



2 STRUKTURKOMMISSIONENS
BETÆNKNING

Bilag
Baggrundskapitler

JANUAR 2004



**Strukturkommissionens
betænkning**

Bind II

Bilag – Baggrundskapitler

**Betænkning nr. 1434
Strukturkommissionen
Januar 2004**

Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434, januar 2004

Publikationen kan bestilles hos:

Danmark.dk

Tlf.: 1881

www.netboghandel.dk <<http://www.netboghandel.dk/>>

På danmark.dk tager vi alene imod bestillinger pr. telefon eller elektronisk.

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

1. økonomiske kontor

Slotsholmsgade 10-12

1216 København K

Tlf. 33923360

Omslag: b:graphic

Tryk: Nordsjællands Trykcenter

ISBN: Samlet betænkning (fire bind): 87-601-9924-5

Bind I: 87-601-9928-8

Bind II: 87-601-9925-3

Bind III: 87-601-9926-1

Sammenfatning: 87-601-9929-6

Elektronisk udgave: 87-601-9931-8

Oplag: Betænkningens bind I, II og III i 5000 eksemplarer.

Sammenfatningen i 6000 eksemplarer.

Pris: Samlet betænkning: 150 kr. inkl. moms.

Bind I, II eller III: 75 kr. inkl. moms.

Sammenfatningen er gratis.

Publikationen er tilgængelig på internettet på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside (www.im.dk).

Indholdsfortegnelse

Kapitel 23 – Beskrivelse af kommuner og amter	7
23.1. Indledning og sammenfatning.....	7
23.2. Beskrivelse af amterne	8
23.3. Beskrivelse af kommunerne	11
Kapitel 24 – Kommunalreformen i 1970 og efterfølgende struktureovervejelser	17
24.1. Reformen i 1970 og udviklingen i opgave- og byrde- fordelingen	18
24.2. Større strukturændringer og -overvejelser siden 1970	41
Kapitel 25 – Demografi.....	59
25.1. Indledning og sammenfatning.....	59
25.2. Historisk demografisk udvikling i regioner	61
25.3. Regional befolkningsfremskrivning	73
25.4. Befolkningsfremskrivning på amtsniveau	83
Kapitel 26 – De makroøkonomiske rammer	89
26.1. Indledning og sammenfatning.....	89
26.2. Den demografiske udfordring	90
26.3. Det ”danske” svar på aldringen.....	93
26.4. Om de udgiftspolitiske udfordringer.....	99
26.5. Nogle populære ikke-svar	104
26.6. Mulige reaktioner på større vækst i efterspørgslen efter service	107
Kapitel 27 – Mobilitet	113
27.1. Sammenfatning	113
27.2. Udviklingen i borgernes mobilitet	115
27.3. Udviklingen i den samlede erhvervspendling	119
27.4. Erhvervspendlingen – omfang og udvikling fordelt på kommuner 1980 – 2001	121
27.5. Mobilitet i forbindelse med indkøb	132
27.6. Mekanisk fremskrivning af udviklingen i mobiliteten	133
Appendiks 27.A1. Udviklingen i antallet af personbiler	136

Kapitel 28 – Digital forvaltning	137
28.1. Indledning og sammenfatning.....	137
28.2. Digitaliseringen i samfundet og den offentlige sektor	138
28.3. Nye rammer i en digital offentlig sektor	144
28.4. Overvejelser om opgaveorganisering og kommunal struktur på baggrund af digital forvaltning	155
Kapitel 29 – Indkomsterne i kommunerne	161
29.1. Indledning og sammenfatning.....	161
29.2. Hvor store er de aktuelle regionale forskelle?	163
29.3. Udviklingstendenser i de seneste 30 år	169
29.4. Værdiskabelse – fordeling på tværs af regionerne	184
29.5. Forhold bag indkomsternes fordeling på regioner?	194
Appendiks 29.A1. Familietyper	209
Appendiks 29.A2. Afgørende forhold for indkomstfordelingen ...	210
Appendiks 29.A3. Erhvervsindkomst pr. indbygger i 34 pendlingsregioner.....	212
Appendiks 29.A4. Afgørende forhold for ejendomspriserne og indkomst-kvadratmeterpris forholdet for ejerbolig.....	214
Kapitel 30 – Kommuner og amter i international belysning	217
30.1. Indledning og sammenfatning.....	217
30.2. Den kommunale sektors størrelse i udvalgte lande.....	218
30.3. Den administrative struktur i udvalgte lande.....	220
30.4. Det decentrale niveaus skatteindtægter.....	223
30.5. Opgavefordelingen på en række hovedområder i udvalgte lande.....	224

23

Beskrivelse af kommuner og amter

23.1. Indledning og sammenfatning

Før 1970 bestod Danmark af ca. 1300 sognekommuner, 25 amtskommuner og 86 købstadskommuner. Kommunalreformen betød, at antallet blev reduceret til 275 kommuner og 14 amter. Senest har kommunesammenlægningen på Bornholm den 1. januar 2003 betydet, at Danmark i dag er inddelt i 271 kommuner og 13 amter. Tre kommuner, Frederiksberg, København og Bornholm, varetager både primær- og amtskommunale opgaver.

I kapitlet beskrives de nuværende kommuner og amter på udvalgte parametre om geografiske og økonomiske forhold. Endvidere redegøres der for udviklingen på udvalgte parametre over en årrække.

Kapitlet beskriver, at forskellen mellem amternes indbyggertal er faldende. Samme faldende tendens finder man for variationen mellem amterne på indtægtssiden over en periode på henholdsvis 15 og 25 år. Derimod er niveauet for amternes indtægter og udgifter stigende i hele den betragtede periode.

Kapitlet beskriver endvidere, at der i dag er en stor spændvidde mellem kommunerne for så vidt angår forhold som areal og indbyggertal. Derimod synes forskellene i kommunegruppernes udgifter og indtægter gennem de seneste henholdsvis ti og ca. 25 år at være blevet mindre. Specielt kan man for udskrivningsprocenten og nettodriftsudgifterne identificere et markant fald i variationen. Kommunerne har til gengæld, ligesom amterne, oplevet en stigning i niveauet for både indtægter og udgifter i hele perioden.

Endelig skal det bemærkes, at knap 70 pct. af de 271 kommuner har under 15.000 indbyggere. Det er imidlertid kun omkring 30 pct. af befolkningen, der bor i kommuner med under 15.000 indbyggere.

23.2. Beskrivelse af amterne

Opgavekommissionen beskrev, at amterne alle havde oplevet en befolkningstilvækst fra 1972-1998. Undtagelserne var Københavns Amt og Bornholms Amt (nu Regionskommune).

I 1972 havde det største amt, Københavns Amt, med sine 621.095 indbyggere 13 gange så mange indbyggere som Bornholms Amt. Hvis man vurderer indbyggertallet i 1972 i forhold til den nuværende amtskommunale struktur, havde Københavns Amt i 1972 knap fire gange så mange indbyggere som Roskilde Amt, som på daværende tidspunktet var det amt med færrest indbyggere efter Bornholms Amt.

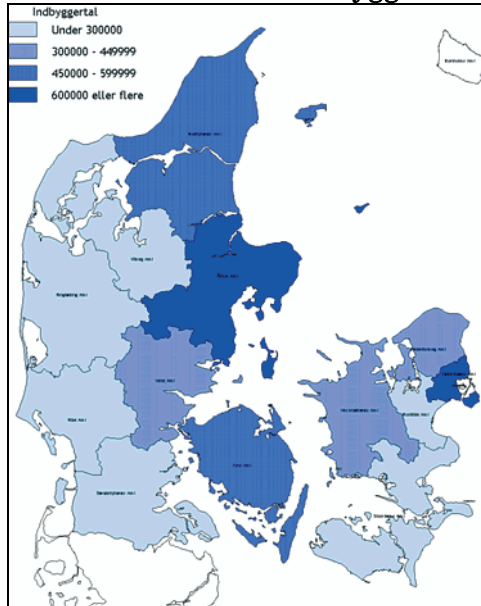
Forskellen mellem amternes indbyggertal er i dag blevet mindre end i 1972. Således har Århus Amt som det største knap tre gange så mange indbyggere som det mindste, Ribe Amt, jf. *tabel 23.1.* og *kort 23.1.*

Tabel 23.1. Amternes indbyggertal, areal og befolkningstæthed pr. 1. januar 2003

	Indbyggere	Areal	Befolkningstæthed
Ribe Amt.....	224.257	3132	72
Viborg Amt	234.496	4123	57
Roskilde Amt.....	236.151	891	265
Sønderjyllands Amt.....	253.013	3939	64
Storstrøms Amt.....	261.188	3398	77
Ringkøbing Amt	275.044	4854	57
Vestsjællands Amt	300.729	2984	101
Vejle Amt.....	353.284	2997	118
Frederiksborg Amt.....	372.276	1347	276
Fyns Amt	473.471	3486	136
Nordjyllands Amt.....	495.625	6173	80
Københavns Amt.....	618.016	528	1.170
Århus Amt.....	649.177	4561	142

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*, 2003.

Kort 23.1. Amternes indbyggertal 2003



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*, 2003.

Tabel 23.1. viser endvidere, at Nordjyllands Amt arealmæssigt er knap 12 gange større end det mindste, Københavns Amt. Inden for amterne er der på grund af variationen i indbyggertal og areal stor forskel på befolkningstætheden. Københavns Amt har således en væsentlig højere befolkningstæthed end amterne i resten af landet.

I *tabel 23.2.* beskrives amternes økonomi på udvalgte parametre.

Tabel 23.2. Amternes udskrivningsprocent, beskatningsgrundlag pr. indbygger, nettodrifudsgifter pr. indbygger, 2003

	Udskrivningsprocent	Beskatningsgrundlag pr. indb.	Nettodriftsudgifter pr. indb.
Ribe Amt.....	12,00	123.439 kr.	15.326 kr.
Viborg Amt	12,50	118.092 kr.	16.853 kr.
Roskilde Amt.....	11,50	155.716 kr.	14.747 kr.
Sønderjyllands Amt	12,00.	122.474 kr.	16.068 kr.
Storstrøms Amt.....	12,50	118.901 kr.	17.141 kr.
Ringkøbing Amt	12,00.	123.192 kr.	15.316 kr.
Vestsjællands Amt.	12,40	124.502 kr.	16.497 kr.
Vejle Amt.....	11,40	128.511 kr.	15.060 kr.
Frederiksborg Amt.	11,60	168.501 kr.	15.438 kr.
Fyns Amt	12,40	119.840 kr.	16.643 kr.
Nordjyllands Amt...	12,00	119.361 kr.	16.117 kr.
Københavns Amt....	11,70	174.028 kr.	16.427 kr.
Århus Amt	11,60	128.290 kr.	15.150 kr.
Hele landet	11,92	134.909 kr.	15.908 kr.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*, 2003.

Amternes *udskrivningsprocent* ligger i 2003 på mellem 11,4 pct. i Vejle Amt og 12,5 pct. i Viborg og Storstrøms Amter med et landsgennemsnit på 11,9 pct., jf. tabel 23.2. Heroverfor lå amtens udskrivningsprocent i 1976 på mellem 5,5 pct. i Roskilde Amt og 7,8 pct. i Viborg Amt. I 1976 var den laveste udskrivningsprocent således 42 pct. mindre end den højeste. I 2003 er denne forskel faldet til knap 10 pct. Samtidig er alle amters udskrivningsprocent steget markant i perioden. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at der først i 1984 blev indført lovfæstet kompensation for nye opgaver, ligesom kommuneaftalerne i visse år har indeholdt forudsætninger om skatteforhøjelser.

Samme udvikling finder man i amtens *beskatningsgrundlag pr. indbygger*, jf. tabel 23.2. Dette ligger i 2003 mellem 110.990 kr. (Ribe Amt) og 164.151 kr. (Københavns Amt) med et landsgennemsnit på 134.909 kr. I 1987 varierede amtens beskatningsgrundlag i 2003-lønniveau mellem 86.188 kr. (Bornholms Amt) og 148.507 kr. (Københavns Amt). Fra 1987-2003 er forskellen mellem det laveste og det højeste beskatningsgrundlag pr. indbygger således faldet fra 72 pct. til 48 pct.

Efter udligning reduceres spredningen i amternes beskatningsgrundlag fra ca. 53.000 kr. til 20.000 kr., og variationen mellem det laveste og det højeste beskatningsgrundlag pr. indbygger efter udligning falder i perioden 1987-2002 fra 21 pct. til 16 pct. Samtidig er beskatningsgrundlagets niveau steget med ca. 20.000 kr. pr. indbygger i den pågældende periode (efter lønregulering).

Ligesom der er stor variation i amternes indtægtsside, er der forskelle i amternes nettodriftsudgifter pr. indbygger – dog i mindre målestok, jf. tabel 23.2. Amternes nettodriftsudgifter pr. indbygger varierer i 2003 mellem 14.747 kr. i Roskilde Amt og 17.140 kr. i Storstrøms Amt med et landsgennemsnit på 15.181 kr. Heroverfor lå nettodriftsudgifterne pr. indbygger i 1987 på mellem 11.293 kr. i Ringkøbing Amt og 12.987 kr. i Københavns Amt (2003-pris- og lønniveau). Det laveste udgiftsniveau ligger i både 1987 og 2003 omtrent 15 pct. under det højeste udgiftsniveau. Generelt er der sket en stigning i udgifterne på ca. 4000 kr. fra 1987-2003.

Forskellen mellem amternes indbyggertal er faldende. Samme faldende tendens finder man for variationen mellem amterne på indtægtssiden over en periode på henholdsvis 15 og 25 år. Derimod er niveauet for amternes indtægter og udgifter stigende.

23.3. Beskrivelse af kommunerne

De danske kommuner er væsentlig mere forskellige end amterne. Således har den største kommune, Københavns Kommune, 225 gange flere indbyggere end den mindste kommune, Læsø Kommune, jf. *tabel 23.3*.

Tabel 23.3. Spredning i kommunernes indbyggertal (2003), areal (2003), befolkningstæthed (2003) samt befolkningsandel i bymæssig bebyggelse (2002)

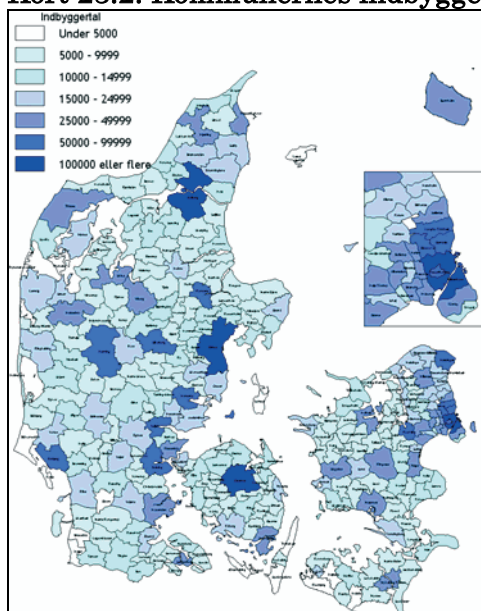
	Minimum	Maksimum
Indbyggertal	2228 (Læsø)	501.285 (København)
Areal (km ²)	8,77(Fr.berg)	588 (Bornholm)
Befolkningstæthed	19 (Blåvandshuk)	10.426 (Fr.berg)
Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse .	23 (Rudbjerg)	100 (13 kommuner i hovedstadsområdet)

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*, 2002 og 2003.

Arealmæssigt er Bornholms Regionskommune som den største kommune 67 gange større end den mindste, Frederiksberg Kommune. De store forskelle i kommunernes indbyggertal og areal medfører markante forskelle i kommunernes befolkningstæthed, jf. tabel 23.3.

Kort 23.2. viser kommunernes indbyggertal.

Kort 23.2. Kommunernes indbyggertal 2003



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*, 2003.

Også inden for de enkelte kommunegrupper, der vises på kort 23.2., er der stor spredning i areal. Samtidig er der en tendens til, at kommunegruppernes gennemsnitlige befolkningstæthed og befolkningsandel i bymæssig bebyggelse stiger med kommunestørrelse, jf. *tabel 23.4*.

Tabel 23.4. Kommunegruppernes antal kommuner, kommunegruppens andel af det samlede antal kommuner, minimums og maksimums areal, den gennemsnitlige befolkningstæthed (2003) og den gennemsnitlige andel i bymæssig bebyggelse (2002)

	Antal kom- muner	Andel kom- muner	Areal (km ²) min.	Areal (km ²) maks.	Befolk- nings- tæthed	Bef.andel i bymæssig bebyggelse
Under 5.000	16	5,9 pct.	16,8	222,8	35	59
5.000 - 9.999.....	114	42,1 pct.	19,3	376,7	51	64
10.000 - 14.999.	52	19,2 pct.	9,15	403,1	70	72
15.000 - 24.999.	44	16,2 pct.	13,31	465,7	111	82
25.000 - 49.999.	28	10,3 pct.	12,04	588,0	220	93
50.000 - 99.999.	13	4,8 pct.	8,8	541,6	401	96
Over 100.000....	4	1,5 pct.	88,3	560,3	801	98
I alt.....	271	100 pct.	8,8	588,0	125	85

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*, 2002 og 2003.

Af de 271 kommuner udgør kommuner med under 15.000 indbyggere knap 70 pct. jf. tabel 23.4. I 1972 var dette tal knap 74 pct. Det er imidlertid kun omkring 30 pct. af befolkningen, der bor i kommuner med under 15.000 indbyggere, jf. *tabel 23.5*.

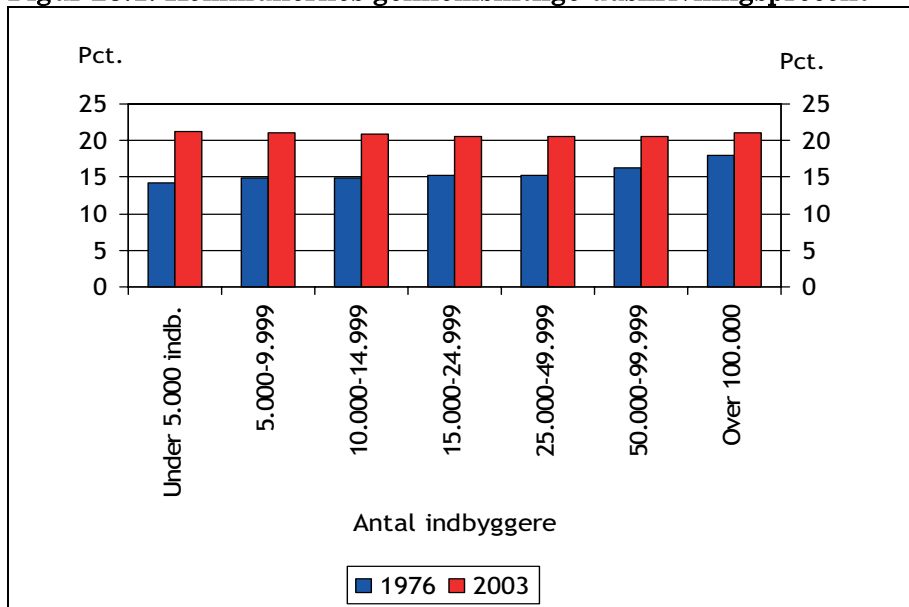
Tabel 23.5. Andel af befolkningen i de enkelte kommunegrupper pr. 1. januar 2003

	Kommunegruppens sam- lede antal indb.	Andel af befolkningen
Under 5.000.....	60.709	1,1 pct.
5.000 - 9.999	840.285	15,6 pct.
10.000 - 14.999	635.002	11,8 pct.
15.000 - 24.999	839.011	15,6 pct.
25.000 - 49.999	1.048.656	19,5 pct.
50.000 - 99.999	820.368	15,2 pct.
Over 100.000	1.139.372	21,2 pct.
Samlet indbyggertal.....	5.383.403	100,0 pct.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*, 2003.

I figur 23.1. til 23.3. beskrives kommunernes økonomi på udvalgte parametre.

Figur 23.1. Kommunernes gennemsnitlige udskrivningsprocent



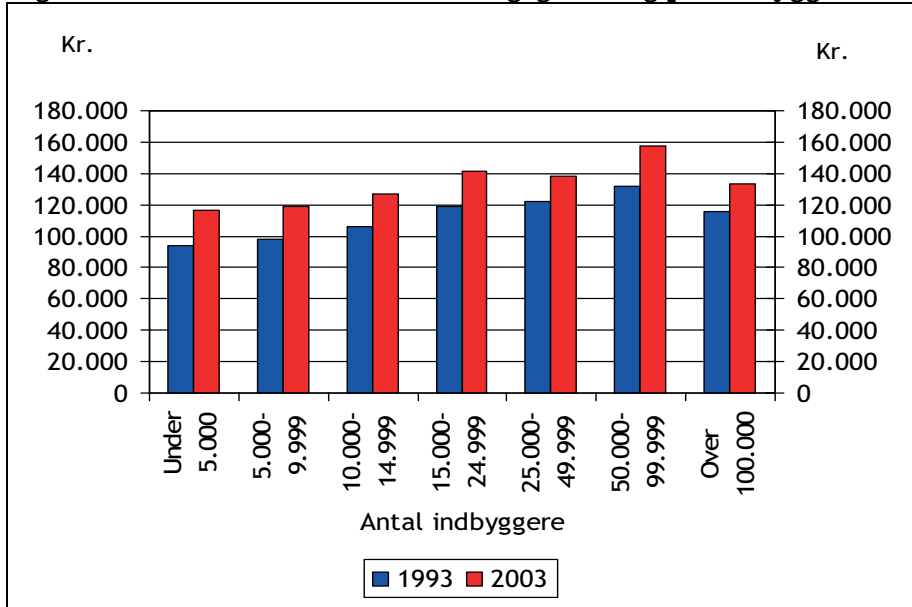
Anm.: Bornholms Regionskommune samt Københavns og Frederiksberg kommuner indgår ikke i disse gennemsnit.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*.

Alle kommunegrupperes *udskrivningsprocent* er steget markant i perioden 1976-2003, jf. figur 23.1. Derimod er forskellen mellem kommunegruppernes udskrivningsprocent faldet. I 1976 var den laveste udskrivningsprocent således 25 pct. lavere end den højeste udskrivningsprocent. I 2003 er denne forskel reduceret til knap 4 pct., jf. figur 23.1.

Ligesom udskrivningsprocenten er også beskatningsgrundlaget pr. indbygger steget, jf. figur 23.2.

Figur 23.2. Kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger

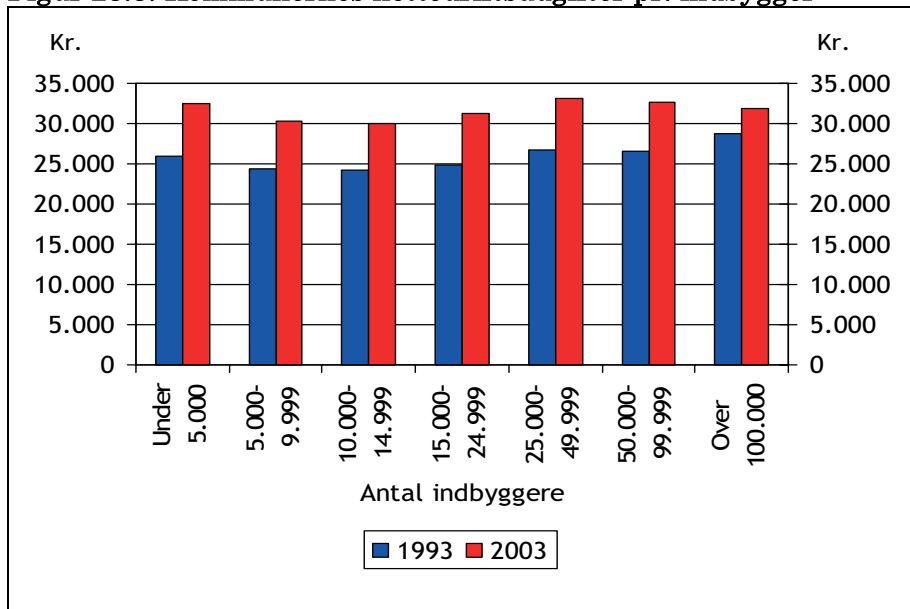


Anm.: Bornholms Regionskommune samt Københavns og Frederiksberg kommuner indgår ikke i disse gennemsnit.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*.

Også forskellen mellem kommunegruppernes beskatningsgrundlag er faldet i perioden 1993-2003. I 1993 havde den kommunegruppe med færrest udgifter således et niveau, der lå 40 pct. under kommunegruppen med det højeste niveau. Denne forskel er i 2003 reduceret til 36 pct., jf. figur 23.2.

Figur 23.3. Kommunernes nettodriftsudgifter pr. indbygger



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommunernes økonomi og service - Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal*.

Kommunegruppernes gennemsnitlige nettodriftsudgifter pr. indbygger er steget i perioden 1993-2003, jf. figur 23.3. Heroverfor er variationen mellem nettodriftsudgifterne pr. indbygger i perioden 1993-2003 faldet fra 19 pct. til 10 pct.

Niveauet for både kommunegruppernes udgifts- og indtægtsside i form af udskrivningsprocent, beskatningsgrundlag pr. indbygger og nettodriftsudgifter pr. indbygger er steget gennem de seneste henholdsvis ti og ca. 25 år, jf. figur 23.1.-23.3. Samtidig er forskellen mellem kommunegruppernes gennemsnit på disse parametre blevet mindre. Specielt kan man for udskrivningsprocenten og nettodriftsudgifterne identificere et markant fald i variationen.

24

Kommunalreformen i 1970 og efterfølgende strukturovervejelser

I det følgende gennemgås baggrunden for og indholdet i kommunalreformen i 1970 og senere i opgave- og byrdefordelingen i den offentlige sektor.¹

I relation hertil skal det fremhæves, at der med kommunalreformen i 1970 blev skabt en struktur, der siden har kunnet bære flytningen af en lang række opgaver fra staten til kommuner og amter. Det skal dog samtidig fremhæves, at der i selve processen op til reformen i 1970 var flere vanskeligheder. Der var således grænser for, hvor langt man kunne komme med frivillige sammenlægninger, ligesom man i flere kommuner kunne identificere en øget udgiftsvækst op til reformen.

Kapitlet opsummerer endvidere de større ændringer og overvejelser, der har været efterfølgende i relation til den offentlige struktur, herunder Hovedstadsrådet, Udvalg om de kommunale opgavers fordeling og finansiering (Lotz-III), Hovedstadens Sygehusfællesskab, Hovedstadskommissionen, Opgavekommissionen, Hovedstadens Udviklingsråd, Sygehuskommissionen, Det rådgivende udvalg på sygehusområdet og sammenlægningen af de bornholmske kommuner.

¹ Gennemgangen baserer sig primært på Henning Strøm, Oluf Ingvarsen, Palle Mikkelsen og Carsten Boll, *Kommunalreformen 1-6*, 1991.

24.1. Reformen i 1970 og udviklingen i opgave- og byrdefordelingen

24.1.1. Udviklingen op til kommunalreformen

Nedsættelsen af Kommunallovskommissionen i december 1958 blev startskuddet til en ny kommunal inddeling i Danmark. Nedsættelsen af kommissionen skal ses på baggrund af de problemer, som prægede det danske kommunestyre allerede ved indgangen til det 20. århundrede og som forstærkedes i efterkrigstiden. Kommunerne var små, og selvstyret blev begrænset af, at staten betalte og bestemte mere og mere.

Ved kommunestyrets tilrettelæggelse i midten af 1800-tallet havde Danmark en befolkning på 1,4 mio. indbyggere og var et udpræget landbrugsland. 80 pct. af befolkningen boede i landdistrikterne, mens kun 20 pct. boede i købstæderne og i København. I 1960 så dette billede noget anderledes ud, og på dette tidspunkt var landbrugserhvervet ikke længere dominerende. Befolkningen var vokset til 4,6 mio. indbyggere, og hovedparten af disse boede i byerne. Der var således sket væsentlige ændringer i det kommunale landskab – og ikke mindst i befolknings- og erhvervsmønsteret – i årene op til nedsættelsen af Kommunallovskommissionen.

Thorkil Kristensen, daværende finansminister, nedsatte i 1946 en forvaltningskommission, der fik til opgave at forenkle den offentlige administration og herunder undersøge, i hvor høj grad det var muligt at decentralisere forvaltningen yderligere. Der fandtes imidlertid ikke grundlag herfor med den eksisterende kommunale og sognekommunale inddeling. Sognekommunerne var for små til at varetage yderligere administrative opgaver, lød konklusionen.

De små sognekommuners manglende evne til at påtage sig nye opgaver skal ses i sammenhæng med fraværet af administrativt personale i mange af de helt små kommuner. I 1949 var der tilsammen ca. 84.000 ansatte i de danske amter, købstæder og sognekommuner, mens statens personale udgjorde ca. 105.000 personer. Antallet af ansatte pr. indbygger varierede imidlertid meget. I hovedstadskommunerne var der ca. 36 ansatte pr. 1.000 indbyggere, mens der i de 88 købstæder var knap 20 ansatte pr. 1.000 indbyggere og i sognekommunerne alene 8 ansatte pr. 1.000 indbygge-

re. Af de 1297 sognekommuner havde de 800 mindste, med under 1500 indbyggere, ingen ansatte til at deltage i selve administrationen. Arbejdet blev her udført af de folkevalgte.

Fraværet af en professionel administration voldte problemer i forhold til de mere komplicerede opgaver som f.eks. indkomstligningen, og det betød samtidig, at man fra central side var tilbageholdende med at lægge større administrative opgaver ud til sognekommunerne.

Et andet område, der voldte problemer for de mindste sognekommuner, var folkeskolen. I 1937 blev en ny folkeskolelov vedtaget. Dette var første skridt mod en ophævelse af forskellene mellem købstadsskolen og landsbyskolen. Som konsekvens heraf krævedes en udbygning af skolerne i mange sognekommuner, og mange steder i landet måtte flere sognekommuner gå sammen om at løse denne opgave, som det var tilfældet med alderdomshjem, hjemmesygepleje og sundhedspleje mv. I 1958 blev forskellene mellem købstadsskolen og landsbyskolen slettet helt.

Mens de mindste sognekommuner havde svært ved at løfte især skoleområdet og måtte arbejde sammen med andre kommuner om opgaverne, gjorde tilsvarende problemer sig gældende for købstadskommunerne og amterne i relation til sygehusopgaven. Opgaverne på sygehusområdet blev større og flere som følge af blandt andet den medicinske udvikling og befolkningsudviklingen med et stærkt stigende folketal, hvoraf andelen af den ældre del af befolkningen især var voksende.

Samtidig med at den eksisterende inddeling med mange, meget små enheder viste sig uhensigtsmæssig i relation til en øget decentralisering, rettedes også en kritik mod finansieringen af opgaverne. På grund af kommunernes manglende økonomiske formåen var finansieringen af en lang række kommunale og amtskommunale opgaver baseret på statslige refusioner. Refusionssatserne var på nogle områder meget høje – f.eks. blev 85 pct. af kommunernes udgifter til lærerlønninger refunderet. Omfanget af disse refusionsordninger gjorde, at det var svært at styre statens finanser. Samtidig blev refusionssystemet angrebet fra kommunal side, fordi det blev betragtet som et indskrænkende styringsredskab i forhold til det kommunale selvstyre.

Der var således en lang række problemer forbundet med den daværende kommunale og amtskommunale inddeling, som lå til grund for nedsættelsen af Kommunallovskommissionen i 1958. Kommissionen blev nedsat den 18. december 1958 af den daværende indenrigsminister Søren Olesen. Kommissionen fik til opgave at foretage en revision af de dengang to kommunale styrelseslove – landkommunalloven og købstadskommunalloven. Kommissionen skulle søge at samle de to styrelseslove til én lov. Endvidere skulle kommissionen overveje mulighederne for en mere hensigtsmæssig kommunal inddeling. Det lå imidlertid uden for kommissionens område at tage stilling til den københavnske styrelseslov samt til anden lovgivning, der indeholdt forskellige regler for sogne- og købstadskommuner.

Kommissionen bestod af 17 medlemmer. De fire kommunale organisationer udpegede hver to medlemmer, Københavns Kommune var repræsenteret ved et medlem, tre medlemmer repræsenterede Indenrigsministeriet,² og de fem partier repræsenteret i Folketingets Finansudvalg³ valgte hver ét medlem. Departementschef J. H. Zeuthen var formand for kommissionen.

Kommunallovskommissionen arbejdede for ”åbne døre”, hvilket var ualmindeligt dengang. Sekretariatets redegørelser og notater stod i almindelighed til rådighed for pressen, når kommuner og implicerede parter havde fået materialet. Dette bidrog til at skabe interesse for kommissionens arbejde og til at udbrede kendskabet til forslagene. Da kommissionen afgav betænkning var det derfor nærmere en slags status over det, der var kendt i forvejen. Flere af betænkningens forslag var således allerede afprøvet i praksis gennem frivillige ændringer af kommuneinddelingen, jf. *afsnit 24.1.2*.

24.1.2. Inddelingsreformen

Danmark bestod ved Kommunallovskommissionens nedsættelse i 1958 af ca. 1300 sognekommuner, 86 købstadskommuner og 25 amter. Inddelingen var som nævnt ovenfor blevet grundlagt i mid-

² Ministeriet havde oprindeligt tre repræsentanter, men da én af disse blev udnævnt til stiftamtmand i Ribe, fik han lov til at blive siddende i kommissionen og repræsenterede dermed ”uofficielt” amtmændene.

³ Socialdemokratiet, Venstre, De Konservative, De Radikale og Retsforbundet.

ten af 1800-tallet og byggede i vid udstrækning på den sognekirkelige inddeling. Godt 36 pct. af de 1300 sognekommuner havde under 1000 indbyggere og 2/3 havde under 1500 indbyggere. Sognekommunerne havde ikke samme grad af selvstændighed som købstæderne, f.eks. krævede vedtagelsen af budgettet i en sognekommune amtskommunens godkendelse.

Kommissionens arbejde blev i vidt omfang baseret på tre konkrete undersøgelser af sognekommunernes forhold. Det var Præstø-undersøgelsen i 1960 samt Randers-undersøgelsen og Ribe-undersøgelsen i 1961.⁴ Resultaterne af disse undersøgelser pegede i samme retning, selvom forskellige problemer karakteriserede de forskellige dele af landet. Fælles for de tre amtsundersøgelser var således konklusionen om, at hovedparten af kommunerne var så små, at de havde svært ved at løse opgaverne for de lokale borgere inden for egne rammer og derfor måtte gå sammen med andre sognekommuner om opgavevaretagelsen. I forhold til skoleopgaven var der ofte behov for samarbejde mellem tre eller flere sognekommuner, og det skabte i flere tilfælde problemer.

Et vigtigt princip for inddelingsreformen var, *at der ved etableringen af amter skulle tilsigtes, at disse omfatter både by og land*. På denne måde sikredes en regional udvikling. Blandt andet Fyn-undersøgelsen havde som andre vigtige hensyn i relation til fastsættelsen af amtsgrænserne understreget befolkningens adfærdsmønstre, handelsoplande, erhvervsoplande mv. Af Kommunallovskommissionens betænkning fremgår det således, at ”Der bør etableres nye amtskommuner omfattende såvel sogne som købstadskommuner mv., og de nye kommuner afgrænses under hensyntagen til den befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske samhørighed i de forskellige dele af landet samt til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af amtskommunernes opgaver”.⁵

Et andet vigtigt princip, som blandt andet Vejle-undersøgelsen påpegede, var, ”at et bysamfund, der i andre henseender optræder som en enhed, også i kommunal henseende bør betragtes som en

⁴ Selvom de tre undersøgelser var tænkt som repræsentative for hele landet, af fødte de dog ønske om undersøgelser andre steder i landet blandt andet Holbæk og Vejle.

⁵ Kommunallovskommissionen, 1996, 12f.

enhed, og at der ved fastlæggelsen af grænserne for de nye bykommuner bør sikres bykommunen rimelige muligheder for en fortsat udvikling inden for kommunens område”.⁶ Dette princip blev – uden for hovedstadsområdet – gennemført uden undtagelse. Princippet sikrede, at bysamfund, der var opdelt i flere kommuner, blev samlet, og betød, at en række omegnskommuner blev indlemmet i de større købstæder eller byer. Princippet mødte dog lokal modstand i områderne omkring en række større byområder, f.eks. Aalborg, Odense og Århus.

Et tredje og vigtigt princip for inddelingsreformen var, at de centrale (amts)kommunale opgaver skulle kunne løses inden for kommunegrænserne og skulle kunne udføres af den enkelte (amts)kommune selv. Dette krævede, at *kommuner og amter skulle have en bæredygtig størrelse*. Undersøgelserne i Præstø Amt pegede i retning af, at det var nødvendigt med kommunale enheder på op til 5000 indbyggere. Beregningen af denne mindste kommune størrelse tog udgangspunkt i, at kommunen skulle have det nødvendige befolkningsgrundlag for driften af en folkeskole med to spor og en realskole.

Fyn-undersøgelsen belyste spørgsmålet om den amtskommunale inddeling, hvilket ikke havde været behandlet indgående i de tidligere undersøgelser. Amternes minimumsstørrelse blev først og fremmest bestemt ud fra en undersøgelse af befolkningsgrundlaget for at kunne varetage driften af et sygehusvæsen med normalsygehusfunktioner (neurologi, pædiatri og lungemedicin). Kommissionen pegede her på en minimumsstørrelse på 200.000-250.000 indbyggere.

Processen med den nye kommuneinddeling begyndte, som oven for nævnt, allerede under Kommunallovskommissionens arbejde. Pr. 1. april 1962 blev i alt 48 kommuner sammenlagt til 17 nye.⁷ De frivillige sammenlægninger fra 1960-62 omfattede alene sognekommuner. Da hovedparten af de kommuner, der blev dannet fra 1960-62 var små, indgik de næsten alle i efterfølgende sammenlægninger.

⁶ Kommunallovskommissionen, 1966, 13f.

⁷ 16 af de 17 nye kommuner blev dannet ved frivillige sammenlægninger. Kun Marstal-sammenlægningen blev gennemført ved tvang.

I perioden 1963-66 fandt de første sammenlægninger mellem købstæder og sognekommuner sted. Sammenlægning af sognekommuner og købstadskommuner problematiseredes imidlertid af de to kommunegrupperes forskellige kommunalretlige stilling. Mange steder blev sammenlægningerne endvidere mødt af modstand fra de pågældende amter, da sammenlægningerne betød afgivelse af areal, befolkning og skattegrundlag, såfremt købstadskommunen bibeholdt sine rettigheder. Alt i alt blev der i perioden 1963-66 på frivillig basis sammenlagt 21 sognekommuner med 17 købstæder. De gennemførte sammenlægninger løste kun i beskedent omfang kommuneinddelingsproblemerne omkring de pågældende byer, og størsteparten af de nye kommuner indgik også i yderligere sammenlægninger i senere faser af inddelingsreformen.

På baggrund af Kommunallovskommissionens betænkning blev der fremsat lovforslag om en fælles styrelseslov og om en ny inddelingslov. Forslaget til inddelingsloven blev med visse ændringer vedtaget 18. maj 1967, mens den fælles styrelseslov blev vedtaget 21. maj 1968. Med vedtagelsen af inddelingsloven blev der nedsat en Kommunalreformskommissionen, som inden 1. april 1969 skulle komme med forslag til inddeling omkring byerne og en ny amt-sinddeling.

I forbindelse med den nye inddeling omkring byerne rejste kommissionen ud og forhandlede med kommunerne, inden der blev fremsat forslag til en ny kommuneinddeling. Til brug for forhandlingerne tilvejebragte sekretariatet materiale, der belyste situationen i de enkelte bysamfund. Kommissionen afgav på baggrund af besøgene til byerne indstilling til ministeren for i alt 58 af de 83 bysamfund. I de resterende 25 byer forhandlede kommunerne selv frem til en løsning. Princippet om ét bysamfund – én kommune blev som ovenfor nævnt gennemført undtagelsesfrit uden for hovedstaden.

For de tre største provinsbyer skulle kommissionen undersøge forholdene i byområderne og gennem forhandlinger med kommunerne søge at opnå enighed om en ny kommuneinddeling. Dette var imidlertid ikke muligt hverken i Århus, Odense eller Aalborg, hvorfor der blev fremsat lovforslag om løsning af inddelingsproblemet i de

tre største provinsbyer efter princippet om ét bysamfund – én kommune. Forslaget blev vedtaget af Folketinget.

For amtsinddelingen skulle der gennemføres ”Fyns-undersøgelser” for hele landet. Der var enighed i kommissionen om, at der burde stiles mod en amtsinddeling, der var i overensstemmelse med de befolkningsmæssige skel i landet, og som rummede amter, der havde et befolkningsgrundlag på 200-250.000 indbyggere. De økonomiske forhold skulle tillægges mindre vægt. På denne baggrund blev der fremsat et lovforslag, efter hvilket landet skulle opdeles i 13 nye amter uden for hovedstaden (dvs. uden for Københavns amt og Københavns og Frederiksberg kommuner). Der var i Folketinget enighed om antallet af amter. Derimod blev selve inddelingen ændret under folketingsbehandlingen.

Uden for de delte bysamfund var det i første omgang overladt til kommunerne selv ved frivillige sammenlægninger at danne nye kommuner med et befolkningsgrundlag, der ikke lå under 5-6000 indbyggere. Dette gik dog ikke helt så let som først antaget. Blandt flere sognekommuner var der en stigende interesse for at blive sammenlagt med købstæderne. Kommissionen bad disse kommuner vente, indtil inddelingen af byerne var afklaret. Dette gav anledning til, at Sognerådsforeningen i 1968 henvendte sig med forslag om at ændre reglerne for de sognekommunale sammenlægninger. Det var således nødvendigt at opgive frivilligheden og sikre, at der blev planlagt og styret for større områder af gangen.

I relation til reformprocessen kan det yderligere nævnes, at de større sognekommuner og specielt de større og udbyggede forstadskommuner havde svært ved at se fordelene ved en sammenlægning med købstaden. Mange forstadskommuner kunne således klare sig selv og havde både økonomien og administrationen i orden. Dette skabte problemer ved skitseringen af den ny kommuneinddeling i flere amtsundersøgelser og skabte tilsvarende problemer for de frivillige sammenlægninger omkring de store bysamfund.

Endvidere var visse områder af landet særlig komplicerede. F.eks. kunne en løsning på inddelingsproblemerne forudsætte, at ikke alene de direkte implicerede kommuner, men også andre kommuner i området skulle blive enige om en anden inddeling. Desuden

voldte også amtsgrænserne problemer ved gennemførelsen af rent sognekommunale sammenlægninger, da det ved sammenlægning mellem to kommuner i hvert sit amt skulle afklare, hvilket amt kommunen fremover skulle høre til. Dette var i visse tilfælde årsag til, at vedtagne sammenlægninger ikke blev til noget.

Endelig skal det bemærkes, at man kunne identificere en udgiftsvækst på både drifts- og anlægssiden hos kommunerne under ét. Der var dog stor forskel på denne udvikling – dels afhængigt af om sammenlægningen var sket ad frivillighedens vej, dels afhængigt af kommunetype. Således var der en større tendens til udgiftsvækst hos kommuner, der var tvunget ind i en sammenlægning i forhold til ad frivillighedens vej. Samme tendens fandt man hos de mindre sognekommuner i forhold til f.eks. købstæderne og forstadskommunerne.

Resultatet af inddelingsreformen blev, at det hidtidige skel mellem sogne- og købstadskommuner blev ophævet. Herved mistede købstæderne deres særstatus. Landkommunalloven og købstadskommunalloven blev slået sammen til én lov – lov om kommunernes styrelse – som trådte i kraft den 1. april 1970. Den særlige lovgivning for Københavns Kommune blev først ophævet pr. 1. januar 1998. Den ændrede styrelseslov medførte endvidere, at formanden for amtsrådet ikke længere skulle være en kongelig udpeget embedsmand (statsamtmand), men skulle derimod vælges blandt amtsrådet medlemmer.

