

Vigtige udviklingstræk i danske yderkommuners økonomi og serviceydelser i perioden 1993-2012

Carsten Kronborg Bak

Marts 2013

Alle rettigheder forbeholdes centret (CLF). Mekanisk eller fotografisk gengivelse af denne REPORT eller dele heraf er uden instituttets skriftlige samtykke forbudt ifølge gældende dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er uddrag til anmeldelser.

© Syddansk Universitet, Esbjerg og forfatterne, 2013.

Center for Landdistriktsforskning
CLF REPORT 22/2013

ISBN 978-87-91304-69-9

”Undersøgelsen er udført efter opdrag fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. For undersøgelsens udformning er alene Center for Landdistriktsforskning ansvarlig.”

Forfatteren
Center for Landdistriktsforskning
Syddansk Universitet
Niels Bohrs Vej 9-10
DK-6700 Esbjerg
Tlf.: 6550 4221
Fax: 6550 1091
E-mail: clf@sam.sdu.dk

Indholdsfortegnelse

Summary.....	5
Sammenfatning og hovedresultater	7
1 Indledning	11
1.1 Baggrund.....	11
1.2 Formålet med rapporten.....	13
1.3 Geografisk afgrænsning	13
2 Undersøgelsens datagrundlag.....	15
3 Befolkningsudvikling	17
4 Den overordnede udvikling i kommunernes økonomi.....	21
4.1 Beskatningsgrundlag og bloktilskud.....	21
4.2 Samlet udgiftsniveau.....	23
4.3 Samlet serviceniveau	26
5 Udgifter til overførselsindkomster	29
5.1 Førtidspension.....	29
5.2 Sygedagpenge	31
5.3 Kontanthjælp.....	32
6 Udviklingen i udvalgte kommunale serviceområder	35
6.1 Anbringelser af børn	35
6.2 Ældreområdet.....	36
6.3 Sundhedsområdet.....	37
6.4 Børnepasning	38
7 Konklusioner og perspektiver	43
8 Referencer	47

Summary

The purpose is to investigate two main questions:

- *How has the economy and services in the peripheral municipalities changed?*
- *What are the particular challenges the peripheral municipalities are facing in a long-term perspective?*

The critical question is whether the peripheral municipalities in the future will be able to maintain a satisfactory level of public service, if the development of a declining population and business basis continues.

The results in this report are obtained by an investigation of the development in the peripheral municipalities' finances and services over the past decades in a number of key welfare areas. These are:

- Income and tax bases
- Long-term debt of municipalities
- The municipal services
- Expenses for social services (disability, pension, sickness benefit, activation, placement of children / youth)
- The elderly
- Health
- Expenses in relation to children and youth (day care, nursery, kindergarten)

This investigation primarily uses key municipality data (www.noegletal.dk) from the ministry for economic affairs and the interior in the period 1993-2012.

Results

A key result in this report is that the increasing depopulation and declining tax base due to fewer companies and jobs in the period 1993-2012 have been essential in increasing municipal spending on public services, which has risen significantly.

The increased public spending costs are also the result of peripheral municipalities that have endeavored to maintain roughly the same level of public service that citizens of other municipalities receive.

This is due to the fact that the level of public service plays a significant role for the settlement conditions in the peripheral municipalities. Municipalities are thus in a dilemma and they face a great challenge in trying to adapt and develop public service in the future.

One of the consequences of the demographic development is that the peripheral municipalities have more senior citizens (above 65 years) and fewer citizens of

working age. At the same time the situation shows that it is difficult for the peripheral municipalities to retain and attract families with children.

Over the last decades some of the peripheral municipalities have also received a larger amount of newcomers on transfer payments. This is a considerable financial burden for these municipalities as they already have an existing group of their own citizens on public benefits.

Although the peripheral municipalities receive reimbursements from the state, this will not cover all costs and therefore the review of the development of the economy and services in the peripheral municipalities shows an ever-increasing pressure on their commitment to deliver more "expensive" public services, especially to a larger number elderly people and people on public benefits.

The municipal debt, placement of children outside the home and expenses to people on transfer income in the peripheral municipalities is viewed as the most negative development trends, which can be very difficult to change for the peripheral municipalities. The trend towards a higher degree "backwardness" and polarization between urban and peripheral municipalities could very well turn out to increase in coming years.

Sammenfatning og hovedresultater

Undersøgelsens temaer

Kommunerne varetager en række meget forskelligartede og komplekse opgaver, som skal løses, uanset hvordan beskatnings- og indkomstgrundlaget ændrer sig. Kommunernes udgiftspres vil samtidig være påvirket af en række forskellige forhold. I denne rapport er fokus rettet mod at beskrive yderkommunernes økonomi og service over de seneste årtier på en række centrale velfærdsområder.

Følgende elementer indgår i analysen:

- Indkomster og beskatningsgrundlag
- Langfristet gæld i kommunerne
- Det kommunale serviceniveau overordnet set
- Udgifter på det sociale område (førtidspension, sygedagpenge, kontanthjælp, anbringelser af børn/unge)
- Udgifter og antal pladser på børne- og ungeområdet (dagpleje, vuggestue, børnehave)

Analysen anvender primært de kommunale nøgletal for perioden 1993-2012. Der tages dog forbehold for, at det ikke er alle kommunale nøgletal, som findes for hele perioden.

Demografiens indflydelse

Den demografiske udvikling viser, at der i perioden 1993-2012 er sket en større affolkning i land- og yderkommunerne, hvor den modsatte tendens kan iagttages for udviklingen i resten af landet. Det har været medvirkende til at skabe en større polarisering mellem by og land. Polarisationen viser sig på en række områder. For yderkommunerne har udviklingen bl.a. medført, at de har langt de fleste ældre borgere over 65 år og færrest borgere i den erhvervsaktive alder (17-64 år). Samtidig er det blevet sværere både at fastholde og tiltrække børnefamilierne til yderkommunerne på grund af begrænsede muligheder for uddannelse og jobs sammenlignet med bykommunerne.

Beskatningsgrundlag og bloktilskud

Det er et grundlæggende problem for yderkommunerne, at mange af de borgere, som er ”tilbage”, har forholdsvis lave indkomster, herunder en tung gruppe af personer på overførselsindkomster. De bidrager ikke tilstrækkeligt til at kunne øge kommunernes beskatningsgrundlag. En af de store udfordringer for nogle yderkommuner er, at de over de seneste år har fået flere tilflyttere (”sociale nomader”) på overførselsindkomster, som typisk bosætter sig i de billigere boliger på landet. Disse borgere udgør derfor en ekstra stor økonomisk byrde.

Selvom kommunerne får refusioner fra staten på flere områder, får de langt fra alle udgifterne dækket ind. Udviklingen i yderkommunernes økonomi er under øget pres på grund af forpligtelserne til at levere flere ”dyre” offentlige serviceydelser til en større gruppe af ældre borgere og til borgere på overførselsindkomster, der har bosat sig.

Samlet udgiftsniveau

Yderkommunerne har den største langfristede gæld¹ pr. indbygger sammenlignet med de øvrige kommunetyper. I 2007 var den på 14.595 kr. pr. indbygger, og på bare 5 år var gælden vokset til 17.595 kr. pr. indbygger i yderkommunerne i 2012. Til sammenligning var den langfristede gæld i bykommunerne i 2012 på 13.137 kr. Den kommunale gæld i de 16 yderkommuner er i perioden 1996-2011 vokset med 325 %, hvilket er en stigning på 120 procentpoint *mere* end gennemsnittet for alle landets kommuner (Svendsen, 2012).

Yderkommunerne har også langt de største udgifter til indkomstoverførsler pr. indbygger med 20.720 kr. i 2012, hvor udgifterne for bykommunerne var på 17.537 kr. pr. indbygger. Bruttodriftsudgifterne til overførsler dækker bl.a. over kommunernes udgifter til udlændinge, førtidspensionister, kontante ydelser, revalidering og beskæftigelsesordninger. Generelt har der været tale om markante stigninger i de offentlige udgifter til overførsler for alle kommunerne i løbet af de seneste årtier.

Førtidspension

Yderkommunerne skiller sig også ud fra mellem- og bykommunerne ved at have de højeste udgifter til førtidspensioner. I 2007 havde yderkommunerne en udgift på 8508 kr. pr. indbygger, som i 2012 var steget til 13.611 kr. Bykommunerne afholdt til sammenligning en udgift på 5926 kr. pr. indbygger i 2007, som i 2012 var steget til 8236 kr.

Sygedagpenge

Siden 1993 har udgifterne til sygedagpenge pr. indbygger generelt været stigende. Forskellen mellem kommunetyperne er dog ikke så stor på sygedagpengeområdet. Bykommunerne har imidlertid et lavere niveau for udbetalinger af sygedagpenge sammenlignet med de øvrige kommunetyper. Udgifterne til sygedagpenge i yderkommunerne er vokset fra ca. 1000 kr. pr. 17-64/65 årig i 1993 til ca. 4300 kr. pr. indbygger i 2012. Udgiftspresset er dog ikke på samme niveau som kommunernes udgifter til førtidspensioner. Det skyldes sandsynligvis den ”økonomiske gulerod” i form af statslige refusioner, når det lykkes kommunerne at få nedbragt sygeperioden og få flest mulige tilbage på arbejdsmarkedet.

På dette område har især land- og yderkommunerne sværere odds mod sig. Udgifterne til sygedagpenge afspejler i nogen grad den lokale erhvervsstruktur, hvor sygefraværet er større i nogle erhverv end i andre.

Kontanthjælp

Selvom bykommunerne har de højeste udgifter til kontanthjælp pr. 17-64/65-årig i hele perioden fra 1993 til 2012 er det værd at hæfte sig ved, at yderkom-

¹ Den langfristede gæld beskriver kommunernes gæld til banker, realkreditselskaber mv. Der indgår også gæld til staten, kommuner og region som en følge af delingsaftalen i forbindelse med kommunalreformen.

munernes udgifter til kontanthjælp er blevet *fordoblet* i perioden, nemlig fra 2000 kr. pr. 17-64/65-årig i 1993 til ca. 4000 kr. i 2012.

Staten refunderer kommunernes udgifter med 50 % i aktive perioder og 30 % i passive perioder. Tallene viser imidlertid, at selv om der er et økonomisk incitament til at fremme beskæftigelsen for ledige på kontanthjælp, så ændrer det ikke på ufordelagtige strukturelle erhvervsmæssige og demografiske forhold i yderkommunerne. Ligeledes afspejler konjunkturerne de svære muligheder for at skabe nye jobs. Hertil kommer, at flere af yderkommunerne har modtaget flere udsatte familier over årene, hvor én eller begge forsørgere i disse familier ofte vil være modtagere af kontanthjælp.

Anbringelse af børn

Der er meget store udgifter forbundet med anbringelser af børn og unge uden for hjemmet. Det er et stigende problem i kommunerne, og det gælder ikke mindst for yderkommunerne, der har de største udgifter til anbringelser af børn og unge (0-17 år). Det er derfor et meget vigtigt område for kommunerne at forholde sig til, hvordan udgifterne på dette område kan nedbringes. Det kan fx ske ved at tænke mere i forebyggende foranstaltninger, der kan medvirke til at reducere behovet for de langvarige og dyre anbringelser.

Ældreområdet

Udgifterne på ældreområdet er steget med 1,1 mia. kr. fra 2009 til 2010 for kommunerne samlet set. Det svarer til en realvækst på 3,1 pct. på kun et år. Med en nulvækst i de kommunale udgifter under ét, lægger det pres på andre områder. Udgifterne til ældreområdet i yderkommunerne er vokset fra 9502 kr. pr. indbygger i 2007 til 11.101 kr. i 2012. Det understreger på den ene side den demografiske udvikling med den største andel af ældre i yderkommunerne. På den anden side er flere ældre dog ikke den eneste årsag til, at kommunerne oplever en vækst i de kommunale udgifter på ældreområdet.

Meget tyder på, at det er summen af de forskellige omsorgsopgaver, der viser sig i udgiftsstigningerne. Det vil sige, at hver enkelt ældre borger får *mere hjælp*, end de gjorde tidligere. Det kan fx være i forbindelse med udskrivning fra sygehusene, når de enkelte ældre overgår til den kommunale pleje. På dette område vil kommunerne være tvunget til at forsøge at spare udgifter ved forebyggende tiltag.

Sundhedsområdet

I forbindelse med kommunalreformen i 2007 fik kommunerne en større rolle på sundhedsområdet, og blandt andet overtog de ansvaret for al genoptræning, som ikke foregår under indlæggelse på sygehusene. Kommunerne fik endvidere hovedansvaret for den forebyggende og sundhedsfremmende indsats. Disse ændringer afspejler sig også tydeligt i de udgiftsstigninger, som alle kommuner har oplevet inden for sundhedsområdet siden 2007.

Yderkommunerne har de største sundhedsudgifter. Der er sket en stigning i yderkommunernes bruttodriftsudgifter pr. indbygger fra 2485 kr. i 2007 til

4742 kr. i 2012, hvilket er en forskel på 2257 kr. på blot 5 år. Det må formodes, at det vil være en særlig stor udfordring for yderkommunerne at nedbringe borgernes behov for behandling, fordi der er en socioøkonomisk profil med flere ældre og syge borgere, der modtager førtidspension og kontanthjælp.

Børnepasning

Alle danske kommuner har oplevet stigninger i de samlede udgifter til børnepasning (0-17 år) siden 1993, men det er yderkommunerne, der har haft de markant største stigninger. Yderkommunerne har således haft en stigning på 250 % og bykommunerne på 175 % siden 1993. Der er imidlertid også tale om forskelle, når vi ser nærmere på de enkelte pasningsområder. Land- og yderkommunerne udbyder således de fleste dagplejepladser pr. 100 indbyggere. I perioden fra 2000 til 2011 har der dog været tale om et fald fra 59 pladser pr. indbygger i yderkommunerne til 52 pladser i 2011. Tilsvarende har bykommunerne haft et fald fra 26 pladser pr. 100 indbyggere i 2000 til 17 i 2011.

Når der sammenlignes med antal børnehavepladser (3-5 år) pr. 100 indbyggere i perioden 2000-2011 står det klart, at det er yder- og landkommunerne, der udbyder de fleste børnehavepladser. Tallet har været ret konstant på 70,3 pladser i 2000 og 70,6 i 2011. I mellem- og bykommunerne har der derimod været tale om et kraftigt fald i antallet af børnehavepladser siden 2006. I bykommunerne er der også sket et betragteligt fald i antal børnehavepladser fra 48,4 pladser pr. 100 i 2006 til 29,7 pladser i 2011.

Konklusioner

Hovedbudskabet i rapporten er, at den stigende affolkning og det vigende skattegrundlag på grund af færre virksomheder/arbejdspladser i perioden 1993-2012 har været væsentlige faktorer til, at yderkommunernes udgifter til offentlige serviceydelser er løbet løbsk. Hertil kommer at de stigende udgifter også skyldes, at yderkommunerne har bestræbt sig på at opretholde nogenlunde samme høje serviceniveau, som borgere i andre kommuner får. Det skyldes ikke mindst, at serviceniveauet spiller en ikke uvæsentlig rolle for bosætningsforholdene i yderkommunerne. Yderkommunerne står således i et dilemma, og de har store udfordringer i forhold til at tilpasse og udvikle service.

1 Indledning

1.1 Baggrund

Over årene har befolkningsudviklingen og erhvervsstrukturen i danske yderkommuner undergået en markant forandring på en måde, så yderkommunerne gradvist har mistet deres indflydelse og betydning i det danske samfund (Økonomisk Analyse, 2010:2; Nørgaard et al. 2010:52).

En analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (Andersen et al., 2010) viste eksempelvis, at flere yderkommuner klarer sig markant dårligere på en række områder end de øvrige kommuner. Analyserne var baseret på centrale parametre som indkomst, uddannelse, arbejdsmarked, sundhed og demografi. Den efterfølgende mediedebat har bragt mange forskellige historier om, at ”Danmark knækker”, og politikere og erhvervsfolk er blevet bedt om at komme med bud på løsninger på problemet (Schroll & Søgaard, 2011:7).

En tilsvarende udvikling for landdistrikterne har kunnet iagttages i mange andre europæiske lande, så der er på ingen måde tale om et særligt dansk fænomen. Set i et historisk perspektiv kan man spørge, om ikke landdistrikterne over tid i højere grad er blevet opfattet som *befolkningsreserver* til urbaniseringen og industrialiseringen. På den måde er landdistrikterne efterhånden blevet synonymt med tilbagestående (Kulcsár & Curtis, 2012:1).

Tidligere undersøgelser ved Center for Landdistriktsforskning (CLF) (Sørensen & Svendsen, 2007) og kommunale bosætningsundersøgelser (Ærø, Suenson & Andersen, 2005) viser, at det kommunale serviceniveau spiller en ikke ubetydelig rolle for bosætning. En del service er fastlagt i rammeaftaler mellem stat og kommuner. Men der er også i et vist omfang en prioriteringsfrihed for kommunerne. Det lavere befolknings- og beskatningsmæssige grundlag i yderkommunerne forringer mulighederne for at skabe en positiv erhvervsudvikling. Ligeledes forringes også mulighederne for at tilbyde befolkningen et tilstrækkeligt varieret udbud af service- og fritidstilbud. Herved forstærkes den løbende forringelse af yderkommunernes attraktivitet, som også er blevet belyst i tidligere undersøgelser (Økonomisk Analyse, 2010).

Økonomisk set kompenseres yderområderne dog med blandt andet udligningsordninger. Hertil kommer støtteordninger, for eksempelvis, landdistriktsprogrammet. Forhøjede befordringsfradrag er en indirekte støtte til yderkommunerne (Miljøministeriet, 2010).

En erhvervmæssig vækst i yderkommunerne er imidlertid afgørende for at skabe balance i landet. Når der mangler arbejdspladser og dermed skattekroner i yderkommunerne, reduceres mulighederne for, at disse kommuner kan blive ved med at tilbyde deres borgere en ordentlig service (Pilgaard, 2011:6).

Det er pendling til arbejdet fra folk, der bor i yderkommunerne, der er med til at sikre, at skattegrundlaget holder sig på et vist niveau i yderkommunerne. Pendling gør det således muligt for erhvervsaktive individer at forblive beskæftigede, selvom der forsvinder jobs i yderkommunerne (Jensen, 2010: 25).

Endelig har udkantskommunerne typisk en erhvervsstruktur, der gør dem mere sårbare over for konjunkturudsving. Eksempelvis er andelen af industri typisk højere, mens servicefag og offentlige arbejdspladser er lidt mindre forekommende. Det giver større indkomstmæssige usikkerheder for kommunerne. Således er ledigheden under den aktuelle økonomiske afmatning da også steget mest i yderkommunerne (Jensen, 2010).

Der er således en række forhold, som giver yderkommunerne en særlig udfordring med hensyn til at fremme vækst og beskæftigelse for herigennem at skabe et bedre indkomstmæssigt grundlag for velfærdsservice til befolkningen i yderkommunerne (Økonomisk Analyse, 2010:6). I medierne har man bl.a. kunne læse om de forringelser, der er sket i serviceniveauet i yderområderne gennem de seneste årtier. Der har især været meget fokus på lukning af skoler og daginstitutioner samt forringelser på sundhedsområdet i form af længere afstande til praktiserende læger og sygehuse.

Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) har gennemført en undersøgelse af indbyggernes holdning til serviceudbuddet i yderområderne ved at sammenligne tilfredsheden til service og faciliteter blandt fastboende og tilflyttere. I undersøgelsen blev både tilflyttere og fastboende spurgt om serviceudbud i lokalområdet og om afstande til forskellige former for service og faciliteter. Besvarelsenerne viste, at der er stor forskel mellem tilflyttere og fastboende i oplevelsen af service og faciliteter. Der er især forskel mellem tilflytternes og de fastboendes oplevelse af, hvorvidt skoletilbud og muligheder for børnepasning er tilstrækkelige. De fastboende tilkendegiver i langt højere grad end tilflytterne, at tilbuddene er tilstrækkelige. Dette kan skyldes, at en stor del af tilflytterne ikke har børn og således ikke har viden om tilbud og muligheder. Men der er også forskel på forventninger og vurderinger af, hvad der er tilstrækkeligt (Nørgaard et al., 2010:53).

Ligeledes kom en undersøgelse fra 2007 fra Center for Landdistriktsforskning (CLF) ind på bosætningseffekt i forbindelse med offentlige sundhedsydelse. Forskerne kunne konkludere, at der var en ikke ubetydelig del af respondenterne, som ville overveje at flytte, hvis der blev skåret væsentligt i sundhedsydelse (Sørensen & Svendsen, 2007:50). De generelle resultater i undersøgelsen viste samtidig, at beboere på landet anser det for vigtigt at have adgang til lokale sundhedsydelse.

Samlet set peger de forskellige forskningsresultater på, at serviceudbuddet i yderområderne har en relativt stor betydning for at både tiltrække og at fastholde beboere. En stor del af såvel tilflyttere som fastboende oplever service og faciliteter som mangelfulde. Omkring hver femte har planer om at flytte væk

fra yderområderne, og der er et sammenfald mellem flytteplaner og oplevelsen af mangelfuld service.

Et tilstrækkeligt bredt og varieret udbud af servicetilbud ser derfor ud til at være en vigtig parameter for udviklingen i yderområderne.

1.2 Formålet med rapporten

Formålet med denne rapport er at give en bred belysning af udviklingen i yderkommunernes økonomi og serviceudbud i perioden fra 1993 til 2012. Hovedspørgsmålene er:

- Hvordan har den kommunale økonomi og serviceudbud ændret sig i yderkommunerne?
- Hvilke særlige udfordringer står yderkommunerne overfor set i et længere tidsperspektiv?

Det er et kritisk spørgsmål, om yderkommunerne i fremtiden kunne blive ved med at opretholde et tilfredsstillende serviceniveau på højde med de nationale standarder, hvis udviklingen fortsætter med en tilbagegang i befolknings- og erhvervsgrundlaget. I den sammenhæng vil det være relevant at forholde sig til, hvad der kan forklares ud fra hhv. de ændrede konjunkturer, de demografiske hovedtendenser samt politiske tiltag som fx kommunalreformen i 2007.

Rapporten afgrænser sig til at belyse udviklingen for følgende emner:

- Indkomster og beskatningsgrundlag
- Langfristet gæld i kommunerne
- Det kommunale serviceniveau
- Udgifter til det sociale område (førtidspension, sygedagpenge, kontanthjælp, aktivering, anbringelser af børn/unge)
- Ældreområdet
- Sundhed
- Udgifter på børn og ungeområdet (dagpleje, vuggestue, børnehave)

1.3 Geografisk afgrænsning

I rapporten sammenlignes udviklingen i yderkommunernes økonomi og serviceudbud med udviklingen i andre kommunetyper. Rapporten er derfor på linje med andre rapporter (Sørensen, 2012; Larsen & Hjalager, 2012), der også anvender Fødevareministeriets definition af kommunetyper i Danmark.

Denne definition er baseret på de nye kommuner, som opstod som følge af kommunalreformen, der trådte i kraft pr. 1. januar 2007. I Fødevareministeriets definition deles landets 98 kommuner ind i følgende 4 kommunetyper (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2009):

- Yderkommuner (16 kommuner)
- Landkommuner (35 kommuner)
- Mellemkommuner (17 kommuner)
- Bykommuner (30 kommuner).

Tabel 1 nedenfor viser, hvilke kommuner der indgår i hver af disse kategorier.

De danske yderkommuner (rød markering)



Kilde: Pilgaard, 2011:3.

2 Undersøgelsens datagrundlag

De beskrivende analyser, som indgår i denne rapport til at beskrive udviklingen i den offentlige økonomi og serviceudbud i perioden 1993 – 2012, er baseret på de offentligt tilgængelige statistiske kilder. Det drejer sig primært om de kommunale nøgletal (www.noegletal.dk). Enkelte steder vil analyserne blive suppleret med egne analyser samt tal fra Statistikbanken (www.dst.dk/statistikbanken).

I denne rapport anvendes det *klassifikationssystem*, som er beskrevet i det danske landdistriktsprogram 2007-2013 til at sammenligne kommuner (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2009). Klassifikationssystemet er baseret på 14 objektive kriterier (se nedenfor) og det særlige fokus i analysen er de danske yderkommuner.

Der tages afsæt i de 98 nye kommuner, der blev dannet med kommunalreformens ikrafttræden pr. 1. januar 2007, hvor der indgår en række demografiske, socioøkonomiske indikatorer samt indikatorer omkring urbanisering i klassifikationssystemet.

De 14 indikatorer er følgende:

- Befolkning pr. km²
- Befolkning i landområder og byer under 1000 indbyggere
- Andel af kommunens areal i landzone
- Andel af beskæftigede i landbrugserhverv
- Andel af befolkningen i alderen 17-64 år
- Andel af befolkningen i alderen 25-44 år
- Udviklingen i beskæftigelsen 1994-2004
- Befolkningsudviklingen 1994-2004
- Gennemsnitlig afstand til motorvejen
- Arbejdspladser i forhold til beskæftigede (pendlingsafhængighed)
- Andel af arbejdsstyrken med grundskoleuddannelse 2005
- Andel af arbejdsstyrken med mellemlang eller højere uddannelse 2005
- Gennemsnitlig afstand til områder med stort overskud af arbejdspladser 2004
- Beskatningsgrundlag pr. indbygger 2007.

I analyserne er de nye kommuner ført tilbage i tid. Der gøres ligeledes opmærksom på, at de tal som indgår i analyserne, ikke er korrigeret for inflation. Det tilstræbes at analysere data for hele tidsperioden 1993-2012 på de udvalgte parametre, men Kommunalreformen i 2007 har betydet, at der kan forekomme områder med manglende data (databrud) for nogle typer kategorier af informationer. Det vil naturligvis medføre visse begrænsninger i analysemulighederne på nogle områder (Larsen & Hjalager, 2012:16-17).

Tabel 1. De 4 kommunekategorier i rapporten

Yderkommuner	Landkommuner	Mellemkommuner	Bykommuner
Bornholm	Aabenraa	Favrskov	Albertslund
Langeland	Assens	Faxe	Allerød
Lemvig	Billund	Fredericia	Ballerup
Lolland	Brønderslev-	Halsnæs	Brøndby
Læsø	Dronninglund	Holbæk	Dragør
Morsø	Esbjerg	Horsens	Egedal
Norddjurs	Faaborg-Midtfyn	Ishøj	Fredensborg
Ringkøbing-Skjern	Fanø	Middelfart	Frederiksberg
Samsø	Frederikshavn	Næstved	Frederikssund
Skive	Guldborgsund	Odder	Furesø
Struer	Haderslev	Ringsted	Gentofte
Thisted	Hedensted	Silkeborg	Gladsaxe
Tønder	Herning	Slagelse	Glostrup
Varde	Hjørring	Sorø	Greve
Vesthimmerland	Holstebro	Stevns	Gribskov
Ærø	Ikast-Brande	Tårnby	Helsingør
	Jammerbugt	Vejle	Herlev
	Kalundborg		Hillerød
	Kerteminde		Hvidovre
	Mariagerfjord		Høje-Taastrup
	Nordfyns		Hørsholm
	Nyborg		Kolding
	Odsherred		København
	Randers		Køge
	Rebild		Lejre
	Svendborg		Lyngby-Taarbæk
	Syddjurs		Odense
	Sønderborg		Roskilde
	Vejen		Rudersdal
	Viborg		Rødovre
	Vordingborg		Skanderborg
			Solrød
			Vallensbæk
			Aalborg
			Århus

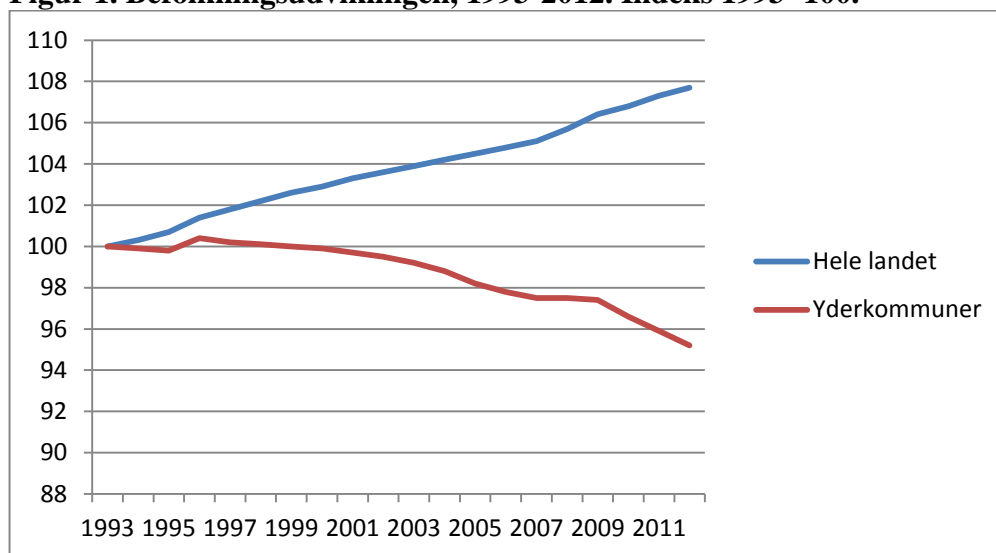
Kilde: noegletal.dk

3 Befolkningsudvikling

Et af de fællestræk, der karakteriserer de danske yderkommuner og adskiller især yderkommunerne fra de øvrige kommuner i Danmark, har været affolkningen (Økonomisk Analyse, 2010:3). Figur 1 illustrerer denne udvikling over de seneste årtier, hvor befolkningstilbagegangen i yderkommunerne især har været udtalt fra slutningen af 1990'erne og frem til i dag. Forskellene er markante, når der sammenlignes mellem yderområderne og resten af landet med et stort ”gab” i 2012.

Denne tendens er resultat af dels de fraflytninger fra yderområderne, der har fundet sted over de seneste årtier (Jensen, 2010), men afspejler samtidig også den ændrede befolkningssammensætning.

