furesø, Allerød, Fredensborg, Helsingør, Hillerød, Hørsholm, Rudersdal, Egedal, Frederikssund, Halsnæs, Gribskov, Greve, Køge, Roskilde, Solrød, Stevn, Lejre (28). Kilde: Udligningslovens § 26.

Region Sjællands kommuner: Greve, Køge, Roskilde, Solrød, Odsherred, Holbæk, Faxe, Kalundborg, Ringsted, Slagelse, Stevn, Sorø, Lejre, Lolland, Næstved, Guldborgsund, Vordingborg (17). Kilde: Administrativ opdeling.

Oplandskommuner: Fredensborg, Frederikssund, Halsnæs, Gribskov, Holbæk, Faxe, Ringsted, Stevn, Sorø, Lejre, Middelfart, Assens, Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Nyborg, Nordfyn, Vejen, Syddjurs, Favrskov, Odder, Skanderborg, Ikast-Brande, Hedensted, Rebild (24). Kilde: Danmarks Statistik (2018), baseret på største by på maks. 30.000 indbyggere, og tilgængelighed til jobs er mindst 40.000 jobs.

Desuden kommune-grupper på baggrund af **valgte kriterier 1-5**, jf. nedenfor ekskl. Lejre, samt Bilagstabel 2.1.

Kriterie 1: **Naboer:** Roskilde, Ringsted, Holbæk, Frederikssund, Køge (5).

Kriterie 2: **Samme udligningsniveau:** København, Vallensbæk, Fredensborg, Hillerød, Egedal, Frederikssund, Greve, Roskilde, Solrød, Gribskov, Stevn, Middelfart, Fanø, Kolding, Vejle, Herning, Syddjurs, Favrskov, Odder, Silkeborg, Skanderborg, Aarhus, Ringekøbing-Skjern, Hedensted, Viborg (25).

Kriterie 3: **Sammenligneligt nettoudbytte af tilskud/udligning:** Frederiksberg, Gladsaxe, Vallensbæk, Helsingør, Hillerød, Greve, Roskilde, Solrød, Gribskov, Skanderborg (10).

Kriterie 4: **Laveste socioøkonomiske indeks:** Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk, Vallensbæk, Furesø, Allerød, Hillerød, Hørsholm, Rudersdal, Egedal, Roskilde, Solrød, Fanø, Favrskov, Skanderborg, Hedensted, Rebild (19).

Kriterie 5: **Højeste skattegrundlag:** Frederiksberg, Dragør, Gentofte, Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk, Vallensbæk, Furesø, Allerød, Fredensborg, Helsingør, Hillerød, Hørsholm, Rudersdal, Egedal, Greve, Roskilde, Solrød, Gribskov, Fanø (19).

Bilagstabel 2.1 Afgrænsning af kommunegrupper efter fem kriterier

	5 kriterie	Kriterie 1: Naboer	Kriterie 2: Samme ud- lignings- niveau	Kriterie 3: Netto ud- bytte/tab udligning	Kriterie 4: Laveste socioøko- nomisk in- deks	Kriterie 5: Højeste skatte- grundlag pr. indbygger	Sum
	4 kriterie						
	3 kriterie						
København			1				1
Frederiksberg				1	1	1	3
Ballerup							0
Brøndby							0
Dragør					1	1	2
Gentofte					1	1	2
Gladsaxe				1		1	2
Glostrup							0
Herlev							0
Albertslund							0
Hvidovre							0
Høje-Taastrup							0
Lyngby-Taarbæk					1	1	2
Rødovre							0
Ishøj							0
Tårnby							0
Vallensbæk			1	1	1	1	4
Furesø					1	1	2
Allerød					1	1	2
Fredensborg			1			1	2
Helsingør				1		1	2
Hillerød			1	1	1	1	4
Hørsholm					1	1	2
Rudersdal					1	1	2
Egedal			1		1	1	3
Frederikssund		1	1				2
Greve			1	1		1	3
Køge		1					1
Halsnæs							0
Roskilde		1	1	1	1	1	5
Solrød			1	1	1	1	4
Gribskov			1	1		1	3
Odsherred							0
Holbæk		1					1
Faxe							0
Kalundborg							0
Ringsted		1					1
Slagelse							0
Stevns			1				1

	5 kriterie	Kriterie 1: Naboer	Kriterie 2: Samme ud- lignings- niveau	Kriterie 3: Netto ud- bytte/tab udligning	Kriterie 4: Laveste socioøko- nomisk in- deks	Kriterie 5: Højeste skatte- grundlag pr. indbygger	Sum
	4 kriterie						
	3 kriterie						
Sorø							0
Lejre	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(5)
Lolland							0
Næstved							0
Guldborgsund							0
Vordingborg							0
Bornholm							0
Middelfart			1				1
Assens							0
Faaborg-Midtfyn							0
Kerteminde							0
Nyborg							0
Odense							0
Svendborg							0
Nordfyn							0
Langeland							0
Ærø							0
Haderslev							0
Billund							0
Sønderborg							0
Tønder							0
Esbjerg							0
Fanø			1		1	1	3
Varde							0
Vejen							0
Aabenraa							0
Fredericia							0
Horsens							0
Kolding			1				1
Vejle			1				1
Herning			1				1
Holstebro							0
Lemvig							0
Struer							0
Syddjurs			1				1
Norrdjurs							0
Favrskov			1		1		2
Odder			1				1
Randers							0
Silkeborg			1		1		2

	5 kriterie	Kriterie 1: Naboer	Kriterie 2: Samme ud- lignings- niveau	Kriterie 3: Netto ud- bytte/tab udligning	Kriterie 4: Laveste socioøko- nomisk in- deks	Kriterie 5: Højeste skatte- grundlag pr. indbygger	Sum
	4 kriterie						
	3 kriterie						
Samsø							0
Skanderborg			1	1	1		3
Århus			1				1
Ikast-Brande							0
Ringkøbing-Skjern			1				1
Hedensted			1		1		2
Morsø							0
Skive							0
Thisted							0
Viborg			1				1
Brønderslev							0
Frederikshavn							0
Vesthimmerland							0
Læsø							0
Rebild					1		1
Mariagerfjord							0
Jammerbugt							0
Aalborg							0
Hjørring							0
Antal (ekskl. Lejre)		5	25	10	19	19	78

VIVÉ