Inddelingsreformen *uden for* Københavnsområdet var i det store og hele også på plads i april 1970. I alt 206 kommuner blev oprettet denne dato. Af disse blev 67 nye kommuner til uden kommissionens direkte mellemkomst, mens 139 kommuner var resultat af lovgivning eller blev dannet med bistand fra kommissionen. Dette betød, at de i alt 1366 sognekommuner og købstæder uden for Københavnsområdet var blevet reduceret til 255. På trods af de omtalte vanskeligheder skete størstedelen af sammenlægningerne formelt ad frivillighedens vej. Skønsmæssigt blev ca. 300 kommuner tvunget ind i den nye inddeling. Som det er fremgået, hører det imidlertid med til billedet, at der fandt en proces sted, som lagde pres på kommunerne for at finde sammen frivilligt.

Den 18. marts 1969 vedtog Folketinget en ny amtskommunal inddeling med 14 amter (inklusive Københavns Amt). I 1970 etableredes endvidere ordningen med tilsynsrådene, som man har kendt dem frem til i dag.

Efter vedtagelsen af inddelingsreformen blev hovedstadsspørgsmålet rejst i Folketinget. Regeringen nedsatte på den baggrund i foråret 1970 et Hovedstadsreformudvalg, der fik til opgave at overveje ændringer i de kommunale forhold i hovedstadsområdet. Der var enighed om, at en løsning efter princippet om et bysamfund – én kommune ikke kunne komme på tale på grund af bysamfundets størrelse. Derimod overvejede man både en storamtsløsning og en treleddet model med en overbygning over områdets fem storkommuner. Udvalget gik i betænkningen fra april 1971 ind for den treleddede model med oprettelse af Hovedstadsrådet, jf. *afsnit 24.2*.

Kommunalreformskommissionen blev ved lov af 7. juni 1972 bemyndiget til at løse de primærkommunale inddelingsproblemer i Københavns Amt. Kommissionen fremsatte forslag om tre kommunesammenlægninger i hovedstadsområdet.⁸

Inddelingsreformen resulterede således i en ny lokal og regional struktur gældende for hele landet med to administrative niveauer – primærkommuner og amtskommuner. Primærkommunerne udgjorde den 1. april 1974 i alt 275, mens antallet af amter var reduceret til 14. Københavns og Frederiksberg Kommuner fik som de eneste tillagt både primær- og amtskommunale opgaver.

24.1.3. Opgavefordelingsreformen og efterfølgende ændringer i opgavefordelingen

Med den nye inddeling var kommunernes og amternes økonomiske og administrative kapacitet fundamentalt ændret, og der var skabt mulighed for en øget udlægning af statslige opgaver. Omlægningen af opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner lå imidlertid uden for Kommunallovskommissionens kommissorium.

⁸ Dragør og St. Magleby, Sengeløse og Høje-Taastrup samt Ledøje-Smørum og Ballerup-Måløv. Sammenlægningen af Ledøje-Smørum og Ballerup-Måløv kommuner blev dog ikke gennemført.

Kommissionen konkluderede dog i betænkningen, at de grundlæggende ændringer i den kommunale struktur giver nye muligheder for fordelingen af opgaver mellem stat og kommuner: ”Gennemførelsen af en kommunalreform vil i et vist omfang nødvendiggøre en omlægning af opgavefordelingen og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne, og fastlæggelsen af en ny kommunestruktur og en ny kommuneinddeling efter de angivne retningslinjer vil i det hele åbne nye perspektiver i arbejdet for tilrettelæggelsen af en hensigtsmæssig fordeling af opgaver og ansvar mellem stat og kommuner.”

Selvom processen for en ny opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner tog sin begyndelse umiddelbart i forlængelse af Kommunallovskommissionens betænkning fra 1966, kan opgavefordelingsreformen anskues som en kontinuert proces, der har forløbet i alle årene siden kommunalreformen.

Den nytiltrådte VKR-regering nedsatte i 1968 et ”opgave- og byrdefordelingsudvalg”, der fik til opgave at undersøge mulighederne for at udlægge større kompetence til kommunerne og amterne, og samtidig overveje de fremtidige finansieringsforhold. En væsentlig del af udvalgets opgave bestod i at samle og koordinere de forskellige ministeriers og de kommunale parters stilling til fordelingen af opgaverne mellem stat, amter og kommuner – herunder til overførsel af statsopgaver til de nye kommuner og amter. Endvidere var der en vis sammenhæng mellem opgave- og byrdefordelingsudvalgets arbejde og Sociallovskommissionens forslag om en fremtidig decentral socialpolitik, som blev fremlagt i 1969. Sociallovskommissionens forslag om en decentral socialpolitik fik afgørende betydning for den fremtidige opbygning af kommunale modeller f.eks. på folkeskole- og gymnasieområdet.

Der var i Folketinget tilfredshed med regeringens ønsker om overførsel af statsopgaver mv. til kommuner og amter. Der var dog fire væsentlige hindringer i forhold til yderligere decentralisering. For det første var centraladministrationen betænkelig ved at decentralisere til et nyt amtsråd ledet af en folkevalgt amtsborgmester og ikke af en statsansat amtmand. Amtmandens rolle blev reduceret til en statslig tilsynsfunktion i kraft af rollen som formand for tilsynsrådet. Anden hindring kom fra arbejdsmarkedets hovedorganisationer, som var imod decentralisering af arbejdsløshedsforsik-

ring, arbejdsformidling og erhvervsuddannelser, idet organisationerne mente, at de enkelte individers interesse bedst blev varetaget af et tæt samspil mellem staten og interesseorganisationerne. Private organisationer så således en fare i, at en decentralisering til kommuner ville afskære organisationerne fra indflydelse på lovgivning og administration. Den tredje hindring bundede i centraladministrationens sektoropdeling, som vanskeliggjorde en koordinering af offentlige initiativer og interesser. Fjerde hindring bundede i en modstand fra Købstadsforeningen og senere Kommunernes Landsforening mod flytning af egnsopgaver fra kommuner til amter.

I første omgang slog regeringens opgavepolitik især igennem på det social- og sundhedspolitiske område, hvor kommuner og amter fik større indflydelse og flere opgaver. Amterne overtog i 1970 ansvaret for det samlede kommunale sygehusvæsen. På socialområdet overtog amterne de planlæggende og rådgivende fællesfunktioner samt sociale døgninstitutioner og revalideringspolitikken, mens de udførende opgaver og den direkte kontakt til borgerne blev placeret hos kommunerne. Folkeskolerne forblev hos kommunerne. Det samme var tilfældet med forsyningsvirksomhederne.

Opgaveflytninger fra staten til kommuner og amter fortsatte som nævnt i årene efter 1970, ligesom den kommunale sektor fik overdraget ansvaret for helt nye opgaver.

Af *boks 24.1.* fremgår en summarisk oversigt over de større opgaveændringer siden 1970 mellem stat, amter og kommuner.

Boks 24.1. Større opgaveændringer siden 1970

<i>År</i>	<i>Opgave</i>	<i>Myndighed</i>
1970	Somatiske sygehuse	Amterne
1972	Vejvæsenet	Staten: hovedlande- veje Amterne: landeveje Kommunerne: kom- muneveje
1973	Regionplanlægning	Amterne
1973	Sygesikring	Amterne
1973	Kommunale gymnasier	Amterne
1973	Anke af sociale sager	Staten: Den Sociale Ankestyrelse
1974	En række miljøbeskyttelsesopgaver vedrøren- de jord, luft og grundvand og endvidere god- kendelseskompetencen for særligt forurenen- de virksomheder	Amterne
1975	Anke af sociale sager	Amtsankenævnene med sekretariatsbe- tjening af amterne og Den Sociale Ankesty- relse af staten
1976	Psykiatriske hospitaler	Amterne
1976	Bistandsloven	Amterne og kommu- nerne
1976	Amtscentraler for undervisningsmidler	Amterne
1978	Almen voksenundervisning	Amterne
1978	Regional bustrafik uden for hovedstadsområ- det	Amterne
1978	Busdriften ihovedstadsområdet	Hovedstadsrådet
1978	Administration af råstofloven	Staten: søterritoriet Amterne: landjorden
1979	Planlægning af naturfredning	Amterne
1980	Særforsorgen	Amterne og kommu- nerne
1980	Undervisning af svært fysisk eller psykisk handicappede børn og voksne	Amterne
1983	Kortlægning og oprydning af gamle forurenen- de grunde	Staten og amterne
1986	Statslige gymnasier og studenterkurser	Amterne
1986	Danskundervisning af voksne indvandrere	Amterne
1987	Tilsynet med særligt forurenende virksomhe- der	Amterne
1990	Sekretariatsfunktion for jordbrugskommissio- nerne	Amterne
1990	Social- og sundhedsuddannelser	Amter og kommuner
1992	Tilkendelseskompetence vedrørende alminde- lig og forhøjet førtidspension	Kommunerne

1992	Ankesagsbehandlingen	Revaliderings- og pensionsnævne
1992	Sekretariatsbetjening	Statsamterne
1993	Godkendelses- og tilsynskompetence for opholdssteder for fire børn og derover	Kommunerne
1993	EGU (erhvervsgrunduddannelsen)	Kommunerne
1995/96	Administration af dele af EU's strukturfonde	Regionale forretningsudvalg oprettet af amter og kommuner
1996	Stofmisbrugsbehandlingen	Amterne
1996	Affaldsdepoter	Amterne
1997	Planlægning af detailhandel i byzoner	Amterne
1997	Tilkendelse af høreapparater	Amterne
1998	Dele af hovedlandevejene	Amterne
1998	Omlægning af det sociale ankesystem	Sociale nævn
1998	Selskabsligningen	Staten
1998	Højeste og mellemste førtidspension	Kommunerne
1998	Godkendelse af og tilsyn med opholdssteder (samtidig bortfald af undergrænsen på fire børn)	Amterne
1998	Tildeling af en række hjælpemidler samt aktivitets- og samværstilbud til personer med betydeligt nedsatte fysiske eller psykiske funktionsevner eller med særlige sociale problemer	Amterne
1999	Fødevarerkontrollen	Staten
1999	Integrationsindsatsen	Kommunerne
1999	Undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge mfl. og sprogcentre	Kommunerne
2000	Godkendelse og tilsyn med private botilbud	Amterne
2000	Visitationskompetence til vidtgående specialundervisning	Kommunerne
2001	Privatbanerne	Amterne/HUR
2001	Statshavnene	Amter og kommuner
2003	Vurderingssekretariater	Staten

Kilde: Opgavekommissionen for opgaver til og med 1998.

Den løbende udlægning af opgaver skal ses i nøje sammenhæng med omlægningen af de økonomiske forbindelser mellem staten og kommunerne.

24.1.4. Byrdefordelingsreformen

Kommunallovskommissionen indeholdt, som det var tilfældet i relation til opgavefordelingen, ligeledes ingen anbefalinger til en

fremtidig byrdefordeling mellem stat, kommuner og amter, men kommissionen anførte, at en kommunalreform ville nødvendiggøre en omlægning af byrdefordelingen.

Den økonomiske relation mellem stat og kommuner var præget af mange refusioner med meget høje satser, udligningsordninger og statstilskud. De høje refusionssatser resulterede ofte i overforbrug på de tilskudsberettigede områder, og da de fleste refusioner var knyttet op på driftsudgifterne, betød ordningerne, at kommunerne var mere tilbageholdende med at afholde anlægsinvesteringer, der kunne begrænse efterfølgende driftsudgifter.

Udvalget om statens refusioner af kommunernes udgifter, som afgav betænkning i 1968 (betænkning nr. 471), havde påpeget disse problemer. Udvalget anførte blandt andet:

- Refusioner indebærer som andre tilskudsordninger, at de støttede aktiviteter bliver drevet for dyrt.
- Refusioner skaber et særligt problem ved tilrettelæggelse af en konjunkturudjævnende politik, når staten først sent – typisk året efter – får kendskab til omfanget af den refusionsberettigende aktivitet, som skal dækkes gennem statsindtægterne.
- Såvel i staten som i kommunerne stiller eksistensen af refusionsordningerne krav om personale og udgifter i forbindelse med ordningernes administration, idet der for de enkelte ordninger er behov for indberetninger, revision, beregninger, betalinger og afgørelse af tvivlstilfælde.

Også i den lidt senere perspektivplanredegørelse, PP II (1973) blev der udtrykt tilsvarende bekymringer over refusionsordningerne. Det hedder heri, at

ordningen har i alle tilfælde været tænkt som et incitament til større aktivitet på området. Derimod synes det givet, at såfremt man fra centralt hold ønsker at holde igen på et bestemt område, vil uændrede refusionsordninger modvirke disse bestræbelser.

Baggrunden for de byrdefordelingsændringer, der blev gennemført i kølvandet på kommunalreformen, var således dels et ønske om at give de nye og mere økonomisk bæredygtige enheder mulighed for selv at prioritere mellem de forskellige kommunale områder (neu-

tralitetsprincippet), dels en statslig bekymring for den udgiftsvækst, som refusionsordningerne kunne tilskynde til.

Som en første konsekvens af disse overvejelser blev der i 1969 vedtaget en første etape af byrdefordelingsreformen, som trådte i kraft pr. 1. april 1970. Reformen indebar blandt andet en indførelse af generelle tilskud og en nedsættelse af refusionsprocenterne på flere områder (blandt andet vedrørende lærerlønninger, sygehuse og på vejområdet).

Siden da har der løbende været foretaget finansieringsomlægninger, der fortrinsvis har bestået i en omlægning fra refusioner til generelle tilskud (bloktilskud), jf. *boks 24.2*. I tilknytning til afskaffelsen af refusionsordningerne har det ofte været nødvendigt at justere fordelingsnøglen for bloktilskud og/eller at ændre i udligningen for at undgå for store byrdefordelingsforskydninger.

Boks 24.2. Ændringer i byrdefordeling 1970-2002

	<i>Byrdeomlægninger</i>	<i>Tilpasning af generelt tilskuds- og udligningssystem</i>
1970/71	Lærerlønsrefusion fra 85 til 60 pct. Nedsættelse af vejrefusion. Sygehusrefusion fra 65 til 35 pct.	Kommuner: tilskud efter areal pr. indbygger. Mellemkommunalt refusionsforbund ophæves. Amter: statsbidrag til skatteudligning.
1971/72		Kommuner: arealtilskud erstattet af statsbidrag til en ny skatteudligning.
1973/74	Vejrefusion afskaffet. Dagpengereform (sygedagpenge). Sygesikring til amterne.	Kommuner: indførelse af tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier samt højere udligningsniveau i skatteudligning. Amter: forhøjelse af statsbidrag til skatteudligning (højere udligningsgrundlag).
1975/76	Lærerlønsrefusion og ungdomsskolerefusion afskaffet. Kommunal betaling for privatskoleelever. Refusioner af sygehus-, sygesikrings- og gymnasiedriftsudgifter afskaffet.	Kommuner: øget statsligt tilskud til kommunal skatteudligning samt øget tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier. Amter: Indførelse af tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier.
1976/77	Refusionsnedsættelser som følge af den ny bistandslov	Forhøjelse af udgiftsbehovstilskud. Ændringer i kriterier.

	(institutioner og ydelser). Statshospitaler overført til amterne.	Overgangstilskud for statshospita- ler.
1980		Indførelse af sociale udgiftsbehovs- kriterier.
1983		Bloktilskud for sidste gang fordelt efter objektive udgiftsbehovskriteri- er, men reduktion på 3 mia.kr. fordelt efter skattegrundlag.
1984		Nyt tilskudssystem med mellem- kommunal udligning af skatte- grundlag og udgiftsbehov og bloktil- skudsfordeling efter skattegrund- lag. Indførelse af DUT-princip.
1984	Biblioteksrefusion afskaffet.	Forhøjet bloktilskud.
1985		Indførelse af den mellemkommuna- le momsudligning.
1986	Statsgymnasier til amterne.	(Amter betalte allerede).
1987	Refusioner af udgifter til daginstitutioner, hjemme- hjælp, plejehjem mv. afskaf- fet. Indførelse af delt finansiering kommune/amt.	Forhøjet bloktilskud og justeringer i udligningsniveau og udgiftsbehovs- kriterier samt indførelse af regional P/L-korrektion.
1988		Kommuner: skattegrundlagsud- ligning gøres til statsfinansieret udligning betalt af bloktilskuddet (præsentationsmæssig ændring).
1989		Forbedret tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag. Øget udligningstilskud vedrørende udlændinge.
1992	Refusioner for nytilkendte fortidspensioner nedsættes fra 100 til 50 pct. Refusion af flygtningeudgif- ter nedsættes fra 100 til 75 pct.	Budgetgarantiregulering indføres. Særligt udligningstilskud vedrø- rende flygtninge indføres.
1993		Justering af vægte i udgiftsbehovs- udligning.
1994	Bruttoficering af sociale ydel- ser mv.	Justeringer i udgiftsbehovsudlig- ning mv.
1995		Forbedret tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag. Justeringer i udgiftsbehovsudlig- ning. Særlig fordeling af tilskud på 3 mia.kr. efter budgetgaranterede ud-

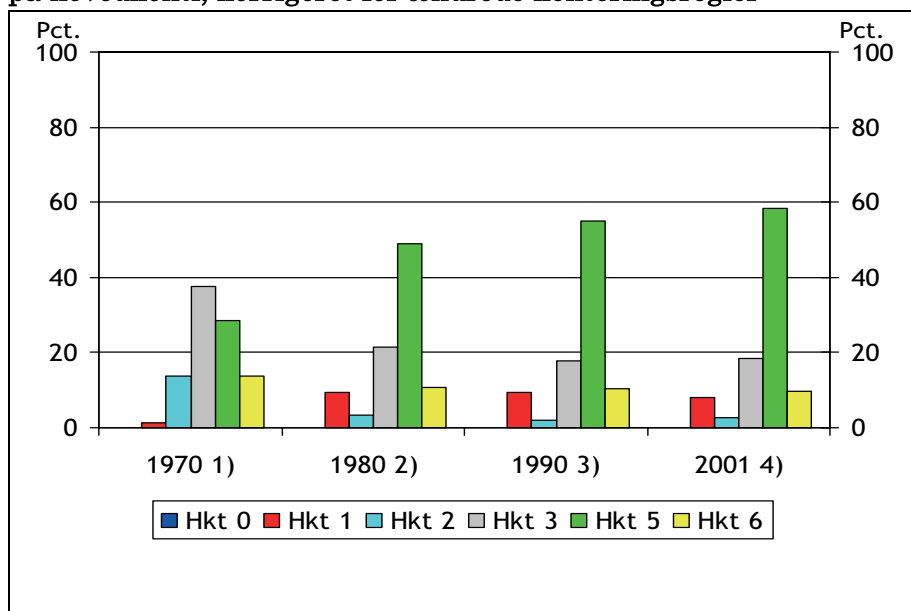
		gifter.
1996		Udligningsreform blandt andet indeholdende: tilbud om statsgaranti, udligning på selvangivne indkomster, ændringer i udgiftsbehovsudligning, genindførelse af ren mellemkommunal skatteudligning (præsentationsmæssig ændring), lavere udligningsniveau kombineret med afskaffelse af regional P/L-korrektion.
1999	Ændrede refusionsregler på udlændingeområdet i forbindelse med integrationslov. Refusion af nytilkendte førtidspensioner nedsættes fra 50 til 35 pct. Fuld kommunal finansiering af sygedagpenge efter 52 uger.	Forhøjelse af udligningstilskud vedrørende indvandrere og flygtninge.
2000	Større kommunal finansiering af vidtgående specialundervisning. Ejendomsværdiskat indføres.	Foreløbig overgangsordning. Ejendomsværdiskat indregnes i beskatningsgrundlag.
2002	Afskaffelse af delt finansiering på det sociale område og indførelse af grundtakstmodel.	Overgangsordning med delvis statsrefusion af visse kommunale udgifter.

Et gennemgående træk i de ændringer i byrdefordelingen, som har fundet sted siden kommunalreformen, har således været, at finansieringssystemet er søgt tilpasset til de opgaveudlægninger og bortfald af procentrefusioner, som er gennemført. Ændringerne har haft til formål at sikre, dels at beslutningskompetence og økonomisk ansvar skulle følges ad, dels at man bevarede en finansieringsmæssig neutralitet mellem de sammenhængende ydelser.

Tilsammen har opgave- og byrdefordelingsændringerne siden 1970 betydet, at sammensætningen af kommunernes udgifter (opgaver) og deres finansiering har ændret sig betydeligt. Dette kan illustreres ved at se på udgifternes og indtægternes fordeling i udvalgte år i perioden.

Af nedenstående *figur 24.1.* fremgår kommunernes udgiftsstruktur opdelt på hovedområder i henholdsvis 1970, 1980, 1990 og 2001.

Figur 24.1. Fordeling af kommunernes bruttodriftsudgifter opdelt på hovedkonti, korrigeret for ændrede konteringsregler



Anm.:

- 1) Figuren viser bruttodriftsudgifter, da der ikke foreligger data fra 1970 for nettodriftsudgifter.
- 2) Hkt 0 = Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger; Hkt 1 = Forsyningsvirksomheder mv.; Hkt 2 = Trafik og infrastruktur; Hkt 3 = Undervisning og kultur; Hkt 4 = Sygehusvæsen og sygesikring; Hkt 5 = Social- og sundhedsvæsen; Hkt 6 = Administration mv.

Noter:

- 1): Ekskl. udgifter til invalidepension, folkepension, enkepension, børnetilskud og andre familiedydelser, hvor der var 100 pct. statsrefusion.
- 2-4): Udgifterne til Københavns og Frederiksberg kommuner er medregnet, svarende til kommunerne i Københavns Amts andel af de samlede kommunale og amtskommunale udgifter i området.

Kilder: 1970: Kommunalpolitisk redegørelse (Indenrigsministerens redegørelse til Folketinget af maj 1997). 1980-2001: De kommunale regnskaber.

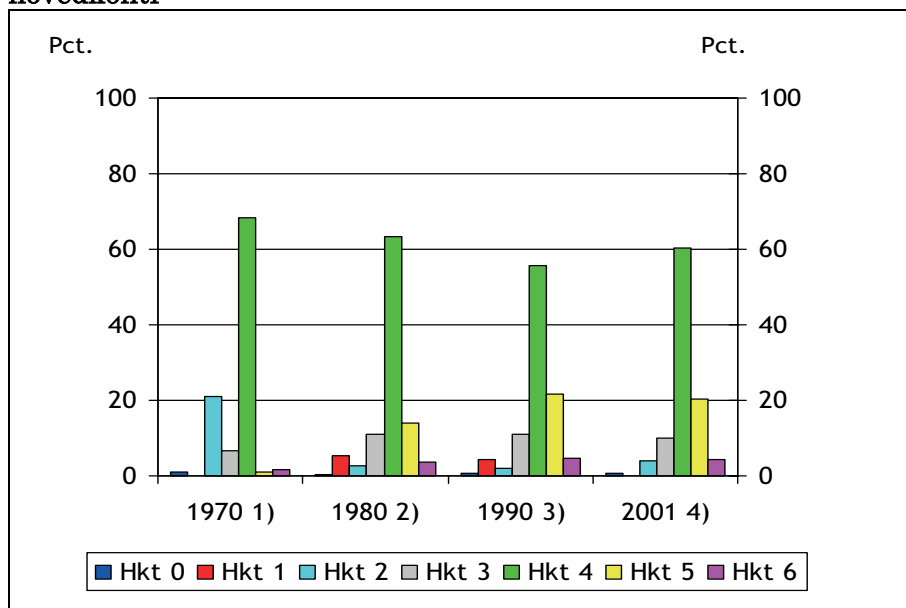
Det fremgår af *figur 24.1.*, at det største udgiftsområde for kommunerne i 1970 var undervisnings- og kulturområdet – først og fremmest folkeskolen – som udgjorde næsten 40 pct. af de samlede bruttodriftsudgifter.

Denne sammensætning af udgifterne er ændret betydeligt i 1980. Dette skyldes hovedsageligt, at kommunerne op gennem 1970'erne har fået tillagt en række nye opgaver. Vigtigst er indførelsen af bistandsloven i 1976, som indebar væsentlige, nye opgaver for kommunerne. Herudover er behovet for flere af de kommunale serviceydelser på det sociale område øget væsentligt i periode, eksempelvis efterspørgslen efter børnepasning. Udgifterne til social- og sundhedsvæsenet er således det største kommunale udgiftsområde i 1980 med en andel på knap halvdelen af de samlede udgifter.

Social- og sundhedsområdet har fortsat sin relative vækst i 1980'erne og 1990'erne og udgør i 2001 næsten 60 pct. af de samlede udgifter. Årsagen er, at kommunerne fortsat har fået tillagt flere opgaver, og at behovet for flere af de kommunale serviceydelser på det sociale område er steget. Det gælder blandt andet i forhold til beskæftigelsesindsatsen. Udgifterne til undervisning og kultur udgør i 2001 små 20 pct. af de samlede udgifter. Herudover er udgiftsstrukturen i 2001 i forhold til 1980 og 1990 meget stabil efter reformerne i 1970'erne.

Af *figur 24.2*. ses amternes udgiftsstruktur i 1970, 1980, 1990 og 2001, korrigeret for ændrede konteringsregler.

Figur 24.2. Fordeling af amternes bruttodriftsudgifter opdelt på hovedkonti



Anm.: Se anm. til figur 24.1. for signaturforklaring.

Noter:

- 1) Figuren viser bruttodriftsudgifter, da der ikke foreligger data fra 1970 for nettodriftsudgifter.
- 2-3) Hovedstadsrådets udgifter er medregnet. Udgifterne til sygesikring er overført fra hovedkonto fem til hovedkonto fire af hensyn til sammenligneligheden med de øvrige år.
- 2-4) Udgifterne til Københavns og Frederiksberg kommuner er medregnet, svarende til Københavns Amts andel af de samlede kommunale og amtskommunale udgifter i området.
- 4) I 2001 indgår udgifter til HUR.

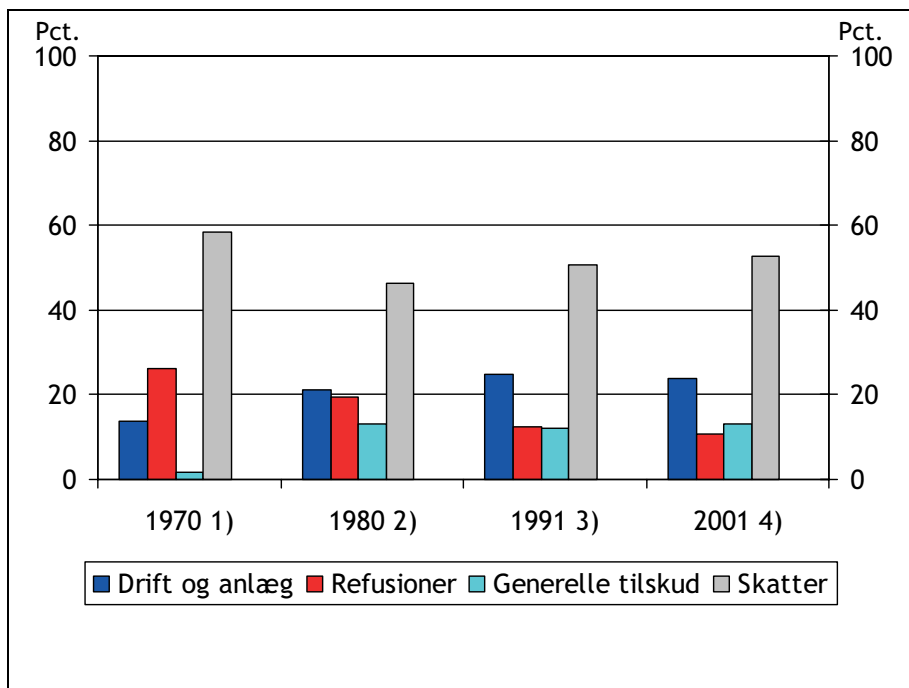
Kilder: 1970: Kommunalpolitisk redegørelse (Indenrigsministerens redegørelse til Folketinget af maj 1997). 1980-2001: De kommunale regnskaber.

Ved kommunalreformen i 1970 overtog de nye amter driften af de somatiske sygehuse fra købstadskommunerne og amterne. Sygehusvæsenet udgjorde således langt den største amtskommunale opgave i 1970, hvor bruttodriftsudgifterne til sygehusvæsenet androg knap 70 pct. af de samlede udgifter. Det næststørste opgaveområde var vejvæsenet, som udgjorde lidt over 20 pct. af de samlede udgifter. Undervisnings- og kulturområdet var det tredje største område – området vedrørte primært udgifterne til de amtslige gymnasier.

I løbet af 1970'erne gennemførtes en lang række opgaveudlægninger fra staten til amterne, således at udgiftsstrukturen i 1980 havde skiftet karakter i retning af strukturen i dag. Bistandslovens ikrafttræden i 1976 og særforsorgens udlægning i 1980 betød tilsammen, at det sociale område var blevet det næststørste amtslige udgiftsområde i 1980 med ca. 14 pct. af de samlede udgifter. Sygehusområdet var i 1980 – som i 1970 – den største post i amternes regnskab. Undervisnings- og kulturområdet udgjorde stadig det tredjestørste udgiftsområde og har således i 1980 fået en større vægt end vejområdet. Det hænger blandt andet sammen med amternes overtagelse af de kommunale gymnasier i 1973 og amternes overtagelse af den almene voksenundervisning i 1978.

Den store bølge af opgaveudlægninger var tilendebragt i 1980, hvorfor udgiftsstrukturen i 1990 og 2001 ikke adskiller sig væsentligt fra 1980. Det største område er fortsat sygehusområdet med udgifter omkring 60 pct. af de samlede bruttodriftsudgifter. Udgifterne på det sociale område er fortsat vokset og udgør nu over 20 pct.

Figur 24.3. Sammensætningen af kommunernes indtægter



Note:

- 1) Drifts- og anlægsindtægterne er opgjort inkl. overskud af virksomheder og ejendomme.
- 1-2) Refusionsindtægterne er opgjort ekskl. refusion af invalidepension, folkepension, enkepension og børnetilskud mv.
- 2-4) København og Frederiksberg kommuners andel af indtægterne udregnet ved hjælp af følgende fordelingsnøgle: 1- (summen af kommunenr. 151-271/sum af kommunenr. 151-271 + kommunenr. 15-25).

Kilder: 1970: Kommunalpolitisk redegørelse (Indenrigsministerens redegørelse til Folketinget af maj 1997). 1980-2001: De kommunale regnskaber.

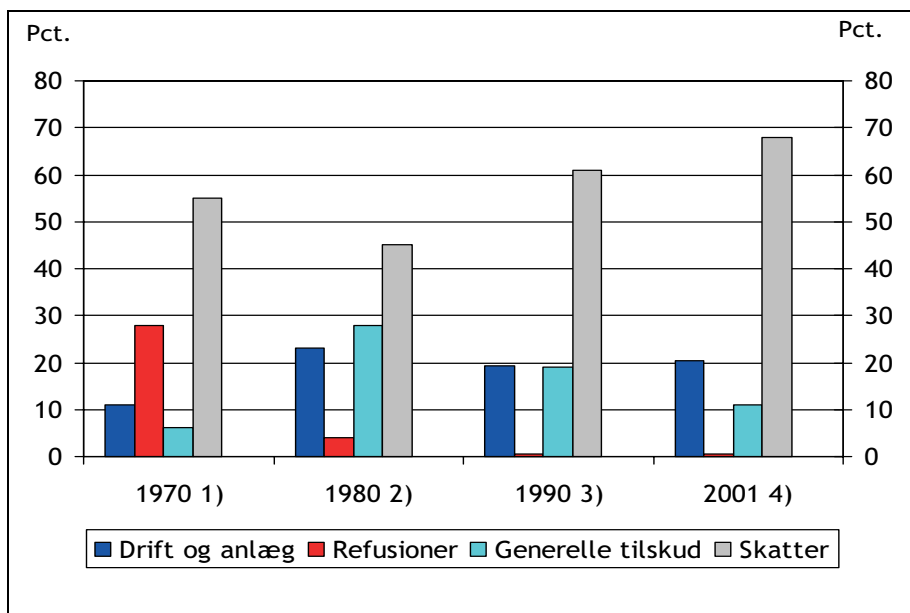
Figur 24.3. illustrerer omlægningen af kommunernes indtægter til generelle tilskud, som blev gennemført ved 1970'ernes byrdefordelingsreformer og som fortsatte i 1980'erne blandt andet ved den sociale finansieringsomlægning i 1987. Således spillede de generelle tilskud stort set ingen rolle i 1970 i finansieringen af kommunernes udgifter, mens de i 2001 udgjorde ca. 13 pct. af de samlede indtægter. Refusionsindtægterne har fået en tilsvarende mindre betydning for kommunernes finansiering. Refusionernes andel af de samlede indtægter er ikke faldet helt så meget, som finansieringsomlægningerne i 1970'erne og 1980'erne isoleret set kunne have bevirket. Det skyldes, at kommunernes refusionsberettigede

udgifter til forsørgelse og beskæftigelse af arbejdsløse er steget i perioden. I 2001 ydes der primært statsrefusion af lovbundne udgifter.

De kommunale skatteindtægter udgør hovedparten af de kommunale indtægter i hele perioden med en andel på over 50 pct. i 2001. Drifts- og anlægsindtægterne har været stigende i perioden frem til 1995 og udgør i dag ca. 24 pct. af de samlede indtægter.

Af figur 24.4. fremgår sammensætningen af amternes indtægter i 1970, 1980, 1991 og 2001.

Figur 24.4. Sammensætningen af amternes indtægter i 1970, 1980, 1991 og 2001.



Note:

- 2) Hovedstadsrådets indtægter er ikke medregnet.
- 4) Indtægterne fra Hovedstadens Sygehusfællesskab og Hovedstadens Udviklingsråd er ikke medregnet.
- 2-4) Indtægterne for Københavns og Frederiksberg kommuner er medregnet, svarende til Københavns Amts andel af de samlede kommunale og amtskommunale indtægter i området.

Kilder: 1970: Kommunalpolitisk redegørelse (Indenrigsministerens redegørelse til Folketinget af maj 1997). 1980-2001: De kommunale regnskaber.

Omlægningen af refusioner til generelle tilskud er for amterne næsten gennemført fuldstændig fra 1970 til 2001. Således bidrager refusionsindtægterne med under 1 pct. af amternes samlede indtægter i 2001 mod over en fjerdedel af de samlede indtægter i 1970. De generelle tilskud er steget fra ca. 6 pct. i 1970 til ca. 28 pct. i 1980. Andelen af generelle tilskud er herefter faldet og udgør ca. 11 pct. i 2001. Andelen af skatteindtægterne udgør i 2001 over totredjedel af de samlede indtægter, mens drifts- og anlægsindtægterne udgør ca. 20 pct. af de samlede indtægter.

24.2. Større strukturændringer og -overvejelser siden 1970

I det følgende gennemgås de større strukturovervejelser og -ændringer, der er sket siden kommunalreformen i 1970.

24.2.1. Etablering og nedlæggelse af Hovedstadsrådet

Hovedstadsrådet blev oprettet ved lov med virkning fra 1. april 1974. Loven var en del af et lovkompleks på yderligere fire love, der omfattede udligning i hovedstadsområdet, sygehusplanlægning, regionplanlægning og den kollektive personbefordring. Det geografiske område var Københavns og Frederiksberg kommuner samt København, Frederiksberg og Roskilde amter.

Hovedstadsrådet bestod af 37 medlemmer valgt ved indirekte valg, dvs. af og blandt medlemmerne af de kommunale og amtskommunale råd i hovedstadsregionen. Valget skete efter en metode, der både skulle sikre områderepræsentation og forholdsmæssig politisk repræsentation.

Rådets opgavesammensætning var regionplanlægning, samordning, udbygning og drift af kollektiv lokaltrafik og medvirken til samlet trafikplanlægning, medvirkning ved planlægning og gennemførelse af en samlet miljøbeskyttelse og overordnet sygehusplanlægning. På disse opgaveområder varetog Hovedstadsrådet som hovedregel de opgaver, der ellers normalt blev varetaget af amtsrådene. Rådet blev finansieret via direkte tilskud fra de medvirkende amter og Frederiksberg og Københavns kommuner.

Som følge af at Hovedstadsrådet ikke i lovgivningen var gjort permanent, blev der i 1981 nedsat en kommission, der fik til opgave at gennemgå lovgivningen vedrørende Hovedstadsrådet med henblik på at opnå den mest hensigtsmæssige opgavefordeling på de enkelte områder. Kommissionen afgav betænkning i 1983. Kommissionen pegede på, at enkelte konkrete administrative opgaver kunne udlægges fra rådet til de fem amtskommunale myndigheder, så Hovedstadsrådets overordnede og planlæggende funktioner blev understreget. Til styrkelse af løsningen af de tværgående opgaver i hovedstadsområdet pegede kommissionen på to områder, der burde varetages af et fælles organ – regionplanlægningen og sygehusplanlægningen, evt. kombineret med en egentlig fælles sygehusdrift. Kommissionen bemærkede, at hvis et tværgående organ fik ansvaret for løsningen af egentlige driftsopgaver, som f.eks. sygehusdriften, burde organet være direkte valgt og have adgang til at udskrive skatter.

Efter afgivelsen af kommissionens betænkning blev det i 1984 i Folketinget vedtaget at gøre Hovedstadsrådet permanent (revisionsparagraf ophævet).

Allerede få år efter, i 1989, vedtog Folketinget imidlertid en lov om ophævelse af Hovedstadsrådet med virkning fra 1. januar 1990, hvor Hovedstadsrådets opgaver blev overført til de fem amtskommunale myndigheder. Opgaverne vedrørende den kollektive busstrafik blev samlet i det nye selvstændige trafikselskab HT. Der blev derimod ikke etableret et særskilt organ med ansvaret for regionplanlægningen i hele hovedstadsområdet.

24.2.2. Udvalget om de kommunale opgavers fordeling og finansiering (Lotz-III)

Udvalget om de kommunale opgavers fordeling og finansiering (Lotz-III) blev nedsat i september 1988 med den opgave at komme med forslag til forenkling af det offentliges opgavevaretagelse, afbureaukratisering og bedre udnyttelse af de givne ressourcer.

Udvalget vurderede i sin betænkning (1168/1989), at behovet for at overveje en ændret opgavefordeling gjorde sig stærkest gældende på det sociale område. Ifølge udvalget burde opgaverne på det sociale område i videst muligt omfang løses i kommunerne, hvorfor

amternes opgaver på socialområdet burde overføres til kommunerne i det omfang og på det tidspunkt, hvor en opgaveoverførsel kunne realiseres i praksis, uden at hensynet til brugerne blev tilside-sat.

I en efterfølgende folketingsdebat var der ikke tilslutning til en udlægning af samtlige opgaver til kommunerne, men til at en ”glidende” decentralisering skulle fremmes.

Herefter blev Landsudvalget vedrørende den sociale opgaveforde-ling nedsat. Dette udvalg afsluttede sit arbejde i 1992. På baggrund heraf blev det fra 1995 muligt for socialministeren at give tilladelse til kommunal drift af en amtskommunal opgave, såfremt dette blev anset for fagligt og økonomisk bæredygtigt inden for kommunen og i amtet (fleksibel opgavevaretagelse).

Spørgsmålet om fleksibel opgavevaretagelse blev endvidere be-handlet af Opgavekommissionen, jf. *afsnit 24.2.5*.

24.2.3. Etableringen af Hovedstadens Sygehusfællesskab

Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) blev oprettet i 1995 ved Lov om Hovedstadens Sygehusfællesskab. Etableringen af H:S skete i forlængelse af aftalen mellem regeringen og Københavns og Frederiksberg kommuner om kommunernes økonomi i 1995, hvori det var aftalt, at driften og planlægningen af de to kommuners sygehuse og Rigshospitalet skulle søges samlet.

Baggrunden for oprettelsen af H:S var et ønske om en bedre resourcudnyttelse af sygehuskapaciteten i hovedstaden, idet borgerne skulle sikres adgang til undersøgelse, behandling og pleje af høj kvalitet på fællesskabets sygehuse. Dette skulle sikres gennem fælles planlægning og drift af sygehusene i den centrale del af hovedstaden.

Med etableringen af H:S samlede man således sygehusopgaven for borgerne i Københavns og Frederiksberg kommuner i én sygehus-myndighed, der samtidig overtog det statslige sygehus Rigshospi-talet. Sygehusfællesskabet blev forpligtet til at sikre Rigshospitalet som et sundhedsvidenskabeligt udviklingscenter med særlige op-gaver inden for patientbehandling, forskning og uddannelse og

blev dermed landets største universitetssygehusvæsen målt på udskrivninger og sengedage.

H:S blev etableret som en selvstændig offentlig myndighed. Det ledes af en bestyrelse bestående af 15 medlemmer. Syv medlemmer udpeges af Københavns Kommune, to medlemmer udpeges af Frederiksberg Kommune og de sidste seks medlemmer udpeges af indenrigs- og sundhedsministeren. Som udgangspunkt træffes beslutning ved almindeligt stemmeflertal. Kvalificeret stemmeflertal kræves dog ved beslutninger med vidtrækkende betydning for tilrettelæggelsen af det samlede danske sygehusvæsen.

Som led i aftalerne om oprettelsen af H:S betaler staten et tilskud til H:S, der aftrappes og udbetales sidste gang i 2005. Ansvar for den økonomiske udvikling i H:S påhviler Københavns og Frederiksberg kommuner i fællesskab. De to kommuner betaler hver en andel af fællesskabets udgifter svarende til deres forbrug. I fortsættelse af statens tidligere ansvar for Rigshospitalet betaler staten et beløb, der medgår til særlige opgaver inden for patientbehandling, forskning og uddannelse. Staten finansierer endvidere en pulje, som H:S årligt uddeler til amterne, København og Frederiksberg kommuner samt Grønlands og Færøernes Hjemmestyre i forhold til deres forbrug af ydelserne på Rigshospitalet.

Udskillelsen af sygehusområdet i en selskabskonstruktion i Københavns og Frederiksberg kommuner adskiller sig således fra styringen af sygehusvæsenet i amterne. Den interne prioritering mellem opgaverne på sygehusområdet foretages ikke af de direkte demokratisk valgte organer, Københavns Borgerrepræsentation og Frederiksberg Kommunalbestyrelse, men af en bestyrelse udpeget af de to kommuner samt af indenrigs- og sundhedsministeren. Besluttende og bevilgende myndighed på området er således adskilt. De to kommunalbestyrelser har dog mulighed for at påvirke den samlede sygehusopgaves prioritering over for andre kommunale opgaver, idet H:S' budget gøres til genstand for behandling i de to kommunalbestyrelser, og disse har instruktionsbeføjelse over for deres respektive medlemmer af bestyrelsen.

24.2.4. Hovedstadskommissionen af 1995

Baggrund for og hovedlinjer fra kommissoriet

Med nedlæggelsen af Hovedstadsrådet og initiativet til oprettelsen af H:S var det imidlertid ikke slut med diskussionen om en mere hensigtsmæssig kommunal struktur i hovedstadsregionen. Af regeringsgrundlaget fra september 1994 fremgik det i forbindelse med "et moderne velfærdssamfund", at regeringen blandt andet "vil vurdere den amtskommunale struktur i hovedstadsområdet og andre særlige problemer i hovedstaden". På denne baggrund nedsatte regeringen i november 1994 en Hovedstadskommission, der skulle komme med forslag til hovedstadsområdets fremtidige struktur.

Af Hovedstadskommissionens kommissorium fremgik det, at kommissionen "har til opgave at belyse forskellige modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet". Endvidere skulle kommissionen vurdere spørgsmålet om behovet for nye eller ændrede styreformer og komme med forslag til en bedre fordeling og finansiering af de kommunale opgaver i hovedstadsområdet. Overvejelserne skulle omfatte den samlede hovedstadsregion, dvs. Københavns og Frederiksberg kommuner samt Frederiksborg, Roskilde og Københavns amter.