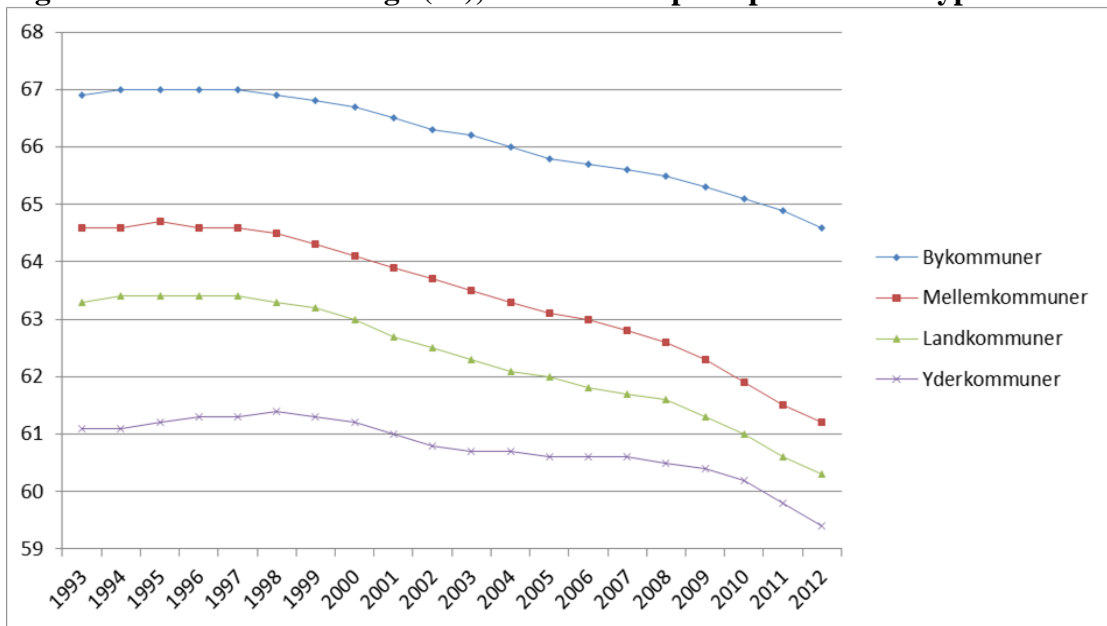
Figur 1. Befolkningsudviklingen, 1993-2012. Indeks 1993=100.



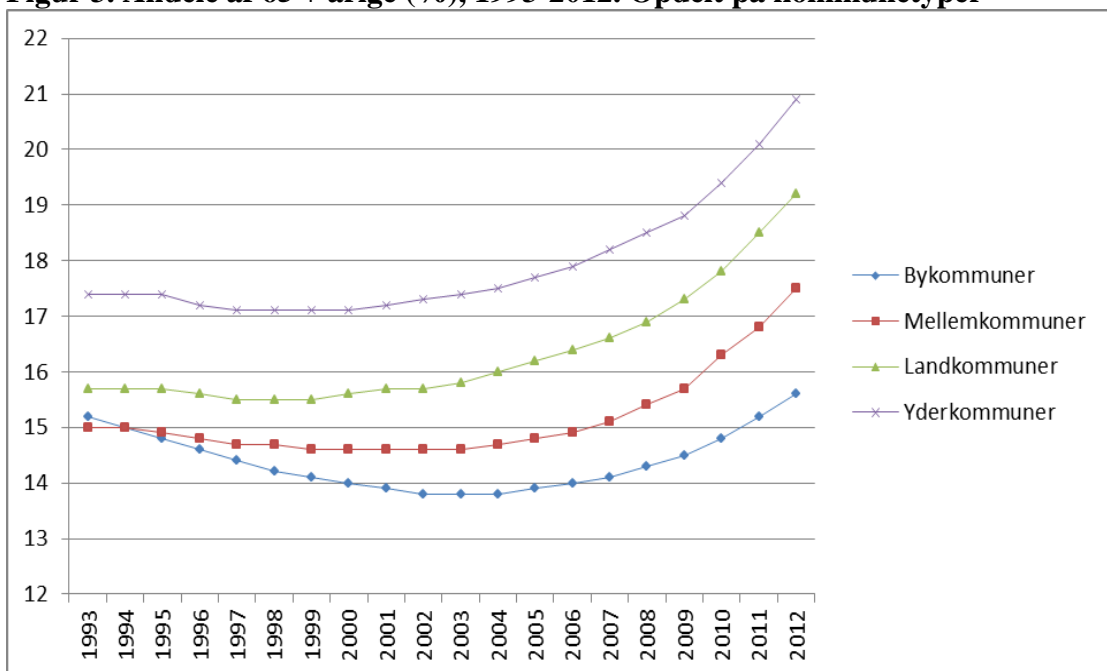
Figur 2 viser, at yder- og landkommunerne har en lavere andel af den voksne befolkning (17-64 år) i den erhvervsaktive alder sammenlignet med bykommunerne. Andelen for yderkommunerne er 59,4 % i 2012 mod 64,6 % for bykommunerne. Andelen af 17-64 årige har dog generelt set været faldende siden 1993 for alle kommunertyper.

Som det fremgår af figur 3, gør den modsatte udvikling sig gældende for den ældre del af befolkningen. I 2012 var hver femte indbygger (20,9 %) i yderkommunerne over 65 år. Samme tendens gør sig gældende i de øvrige kommuner. Dog er det bykommunerne, der har den mindste andel af ældre. I 2012 var 15,6 % af befolkningen i bykommunerne således over 65 år mod 15 % i 1993. Andelen af ældre over 65 år er væsentligt højere i yderkommunerne, og denne udvikling vil med stor sandsynlighed fortsætte frem mod 2030 (Miljøministeriet 2010:5; Økonomisk Analyse, 2010: 4).

Figur 2. Andele af 17-64 årige (%), 1993-2012. Opdelt på kommunetyper



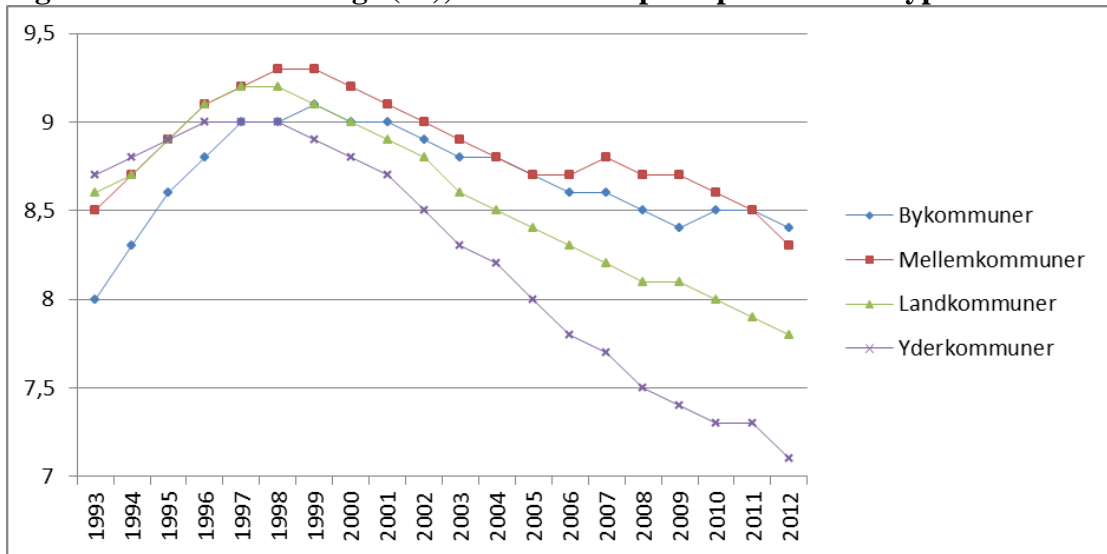
Figur 3. Andele af 65 + årige (%), 1993-2012. Opdelt på kommunetyper



Når man vender blikket mod den yngre del af befolkningen, så viser tallene i figur 4, at yderkommunerne har en relativ lav andel af børn (0-6 år). Kun 7,1 % af befolkningen i yderområderne består af børn mod 8,3 % i bykommunerne i 2012. For yderkommuner er der tale om et fald i andelen af børn fra 8,7 % i 1993 til 7,1 % i 2012. Modsat for bykommunerne har der været tale om en stigning fra 8 % i 1993 til 8,4 % i 2012. Det er her værd at bemærke, at der for 20 år siden var relativt større andele af børn på landet end i

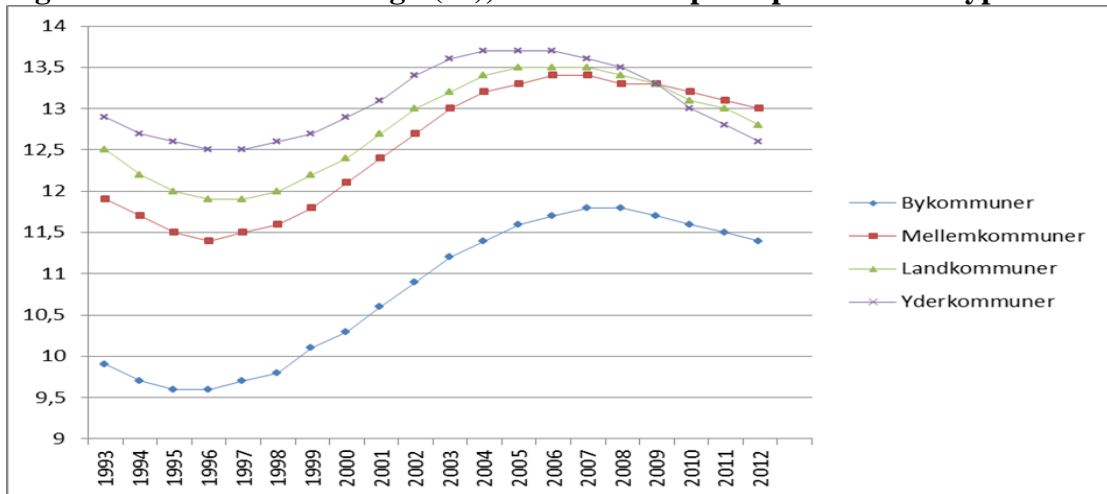
byerne. Men udviklingen er gået i retning af færre børnefamilier, der bosætter sig på landet og flere, der fraflytter.

Figur 4. Andele af 0-6 årige (%), 1993-2012. Opdelt på kommunetyper



Figur 5 understreger udviklingen med færre børn og unge i land- og yderkommunerne over de seneste årtier. Bykommunerne har hele tiden haft den mindste andel af de 7-16 årige, men har til gengæld oplevet en stigning fra 9,9 % i 1993 til 11,4 % i 2012. Der har imidlertid for alle kommunerne samtidig været tale om udsving over den samlede tidsperiode.

Figur 5. Andele af 7-16 årige (%), 1993-2012. Opdelt på kommunetyper



Tendensen går samlet set stadig mere i retning af en udtalt underrepræsentation af børn og unge i yderkommunerne. Det forhold, at de unge flytter fra disse områder, virker på mange måder selvforstærkende. Når flere unge flytter væk, er det samtidig mindre attraktivt at være ung på landet. Hertil kommer, at der med affolkningen og virksomhedernes strukturudvikling bliver færre arbejdspladser at vende tilbage til for de unge efter afsluttet uddannelse i byerne.

Den generelle tendens med aldringen af den danske befolkning, hvor færre skal forsørge flere, slår ekstra hårdt i yderkommunerne. Som det vil fremgå af de kommende afsnit medfører udviklingen en relativt større ”forsørgerforpligtelse” i land- og særligt yderkommunerne med ekstra pres på den offentlige økonomi og serviceudbud.

Sammenfattende kan det konstateres i dette afsnit, at der er sket en større af-folkning i land- og yderkommunerne over årene, hvor den modsatte tendens kan iagttages for udviklingen i resten af landet. Det har været medvirkende til at skabe en større strukturel polarisering mellem by og land. Polariseringen viser sig på en række områder. For yderkommunerne har udviklingen bl.a. medført en større tyngde af ældre borgere over 65 år og færre borgere i den erhvervsaktive alder (17-64 år). Samtidig er det blevet sværere både at fastholde og tiltrække børnefamilierne til yderkommunerne på grund af begrænsede muligheder for uddannelse og jobs sammenlignet med bykommunerne.

4 Den overordnede udvikling i kommunernes økonomi

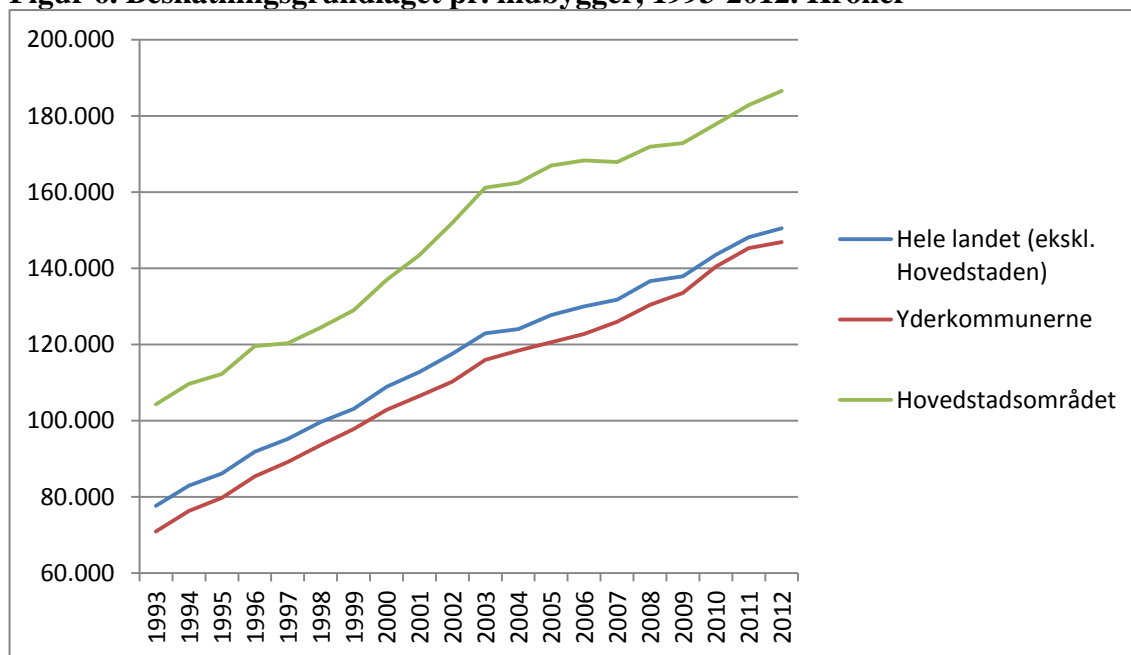
4.1 Beskatningsgrundlag og bloktilskud

Mobiliteten fra land til by over de sidste 20 år har medført, at der er færre personer i den erhvervsaktive alder på landet til at sikre et tilstrækkeligt indkomstgrundlag for yderkommunerne. Samtidig er der blevet flere i den ældre del i befolkningen, hvilket naturligvis medfører flere udgifter for kommunerne og stiller flere og større krav til det offentlige serviceudbud.

Udviklingen i borgernes indkomster og i beskæftigelsen har derfor stor betydning for kommunernes udskrivningsgrundlag og for det samlede serviceniveau (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2011:43). Kommunerne varetager i henhold til love og aftaler en række opgaver, som man skal løse (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012:65). I det følgende vil der derfor være fokus på ændringer i finansieringsgrundlaget for velfærdsydelser i de danske yderkommuner.