Forslagene skulle have til formål at effektivisere og samordne den amtskommunale og kommunale opgavevaretagelse i regionen, sådan at den offentlige service for borgerne forbedredes, samtidig med at der blev opnået en mere ligelig fordeling af byrderne.

Hovedstadskommissionens forslag kunne omfatte ændringer i den amtskommunale struktur, mens det var en forudsætning, at den primærkommunale inddeling blev opretholdt.

Hovedstadskommissionen bestod af repræsentanter fra Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Erhvervsministeriet og Økonomiministeriet. Sekretariatsopgaverne blev varetaget af Indenrigsministeriet.

Hovedstadskommissionens primære analyser, anbefalinger og resultater

Hovedstadskommissionen analyserede blandt andet spørgsmålet om de styrelsmæssige forhold og om opgaveløsningen i hovedstadsregionen.

Kommissionen vurderede, at der ikke var behov for ændrede styreformer i relation til kommunerne i hovedstadsregionen – dvs. i den kommunale styrelseslov. Derimod anbefalede kommissionen, at Københavns Kommune – som på daværende tidspunkt ikke var omfattet af den kommunale styrelseslov – blev omfattet af denne. Anbefalingen blev fulgt og Københavns Kommune blev fra 1. januar 1998 underlagt den kommunale styrelseslov.

Særligt to forhold gjorde sig gældende i forhold til kommissionens overvejelser om opgaveløsningen i hovedstadsregionen. Det drejede sig om de små geografiske afstande sammenholdt med den store befolkningstæthed (et sammenhængende – men kommunedelt byområde).

Trods disse to specielle forhold vurderede Hovedstadskommissionen, at de fleste kommunale og amtskommunale opgaver kunne løses inden for den eksisterende administrative struktur. Undtagelserne vedrørte først og fremmest de boligsociale problemer, boligplacering af flygtninge og fordelingen af tosprogede elever. Problemerne vedrørende opgaveløsning i hovedstadsregionen var således ikke, at der var lovpligtige opgaver, der lå uløste hen.

De problemer Hovedstadskommissionen identificerede i hovedstadsregionen hidrørte alle fra en uhensigtsmæssig beslutningsstruktur. Dette medførte blandt andet, at ressourcerne i hovedstadsregionen som helhed ikke blev udnyttet bedst muligt, at borgerne alene havde indflydelse på udviklingen og de beslutninger, der blev truffet i bopælskommunen/amtet, samt at det på erhvervsudviklingsområdet var vanskeligt at nå frem til en fælles indsats på grund af den indbyrdes konkurrence mellem de kommunale enheder.

Endelig var det Hovedstadskommissionens vurdering, at der på en række væsentlige opgaveområder, der havde regional karakter,

var behov for overvejelser om ændringer i placeringen af ansvaret for opgavernes løsning. Det drejede sig om regionplanlægning, sygehusvæsen, trafik, erhvervsudvikling, kultur og fritid, miljø og natur, løsning af boligsociale problemer og fordeling af flygtninge. Såfremt der skete en strukturændring, ville der være grund til at overveje at udlægge amtskommunale opgaver på uddannelsesområdet, sundhedsområdet og det sociale område til kommunerne samt at ændre strukturen inden for AF-systemet.

På baggrund af vurderingen af at beslutningsstrukturen i hovedstadsregionen vanskeliggjorde løsningen af de regionale opgaver, anbefalede kommissionen to alternative modeller for den administrative struktur og opgaveløsning i hovedstadsregionen, der begge havde direkte valg og skatteudskrivningsret:

- *en hovedstadsregion*, der omfattede hele hovedstadsregionen. Modellen havde færre opgaver end et normalt amt ("den store model"). I denne model var der ikke behov for ændringer af udligningsordningen.
- et "normalt" *hovedstadsamt*, der alene dækkede Københavns amt og Københavns og Frederiksberg kommuner ("den lille model"). Hvis man i den lille model ønskede en tilsvarende økonomisk fordeling i hovedstadsamtsmodellen som i hovedstadsregionsmodellen, krævede det en særlig udligningsordning for såvel indtægter som udgifter mellem de tre amter.

Sygehusopgaven burde enten løses af en hovedstadsregion/hovedstadsamt eller af et sygehusfællesskab, hvor der var taget vidtgående hensyn til sikring af borgerindflydelse og demokratiske beslutningsprocesser.

På grundlag af Hovedstadskommissionens betænkning optog regeringen i januar 1996 forhandlinger med Folketingets partier om en hovedstadsreform. Forhandlingerne endte i et bredt politisk ønske om en grundig gennemgang af opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner i hele landet forud for de strukturelle overvejelser om en hovedstadsreform.

24.2.5. Opgavekommissionen af 1998

Baggrund for og hovedlinjer fra kommissoriet

På baggrund af resultatet af de forhandlinger, der fulgte i kølvandet på Hovedstadskommissionen og en efterfølgende opfordring fra Kommunaludvalget, besluttede regeringen i 1996 at nedsætte en Opgavekommission, der fik til opgave inden udgangen af 1998 at gennemgå opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner i hele landet.

Af Opgavekommissionens kommissorium fremgik det, at kommissionen havde til opgave at vurdere opgavefordelingen inden for den eksisterende struktur mellem stat, amter og kommuner samt overveje eventuelle ændringer heri. Kommissionen kunne komme med forslag til ændringer, der indebar såvel en yderligere udlægning af opgaver til løsning på lokalt niveau som en samling af opgaver på et mere overordnet niveau.

Udgangspunktet for kommissionens arbejde var, at der burde gælde ens regler for opgavefordelingen i hele landet. Samtidig skulle kommissionen undersøge muligheden for indførelse af fleksibel opgavevaretagelse.

Kommissionen skulle endvidere undersøge omfanget og karakteren af kommunale samarbejder med henblik på en vurdering af, hvordan den demokratiske kontrol kunne sikres.

I overvejelserne om ændringer i opgavefordelingen skulle kommissionen give en vurdering af, om det ville være nødvendigt at gennemføre ændringer i finansieringsreglerne som følge heraf.

Opgavekommissionen bestod af en repræsentant og en stedfortræder fra hvert af Folketingets politiske partier, to repræsentanter fra KL og Amtsrådsforeningen samt en repræsentant fra henholdsvis Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Indenrigsministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Sundhedsministeriet og Økonomiministeriet. Endvidere udpegede indenrigsministeren tre medlemmer. Sekretariatsopgaverne blev varetaget af Indenrigsministeriet.

Opgavekommissionens primære analyser, anbefalinger og resultater

Opgavekommissionens overvejelser faldt i to dele – dels overvejelser om opgavefordelingen og organisationsformer af generel karakter, dels overvejelser om opgavefordelingen på en række konkrete områder.

Kommissionen vurderede, at overvejelser om den fremtidige opgavefordeling skulle bygge på følgende målsætninger og principper i *boks 24.3*.

Boks 24.3. Opgavekommissionens målsætninger og principper for den fremtidige opgavefordeling

Målsætninger:

- Opgavefordelingen bør sikre borgerne indflydelse på det offentlige system.
- Borgerrettede opgaver bør så vidt muligt samles hos den offentlige myndighed, der i forvejen er tættest på borgerne – nemlig kommunerne.
- Sammenhængende opgaver bør som udgangspunkt være placeret hos samme myndighed.
- Opgaverne skal placeres, så der sikres effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen.
- Opgavefordelingen mellem de administrative niveauer bør baseres på, at hvert administrativt niveau har sin egen veldefinerede opgaveportefølje, så der sikres enkelhed og overskuelighed i det samlede system.
- Opgaverne bør fordeles, så der sikres den klareste mulige ansvarsplacering.

Principper:

- Nærhedsprincippet (først og fremmest forstået som politisk nærhed), der udtrykker, at offentlige opgaver skal løses så tæt på de berørte borgere som muligt.
- Princippet om faglig og økonomisk bæredygtighed, der refererer til, at opgaveløsningen sker på økonomisk og faglig forsvarlig vis.
- Princippet om demokratisk kontrol, hvilket udtrykker, at de offentlige myndigheder, der tilvejebringer offentlige goder vælges ved direkte valg.
- Princippet om sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar.

Med udgangspunkt i disse målsætninger og principper vurderede kommissionen, at den eksisterende offentlige opgavefordeling mellem de administrative niveauer grundlæggende måtte betegnes som hensigtsmæssig. Dette var gældende for placeringen af omfat-

tende opgaveområder som f.eks. sygehusbehandling, folkeskoleundervisning, børnepasning og ældreomsorg.

Endvidere var det Opgavekommissionens vurdering, at andre organisationsformer som fleksibel opgaveløsning og kommunale samarbejder, som udgangspunkt generelt ikke udgjorde et hensigtsmæssigt alternativ til opgavefordelingen mellem stat, amterne og kommunerne.

Overvejelserne på konkrete områder betød, at det inden for 15 udvalgte sektorområder blev overvejet, om der var behov for ændringer i opgavefordelingen.

Opgavekommissionen resulterede i 44 konkrete forslag til ændringer i opgavefordelingen mv. Efter en høringsrunde indgik 23 af forslagene sammen med de generelle anbefalinger fra kommissionen i den daværende regerings aftale med kommunerne om den kommunale økonomi i 2000. De 23 forslag var helt overvejende forslag, hvor kommissionen havde været enig, og hvor også det pågældende ressortministerium og de hørte parter var enige i forslaget. En opfølgning i forsommeren 2000 viste, at der i forhold til disse forslag enten var sket en gennemførelse eller var igangsat en proces med henblik på en gennemførelse. Der kan i den forbindelse navnlig peges på overførslen af statshavnene til kommunerne, indførelsen af en grundtakstmodel på det sociale område og udlægning af visitationskompetence vedrørende vidtgående specialundervisning til kommunerne.

24.2.6. Etableringen af Hovedstadens Udviklingsråd

De politiske drøftelser i forbindelse med Opgavekommissionens og Hovedstadskommissionens arbejde indgik endvidere som en del af grundlaget for etableringen af Hovedstadens Udviklingsråd.

Efter afslutningen af Opgavekommissionens arbejde blev der således igen optaget forhandlinger om etablering af et fælles organ for hovedstadsregionen.

Det blev som resultat af disse drøftelser besluttet at oprette et indirekte valgt råd, Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), der efter en forberedelsesperiode på et halvt år overtog sine beføjelser pr. 1. juli

2000. HUR kom til at bestå af 11 medlemmer, der repræsenterer Københavns og Frederiksberg Kommune samt Københavns, Frederiksberg og Roskilde Amt. Borgmestrene fra disse fem kommunale og amtskommunale myndigheder er fødte medlemmer af rådet. Udover borgmestrene udpeges to medlemmer af Københavns Amtsråd, to medlemmer af Københavns Borgerrepræsentation, samt et medlem af henholdsvis Frederiksberg og Roskilde Amtsråd. Formanden for HUR udpeges blandt de fem borgmestre.

Formålet med oprettelsen af HUR var at styrke og udvikle samarbejdet på tværs af kommune- og amtsgrænser i hovedstadsregionen, herunder sikre en fortsat afbalanceret udvikling i regionen. Med oprettelsen af HUR skabte man således en formel samarbejdsstruktur koncentreret om løsningen af de tværgående opgaver med betydning for den fremtidige udvikling i regionen. Sigtet var endvidere, at HUR som fælles organ kunne tegne det danske hovedstadsområde udadtil og indgå i samarbejdet om en øresundsregion med de svenske myndigheder.

I sammenligning med det tidligere hovedstadsråd har medlemmerne af HUR en stærkere forankring i deres respektive kommunale råd, idet disse råd har instruktionsbeføjelse over for deres egne medlemmers stemmeafgivning i udviklingsrådet. Endvidere er (amts)borgmestrenes obligatoriske medlemskab af rådet tænkt som en indbygget sikring af koordination mellem HUR's og det enkelte amtsråds initiativer.

Løsningen af myndigheds-, drifts- og udviklingsopgaver i hovedstadsregionen inden for HUR's kompetenceområde adskiller sig fra opgaveløsningen uden for hovedstadsregionen derved, at prioriteringerne på områderne ikke foretages i de enkelte repræsentative organer, men henlægges til rådet, som er indirekte valgt i de fem enheder. De tre amtsråd samt Københavns Borgerrepræsentation og Frederiksberg Kommunalbestyrelse har dog mulighed for at påvirke den samlede prioritering over for andre (amts)kommunale opgaver, idet HUR's budget gøres til genstand for behandling i de fem amtsråd, og disse har instruktionsbeføjelse over for deres respektive medlemmer af Rådet.

Finansieringen af HUR sker ved udskrivning af bidrag fra de deltagende kommuner og amter i forhold til deres udskrivningsgrund-

lag, og rådet har således ikke egen skatteudskrivningsret. Rådet er dermed besluttende myndighed, mens skatteudskrivningen til finansiering er forankret i de deltagende amter og kommuner.

24.2.7. Det rådgivende udvalg på sygehusområdet af 2002

Indledning og baggrund, herunder kort om Sygehuskommission af 1996

Som led i finanslovaftalen for 1996 blev der nedsat en *sygehuskommission*, der skulle undersøge om ”organiseringen af det danske sygehusvæsen kan tilrettelægges på en mere hensigtsmæssig måde”.

Sygehuskommissionen skulle ifølge kommissoriet beskrive og vurdere den overordnede organisation af det danske sygehusvæsen og analysere de faktorer, der ville påvirke sygehusvæsenets langsigtede udvikling. Regeringen bad endvidere Sygehuskommissionen om at gennemføre en særskilt analyse af sygehuskapaciteten i hovedstadsregionen.

I forhold til spørgsmålet om antal og størrelse af de politisk-administrative enheder vurderede kommissionen sammenfattende, at de decentrale løsningers væsentligste styrke var nærheden og de gunstige vilkår for samordning med primærsektoren. De mere centralistiske løsningers primære fordel var omvendt mulighederne for overordnet planlægning af højtspecialiserede funktioner, forskning og undervisning.

I relation til spørgsmålet om, hvorvidt samme enheder skal have ansvaret for både finansiering/prioritering og drift, fandt kommissionen, at ved opsplitning af rollerne som køber og sælger, blev politikernes rolle klarere, idet de på borgernes vegne stillede krav til, men ikke deltog i, driften. Endvidere var det sammenfattende Sygehuskommissionens vurdering, at der i den økonomiske styring af sygehusene både var plads til og behov for at arbejde med elementer af alle tre modeller, men at rammestyningen fortsat burde udgøre fundamentet i økonomistyringen.

Kommissionen konkluderede i øvrigt, at de overordnede strukturelle spørgsmål i høj grad måtte ses i sammenhæng med Opgavekommissionens overvejelser.

Sygehuskommissionen fandt dog anledning til at understrege, at mere grundlæggende strukturreformer ikke var en nødvendig forudsætning for at tage fat på løsningen af de problemer, som sygehusvæsenet stod over for.

Den nuværende regering nedsatte i begyndelsen af 2002 *et rådgivende udvalg*, der ifølge regeringsgrundlaget ”skal udarbejde forslag til løbende, konkrete reformer af sygehussektoren med henblik på en hurtig nedbringelse af ventelisterne, blandt andet gennem øget produktivitet ved resultatbevillinger”.

Udvalget skulle fremlægge forslag til forbedringer i sundhedsvæsenet, jf. *boks 24.4*.

Boks 24.4. Uddrag fra det rådgivende udvalgs kommissorium

Der nedsættes et rådgivende udvalg, som refererer til indenrigs- og sundhedsministeren.

Udvalget skal generelt beskrive, vurdere og stille forslag om reformer og ændringer af sundheds- og (især) sygehusvæsenets struktur, finansiering og styring samt privat-offentligt samarbejde med henblik på at opnå øget effektivitet, herunder en varig afkortning af ventelister, kvalitet, innovation og lydhørhed over for patientønsker og forventninger.

På kort sigt skal udvalget fremsætte forslag til mulige ændringer af barrierer, overenskomster, uddannelser mv. med henblik på en bedre udnyttelse af ressourcerne og en intensiveret indsats over for ventelisterne i sygehusvæsenet.

Det rådgivende udvalg afgav en samlet rapport i begyndelsen af 2003.

Det fremgår af kommissoriet for Strukturkommissionen, at resultatet af det rådgivende udvalg skal inddrages i Strukturkommissionens arbejde.

Det rådgivende udvalgs primære analyser og anbefalinger

Størstedelen af udvalgets rapport indeholdt en række tværgående emner, som udvalget vurderede, var uafhængige af den konkrete politisk-administrative struktur. Udvalget anbefalede følgende på baggrund af de tværgående analyser:

- Større frihedsgrader/dispositionsfrihed til sygehusene, også for så vidt angik de offentligt ejede sygehuse.
- Aktivitetsbaseret finansiering i større omfang var nødvendigt for at øge de økonomiske incitamenter på sygehusniveau.
- Der ville være størst mulighed for konkurrence mellem sygehusene på de planlagte kirurgiske operationer med et vist patientunderlag.
- Generel styrkelse af de centrale beføjelser på sundhedsområdet omkring specialeplanlægning mv. for at sikre en højere grad af ensartethed.
- Der kan på konkrete områder være gode argumenter for at adskille køber- og sælgerrollen, men modellen er ikke egnet som generel styrings- og organisationsmodel for sygehusvæsenet.

Udvalgets anbefalinger er primært rettet mod sygehusvæsenet. Derimod kom udvalget ikke med anbefalinger til, hvorledes praksissektoren skulle organiseres, da udvalget vurderede, at praksissektoren ikke krævede samme befolkningsgrundlag som et sygehusvæsen, hvorfor dennes organisatoriske placering i højere grad kunne tilpasses sygehusmodellerne. Udvalget fandt dog, at praksissektorens rolle ikke må mindskes i nogen af modellerne. Udvalget pegede endvidere på, at den alment praktiserende læge fortsat bør være indgangen til sygehusvæsenet. Endelig behandlede udvalget ikke detaljeret, hvilke snitflader der er mellem de amtslige og kommunale opgaver på social- og sundhedsområdet.

Endelig har udvalget undersøgt, om forudsætningerne for den nuværende decentrale struktur på sundhedsområdet har ændret sig siden kommunalreformen. Man fandt i den forbindelse, at forudsætningerne for et decentraliseret sundhedsvæsen fortsat var til stede.

Udvalget konkluderede, at der ”fortsat eksisterer et – om end mindre end tidligere – amtsligt råderum på sygehusområdet, når det lokale serviceniveau og den lokale sygehusstruktur skal fastlægges”.

Udvalget er endvidere fremkommet med overvejelser om den nødvendige bæredygtighed for varetagelsen af de krav, der stilles til planlægningen af sygehusopgaven. Her vurderedes det, at kravet til et bæredygtigt patientunderlag for et (amtsligt) sygehusvæsen er vokset til 400-700.000 indbyggere med en fortsat stigende tendens, hvilket skal sammenholdes med den tidligere nævnte vurdering om en minimumsstørrelse på 200-250.000 indbyggere, som lå til grund for den nuværende amtsinddeling.

Endelig beskrev udvalget på et overordnet niveau fordele og ulemper ved tre modeller for organisering af sundhedsvæsenet:

- *Regionsmodel* med færre amter, hvor sygehusvæsenet forblev i amterne.
- *Kommunalt forankret sundhedsvæsen*, hvor ansvaret for sundhedsvæsenet forankredes i kommunerne, og hvor et antal kommuner i fællesskab via sygehus/sundhedsregioner havde ansvaret for driften af sygehuse, men hver især bar en mærkbar del af omkostningerne ved deres egne borgers brug af ydelser.
- *Model for et statsligt sygehusvæsen*, hvor sygehusvæsenet forankredes i staten.

Udvalget foretrak en regionsmodel, og lagde blandt andet vægt på, at regionsmodellen indebar direkte valg til politiske råd, der havde det samlede ansvar for sygehusvæsenet. Omkring modelbetragtningerne anførte udvalget endvidere, at der ud fra hensynet til et bæredygtigt grundlag for sygehusvæsenet burde være færre politisk-administrative enheder, der organiserer sygehusvæsenet end i dag.

Endvidere fandt udvalget, at et decentraliseret sundhedsvæsen med øget central koordinering havde de bedste forudsætninger for at møde både nuværende og fremtidige udfordringer. Hvis Folketinget besluttede at afskaffe det regionale niveau, pegede udvalget således på en kommunalt forankret model, forudsat at der var den fornødne mulighed for central planlægning og koordinering på en række områder, ligesom de øgede administrative omkostninger burde medtænkes.

24.2.8. Sammenlægningen af de bornholmske kommuner

Sammenlægningen pr. 1. januar 2003 af de bornholmske kommuner og Bornholms Amt er den første kommunesammenlægning siden kommunalreformen. Med Lov om sammenlægning af de bornholmske kommuner er oprettet én ny kommune – Bornholms Regionskommune – der ligesom Københavns og Frederiksberg kommuner tillægges både primærkommunale og amtskommunale opgaver. Sammenlægningen omfatter Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexø, Rønne og Aakirkeby kommuner samt Bornholms Amt.

De bornholmske kommunalbestyrelser og amtsrådet valgte at afholde en vejledende folkeafstemning blandt vælgerne på Bornholm den 29. maj 2001. Folkeafstemningen viste, at et stort flertal (73,9 pct.) af de bornholmske vælgere ønskede en sammenlægning til én administrativ enhed. Amtsrådet og de fem kommunalbestyrelser på Bornholm rettede på den baggrund henvendelse til den tidligere indenrigsminister med anmodning om, at ministeriet udarbejdede et lovforslag om sammenlægning af de bornholmske kommuner pr. 1. januar 2003.

Visionen med sammenlægningen af kommunerne og amtet til Bornholms Regionskommune var at styrke muligheden for at foretage helhedsorienterede politiske og økonomiske prioriteringer for derigennem blandt andet at skabe forbedrede rammebetingelser for erhvervslivet, turismen og arbejdsmarkedet. Samtidig var det vurderingen, at sammenlægningen kunne bidrage til øget faglig bæredygtighed og stordriftsfordele på flere af de kommunale områder.

Sammenlægningen skulle ruste Bornholm til at klare de strukturelle udfordringer, som øen i de kommende år vil skulle løse. En rapport fra KL⁹ fra januar 2001 havde blandt andet peget på, at de enkelte kommuner vanskeligt ville kunne løse de væsentlige strukturelle udfordringer, som øen stod over for, i form af stigende kommunale udgifter og et i bedste fald stagnerende indtægtsniveau, blandt andet afstedkommet af en markant stigning i antallet af ældre kombineret med et fald af personer i den erhvervsaktive

⁹ Samlet vurdering af muligheder og perspektiver for udvidet samarbejde på primærkommunale kerneopgaver på Bornholm.

alder. Dette ville kræve en tæt koordineret indsats kommunerne imellem.

Bornholms Regionskommune overtog pr. 1. januar 2003 varetagelsen af de opgaver, som tidligere blev varetaget af de fem kommuner og amtet. Bornholms Regionsråd – som består af 27 medlemmer – blev valgt den 29. maj 2002. I perioden 1. juli 2002 til 1. januar 2003 fungerede Regionsrådet som et sammenlægningsudvalg, der fik til opgave at forberede sammenlægningen.

Siden kommunesammenlægningen på Bornholm er der endvidere afholdt vejledende folkeafstemninger om kommunesammenlægninger på henholdsvis Langeland og Ærø.

Vælgerne i to af de langelandske kommuner – Rudkøbing og Tranekær – stemte allerede i 2000 for en kommunesammenlægning på øen. Den 12. februar 2003 stemte et flertal af vælgerne (65 pct.) i den tredje langelandske kommune – Sydlangeland – for sammenlægning af øens kommuner.

På Ærø stemte et flertal af vælgerne (78 pct.) den 10. juni 2003 for en sammenlægning af øens to kommuner. Ansøgningerne om kommunesammenlægningerne på henholdsvis Langeland og Ærø behandles p.t. i Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

25

Demografi

25.1. Indledning og sammenfatning

Den regionale demografiske udvikling påvirker de grundlæggende vilkår for kommuner og amter. Udviklingen i befolkningssammensætning og indbyggertal har en væsentlig indflydelse på, hvilke udfordringer amter og kommuner skal håndtere i fremtiden. Af denne grund er demografiske forhold – historiske såvel som forventninger til den fremtidige udvikling – væsentlige for Strukturkommissionens analyse og anbefalinger af modeller for den offentlige sektors fremtidige struktur i Danmark.

Blandt andet stiller udviklingen i *antallet* af ældre krav til kapaciteten inden for ældreplejen og sundhedssektoren, mens udviklingen i *andelen* af ældre og børn i forhold til personer i den erhvervsaktive alder påvirker forholdet mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

I dette kapitel redegøres for udviklingen i indbyggertal og befolkningssammensætning i de seneste 20 år og for nogle overordnede udviklingstendenser frem til 2040.

Den demografiske udvikling beskrives med udgangspunkt i fire regioner, der er defineret ud fra historiske flyttemønstre: Storkøbenhavn, øvrige Sjælland mv., Østjylland (Århus og Vejle amter) samt øvrige Jylland og Fyn.

I Østdanmark kan udviklingen i indbyggertallet i de seneste 20 år opdeles i to perioder. Frem til ca. 1990 var der en tendens til befolkningsmæssig spredning. Befolkningen i Storkøbenhavn var

faldende, mens befolkningen på det øvrige Sjælland mv. voksede. Fra 1990 vendte udviklingen, og der har siden været en befolkningsvækst i Storkøbenhavn på niveau med det øvrige Sjælland mv.

I Vestdanmark har der i perioden siden 1981 været en tendens til befolkningsmæssig koncentration. Centerområdet Østjylland er vokset relativt mere end det øvrige Jylland og Fyn.

Forsørgerbrøken, dvs. forholdet mellem antallet af personer udenfor den erhvervsaktive alder, og antallet af personer i den erhvervsaktive alder, er faldet i samtlige fire regioner siden 1981, hvilket har lettet presset på den (amts-)kommunale økonomi. Ældrebrøken, dvs. forholdet mellem antallet af personer over 65 år og antallet af personer i den erhvervsaktive alder, har ligeledes været faldende i Storkøbenhavn og i Østjylland, mens øvrige Sjælland samt øvrige Jylland og Fyn har oplevet en svagt stigende ældrebrøk de seneste 20 år.

En mekanisk fremskrivning med udgangspunkt i den nuværende befolknings sammensætning samt observerede demografiske udviklings- og flyttemønstre viser en tendens til, at den største befolkningsvækst i de næste 40 år vil finde sted i Storkøbenhavn. Herefter følger det øvrige Sjælland og Østjylland. I det øvrige Jylland og på Fyn ses derimod en tendens til faldende befolkningstal.

Det skal bemærkes, at fremskrivningen ikke kan fortolkes som en egentlig prognose, fordi den er baseret på historisk observerede demografiske tendenser, og dermed blandt andet ikke tager højde for socioøkonomiske faktorer med betydning for de indenlandske flyttemønstre – eksempelvis relative lønninger, huspriser mv. Fremskrivningen kan dog indikere nogle tendenser på regionsniveau, idet usikkerheden er betydeligt mindre ved regionale fremskrivninger end ved fremskrivninger på amts- eller kommuneniveau, fordi flytteaktiviteten hen over regionsgrænser er lavere end hen over amts- og kommunegrænser.

Som de fleste andre vestlige lande står Danmark på tærsklen til et markant skift i sammensætningen af befolkningen. I de næste 40 år vil der ske en betydelig stigning i antallet af ældre. Fremskrivningen indikerer, at forsørgerbrøken vil være voksende frem til

2040 for alle fire regioner, men at udviklingen vil være ujævnt fordelt. Fremskrivningen viser en tendens til, at stigningen vil være større i de to periferiregioner (øvrige Sjælland mv. samt øvrige Jylland og Fyn) end i de to centerregioner (Storkøbenhavn og Østjylland). I år 2040 er forsørgerbrøken i Storkøbenhavn ifølge fremskrivningen kun marginalt højere end i år 2002, mens forsørgerbrøken er steget med omkring 30-40 pct. i de to periferiregioner. Det bemærkes, at de faktiske udfordringer kan vise sig at være større end det, fremskrivningen indikerer, herunder i Storkøbenhavn. Det skyldes, at erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen er varierende for forskellige grupper i den erhvervsaktive alder. F.eks. har visse grupper af indvandrere og andre ressourcekrævende personer lave erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser.

Fremskrivningen viser desuden en tendens til, at den fremtidige udvikling i ældrebrøken vil være ujævnt fordelt. For Storkøbenhavn ses en tendens til, at ældrebrøken vil stige svagt frem til 2040, mens ældrebrøken tenderer til at fordobles i periferiregionerne. For Østjylland ventes stigningen at være lidt svagere end i periferiregionerne.

For periferiregionerne vil tendensen til fordobling af ældrebrøken udgøre en betydelig udfordring. Særligt i det øvrige Jylland og på Fyn, hvor der er en relativt stor andel af små kommuner, og hvor fremskrivningen ydermere indikerer et fald i befolkningstallet – og dermed en tendens til vigende beskatningsgrundlag.

Endelig er det igen vigtigt at understrege, at der er tale om en ren mekanisk fremskrivning, hvorfor der er betydelig usikkerhed omkring det præsenterede forløb frem til 2040.

I *afsnit 25.2.* redegøres for den historiske demografiske udvikling på regionsniveau fra 1981-2002. *Afsnit 25.3.* indeholder en regional befolkningsfremskrivning fra 2002-2040. *Afsnit 25.4.* afslutter kapitlet med en fremskrivning af befolkningen på amtsniveau.

25.2. Historisk demografisk udvikling i regioner

Redegørelsen for den historiske, demografiske udvikling – samt de følgende afsnits beskrivelse af nogle udviklingstendenser frem mod

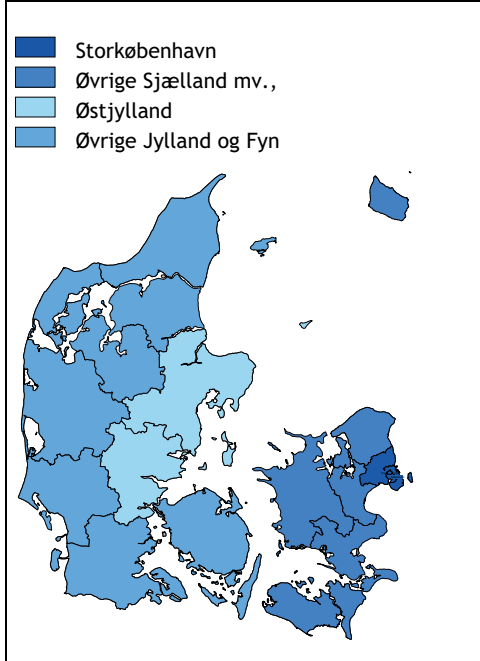
2040 – bygger på en analyse af den regionale demografiske udvikling udarbejdet af DREAM til brug for Strukturkommissionens arbejde.¹

Analysen er baseret på data på amtsniveau. For at forbedre overskueligheden og mindske usikkerheden i forhold til udviklingen i de forskellige regioner er fremstillingen aggregeret, således at amterne er samlet til fire regioner, som er defineret ud fra historiske flyttmønstre, jf. *kort 25.1*. Storkøbenhavn og Østjylland udgør to centerregioner, mens de to øvrige regioner, ”øvrige Sjælland mv.” samt ”øvrige Jylland og Fyn”, er periferiregioner.²

¹ Stephensen, Peter og Tobias Ejnar Markeprand, *DREAM's befolkningsfremskrivning fordelt på amter til år 2040 – Historisk analyse, metode og resultater*, nov., 2003. Redegørelsen er tilgængelig på www.dreammodel.dk.

² Betegnelserne ”centerregioner” og ”periferiregioner” refererer til, at de såkaldte centerregioner er lokaliseret i og omkring de to centrale bykerneområder i Danmark.

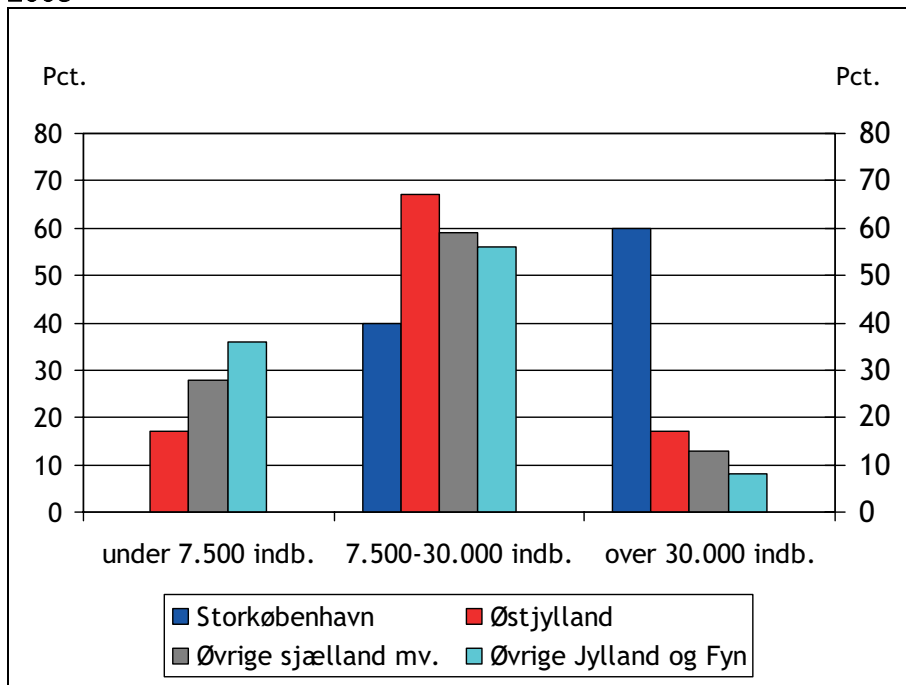
Kort 25.1. Regioner defineret ud fra historiske flyttmønstre



Anm.: Storkøbenhavn udgøres af: Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns Amt. Øvrige Sjælland mv. består af: Roskilde, Frederiksberg, Vestsjællands og Storstrøms amter samt Bornholm. Østjylland: Århus og Vejle amter. Øvrige Jylland og Fyn: Sønderjyllands, Ribe, Ringkøbing, Viborg, Nordjyllands og Fyns amter.

De to centerregioner har i gennemsnit en mindre andel af meget små kommuner og en større andel af store kommuner end de to periferiregioner, hvilket i særlig grad gør sig gældende for Storkøbenhavn, jf. *figur 25.1*. Centerregionerne har således en lavere andel af kommuner med et indbyggertal på mindre end 7.500 og en højere andel af kommuner med et indbyggertal på mere end 30.000.

Figur 25.1. Kommunestørrelser inden for hver af de fire regioner i 2003



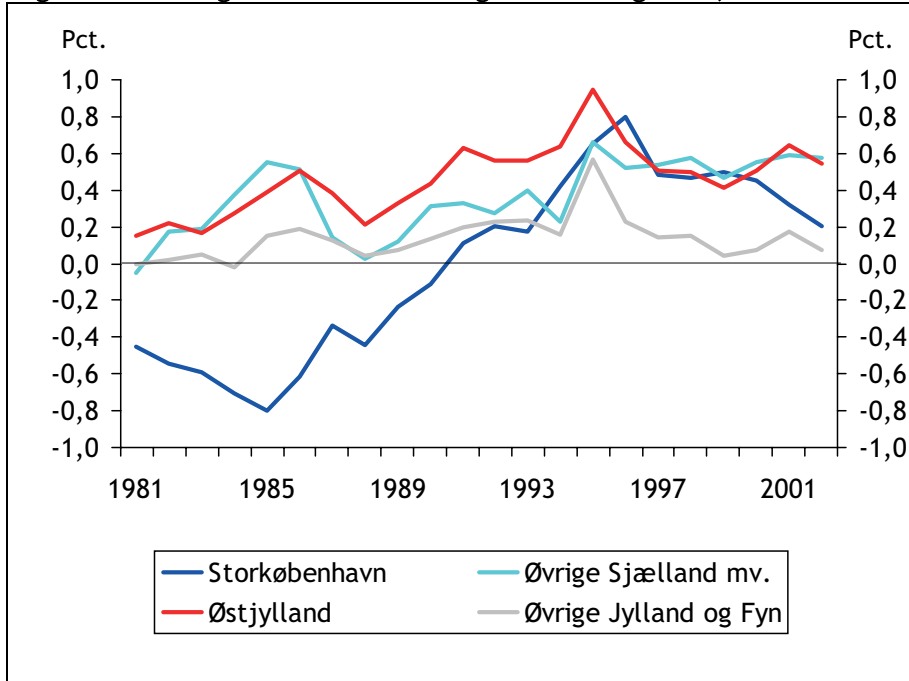
Anm.: Figuren viser for hver region, hvilken procentandel af regionens kommuner der har et indbyggertal på henholdsvis under 7.500, imellem 7.500 og 30.000 samt mere end 30.000. Det fremgår eksempelvis, at omkring 17 pct. af kommunerne i Østjylland har mindre end 7.500 indbyggere.

Kilde: Danmarks Statistik.

25.2.1. Udviklingen i indbyggertallet

De seneste 20 års udvikling i indbyggertallet i Østdanmark kan opdeles i to perioder. I perioden frem til ca. 1990 var der i Østdanmark en tendens til befolkningsmæssig spredning – befolkningen i Storkøbenhavn var faldende, mens befolkningen på det øvrige Sjælland mv. var voksende, jf. *figur 25.2*.

Fra 1990 vendte udviklingen for Storkøbenhavn, og der har siden været en befolkningsvækst i Storkøbenhavn på niveau med det øvrige Sjælland mv.

Figur 25.2. Årlig vækst i befolkningen i fire regioner, 1981-2002

Kilde: DREAM.

I Vestdanmark har der igennem hele perioden fra 1981-2002 været en tendens til befolkningsmæssig koncentration. Siden 1981 har centerområdet Østjylland i alle år haft en højere befolkningsvækstrate end det øvrige Jylland og Fyn. Det beskrevne udviklingsmønster kan generelt genfindes i Danmarks Statistiks regionale befolkningsprognoser.

Boks 25.1. Regional udvikling i indbyggertal fra 1981-2002

Østdanmark

Udviklingen i indbyggertallet har i perioden (1981-2002) været karakteriseret ved to hovedtræk:

- I 1980'erne var der et fald i antal af indbyggere i Storkøbenhavn, mens indbyggertallet for det øvrige Sjælland mv. voksede. Dette gav anledning til en befolkningsmæssig spredning.
- I 1990'erne vendte udviklingen i Storkøbenhavn, da indbyggertallet voksede på linje med det, der blev set i det øvrige Sjælland mv.

Vestdanmark

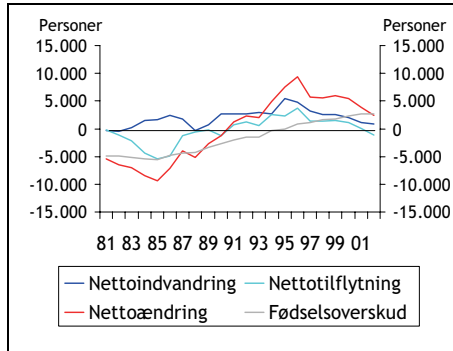
Siden 1981 har der været en relativt højere befolkningsvækst i centerområdet Østjylland (Århus og Vejle amter) sammenlignet med det øvrige Jylland og Fyn. Dette har gennem hele perioden ført til en befolkningsmæssig koncentration.

Udviklingen i Storkøbenhavn

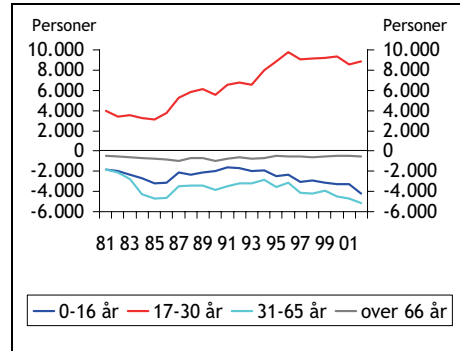
Den faldende befolkning i Storkøbenhavn frem til 1991 var forårsaget af et negativt fødselsoverskud (opgjort som antal levendefødte fratrukket antal døde) og en negativ nettotilflytning (opgjort som antal tilflyttede fratrukket antal fraflyttede), jf. *figur 25.3a*.

I hele perioden fra 1981-2002 er det kun de 17-30-årige, der har positive nettotilflytninger til Storkøbenhavn, jf. *figur 25.3b*. Alle andre aldersgrupper har negative nettotilflytninger i samtlige historiske år. Dette er en karakteristisk centerområdestruktur: Området tiltrækker unge mennesker. Senere stifter disse personer familie og søger ud i det omkringliggende pendleropland (i dette tilfælde øvrige Sjælland mv.).

Figur 25.3a. Bidrag til nettoændringer i befolkningen, Storkøbenhavn, 1981-2002



Figur 25.3b. Nettotilflytning opdelt på aldersgrupper, Storkøbenhavn, 1981-2002



Anm.: Nettoindvandring opgøres som antal indvandrede fratrukket antal udvandrede. Nettotilflytning opgøres som antal tilflyttede fratrukket antal fraflyttede. Fødselsoverskuddet opgøres som antal levendefødte fratrukket antal døde.

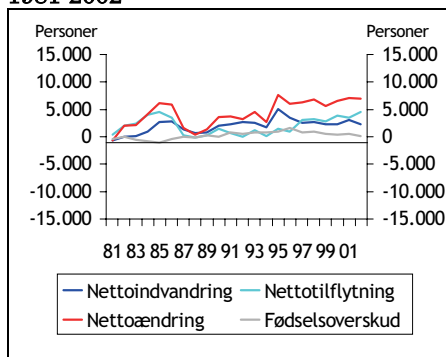
Kilde: DREAM.

Udviklingen på det øvrige Sjælland mv.

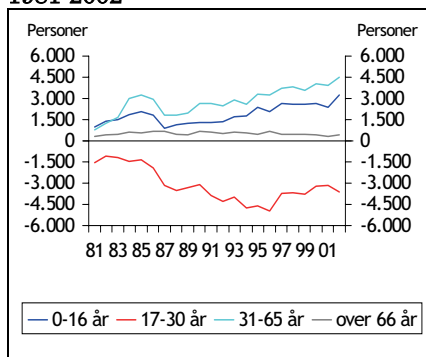
Stigningen i befolkningstallet i det øvrige Sjælland mv. fra 1981-2002 var især trukket af en positiv nettoindvandring (opgjort som antal indvandrede fratrukket antal udvandrede) og en positiv nettotilflytning, jf. *figur 25.4a*.

Udviklingen i nettotilflytningerne forklares i høj grad af den betydelige afvandring fra Storkøbenhavn i 1980'erne. Denne tendens til nettoudflytning fra Storkøbenhavn ophører i 1990. I 1990'erne sker befolkningsvæksten i det øvrige Sjælland mv. ikke på bekostning af Storkøbenhavn, men sammen med Storkøbenhavn. Det øvrige Sjælland mv. leverer unge til Storkøbenhavn, der returnerer børn og voksne.

Figur 25.4a. Bidrag til nettoændringer i befolkningen, øvrige Sjælland mv., 1981-2002



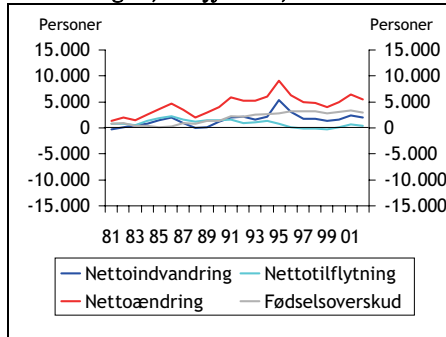
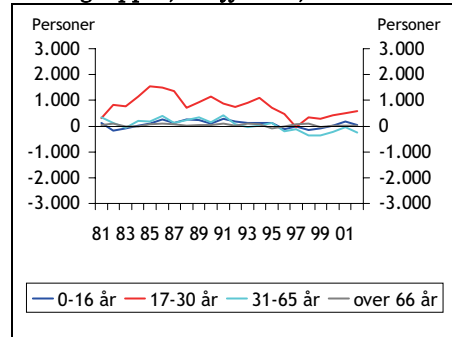
Figur 25.4b. Nettotilflytning opdelt på aldersgrupper, øvrige Sjælland mv., 1981-2002



Kilde: DREAM.