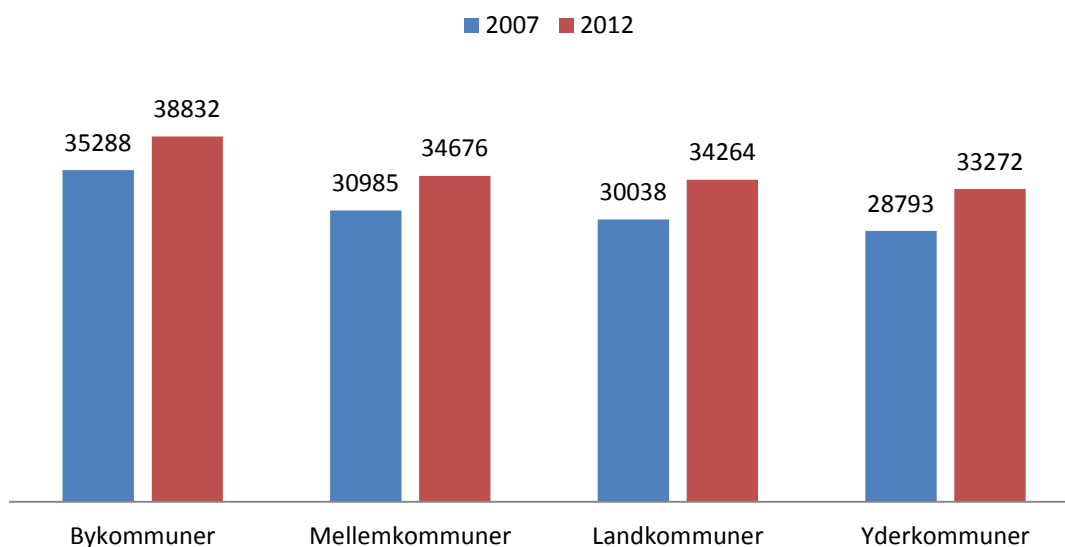
Figur 6 viser beskatningsgrundlaget pr. indbygger. Her ses, at det i hovedstadsområdet konstant har været markant højere end resten af landet og særligt sammenlignet med yderkommunerne. I 1993 var beskatningsgrundlaget på 70.906 kr. pr. indbygger i yderkommunerne, og i 2012 var det steget til 156.838 kr. Hovedstadskommunerne havde et beskatningsgrundlag på 104.258 kr. pr. indbygger i 1993 og 186.531 kr. i 2012.

Figur 6. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger, 1993-2012. Kroner



Figur 7 viser en udvikling i indkomstsatterne pr. indbygger, der på samme måde illustrerer forskellen mellem især bykommunerne og landkommunerne. Hvor indkomstsatten pr. indbygger i yderkommunerne i 2007 var på 28.793 kr., var den på 35.288 kr. i bykommunerne. I 2012 er indkomstsatten pr. indbygger i byerne steget til 38.832 kr., mens den er steget til 33.272 kr. i yderkommunerne. Forskellen er altså på 5560 kr. pr. indbygger. Det svarer til, at en yderkommune som Langeland med 12.858 indbyggere i 2012, med et indkomstgrundlag som i bykommunerne, ville have ca. 71 mio. kr. mere i indkomstsatter at gøre godt med i 2012.

Figur 7. Indtægter i indkomstskat pr. indbygger, 2007-2012. Kroner.

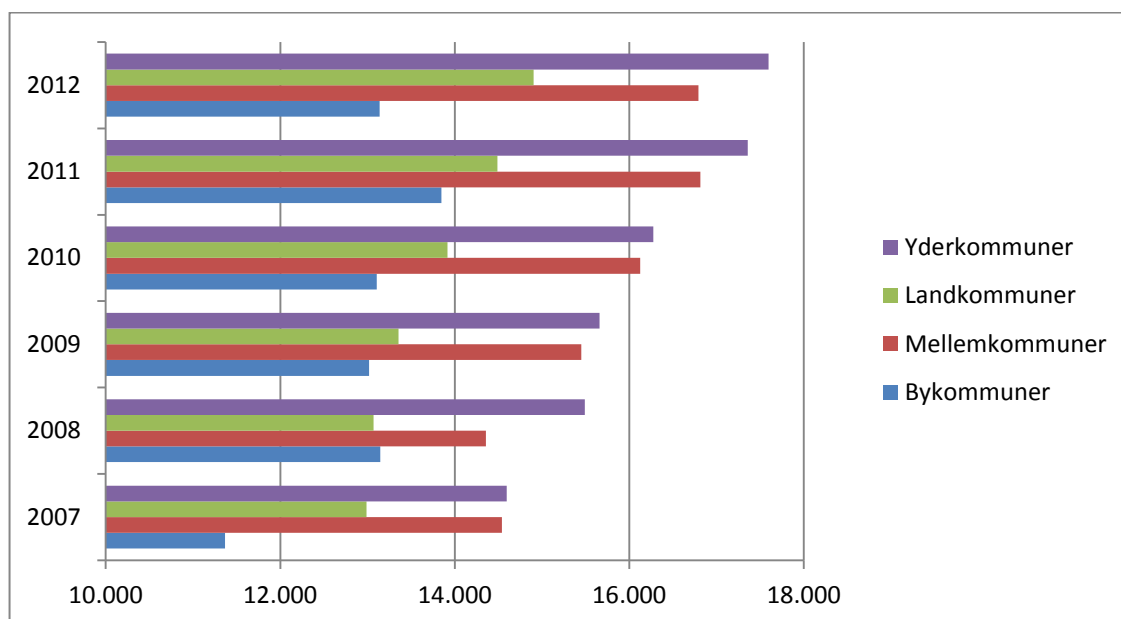


I figur 8 ses kommunernes langfristede gæld pr. indbygger. Den langfristede gæld omfatter kommunernes gæld til banker, realkreditinstitutioner mv. Herudover indgår desuden gæld mellem de forskellige myndigheder som en følge af delingsaftalen i forbindelse med kommunalreformen.

Figur 8 viser, at den langfristede gæld pr. indbygger i 2007 var på 14.595 kr. i yderkommunerne. Det var kun lidt højere end i mellemkommunerne, som havde en gæld på 14.356 kr. pr. indbygger. For bykommunernes vedkommende var gælden noget lavere med 11.365 kr. pr. indbygger i 2007. I løbet af blot 5 år er gælden i yderkommunerne således vokset til 17.596 kr. pr. indbygger, hvor den langfristede gæld i bykommunerne var på 13.137. kr. i 2012.

Når vi sammenholder informationer for såvel indkomstskattegrundlaget og den langfristede gæld pr. indbygger fremkommer det velkendte billede af yderkommunerne. Set over et lidt længere tidsforløb er den kommunale gæld i yderkommunerne vokset med 325 % i perioden 1996-2011. Det svarer til en stigning på 120 procent mere end gennemsnittet. Den gennemsnitlige gæld pr. indbygger var således i 1996 på 4.894 kr. pr. indbygger i yderkommunerne og 5.547 kr. i gennemsnit pr. kommune. I 2012 er den som tidligere nævnt på 17.596 kr. pr. indbygger i yderkommunerne.

Figur 8. Langfristet gæld pr. 1/1 pr. indbygger, 2007-2012. Antal kroner



4.2 Samlet udgiftsniveau

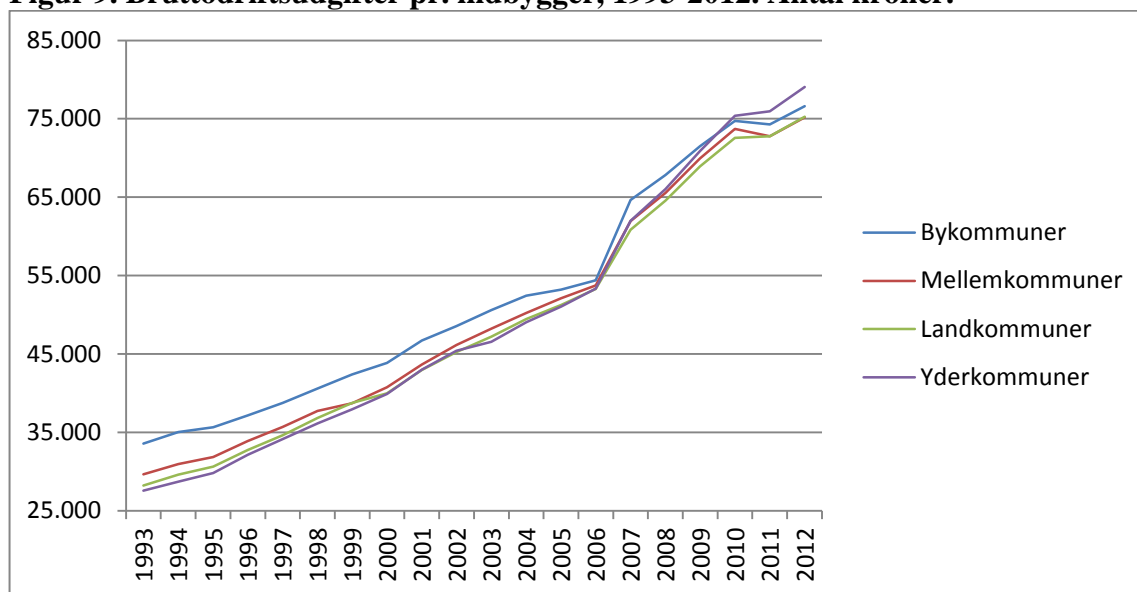
Det er i forrige afsnit dokumenteret, at yderkommunerne har det laveste beskatningsgrundlag og den største gæld. Men hvilke udgiftsområder i den kommunale økonomi kan være med til at forklare denne store forskel mellem by og yderkommunerne?

I det følgende vil det blive nærmere beskrevet, på hvilke offentlige serviceområder yderkommunerne har fået stadig større forpligtelser/udgiftspres over for deres borgere. Der vil være fokus på områder, hvor der er sket ændringer af serviceudbuddet over den sidste 20 års periode. Formålet er hermed at give et mere samlet deskriptivt overblik over udgifterne til den offentlige service i yderkommunerne. Der skelnes i det følgende mellem bruttoudgifter og udgifter til overførsler.

Bruttodriftsudgifterne dækker over de brugerfinansierede og de skattefinansierede serviceydelser, som kommunerne varetager. Det drejer sig om bl.a. byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger, forsyningsvirksomheder m.v., transport og infrastruktur, undervisning og kultur, sundhedsområdet, sociale opgaver og beskæftigelse samt administration.

Udviklingen i de kommunale bruttodriftsudgifter pr. indbygger i figur 9 viser en udvikling, hvor yderkommunerne i 1993 havde de laveste bruttodriftsudgifter pr. indbygger, men ender med at have de højeste bruttodriftsudgifter pr. indbygger siden 2009.

Figur 9. Bruttodriftsudgifter pr. indbygger, 1993-2012. Antal kroner.



Udgifter til overførsler er en del af den statslige fordelingspolitik, hvor kriterierne herfor er fastlagt i lovgivningen. Udgifterne til overførselsindkomster finansieres af kommunerne med en vis statslig refusion. Man kan derfor tale om en ”delt” finansiering mellem staten og kommunerne (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012:59). Selvom staten fastlægger reglerne, kan kommunerne dog også i et vist omfang være med til at påvirke udgiftsniveauet. Det kan fx. ske ved, at kommunerne gennem aktiviteter og revalidering kan medvirke til, at færre personer kommer i en situation, hvor de skal tildeles en overførselsindkomst, og at behovet for overførsler bliver af kortere varighed.

Bruttodriftsudgifterne til *overførsler* vedrører tilbud til udlændinge, førtidspensioner og personlige tillæg, kontante ydelser, revalidering samt beskæftigelsesordninger.

Figur 10 viser, at yder- og landkommunerne har haft de største udgifter til overførsler pr. indbygger siden 2007. Hvor yderkommunerne således har bruttodriftsudgifter på 20.720 kr. pr. indbygger i 2012, er det tilsvarende tal for bykommunerne 17.537 kr. pr. indbygger. Som kurverne viser, er der generelt tale om meget markante stigninger i de offentlige overførsler over tid. På blot 5 år har der således været tale om en stigning i bruttodriftsudgifterne i yderkommunerne fra 14.983 kr. i 2007 til 20.720 kr. i 2012.

Dette understreger, at det er ét af de områder, hvor yderkommunerne er under stort økonomisk pres. Samme tendens gør sig gældende for de andre kommunetyper, men altså ikke på samme niveau som i yderkommunerne. I bykommunerne har der været tale om en stigning fra 14.759 kr. i 2007 til 17.538 kr. pr. indbygger i 2012.

Observeres udviklingen fra 1993 til 2012 for mellem- og landkommunerne, ses med tydelighed den generelle tendens, der har været til stigninger i udgifter til overførsler. I 1993 havde landkommunerne bruttodriftsudgifter pr. indbygger på 5633 kr., som i

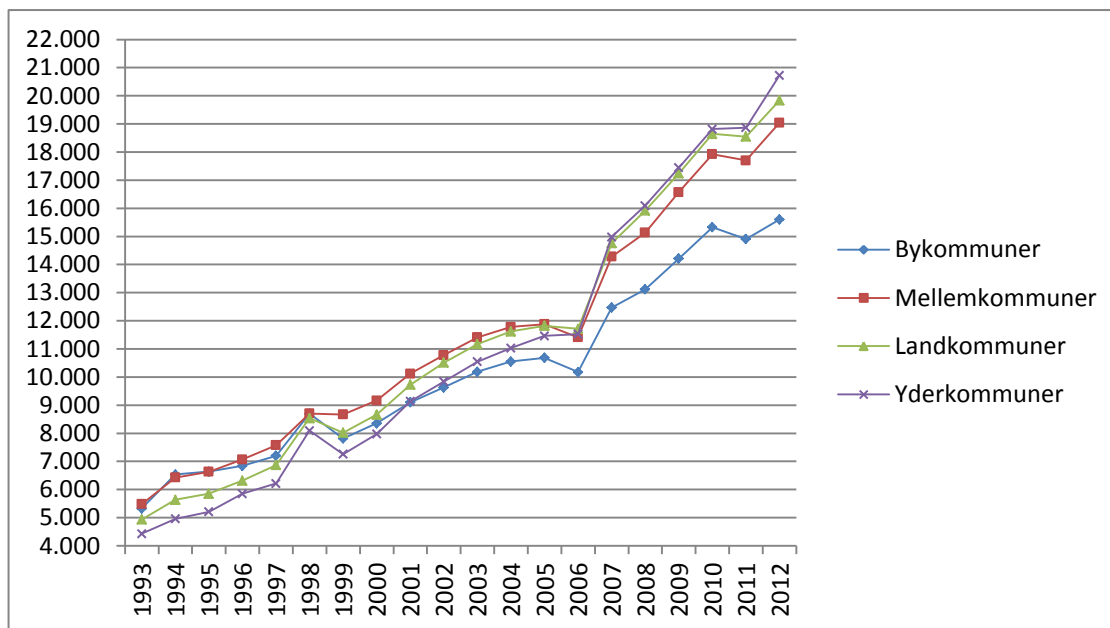
2012 er steget til 19.837 kr. For mellemkommunerne er der tale om samme markante stigninger fra 5482 kr. i bruttodriftsudgifter til overførsler i 1993. I 2012 var udgifterne nået helt op på 19.037 kr. pr. indbygger.

Tabel 2 viser kommuner med henholdsvis de største og mindste udgifter til overførsler pr. indbygger i 2012. Som det kan ses, har kommuner som Lolland (28.722 kr.) og Langeland (24.949 kr.) langt de største udgifter. De laveste udgifter til overførsler findes derimod ikke overraskende i velstillede bykommuner som Gentofte (9.480 kr.) og Dragør (9.717 kr.). Det er værd at bemærke, at der er tale om en forskel på 19.242 kr. i forskel mellem Lolland kommunes udgifter til overførsler pr. indbygger sammenlignet med Gentoftes udgifter til overførsler.

Tabel 2. Kommuner med hhv. højeste og laveste bruttodriftsudgifter til overførsler pr. indbygger, 2012. Kroner

	Bykommuner	Mellemkommuner	Landkommuner	Yderkommuner
Højeste	Brøndby (26.259 kr.) Aarhus (22.380 kr.) Odense (21.504 kr.) Albertslund (21.383 kr.)	Fredericia (22.989 kr.) Ishøj (22.646 kr.) Horsens (21.488 kr.) Slagelse (20.249 kr.)	Guldborgsund (23.730 kr.) Odsherred (22.822 kr.) Nyborg (22.810 kr.) Vordingborg (22.608 kr.)	Lolland (28.722 kr.) Langeland (24.949 kr.) Morsø (23.088 kr.) Bornholm (22.946 kr.)
Laveste	Allerød (10.188 kr.) Rudersdal (9.766 kr.) Dragør (9.717 kr.) Gentofte (9.480 kr.)	Odder (17.887 kr.) Silkeborg (17.105 kr.) Favrskov (16.099 kr.) Tårnby (14.138 kr.)	Vejen (17.663 kr.) Hedensted (16.120 kr.) Fanø (15.847 kr.) Rebild (13.080 kr.)	Lemvig (17.250 kr.) Ringkøbing-Skjern (17.085 kr.) Ærø (16.919 kr.) Læsø (13.532 kr.)

Figur 10. Bruttodriftsudgifter til overførsler pr. indbygger, 1993-2012. Kroner².



Anm: For årene før Kommunalreformen i 2007 indgår der ikke tal for København og Frederiksberg Kommune samt Bornholms kommune.

4.3 Samlet serviceniveau

Serviceniveauet angiver forholdet imellem kommunens udgifter pr. indbygger og de udgifter, som kan henføres til udgiftsbehov som følge af den aldersmæssige og sociale sammensætning i kommunen pr. indbygger. Ved denne beregning fås et udtryk for serviceniveauet i kommunen. Udgifter, udover de udgiftsbehov, der grundet den befolkningsmæssige sammensætning, er udtryk for et serviceniveau over landsgennemsnittet. I fortolkningen af serviceniveauet skal der dog gøres opmærksom på, at høje udgifter i nøgletallet også kan skyldes, at kommunen har en lavere produktivitet end landsgennemsnittet ved frembringelse af kommunale serviceydelser.

Serviceniveauet vil for hele landet pr. definition være lig med 1, mens den enkelte kommune kan have et serviceniveau over, under eller lig med 1, afhængigt af, om nettodriftsudgifterne overstiger udgiftsbehovene eller omvendt. Et serviceniveau med en værdi større end 1 angiver, at kommunen tilbyder en service, der ligger over det gennemsnitlige niveau, mens et niveau under 1 indikerer, at kommunen har valgt et serviceniveau lavere end gennemsnittet for landet.

Tabel 3. Udviklingen i serviceniveau 1993-2011. Beregnede gennemsnitstal (gns. serviceniveau=1,0). Udvalgte årstal.

	Hele landet (excl. Hovedstadsomr.)	Bykommuner	Mellemkommuner	Landkommuner	Yderkommuner
1993	0,96	1,06	0,97	0,95	99,6
2000	0,98	1,02	0,99	0,98	105,7
2005	0,99	1	1	0,99	109,1
2011	0,99	1,01	0,98	1	107,1

Af tabel 3 fremgår tydeligt, at det særligt er yderkommunerne, der leverer et serviceniveau, der ligger langt over det gennemsnitlige for hele landet. Den tendens har gjort sig gældende over stort set hele perioden fra 1993 og frem til i dag.

Blandt yderkommunerne skiller især kommuner som Morsø (116,2), Langeland (114,9) og Ærø (114,5) sig ud fra de øvrige med meget omkostningstungt serviceniveau. Modsat har kommuner som Thisted (100,8) og Struer (102,4) et serviceniveau, der nærmer sig det gennemsnitlige serviceniveau for resten af landet.

Sammenfattende demonstrerer analyserne i dette afsnit yderkommunernes indtægtsproblemer og udgiftspres. Der har været tale om en udvikling for yderkommunerne med et vigende beskatnings- og indkomstgrundlag på grund af affolkningen og de færre virksomheder/arbejdspladser i yderkommunerne. De kommunale bruttodriftsudgifter viser samtidig en udvikling, hvor yderkommunerne havde de laveste udgifter pr. indbygger i 1993, men i 2012 har de største bruttodriftsudgifter pr. indbygger. Den samme udvikling gør sig gældende, når vi ser på yderkommunernes udgifter til overførsler i perioden. Yderkommuner som Lolland, Langeland og Morsø skiller sig ud med særlig store udgifter til socialt udsatte borgere. Heraf flere tilflyttere ("sociale nomader") som typisk bosætter sig disse steder på grund af billige boliger. Det høje serviceniveau i yderkommunerne afspejler denne udvikling over de seneste årtier.

5 Udgifter til overførselsindkomster

5.1 Førtidspension

Førtidspension tildeles af kommunen. Førtidspension kan tildeles personer i alderen 18-64 år, som på grund af en varigt nedsat arbejdsevne ikke kan blive selvforsørgende. Tildelingen forudsætter, at alle muligheder for at blive selvforsørgende via aktivering, revalidering og fleksjob har været vurderet.

Det har stor betydning for yderkommunernes økonomi, hvor mange borgere de har på førtidspension, idet finansieringsreglerne på området er ændret over flere omgange. I perioden før 1992 var der således 100 % refusion på kommunernes udgifter til førtidspension, men fra 1992 har kommunerne fået nedsat refusionen først til 50 %; senere i 1999 blev refusionen yderligere sænket til 35 % (Økonomi & Indenrigsministeriet, 2012).

Figur 11 viser, hvordan udgifterne til førtidspension i kommunerne er steget markant siden 1993. Det er samtidig tydeligt, at især land- og yderkommunerne har oplevet et stigende udgiftspres til førtidspensioner. I 2007 havde yderkommunerne således en udgift på 8508 kr. pr. indbygger, som i 2012 er steget til 13.611 kr. Bykommunerne havde i 2007 en udgift på 5926 kr. pr. indbygger, som i 2012 er steget til 8236 kr. Der er således en betydelig forskel i udgifterne til førtidspension: 5375 kr. pr. indbygger i 2012.

Tabel 4 viser kommuner med henholdsvis de højeste og laveste udgifter til førtidspension. Her bliver forskellene i udgiftspreset til førtidspensioner endnu mere udtalte. Eksempelvis har ”fattige” kommuner som Lolland en udgift på 20.663 kr. pr. indbygger og Langeland en udgift på 19.161 kr. pr. indbygger. Modsat ses det, at ”rige” kommuner som Dragør kun har en udgift på 3782 kr. pr. indbygger og Gentofte 4326 kr.

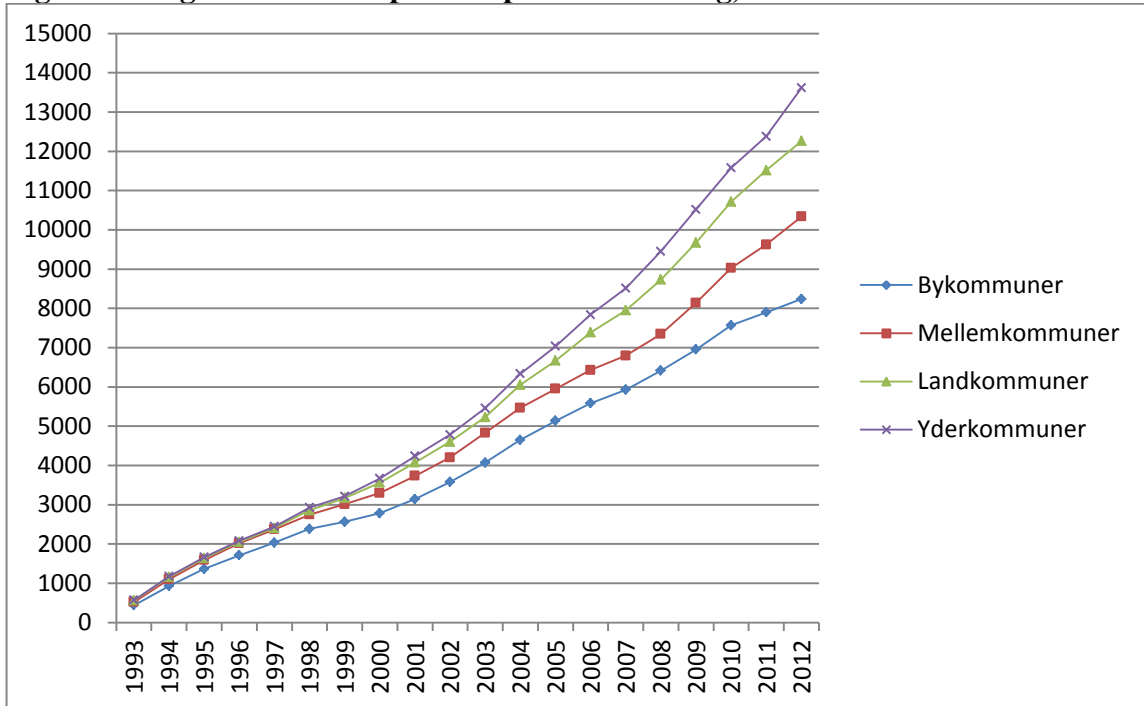
Resultaterne afspejler derfor en udvikling, hvor man kan sige, at især land- og yderkommunerne gradvist har overtaget en stadig større andel af finansieringen af udgifterne til førtidspension. Tabel 3 understreger samtidig de store forskelle, der også optræder internt mellem de enkelte yderkommuner. Kommuner som Ringkøbing-Skjern og Varde har således kun halvt så store udgifter til førtidspension som Lolland og Langeland. Sidstnævnte kommuner har samtidig ekstra store udgifter i forbindelse med socialt udsatte borgere.

Analyser foretaget af AE-rådet³ (Pihl, 2012 a,b) viser, at 240.000 mennesker modtager førtidspension i Danmark i 2012. Heraf er 13,8 % under 40 år. Analyserne viser også, at hver sjette borger i yderkommuner er på førtidspension. Lolland har den største gruppe af yngre førtidspensionister under 40 år. Det drejer sig konkret om, at hver femte borger under 40 år modtager førtidspension. Blandt de yngre førtidspen-

³ AE-Rådet er en forkortelse for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

sionister er mere end 4 ud af 5 uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, og 73,4 % har kun folkeskolens afgangsprøve som højeste uddannelsesniveau. Hertil kommer, at langt de fleste i denne gruppe har ingen eller meget begrænset erhvervs-erfaring (Pihl, 2012 b:4).

Figur 11. Udgifter til førtidspension pr. 17-64/66-årig, 1993-2012. Kroner.



Konjunkturerne i de seneste år har betydet en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft, og derfor virker det oplagt, at det heller ikke har gjort det nemmere for personer med nedsat arbejdsevne at komme i arbejde. Når man så samtidig er bosat i en land- eller yderkommune, gør det blot situationen endnu sværere.

Tabel 4. Kommuner med hhv. højeste og laveste udgifter til førtidspension pr. 17-64/66 årig, 2012. Kroner.

	Bykommuner	Mellemkommuner	Landkommuner	Yderkommuner
Højeste	Brøndby (13.438 kr.) Odense (12.647 kr.) Ballerup (12.044 kr.) Århus (12.041 kr.)	Middelfart (12.415 kr.) Fredericia (12.256 kr.) Ishøj (12.006 kr.) Næstved (11.612 kr.)	Nyborg (17.505 kr.) Vordingborg (16.564 kr.) Guldborgsund (16.548 kr.) Odsherred (16.530 kr.)	Lolland (20.663 kr.) Langeland (19.161 kr.) Morsø (16.836 kr.) Bornholm (15.921 kr.)
Laveste	Rudersdal (4956 kr.) Gentofte (4326 kr.) Vallensbæk (3925 kr.) Dragør (3782 kr.)	Favrskov (9414 kr.) Faxe (9133 kr.) Silkeborg (8453 kr.) Tårnby (7121 kr.)	Holstebro (10.305 kr.) Fanø (10.207 kr.) Hedensted (8457 kr.) Rebild (6985 kr.)	Læsø (11.329 kr.) Lemvig (11.271 kr.) Ringkøbing-Skjern (10.750 kr.) Varde (10.072 kr.)

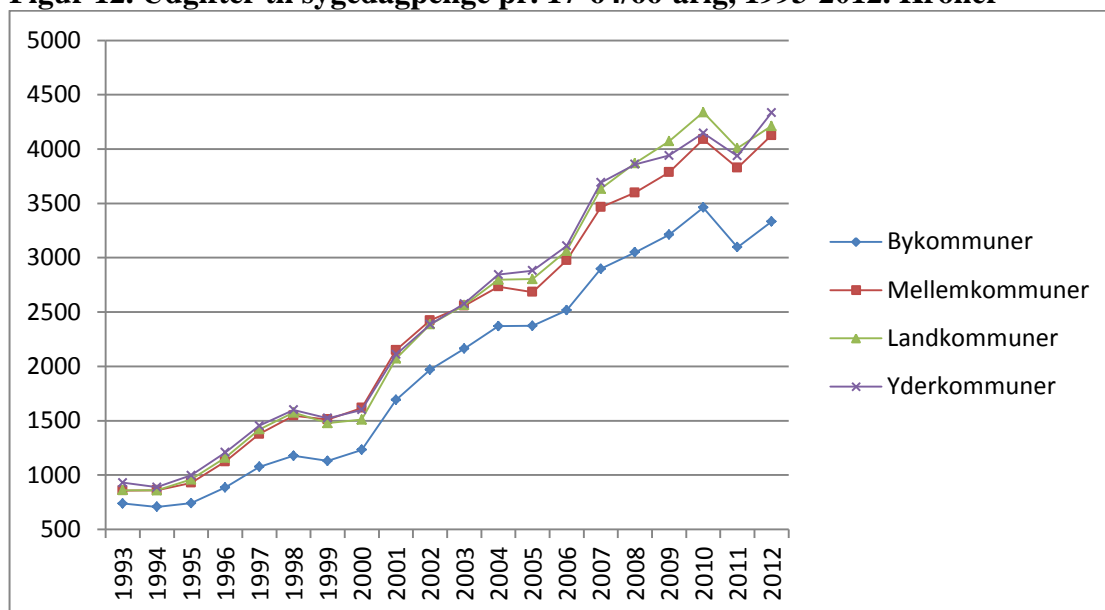
5.2 Sygedagpenge

Som det ses af figur 12, har udgifterne til sygedagpenge generelt været stigende siden 1993, men især fra 2000 og frem. I 2012 var der ikke den store forskel mellem yder-, land- og mellemkommunernes udgifter til sygedagpenge. Bykommunerne har imidlertid de laveste udgifter til sygedagpenge.

Udgiftspresset er ikke på samme niveau til sygedagpenge som til udbetaling af førtidspensioner. Det skyldes nok først og fremmest, at kommunerne er pålagt at gøre en ekstra indsats over for borgere ved længerevarende sygdomme. Det økonomiske incitament består i, at den statslige refusion til kommunerne reduceres, hvis det ikke lykkes at få nedbragt sygefraværperioderne og få flest mulige borgere tilbage på arbejdsmarkedet.

Den enkelte kommunes udgifter til sygedagpenge kan have sammenhæng med den lokale erhvervsstruktur, idet der i nogle erhverv er betydeligt større sygefravær end i andre erhverv. Der kan endvidere være en vis konjunkturvirkning, idet en højkonjunktur med høj beskæftigelse også medfører stigende udgifter til sygedagpenge (Økonomi & Indenrigsministeriet, 2012).