Udviklingen i Østjylland

Østjylland er det andet centerområde i Danmark. I modsætning til Storkøbenhavn har Østjylland oplevet vækst i hele den betragtede periode. I midten af 1980'erne var der en betydelig nettotilflytning i alle aldersgrupper, jf. figur 25.5b. Som det er typisk for centerområder, var den største nettotilflytning blandt unge. Fra 1997 ændrer billedet sig imidlertid således, at der kun for de 17-30-årige er en positiv nettotilflytning, mens nettotilflytningen for de øvrige grupper er nul. Kvalitativt kommer regionen derfor til at ligne Storkøbenhavn mere.

Figur 25.5a. Bidrag til nettoændringer i befolkningen, Østjylland, 1981-2002**Figur 25.5b. Nettotilflytning opdelt på aldersgrupper, Østjylland, 1981-2002**

Kilde: DREAM.

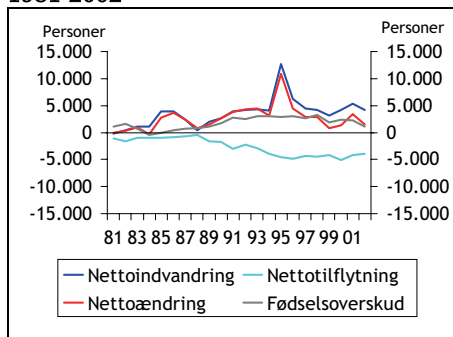
Udviklingen i det øvrige Jylland og på Fyn

Der er en positiv befolkningsvækst i det øvrige Jylland og på Fyn fra 1981-2002. Fra midten af 1990'erne synes der at være en tendens til faldende vækst.

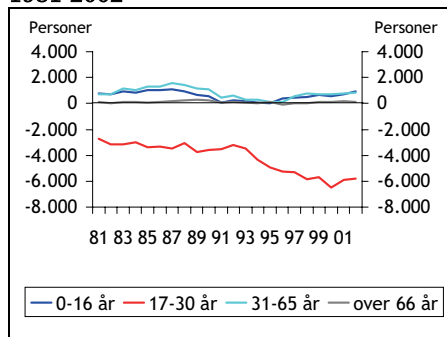
Væksten i 1980'erne var udelukkende trukket af nettoindvandringen, jf. *figur 25.6a*. I 1990'erne bidrog både nettoindvandring og et tiltagende fødselsoverskud til væksten.

Regionen adskiller sig fra de øvrige regioner ved i hele perioden at have nettoaflytning. Opdeles nettoaflytningerne på aldersgrupper minder billedet om øvrige Sjælland mv.: de unge flytter væk, mens børn og voksne flytter tilbage, jf. *figur 25.6b*.

Figur 25.6a. Bidrag til nettoændringer i befolkningen, øvrige Jylland og Fyn, 1981-2002



Figur 25.6b. Nettotilflytning opdelt på aldersgrupper, øvrige Jylland og Fyn, 1981-2002



Kilde: DREAM.

25.5.2. Udviklingen i forsørgerbrøk og ældrebrøk

Kommuner og amter står for store dele af den offentlige service. Da denne i høj grad finansieres ved udskrivning af regionale skatter, og da der kun sker en delvis udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, vil udviklingen i befolknings sammensætningen indvirke på, hvilken service kommuner og amter i de enkelte regioner har mulighed for at tilbyde. Til at belyse demografiens bidrag til disse forhold redegøres for den regionale udvikling i forsørgerbrøk og ældrebrøk, jf. *boks 25.2*.

Det bemærkes, at forskellen på to regioners forsørgerbrøker ikke nødvendigvis afspejler den faktiske forskel i forholdet mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, hvilket skyldes regionale forskelle i blandt andet erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens og i andelen af indvandrere og andre særligt ressourcekrævende personer.

Boks 25.2. Forsørgerbrøk og ældrebrøk

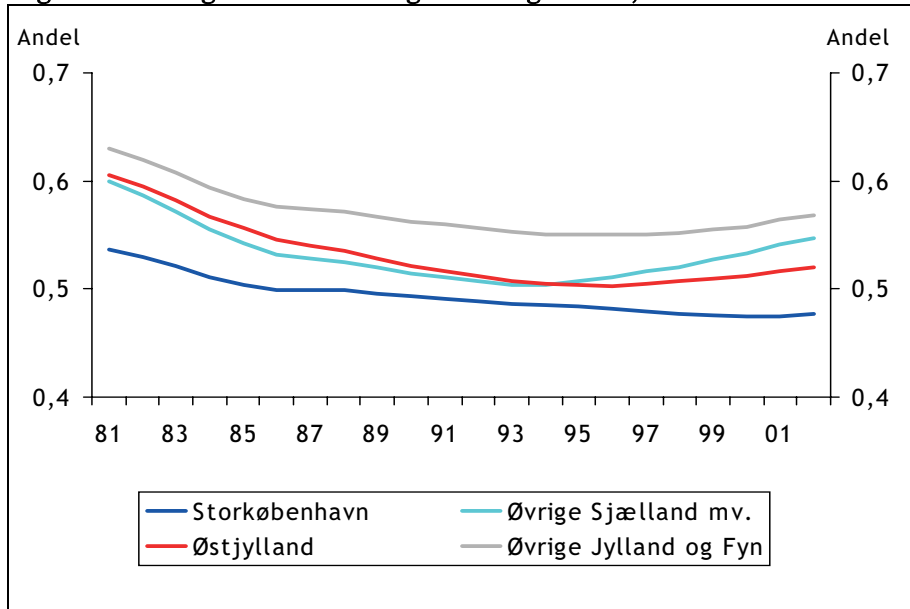
Forsørgerbrøken betegner forholdet mellem antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder (personer under 17 år og over 65 år) og antallet af personer i den erhvervsaktive alder (17 til 65 år), dvs. antallet af potentielt forsørgede delt med antallet af potentielle forsørgere.

Ældrebrøken er forholdet mellem antallet af personer over 65 år og antallet af personer i den erhvervsaktive alder.

Forsørger- og ældrebrøken tager ikke højde for, at gruppen af personer i den erhvervsaktive alder ikke er homogen på tværs af regioner. Der er regionale forskelle i blandt andet beskæftigelsesfrekvens og i andelen af særligt udgiftskrævende personer. En "rensning" af forsørger- og ældrebrøken for sådanne regionale forskelle fordrer imidlertid analyse af data på individniveau for hele befolkningen i den erhvervsaktive alder, hvorfor en sådan rensning ikke er foretaget i indeværende analyse.

I perioden 1981-2002 er forsørgerbrøken faldet i alle fire regioner, jf. *figur 25.7*. I hele perioden havde Storkøbenhavn den laveste forsørgerbrøk, mens øvrige Jylland og Fyn havde den højeste.

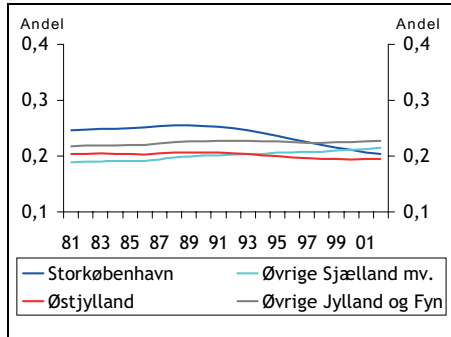
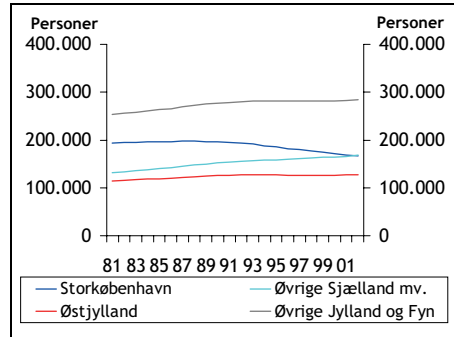
Figur 25.7. Regional udvikling i forsørgerbrøk, 1981-2002



Anm.: Forsørgerbrøken betegner forholdet mellem antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder (personer under 17 år og over 65 år) og antallet af personer i den erhvervsaktive alder (17 til 65 år).

Kilde: DREAM.

Omkring 1980 havde Storkøbenhavn den højeste ældrebrøk, jf. figur 25.8a. Men i løbet af 1990'erne er der sket et betydeligt fald i den storkøbenhavnske ældrebrøk, således at denne er den næstlaveste i 2002. Udviklingen har været trukket af et faldende antal ældre i Storkøbenhavn igennem perioden, jf. figur 25.8b.

Figur 25.8a. Udviklingen i ældrebrøken, fordelt på regioner, 1981-2002**Figur 25.8b. Udviklingen i antallet af personer over 65 år, fordelt på regioner, 1981-2002**

Anm.: Ældrebrøken er forholdet mellem antallet af personer over 65 år og antallet af personer i den erhvervsaktive alder (17 til 65 år).

Kilde: DREAM.

Østjylland har ligeledes oplevet et (svagt) fald i ældrebrøken siden 1981, mens ældrebrøken for øvrige Sjælland samt øvrige Jylland og Fyn har været svagt stigende siden 1981 – trukket af en stigning i antallet af ældre. Den regionale udvikling i forsøger- og ældrebrøk opsummeres i *boks 25.3*.

Boks 25.3. Regional udvikling i forsørger- og ældrebrøk fra 1981-2002

Fra 1981-2002 er forsørgerbrøken faldet i alle fire regioner. I hele perioden havde Storkøbenhavn den laveste forsørgerbrøk, mens øvrige Jylland og Fyn havde den højeste.

Fra 1981-2002 faldt ældrebrøken i Storkøbenhavn og i Østjylland, mens øvrige Sjælland og øvrige Jylland og Fyn oplevede en stigende ældrebrøk.

25.3. Regional befolkningsfremskrivning

Den fremtidige udvikling i en regions befolkningstal og befolkningssammensætning afhænger af regionens nuværende befolkning (antal, alderssammensætning mv.) samt af flyttemønstre. Når borgere i fremtiden forlader regionen, eller når nye borgere kommer til, ændres befolkningstallet og sammensætningen. Inden-

landske flyttemønstre har derfor stor betydning for den regionale fordeling af den fremtidige befolkningsudvikling.

Udviklingen i flyttemønstre er svære at forudsige, fordi flytninger som oftest er begrundet i forskellige socioøkonomiske faktorer: jobskifte, relativt arbejdsløshedsniveau, relative lønninger, huspriser, skattheniveau osv.

For nærværende er det ikke muligt at foretage regionale fremskrivninger af befolkningsudviklingen, som inkluderer disse socioøkonomiske variable som forklarende faktorer. Derfor begrænses analysen i det følgende til såkaldt mekaniske fremskrivninger – dvs. fremskrivninger, der baseres på historisk observerede demografiske tendenser og strukturer, jf. *boks 25.4*.

Anvendelsen af mekaniske fremskrivninger indebærer, at resultaterne ikke kan fortolkes som en egentlig prognose. Analysen kan dog indikere nogle tendenser på regionsniveau, idet usikkerheden er betydeligt mindre ved regionale fremskrivninger end ved fremskrivninger på amts- eller kommuneniveau, fordi flytteaktiviteten hen over regionsgrænser er lavere end hen over amts- og kommunegrænser.

Boks 25.4. Mekaniske fremskrivninger af den regionale befolkningsudvikling

Såvel DREAM's som Danmarks Statistiks regionale befolkningsfremskrivninger er baseret på en fremskrivning af observerede demografiske tendenser og strukturer – såkaldte mekaniske fremskrivninger. Fremskrivningerne inkluderer således ikke socioøkonomiske faktorer som forklarende variable, hvilket kan virke forstærkende på visse mekanisk fremskrevne tendenser. Eksempelvis vil stigende huspriser, der skyldes stigende tilflytning, virke modererende på tendensen til tilflytning.

De mekaniske fremskrivninger baseres på de seneste fem års observationer af den regionale udvikling i fem grundparametre: fertilitetskvotienter, dødshyppigheder, udvandringshyppigheder, indvandringshyppigheder samt flyttesandsynligheder. Ved hjælp af disse parametre og en givet initialbeholdning kan der for hver region foretages en fremskrivning af antal indbyggere, ældrebrøk, forsørgerbrøk mv. for et givet fremtidigt årstal.³

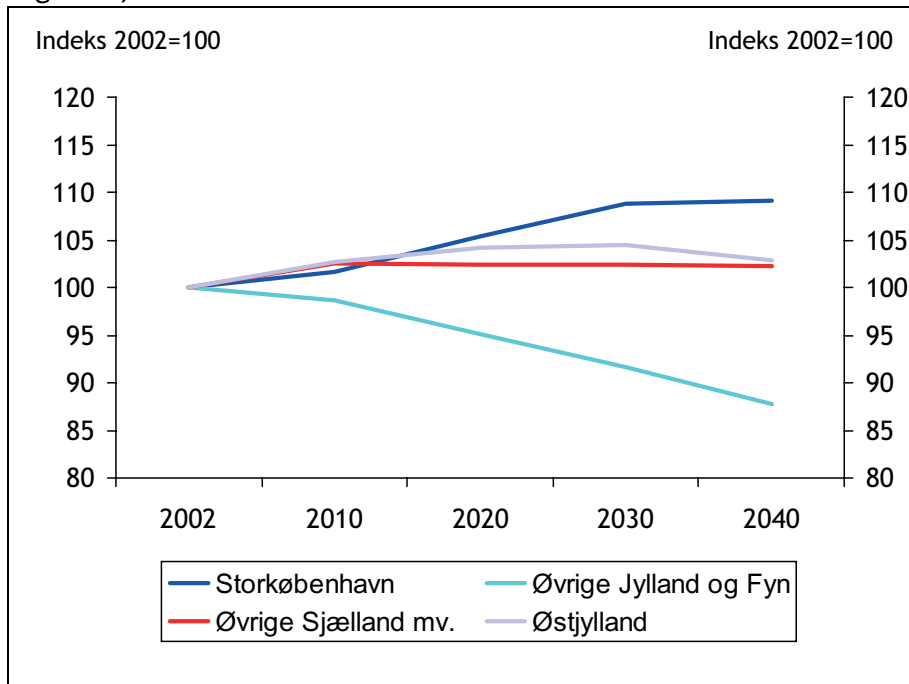
Anvendelsen af mekaniske fremskrivninger indebærer, at resultaterne ikke kan fortolkes som en egentlig prognose, men kan indikere nogle tendenser.

25.3.1. Udviklingen i indbyggertallet

Ifølge fremskrivningen vil der være en tendens til, at den største befolkningsvækst fra i dag til år 2040 vil finde sted i Storkøbenhavn, jf. *figur 25.9*. Fremskrivningen indikerer således, at Storkøbenhavn vil vokse med næsten 20 pct. de næste 40 år, mens væksten i det øvrige Sjælland mv. og i Østjylland vil være i omegnen af henholdsvis 10 pct. og 5 pct. I det øvrige Jylland og på Fyn indikeres et fald i befolkningstallet på omkring 10 pct.

³ Fremskrivningsmetoden er beskrevet i *DREAM's, befolkningsfremskrivning fordelt på amter til år 2040*, som forefindes på www.dreammodel.dk.

Figur 25.9. Fremskrivning af befolkningsudviklingen fordelt på regioner, 2002-2040



Anm.: Figuren er baseret på en fremskrivning af befolkningstallet til henholdsvis år 2010, 2020, 2030 samt 2040.

Kilde: DREAM.

For Storkøbenhavn er tendensen til fremtidig vækst i befolkningstallet trukket af et positivt fødselsoverskud, som ifølge fremskrivningen fortsætter og forstærkes de næste 30-40 år, jf. *figur 25.10a*. Derimod tenderer bidraget fra nettoindvandringen til at være forholdsvis konstant, mens nettotilflytningen svinger omkring nul frem til 2025, hvor den bliver negativ.

Udviklingsmønsteret indikerer et skift i forhold til de seneste to årtier, hvor befolkningsstigningen i Storkøbenhavn især var trukket af en positiv nettoindvandring og en positiv nettotilflytning.

For øvrige Sjælland mv. er tendensen til en fremtidig stigning i indbyggertallet drevet af en positiv nettotilflytning og en positiv nettoindvandring, hvilket også var tilfældet fra 1981-2002, jf. *figur 25.10b*. I modsætning til 1980'erne og 1990'erne ses derimod en

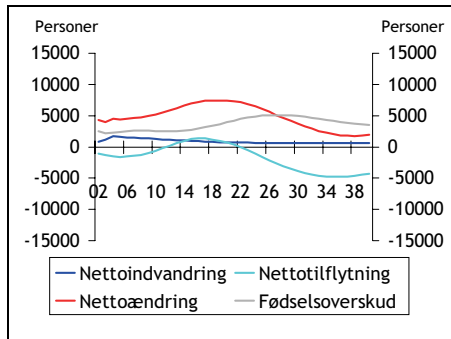
fremtidig tendens til et negativt fødselsoverskud, hvilket dæmper den samlede befolkningsvækst for øvrige Sjælland mv.

I Østjylland ses en tendens til, at nettoindvandringen er den komponent, der bidrager mest til det fremtidige indbyggertal, jf. figur 25.10c. I modsætning til de sidste to årtier udviser fødselsoverskuddet derimod en faldende tendens fra 2002-2040.

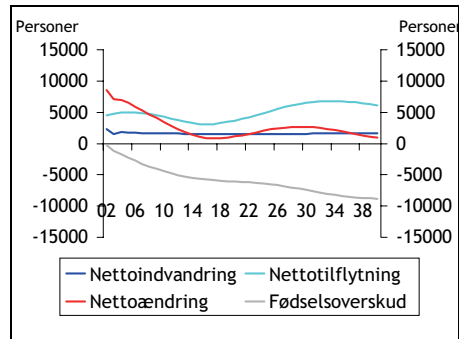
For øvrige Jylland og Fyn ses en tendens til, at nettoindvandringen udgør den eneste positive vækstkomponent jf. figur 25.10d. Dette mønster svarer til udviklingen i 1980'erne, hvorimod der i 1990'erne også var et positivt vækstbidrag fra fødselsoverskuddet.

Figur 25.10. Befolkningsudvikling fordelt på komponenter, 2002-2040

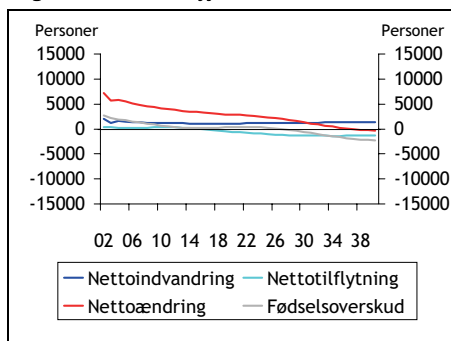
Figur 25.10a. Storkøbenhavn



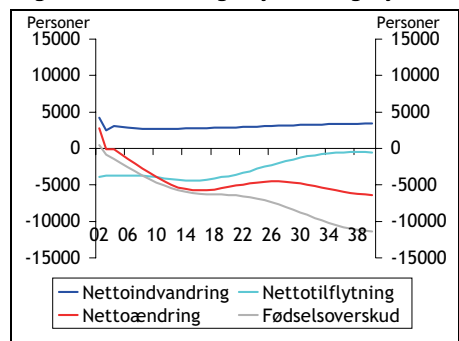
Figur 25.10b. Øvrige Sjælland mv.



Figur 25.10c. Østjylland



Figur 25.10d. Øvrige Jylland og Fyn



Anm.: Figureerne viser nettoændringen i de pågældende år.

Kilde: DREAM.

Den regionale udvikling i indbyggertal opsummeres i *boks 25.5*.

Boks 25.5. Regional udvikling i indbyggertal fra 2002-2040

Ifølge befolkningsfremskrivningen vil der være en tendens til, at den største befolkningsvækst fra i dag til 2040 vil finde sted i Storkøbenhavn. Fremskrivningen indikerer, at Storkøbenhavn vil vokse med næsten 20 pct. de næste 40 år, mens væksten i det øvrige Sjælland mv. og i Østjylland vil være i omegnen af henholdsvis 10 pct. og 5 pct.. I det øvrige Jylland og på Fyn indikeres et fald i befolkningstallet på omkring 10 pct.

Det beskrevne mønster for befolkningsudviklingen genfindes i Danmarks Statistiks regionale befolkningsfremskrivning, jf. *boks 25.6*.

Boks 25.6. Danmarks Statistiks regionale befolkningsfremskrivning

I henhold til Danmarks Statistiks regionale befolkningsfremskrivning vil den største befolkningsvækst de næste 30-40 år ligge i Østjylland, i hovedstadsregionen (defineret som København og Frederiksberg kommuner, Københavns Amt samt Frederiksborg og Roskilde amter) og i Vestsjællands Amt (jf. *NYT fra Danmarks Statistik, 18.juni 2003*).

I de øvrige otte amter ventes folketallet at falde i de kommende knap 40 år. Der ventes størst tilbagegang på Bornholm, i Sønderjyllands Amt og i Ribe Amt. På Bornholm forventes et fald på 12 pct., i Sønderjyllands Amt forventes et fald på 11 pct., og i Ribe Amt forventes et fald på 9 pct.

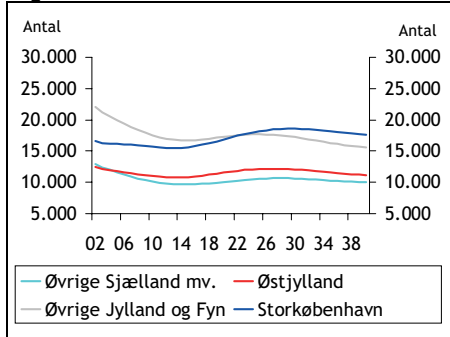
Det beskrevne udviklingsmønster indikerer, at fødselsoverskuddet frem til 2040 vil bidrage negativt til befolkningsvæksten i periferiregionernes kommuner, som er relativt mindre end kommunerne i centerregionerne, hvor fødselsoverskuddets bidrag er positivt eller tenderende til neutralt.

At der frem mod 2040 ses en indikation på stigende fødselsoverskud i Storkøbenhavn og negativt fødselsoverskud i periferiregionerne og Østjylland, skyldes, at antallet af fødsler vil tendere til at stige relativt mest i Storkøbenhavn, jf. *figur 25.11a*. Dette mønster er ikke trukket af tendenser til regionale forskelle i fertilitetsudviklingen, idet fertiliteten tenderer til at udvikle sig parallelt i de fire regioner i perioden, jf. *figur 25.11c*. Det regionale mønster for udviklingen i fødselsoverskuddet bunder i, at antallet af kvinder i

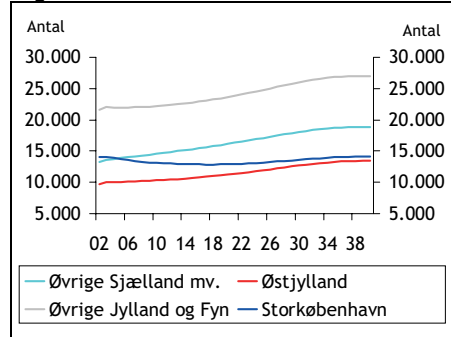
den fødedygtige alder i Storkøbenhavn vil tendere til at stige betragteligt fra 2001 til 2040, mens omvendt antallet af kvinder i den fødedygtige alder tenderer til at falde i de øvrige regioner, jf. *figur 25.11d*.

Figur 25.11. Regional udvikling i fertilitet, fødsler m.m., 2002-2040

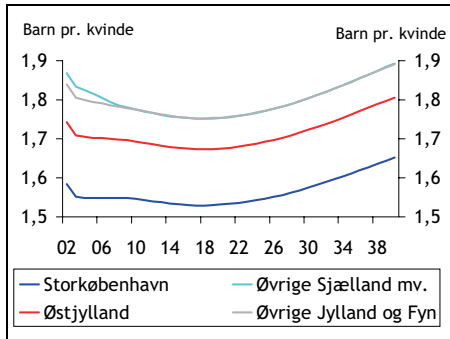
Figur 25.11a. Antal fødsler



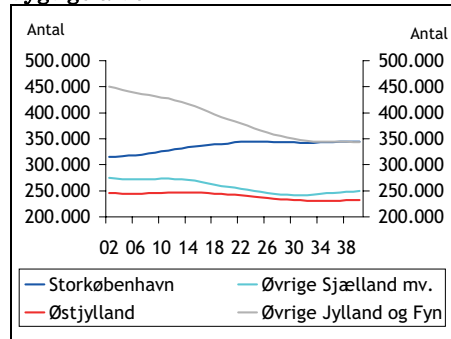
Figur 25.11b. Antal døde



Figur 25.11c. Fertilitet



Figur 25.11d. Antal kvinder i den fødedygtige alder



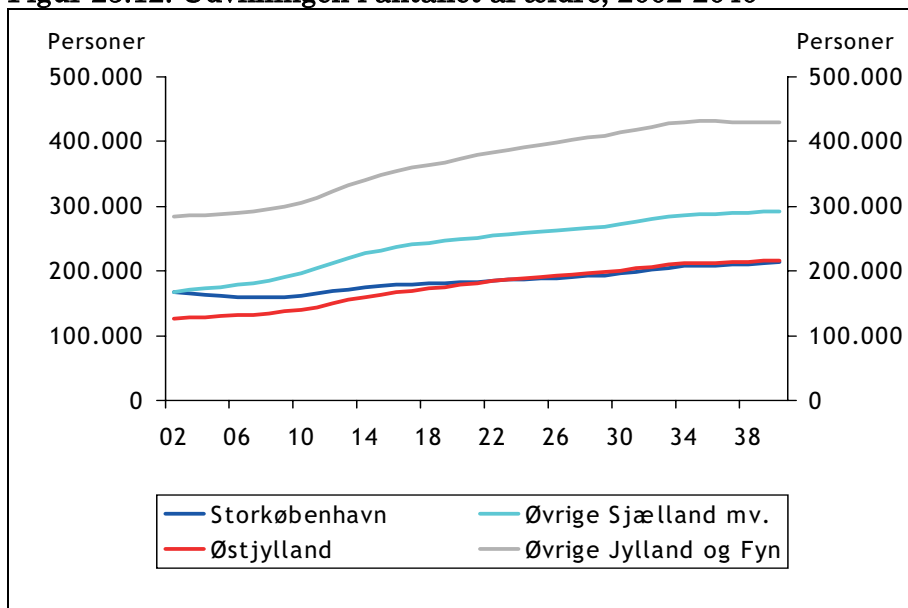
Anm.: Gruppen af kvinder i den fødedygtige alder udgøres af kvinder tilhørende aldersgrupper med en positiv fertilitetskvotient, hvilket svarer til 15-50 år.

Kilde: DREAM.

25.3.2. Udviklingen i antallet af ældre

I alle regioner ses en tendens til en stigning i antallet af ældre fra 2002-2040, hvilket vil stille krav til kapaciteten i ældresektoren og på sundhedsområdet, jf. *figur 25.12*. Fremskrivningen indikerer, at antallet af personer over 65 år vil stige relativt mindst i Storkøbenhavn.

Figur 25.12. Udviklingen i antallet af ældre, 2002-2040

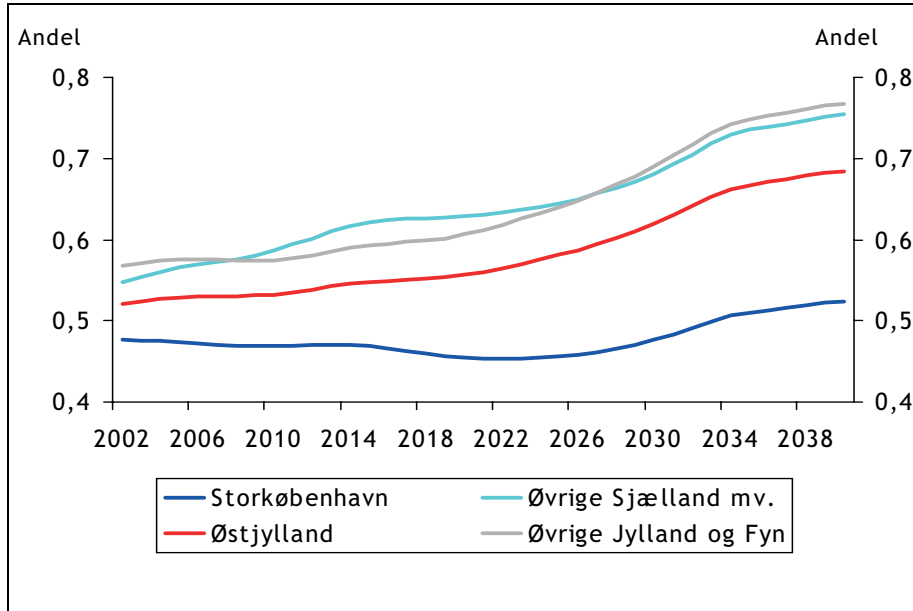


Kilde: DREAM.

25.3.3. Udviklingen i ældrebrøk og forsørgerbrøk

For Danmark som helhed ses en tendens til, at forsørgerbrøken vokser frem til 2040, jf. figur 25.13. Fremskrivningen indikerer imidlertid, at udviklingen vil være ujævnt fordelt, jf. boks 25.7. Fremskrivningen viser en tendens til, at stigningen vil være større i de to periferiregioner (øvrige Sjælland mv. samt øvrige Jylland og Fyn) end i de to centerregioner (Storkøbenhavn samt Østjylland). I 2040 er forsørgerbrøken i Storkøbenhavn ifølge fremskrivningen kun marginalt højere end i 2002, mens forsørgerbrøken er steget med omkring 30-40 pct. i de to periferiregioner.

Figur 25.13. Udvikling i forsørgerbrøk fordelt på regioner, 2002-2040

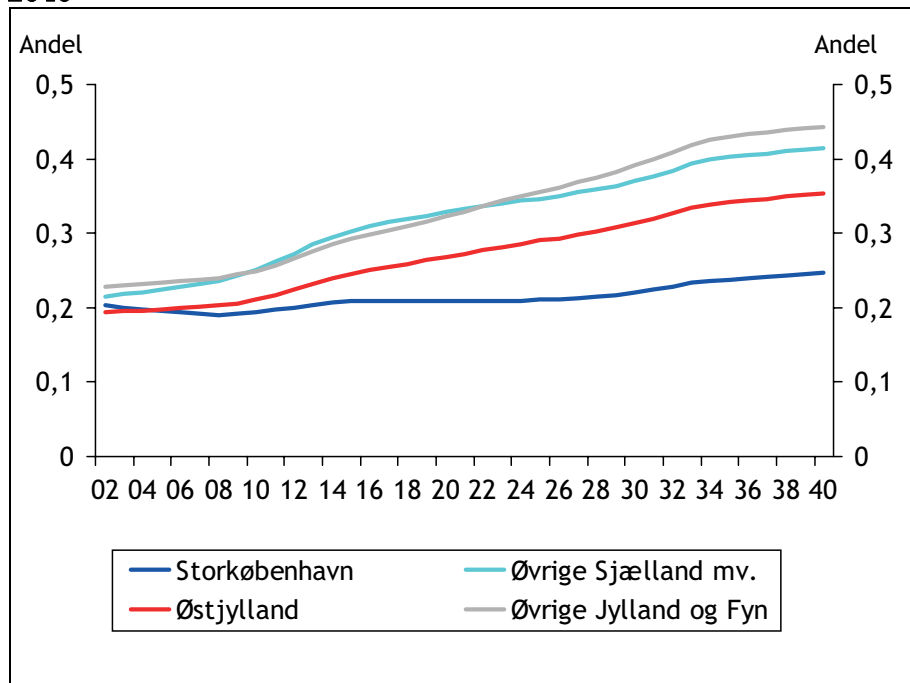


Anm.: Forsørgerbrøken betegner forholdet mellem antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder (personer under 17 år og over 65 år) og antallet af personer i den erhvervsaktive alder (17 til 65 år).

Kilde: DREAM.

Fremskrivningen indikerer tilsvarende, at den fremtidige udvikling i ældrebrøken for Storkøbenhavn vil afvige fra de øvrige regioner, jf. figur 25.14. For Storkøbenhavn ses en tendens til, at ældrebrøken vil stige svagt frem til 2040. For periferiregionerne, øvrige Sjælland mv. og øvrige Jylland og Fyn ses en tendens til voksende ældrebrøker gennem hele fremskrivningsperioden. For disse regioner indikerer fremskrivningen, at ældrebrøken vil fordobles fra 2002 til 2040. For Østjylland sætter stigningen først ind omkring 2010 og er lidt svagere end i periferiregionerne. Stigningen i ældrebrøken for Østjylland er på 75 pct. målt over perioden fra 2002 til 2040.

Figur 25.14. Udviklingen i ældrebrøken fordelt på regioner, 2002-2040



Anm.: Ældrebrøken er forholdet mellem antallet af personer over 65 år og antallet af personer i den erhvervsaktive alder (17 til 65 år).

Kilde: DREAM.

Hvis ældrebrøken fordobles i periferiregionerne, vil det udgøre en betydelig udfordring. Særligt i det øvrige Jylland og på Fyn, hvor der er en relativt stor andel af små kommuner, og hvor fremskrivningen ydermere indikerer et fald i befolkningstallet – og dermed en tendens til vigende beskatningsgrundlag.

Boks 25.7. Regional udvikling i forsørger- og ældrebrøk, 2002-2040

Fremskrivningen indikerer, at forsørgerbrøken vil være voksende frem til 2040 for alle fire regioner, men at udviklingen vil være ujævnt fordelt. Fremskrivningen viser en tendens til, at stigningen vil være større i de to periferiregioner (øvrige Sjælland mv. samt øvrige Jylland og Fyn) end i de to centerregioner (Storkøbenhavn samt Østjylland). I 2040 er forsørgerbrøken i Storkøbenhavn ifølge fremskrivningen kun marginalt højere end i 2002, mens forsørgerbrøken er steget med omkring 30-40 pct. i de to periferiregioner.

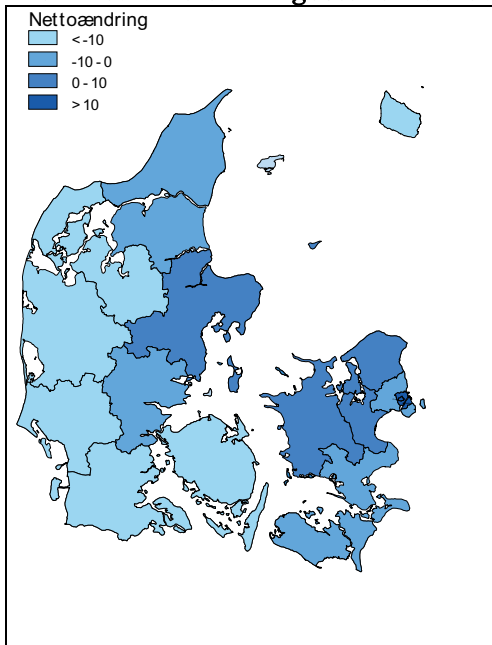
Fremskrivningen viser ligeledes en tendens til, at den fremtidige udvikling i ældrebrøken vil være ujævnt fordelt. For Storkøbenhavn ses en tendens til, at ældrebrøken vil stige svagt frem til 2040, mens ældrebrøken tenderer til at fordobles i periferiregionerne. For Østjylland ventes stigningen at være lidt svagere end i periferiregionerne.

Ved beregning af forsørger- og ældrebrøk sættes henholdsvis antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder og personer over 65 år i forhold til antallet af personer i den erhvervsaktive alder. I disse opgørelser betragtes antallet af erhvervsaktive som en samlet enhed, hvorfor der ikke tages højde for erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser i enkelte befolkningsgrupper. Indvandring bidrager positivt til befolkningsvæksten i fremskrivningsperioden. Da visse grupper af indvandrere har særligt lave erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser, vil dette isoleret set øge de reelle forsørger- og ældrebrøker i forhold til det, fremskrivningen viser. Denne betragtning tager dog ikke højde for virkningen af eksisterende og fremtidige tiltag møntet på at øge erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen for disse grupper.

25.4. Befolkningsfremskrivning på amtsniveau

Fremskrivning af befolkningen på amtsniveau er mere problematisk end på regionsniveau. Detaljeringsgraden og den større flytteaktivitet mellem amter end mellem regioner øger således fremskrivningens usikkerhed. Derudover er det en mekanisk fremskrivning, der udelukkende bygger på historiske forhold. Herved tager fremskrivningen ikke højde for væsentlige socioøkonomiske faktorer – som f.eks. udviklingen i huspriser – der har afgørende betydning for flyttemønstre. Af disse grunde skal fremskrivningen tolkes meget varsomt og mere opfattes som en indikation af overordnede tendenser.

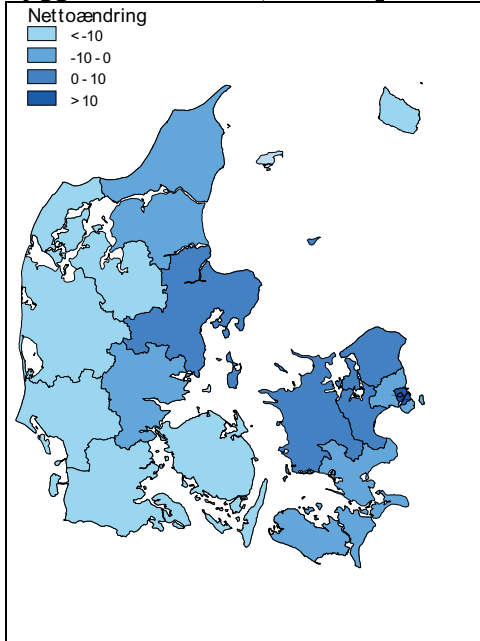
Kort 25.2. Befolkningsvækst fordelt på amter, 2002-2040



Kilde: DREAM.

Ifølge fremskrivningen vil indbyggertallet i Københavns Kommune stige med 20-25 pct., mens det vil stige med 10-20 pct. i Frederiksberg Kommune. Derudover vil Frederiksborg, Vestsjællands, Roskilde og Århus amter opleve stigninger i indbyggertallet, jf. *kort 25.2*. Fremskrivningen viser også, at Københavns, Storstrøms, Vejle og Nordjyllands amter vil have faldende indbyggertal. Disse fald lader dog til at være mindre end i Viborg, Ringkøbing, Fyns, Sønderjyllands og Ribe amter samt på Bornholm, hvor indbyggertallet falder med mere end 10 pct. I de tre sidstnævnte amter viser fremskrivningen et fald på op til 15-20 pct. De afledte effekter på ejendomspriser mv. må alt andet lige forventes at udligne en del af de umiddelbare forskelle mellem tilgrænsende amter, herunder især mellem Københavns og Frederiksberg Kommune og Københavns Amt.

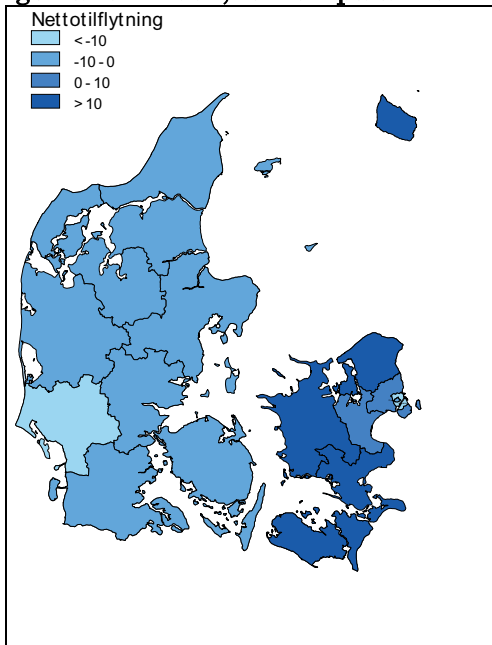
Kort 25.3. Akkumuleret fødselsoverskud 2002-2040 i pct. af indbyggertallet i 2002, fordelt på amter



Kilde: DREAM.

Den samlede ændring i befolkningstallet opdeles på fødselsoverskud, nettotilflytning og nettoindvandring. Et stort akkumuleret fødselsoverskud i perioden 2002-2040 i Københavns og Frederiksberg kommuner og Århus Amt er baggrund for disse områders stigende befolkningstal i perioden, jf. *kort 25.3*. I modsætning hertil er der et fødselsunderskud i landets andre amter.

Kort 25.3. Akkumuleret nettotilflytning 2002-2040 i pct. af indbyggertallet i 2002, fordelt på amter

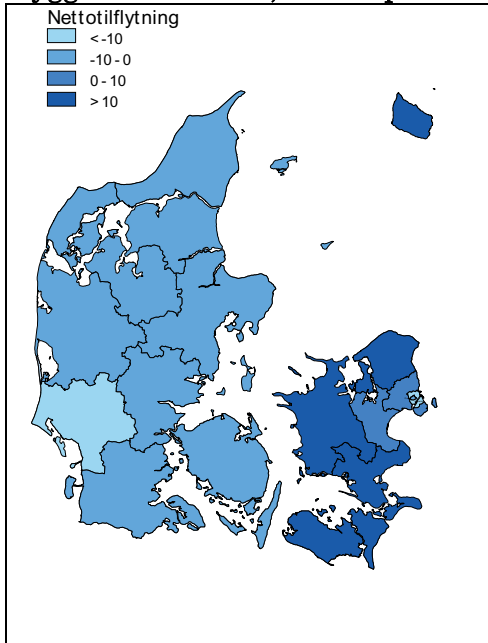


Kilde: DREAM.

Fremskrivning viser derudover stor flytteaktivitet på Sjælland. Opgjort netto vil mange fraflytte Københavns og Frederiksberg Kommune, mens der vil være tilflytning til Frederiksborg, Vestsjællands og Storstrøms Amt samt til Bornholm, jf. *kort 25.3*. Der antydes også nettotilflytning til Københavns og Roskilde Amt. Ifølge fremskrivningen vil amterne i Jylland og på Fyn stå over for en samlet nettofratlytning.

Endelig viser fremskrivningen en positiv nettoindvandring for hele landet i perioden. Nettoindvandringen ligger lavest i Københavns og Frederiksberg kommuner, jf. *kort 25.4*. En forklaring kunne være, at hovedstaden oplever større udvandring end resten af landet. Isoleret set øger nettoindvandring de enkelte amters indbyggertal med ca. 4-7 pct. gennem perioden.

Kort 25.4. Akkumuleret nettoindvandring 2002-2040 i pct. af indbyggertallet i 2002, fordelt på amter



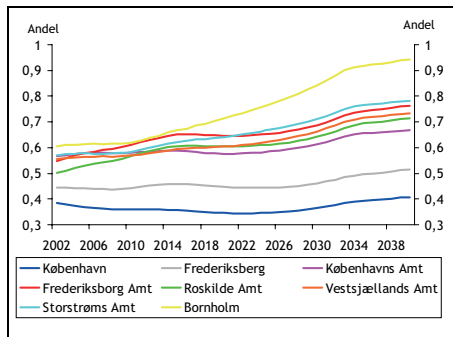
Kilde: DREAM.

Udviklingen i forsørger- og ældrebrøk ligner det billede, som blev tegnet for de fire regioner. For flertallet af amter viser fremskrivningen en forsørgerbrøk, der stiger fra et niveau på 0,5-0,6 i 2002 til et niveau på 0,7-0,8 i 2040, jf. *figur 25.15a.* og *25.15b.* Københavns og Frederiksberg kommuner skiller sig ud med særligt lave forsørgerbrøker og en begrænset stigning i disse. Modsat har Sønderjyllands Amt og Bornholm relativt høje forsørgerbrøker i 2040.