Figur 12. Udgifter til sygedagpenge pr. 17-64/66-årig, 1993-2012. Kroner



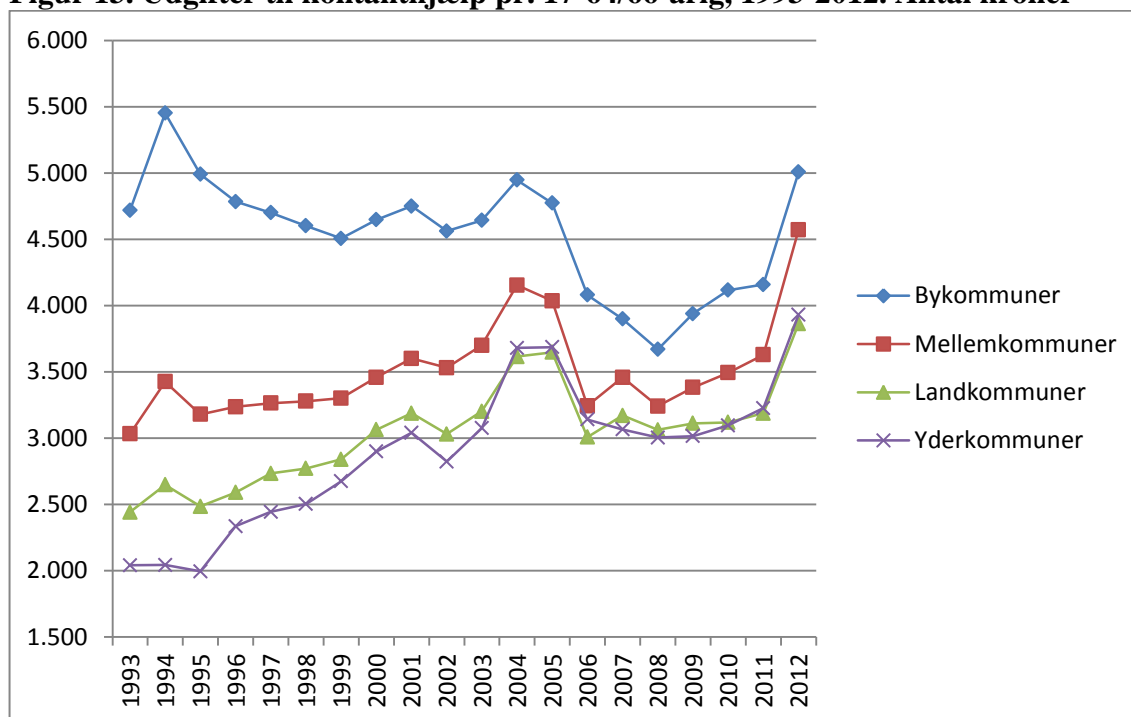
5.3 Kontanthjælp

En person uden arbejde, som ikke har formue og ikke kan forsørges af ægtefælle, dagpenge eller pension, har adgang til kontanthjælp. Modtagelse af kontanthjælp forudsætter, at man udnytter sine arbejdsmuligheder, herunder deltagelse i aktiveringstilbud, revalidering mv. Staten refunderer kommunernes udgifter med 50 % i aktive perioder og 30 % i passive perioder. Refusionssatserne giver kommunerne et økonomisk incitament til at vælge aktive indsatser frem for passive ydelser.

Den enkelte kommunes udgifter på området vil være afhængige af både demografiske, sociale og strukturelle forhold. Alderssammensætning, uddannelsesniveau, boligforhold, erhvervsstruktur mv. har betydning for udgifterne til kontanthjælp, ligesom konjunkturerne har betydning for mulighederne for at finde beskæftigelse (Økonomi & indenrigsministeriet, 2012).

Figur 13 viser, at bykommunerne over de sidste 20 år har haft de højeste udgifter til kontanthjælp. Det er særligt land- og yderkommunerne, der gradvist har fået et større udgiftspres over tid til udbetalinger af kontanthjælp. Således havde yderkommunerne i 1993 de laveste udgifter til kontanthjælp på 2041 kr. pr. indbygger. I 2003 var det steget til 3076 kr. pr. indbygger, og i 2012 er det på 3912 kr. pr. indbygger i yderkommunerne.

Figur 13. Udgifter til kontanthjælp pr. 17-64/66-årig, 1993-2012. Antal kroner



Det fald, der kan ses i kurverne fra 2004, skyldes en ændret opgørelsesmetode fra og med 2004 på grund af en nedsættelse af pensionsalderen fra 67 år til 65 år. Nøgletal fra før 2004 er derfor ikke direkte sammenlignelige med nøgletal fra 2004 og frem. Før 2004 opgøres nøgletallet således for 17-64-årige.

For bykommunerne var udbetalinger til kontanthjælp i 1993 på 4717 kr. pr. indbygger, i 2003 var der tale om et mindre fald i kontanthjælpsudbetalingen på 4643 kr. pr. indbygger og i 2012 er det på 5007 kr. pr. indbygger. Forskellen i udbetalinger af kontanthjælp mellem by, land- og yderkommunerne er altså blevet meget reduceret i løbet af de sidste par årtier.

At der er sket en fordobling i udgifterne til kontanthjælpsmodtagere i yderkommunerne siden 1993, må i stor udstrækning kunne forklares ud fra det faktum, at flere af yderkommunerne har modtaget mange "udsatte borgere" fra andre kommuner i landet. Udgifterne bliver netop større ved, at flere af disse kommuner samtidig har flere af deres "egne" faste borgere på kontanthjælp i længere tidsperioder (Schytz Juul, 2011:2).

Tendensen har været, at de kommuner, hvor der i forvejen bor mange udsatte, samtidig er de kommuner, som modtager mange udsatte familier fra andre kommuner. Det er således hovedsageligt yderkommunerne og storbyerne, der har en tilflytning af mange udsatte fra andre kommuner. Lolland er den kommune, som har modtaget særligt mange udsatte tilflyttere på førtidspension eller kontanthjælp (6,6 %). Samme tendens gælder Odsherred (4,8 %) og kommuner som Morsø, Langeland og Guldborgsund (Schytz Juul, 2011:5).

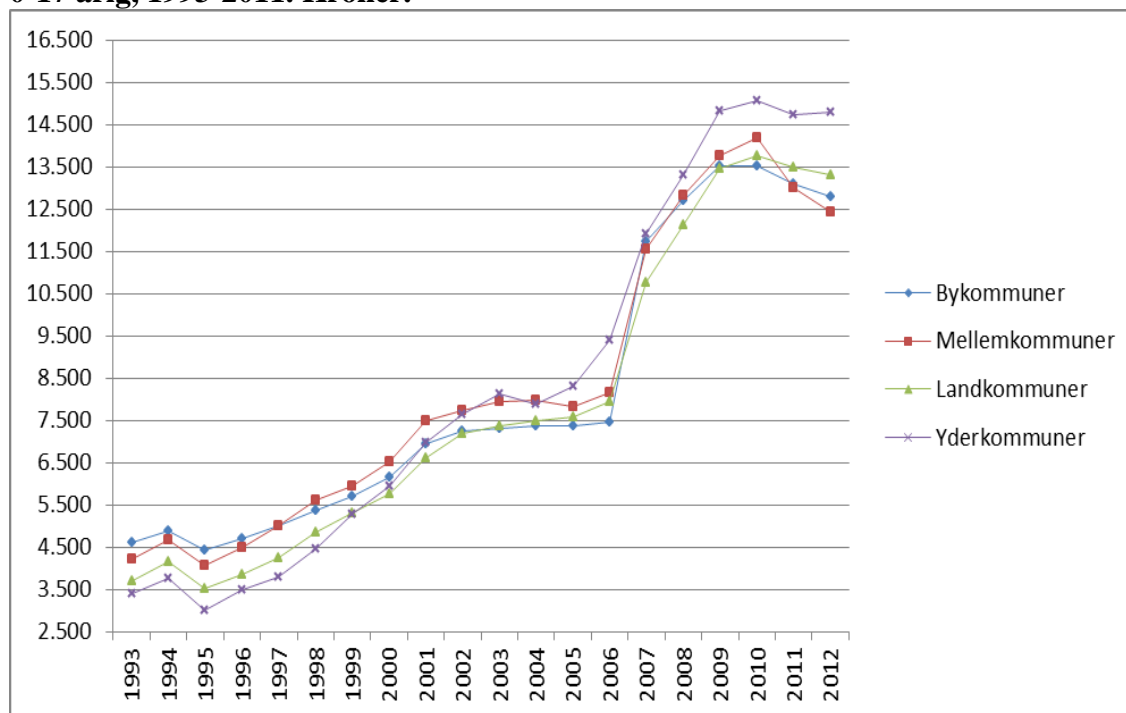
Sammenfattende viser dette afsnit, at yderkommunernes sociale udgifter til førtidspension, sygedagpenge og kontanthjælp er øget markant i perioden 1993 til 2012. Udgifterne til kontanthjælp pr. indbygger er eksempelvis fordoblet i denne periode og flere af yderkommunerne (Langeland, Lolland og Morsø) har oplevet en øget bosætning af socialt udsatte borgere fra de rigere kommuner i Danmark. Disse borgere bidrager selvsagt ikke med at øge beskatningsgrundlaget, men har et større behov for at trække på de kommunale serviceydelser i yderkommunerne.

6 Udviklingen i udvalgte kommunale serviceområder

6.1 Anbringelser af børn

Når kommunerne fjerner børn og unge fra hjemmet, indebærer det et betydeligt ansvar for, at de kan tilbyde de anbragte børn og unge bedre muligheder i livet, end de ellers ville have haft. Der er samtidig meget store udgifter forbundet med anbringelser af børn og unge (KREVI, 2011). Anbringelsesområdet er et stigende udgiftsområde i mange kommuner og ikke mindst for yderkommunerne. I 2012 har yderkommunerne således de største udgifter (14.716 kr.) pr. 0-17 årig til anbringelser uden for hjemmet.

Figur 14. Bruttodriftsudgifter vedr. anbringelser mv. af børn og unge pr. 0-17 årig, 1993-2011. Kroner.



Anm: For årene før Kommunalreformen i 2007 vises der ikke tal for København og Frederiksberg Kommune samt Bornholms kommune. Der er databrud for 2006-2007 som følge af Kommunalreformen i 2007.

KREVI (2011) har lavet beregninger, der viser, at gennemsnitskommunen⁴ i Danmark årligt bruger 7.825 kr. pr. 0-17-årig på anbringelser i 2009. KREVI har valgt at benytte nettodriftsudgifter til anbringelser i 2009 frem for gennemsnit over flere år. I figur 14 er der anvendt bruttodriftsudgifter vedrørende anbringelser af børn og unge, og derfor er gennemsnittet noget højere på 13.669 kr. pr. 0-17 årig i 2009 for gennemsnitskommunen.

⁴ Gennemsnitskommunen er et uvægtet gennemsnit af landets 98 kommuner.

Der er meget store forskelle på, hvor mange penge kommunerne anvender på anbringelsesområdet. 14 kommuner anvender under 5.000 kr. pr. 0-17-årig. Omvendt har otte kommuner udgifter på mere end 10.000 kr. pr. 0-17-årig. Helt i bund ligger Vallensbæk Kommune, som blot har udgifter på 3.106 kr. pr. 0-17-årig. Langelands Kommune og Lollands Kommune ligger derimod helt i top med udgifter i 2009 på henholdsvis 18.480 og 17.686 kr. pr. 0-17-årig (KREVI, 2011).

Medierne har i de seneste år haft en del fokus på yderkommuners økonomier og sammenhængen med omsorgen for ressourcetsvage familier, hvor begge forældre ofte er på overførselsindkomster (Svendsen, 2012:18). Der er i løbet af de seneste år blevet flere af disse ressourcetsvage familier i yderkommunerne, og de medfører naturligvis en række ekstra kommunale udgifter. Imidlertid viser analyser, som KREVI (2011) har foretaget, at det kan betale sig at gøre en ekstra indsats for at forebygge anbringelser af børn og unge uden for hjemmet. Det kan eksempelvis ske ved, at en gennemsnitskommune bruger mere på forebyggelse. 2000 kr. mere pr. 0-17-årig vil ifølge KREVI (2011) under de givne beregningsforudsætninger betyde, at andelen af børn og unge, der er anbragt mere end tre år, falder med 5,4 procentpoint, hvorved også anbringelsesudgifterne vil falde. For at denne konklusion holder, forudsætter det selvsagt, at sammenhængen mellem kommunernes nuværende brug af forebyggende foranstaltninger og anbringelseslængde rent faktisk er udtryk for, at de forebyggende foranstaltninger reducerer behovet for langvarige anbringelser.

Et andet eksempel kan hentes fra en cost-benefit-analyse af Mødrehjælpens ”Projekt I Gang”. Det er et projekt, hvor helt unge og udsatte mødre modtager hjælp i form af fx en kontaktperson eller mentor. Denne analyse viser, at hvis en af deltagerne kan gives nogle livskompetencer og løftes til et niveau svarende til andre helt unge, men ikke udsatte mødre i forhold til bl.a. skattebetaling, kriminalitet og kontanthjælp, kan der spares knap 160.000 kr. årligt. (Jacobsen, 2008: 25-26).

6.2 Ældreområdet

Figur 15 viser en stigning i kommunernes bruttodriftsudgifter til ældreomsorg pr. indbygger fra 2007 til 2012. Yderkommunerne har haft de største stigninger til ældreomsorg. I 2007 havde de en udgift på 9502 kr. pr. indbygger, som i 2012 var vokset til 11.101 kr. Sammenlignes der med mellemkommunerne, har der været tale om en stigning i udgifterne til ældreomsorg på 7963 kr. i 2007 til 8581 kr. pr. indbygger i 2012. På ældreområdet er udgifterne vokset med 1,1 mia. kr. fra 2009 til 2010 for kommunerne samlet set. Dette udgør en realvækst på 3,1 %. Med nulvækst i de kommunale udgifter under ét er det en markant vækst (KL, 2010).

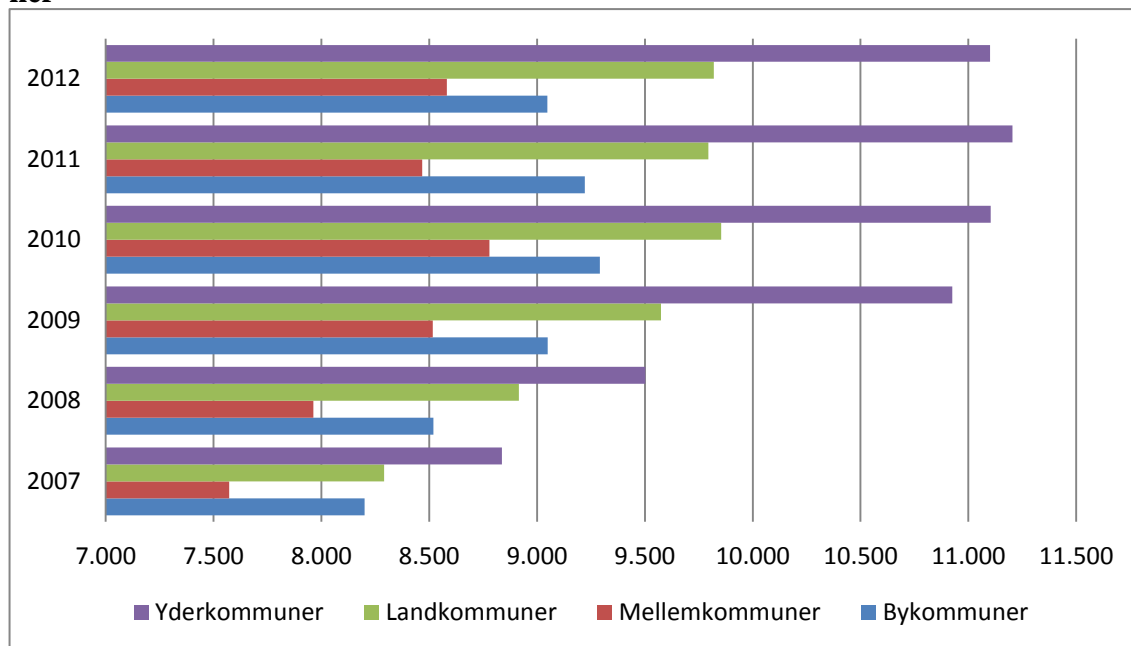
Den demografiske udvikling er naturligvis én af forklaringerne på de stigende udgifter til ældre i kommunerne. Flere ældre er dog ikke den eneste årsag til, at kommunerne i disse år oplever en vækst i udgifterne. Samlet er udgiften pr. ældre over 80 år vokset med over 4 % siden 2008 (KL, 2010). Som det ses af figur 15, har særligt land- og yderkommunerne store udgifter til ældreomsorg, og det afspejler naturligvis på den ene side den demografiske udvikling. Men på den anden side tyder meget på,

at flere ældre medfører flere typer af omsorgsopgaver for den enkelte ældre. Det kan eksempelvis være i forbindelse med udskrivning fra sygehusene, når ældre overgår til den kommunale pleje mv.