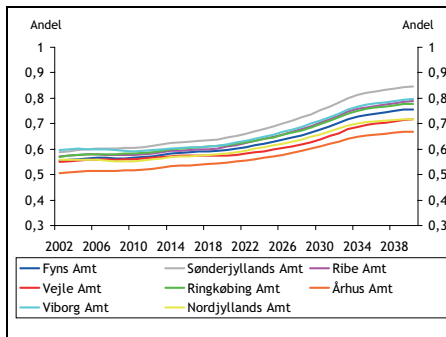
I fremskrivningen skiller Københavns og Frederiksberg kommuner sig igen ud med hensyn til udvikling i ældrebrøk. Frem til 2040 har de to kommuner relativt lave ældrebrøker sammenholdt med landets amter, jf. *figur 25.15c.* og *25.15d.* Århus Amt har dog også en relativt lav ældrebrøk i 2040. Fremskrivningen viser gennemsnitlig set en fordobling af ældrebrøken fra 0,2 i 2002 til 0,4 i 2040 i amterne. Igen skiller Bornholm sig ud med en meget høj ældrebrøk på 0,6-0,7 i 2040. Sønderjyllands og Storstrøms Amt har ligeledes relativt høje ældrebrøker i 2040.

Figur 25.15. Udviklingen i forsørgerbrøk og ældrebrøk fordelt på amter, 2002-2040

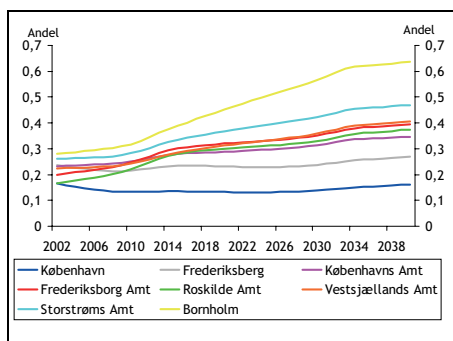
Figur 25.15a. Forsørgerbrøk, Sjælland mv.



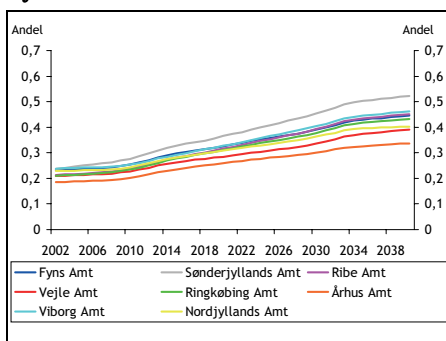
Figur 25.15b. Forsørgerbrøk, Jylland og Fyn



Figur 25.15c. Ældrebrøk, Sjælland mv.



Figur 25.15d. Ældrebrøk, Jylland og Fyn



Anm.: Forsørgerbrøken betegner forholdet mellem antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder (personer under 17 år og over 65 år) og antallet af personer i den erhvervsaktive alder (17 til 65 år).

Ældrebrøken er forholdet mellem antallet af personer over 65 år og antallet af personer i den erhvervsaktive alder (17 til 65 år).

Kilde: DREAM.

26

De makroøkonomiske rammer

26.1. Indledning og sammenfatning

Den demografiske udvikling – med flere ældre og et vigende arbejdsudbud – vil med gældende regler mv. medføre et betydeligt pres på de offentlige finanser i de kommende årtier.

Der er ikke enkle løsninger, som mere eller mindre omkostningsfrit får udfordringen til at forsvinde. Flere børn, større produktivtetsvækst, øget indtægtsgraduering eller indvandring kan f.eks. ikke påregnes at løse finansieringsproblemet. Der er heller ikke grundlag for at afvise udfordringen med henvisning til usikkerhed i befolkningsfremskrivningerne.

Finansiering af den fremtidige stigning i udgifterne vil, med gældende regler for regulering af overførsler, beskatning mv., stille krav om en markant nedbringelse af den offentlige gæld – og rentebetalingerne på gælden – inden aldringen af befolkningen for alvor sætter ind.

Den nødvendige styrke i gældsnedbringelsen kan dæmpes med reformer f.eks. af pensionssystemet, regler for tilbagetrækning eller regulering af overførslerne. Det vil mindske den potentielle stigning i de fremtidige udgifter og give mere plads til service eller lavere skat.

Med en præmis om, at beskatningen ikke øges, er den mulige vækst i ressourcerne til offentlig service ikke større end det, som kan begrundes af den almindelige løn- og befolkningsudvikling. Dermed er mulighederne for vækst i de offentlige udgifter til ser-

vice markant mindre end i perioden siden 1970. Det stiller krav om fokus på:

- Styringsmekanismer og prioritering af de offentlige udgifter, herunder at ressourcerne tilpasses i forbindelse med vidgende demografiske behov.
- Effektiviseringer og indhøstning af mulige stordriftsfordele i løsningen af de offentlige opgaver.
- Mekanismer som kan dæmpe efterspørgslen efter offentlig service.

Samtidig er det afgørende at sikre et velfungerende arbejdsmarked og varigt større beskæftigelse. Det er i vidt omfang udviklingen i beskæftigelsen og den gennemsnitlige arbejdstid som fastlægger det samlede finanspolitiske råderum til service og lavere skat. Men selv med en betydelig fremgang i beskæftigelsen vil rammerne for løft i det offentlige forbrug være markant mindre end tidligere.

I *afsnit 26.2*. skitseres den demografiske udfordring, mens *afsnit 26.3*. vedrører det ”danske” svar på aldringen med fokus på gældsnedbringelse og større beskæftigelse. Implikationerne for udgiftspolitikken diskuteres i *afsnit 26.4*. mens nogle populære ofte fremførte svar på velfærdsamfunds-udfordringer tilbagevises i *afsnit 26.5*. I *afsnit 26.6*. redegøres for mulige reaktioner på større vækst i efterspørgslen efter service end den forudsatte vækst i ressourcerne og de mulige effektivitetsforbedringer i den offentlige sektor.

26.2. Den demografiske udfordring

Danmark vil som de fleste andre lande gennemgå et markant skift i sammensætningen af befolkningen i løbet af de næste årtier.

Antallet af ældre øges betydeligt, mens udviklingen i antallet af erhvervsaktive og den gennemsnitlige arbejdstid sandsynligvis vil medføre et fald i det samlede udbud af arbejdskraft, jf. *figur 26.1a*.

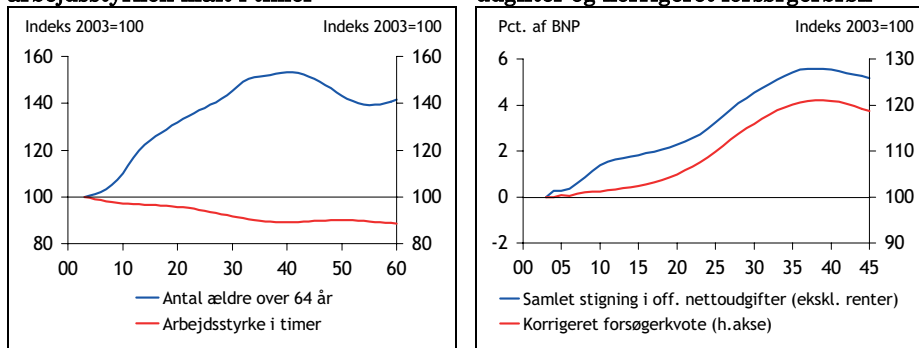
Det medfører med gældende regler mv. stigende udgifter blandt andet til pension og pleje, som skal finansieres i en situation, hvor

den mulige vækst i arbejdsudbuddet og dermed skattegrundlaget er begrænset.

Den befolkningsmæssige udvikling vil derfor med den aktuelle indretning af velfærdssamfundet medføre stigende pres på de offentlige finanser.

Udfordringens størrelse kan anskueliggøres med et muligt fremtidigt forløb for offentlige indtægter og udgifter med udgangspunkt i gældende regler og praksis mv. I beregningen er endvidere taget højde for de aktuelle planer omkring beskatning og vækst i de offentlige udgifter frem til 2010, jf. *boks 26.1.* som skitserer hovedforudsætningerne. Fremskrivningerne rækker mere end hundrede år frem, og betegnelsen ”2010-fremskrivningerne” afspejler alene, at der er opstillet konkrete mål for beskatning og offentlige udgifter frem til 2010.

**Figur 26.1a. Antal ældre over 64 år, Figur 26.1b. Beregnet stigning i netto-
arbejdsstyrken målt i timer udgifter og korrigeret forsøgerbrøk**



Anm.: Den korrigerede forsøgerkvote er beregnet som antal ikke-beskæftigede i forhold til antal beskæftigede. Udviklingen i beskæftigelsen angiver et skønnet forløb i fravær af yderligere strukturpolitiske tiltag.

Kilde: Finansministeriet.

Opgørelsen viser, at de offentlige nettoudgifter (opgjort som forskellen mellem udgifter og indtægter ekskl. rentebetalinger¹) kan

¹ Udviklingen i nettoudgifterne eksklusive rentebetalinger giver det bedste indtryk af det fremtidige pres på finanserne. Rentebetalingerne afhænger af udviklingen i den offentlige gæld – herunder gælden i dag – og dermed både af den historiske og fremadrettede udvikling i de offentlige finanser. En vellykket finanspolitik vil f.eks. indebære at gæld og rentebetalinger

øges med op til 6 pct. af BNP frem til 2040. Det vil sige op mod 85 mia.kr. i dagens kroner (2003-niveau). Den beregnede stigning i nettoudgifterne afspejler i vidt omfang udviklingen i den samlede (korrigerede) forsørgerbrøk, det vil sige stigningen i antallet af ikke-beskæftigede – navnlig som følge af flere ældre – i forhold til antallet af beskæftigede, jf. *figur 26.1b*.²

Boks 26.1. Beregning af det mulige pres på finanserne

Fremskrivningen er udarbejdet af Finansministeriet blandt andet på baggrund af DREAM-gruppens befolkningsprognose (november 2002) og en fordeling af de offentlige udgifter til forbrug og overførsler på alder. Konkret gælder i hovedtræk:

- Regeringens planer vedrørende beskatning og vækst i de offentlige udgifter frem til 2010 er indregnet, jf. *Økonomisk Redegørelse*, maj 2003.
- Beskæftigelsen øges med 60.000 personer fra 2003 til 2010. Det angiver et forløb for beskæftigelsen, som skønnes muligt uden yderligere strukturelle initiativer, som varigt kan øge beskæftigelsen.
- Regulering af overførselsordninger og mulighederne for tilbagetrækning antages fastholdt. Der er blandt andet taget højde for nedsættelsen af pensionsalderen, modregning og beskatning.
- Beskatningen kan opfattes som uændret efter 2010.
- De aldersbetingede enhedsudgifter til individuel offentlig service er som udgangspunkt uændrede over tid efter 2010 (målt i forhold til lønningerne i den private sektor). For pleje og sundhed er der imidlertid foretaget en korrektion for, at udgifterne i mange tilfælde afhænger af den aldersbetingede sundhedstilstand, som må antages at stige i takt med længere gennemsnitlig levetid.
- Fremskrivningen rækker mere end hundrede år frem. Ved beregning af det demografiske pres på de offentlige finanser fremskrives indtil den såkaldte forsørgerkvote stabiliseres.

Forudsætningerne efter 2010 indebærer, at udgifterne til offentligt forbrug – og den offentlige sektors størrelse – i store træk ville udgøre en konstant andel af økonomien, hvis befolkningens sammensætning antages uændret i forhold til i dag.

Forløbet kan derfor siges at give et indtryk af udfordringen ved gældende regler

bringes ned, og at der dermed skabes mere plads til at finansiere den potentielle stigning i de offentlige nettoudgifter ekskl. rentebetalinger.

² Der er rimelig konsensus om størrelsen af denne udfordring. Den uafhængige forskningsenhed, DREAM, har skønnet en stigning i de offentlige nettoudgifter på ca. 7,5 pct. af BNP til 2040, jf. *Indvandrere, offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed*, 2003. Forskellen skyldes ud over metodeforskelle blandt andet, at DREAM's skøn forudsætter mindre fremgang i beskæftigelsen og bygger på andre finanspolitiske antagelser.

og planer for udgifter og indtægter mv. frem til 2010 og vil, i henhold til Finansministeriets beregninger, alt andet lige kræve en stigning i beskæftigelsen på godt 60.000 personer på baggrund af kravet om finanspolitisk holdbarhed.

Presset på den offentlige økonomi er beregnet under forudsætning af, at udgifterne til offentlig service ikke stiger mere, end lønudviklingen og demografiske ændringer isoleret set kan begrunde. Sammenlignet med udviklingen siden 1970, hvor den offentlige service blev væsentligt udbygget, er der dermed tale om en markant begrænsning af udgiftsvæksten, jf. *afsnit 26.4*.³

Hvis den samlede økonomiske politik, herunder finans- og arbejdsmarkedspolitikken, ikke i god tid er indrettet til at håndtere eller dæmpe det potentielt betydelige pres på de offentlige finanser, vil den offentlige gæld med stor sikkerhed vokse kraftigt, når aldringen sætter ind, og dermed overvælte et betydeligt behov for stramninger på fremtidige generationer.

26.3. Det ”danske” svar på aldringen

I de senere år har tilrettelæggelsen af finanspolitikken overordnet sigtet efter at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser. Det betyder, at finans- og strukturpolitikken søges tilrettelagt således, at den offentlige gæld kan forventes at udgøre en konstant andel af BNP på længere sigt. De stigninger i udgifterne, som er angivet i *afsnit 26.2*, vil dermed i princippet kunne finansieres uden senere finanspolitiske stramninger.

Både den nuværende og den tidligere regering har i de såkaldte 2010-fremskrivninger opstillet konkrete mål for beskatning og offentlige udgifter frem til 2010 inden for denne overordnede ramme. Fremskrivningerne rækker meget længere end til 2010, og betegnelsen ”2010-fremskrivninger” afspejler alene, at der er opstillet konkrete mål for beskatning og offentlige udgifter frem til 2010.

³ Derudover skal tages hensyn til, at rentebyrden på statens og kommunernes gæld også skal finansieres. Rentebyrden på denne gæld svarer til ca. 1,0 pct. af BNP i 2003.

Helt overordnet lægger strategierne vægt på at finansiere de fremtidige udgiftsstigninger ”up front”. Det vil sige ved at nedbringe den offentlige gæld – og dermed rentebetalingerne på gælden – inden aldringen sætter ind, og gennemføre initiativer, der sigter på varigt at styrke beskæftigelsen.

Finansministeriets seneste beregninger viser på den baggrund, at overskuddet på de offentlige finanser skal svare til knap 2 pct. af BNP i gennemsnit frem til 2010 for at opfylde kravet om finanspolitisk holdbarhed, jf. *boks 26.2*.⁴

Boks 26.2. De operationelle mål for overskud til 2010

Det operationelle mellemlistede finanspolitiske mål er at sikre et overskud på mellem 1½ og 2½ pct. af BNP i *gennemsnit* til 2010.

Finanspolitikken opfattes således overordnet som holdbar, hvis overskuddet i gennemsnit holdes inden for en margin på omkring plus/minus ½ pct. af BNP af det beregnede krav. Intervallet afspejler, at der er usikkerhed ved at beregne kravet til overskud på de offentlige finanser.

Det faktiske overskud kan afvige fra målintervallet i enkeltår som følge af konjunkturbevægelser og aktiekursudsving. Dermed kan de automatiske stabilisatorer få lov til at virke fuldt dæmpende på konjunkturbevægelserne.

Hvis finanspolitikken er indrettet efter at sikre gennemsnitlige overskud, øges handlemulighederne, hvis dansk økonomi skulle rammes af større tilbageslag. Blandt andet vil risikoen for, at de offentlige finanser svækkes og rammer stabilitets- og vækstpagtens grænse for underskud på maksimalt 3 pct. af BNP, være begrænset.

Finanspolitisk holdbarhed indebærer, at de stigende nettoudgifter efter 2010 i princippet vil kunne finansieres, dels fordi rentebetalingerne på den offentlige nettogæld bringes ned, dels fordi der er mulighed for at tære på overskuddet på den primære offentlige saldo (dvs. eksklusive rentebetalinger), i takt med at aldringen tager til. Styrken i gældsnedbringelsen frem til 2010 er dermed afstemt efter, at de fremtidige nettoudgifter skal kunne finansieres uden behov for senere stramninger.

Kravet til styrken i gældsnedbringelsen (dvs. til overskud på de offentlige finanser) kan derfor også reduceres, hvis den fremtidige

⁴ Finansministeriet, Økonomisk Redegørelse, maj 2003.

stigning i udgifterne mindskes. Det kan f.eks. ske ved reformer af det skattefinansierede pensionssystem, som medfører større robusthed over for længere levetid og tidlig tilbagetrækning,⁵ ændrede regler for tidlig tilbagetrækning eller ændringer i regulering af overførslerne.

Med et mindre krav til overskud på de offentlige finanser inden aldringen sætter ind, ville der dermed være mere plads til offentlig service og/eller lavere beskatning.

Desuden kan større beskæftigelse frem mod 2010 understøtte gældsafviklingen og dermed skabe større råderum. I Finansministeriets fremskrivning er imidlertid allerede indregnet en betydelig stigning i erhvervsdeltagelse og fald i ledigheden, som kræver yderligere strukturpolitiske initiativer. Alligevel er den mulige vækst i udgifterne efter 2010 meget begrænset i forhold til tidligere.

Gældsnedbringelsen er ikke udtryk for, at velfærdssystemernes robusthed over for ændret alderssammensætning forøges, men alene at den nødvendige finansiering tilvejebringes.

Gældsnedbringelsen er derfor en nødvendig reaktion på, at der i det danske system – herunder i pensionssystemet – ikke er automatisk sammenhæng mellem det, som den enkelte bidrager med til de offentlige kasser over livsforløbet, og det, som den enkelte modtager.

Gældsnedbringelsen trækker i retning af større generationel balance i den forstand, at senere generationer ikke overtager behov for at stramme regler eller beskatning. Men gældsreduktionen ændrer ikke ved, at der via de offentlige finanser sker betydelig omfordeling inden for generationer.

⁵ En del af det krævede overskud (ca. 0,3 pct. af BNP) medgår til at finansiere, at de ældre – med de gældende regler for tilbagetrækning – vil tilbringe flere år på pension, i takt med at den forventede gennemsnitlige levetid øges. Det øger pensionsudgifterne og er udtryk for større pensionsdækning.

26.3.1. Det centrale krav om større beskæftigelse

Det finanspolitiske råderum afhænger navnlig af udviklingen i beskæftigelsesgraden. Det afspejler, at en større andel af befolkningen i beskæftigelse både medfører større skatteindtægter og lavere udgifter til overførsler.

I Finansministeriets seneste fremskrivning er det beregnet, at beskæftigelsen skal øges med godt 60.000 personer fra 2003 til 2010 for at sikre finanspolitisk holdbarhed. Det sikrer, at gældskvoten på langt sigt er stabil, og at de opstillede mål for beskatning og udgiftsstandarder i 2010 dermed kan fastholdes, når der kommer flere ældre.

Selvom udgiftsvæksten fremadrettet er relativt begrænset – og væsentligt mindre end i perioden siden 1970 – kræves således en forholdsvis markant stigning i beskæftigelsen for at sikre en holdbar finanspolitisk kurs uden skatteforøgelser.

Den forudsatte stigning i beskæftigelsen tilskrives vækst i arbejdsstyrken på omkring 26.000 personer, mens en yderligere nedbringelse af ledigheden ligeledes forudsættes at bidrage med godt 37.000 personer.

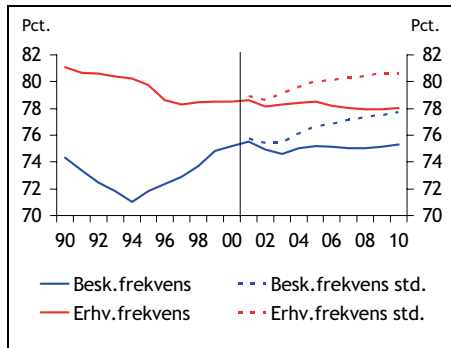
Stigningen i arbejdsstyrken kræver et løft i erhvervsdeltagelsen for de enkelte køn, alders- og herkomstgrupper fra 2003 til 2010, hvorefter ledighed og erhvervsdeltagelse for de forskellige grupper antages konstant. Med en befolkningssammensætning som i 2003 skal erhvervsdeltagelsen for de 15-64-årige således øges fra ca. 79 pct. i 2003 til 81 pct. i 2010, jf. *figur 26.2a*.

Den gennemsnitlige erhvervsfrekvens er dog svagt aftagende mod omkring 78 pct. frem til 2010 på trods af forudsætningen om øget deltagelse for de enkelte køn, alders- og herkomstgrupper. Det afspejler, at befolkningssammensætningen ændres i retning af flere ældre og indvandrere med forholdsvis lav arbejdsmarkeds-tilknytning. Samlet indebærer befolkningsudviklingen således isoleret set en reduktion i arbejdsstyrken på 40.000 frem mod 2010.

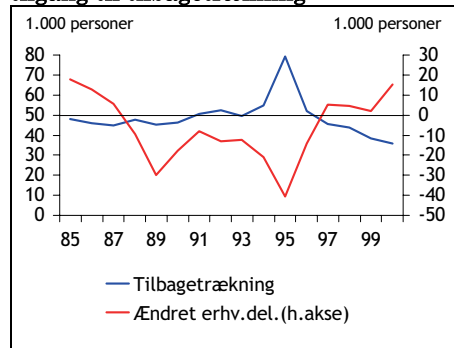
En del af den forudsatte stigning i erhvervsdeltagelsen for de enkelte grupper skønnes at ske forholdsvis automatisk. Det skyldes

et fald i tilgangen til tidlig tilbagetrækning siden 1996, navnlig som følge af ophævelsen af overgangsydelsen i 1996 og fald i tilgangen til førtidspension, jf. *figur 26.2b*.

Figur 26.2a. Erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens, 15-64-årige



Figur 26.2b. Bidrag til arbejdsstyrkevækst fra ændret erhvervsdeltagelse og tilgang til tilbagetrækning



Anm.: I *figur 26.2a* er den standardiserede arbejdsstyrke og beskæftigelse beregnet ved at gange de løbende alders- og kønsfordelte erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser på befolkningssammensætningen for 2000.

I *figur 26.2b* er tilgangen til forskellige permanente tilbagetrækningsordninger angivet for 18-64-årige og vedrører den samlede tilgang til efterløn, overgangsydelse og førtidspension.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet.

Faldet i tilgangen til disse ordninger har øget den gennemsnitlige erhvervsdeltagelse især for de 50-59-årige, i takt med at de nye generationer, som bliver længere tid på arbejdsmarkedet, erstatter tidligere generationer, der havde mulighed for eller med større hyppighed fik adgang til de nævnte ordninger. Den fulde virkning viser sig gradvist i de kommende år og er for overgangsydelsen først fuldt indfaset i 2007.⁶

Den forudsatte stigning i beskæftigelsen skønnes at kræve en yderligere strukturpolitisk indsats, som varigt kan bidrage med i størrelsesordenen 53.000 beskæftigede. Det vil sige, at den strukturelle beskæftigelse omtrent skønnes uændret fra 2003 til 2010 i fravær af yderligere reformer.

⁶ Virkningen på erhvervsdeltagelsen som følge af lavere tilgang til førtidspension, skal ses i lyset af, at der forudsættes oprettet flere fleksjob.

Kravet til beskæftigelsen skal ses i lyset af, at beskæftigelsesniveauet i forvejen er højere i Danmark end i de fleste andre lande, og at der ikke – som i mange andre lande – kan påregnes særskilte bidrag som følge af stigende erhvervsdeltagelse for kvinder eller større fald i ledigheden. Endvidere viser erfaringerne, at kun få lande – og kun i kortere perioder – har haft gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvenser over 80 pct.⁷

Ikke desto mindre er der et betydeligt beskæftigelsespotentiale blandt de over 59-årige, men et markant bidrag vil kræve ændringer i tilbagetrækningsystemet.

Potentialet for større beskæftigelse vurderes derudover først og fremmest at bestå i en styrket integration af indvandrere på arbejdsmarkedet, et hurtigere gennemløb i uddannelsessystemet samt en mere effektiv aktiv arbejdsmarkedspolitisk indsats rettet mod ledige. Dermed er det i høj grad områder, hvor kommuner har ansvar for opgavevaretagelsen, som er centrale i forhold til at realisere målsætningen om en større beskæftigelse.

Der er iværksat initiativer, der bidrager til større beskæftigelse, herunder blandt andet reduktionen af skatten på arbejdsindkomst og initiativerne i *Flere i arbejde*, der er indregnet ovenfor. Derudover har regeringen tilkendegivet at arbejde videre med initiativer, der kan sikre hurtigere gennemløb i uddannelsessystemet, styrket integration og lavere sygefravær. Indsatsen omfatter ikke generelle ændringer i overførselssatserne eller større ændringer i tilbagetrækningsmulighederne.

Stigningen på de nævnte 53.000 beskæftigede, som skønnes at fordr yderligere tiltag, modsvarer – hvis de offentlige finanser ikke på anden måde styrkes – en permanent og øjeblikkelig stramning på knap 1 pct. af BNP, svarende til ca. 14 mia.kr. for at sikre holdbare finanser, jf. *figur 26.3a*. Udskydes stramningen til f.eks. 2035, vil strammingsbehovet øges til 2 pct. af BNP, da gælden – og dermed rentebyrden på gælden – er øget, jf. *figur 26.3b*.

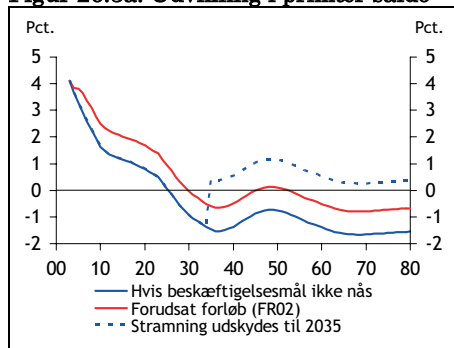
En stramning på 14 mia.kr. svarer i størrelsesordenen til at bundskattesatsen øges med ca. 2 pct.enheder eller at den reale offentli-

⁷ Finansministeriet, Finansredegørelse, 2002.

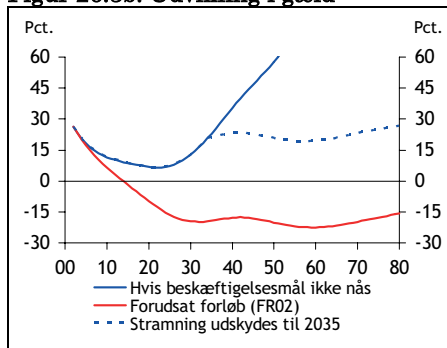
ge forbrugsvækst permanent reduceres med $\frac{1}{2}$ pct.enhed i gennemsnit i årene fra 2003 til 2010.

Udviklingen i beskæftigelsen og dermed indretningen af arbejdsmarkedet er derfor helt afgørende for det finanspolitiske råderum til lavere skat og offentlig service.

Figur 26.3a. Udvikling i primær saldo



Figur 26.3b. Udvikling i gæld



Kilde: Finansministeriet.

26.4. Om de udgiftspolitiske udfordringer

Med et mål om kontrolleret offentlig gældsudvikling vil kravene til udgiftsstyringen væsentligt skærpes de kommende årtier. Det afspejler udbredt konsensus om ikke at øge beskatningen, og at den mulige vækst i skattegrundlaget som følge af højere beskæftigelse og ændret arbejdstid er begrænsede.

Både den nuværende og den tidligere regering har således med forskelle i vægtningen sigtet efter at fastholde og om muligt at nedbringe beskatningen, jf. *boks 26.3*.

Kravet til udgiftsstyringen kan anskueliggøres ved at sammenligne udviklingen i de offentlige udgifter til forbrug og overførsler i forhold til BNP og den korrigerede forsørgerbrøk – det vil sige antallet af ikke-beskæftigede i forhold til antallet af beskæftigede. Den korrigerede forsørgerbrøk kan ses som et udtryk for den stigning i udgifterne som andel af BNP, som i grove træk vil være et resultat af, at udgifterne målt i forhold til det beregnede demogra-

fiske træk (brugergrundlaget), stiger i takt med lønudviklingen (målt som løn per beskæftiget).

Boks 26.3. Realvækst i offentligt forbrug og beskatning

Den tidligere regering opererede med en skattemæssig sikkerhedspulje på ca. 1 pct. af BNP, som navnlig skulle modgå muligt pres på skattegrundlaget. Puljens størrelse svarer isoleret set til en reduktion af den mulige realvækst i det offentlige forbrug på ca. ½ pct. enhed pr. år fra 2003 til 2010.

Den nuværende regering har med skattestoppet og aftalen om en reduktion af skatten på arbejdsindkomst udmøntet denne skattemæssige sikkerhedspulje. Desuden er de opstillede mål for realvækst i det offentlige forbrug mindre i 2004 og 2005 end den tidligere regering lagde op til. Den forudsatte årlige forbrugsvækst er således 0,7 og 0,5 pct. i 2004 og 2005, mod 1 pct. begge år i den tidligere regerings oplæg, jf. *tabel 26.1*.

Tabel 26.1. Realvækst i offentligt forbrug

	2002-03	2004	2005	2006-10
	----- Realvækst, pct. -----			
Den nuværende regering.....	1,0	0,7	0,5 ¹⁾	0,5
Den tidligere regering (DK2010)	1,0	1,0	1,0	0,5
Beregnet demografisk træk.....	0,4	0,3	0,3	0,2

Anm.: Det demografiske træk er beregnet på baggrund af befolkningsudviklingen og aldersfordelingen i de offentlige udgifter i 1997. Væksten i det opgjorte træk er øget lidt siden den tidligere regering fremlagde de angivne mål i *En holdbar fremtid – Danmark 2010*.

Note

1) Derudover indgår en del af et rammebeløb på 1 mia.kr., som følge af skatteaftalen, beregningsteknisk som offentligt forbrug.

Kilde: Finansministeriet, *En Holdbar fremtid – Danmark 2010*, januar 2001; Finansministeriet, *Lavere skat på arbejdsindkomst*, marts 2003.

De aktuelle mål for realvækst i det offentlige forbrug er større end den beregnede vækst i det træk på de offentlige serviceydelser, som under stiliserede beregningsforudsætninger er en følge af befolkningsforskydninger, jf. tabel 26.1. Derfor er der også vækst i de såkaldte reale udgiftsstandarder, som angiver forskellen mellem væksten i det reale offentlige forbrug og i det beregnede demografiske træk.

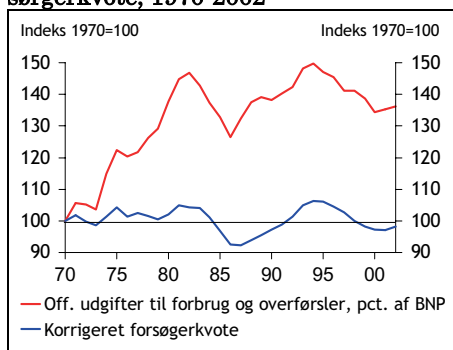
Væksten i de reale udgiftsstandarder er udtryk for en gennemsnitsbetragtning. Højere udgiftsvækst i forhold til brugergrundlaget på et område end det samlede gennemsnit – f.eks. inden for sundhedsområdet – kræver en tilsvarende lavere vækst eller måske nedgang på andre områder.

Nulvækst i de reale udgiftsstandarder kan – med forbehold for betydelige statistiske måleproblemer gives – den tolkning, at omfanget og kvaliteten (i absolut forstand) af den offentlige service overordnet kan fastholdes på det niveau, som kendes i dag, hvis der ses bort fra virkningen af produktivitets- og effektivitetsfremskridt i den offentlige sektor. Effektivitetsfremskridt i den offentlige sektor skal således ses som et bidrag til den offentlige service i tillæg til den reale vækst i ressourcerne.

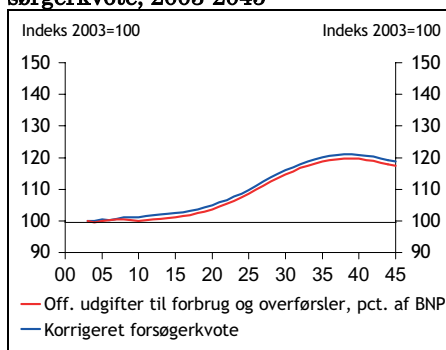
Opgjort ved den korrigerede forsørgerkvote er presset ikke meget større i dag end i 1970. Men samtidig er de offentlige udgifter opgjort i pct. af BNP (ekskl. renteudgifter) øget med 30 pct. (eller 9 pct.enheder) siden 1971, jf. *figur 26.4a*. Forskellen afspejler i vidt omfang en udvidelse af de skattefinansierede offentlige ydelser. Således er de offentlige indtægter (ekskl. renteindtægter) øget med ca. 7 pct. af BNP i samme periode – primært som følge af stigende skattetryk.

Fremadrettet er forudsat en stigning i udgifternes andel af BNP på 20 pct. Det svarer til stigningen i forsørgerbrøken. I modsætning til i perioden siden 1970 gælder derfor, at udgifternes andel af BNP forudsættes ikke at stige mere end det, som befolkningsudviklingen isoleret set kan begrunde, jf. *figur 26.4b*.

Figur 26.4a. Offentlige udgifter og forsørgerkvote, 1970-2002



Figur 26.4b. Offentlige udgifter og forsørgerkvote, 2003-2045



Anm.: Den korrigerede forsørgerkvote beregnes som ikke-beskæftigede i forhold til beskæftigede. Forsørgerkvoten frem til 2045 kan fortolkningsmæssigt ses som et forløb, hvor der ikke gennemføres yderligere strukturtiltag.

Kilde: ADAM's Databank og Finansministeriet.

Hvis udgiftsvæksten overstiger dette niveau brydes præmissen om uændret skat som følge af ukontrolleret gældsudvikling, selvom der forudsættes øgede beskæftigelsesgrader for de enkelte køn, alders- og herkomstgrupper frem til 2010.

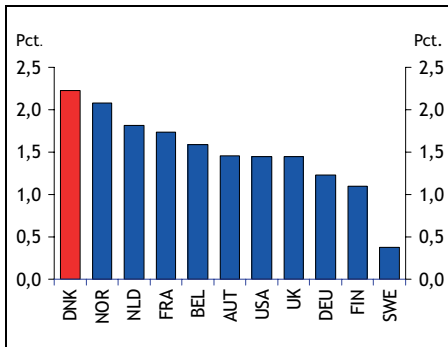
De begrænsede rammer for ressourcer til offentlig service kommer også til udtryk i de senere års fremskrivninger til 2010, hvor realvæksten i det offentlige forbrug svarer til mellem ½ og 1 pct. af

BNP frem til 2010, jf. *boks 26.3*. Det er markant mindre end tidligere.

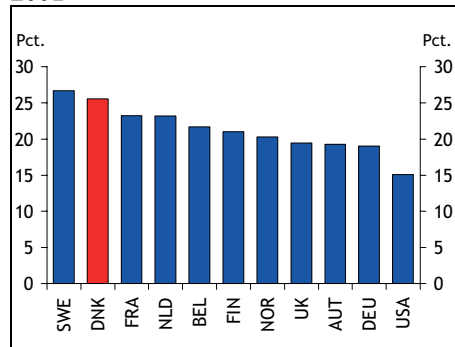
Fra 1992 til 2001 blev realvæksten i det offentlige forbrug f.eks. opgjort til $2\frac{1}{4}$ pct. i gennemsnit pr. år. Det er omkring fire gange mere end både den nuværende og den tidligere regering har planlagt frem til 2010. Realvæksten i 1990'erne – og navnlig i årtiets første halvdel – var også forholdsvis høj i international sammenhæng, jf. *figur 26.5a*.

Kravet til udgiftsstyringen kan ses i lyset af, at de offentlige forbrugsudgifter i forvejen ligger højt sammenlignet med andre lande, jf. *figur 26.5b*. Desuden er der fortilfælde med tilsvarende lav vækst i de reale udgifter i perioden fra 1982 til 1992, hvor realvæksten blev opgjort til ca. $\frac{1}{2}$ pct. i gennemsnit pr. år.

Figur 26.5a. Gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug, 1992-2001



Figur 26.5b. Udgifter til offentligt forbrug i pct. af BNP i udvalgte lande, 2001



Kilde: OECD, ADAM's Databank og Finansministeriet.

Det er udviklingen i de offentlige udgifter i kroner og øre målt i forhold til skattegrundlaget, som er afgørende for presset på beskatningen og gældsnedbringelsen. Derfor vil det niveau for realvækst, som kan realiseres, også afhænge af udviklingen i (de relative) priser på den arbejdskraft og de varer, som medgår til at producere de offentlige ydelser.

En særlig problemstilling er mulighederne for at rekruttere personale med de ønskede kvalifikationer. I dag er der mangel på arbejdskraft inden for blandt andet sundheds- og plejesektoren, som

kan skærpes i de kommende år som følge af høj aldersbetinget afvandring inden for disse faggrupper. Hvis mangelsituationerne søges modgået med lønstigninger, som overstiger gennemsnittet i den private sektor (for at tiltrække personale) – f.eks. via vikarordninger mv. – vil den samlede ramme for realvækst isoleret set mindskes.

Omvendt bedres mulighederne for at styrke kvalitet og omfang inden for den samlede ramme, hvis flere opgaver kan varetages af personale på et lavere lønniveau, eller hvis ny teknologi og ændrede samarbejds- og organisationsformer mindsker behovet for arbejdskraft. Det vil isoleret set blive registreret som en lavere realvækst på de pågældende områder og dermed som udgangspunkt frigøre midler til andre formål.

26.5. Nogle populære ikke-svar

En række alternativer til offentlig gældsnedbringelse, øget beskæftigelse og/eller reformer af f.eks. pensionssystem og tilbagetrækning har været fremført som mulige svar på velfærdssamfundets udfordringer. Det drejer sig f.eks. om større produktivtetsvækst, øget fødselshyppighed, ændret indvandringsomfang, øget indtægtsgraduering eller større privat opsparing.

Større produktivtetsvækst medfører større velstand, men styrker ikke på sigt de offentlige finanser.⁸ Således vil større produktivtetsvækst medføre større indkomster og dermed større skattegrundlag, men de offentlige udgifter stiger i nogenlunde samme omfang. Det afspejler, at overførselssatserne (f.eks. folkepension og efterløn) reguleres med udgangspunkt i lønudviklingen i den private sektor. Tilsvarende vil de offentlige lønninger – blandt andet i kraft af reguleringsordningen – også følge den private lønudvikling.

Øget fertilitet har også kun begrænset betydning for de finansielle muligheder. Flere fødsler medfører i en årrække højere udgifter til børnepasning og uddannelse mv., hvilket svækker de offentlige finanser. Det positive bidrag til arbejdsstyrken indebæ-

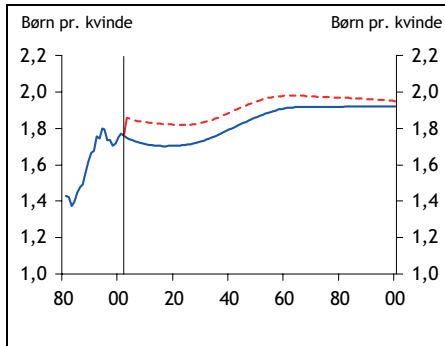
⁸ Det Økonomiske Råd, efterår 2002.

rer herefter en gradvis forbedring af de offentlige finanser, som topper efter ca. 60 år, hvorefter bidraget fra højere ældreudgifter gradvist sætter ind. Det fremgår af *figur 26.6a.* og *26.6b.*, som år for år viser den beregnede virkning på fertilitet og offentlige finanser af en permanent stigning i antallet af fødte børn på 4.000 om året.

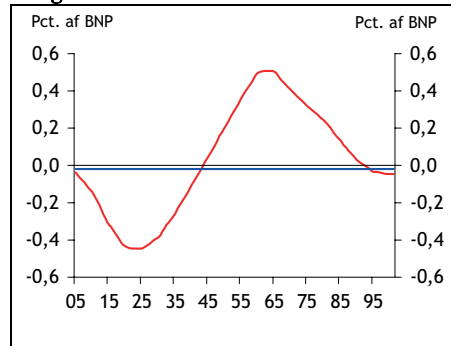
Den samlede virkning på de finanspolitiske muligheder kan beregnes til -0,02 pct. af BNP (den vandrette blå streg i *figur 26.4b.*) – det vil sige neutralitet. Virkningen kan læses som den lempelse af finanspolitikken, der – opgjort som et fast årligt beløb – på sigt kan finansieres af de fremtidige ændringer i de offentlige indtægter og udgifter, som forårsages af ændret fertilitet.

Virkingen af *ændret indvandring* svarer som udgangspunktet til (nutidsværdien af) indvandreres nettobidrag til de offentlige kasser, inklusive den mulige virkning, som følger af, at indvandrere får børn, som også påvirker de offentlige indtægter og udgifter.

Figur 26.6a. Øget fertilitet



Figur 26.6b. Virkning på primær saldo af øget fertilitet



Anm.: Angiver en permanent stigning i antallet af fødte børn på 4.000 årligt fra 2004. Virkningen på fertiliteten (det vil sige antallet af fødte børn pr. kvinde) påvirkes af udviklingen i antallet af kvinder.

Kilde: DREAM.

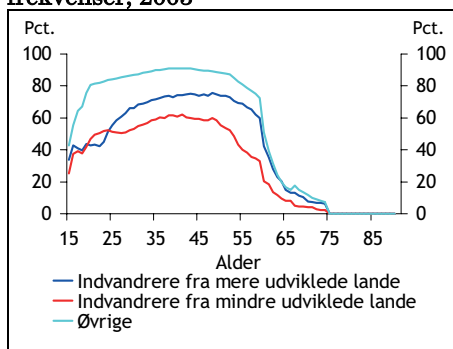
Beregninger foretaget af DREAM viser, at en stigning i nettoindvandringen på 5.000 personer årligt,⁹ som er ligeligt fordelt på henholdsvis mere og mindre udviklede lande, er omtrent neutral i

⁹ Svarer til en stigning på ca. 40 pct. i forhold til niveauet i 1990'erne.

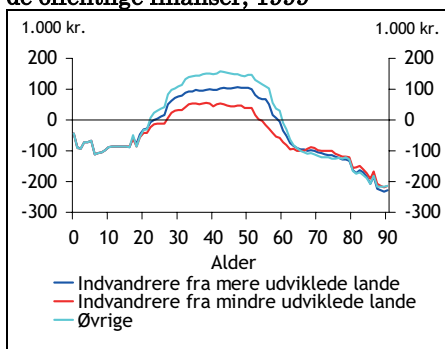
forhold til de offentlige finanser, på trods af at begge grupper har væsentligt lavere erhvervsdeltagelse og dermed i gennemsnit bidrager mindre til de offentlige kasser i de erhvervsaktive år end danskfødte, jf. figur 26.7a. og 26.7b.¹⁰

Den neutrale virkning afspejler blandt andet, at indvandrere overvejende er yngre mennesker, der har en lang periode i den erhvervsaktive alder foran sig, og som derfor ikke i samme omfang som den øvrige befolkning trækker på udgifter til uddannelse og børnepasning i Danmark. Aldersprofilen betyder endvidere, at udgifter f.eks. til pension og pleje først falder senere i forhold til de mulige indtægter, hvilket på grund af rentevirkningen mindsker kravet til finanspolitikken.

Figur 26.7a. Aldersafhængige erhvervsfrekvenser, 2003



Figur 26.7b. Aldersafhængige bidrag til de offentlige finanser, 1999



Kilde: DREAM og Finansministeriet, *Finansredegørelse*, 2002.

Mange indvandrere – særligt fra mere udviklede lande – vælger endvidere at udvandre igen, før de når pensionsalderen. Det styrker isoleret set den finanspolitiske holdbarhed, men opvejes altså af lavere skattebetaling i de erhvervsaktive år.

Mens bedre integration af indvandrere (større erhvervsdeltagelse) afgørende kan styrke finanspolitikken holdbarhed – vil større indvandring ved det gældende niveau for erhvervsdeltagelse derfor som udgangspunkt have forholdsvis begrænset betydning.

¹⁰ Det dækker over modsatrettede virkninger af indvandring fra henholdsvis mere og mindre udviklede lande.