De forøgede udgifter på ældreområdet hænger sandsynligvis sammen med, at der ikke er flere ældre, der får hjælp, men at de visiterede ældre får mere hjælp. Dette kan skyldes en opgaveglidning, når borgere fx udskrives hurtigere fra sygehusene og er mere plejkrævende, når de overgår til den kommunale pleje etc. Data viser, at der ikke er flere ældre, der får hjælp, men at den enkelte ældre får mere hjælp (KL, 2010).

Der skal mere detaljerede undersøgelser til i den enkelte kommune for at vurdere, hvor stor en del af væksten i disse udgifter kan forklares med, at der er blevet flere ældre. På samme måde kan disse undersøgelser ikke vise, om det i særligt grad er de udgifter, der ligger inden for det specialiserede socialområde, der nu vokser markant.

Figur 15. Bruttodriftsudgifter til ældreomsorg pr. indbygger, 2007-2012. Kroner



6.3 Sundhedsområdet

I forbindelse med kommunalreformen i 2007 fik kommunerne en større rolle på sundhedsområdet. Kommuner fik bl.a. ansvaret for al genoptræning, som ikke foregår under indlæggelse på sygehusene. Kommunerne fik endvidere hovedansvaret for den forebyggende og sundhedsfremmende indsats.

Kommunerne fik samtidig et økonomisk medansvar for sundhedsvæsenet. Kommunernes betaling bestod i de første år af et grundbidrag, som var et fast beløb pr. indbygger, samt et aktivitetsafhængigt bidrag. Fra 2012 blev grundbidraget afskaffet, og det aktivitetsafhængige bidrag blev forhøjet tilsvarende. Det aktivitetsafhængige bi-

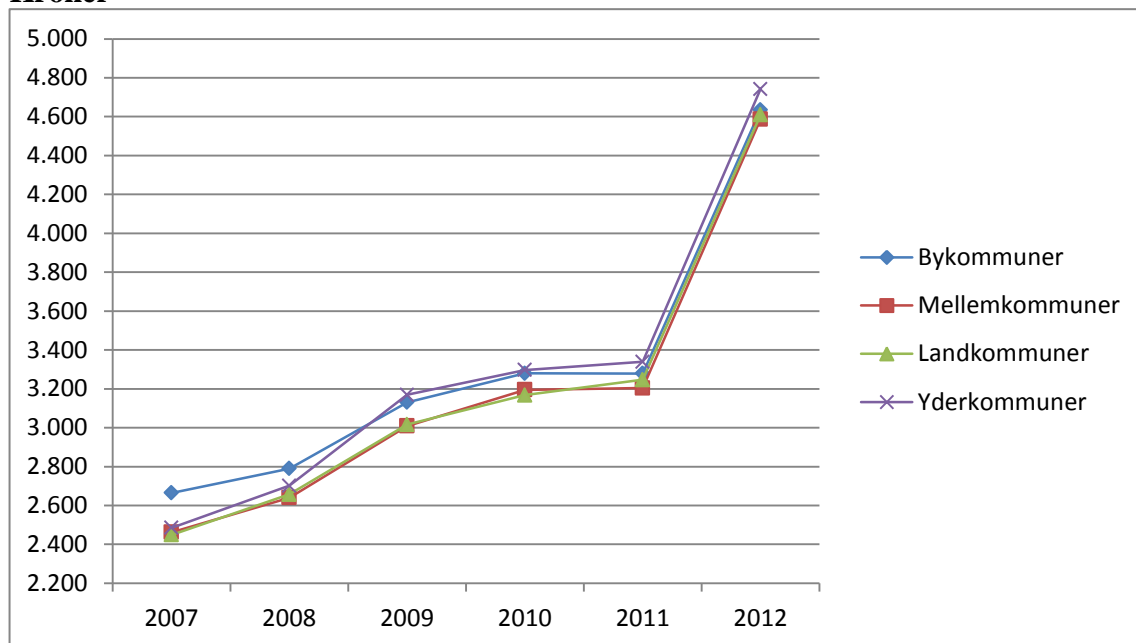
drag skal tilskynde kommunerne til via en effektiv forebyggelses- og plejeindsats at nedsætte borgernes behov for sygehusbehandling. For den enkelte borger vil behovet for sygehusbehandling naturligvis være afhængigt af helbredstilstanden, men det antages, at kommunerne har en påvirkningsmulighed (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012:57).

For kommunerne vil udgifterne variere med antallet af sygehusbehandlinger. Antallet af sygehusbehandlinger afhænger både af befolkningens aldersmæssige sammensætning og af en række helbredsmæssige faktorer. Endelig vil kommunerne kunne påvirke behovet direkte gennem den kommunale forebyggelses- og plejeindsats.

Figur 16 viser, hvordan der er sket en betydelig stigning i kommunernes bruttodriftsudgifter til sundhedsydelser pr. indbygger. **Disse udgiftsstigninger afspejler netop meget tydeligt Kommunalreformen i 2007.**

Således viser figur 16, at der er sket en stigning i yderkommunernes bruttodriftsudgifter pr. indbygger fra 2485 kr. i 2007 til 4742 kr. i 2012, dvs. en stigning på 52,4 % på blot 5 år. Selvom billedet er nogenlunde ens med stigninger i sundhedsudgifterne i alle kommuner, er det dog yderkommunerne, der har de største udgifter pr. indbygger.

Figur 16. Bruttodriftsudgifter til sundhedsydelser pr. indbygger, 2007-2012. Kroner



6.4 Børnepasning

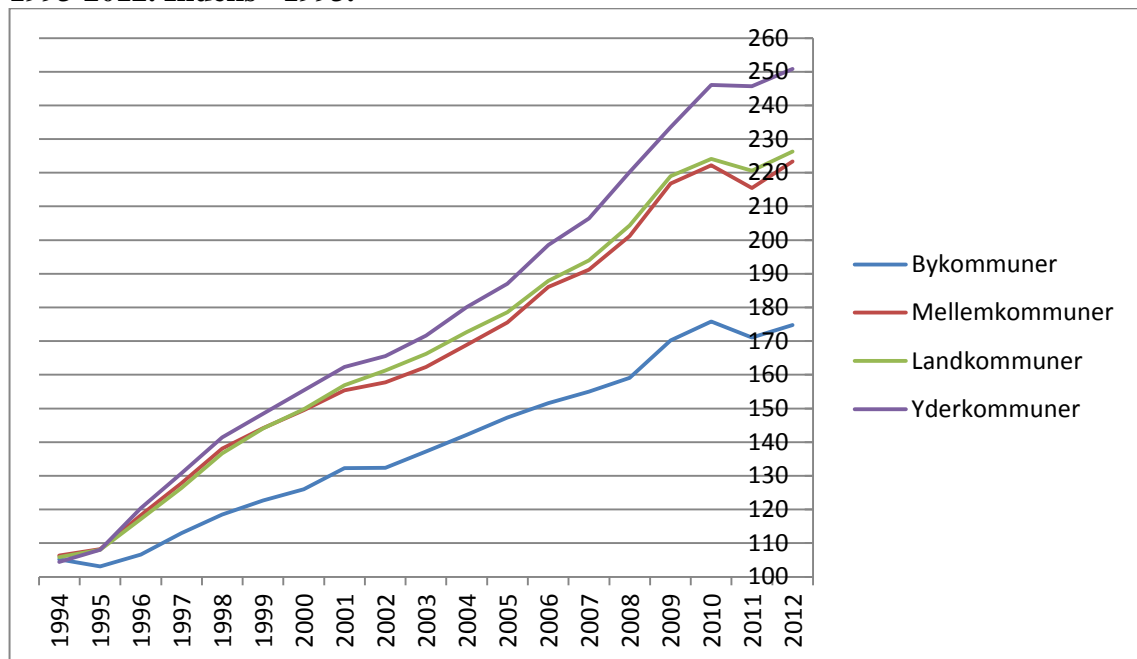
Pasningsområdet består af en række kommunale tilbud som vuggestue, dagpasning af 0-5 årige børn i dagpleje, børnehave eller integreret institution. Det er en opgave, som gennem årene er vokset betydeligt i omfang således, at der i de senere år har været en meget høj andel af de 0-5 årige i kommunale dagpasningstilbud. Kommu-

nerne har i de senere år også været forpligtet til at tilbyde alle, der ønskede det, en plads i et dagtilbud.

Kommunerne driver endvidere skolefritidsordninger, som er et pasningstilbud for de yngste elever før og efter skole. Dagpasningen er et af de få kommunale servicetilbud, hvor der er en vis brugerbetaling. Den enkelte kommunes udgifter på børnepasningsområdet har tæt sammenhæng med antallet af 0-5 årige i kommunen. De sociale forhold spiller imidlertid også en rolle. Eksempelvis kan et stort antal tosprogede børn eller børn fra dårligt fungerende familier betyde, at pasningen i nogle institutioner bliver mere personalekrævende. Herudover har kommunerne selv mulighed for at fastlægge serviceniveauet på området (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012:57).

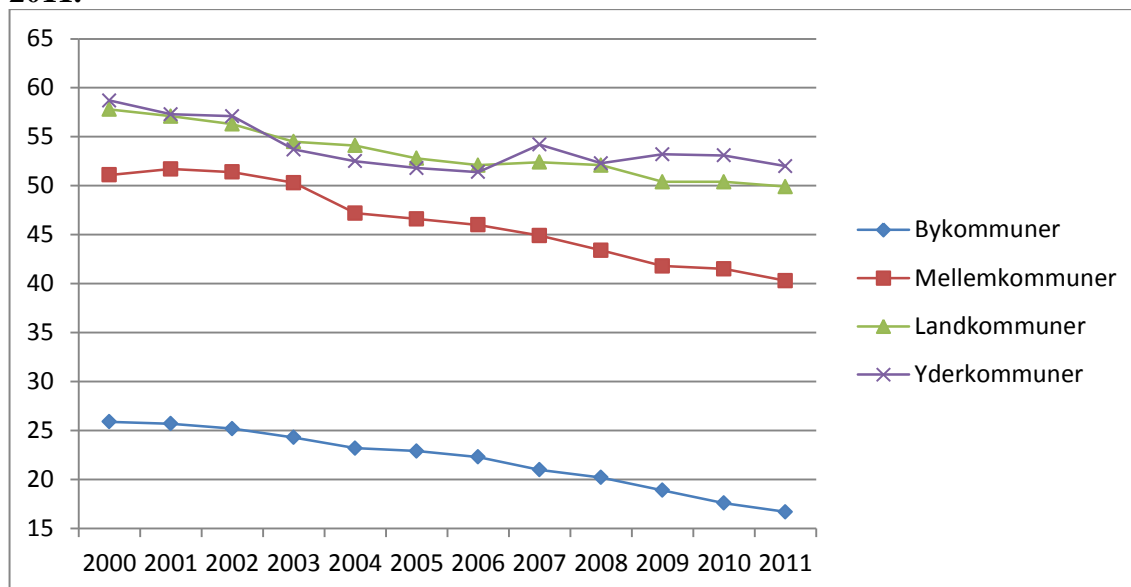
Figur 17 viser, at alle kommuner har haft stigninger i de samlede udgifter til børnepasning (0-17 år) siden 1993. Det er imidlertid yderkommunerne, der har oplevet de markant største stigninger. Yderkommunerne har således haft en stigning på 250 % og bykommunerne med 175 % siden 1993.

Figur 17. Stigninger i de samlede pasningsudgifter (gennemsnit per 0-10 årige), 1993-2012. Indeks =1993.



Figur 18 viser, at land- og yderkommunerne udbyder de fleste dagplejepladser pr. 100 indbyggere. I perioden 2000 - 2011 har der dog været tale om et fald fra 59 pladser pr. indbygger i yderkommunerne til 52 pladser i 2011. Tilsvarende har bykommunerne haft et fald fra 26 pr. 100 i 2000 til 17 i 2011. Tabel 4 viser, at der er store forskelle mellem kommunerne. Således har Morsø (223,3) haft den største procentvise stigning i udgifter til dagpleje (0-2 år) siden 2000, hvorimod bykommuner som Albertslund (35, 2) og Ballerup (60,6) har haft de laveste stigninger i udgifter på dagplejeområdet. Det er et udtryk for, at borgernes præferencer i hele landet går i retning af daginstitutioner frem for dagpleje. Men denne tendens er slået senere igennem i yderkommunerne end i bykommunerne.

Figur 18. Antal pladser i dagpleje pr. 100 indbyggere, 0-2 årige, i perioden 2000-2011.



Tabel 4. Kommuner med hhv. højeste og laveste pct. stigning i udgifter til børnepasning (0-2 år) pr. indbygger, 1993 - 2012. Index basisår=1993.

	Bykommuner	Mellemkommuner	Landkommuner	Yderkommuner
Højeste stigning	Gentofte (143,3 %) Skanderborg (128,3 %) Aalborg (125,7 %) Kolding (124,1 %)	Slagelse (169,7 %) Fredericia (165,4 %) Horsens (162,1 %) Sorø (159,3 %)	Jammerbugt (164,9 %) Hedensted (162,0 %) Fanø (152,1 %) Ikast-Brande (141,9 %)	Morsø (223,3 %) Ærø (160,1 %) Læsø (155,3 %) Thisted (144,9 %)
Laveste stigning	Hvidovre (65,9 %) Brøndby (62,9 %) Ballerup (60,6 %) Albertslund (35,2 %)	Ishøj (110,2 %) Vejle (106,5 %) Stevns (99,7 %) Holbæk (88,2 %)	Frederikshavn (98,2 %) Herning (88,2 %) Odsherred (87,1 %) Billund (80,6 %)	Struer (105,4 %) Skive (104,4 %) Lemvig (98,7 %) Norddjurs (73,7 %)

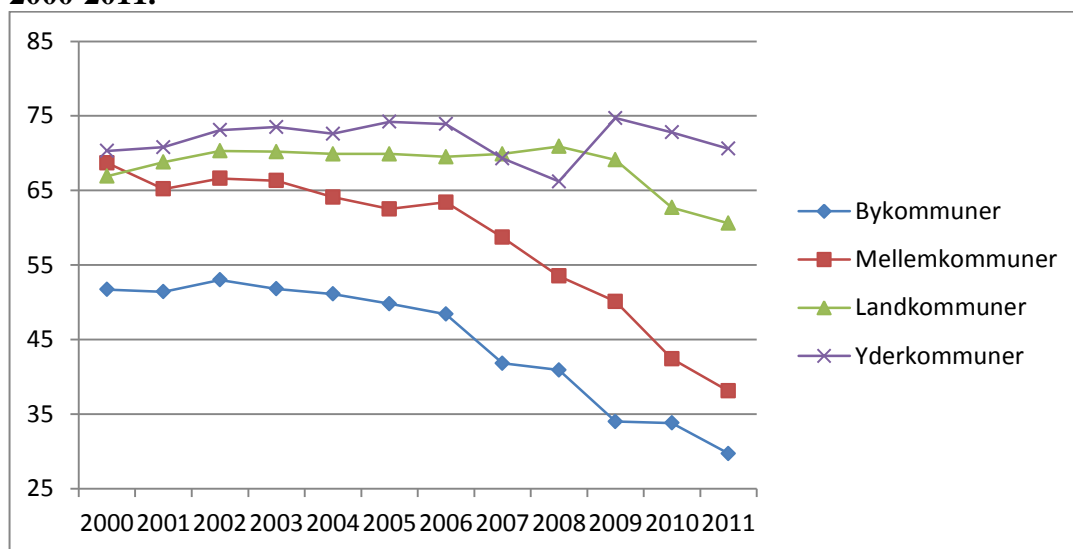
Kilde: Noegletal.dk og egne beregninger

Af figur 19 fremgår antal børnehavepladser (3-5 år) pr. 100 i perioden 2000-2011. Her ses det tydeligt, at yder- og landkommunerne udbyder de fleste børnehavepladser pr. 100 børn i den relevante alder, og tallet har været ret konstant på 70,3 pladser i 2000 og 70,6 i 2011. I mellem- og bykommunerne har der dog været tale om et

kraftigt fald i antallet af børnehavepladser siden 2006. Bykommunerne havde 48,4 pladser pr.100 børn i den relevante alder i 2006, og i 2011 var tallet på 29,7.