Dilemmaet i forhold til indvandringens sammensætning knytter sig blandt andet til, at de mekanismer, som kunne gøre det mere attraktivt for højt uddannede at komme til Danmark (lavere skat etc.), samtidigt nedsætter fordelene for det øvrige samfund i form af svækkede bidrag til de offentlige finanser.

Endelig nævnes øget privat opsparing eller større indtægtsgraduering af offentlige ydelser ofte som mulige svar på ældreudfordringen. Øget indtægtsgraduering virker som en ekstraskat, som reducerer tilskyndelsen til at arbejde og typisk til at spare op, hvorved virkningerne på de offentlige finanser svækkes, jf. *afsnit 26.6.* om virkninger af skatteforhøjelser.

Øget privat opsparing kan give et begrænset bidrag via højere afkastbeskatning, men kommer ikke af sig selv. Hvis privat opsparing f.eks. fremmes via skattebegunstigelser, ville virkningen på de offentlige finanser med stor sikkerhed være negativ – og dermed reducere de finanspolitiske muligheder.¹¹

Derfor er der som udgangspunkt ikke enkle løsninger, som mere eller mindre omkostningsfrit fjerner ældreudfordringen.

Der er heller ikke belæg for at afvise udfordringen med henvisning til usikkerhed i befolkningsfremskrivningerne. Det skyldes, at den stigning i ældreantallet, som kan forudses i de næste fem årtier, kendes med forholdsvis stor sikkerhed, fordi de ældre allerede er født. Desuden er udfordringens størrelse som nævnt forholdsvis upåvirket både af indvandringens størrelse og af antallet af nyfødte, mens den forventede levetid omvendt har stor virkning. Beregningerne er baseret på et forholdsvist forsigtigt skøn for stigningen i den gennemsnitlige levetid.

26.6. Mulige reaktioner på større vækst i efterspørgslen efter service

Der er i Danmark kun i begrænset omfang mekanismer, som sætter en øvre grænse for ønskerne til offentlig service, fordi det på marginalen kan virke gratis for den enkelte at få mere offentlig

¹¹ Finansministeriet, Finansredegørelse, 2000.

service, når finansieringen via beskatningen er fordelt på alle. Der er derfor et ”systembetinget” pres for til stadighed at styrke serviceniveauet og dermed øge udgifterne. Desuden påvirkes ønskerne af kvaliteten af de ydelser som borgere i andre lande modtager på forskellige områder, af kvaliteten af de ydelser den private sektor kan levere og af det billede som tegnes i medierne.

På den baggrund er det ikke usandsynligt, at efterspørgslen kan stige mere end det udbud, som bestemmes af den forudsatte vækst i ressourcerne og de mulige effektivitetsforbedringer i den offentlige sektor.

I den situation, og hvis indtægtsgrundlaget ikke øges yderligere f.eks. via større beskæftigelse, kan stigende efterspørgsel efter offentlig/personlig service – i princippet – imødegås via enten øgede skatter, øget brug af private løsninger eller brugerbetaling/tilkøb, jf. *tabel 26.2.*

Tabel 26.2. Mulige finansieringsmåder

	Betaling	Produktion
Skattefinansiering	Offentlig	Offentlig/privat
Markedet	Privat	Privat
Brugerbetaling/tilkøb	Private	Offentlig

Det afgørende i forhold til beskatning og offentlige finanser er, hvorvidt ydelserne finansieres af det offentlige, og hvilken pris der skal betales for de konkrete ydelser.

Øget udlicitering – det vil sige skattefinansierede køb af ydelser produceret i den private sektor – kan derfor (kun) reducere presset på de offentlige finanser, hvis den ønskede kvalitet kan fås til en lavere pris i privat regi og den økonomiske besparelse medgår til at reducere de offentlige udgifter.

Tilsvarende gælder det, at frit valg-ordninger mellem private og offentlige leverandører kan øge konkurrenceelementet og styrke den oplevede kvalitet, men resultatet skal i sidste ende være lavere offentlige udgifter, hvis den finanspolitiske udfordring skal reduceres.

26.6.1. Skattefinansiering

Mulighederne for skattefinansieret udbygning af den offentlige service skal ses i sammenhæng med, at skattetrykket i Danmark er meget højt og marginalbeskatningen forholdsvis høj.¹²

Der er ret sikkert belæg for, at den høje marginalbeskatning har betydning for, at den gennemsnitlige arbejdstid er lavere i Danmark end i de fleste andre lande. Derimod er beskæftigelsen formentlig ikke i samme grad påvirket af skattesystemet.

I de seneste 10-15 år er stigningen i den kommunale beskatning sket sideløbende med omlægninger af skattesystemet, udbredelse af skattegrundlag og reformer, som har medvirket til at sænke ledigheden. Det har skabt grundlag for en stigning i de samlede skatteindtægter, mens det opadgående pres på den marginale indkomstbeskatning af samme grund har været afdæmpet.

Siden 1986 er satserne for statsskatten på det højeste og mellemste progressionstrin således sænket med 12-15 pct.enheder for personer på arbejdsmarkedet.

Trods stigende kommuneskatter er den gennemsnitlige marginale indkomstskattesats for fuldtidsbeskæftigede dermed reduceret med ca. 3½ pct. enheder i samme periode. Her tages højde for, at en voksende del af de beskæftigede betaler topskat.

Fremover er mulighederne for at udbrede skattebaserne mere begrænsede, blandt andet fordi en betydelig del af potentialet er udtømt. En udvidelse af den skattefinansierede offentlige service kan derfor medføre større opadgående pres på marginalbeskatningen. Risikoen skal ses i lyset af, at den negative virkning på arbejdsudbuddet er større, når niveauet i Danmark i forvejen er højt.

Stigninger i beskatningen kan – afhængig af sammensætningen – også svække uddannelsesincitamentet, højtuddannedes tilskyndelse til at vælge bopæl i udlandet, grænsehandel f.eks. via internettet og virksomheders placering af overskud. Det er ikke usandsynligt, at disse forholds følsomhed over for beskatning kan øges i

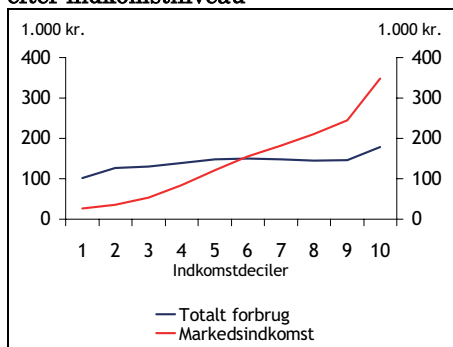
¹² Finansministeriet, *Finansredegørelse*, 2002; Regeringen, *Vækst med vilje*, 2002.

fremtiden. Det vil i givet fald svække mulighederne for – og øge omkostningerne ved – at skaffe finansiering, også ved det aktuelle niveau for beskatning.

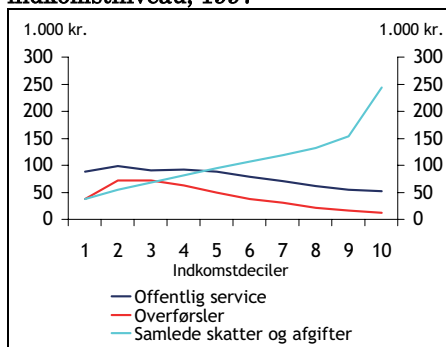
Endelig kan øget beskatning få betydning for den tilsyneladende udbredte opbakning til den danske velfærdsmodel. Som udgangspunkt er der således allerede i dag et betydeligt element af omfordeling af forbrugsmuligheder via de offentlige kasser, det vil sige som følge af beskatningen og de ydelser, som beskatningen finansierer, jf. figur 26.8a. og 26.8b.

Der synes at være relativ stor enighed om at sigte efter lavere beskatning af navnlig arbejdsindkomst. Både den nuværende og tidligere regering har således eksplicit – via gældsnedbringelse og en begrænset vækstramme for offentlige udgifter – planlagt efter at forhindre fremtidigt opadgående pres på den samlede beskatning.

Figur 26.8a. Markedsindkomst og samlet (privat og offentligt) forbrug, fordelt efter indkomstniveau



Figur 26.8b. Offentligt forbrug, overførsler og skattebetaling fordelt efter indkomstniveau, 1997



Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet.

Den nuværende regerings aftale om lavere skat på arbejdsindkomst indebærer således en yderligere reduktion i den gennemsnitlige marginalskat på ca. 1,9 pct.enhed frem til 2007. Desuden indebærer skattestoppet blandt andet et lavere afgiftstryk.

Skattesystemets struktur er jævnlige til diskussion. Debatten er taget til i styrke efter indførelsen af skattestoppet, der ud over generelt at forhindre yderligere stigninger i satserne også medvirker til at skærpe udgiftsdisciplinen.

26.6.2. Private løsninger og brugerbetaling/tilkøb

I stedet for at øge beskatningen kunne trækkes en skarpere grænse for udbuddet af offentlige ydelser og henvise yderligere efterspørgsel til rent private løsninger f.eks. i form af forsikringsordninger. Det vil – hvis forbruget er individuelt og frivilligt – i modsætning til øget beskatning ikke påvirke arbejdsudbud og opsparing og virker samtidig via prismekanismen dæmpende på efterspørgslen efter service.

Grænsen for offentligt finansierede ydelser er vanskelig at sætte – blandt andet på grund af den politiske prioritering af mere sociale hensyn og grænserne kan skifte afhængig af konstellationer i Folketinget.

På områder hvor det offentlige har driftsansvar og finansieringen ikke har karakter af et tilskud, som følger brugeren, kan de, der køber private ydelser føle, at de betaler to gange. Dels for deres individuelle køb på markedet, dels via skatten til en lignende offentlig ydelse, som de i så fald har valgt fra. Samtidig kan kødannelser og bedre private løsninger øge presset for kvalitetsforbedringer i de offentligt finansierede ordninger – og dermed indirekte øge presset på de offentlige udgifter.

Brugerbetaling og tilkøb indebærer, at der sættes en klarere grænse, ikke for udbuddet af offentlige ydelser, men for skattebetalingen. Begge modeller vil, via prismekanismen, kunne dæmpe efterspørgslen efter service, og – i modsætning til højere beskatning – ikke svække arbejdsudbuddet. Vanskelighederne knytter sig blandt andet til en mulig opdeling af brugerne efter økonomisk formåen, som af fordelingspolitiske årsager måske anses for uønsket på nogle områder.

Over for tilkøb – det vil sige køb af egentlige tillægsydelser, som ligger ud over viften af skattefinansierede kerneydelser, og såkaldte merkøb af selve kerneydelser (f.eks. en ekstra times børnepasning) – er en central indvendig risiko for krydssubsidiering fra de skattefinansierede ydelser og skjulte subsidier til en produktion, som derved sælges i ulige vilkår med private producenter. Det

samme gælder imidlertid, og i større omfang, hvis ekstraydelserne finansieres via beskatningen.

27

Mobilitet

27.1. Sammenfatning

Borgernes mobilitet er steget markant over de seneste årtier. Den samlede nationale persontransport er således øget med godt 50 pct. over perioden 1980-2000.

Langt størstedelen af persontransporten sker som vejtransport i personbiler. Personbiltransporten er samtidig den transportform, der er vokset kraftigst over de senere år. Denne udvikling er blandt andet muliggjort af en stigende beholdning af personbiler i husstandene og til en vis grad en udbygning af vejnettet, herunder især motorvejsnettet, jf. *afsnit 27.2*.

En høj geografisk mobilitet for arbejdsstyrken indebærer en række samfundsøkonomiske fordele, men stiller også krav til samarbejde mellem kommuner og virksomheder i forhold til den arbejdsmarkedsrettede indsats mv. En høj mobilitet kan dog også indebære ulemper i form af f.eks. en større miljøbelastning og øget transporttid.

Øget mobilitet har betydning for indretningen af den kommunale service på grund af ændringer i borgernes tilknytning og krav til bopæls- og arbejdskommune, herunder krav til infrastruktur mv.

Set over de seneste 20 år er arbejdskraftens geografiske mobilitet øget betydeligt. For den gennemsnitlige beskæftigede er afstanden mellem bopæl og arbejde således øget med ca. 45 pct. siden 1980, dvs. omtrent samme stigning som i den samlede persontransport. Omkring to tredjedele af væksten kan forklares ved, at en stadig

større andel af de beskæftigede pendler over kommunegrænserne for at arbejde. Den resterende del af væksten kan forklares ved en længere gennemsnitlig transportafstand for pendlere, jf. *afsnit 27.3*.

Især i omegnen af København og store dele af det øvrige Sjælland samt i omegnen af de største provinskommuner er andelen af pendlere høj. I mange af disse kommuner arbejder flertallet af de beskæftigede i en anden kommune end deres hjemkommune, jf. *afsnit 27.4*.

Store dele af Sjælland fungerer således som et samlet arbejdsmarkedsområde med hovedstaden som kerne. Den øgede mobilitet over hovedstadens grænse stiller store krav til koordinering på trafik og planlægningsområdet.

Kommuner med relativt få indbyggere har generelt forholdsmeget flere pendlere end kommuner med mange indbyggere. Noget forenklet afspejler det, at pendlingen i højere grad går fra små til store kommuner end omvendt.

AKF finder i en undersøgelse fra 2000,¹ at arbejdskraftens øgede mobilitet har betydet, at antallet af pendlingsregioner (områder med en høj selvforsyningsgrad med hensyn til arbejdskraft) omtrentligt er halveret over perioden 1980-1995 fra 79 til 35. Det svarer til, at det gennemsnitlige befolkningsunderlag pr. pendlingsregion er øget fra ca. 65.000 til knap 155.000 personer. Gennemsnitstallene dækker dog over en betydelig variation med hensyn til befolkningsunderlaget. Sjælland består således kun af to pendlingsregioner, mens enkelte af de mindre ø-kommuner, f.eks. Samsø og Læsø, udgør selvstændige pendlingsregioner.

Borgerne tilbagelægger i gennemsnit kun godt halvt så lange distancer i forbindelse med indkøb som ved arbejde. På baggrund heraf finder AKF (2000), at antallet af detailhandelsregioner er 104, dvs. knap tre gange så mange som antallet af pendlingsregioner. Det gennemsnitlige befolkningsunderlag for en detailhandelsregion udgør dermed godt 50.000 indbyggere. Der er dog en betydelig forskel på størrelsen af detailhandelsregionerne. Den største

¹ Anne Kaag Andersen, AKF, *Commuting Areas in Denmark*, juni 2000.

detailhandelsregion omfatter 29 kommuner i København og omegn (samt Nykøbing-Rørvig kommune) og omfatter dermed et befolkningsunderlag på knap 1,5 mio. personer, jf. *afsnit 27.5*.

Med en fortsættelse af den hidtidige vækst i mobiliteten på ca. 2 pct. årligt vil den gennemsnitlige pendlingsafstand blive forøget fra ca. 12,5 km i 2001 til godt 18,5 km i 2020. En sådan udvikling vil formentlig yderligere reducere antallet af pendlingsregioner.

27.2. Udviklingen i borgernes mobilitet

Den samlede, nationale persontransport er, opgjort i personkilometer, øget med godt 50 pct. siden 1980.

Såvel den samlede persontransport som væksten fordeler sig meget forskelligt på forskellige transportformer. Mere end 90 pct. af den samlede persontransport på ca. 75 mia. personkilometer sker således som vejtransport og er samtidig den transportform, der har været i kraftigst vækst siden 1980 med en samlet vækst på knap 56 pct., jf. *tabel 27.1*.

Tabel 27.1. National persontransport – mia. personkilometer, 1980-2000

	1980	1990	2000	Vækst, 1980-2000, pct.
Vejtransport	44,2	57,9	68,9	55,8
Banetransport	4,4	5,1	5,4	26,1
Søtransport	0,5	0,6	0,2	-54,8
Lufttransport	0,4	0,5	0,4	-8,1
I alt	49,5	64,0	74,9	51,3

Anm.: Opgørelser omfatter ikke transport på cykel eller 45-knallert, da der ikke foreligger opgørelser for den første del af perioden. Transport med cykel og 45-knallert udgør ca. 2,5-3 mia. personkilometer årligt svarende til ca. 4 pct. af den samlede persontransport.

Kilde: Vejdirektoratet.

Langt størstedelen af vejtransporten udgøres af transport i personbiler – godt 57 ud af knap 69 mia. personkilometer eller mere end 80 pct. – og det er samtidig en af de transportformer, der er vokset kraftigst siden 1980. Der er således sket en forøgelse af

personbiltransporten på godt 60 pct. i løbet af perioden 1980-2000, jf. *tabel 27.2*.

Tabel 27.2. Vejtransport – mia. personkilometer, 1980-2000

	1980	1990	2000	Vækst, 1980-2000, pct.
Personbiler	35,6	48,2	57,2	60,6
Hyrevogne	0,5	0,4	0,4	-19,6
Varebiler	1,7	1,3	1,6	-8,4
Motorcykler	0,3	0,4	0,6	119,5
Bybusser	2,2	3,0	2,9	30,9
Turistbusser	3,9	4,6	6,3	58,5
I alt	44,2	57,9	68,9	55,8

Anm.: Opgørelser omfatter ikke transport på cykel eller 45-knallert, da der ikke foreligger opgørelser for den første del af perioden.

Kilde: Vejdirektoratet.

Den kraftige vækst i personbiltransporten kan til dels forklares ved, at antallet af personbiler er øget fra ca. 271 pr. 1.000 indbyggere i 1980 til knap 346 pr. 1.000 indbyggere i 2000 svarende til en vækst på 28 pct., jf. *tabel 27.3*.

Tabel 27.3. Antal personbiler pr. 1.000 indbyggere, 1971-2000

	1971	1980	1990	2000	Vækst, 1971-1980, pct.	Vækst, 1980-2000, pct.	Vækst, 1971-2000, pct.
Personbiler pr. 1.000 indbyggere	230,5	271,2	311,2	345,8	17,7	27,5	50,0

Kilde: Danmarks Statistik.

Denne vækst ligger i forlængelse af udviklingen i antal personbiler over perioden 1971-1980, hvor der var en vækst på knap 18 pct. På den baggrund forekommer det ikke usandsynligt, at der også i løbet af 1970'erne har været en vækst i pendlingsomfanget.

Siden 1980 er vejtransporten øget med ca. 20 mia. køretøjskilometer – en vækst på godt 75 pct. Motorveje er den vejtype, hvor der har været den kraftigste vækst i vejtransporten – absolut og relativt. Vejtransporten på motorveje er øget med 7,3 mia. køretøjskilometer svarende til en vækst på over 300 pct. fra 1980-2000. Fra

at udgøre under en tiendedel af den samlede vejtransport foregår over en femtedel af den samlede vejtransport i dag på motorveje, jf. *tabel 27.4*.

Tabel 27.4. Vejtransport fordelt på vejtype

	1980	1990	2000	Vækst, 1980-2000, pct.
<i>Mia. køretøjskilometer</i>				
Motorveje, statslige.....	2,3	4,9	9,6	317,8
Øvrige statsveje	6,7	7,6	2,6	
Amtsveje.....	5,3	7,7	15,0	47,1 ¹⁾
Kommuneveje	12,1	16,0	19,0	57,5
<i>I alt</i>	<i>26,4</i>	<i>36,1</i>	<i>46,4</i>	<i>75,4</i>
<i>Vejnet fordelt på vejtype, km</i>				
Motorveje, statslige.....	464,0	601,0	880,0	89,7
Øvrige statsveje	4.199,0	3.968,0	749,0	
Amtsveje.....	6.840,0	7.037,0	9.967,0	-2,9 ²⁾
Kommuneveje	56.691,0	59.168,0	59.995,0	5,8
<i>I alt</i>	<i>68.194,0</i>	<i>70.774,0</i>	<i>71.591,0</i>	<i>5,0</i>
<i>Mio. køretøjskilometer pr. kilometer vejnet</i>				
Motorveje, statslige.....	5,0	8,2	10,9	120,1
Øvrige statsveje	1,6	1,9	3,5	
Amtsveje.....	0,8	1,1	1,5	51,1
Kommuneveje	0,2	0,3	0,3	48,4
<i>I alt</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>67,4</i>

Anm.: Der er beregnet en samlet stigningstakt for øvrige statsveje og amtsveje, idet amterne i 1997 overtog størstedelen af statsvejene.

Note:

- 1) Tallet gælder både amtsveje og øvrige statsveje.
- 2) Tallet gælder både amtsveje og øvrige statsveje.

Kilde: Vejdirektoratet og egne beregninger.

Væksten i vejtransporten skyldes hovedsageligt en øget trafikintensitet. Trafikintensiteten opgjort som mio. køretøjskilometer pr. km vejnet, er således øget med ca. to tredjedele over perioden. Udbygning af vejnettet kan således kun i mindre grad bidrage til at

forklare den samlede udvikling, idet vejnettets længde kun er øget med ca. 5 pct.²

Motorvejene er den del af vejnettet, hvor der er sket den relativt kraftigste udbygning med en vækst på knap 90 pct. siden 1980 (og over 300 pct. over perioden 1970-2000). Det til trods er motorvejene den vejtype, hvor der har været den kraftigste vækst i trafikintensiteten med ca. 120 pct. mod ca. 50 pct. på andre vejtyper.

Udbygningen af motorvejene i perioden 1980-2000 ligger i forlængelse af udbygningen i løbet af 1970'erne. I løbet af 1980'erne og 1990'erne er der især sket en udbygning af motorvejene i det østlige Jylland, på Fyn, omkring København og i det nordlige Sjælland, jf. kort 27.1a. og 27.1b.

Kort 27.1a. Motorvejsnettet i Danmark, 1972 og 2000



Motorveje 2000
Motorveje 1972

Kilde: Vejdirektoratet.

Kort 27.1b. Motorvejsnettet i Danmark, 1980 og 2000



Motorveje 2000
Motorveje 1980

Kilde: Vejdirektoratet.

² Opgørelserne af vejnettets længde tager ikke højde for forskydninger i form af flere vejbaner, hvorfor opgørelserne alt andet lige undervurderer væksten i vejnettets samlede kapacitet.

27.3. Udviklingen i den samlede erhvervspendling

I de følgende afsnit vil fokus være på pendling. Dermed omfattes kun den andel af befolkningen, der er i beskæftigelse, dvs. godt halvdelen.

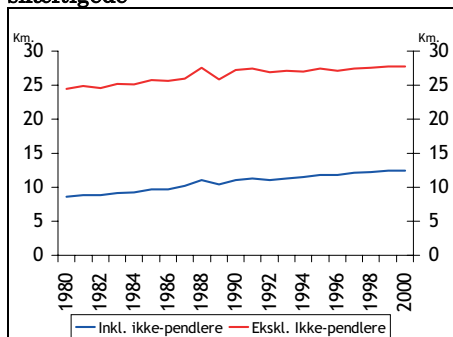
Over de seneste godt 20 år er arbejdskraftens geografiske mobilitet øget betydeligt. Den gennemsnitlige afstand mellem bopæl og arbejdssted er således for alle beskæftigede set under et øget fra 8,6 km i 1980 til 12,5 km i 2000 svarende til en vækst på ca. 45 pct.,³ jf. *figur 27.1a*.

Den øgede afstand mellem bopæl og arbejde for den gennemsnitlige beskæftigede kan forklares af to forhold:

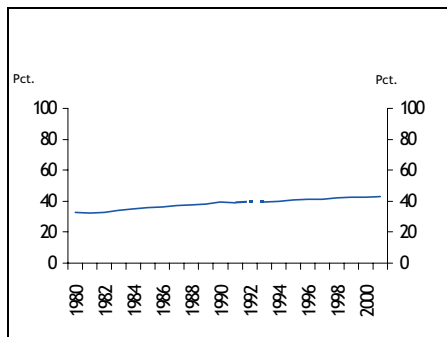
- Godt to tredjedele af væksten skyldes, at en stadig større andel af de beskæftigede arbejder i en anden kommune end deres bopælskommune. I 2000 udgjorde pendlerne ca. 43 pct. af de beskæftigede mod ca. 33 pct. i 1980 svarende til en vækst på ca. 30 pct., jf. *figur 27.1b*.
- Knap en tredjedel af væksten skyldes, at pendlerne i gennemsnit pendler længere end tidligere. I 2000 tilbagelagde den gennemsnitlige pendler således knap 28 km for at komme på arbejde mod 24,5 km i 1980 svarende til en vækst på godt 13 pct., jf. *figur 27.2a*.

³ Afstanden er for hver enkelt beskæftiget opgjort som afstanden fra centrum i bopælskommunen til centrum i arbejdsstedskommunen. Det betyder, at der for personer, som arbejder i deres bopælskommune, vil indgå en afstand på 0 km. I en periode, hvor andelen af pendlere er stigende, vil dette alt andet lige trække i retning af at overvurdere væksten i den gennemsnitlige afstand mellem arbejde og bopæl for alle beskæftigede set under et og vice versa.

Figur 27.1a. Udviklingen i den gennemsnitlige pendlingsafstand alle beskæftigede



Figur 27.1b. Pendlere i pct. af beskæftigede



Kilde: IDA-databasen og egne beregninger.

Anm.: 1992 er ikke opgjort. Året er markeret med en stiplede linje i diagrammet. Data for Christiansø indgår ikke i opgørelserne.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Væksten må blandt andet ses i lyset af, at udbygningen af vejnettet, den private køretøjsbestand samt den kollektive trafik har gjort det muligt at tilbagelægge afstandene på kortere tid. En række analyser har påvist, at tidsforbruget på transport er forholdsvis stabilt over tid på aggregeret niveau.⁴

Øget udbredelse af hjemmearbejdspladser kan også have haft betydning for væksten i pendlingsafstand. Eksempelvis vil en person, der kun fysisk er på sin arbejdsplads to dage om ugen, mens arbejdet tre dage om ugen foregår fra hjemmet, formentlig være villig til at acceptere større pendlingsafstande. I 1. kvartal 2003 arbejdede ca. 4 pct. af de beskæftigede hjemme størstedelen af tiden.⁵ Heraf var ca. halvdelen lønmodtagere og den anden halvdel selvstændige eller medhjælpende ægtefæller.

⁴ Mokhtarian og Chen, *TTB or Not TTB, that is the Question: A Review and Analysis of the Empirical Literature on Travel Time (and Money) Budgets*, 2002.

⁵ Nyt fra Danmarks Statistik nr. 223, *Arbejdskraftundersøgelsen for 1. kvartal 2003*, 21. maj 2003. Hvis en person udelukkende arbejder fra hjemmet, hvilket

27.4. Erhvervspendlingen - omfang og udvikling fordelt på kommuner, 1980-2001

27.4.1. Nettopendling

Nettopendling i en given kommune svarer til forskellen mellem:

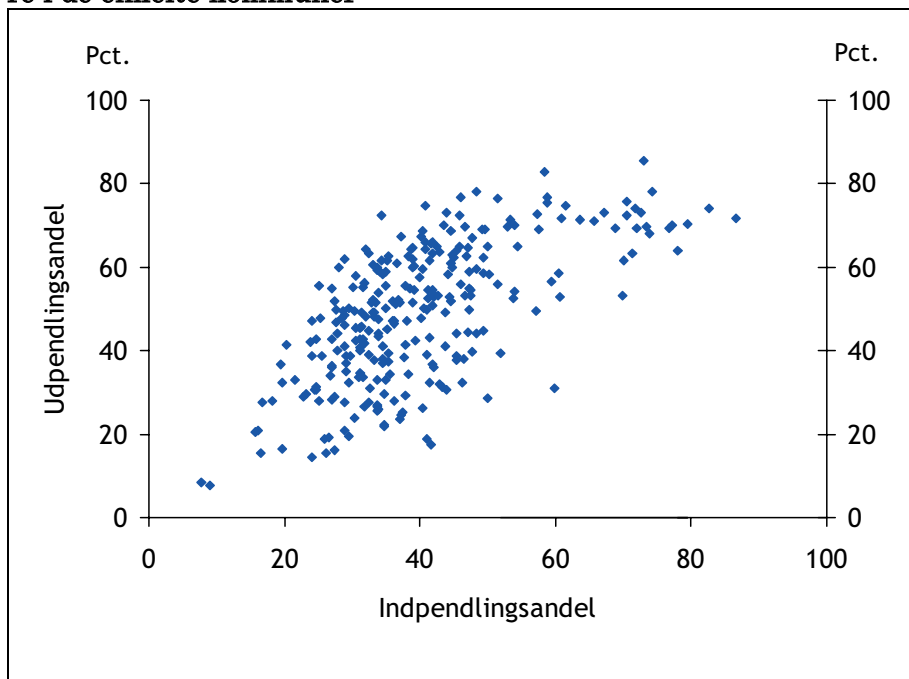
- antal beskæftigede med bopæl i en given kommune
- antallet af personer beskæftiget på arbejdspladser i den pågældende kommune.

Hvis det første punkt er større end det andet punkt, vil der være en nettoudpendling fra kommunen og vice versa.

Der er en betydelig grad af samvariation mellem indpendlings- og udpendlingsandelens niveauer i de enkelte kommuner. En høj andel indpendlere til en kommune er således ikke ensbetydende med en positiv nettoindpendling osv., jf. *figur 27.2*.

kan være det typiske for nogle selvstændige og f.eks. dagplejemødre, vil der ikke være pendling.

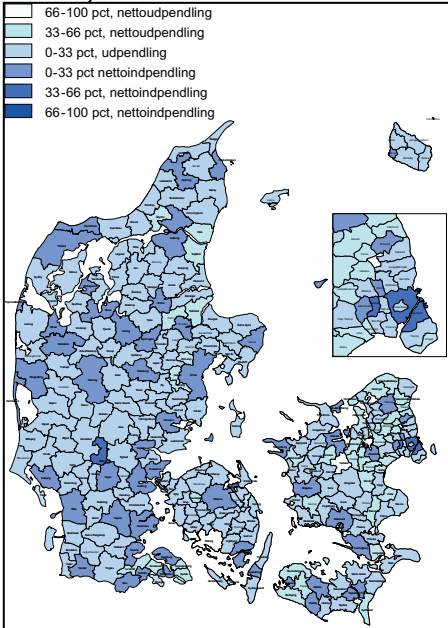
Figur 27.2. Sammenhæng mellem andel indpendlere og udpendlere i de enkelte kommuner



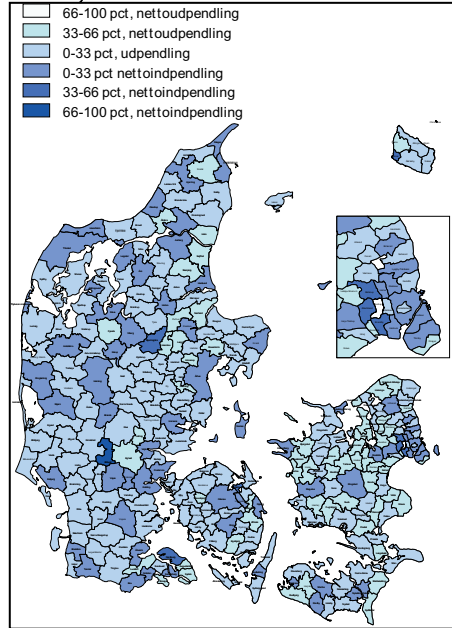
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Generelt er det således, at det især er de større kommuner, som har en positiv nettoindpendling, mens der fra de mindre omegnskommuner sker en nettoudpendling. Sammenholdes den relative nettoind- og udpendling i 1980 henholdsvis 2001 fremgår det, at der især på Midsjælland og omkring Århus er sket forskydninger i retning af en mere markant nettoudpendling fra de små kommuner, jf. *kort 27.2a.* og *27.2b.*

Kort 27.2a. Nettoindpendling til kommuner, 1980



Kort 27.2b. Nettoindpendling til kommuner, 2001



Kilde: Statistiske Efterretninger, diverse numre samt egne beregninger.

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger.

27.4.2. Indpendling

En høj grad af indpendling til en kommune kan afspejle, at kommunen er et "erhvervscentrum", hvor antallet af arbejdspladser er forholdsvist stort i forhold til den bosiddende arbejdsstyrke i kommunen. Det kan dog også være udtryk for en høj grad af udveksling af arbejdskraft på tværs af kommuner.

Set fra den modtagende kommunes side indebærer indpendling, at kommunen skal afholde visse udgifter (f.eks. slitage på kommunale veje og brug af kommunalt finansierede eller støttede tilbud) til personer, der ikke svarer skat mv. til kommunen. Omvendt kan den modtagende kommune have afledte indtægter, f.eks. som følge af at pendlerne foretager en større del af deres indkøb i arbejds-

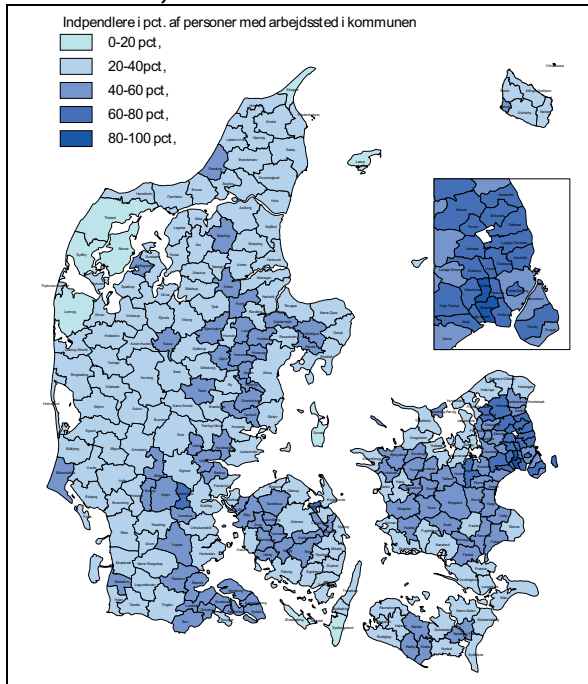
stedskommunen og dermed bidrager til at styrke det lokale erhvervsliv.

Set fra virksomhedernes side er det en fordel, at arbejdskraftens geografiske mobilitet øges, fordi det forbedrer mulighederne for en effektiv matchning og dermed bidrager til at begrænse risikoen for, at der opstår lokale flaskehalse. Anvendelse af arbejdskraft fra flere forskellige kommuner betyder imidlertid, at behovet for koordination mellem virksomhed og kommuner i forbindelse med f.eks. sygedagpengesager er større end i en situation, hvor der kun beskæftiges arbejdskraft fra den kommune, hvor virksomheden er beliggende.

Øget mobilitet kan således have indflydelse på en række forskellige faktorer, f.eks. den samlede produktion, borgernes tilknytning til bopælskommunen, indretningen af offentlige servicetilbud og kravene til infrastruktur.

I de fleste kommuner på Sjælland samt i blandt andet nabokommunerne til Århus og Odense udgjorde indpendlere i 2001 omtrent halvdelen af det samlede antal beskæftigede på arbejdspladserne i de enkelte kommuner. I en række kommuner – overvejende i omegnen af København – er andelen af indpendlere over 60 pct. og for to kommuners vedkommende endda over 80 pct., jf. *kort 27.3*.

Kort 27.3. Indpendlere i pct. af antal personer med arbejdssted i kommunen, 2001



Anm.: Christiansø indgår ikke i opgørelserne.

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger.

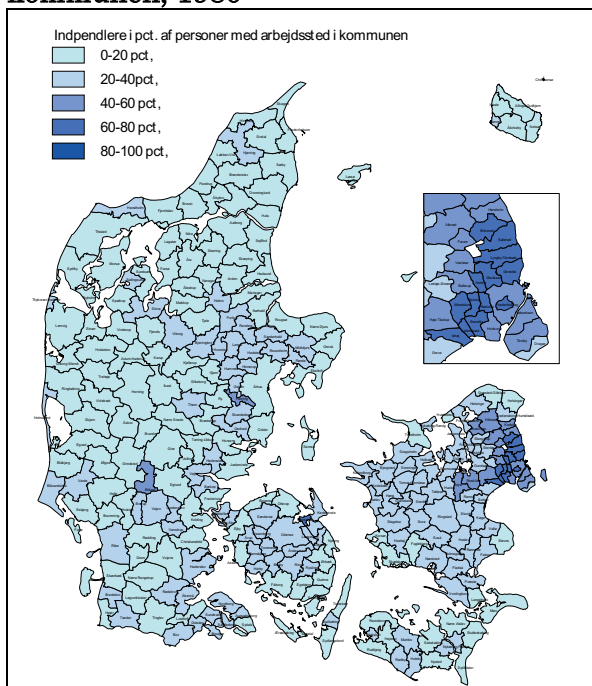
Omfanget af indpendling er i sagens natur særligt lavt i udkantsområder. Det gælder i særdeleshed dele af vestkysten i Jylland, Bornholm og de mindre øer, f.eks. Læsø og Samsø, hvor mindre end 20 pct. af arbejdskraften udgøres af indpendlere.

Forskellen i omfanget af pendling i forskellige dele af landet skal blandt andet ses i lyset af forskelle i kommunernes areal og befolkningstæthed. I eksempelvis hovedstadsområdet skal der i modsætning til blandt andet det nordlige og vestlige Jylland ikke tilbagelægges særlig store afstande for at krydse en kommunegrænse. Hertil kommer, at den større befolkningstæthed i hovedstadsområdet og omkring de største provinsbyer muliggør et mere udbygget kollektivt transportnet og dermed understøtter en højere grad af pendling i disse områder.

Sammenlignet med 1980 findes omtrentlig samme relative mønster kommunerne imellem som i 2001, dvs. en høj andel indpendlere i de fleste sjællandske kommuner samt nabokommunerne til Århus og Odense. Og omvendt en forholdsvis lav andel i de mere tyndt befolkede områder. De nogenlunde identiske mønstre i 1980 og 2001 viser, at væksten i indpendlingen ikke ensidigt kan henføres til bestemte dele af landet, jf. *kort 27.4*.

Det understøttes af, at der er en relativt tæt lineær sammenhæng mellem pendlerandelene i 1980 og 2001. Korrelationskoefficienten udgør således 0,92.

Kort 27.4. Indpendlere i pct. af antal personer med arbejdssted i kommunen, 1980



Anm.: Christiansø indgår ikke i opgørelserne.

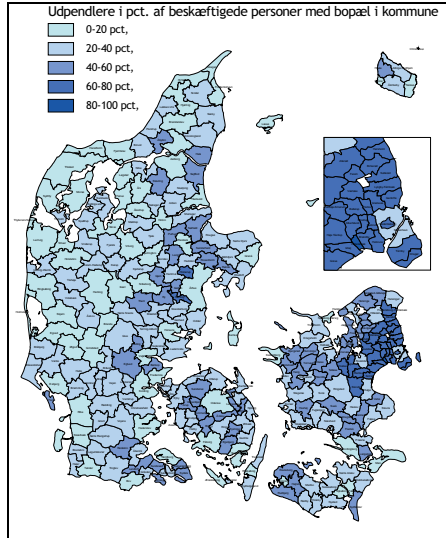
Kilde: Statistiske Efterretninger, diverse numre samt egne beregninger.

27.4.3. Udpending

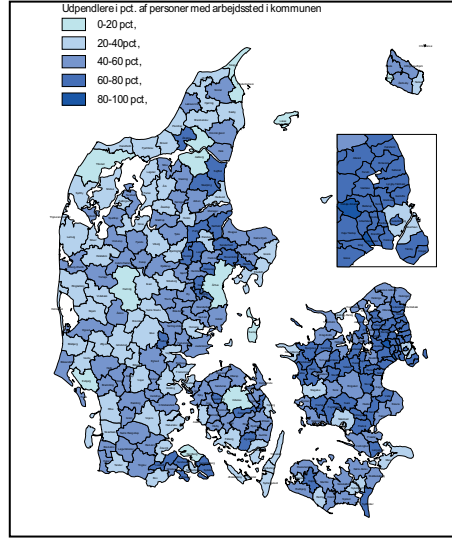
Omfanget af udpending var i 2001 størst i kommunerne i omegnen af København samt nabokommunerne til Århus, Aalborg,

Odense, Randers samt de større provinsbyer på Sjælland, f.eks. Slagelse, Næstved, Ringsted og Holbæk, jf. *kort 27.5b*.

Kort 27.5a. Udpendlere i pct. af antal beskæftigede med bopæl i kommunen, 1980



Kort 27.5b. Udpendlere i pct. af antal beskæftigede med bopæl i kommunen, 2001



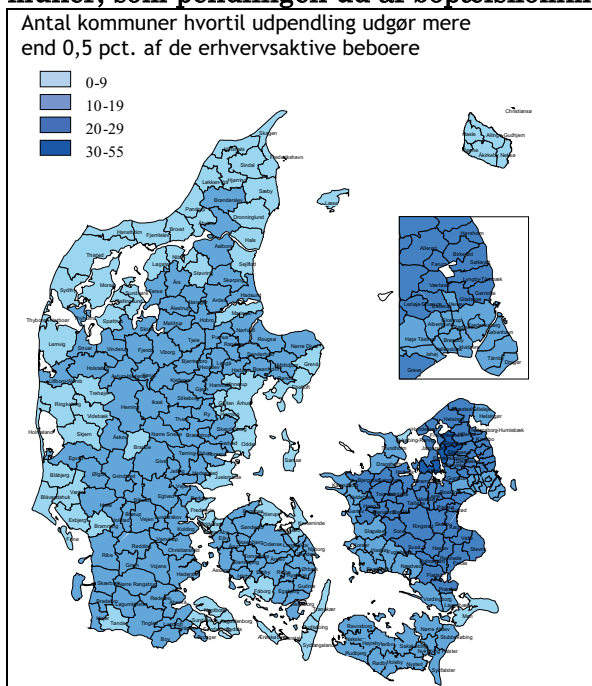
Anm.: Christiansø indgår ikke i opgørelserne.

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger.

Stort set samme mønster gjorde sig gældende i 1980, idet dog andelen af udpendlere var noget lavere end i 2001, jf. *kort 27.5a*. og *27.5b*.

Udpendlingen fra de enkelte sjællandske kommuner er generelt spredt ud på et større antal kommuner, end det er tilfældet for fynske og jyske kommuner. I flertallet af de sjællandske kommuner er pendlingen fra de enkelte kommuner spredt ud på mere end 20 kommuner mod 10-20 i de fleste fynske og jyske kommuner, jf. *figur 27.6*.

Kort 27.6. Fordelingen af udpendling – opgjort efter antal kommuner, som pendlingen ud af bopælskommunen fordeles sig på



Anm.: Christiansø indgår ikke i opgørelserne.

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger.

Det forhold, at udpendlingen fra sjællandske kommuner generelt er spredt ud på et større antal kommuner end udpendlingen fra de enkelte fynske og jyske kommuner, synes blandt andet at være et spejlbillede af de sjællandske kommuners relativt mindre geografiske udstrækning, herunder især kommunerne i den nærmeste omegn af København.

Der kan således ikke spores nogen systematisk tendens til, at beskæftigede bosiddende på Sjælland i gennemsnit skulle pendle over længere afstande end pendlere bosiddende på Fyn eller i Jylland. Spredningen i pendlingsafstandene på Sjælland er dog større. Det afspejler blandt andet, at store dele af Sjælland fungerer som et samlet arbejdsmarkedsområde med hovedstaden som kerne, hvor pendlere fra Frederiksborg, Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms amter generelt har de længste pendlingsafstande. Herudover afspejler de relativt korte pendlingsafstande i hoved-

stadsområdet, at kommunerne generelt er arealmæssigt mindre end de fleste kommuner uden for hovedstadsområdet, jf. *tabel 27.5*.

Tabel 27.5. Gennemsnitlig pendlingsafstand inkl. ikke-pendlere (0 km) fordelt på amter

	Km	1980	1985	1990	1995	2000	Vækst 1980- 2000, pct.	Vækst, 1980- 2000, km
København.....	4,0	4,9	6,7	8,0	8,2	105	4,2	
Frederiksberg.....	4,6	4,5	7,0	8,1	8,5	85	3,9	
Københavns Amt.....	8,1	8,3	9,0	9,3	9,8	21	1,7	
Frederiksborg Amt.....	12,6	13,8	15,0	15,8	16,0	27	3,4	
Roskilde Amt.....	13,7	14,6	15,8	16,2	16,5	20	2,8	
Vestsjællands Amt.....	11,6	14,0	16,1	17,2	18,9	63	7,3	
Storstrøms Amt.....	10,6	12,5	15,3	16,4	18,5	74	7,8	
Bornholms Amt.....	6,8	9,5	10,6	12,7	14,1	107	7,3	
Fyns Amt.....	7,4	8,6	10,2	10,4	11,7	58	4,3	
Sønderjyllands Amt ...	8,4	9,7	10,7	11,0	12,1	44	3,7	
Ribe Amt.....	8,7	9,7	10,7	10,8	11,9	37	3,2	
Vejle Amt.....	8,8	9,7	11,3	11,4	12,7	44	3,9	
Ringkøbing Amt.....	7,8	8,8	9,9	10,7	10,8	38	3,0	
Århus Amt.....	8,5	9,6	10,4	11,2	12,4	46	3,9	
Viborg Amt.....	7,9	9,5	10,6	10,8	11,5	46	3,6	
Nordjyllands Amt.....	9,0	10,0	11,5	12,1	12,9	43	3,9	
I alt.....	8,6	9,7	11,1	11,8	12,5	45	3,9	

Kilde: IDA-databasen og egne beregninger.

Set over hele perioden 1980-2000 kan der heller ikke konstateres nogle systematiske forskelle mellem landsdelene, i form af at den gennemsnitlige pendlingsafstand skulle være steget mere i Øst-danmark end i Vestdanmark eller omvendt. Det er dog bemærkelsesværdigt, at væksten i pendlingen og pendlingsafstandene er stort set identisk i alle jyske amter, mens der er en betydelig spredning i såvel det absolutte niveau som den relative vækst i de sjællandske amter, jf. *tabel 27.5*.

Forskellen i pendlingsafstand kan i et vist omfang forklares ved forskelle i antallet af personbiler pr. 1.000 indbyggere i de enkelte amter. Billedet er dog ikke entydigt, idet borgerne i København og

på Frederiksberg har ca. en tredjedel færre biler end den øvrige del af landet, mens pendlingsafstandene er kortest på Frederiksberg og i Københavns amt, hvor antallet af personbiler i sidstnævnte amt er på niveau med landsgennemsnittet, jf. *tabel 27.A1.* i kapitlets appendiks.

27.4.4. Pendling og kommunestørrelser

Der er, med undtagelse af de mindste kommuner, en relativt klar negativ sammenhæng mellem den gennemsnitlige pendlingsafstand for alle beskæftigede og kommunestørrelse. For beskæftigede med bopæl i kommuner med 5.000-9.999 indbyggere udgjorde den gennemsnitlige pendlingsafstand i 2000 således godt 16 km mod godt 9 km i kommuner med 100.000 indbyggere eller derover. Pendlingsafstanden er øget med 3-4,5 km for alle kommunestørrelser. Væksten har således været relativt størst i de største kommuner, jf. *tabel 27.6.*

Tabel 27.6. Gennemsnitlig pendlingsafstand for alle beskæftigede fordelt efter bopælskommunens indbyggertal

	Km					Vækst,	Vækst,
	1980	1985	1990	1995	2000	1980- 2000, pct.	1980- 2000, km
Indbyggere							
Under 5.000	10,8	11,5	12,7	12,5	13,7	27	2,9
5.000-9.999	11,8	13,2	14,7	15,4	16,4	39	4,6
10.000-14.999	11,1	12,3	13,5	13,9	14,5	31	3,4
15.000-24.999	10,0	11,1	12,3	12,8	13,9	39	3,9
25.000-49.999	8,3	9,2	10,5	11,2	11,8	42	3,5
50.000-99.999	7,6	8,2	9,6	10,2	11,1	46	3,5
Mindst 100.000.....	5,1	6,2	7,7	8,7	9,3	82	4,2
I alt	8,6	9,7	11,1	11,8	12,5	45	3,9

Kilde: IDA-databasen og egne beregninger.

Den gennemsnitlige pendlingsafstand for pendlere var i 2000 stort set den samme på tværs af kommunestørrelser, når der ses bort fra de største kommuner, hvor pendlingsafstanden er omtrent 10 km længere. Der er imidlertid en betydelig forskel på udviklingen, idet der især er sket en vækst i pendlingsafstanden i kommuner med mellem 25.000 og 50.000 indbyggere, jf. *tabel 27.7.*

Tabel 27.7. Gennemsnitlig pendlingsafstand – kun pendlere – fordelt efter bopælskommunens indbyggertal

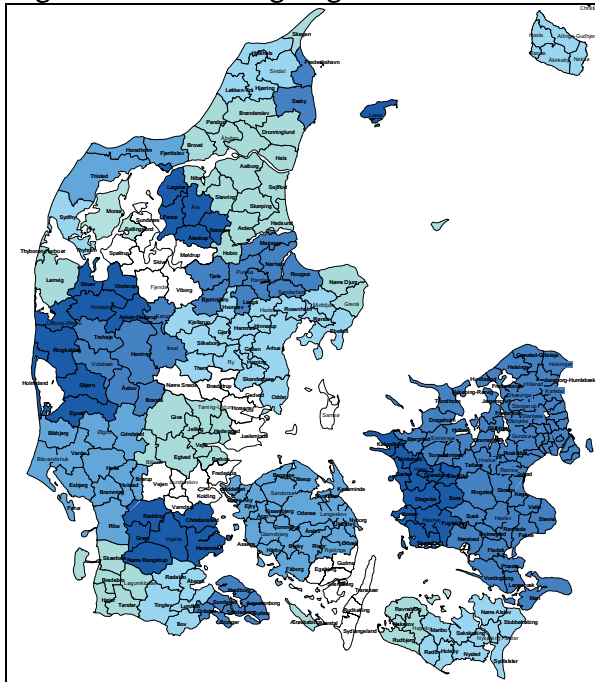
Indbyggere	Km					Vækst, 1980- 2000, pct.	Vækst, 1980- 2000, km
	1980	1985	1990	1995	2000		
Under 5.000	25,8	25,9	27,0	26,8	26,6	3	0,8
5.000-9.999.....	24,6	26,0	26,6	26,6	27,0	10	2,4
10.000-14.999.....	26,2	26,8	27,2	27,0	26,9	3	0,7
15.000-24.999.....	25,5	26,5	27,3	27,2	27,7	9	2,2
25.000-49.999.....	19,3	20,7	22,9	23,7	24,2	25	4,9
50.000-99.999.....	24,6	25,3	27,4	27,0	27,4	11	2,8
Mindst 100.000	33,9	35,3	36,8	36,6	36,6	8	2,7
I alt.....	24,5	25,7	27,2	27,4	27,8	13	3,3

Kilde: IDA-databasen og egne beregninger.

AKF (2000) finder, at arbejdskraftens øgede mobilitet har betydet, at pendlingsregionerne (områder med en høj selvforsyningsgrad med hensyn til arbejdskraft) er vokset betydeligt i størrelse over perioden 1980 til 1995.⁶ Under givne parameterbetingelser findes, at antallet af pendlingsregioner i Danmark er reduceret fra 79 til 35. Det svarer til, at det gennemsnitlige befolkningsunderlag pr. region er øget fra ca. 65.000 til knap 155.000 personer. Gennemsnitstallene dækker dog over en betydelig variation med hensyn til befolkningsunderlaget. Sjælland består således kun af to pendlingsregioner, mens enkelte af de mindre ø-kommuner, f.eks. Samsø og Læsø, udgør selvstændige pendlingsregioner, jf. *kort 27.7*.

⁶ Anne Kaag Andersen, AKF, *Commuting Areas in Denmark*, juni 2000.

Figur 27.7. Pendlingsregioner 1995 (35 områder)



Kilde: AKF, *Commuting Areas in Denmark*, 2000.

Selvom antallet af regioner kan variere betydeligt afhængig af de anvendte parametre, finder AKF i alle tilfælde, at antallet af pendlingsregioner er omtrentligt halveret over perioden 1980-95.

27.5. Mobilitet i forbindelse med indkøb

Danmarks Statistik har med vekslende intervaller gennemført såkaldte Transportvane-Undersøgelser (TU), hvor der på baggrund af telefoninterviews med ca. 1.500 danskere i alderen 10 til 84 år søges tegnet et billede af danskernes transportvaner. TU indeholder blandt andet oplysninger om formålene med transport, herunder hvor lange distancer danskerne i gennemsnit tilbagelægger for at tage på arbejde henholdsvis foretage indkøb.

TU 1996/1997 viser, at danskerne i 1997 i gennemsnit tilbagelagde 7,7 km mellem bolig og indkøb mod i gennemsnit 14,7 km mel-

lem bolig og arbejde, dvs. kun godt den halve distance, jf. *tabel 27.8.*

Tabel 27.8. Gennemsnitlig transportvej, km/tur – 1997

	Bolig-arbejde	Bolig-indkøb
Km/tur	14,7	7,7

Kilde: Transportvane-Undersøgelsen (1996-97).

AKF har tillige foretaget beregninger af antallet af detailhandelsregioner i Danmark. Som følge af de relativt kortere distancer mellem bolig og indkøb, jf. tabel 27.8., finder AKF, at antallet af detailhandelsregioner er betydeligt større end antallet af pendlingsregioner. Med de samme beregningsforudsætninger, som gav 35 pendlingsregioner, fås således, at Danmark kan inddeles i 104 detailhandelsregioner.⁷

Det gennemsnitlige befolkningsunderlag for en detailhandelsregion udgør dermed godt 50.000 indbyggere. Der er dog en betydelig forskel på størrelsen af detailhandelsregionerne. Den største detailhandelsregion omfatter 29 kommuner i København og omegn (samt Nykøbing-Rørvig kommune) og omfatter dermed et befolkningsunderlag på knap 1,5 mio. indbyggere, mens de mindste regioner kun har få tusinde indbyggere.

27.6. Mekanisk fremskrivning af udviklingen i mobiliteten

Den fremtidige udvikling i mobiliteten vil afhænge af en lang række faktorer, herunder velstandsudviklingen, den fremtidige udvikling af vejnettet, køretøjsbestanden, brugen og udviklingen af den kollektive trafik, udbredelsen af hjemmearbejde, udviklingen i transportomkostninger mv.

Det er vanskeligt at forudsige præcist, hvorledes alle disse faktorer vil udvikle sig, og hvordan de samlet set vil slå igennem på mobiliteten. En forsimplet tilgang til at skønne over den fremtidige udvikling i mobiliteten kan derfor være at tage udgangspunkt i den konstaterede vækst over de seneste årtier, hvor væksten har

⁷ Anne Kaag Andersen, AKF, *Commuting Areas in Denmark*, juni 2000.

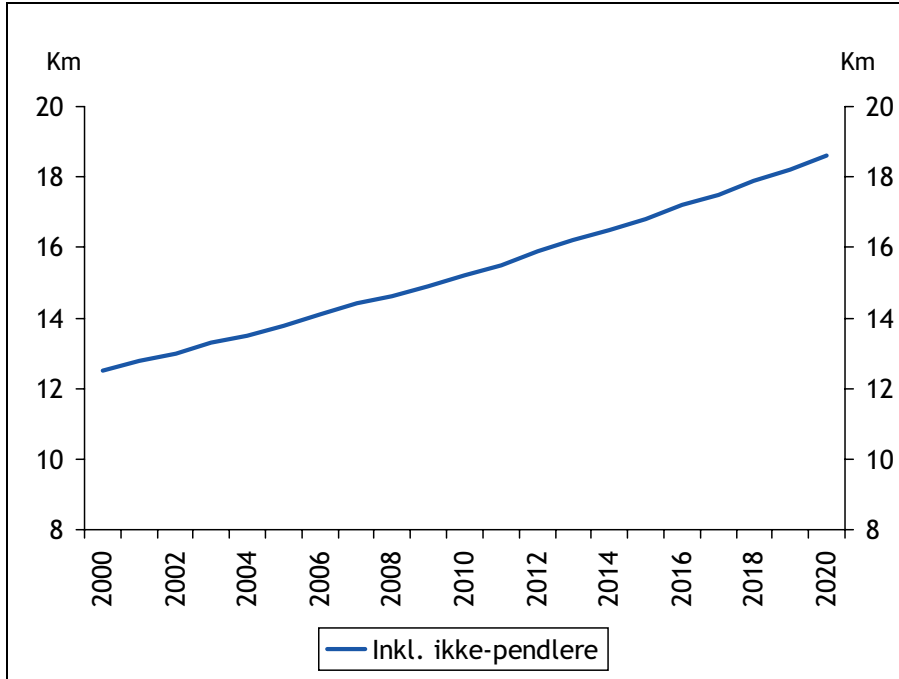
udgjort ca. 2 pct. årligt. Dette stemmer godt overens med forudsætningerne i Vejdirektoratets ”Fremskrivning af vejtrafikken 1997-2016”, hvor der er forudsat en årlig vækst i personbiltransporten på 2,1 pct. henholdsvis en vækst på 1,4 pct. i lastbiltransporten.

Med en fortsættelse af den hidtidige vækst i mobiliteten på ca. 2 pct. årligt vil den gennemsnitlige pendlingsafstand for alle beskæftigede under et blive forøget fra ca. 12,5 km i 2001 til godt 18,5 km i 2020 svarende til en forøgelse på knap af 50 pct., jf. *figur 27.3*.

Antages det, at udviklingen i pendlingsafstanden påvirker antallet af pendlingsregioner på samme måde som de foregående 20 år, kan antallet af pendlingsregioner forventes at blive yderligere reduceret frem mod 2020. En meget simpel beregning peger i retning af en ny halvering, men den faktiske udvikling i antallet af pendlingsregioner vil ud over udviklingen i pendlingsdistancen også afhænge af antallet af arbejdscentre, geografiske forhold mv.

Det kan bemærkes, at AKF's beregninger er fra 2000 og går kun frem til 1995. Siden er gennemført en række store infrastrukturprojekter, der har sat yderligere skub i pendlingen og givet grundlag for helt nye pendlingsmønstre. Storebæltsbroen blev taget i brug i 1997/98 og Øresundsforbindelsen i 2000. En eventuel Femer Bælt-forbindelse med tilhørende infrastruktur på land vil yderligere kunne præge pendlingsmønstrene.

Figur 27.3. Fremskrivning af den gennemsnitlige pendlingsafstand for alle beskæftigede



Kilde: IDA-databasen samt egne beregninger.

Hovedstadens Statistikkontor (HSK) venter en endnu kraftigere stigning i pendlingen til og fra hovedstadsregionen.⁸ Københavns Kommune har på baggrund af HSK's pendlingsprognose skønnet, at pendlingen til hovedstadsregionen fra Vestsjælland og Storstrøm vil stige med 63.000 personer frem til 2020, svarende til en vækst på ca. 130 pct. Samtidig ventes pendlingen fra hovedstadsregionen til de to amter at øges med 22.000 personer i samme tidsrum svarende til en stigning på ca. 150 pct.

Udviklingen tilskrives blandt andet bedre trafikmuligheder, herunder en stigning i antallet af bilejere, bedre veje og bedre offentlig transport blandt andet hyppigere toge mv.

⁸ Hovedstadens Statistikkontor HSK, *Pendlingsprognose 2000-2020 for kommuner og amter i Hovedstadsregionen*, 1999.

Appendiks 27.A1. Udviklingen i antallet af personbiler

Tabel 27.A1. Udviklingen i antallet af personbiler pr. 1.000 indbyggere fordelt på amter, 1970-2001

	1970	1980	1990	2000	2001	Vækst, 1970- 2001, pct.	Vækst, 1980- 2001, pct.
København og Frederiksberg				218	223	-	-
Københavns Amt.....				337	339	-	-
Frederiksborg Amt.....	0	0	0	225	229	-	-
Roskilde Amt.....	0	0	0	225	226	-	-
Hovedstadsregionen, i alt	0	246	280	309	313	-	27
Vestsjællands Amt	0	288	328	366	368	-	28
Storstrøms Amt.....	0	254	283	362	363	-	43
Sjælland samt Lolland-Falster, i alt.....	211	252	286	322	325	54	29
Bornholm	200	277	305	335	340	70	23
Fyns Amt.....	227	289	322	350	350	54	21
Sønderjyllands Amt.....	0	298	349	383	385		29
Ribe Amt.....	0	286	325	356	355		24
Vejle Amt.....	0	286	333	374	373		30
Ringkøbing Amt	0	296	337	373	372		26
Århus Amt.....	0	268	304	337	336		25
Viborg Amt	0	293	337	381	380		29
Nordjyllands Amt.....	0	292	334	353	353		21
Jylland, i alt	223	286	328	360	367	64	28
Hele landet, i alt.....	218	271	309	346	349	60	29

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

28

Digital forvaltning

28.1. Indledning og sammenfatning

Danmark er på vej til at blive et digitaliseret samfund. Borgere og virksomheder vil i fremtiden i stigende grad efterspørge og benytte digitale kanaler i kontakten med den offentlige sektor. Der sker dermed en øget digitalisering af de interne arbejdsgange og en massiv it-understøttelse af de forskellige serviceområder.

Sammenfattende peges i kapitlet på, at den fortsatte digitalisering giver mulighed for større borgerfokus, effektiviseringer og øget faglig kvalitet i opgaveløsningen. Digitaliseringen kan grundlæggende ophæve begrænsninger knyttet til geografi, tid og tilgængelighed.

Digitaliseringen åbner blandt andet følgende muligheder for fremtidig organisering af opgaveløsningen:

- Administrative funktioner og specialistopgaver kan samles i større og mere fagligt og økonomisk robuste enheder eller udliciteres, samtidig med at den fysiske borgerbetjening sker tæt på borgerne i f.eks. kommunale servicecentre.
- Kompetencecentre og videnbaser kan lette adgangen til viden og rådgivning af høj faglig kvalitet på tværs af den offentlige sektor.
- En mere borgerfokuseret, tværgående sagsbehandling kan realiseres gennem fælles standarder, arbejdsprocesser og eventuelt it-systemer.
- Udgående medarbejdere kan fungere som kontaktpunkt og vil potentielt kunne løse opgaver for flere myndigheder.

- Borgernes brug af selvbetjening vil effektivisere de administrative opgaver. Nogle opgaver vil helt kunne automatiseres eller erstattes af selvbetjening.

Forudsætningerne for at realisere disse muligheder vil blandt andet være, at:

- der ikke er andre hensyn, der taler imod udveksling af oplysninger og/eller overdragelse af opgaver på tværs af eller mellem forskellige myndigheder
- lovgivningsmæssige barrierer fjernes
- der etableres et styrings-system, der kan sikre tværoffentlig it-understøttelse, standarder mv.

Det fremgår, at små kommuner ikke er helt så langt som større kommuner i digitaliseringen. Dette gælder både, når man ser på omfang og kvalitet. Set fremadrettet vil overgangen til digital forvaltning formodentlig stille krav, som små enheder umiddelbart vil få vanskeligt ved at håndtere. På den anden side kan centrale it-løsninger og etablering af kompetencecentre reducere små enheders sårbarhed.

Kapitlet opsummerer i *afsnit 28.2* kort den digitale udvikling i samfundet generelt og i den offentlige sektor i særdeleshed. Endvidere indeholder kapitlets *afsnit 28.3* en vurdering af, hvilke muligheder digitaliseringen giver for den fremtidige opgaveløsning. På den baggrund vurderes i *afsnit 28.4* perspektiver for organisering af den fremtidige opgaveløsning og den kommunale struktur.

28.2. Digitaliseringen i samfundet og den offentlige sektor

Da den nuværende offentlige struktur blev etableret ved kommunalreformen i 1970, var administrationen baseret på en papirbåret og manuel arbejdsgang. it-understøttelsen var meget beskedent ud over personregisteret, kildeskatteregisteret og på regnskabs- og lønområderne. Gennem 1970'erne blev der udviklet centrale it-støttesystemer, som især håndterede økonomiske dispositioner. I 1980'erne erstattede kontorsystemerne skrivemaskiner – en udvikling som især gav interne kvalitets- og effektivitetsgevinster. Nogle serviceområder som sygehuse og uddannelsesinstitutioner påbegyndte ligeledes en digitalisering af specialfunktioner.

I den private sektor har it fundet stor anvendelse i mange brancher. Udviklingen har mest synligt været medvirkende til væsentlige omlægninger inden for f.eks. fremstillings-, bank- og forsikringsvirksomhed. En tilsvarende udvikling er f.eks. sket på skatteområdet i den offentlige sektor.

Inden for de seneste ti år er informationsteknologien udviklet og udbredt meget hastigt og har fundet stor anvendelse i den offentlige opgaveløsning. De centrale udviklingstræk er nærmere beskrevet i dette afsnit. Den offentlige it-anvendelse i Danmark er samlet set langt fremme i internationalt perspektiv. Danmark ligger i top sammen med lande som Canada, USA og Singapore.¹

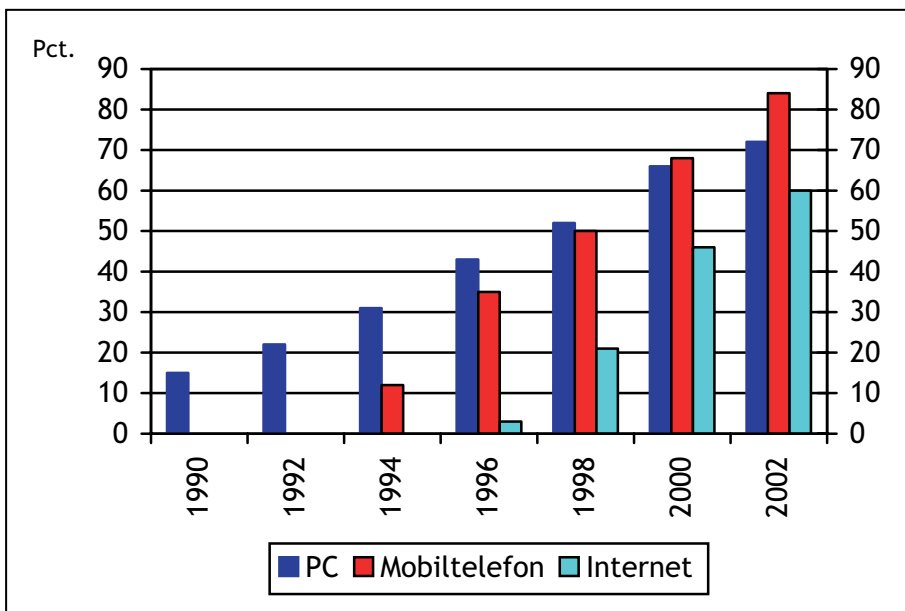
28.2.1. Internet og mobil kommunikation

Internettet giver digital adgang til information og selvbetjenings-systemer og giver samtidig mulighed for dialog mellem borgere, virksomheder og den offentlige sektor. Ved udgangen af 2002 havde 77 pct. af borgerne og 97 pct. af alle virksomheder direkte adgang til internettet.

Udviklingen understøttes af udbredelsen af et digitalt datanet i Danmark. Kabelnet og bredbånd over telefonnettet har betydet, at der i dag kan etableres højhastighedsforbindelser mellem stort set alle lokaliteter i Danmark, som også tillader overførsel af lyd og billede. I fremtiden vil udbredelsen af mobil datakommunikation til brug for mobiltelefoner, håndholdte enheder m.m. og mobilt internet følge efter. Der er i dag flere mobiltelefoner end fastnettelefoner i Danmark.

¹ Accenture, *Accenture eGovernment Leadership Survey: engaging the customer*, 2003, Economist Intelligence Unit, *The 2003 e-readiness rankings, A White paper from the Economist Intelligence Unit og Country Papers for OECD Symposium, Lisbon*, 22. September 2003.

Figur 28.1. Danske familiers adgang til pc, mobiltelefon og internet, 1990-2002



Kilde: Danmarks Statistik, – *Statistisk Årbog 2002*.²

Adgang til internettet er forskellig for forskellige aldersgrupper. Hele 94 pct. af de 16-19-årige har adgang til internettet fra hjemmet og/eller arbejdspladsen, mens det kun gælder for 38 pct. af de 60-74-årige.

Som det fremgår af *figur 28.1.* peger udviklingen i retning af, at adgang til såvel computer som internet og mobiltelefon vil nå en meget stor del af befolkningen inden for de kommende år. Internetadgang kan forventes at blive en grundlæggende infrastruktur, på samme måde som telefonnettet er i dag.

Borgerne bruger allerede i dag digital service fra den offentlige sektor. Således havde hele 42 pct. af danskerne i 4. kvartal 2002 anvendt en offentlig hjemmeside inden for den seneste måned.³

² Danmarks Statistik, it *statistik*, 1996 og 2002.

³ Danmarks Statistik, it *statistik*, 2002.

Et stort flertal af borgerne ønsker mulighed for digital kontakt med offentlige myndigheder. Anvendelsen af internettet som adgang til offentlige informationer ligger på samme niveau som anvendelse af hjemmebank.⁴

28.2.2. Digital teknologi i den offentlige sektor

Et fuldt digitalt arbejdsgrundlag er ved at vinde indpas i store dele af den offentlige sektor. Anvendelsen af elektronisk sags- og dokumenthåndtering indikerer denne udvikling. Anvendt fuldt ud indebærer det, at næsten alle informationer og dokumenter er digitale og kan udveksles digitalt med borgere, virksomheder og andre myndigheder.

Tabel 28.1. Den offentlige sektors anvendelse af elektronisk sags- og dokumenthåndtering i 2002

	Stat	Amter	Kommuner op til 15.000 indbyggere	Kommuner mindst 15.000 indbyggere
			Pct.	.
Elektronisk journalisering	92	100	72	91
Elektronisk dokumenthåndte- ring	46	67	59	67
Elektronisk sagsstyring.....	18	58	36	41
Fuld elektronisk sagsstyring...	-	17	13	14

Anm.: Det forudsættes, at systemer til elektronisk sagsstyring også indeholder dokumenthåndterings- og journaliseringssystemer. Amter og kommuner omfatter anvendelse i én, flere eller alle forvaltninger.

Kilde: Danmarks Statistik, *Den offentlige sektors brug af it 2002*, januar 2003.

Som det fremgår af *tabel 28.1.*, har knap syv ud af ti af de større kommuner og knap seks ud af ti af de mindre kommuner i dag digitaliseret deres arbejdsgrundlag.⁵ Undersøgelsen viser, at især amterne og kommunerne er langt med elektronisk dokumenthåndtering og sagsstyring.⁶

⁴ Danmarks Statistik, *it status*, august 2003. Adgang til hjemmebank indebærer dog oftest gennemførelse af transaktioner, mens adgang til det offentlige primært er ren informationsorienteret.

⁵ Anvendelse af elektronisk dokumenthåndtering betyder, at alle dokumenter i organisationen opbevares i elektronisk arkiv. Det forventes, at overgang til fuld intern digitalisering vil ske over de kommende tre-seks år, støttet af implementering af et fælles offentligt elektronisk sags- og dokumentstyringssystem.

⁶ Det fælles offentlige udbud af ESDH-standardløsninger (Det såkaldte FESD-projekt) ventes i de kommende år at accelerere denne udvikling.

Digitaliseringen vil i fremtiden blive en integreret del af opgaveløsningen på serviceområderne, hvor f.eks. automatisk måling og overvågning af miljø og trafik, eLearning i undervisningssektoren og bærbare computere, mobiltelefoner mv. i sundhedssektoren og hjemmeplejen forventes at vinde indpas.⁷ Eksempelvis vil elektroniske patientjournaler i fremtiden udgøre et væsentligt grundlag for patientbehandlingen i sygehus- og sundhedssektoren. Det er aftalt mellem staten og amterne, at elektroniske patientjournaler skal være indført på sygehusene senest med udgangen af 2005.

Der findes flere nationale, landsdækkende datasamlinger, som anvendes på tværs af myndigheder ved hjælp af fælles koder som CPR- og CVR-numre. Endnu flere informationer forventes at blive delt digitalt i fremtiden i kraft af de aftaler om fælles standarder, udvekslingsformater og gensidig ”ret til data”, der er indgået mellem staten og de kommunale parter.

Som det fremgår af *boks 28.1*. viser flere undersøgelser, at små kommuner, i mindre grad end større, omlægges til digital forvaltning og dermed drager nytte af denne udvikling. Det skyldes især få ressourcer til udvikling af nye arbejdsgange, it-infrastruktur, efteruddannelse af personale osv.⁸ I hvilket omfang der er tale om et overgangsproblem, er vanskeligt at udtale sig om. Det vurderes, at de hidtidige investeringer primært er gået til serviceforbedringer, som f.eks. investeringer i informationsportaler og hjemmesider. Kommunerne i Danmark er dog internationalt set langt fremme med integreret brug af it i forvaltningen.

⁷ I den statslige sektor arbejdes f.eks. med planer om at lave indledende retsmøder som videokonferencer.

⁸ Danmarks Statistik, *Den offentlige sektors brug af it 2002*, januar 2003. Disse barrierer har kommunerne peget på som væsentlige for realisering af større omstillinger samt Videnskabsministeriet, *Bedst på nettet*, 2002.

Boks 28.1 Mindre kommuner er mindre digitaliserede

Kommuner under 20.000 indbyggere scorer markant lavere end større kommuner på parametre som

- omlægning og forenkling af arbejdsgange som følge af digitalisering
- tilbud til borgerne om digital selvbetjening.

Forskellen er endnu mere markant, når kommuner under 10.000 indbyggere sammenlignes med kommuner med mere end 20.000 indbyggere.

Samme tendens ses i Videnskabsministeriets undersøgelser, *Bedst på nettet*, der evaluerer offentlige hjemmesider og digitale selvbetjeningssystemer. Kommuner med over 15.000 indbyggere ligger her foran de mindre kommuner med hensyn til tilbud om digital service til borgerne og kvaliteten af denne.⁹

I fremtiden vil digitaliseringen inden for den offentlige sektor efter kommissionens opfattelse åbne helt nye muligheder for kvalitetsudvikling af ydelserne og effektivisering af tilrettelæggelsen. I den fælles offentlige taskforce samarbejder staten, amterne og kommunerne om at fremme digitaliseringen af den offentlige forvaltning. Samarbejdet opstiller fælles projektmål og tilstræber gennem standardisering, at it-systemerne kan kommunikere på tværs af myndighedsgrænser og professionsdefinerede sektorer.

Boks 28.2. Den digitale, offentlige sektor

For den offentlige sektor vil den digitale udvikling med stor sandsynlighed resultere i følgende:

- Internet og mobil kommunikation bliver en fremtidig platform for digital kontakt med de fleste borgere, alle virksomheder og internt i den offentlige sektor.
- Offentlige opgaver på alle områder vil blive understøttet af digitale løsninger. Administrative opgaver kan blive fuldt ud digitaliseret. På mange serviceområder vil digitale løsninger få stor betydning for opgaveløsningen.

⁹ Videnskabsministeriet, *Bedst på nettet*, 2002.

28.3. Nye rammer i en digital offentlig sektor

De nye rammer for en digital offentlig sektor, der præsenteres i det følgende, bygger på de visioner og langsigtede udviklingsstrategier, der er kendte i dag.

Der er taget udgangspunkt i de aspekter ved digitaliseringen, som kunne have indflydelse på opgavedelingen mellem myndighedsniveauerne og på den nuværende struktur. Digitaliseringen er således vurderet ud fra mulighederne for at understøtte den offentlige sektors

- kontakt med borgere og virksomheder – herunder tilgængelighed ved personligt fremmøde
- faglige bæredygtighed
- effektivisering og automatisering
- sammenhængende borgerservice.

Perspektiverne for digital forvaltning er på hvert af disse områder søgt opsamlet i bokse.

28.3.1. Kontakt med borgere og virksomheder - herunder tilgængelighed ved personligt fremmøde

Størstedelen af den ukomplicerede administrative kontakt mellem borger/virksomhed og den offentlige sektor vil de kommende år blive omlagt til digital dialog og selvbetjening via internet og andre kanaler. Borgere og virksomheder vil anvende e-formularer til indberetninger og ansøgninger til det offentlige, til at bestille serviceydelser over nettet (tidsbestilling, informationsmateriale, spørgsmål/svar mv.) og til at kommunikere digitalt med forvaltningen.

Dette vil i nogle tilfælde give mulighed for fuld selvbetjening og mere generelt mulighed for at følge sagsforløbet i den offentlige sektor og løbende være i dialog med de respektive myndigheder. Eksempelvis vil tildeling af rettighedsbestemte ydelser i forbindelse med eksempelvis arbejdsløshed, studieskift, skilsmisse, flytning

og fødsel kunne foregå fuldt automatisk.¹⁰ Personligningen er allerede automatiseret for en stor del af borgerne.¹¹

Når der er tale om opgaver, der udelukkende varetages digitalt, skriftligt eller telefonisk, kan det være hensigtsmæssigt at samle etablering og drift af den bagvedliggende digitale service i en organisation. Dette kan eventuelt ske sammen med den telefoniske betjening. Det kunne være på områder som håndtering og validering af indberetninger, fælles betalings- og restanceopfølgning og hotlinefunktioner knyttet til f.eks. informationsportaler.

Endelig er det på nogle områder muligt at flytte betjeningen af borgerne helt ud af offentligt regi. F.eks. kan udbetalinger og indbetalinger i kassefunktioner flyttes til digital håndtering i pengeinstitutterne, hvor borgerne i øvrigt håndterer deres økonomiske mellemværender.¹²

Behovet for personligt fremmøde til både kommunale, regionale og statslige kontorer vil blive reduceret væsentligt fremover. Digital service og telefonservice forventes at blive de foretrukne kanaler for en stor del af borgerne. Men den offentlige forvaltning vil også fortsat skulle være i stand til at yde personlig betjening til de borgere, der ikke er i stand til at benytte den nye teknologi. Fremmøde vil desuden fortsat være relevant eller nødvendigt på nogle områder, f.eks. fordi borgerne ønsker personligt møde og betjening. En række udgiftstunge serviceområder, typisk knyttet til bestemte institutioner, kræver af gode grunde borgerens personlige tilstedeværelse og er dermed forbundet med fysisk transport til og fra det sted, hvor servicen ydes – f.eks. daginstitutionspasning, skoler, plejehjem og sygehuse. Digitaliseringen ventes dog i fremtiden at udbrede mulighederne for, i et vist omfang, at lade ”servicen komme til borgerne”, således at transportbehovet for f.eks. svagelige ældre kan nedsættes. Behovet for fysisk nærhed i borgerbetjening

¹⁰ I den finansielle sektor er hele proceduren vedrørende lånebevilling, ansøgning, kreditvurdering og udbetaling af mindre lån således omlagt til en fuldautomatisk proces.

¹¹ I forbindelse med selvangivelsen for 2002 har 60 pct. af borgerne indrapporteret ændringer via digitale kanaler (internet og automatisk telefonsystem). 40 pct. har indsendt skema med posten.

¹² Dette princip søges realiseret gennem omlægning af offentlige betalinger til rent elektroniske betalinger (Lovforslag om NemKonto).

gen kan også i nogle tilfælde være affødt af et behov hos myndighederne. Eksempelvis kan forskellig udgående kontrol- og tilsynsvirksomhed indebære et behov for en lokal fysisk placering.

Når borgerne møder det offentlige system på grund af en given hændelse f.eks. arbejdsløshed, vil der ofte være flere sager, der relaterer sig hertil. Eksempelvis vil borgere med længere ledighed normalt have en personlig samtale om job- og uddannelsesmuligheder, men vil også skulle ændre skat, boligstøtte osv. som følge af ændrede indtægtsforhold. Det vil være vigtigt, at de forskellige sagsbehandlere, der betjener borgerne i disse sager, kan trække på samme systemer og dermed sikre en sammenhængende offentlig betjening. Så vidt muligt i én og samme arbejdsgang.

Med digitalisering af store, borgerrettede administrationsområder i såvel kommuner og amter som stat åbnes muligheden for at etablere servicecentre i f.eks. kommunerne, som betjener et helt lokalområde i relation til flere offentlige myndigheder. Hensynet til effektivitet og brugervenlighed taler for, at disse kontaktpunkter kan håndtere alle tilgrænsende, fuldt ud digitaliserede opgaver, så borgerne kan betjenes i en samlet sagsgang.

En kommunal borgerbetjeningsenhed – serviceskranke mv. – kan i dag varetage alle de opgaver, som en kommune lovligt kan varetage. Som udgangspunkt kan en sådan enhed således træffe afgørelse i alle typer sager, der vedrører kommunens forhold. F.eks. i sager, hvor sagsbehandlingen netop kan it-understøttes, og sager, som kan ekspederes inden et kort tidsrum, men i praksis vil det dog nok især være i sager karakteriseret ved mange borgerhenvendelser.

En borgerbetjeningsenhed vil desuden kunne yde information, rådgivning, vejledning og fungere som vejviser til relevante hjemmesider, udlevere blanketter mv. for såvel kommunens egne opgaveområder som i relation til andre myndigheders opgaver eller for borgere, der bor i en anden kommune. Det kræver udtrykkelig lov hjemmel, såfremt enheden skal kunne træffe afgørelse i sager, der henhører under andre myndigheder. Behovet for at understøtte kommunale borgerbetjeningsenheder, øges i takt med at borgerne i stigende omfang har adgang til friere valg på tværs af myndig-

hedsgrænser. Det vil øge behovet for – også via lovgivningen – at understøtte denne borgerbetjeningsmulighed.

Den digitale udvikling aktualiserer således mulighederne for, at kommunale borgerbetjeningsenheder kan løse opgaver, som i dag løses på f.eks. motorkontorer/politistationer, på AF-kontorer eller uddannelsesinstitutioner. Ansøgning og udlevering af pas, kørekort og nummerplader samt til- og afmelding af ledighed kunne f.eks. ske fra sådanne borgerbetjeningsenheder. Konkret kunne godkendelse af pasansøgere ske centralt via politiets systemer, eller ved at autoriseret servicepersonale, f.eks. i kommunens folke-registerkontor, får adgang til at slå op i de registre, der er nødvendige for at foretage den fulde sagsbehandling i servicecentret.

Endelig kan medarbejdere, der møder borgerne i hjemmet, på institutioner, på skoler mv., med mobile løsninger få direkte adgang til offentlige it-systemer og rette direkte forespørgsler til specialister som led i deres behandling eller servicering af borgerne. Det vil også være muligt, at udgående medarbejdere løser opgaver for andre myndigheder. F.eks. vil en kommunal hjemmesygeplejerske eller sundhedsplejerske i hjemmet kunne løse opgaver i relation til hospital, læge, apotek og den kommunale pleje. Tilsvarende kunne opsøgende socialrådgivere, der arbejder i belastede boligområder, løse opgaver i relation til både de sociale myndigheder i kommunen, læger og politiet. En sådan fremskudt borgerbetjening vil naturligt være generalistorienteret, idet der kan være kompetencemæssige grænser for den dybde, opgaverne kan løses med.

En udnyttelse af de ovenfor skitserede perspektiver forbundet med at give forskellige myndigheder adgang til at trække oplysninger fra samme systemer samt til at flytte hele eller dele af opgaveløsningen vil i flere tilfælde kræve ændringer i lovgivningen. Det bør i den forbindelse bemærkes, at de eksisterende begrænsninger f.eks. i forhold til udveksling af oplysninger og overdragelse af opgaver kan være begrundet i andre hensyn, som f.eks. fortrolighed.

Boks 28.3. Perspektiver for borgerkontakt og tilgængelighed ved personligt fremmøde

Perspektiv: Borgerne anvender mange digitale kanaler

- Borgerne vil i stort omfang foretrække at benytte digitale løsninger samt telefon i kontakten med den offentlige sektor og blandt andet forvente mulighed for at følge egne sager og fuld selvbetjening.
- Færre borgere vil ønske at møde personligt op hos en offentlig myndighed for at få løst opgaver, der kan løses på distance.
- Kontakten med professionelle vil kunne blive fuldt digitaliseret. Det gælder f.eks. virksomheder, liberale erhverv og organisationer.

Perspektiv: Fælles, fremskudt borgerkontakt kan erstatte sektordelte lokalkontorer

- For at sikre borgerne adgang til personlig betjening og samtidig have effektive offentlige enheder kan personlig betjening samles i kommune-kvikskranker eller lokalkontorer. De *tekniske* forudsætninger, for at så-danne fremskudte servicecentre kan løse opgaver for alle offentlige forvaltningsniveauer, er til stede.
- På nogle områder kan borgerbetjeningen lægges helt ud til den medarbejder, som møder borgere i hjemmet, idet udgående medarbejdere kan hjælpe borgerne med service, der ikke kræver særlig ekspertise.

28.3.2. Faglig bæredygtighed

Opgaveløsning af en tilstrækkelig faglig kvalitet forudsætter på næsten alle områder, at de udførende medarbejdere har mulighed for at opnå erfaring og adgang til specialistviden. Der kan derfor i relation til den faglige bæredygtighed opstå et dilemma mellem hensynet til en borgernær opgavevaretagelse og etableringen af faglige enheder af tilstrækkelig størrelse.

Det er således en balancegang at optimere både borgernærhed og specialiseringsbehov i den samme fysiske organisation. En massiv digitalisering med it-understøttelse af opgaverne giver imidlertid væsentligt forbedrede muligheder for at håndtere denne balance.

Den teknologiske udvikling gør, at det i fremtiden vil blive lettere at lave praktiske arbejdsdelinger mellem f.eks. kommuner eller på tværs af forvaltningsniveauer, hvor specialistfunktioner håndteres i en helt anden organisation, fysisk adskilt fra borgerbetjeningen. En sådan arbejdsdeling kendes fra kommunernes brug af kvik-skranker og lignende, som har understøttet en faglig oprustning i de bagvedliggende specialistfunktioner.

Med digital forvaltning bliver det i fremtiden lettere at understøtte det faglige arbejde og sikre, at viden deles på tværs af myndigheder – både inden for samme forvaltningsenhed og mellem forvaltningsenhederne. Den offentlige sektor kan fungere som en samlet ”virtuel organisation”, hvor viden og ekspertise udnyttes, hvor den findes.

Digital forvaltning giver både stationære og udgående medarbejdere mulighed for at koble sig direkte til kompetencecentre, der kan give råd og vejledning fra specialister. Det vil ligeledes være muligt at understøtte tværgående projektgrupper og få adgang til videdatabaser på tværs af organisationer.

Kompetencecentre af mere uformel karakter findes i dag i større kommuner, amter og ministerier. Det kan være relevant at etablere formelle kompetencecentre, der kan understøtte professionalisering, f.eks. hvor enhederne er meget små, eller hvor udgående medarbejdere skal dække store opgavefelter.

Formelle kompetencecentre vil kræve et tæt samarbejde mellem lokale, regionale og statslige myndigheder. På nogle områder vil ansvarsforhold skulle afklares nærmere, ligesom muligheden for at håndtere sager på vegne af andre myndigheder, vil forudsætte tilpasninger i lovgivningen. Det skal i den forbindelse understreges, at der her peges på de muligheder, som den teknologiske udvikling åbner for. Der kan være konkrete hensyn, f.eks. særlige krav til fortrolighed, der taler for at bevare en vis adskillelse på et givet område.

Digital teknologi giver tilsvarende mulighed for at trække på decentral ekspertise, uanset hvor ekspertisen befinder sig. Det er f.eks. tilfældet med telemedicin, hvor en specialist kan yde støtte til praktiserende læger, sygeplejersker, sundhedsplejersker og lignende via digitale kanaler, så man i nogen grad undgår at skulle flytte patient, læge eller fysiske journaler.

På trods af de teknologiske muligheder vil der også fremover ligge begrænsninger i en sådan arbejdsdeling.

For det første kan f.eks. myndighedsafgørelser ikke umiddelbart overføres til en anden organisation, medmindre lovgivningen giver

mulighed for det. Anvendelse af ekstern ekspertise er derfor især relevant i forhold til faglig rådgivning, analyser mv.

For det andet kræver mange typer sagsbehandling, at medarbejderne har en basiskompetence i form af uddannelse og erfaring for at kunne håndtere og forstå opslag i digitale videnbaser og trække på eksperter i andre organisationer.