Det kan umiddelbart være svært at forklare disse tal men det er værd at understrege, at antal børnehavepladser dækker over både heltids- og deltidspladser. Det er ikke muligt, på baggrund af de kommunale nøgletal, at opgøre fx hvor mange deltidspladser der indgår i yderkommunernes 70,6 pladser pr. 100 i 2011. De markante fald i antal børnehavepladser siden 2006 i by- og mellemkommunerne kan fx skyldes, at der udbydes færre deltidspladser.

Figur 19. Antal pladser i børnehave pr. 100 indbyggere, 3-5 årige, i perioden 2000-2011.



Opsamlende viser analyserne i dette afsnit, at kommunerne generelt har fået stigende udgifter til anbringelser af børn uden for hjemmet i perioden 1993 til 2012. Der er imidlertid meget store forskelle på, hvor mange penge kommunerne anvender på anbringelsesområdet. Yderkommunerne har de største udgifter pr. 0-17 årig til anbringelser uden for hjemmet. Det afspejler befolkningssammensætningen i flere af yderkommunerne med flere udsatte borgere uden for arbejdsmarkedet på kontanthjælp eller førtidspension.

Den større andel af ældre i yderkommunerne har også medført markant højere udgifter til ældreomsorg. Det kan bl.a. skyldes de manglende muligheder for at effektivisere indsatsen på dette område i de mindre yderkommuner. På børneområdet gør yderkommunerne også en ekstra indsats ved, at de har flest pladser at tilbyde børnefamilierne i dagpleje og børnehave. Yderkommunerne har også haft de største stigninger i de samlede pasningsudgifter for børn i alderen 0-10 år.

7 Konklusioner og perspektiver

Denne rapport har fokus på udviklingen i yderkommunernes økonomi og serviceudbud fra 1993 og frem til 2012 baseret på de kommunale nøgletal. Det er et længere perspektiv, end man normalt tegner.

Resultaterne af analysen giver et billede af, hvordan økonomien og serviceniveauet ser ud i de forskellige kommunekategorier. Formålet har været at medvirke til at give et grundlag for at vurdere yderkommunernes interkommunale ”konkurrence-situation”. Samtidig har analysen bidraget med et overblik over, hvilke særlige udfordringer som yderkommunerne står overfor i de kommende år.

Hovedbudskabet i rapporten er, at den stigende affolkning og det vigende skattegrundlag på grund af færre virksomheder/arbejdspladser i perioden 1993-2012 har været væsentlige faktorer til, at yderkommunernes udgifter til offentlige serviceydelser er steget forholdsvis noget kraftigere end i andre kommuner. Hertil kommer, at yderkommunernes stigende udgifter også skyldes, at de har bestræbt sig på at opretholde nogenlunde samme høje serviceniveau som i andre kommuner. Det skyldes formentlig, at serviceniveauet spiller en ikke uvæsentlig rolle for bosætningsforholdene i yderkommunerne.

Analysen giver et ganske pessimistisk billede af yderkommunernes udvikling og situation. Man ser, at yderkommunernes indkomst- og beskatningsgrundlag gennem hele perioden ligger på et lavere niveau end de øvrige kommuner. Samtidig er yderkommunerne også blevet mere gældsatte. Rapporten gennemgår en række udgiftsområder. Yderkommunerne kunne i årene omkring 1993 tilpasse deres udgiftsniveau til indtægtsgrundlaget. Men udviklingen er gået i retning af, at yderkommuners samlede udgifter per indbygger nu ligger over landsgennemsnittet. Yderkommunernes udgiftsklemmer illustreres af opgørelser af forskellige udgiftsposter, hvor sociale overførsler (førtidspension, kontanthjælp og sygedagpenge) er forholdsvis større, og væksten i denne type af udgifter er voldsommere end i andre kommuner.

Analyserne viser også, at yderkommunerne i høj grad bestræber sig på at levere en kommunal service til borgerne på højde med, hvad de vil kunne få i andre kommuner. Med afsæt i opgørelserne af udgifterne har yderkommunerne 1993-2012 udviklet en høj servicestandard på ældre- og børnepasningsområdet. Man må dog bemærke, at yderkommunerne ikke altid har muligheder for at opnå stordriftsfordele på samme måde som i de større byer. Det kan betyde, at borgerne oplever serviceniveauet anderledes. Dette aspekt kan ikke belyses nærmere med de foreliggende data.

Alle kommuner har sandsynligvis et stort incitament til at udvikle og vedligeholde et højt serviceniveau, og det gælder ikke mindst yderkommunerne. Fra 1993 og til 2011 har kommunerne i højere grad fået en opmærksomhed på at markedsføre sig som attraktive bosætningssteder og høj livskvalitet i en interkommunal konkurrence. I de fleste kommunale bosætningspolitikker redegøres der indgående for skolepolitikken og tilbuddene på børnepasningsområdet. Kommunal service er en faktor, som spiller ind, når familier vælger bosætningssted. Man kan se, at yderkommunerne i meget høj

grad har tilpasset sig borgernes efterspørgsel og de samfundsmæssige normer. Det ses eksempelvis ved, at dagpleje i stigende grad erstattes af vuggestue- og børnehavaplads.

Men kommunerne er samtidig under et ydre pres, som gør det svært for dem selv at øge indtægterne og tilpasse udgifterne. Først og fremmest er der strukturelle faktorer og grundvilkår, som gør situationen sværere i yderkommunerne end i de øvrige kommuner. Befolkningens alders- og uddannelsessammensætning er mindre gunstig. Det resulterer i lavere beskatningsgrundlag, og samtidig giver især en overvægt af ældre borgere et ekstra udgiftspress. Erhvervsstrukturens udvikling og den økonomiske krise har betydet stigende ledighed, som også spiller negativt ind på yderkommunernes handlemuligheder.

Trods kompensationer gennem bloktilskuddene og ekstra interkommunale omfordelinger står yderkommunerne med nogle særlige udfordringer, for så vidt angår udgiftsniveau og service. I det følgende sammenfattes derfor kort følgende 4 udfordringer for kommunerne, hvor der er brug for indsats.

Udfordring 1: Faldende skatteindtægter og stigende udgifter

Den igangværende demografiske udvikling og strukturudvikling er ikke til yderkommunernes gavn. De presses indkomstmæssigt ved, at gennemsnitsalderen er stigende, og at arbejdspladstallet er vigende. Det betyder både faldende indkomster og stigende overførselsindkomster. Kommunernes strukturelle påvirkningsmuligheder ligger inden for bosætnings- og erhvervs politikkerne. Men det er spørgsmålet, om selv meget offensive og innovative politikker kan kompensere for de øvrige demografiske og strukturelle tendenser.

Udfordring 2: Forventninger til serviceniveauet

Befolkningen har forventninger til, at det kommunale serviceniveau er nogenlunde ensartet i alle dele af landet, og at standarder og normer er sammenlignelige. Det sætter grænser for kommunernes muligheder for selv at prioritere og vælge løsninger, som opfylder driftsøkonomiske mål og investeringsmuligheder. Hertil kommer, at borgerne har fået en større selvbestemmelsesret og indflydelse på serviceudbud og -leverancer. Også det kan i nogle tilfælde presse marginalerne i de mere sårbare kommuner, herunder især kommuner, som har en stor geografisk udstrækning.

Udfordring 3: Særligt omkostningstunge borgere

Der er stor tyngde og vækst i udgifterne til overførsler og anbringelser uden for hjemmet. Yderkommunerne har forholdsvis mange dårligt fungerende familier med mange og komplekse problemer. Det er kommunale arbejdsområder, hvor det er meget vanskeligt at opnå driftsmæssige besparelser for eksempel gennem rationalisering og nye arbejdsmetoder. Kommunerne har opgaver i forhold til at få ledige og syge i job igen, men de kan begrænses af, at de lokale og regionale arbejdsmarkeder ikke entydigt har en absorberingsmulighed for den type af arbejdskraft.

Udfordring 4: Udfordringer inden for sundhedsområdet

Med strukturreformen har kommunerne overtaget ganske store og vigtige opgaver inden for sundheds- og forebyggelsesområdet. Udgifterne er nogenlunde ensartede i landets kommuner. Det er endnu for tidligt at vurdere, hvordan kommunernes sundheds- og forebyggelsesopgaver løses, og om serviceniveauet i yderkommunerne modsvarer de andre kommuners. Yderkommunerne kan blive presset af store afstande og manglende muligheder for stordriftsfordele. Men sundhedsområdet er i modsætning til andre områder kendetegnet ved muligheder for at udvikle nye arbejdsmetoder, herunder tele- og helseløsninger, og der vil være ekstra pres på, at yderkommunerne tager disse muligheder i brug.

I det lange perspektiv viser denne analyse en kommunal sektor med en stor tilpasningsevne. Bloktilskuddene har været med til at fastholde den kommunale service tæt på borgerne og samtidig sikre, at der ikke er urimeligt store regionale forskelle i serviceniveauet. I det perspektiv er der tale om et ganske robust system. Man ser dog også, at yderkommunerne er under et krydspres, hvor de ikke blot kan forlade sig på en interkommunal omfordeling, men hvor de også skal udvikle nye arbejdsmetoder. Der er en stor bevidsthed om dette krav i yderkommunerne.

Der er mange mulige løsningsmodeller:

- Nye former for offentlig-private samarbejder, som letter kommunernes investeringer i fast ejendom til børnehaver, skoler, plejehjem osv.
- Inddragelse af frivillige i forbindelse med service for ældre, børn, ledige osv.
- Nye og mere fleksible serviceleveranceformer, hvor man slår bro over ellers typisk adskilte servicefunktioner
- Inddragelse af ledige og samtænkning af kompetenceudvikling i de kommunale institutioner
- Tværkommunale samarbejder, som øger specialisering og hvormed man kan opnå stordriftsfordele
- Centralisering af og tværkommunalt samarbejde om visse servicefunktioner
- Telemedicin
- E-læring
- Digital forvaltning
- Offensiv bosætningspolitikker og arbejde på bosætningskvaliteter
- Ekspansiv erhvervspolitik.

Det kan være meget svært at spå om yderkommunernes fremtid. De negative udviklingstræk, der er blevet beskrevet i denne rapport bør imidlertid ses i sammenhæng med en øget politisk opmærksomhed rettet mod at finde nye måder til at få vendt udviklingen i yderkommunerne.

8 Referencer

Andersen, L., Juul, J.S., Breck, J., Harboe, M. (2010). *Det opdelte Danmark. Fordeling & Levevilkår*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: København.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011) *Landdistriktsredøgørelsen 2011*. Regeringens Redegørelse til Folketinget: København.

Jacobsen, R.H. (2008). *Beskrivende analyse og cost-benefit-analyse af en ekstrainsats overfor unge mødre*. Centre for Economic and Business Research Copenhagen Business School (CEBR): Frederiksberg.

Jensen, P. S. (2010). *En analyse af ledighedsudviklingen i udkantskommunerne*. Center for Landdistriktsforskning. CLF- rapport 1/2010. Syddansk Universitet: Esbjerg

Kommunernes Landsforening, KL (2010) *Ældreområdet – det økonomiske problembarn*. Kommunernes Landsforening: København. www.kl.dk

KREVI (2011). *Kommunernes udgifter til anbringelse af børn og unge: Kortlægning af forskelle og årsager*. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI): Århus

Kulcsár, L. J. & Curtis, K.J. (2012). Why Does Rural Demography Still Matter? I: *International Handbook of Rural Demography*. Springer Science and Business.

Larsen, J. F. H. & Hjalager, A. (2012). *Uddannelse og yderkommuner*. Center for landdistriktsforskning. CLF-rapport 17/2012. Syddansk Universitet: Esbjerg.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2009). *Det danske Landdistriktsprogram 2007-2013*. Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne: København.

Miljøministeriet (2010). *Landsplanredøgørelsen*. By- og Landskabsstyrelsen: København

Nørgaard, H., Jensen, J.O., Simon, C., Andersen, H.S. (2010). *Tilflyttere til yderområder: forandring, integration og strategier*. Statens Byggeforskningsinstitut (SBI:52): Hørsholm.

Pihl, M. D. (2012a). *I mange udkantskommuner er hver sjette på førtidspension*. AE-Rådet. København. www.ae.dk

Pihl, M. D. (2012b). *27.000 unge førtidspensionister har ingen uddannelse*. AE-Rådet. København. www.ae.dk

Pilgaard, N. (2011). *Yderkommunerne arbejder for gode erhvervsvilkår*. I: *DI Indsigt*. Dansk Industri: København

Schroll, S. & Søgaard, V. (2011). *Knækker Danmark - eller knager det bare?* Center for Landdistriktsforskning. CLF 8/2011. Syddansk Universitet: Esbjerg.

Schytz, J. (2011). *Udsatte grupper eksporteres til udkantsdanmark*. AE-raadet. København. www.ae.dk

Svendsen, G.L.H. (2012). *Landlig italesættelse og virkelighed 1996-2011*. I: *Livsvilkår og udviklingsmuligheder*. Syddansk Universitet. (Antologien udkommer januar 2013).

Sørensen, J. F. L. & Svendsen, G. L. H. (2007). *Adgang til sundhedsservice i yderområder: Hvilken betydning har det for bosætningen? Et case studie*. Danish Institute of Rural Research and Development (IFUL). University of Southern Denmark. IFUL Report 1/2007. Syddansk Universitet: Esbjerg.

Sørensen, J.F.L. (2012). *Boligmarkedet i de danske yderkommuner. Overordnede udviklingstendenser*. Center for Landdistriktsforskning. CLF rapport 15/2012. Syddansk Universitet: Esbjerg.

Ærø, T., Suenson, U., Andersen, H.S. (2005). *Bosætning i yderområderne*. Statens Byggeforskningsinstitut (SBI): Hørsholm.

Økonomisk Analyse (2010). *Landbrug og fødevarerhverv og udkantsdanmark*. Axelborg: København.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningssspørgsmål*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Betænkning 1533: København.