Boks 28.4. Perspektiver for faglig bæredygtighed

Perspektiv: Ekspertise kan specialiseres og viden deles digitalt mellem myndigheder

- Der kan etableres særlige kompetencecentre til at varetage systematisk rådgivning i forbindelse med sagsbehandling. Disse kan etableres i samarbejde mellem flere myndigheder eller ligge regionalt eller nationalt.
- Der kan opbygges en systematisk, distribueret specialisering, hvor lokale enheder varetager forskellige specialer for hinanden, eventuelt på kontraktbasis.
- Komplicerede sager kan, når de er digitaliserede, let sendes til vurdering hos specialister undervejs i sagsbehandlingen.

28.3.3. Effektivisering

I dag er den offentlige administration på de fleste områder indrettet således, at alle aspekter af opgaveløsningen – fra betjeningen af borgerne og virksomhederne til den bagvedliggende administration og træk på specialister – er samlet i samme organisation. Den offentlige administration kan siges at være bygget op efter et praktisk behov for at have fysiske dokumenter som grundlag for sagsbehandling, borgerkontakt og intern administration.

Derfor har mulighederne for at udnytte stordriftsfordele været begrænset af myndighedens egen volumen i opgaverne, ligesom udlægning eller udlicitering af disse opgaver har været vanskelig at håndtere.

Det er ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt, da det kan være vanskeligt at opnå en effektiv drift i små enheder. Små enheder har ofte kun én eller ganske få medarbejdere på et mindre opgaveområde, og det er naturligt vanskeligt at effektivisere og optimere arbejdsprocesserne med samme effekt som i en større enhed. Samtidig vil startomkostningerne til at udvikle nye arbejdsgange og indføre nye digitale systemer og dermed realisere potentialet i en

fremtidig digital forvaltning være relativt større i en lille enhed end i en større enhed.¹³

Med digital forvaltning er der mulighed for at tilrettelægge opgaveløsningen anderledes. Administrative funktioner (backoffice) og specialistopgaver kan samles i robuste, specialiserede enheder, samtidig med at den fysiske borgerbetjening sker tæt på borgerne. Digital forvaltning letter rent operationelt etableringen af sådanne enheder, idet informationer kan deles mindre omkostningsfyldt og understøttes af de initiativer til fælles standarder, og eventuelt systemer, og sammenhængende it-infrastruktur, der er påbegyndt.¹⁴

Denne udvikling kan ses i den private sektor, hvor den digitale kontakt til kunderne i stort omfang er blevet brugt til at skræddersy løsninger og kommunikation med kunder og underleverandører. Der er etableret specialistfunktioner, som dækker hele koncerner. Administrative rutineopgaver, som ikke involverer direkte kundebejning, er samlet i store administrationscentre, hvor disse funktioner kan løses med færre ressourcer og med ensartet kvalitet. Det har givet meget betydelige effektiviseringer, samtidig med at kundebejningen er blevet mere tværgående og individualiseret.

En tilsvarende udvikling er i gang i det offentlige og understøttes af det fælles offentlige taskforceprojekt. Både i den offentlige og i den private sektor kan lovgivningsbaserede bindinger i enkeltstående tilfælde vanskeliggøre en fuld udnyttelse af it-mulighederne.

Ved at udskille og eventuelt udlicitere støttefunktioner baseret på en fuld digital forvaltning af områder som løn, personaleadministration, it, telefonservice osv. vil der kunne opnås stordriftsfordele. Den enkelte organisation får mulighed for at fokusere på sine kerneopgaver og lade andre organisationer om at udføre øvrige opgaver, dele af opgaver eller at etablere samdrift, hvor det er mere effektivt. Små enheder kan dog have vanskeligt ved at fungere

¹³ Dette fremgår f.eks. af Danmarks Statistik, *Den offentlige sektors brug af it 2002*, januar 2003, som viser, at mindre kommuner i langt mindre grad end større foretager sådanne omlægninger.

¹⁴ Det kan ses i f.eks. callcentre, hvor medarbejderne trækker på de tilknyttede organisationers it-systemer, og derved kan give samme betjening som organisationen selv.

som ”bestiller” på områder med lille opgavevolumen, da gennemførelse af en udbudsforretning forudsætter kompetencer til opgavespecificering og efterfølgende ressourcer til styring af leverandør.

På mange områder vil opgaver umiddelbart kunne udliciteres. På nogle områder giver lovgivningen ikke mulighed for det, og det må derfor område for område vurderes, om der bør ændres i reglerne herom. Et alternativ til udlicitering kan være offentligt styrede fællesfunktioner, f.eks. hvor myndighederne ønsker tæt styring af den konkrete opgaveløsning. Et andet alternativ vil være at lade en offentlig myndighed løse visse opgaver for en anden på kontraktvilkår, jf. de muligheder, der er beskrevet i *kapitel 13* om udførelsen af offentlige opgaver.

Boks 28.5. Perspektiver for effektivisering

Perspektiv: Digitaliserede opgaver kan samles i effektive enheder og automatiseres

- Store, regelbundne administrative opgaver som kontrol af økonomiske oplysninger, indberetninger, ind- og udbetalinger kan håndteres i samlede enheder, som vil have mulighed for at automatisere og effektivisere processer.¹⁵
- Støttefunktioner i den kommunale opgaveløsning som løn, personale, it, callcentre med hotline og information osv. kan samles eller udliciteres efter fuld digitalisering. Udlicitering kan ske til private, fælles offentlige enheder eller løses af større enheder for små enheder mod betaling.
- Nye fællesfunktioner styret i samarbejde mellem flere myndigheder eller centraliseret kan etableres til at løse støtteopgaver, som ikke ønskes udliciteret.

28.3.4. Sammenhængende borgerservice

Digitaliseringen af den offentlige sektor åbner som nævnt mulighed for bedre samarbejde om opgaveløsningen og kan dermed fremme sammenhæng i betjeningen af borgere og virksomheder.

Mange offentlige opgaver løses i dag fra forvaltningsgrænse til forvaltningsgrænse. Dette medfører ofte, at sagsbehandlingen bliver

¹⁵ Eksempelvis viser potentialevurderinger fra Den Digitale Taskforce, at en fuld digitalisering af sygedagpengeudbetaling kan frigøre op til 250 årsværk fra rent administrative opgaver. En anden potentialevurdering viser, at fuld digitalisering af motorregistrering kan reducere årsværkforbruget med ca. 120 årsværk. Hertil kommer meget betydelige tidsbesparelser hos virksomheder og andre brugere.

kompliceret og tidskrævende for borgere og virksomheder og unødigt omkostningstung for den offentlige sektor.

Udviklingen mod sammenhængende service med borgerne i fokus stiller krav om, at arbejdsgange, der går på tværs af organisationer og administrative forvaltningsniveauer, skal være integrerede.

Med digital forvaltning er det f.eks. teknisk muligt at etablere en fælles informationsplatform for AF's, a-kassers og kommuners service og administration over for ledige og kontakt til erhvervs- virksomheder. Tilsvarende giver fælles digitale platforme på sundhed- og plejeområdet mulighed for, at praktiserende læger, hospitaler, hjemmesygepleje og hjemmehjælp deler data og arbejder ud fra samme informationsgrundlag.¹⁶

Udnyttelse af de tekniske muligheder for at dele information kan naturligvis kun ske under hensyn til og overholdelse af de regler om samtykke, som måtte være fastsat i lovgivningen på de forskellige områder. Udviklingen vil endvidere kræve en vis grad af fælles mål, begreber og digital infrastruktur på tværs af myndigheder og faglige miljøer. Der vil skulle findes nye incitamentsmodeller, der sikrer etablering af sammenhængende arbejdsgange.¹⁷ Arbejdet med disse spørgsmål er forankret i den fælles offentlige digitale taskforce.

Etableringen af fælles informationsplatforme for forskellige myndigheder kan kræve lovændringer, især hvor informationerne vedrører følsomme oplysninger om borgerne. Det skal i den forbindelse nævnes, at de eventuelle begrænsninger i muligheden for udveksling af information i den nuværende lovgivning kan bunde i andre hensyn.

Udviklingen af digitale indgange for borgere og virksomheder kræver, ligesom den øvrige digitalisering, væsentlige investeringer og frem for alt fælles standarder, der vil blive anvendt af det private markeds it-leverandører. Udviklingen af netkapacitet vil dog bety-

¹⁶ Det er målet med den offentlige "Sundhedsportal", der skal fungere som fælles udvekslingspunkt for informationer mv. på sundhedsområdet.

¹⁷ Syv ud af ti myndigheder efterlyser fælles offentlige løsninger og standarder, jf. Danmarks Statistik, *Den offentlige sektors brug af it*, januar 2003.

de, at mange digitale løsninger fremover vil kunne købes som digitale servicier (webservices) på internettet, som andre myndigheder eller private tilvejebringer. Kravene til de enkelte institutioners it-kapacitet bliver derved mindre, og fælles løsninger kan lettere anvendes.

De fremtidige krav til digitale servicetilbud vil for mindre organisationer kun kunne håndteres gennem fælles løsninger og investeringer. Historisk set har kommunerne gennem fælles ejerskab af systemleverandør etableret frivillige tilbud om sådanne løsninger på mange områder.

I takt med en større markedsføring af området kan det blive relevant at etablere nye styringsformer, f.eks. for at kunne sikre fælles stamdata og registre og anvendelse af standarder, som skal anvendes af alle kommuner.

Behovet for sammenhængende it-løsninger er i sig selv en væsentlig udfordring for den offentlige sektor. Alle offentlige institutioner er på vej til at etablere infrastruktur til at modtage, behandle, videreformidle og arkivere data elektronisk. De integrerede løsninger og standarder, der skal binde den offentlige sektor sammen, kræver investeringer og styringskraft, som vanskeligt kan løftes af den enkelte myndighed. Det er derfor vigtigt at finde styringsmodeller, der kan tilvejebringe de nødvendige fællesløsninger.¹⁸

Boks 28.6. Perspektiver for tværgående borgerbetjening

Perspektiv: Tværgående borgerbetjening med sammenhængende it-infrastruktur

- Opgaver kan løses sammenhængende, hurtigere og mere sikkert på tværs af forvaltningsenheder.
- Der kan etableres en fælles data- og sagsbehandlingsinfrastruktur på de forskellige opgaveområder gennem adgang til data ud fra fælles offentlige standarder og evt. it-løsninger.
- Fælles it-understøttede forløbsbeskrivelser, borgerjournaler osv. kan yderligere fremme borgerfokus i opgaveløsningen.

¹⁸ Grundlaget for sammenhængende løsninger søges i disse år skabt med fælles offentlige standarder og sammenhængende it-arkitektur jf. Videnskabsministeriet, *Hvidbog om it arkitektur*, 2003, og arbejdet med at etablere en infostrukturdatabase, der standardiserer og giver overblik over offentlige data.

28.4. Overvejelser om opgaveorganisering og kommunal struktur på baggrund af digital forvaltning

Som beskrevet i *afsnit 28.3*, giver digitaliseringen den offentlige sektor mulighed for at indrette opgaveløsningen med færre hensyn til fysisk lokalisering, nye muligheder for at understøtte faglighed og bedre muligheder for at opnå stordriftsfordele og sikre sammenhæng i borgerbetjeningen.

Borgere og virksomheder vil med stor sandsynlighed både efterspørge og have mulighed for at benytte digitale kanaler som internet og mobiltelefoni i kontakten med den offentlige sektor.

Digital forvaltning i den offentlige sektor giver således grundlag for at realisere en række nye potentialer:

- Opgaver knyttet til fysisk fremmøde kan samles i kommunale servicecentre og sikre borgerne ”en mere samlet indgang” til den offentlige sektor.
- Administrative funktioner og specialistopgaver kan samles i større og dermed mere robuste enheder, samtidig med at den fysiske borgerbetjening sker tæt på borgerne.
- Kompetencecentre og vidensbaser kan sikre let tilgang til viden og rådgivning af høj faglig kvalitet på tværs af den offentlige sektor.
- En borgerfokuseret, tværgående sagsbehandling kan realiseres gennem fælles standarder, arbejdsprocesser og eventuelt it-systemer.
- Fælles digitale løsninger til borgere og virksomheder kan medvirke til at sikre høj effektivitet og kvalitet i løsningerne.
- Nogle opgaver vil helt kunne automatiseres eller erstattes af selvbetjening.
- Administrative opgaver kan samles i fællesfunktioner eller udliciteres.
- Teknologisk mulighed for at udgående medarbejdere kan løse opgaver for andre myndigheder – f.eks. ved kontrolbesøg på virksomheder.

Tilrettelæggelsen af opgaveløsningen i og på tværs af stat, amter og kommuner vil være afgørende for realiseringen af potentialet forbundet med digital forvaltning.

Boks 28.7. illustrerer, hvordan offentlige opgaver kunne organiseres efter principper, som udnytter potentialerne i en digitaliseret offentlig forvaltning og dermed understøtter nærhed til borgerne, faglig bæredygtighed og høj effektivitet. Tabellen viser eksempler på offentlige opgaver, opdelt efter følgende forhold:

- Fysisk nærhed til borgerne (korte transportafstande) er vigtig eller ikke vigtig for opgaveløsningen.
- Lokal påvirkning af opgaven er ønskelig (lokalpolitisk eller lokalkendskab) eller ikke ønskelig (f.eks. 100 pct. regelstyrede områder).

Boks 28.7. En mulig fremtidig opgavematrix

	Lokalpolitisk råderum ønsket (kommunale kerneopgaver)	Lokalpolitisk påvirkning uønsket (lokale serviceopgaver)
Kort afstand vigtig for borgerne	<p>Eksempler på opgaver:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opfølgning på langvarigt sygefravær. • Hjælp til truede familier. • Visitering til ydelser. • Daginstitutioner, skoler og lignende. <p>Relevante opgaveændringer som følge af digitalisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etablering af kompetencecentre. • Tværgående sagsbehandling og fælles administrative procedurer. 	<p>Eksempler på opgaver:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information om regler, ansøgninger osv. ifm. lovbundne ydelser. • Kasse ind- og udbetalinger . • Udstedelse af pas og kørekort. • Ændring af skattekort. <p>Relevante opgaveændringer som følge af digitalisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samling af opgaver i servicecentre, f.eks. i kommunalt regi. • Fælles digitale selvbetjeningsløsninger med flere indgange for borgerne.
Kort afstand ikke vigtig for borgerne	<p>Eksempler på opgaver:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administration af institutioner, hjemmepleje, skoler. • Intern administration og planlægning. • Bygnings- og planregler, tilladelser og kontrol. <p>Relevante opgaveændringer som følge af digitalisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opgaver kan samles i fællesfunktioner eller udliciteres. • Mobil forvaltning i forbindelse med. f.eks. udgående kontrol. 	<p>Eksempler på opgaver:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Udbetaling af refusion for sygedagpenge (virksomheder). • Sagsbehandling og udbetaling af boligstøtte, alderspension. • Skatteligning. <p>Relevante opgaveændringer som følge af digitalisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Digitaliseres og samles i en eller få enheder. • Automatiseres helt i takt med udbredelse af digital forvaltning.

Anm: En stor del af de opgaver, der er medtaget i eksemplet, har været analyseret med henblik på digitalisering og effektivisering. Det fællesoffentlige Projekt Digital Forvaltning har blandt andet vurderet mulig digitalisering af opgaveløsningen i forbindelse med. sygedagpenge, boligstøtte, kørekort, truede børn, byggesager, mobil forvaltning samt fællesfunktioner.

Der er i kapitlet fremhævet følgende forudsætninger for at omlægge opgaveløsningen som skitseret i *boks 28.7*:

- Behov for at gennemgå love, der på de relevante områder regulerer, hvordan offentlige myndigheder eller private kan løse opgaver for andre myndigheder.
- Tværoffentlige investeringer i it-understøttelse og et hensigtsmæssig styrings-system skal etableres.
- Kompetencecentre/specialer skal udpeges eller etableres, og disses opgaver specificeres.

Boks 28.8. Eksempel på ny opgavedeling

Eksempel på en ændret opgavedeling, der udnytter potentialet i digital forvaltning jf. *boks 28.7*.

- *Opfølgning på en langtidssygemeldt* borger kræver viden om lokale forhold som f.eks. alternative beskæftigelsesmuligheder. Den kræver også fysisk nærhed af hensyn til personlig samtale med den pågældende borger. Kommunalbestyrelsen tildeler ressourcer til opgaven og sætter mål for indsatsen. Opfølgningsinitiativer kan understøttes af en tværkommunal videndeling om relevante foranstaltninger og en national database over sygefravær på virksomheds- og medarbejderniveau.
- *Håndtering af refusionsanmodninger* i forbindelse med sygdom og udbetaling er 100 pct. regelstyret. Opgaven består af inddateringer i it-systemer. Kontrol sker på baggrund af oplysninger fra ansøgning og opslag i elektroniske registre. Denne opgave kan løses helt uafhængig af fysisk lokalitet, f.eks. i en fælles enhed, som kan specialisere sig i effektiv håndtering. På sigt kan opgaven reduceres i kraft af fuld digitalisering. De oplysninger, kommunerne har behov for, kan videresendes automatisk, så de kan indgå i opfølgningen på langtidssygemeldte, og spørgsmål kan besvares lokalt.

Boks 28.7. afspejler, at det kan være relevant at adskille de forskellige arbejdsfunktioner, som indgår i løsningen af en offentlig opgave. Det vil bidrage til at optimere borgerbetjeningen, samtidig med at de potentielle stordriftsfordele realiseres.

Dog bør det sikres, at borgerne kan betjenes på tværs af opgaveområder. En borger, der bliver arbejdsløs, vil f.eks. ofte have behov for både dagpenge, at søge boligstøtte, søge eventuel friplads og få ændret skattekort. Det forudsætter en høj grad af adgang til rele-

vante data i andre myndigheders it-systemer og eventuelt fælles it-systemer.

En realisering af potentialerne forbundet med digital forvaltning i den samlede offentlige sektor vil især som fremhævet i kapitlet skulle ske gennem omlægninger i opgaveløsningen på tværs af stat, amter og kommuner.

Enkelte forhold ved digital forvaltning vurderes dog at have direkte betydning for vurderingen af hensigtsmæssige kommunistørrelser:

- Små kommuner vil få vanskeligere ved at opretholde et fagligt miljø, når der bliver færre ansatte, som følge af at administrative rutinefunktioner automatiseres.
- Små kommuner vil vanskeligt kunne finde de nødvendige faglige og økonomiske ressourcer til at håndtere en massiv digitalisering og omstilling på alle områder.
- Små kommuner vil vanskeligt kunne opnå digitale stor-driftsfordele, da der vil være få medarbejdere på hvert område.

Digitaliseringen giver på den anden side mulighed for:

- Små kommuner kan understøttes via fælles håndtering af it-understøttelse og backofficeopgaver.
- Små kommuner kan delvis kompensere for mangel på specialister ved at trække på fællesoffentlige kompetencecentre eller specialister i andre (amts) kommuner.

29

Indkomsterne i kommunerne

29.1. Indledning og sammenfatning

På baggrund af analyserne i kapitlet konkluderes, at Danmark overordnet set er karakteriseret ved en bemærkelsesværdig ensartethed i indkomsterne – især for så vidt angår bruttoindkomsterne for erhvervsaktive og skattegrundlaget pr. indbygger efter udlig-ning. Derudover konkluderes,

- at indkomstfordelingen i Danmark gradvis er blevet mere jævn i de seneste 30 år, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med, at industrien er flyttet mod det vestlige Danmark.
- at den økonomiske udvikling under ét i de seneste ti år har underbygget denne ensartethed. Efter 1997-98 peger flere forhold dog i retning af en svagt øget indkomstulighed.
- at den regionale fordeling af indkomsterne (bruttoindkomster pr. erhvervsaktiv og beskatningsgrundlag pr. indbygger) er meget mere jævn end fordelingen af BNP.
- at forskellene i den regionale produktion (BNP) dog er relativt små i Danmark i forhold til udlandet, og forskellene i store træk kan forklares af tilsvarende udsving i indbygger-tal og især beskæftigelse.
- at pendling er en afgørende faktor for både den regionale fordeling af produktion og indkomster. Pendling betyder, at arbejdsindsatsen er størst i områder, hvor produktiviteten (og dermed lønnen) er størst. Pendlingsmønstrene giver således på den ene side et væsentligt bidrag til de regionale forskelle i produktion (og formentlig også produktivitet). På den anden side flytter pendlere indkomsten fra produkti-

onsstedet til bopælskommunen, hvilket bidrager væsentligt til udjævningen af bruttoindkomsterne for erhvervsaktive mellem regionerne – også for udkants- og landkommunerne.

- at indbyggernes uddannelse også er en afgørende faktor for indkomstniveauet i kommunerne.
- at både indbyggernes uddannelsesbaggrund og pendlingsmuligheder medvirker til, at indkomsterne i hovedstadsområdet typisk er højere end i de øvrige dele af landet, hvor indkomsterne er ret ens. Blandt andet de bedre indtjeningsmuligheder er med til at presse priserne på bolig op i hovedstadsområdet. Højere udgifter til blandt andet bolig og transport i hovedstadsområdet er med til at reducere den målte variation i levevilkårene i regionerne.
- at visse udsatte områder i Danmark har relativt lave indkomster, høj ledighed og/eller mange på anden overførselsindkomst. De svage områder er overvejende de samme som i 1993. Enkelte områder har klaret sig markant dårligere end landsgennemsnittet i 1990'erne.
- at de svagt stillede kommuner/områder i 2000-2001 er især Bornholm, Lolland og Falster, den sydlige del af Fyns Amt, visse øer og enkelte kommuner i Jylland.
- at for alle regioner har evnen til at ændre erhvervsstruktur været en væsentlig faktor bag indkomst- og beskæftigelsesudviklingen.

Kapitlet er disponeret således, at det først beskrives, hvordan indkomsterne er fordelt mellem regionerne, og hvor der er ledig arbejdskraft. Dernæst belyses udviklingstendenserne i de seneste ca. 30 år. Der stilles især skarpt på udviklingen i de seneste knap ti år. Blandt andet undersøges, om udviklingen i 1990'erne i særlig grad har været til (u)gunst for bestemte kommunegrupper.

Fokus skifter i *afsnit 29.4.* til at analysere produktion og produktivitet i regionerne. Desuden analyseres de kanaler, som leder indkomsterne fra produktionsstedet og ud i regionerne. Afslutningsvis belyser *afsnit 29.5.* sammenhængen mellem indkomst og levevilkår i kommunerne, idet der tages højde for forskelle i priserne på ellers ensartede ydelser (herunder boligpriserne).

29.2. Hvor store er de aktuelle regionale forskelle?

29.2.1. Nogle overordnede betragtninger

Der findes ikke et entydigt korrekt valg af indkomstbegreb for analyser af regional fordeling af indkomst. Valget afhænger af, hvilken type regional ulighed der ønskes belyst. I dette kapitel er det valgt at belyse den regionale indkomstfordeling ved tre mål:¹

- Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige erhvervsaktive.
- Skattegrundlaget pr. indbygger før udligning.
- Skattegrundlaget pr. indbygger efter udligning.

Blandt de tre indkomstbegreber giver bruttoindkomsten for skattepligtige erhvervsaktive det klareste indtryk af fordelingen af den arbejdsindkomst, indbyggerne i kommunerne selv tilvejebringer.² Denne indkomst afhænger eksempelvis af indbyggernes uddannelsesniveau, deres villighed/mulighed for pendling og kommunens branchesammensætning. Skattegrundlaget omfatter i forhold hertil også mere politisk bestemte omfordelinger via f.eks. indkomstoverførsler (og efter udligning desuden bloktilskud og mellemkommunal udligning).³

Den regionale økonomi i Danmark er overordnet set karakteriseret ved en bemærkelsesværdig ensartethed i gennemsnitsindkomsterne. Der er således en generel tendens til, at en given andel af befolkningen opnår en stort set tilsvarende andel af den samlede indkomst, uanset hvilket af de tre mål for indkomsten der betrag-

¹ I *afsnit 29.4.* belyses forskellen ud fra et fjerde mål, BNP, som giver et bedre indtryk af produktion og produktivitet i regionerne end de i *afsnit 29.2.1.* nævnte indkomstbegreber.

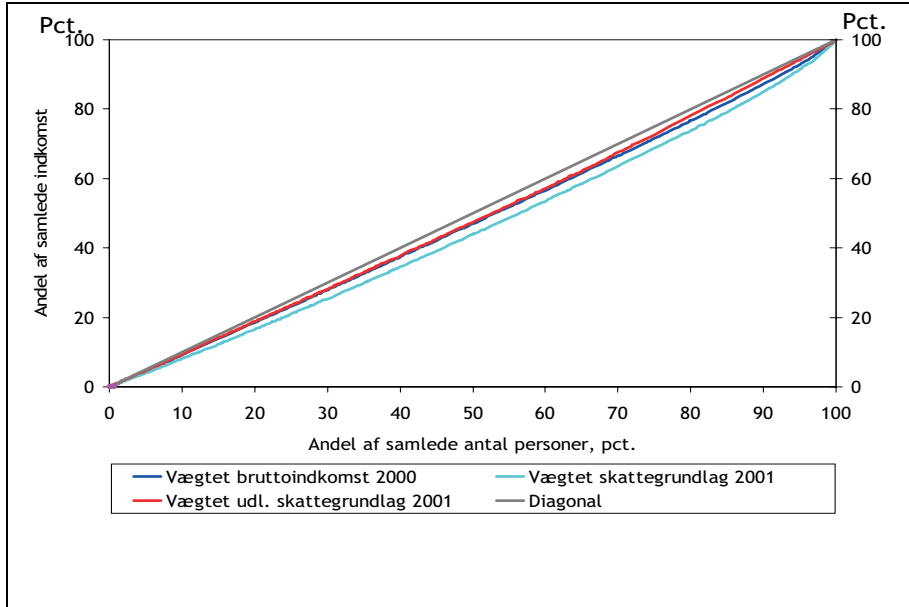
² Bruttoindkomsten omfatter den skattepligtige indkomst for lønmodtagere, selvstændige og medhjælpende ægtefæller.

³ Udligningsordningerne virker både i forhold til kommunernes indtægts- og udgiftsside: Kommuner med et beskatningsgrundlag over landsgennemsnittet betaler til kommuner med et grundlag under gennemsnittet, og kommuner med et forholdsvis lille udgiftsbehov betaler til kommuner med et forholdsvis stort udgiftsbehov. Systemet indebærer en afvejning af to modsatrettede hensyn. På den ene side søges et nogenlunde ensartet indtægtsgrundlag og udgiftsbehov. På den anden side skal der være en tilskyndelse for den enkelte kommune til at fremme aktiviteten i kommunen. Det er ikke inden for rammerne for dette kapitel at foretage en vurdering af denne afvejning.

tes. Dette mønster fremgår af den såkaldte Lorenz-kurve,⁴ som vises i *figur 29.1*. for hvert af de tre nævnte indkomstmål.

Det udlignede skattegrundlag viser den mest jævne indkomstfordeling på tværs af kommunerne, hvilket ikke er overraskende, da udligningsordningerne blandt andet har til hensigt at kompensere særlig svagt stillede kommuner. De erhvervsaktives bruttoindkomster er desuden mere jævnt fordelt end skattegrundlaget. Det skyldes især, at skattegrundlaget pr. indbygger omfatter personer på overførselsindkomst (i modsætning til bruttoindkomsten, som måles pr. erhvervsaktiv). Hertil kommer, at skattegrundlaget i modsætning til bruttoindkomsten også omfatter blandt andet provenu fra fast ejendom (grundskyld og ejendomsværdi), og at priserne på fast ejendom normalt løftes af højere lønindkomst, jf. *afsnit 29.5*.

⁴ Lorenz-kurven viser, hvor stor en andel af den samlede indkomst i Danmark, der tilfalder en given andel af befolkningen. Hvis indkomsterne er helt jævnt fordelt (10 pct. af befolkningen modtager 10 pct. af indkomsten, 20 pct. af befolkningen modtager 20 pct. af indkomsten osv.), ligger kurven på den viste diagonal. Jo mere ujævnt indkomsten er fordelt, jo længere ligger kurven under diagonalen.

Figur 29.1. Lorenz-kurver for indkomsterne i kommunerne

Anm.: Gennemsnitlig bruttoindkomst for erhvervsaktive og skattegrundlag pr. indbygger før og efter udligning.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger.

Den generelt meget jævne fordeling af indkomsterne på tværs af kommunerne i Danmark kommer også til udtryk i den såkaldte ginikoefficient, som er ganske lille, jf. *tabel 29.1*.⁵

Resultatet afhænger ikke af, om de gennemsnitlige indkomster i kommunerne vægtes med befolkningsandelen eller ej. Tillægges de gennemsnitlige indkomster i alle kommuner samme vægt, er resultatet således stort set uændret. Det skyldes, at effekten af en nedjustering af vægten for andelen af danskere, som bor i relativt rige kommuner (mere end), ophæver virkningen af en opjustering af vægten for de (forholdsvis få) danskere, som bor i relativt fattige kommuner.

⁵ Ginikoefficienten angiver forholdet mellem på den ene side arealet mellem Lorenz-kurven og diagonalen og på den anden side arealet under diagonalen. Koefficienten ligger altså i intervallet 0-1. En lavere værdi (dvs. et mindre areal mellem Lorenz-kurven og diagonalen) svarer til en mere ensartet indkomst på tværs af regionerne.

Tabel 29.1. Ginikoefficient for gennemsnitsindkomsterne i primærkommunerne

	Bruttoindkomst pr. erhvervsaktiv, 2000	Skattegrundlag pr. indbygger, 2001	Skattegrundlag, udlignet pr. indbygger, 2001
Vægtet	0,05	0,09	0,04
Uvægtet.....	0,04	0,08	0,03

Anm.: Indkomster vægtet med befolkningstallet i kommunen.

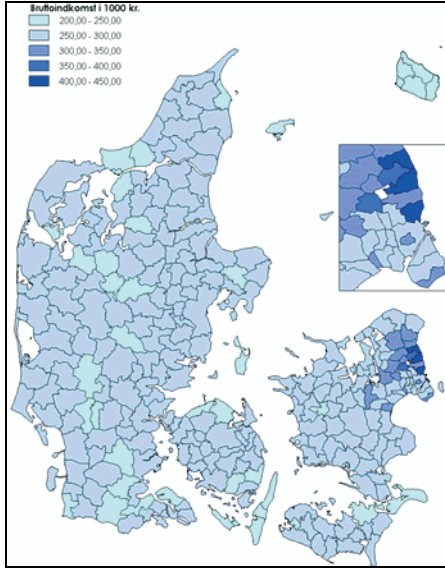
Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger.

29.2.2. Et mere detaljeret billede

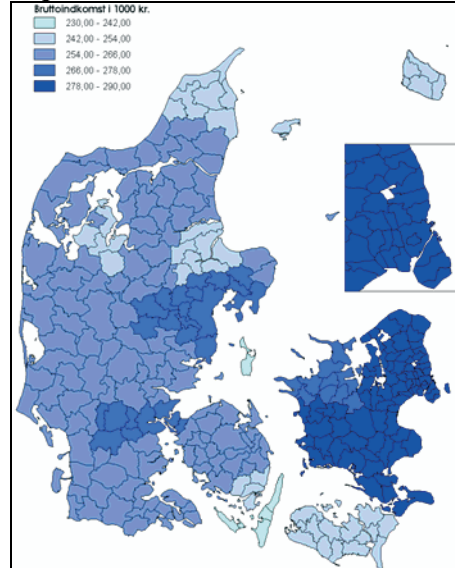
Hovedindtrykket fra ovenstående analyse er, at indkomsterne overordnet set er ret ensartet fordelt på tværs af kommunerne i Danmark. Men der er naturligvis en vis variation. Det er valgt at illustrere variationen både på tværs af kommuner og på tværs af pendlingsområder. Pendlingsområderne er defineret ved, at de fleste bor og arbejder inden for området, mens der er begrænset trafik mellem bolig og arbejde ind og ud af området. Pendlingsområderne er derfor på mange måder den mest relevante størrelse for sammenligninger af regionernes økonomi, jf. *afsnit 29.3.* og *29.4.* nedenfor.

I hovedstadsområdet – og især i det nordsjællandske område – ligger indkomsterne således relativt højt, mens de ligger forholdsvis lavt på Bornholm, de sydfynske øer, og i enkelte kommuner i det indre og nordligste Jylland (Frederikshavn), se *kort 29.1a* og *kort 29.1b*. For den øvrige del af landet er indkomsterne ret ens.

Kort 29.1a. Bruttoindkomster i kommuner i 2000



Kort 29.1b. Bruttoindkomster i pendlingsområder i 2000



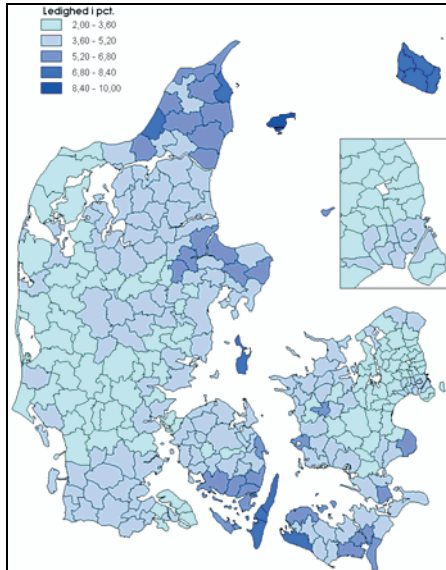
Anm.: Bruttoindkomst i 1000 kr. pr. skattepligtig erhvervsaktiv i kommunen. Pendlingsregioner ifølge Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2003.
 Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

For andelen af personer i den arbejdsduelige alder, som er uden for beskæftigelse, tegner der sig i store træk også et billede af en vis ensartethed. Både andelen af ledige og kontanthjælpsmodtagere blandt personer i aldersgruppen 17-66 år er således stort set den samme i de fleste egne af landet.

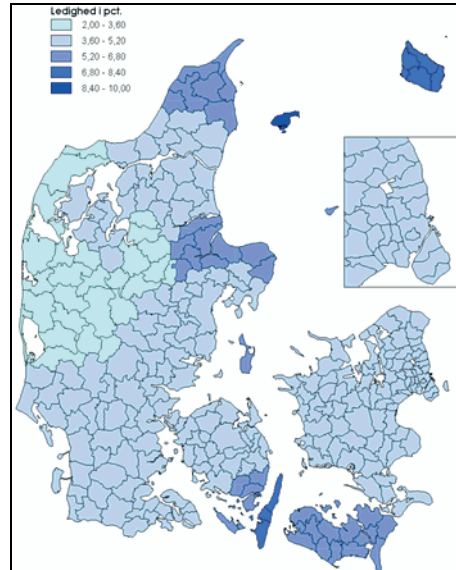
Den overordnede analyse i *tabel 29.1*. viste dog, at de regionale forskelle i andelen af personer uden for beskæftigelse var så markante, at de i kombination med f.eks. grundværdibeskatningen øgede forskellene i de skattepligtige indkomster (skattegrundlaget) i forhold til bruttoindkomsterne pr. erhvervsaktiv.

Der er en vis tendens til større koncentration af ledige og kontanthjælpsmodtagere i de største byer (især hovedstaden, Århus, Odense, Ålborg og Esbjerg og flere af byerne med omkring 50.000 indbyggere), jf. *kort 29.2a og 29.2b samt kort 29.3a og 29.3b*.

Kort 29.2a. Ledighed i primærkommunerne i 2002



Kort 29.2b. Ledighed i pendlingsområder i 2002

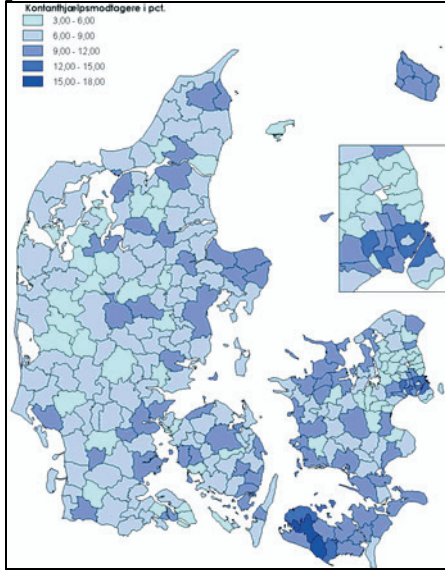


Anm.: Ledige i pct. af antal 17-66-årige i kommunen. Pendlingsregioner ifølge Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2003.

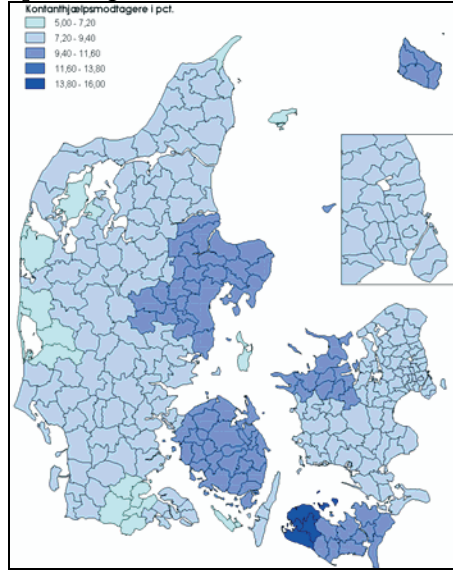
Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

På Lolland og Bornholm samt i det nordlige Jylland (især Frederikshavn) er ledigheden også noget større end i det meste af landet. På Lolland (særligt Nakskov og de omkringliggende kommuner) udgør kontanthjælpsmodtagere en relativ stor andel af de 17-66-årige.

Kort 29.3a. Kontanthjælpsmodtagere i primærkommunerne i 2001



Kort 29.3b. Kontanthjælpsmodtagere i pendlingsområder i 2001



Anm.: Kontanthjælpsmodtagere i pct. af antal 17-66-årige i kommunen. Pendlingsregioner ifølge Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2003.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Det samlede indtryk af analysen i dette afsnit er:

- at der generelt er stor ensartethed på tværs af kommunerne i Danmark
- at der samtidig findes enkelte særligt udsatte kommuner/regioner. Det drejer sig om Bornholm, Svendborg/Langeland, Lolland og Falster samt det nordligste Jylland – især Frederikshavn.

29.3. Udviklingstendenser i de seneste 30 år

Den aktuelle situation i de forskellige dele af landet er et resultat af et mangeårigt forløb. I dette afsnit gives et kort rids af de væsentligste udviklingstendenser i de regionale økonomier i Danmark i de seneste ca. 30 år.

Afsnittet er disponeret sådan, at der først gives et overordnet rids af udviklingen siden 1970. Dernæst belyses udviklingen fra 1970 til midten af 1990'erne, og endelig analyseres forløbet i 1990'erne særskilt. Sidstnævnte analyse har blandt andet til formål at analysere, om der er særlige kendetegn ved udviklingen i forskellige kommunegrupper.

29.3.1. En skitse af hovedtræk ved udviklingen i de seneste 30 år

Det altoverskyggende udviklingstræk siden 1970 har været en markant regional udjævning af indkomsterne i Danmark. Variationen i indkomsterne er således faldet markant, jf. *tabel 29.2*. Især fra 1970 til 1980 har udviklingen i retning af mere ens indkomster været markant. Siden 1980 er denne udvikling generelt fortsat, men i et mere moderat tempo.

Tabel 29.2. Regional variation i den skattepligtige indkomst pr. indbygger, 1970-2001

	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Hovedstadsregionen	125	118	117	117	113	114	113
Vestsjællands Amt...	93	95	94	95	96	95	95
Storstrøms Amt	90	94	92	91	92	92	92
Bornholms Amt.....	79	87	85	85	87	86	86
Fyns Amt.....	89	93	92	92	94	92	92
Sønderjyllands Amt.	84	90	89	89	92	91	91
Ribe Amt	84	89	90	91	93	92	93
Vejle Amt	87	91	93	94	97	96	96
Ringkøbing Amt.....	83	87	91	89	92	92	92
Århus Amt	92	94	95	96	97	97	97
Viborg Amt.....	77	84	87	87	89	90	90
Nordjyllands Amt	81	88	89	88	91	91	91
Standardafvigelse....	12,0	8,3	7,6	7,9	6,3	6,6	6,4

Anm.: Fra 2000 ekskl. lejeværdi af egen bolig, mens tallene for 1970-1999 medregner lejeværdi af egen bolig.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Regionalpolitisk redegørelse*, 2003.

Der findes nogle overordnede markedsbaserede økonomiske mekanismer, som trækker i retning af, at indkomsterne konvergerer i regioner med nogenlunde ens produktionsforhold. Mekanismerne vedrører:

- Mobilitet af arbejdskraften. Indkomstforskelle motiverer arbejdskraften til at søge hen, hvor aflønningen er størst. Vandringerne løfter lønnen i områder, der vandres ud af, og

sænker lønnen i områder, der vandres ind i. Det skyldes, at dem, der bliver tilbage, alt andet lige får flere ressourcer (maskiner, bygninger og jord) at arbejde med, mens indbyggerne i indvandringsregionerne skal dele de givne ressourcer med flere.

- Lokalisering af virksomhederne. Virksomhederne tenderer til at vælge den beliggenhed, hvor de får mest for pengene. De vil altså alt andet lige placere sig, hvor arbejdskraften er billigst.
- Handel mellem regionerne, som delvis kan erstatte faktormobilitet (mobilitet af f.eks. arbejdskraft og bygninger og maskiner). Ved indbyrdes handel opnår regionerne bedre priser på goder, de er relativt dygtige til at producere, og lavere priser på goder, de producerer mindre effektivt.
- Teknologioverførsler og ”catch-up”-effekter. Teknologisk tilbagestående regioner kan kopiere allerede udviklet teknologi og herved opnå hurtigere teknologiske fremskridt. Væksten i de teknologiske fremskridt afhænger både af evnen til at tilegne sig ny teknologi og af afstanden til den teknologiførende region(er).

Velfærdspolitikken (skatter, indkomstoverførsler og udligningsordninger) har også givet et betydeligt (netto)bidrag til udviklingen.⁶

29.3.2. Udviklingstendenser fra 1970 til midt-1990’erne

I årene 1970-93 har de grundlæggende træk ved befolkningsudviklingen ifølge AKF været:⁷

- En decentralisering af befolkningen i forhold til hovedstadsregionen.
- En centralisering af befolkningen i Århus og Vejle amter.

Der er altså generelt blevet flere indbyggere i Århus og Vejle amter og færre i hovedstadsregionen.⁸

⁶ Indenrigsministeriet, Ekspertudvalget, *Markedskræfter og politisk styring*, 1998.

⁷ AKF, Nordstrand, R., A. K. Andersen og K. B. Larsen, *Regional udvikling af indkomst og beskæftigelse*, 2001.

Samtidig er der sket en tilsvarende udvikling med hensyn til beskæftigelsesmulighedernes regionale placering. Decentraliseringen fra hovedstaden i denne periode skal ses i sammenhæng med, at industrien flyttede mod det vestlige Danmark,⁹

Ifølge AKF er det karakteristisk, at den oprindelige erhvervsstruktur kun kan forklare en forholdsvis lille andel af en kommunes eller regions vækst i beskæftigelse mv. Derimod synes det at være afgørende, at regionerne er i stand til løbende at tilpasse erhvervsstrukturen.¹⁰

Det betyder ikke, at regionerne ikke har haft og i fremtiden ikke kan få stor glæde af bestemte spidskompetencer. Imidlertid er det vanskeligt at vurdere, hvilke brancher der i fremtiden vil klare sig godt. Det er altså vanskeligt ud fra den eksisterende erhvervsstruktur at forudsige regionernes udvikling, og det er problematisk at udpege en bestemt erhvervsstruktur som særlig gunstig (med mindre erhvervsstrukturen altså kan fastlægges som særlig fleksibel).

Der tegner sig ifølge AKF dette billede af udviklingen:

- Hovedstadsregionen og Århus har været begunstiget af en forholdsvis gunstig initial erhvervsstruktur.¹¹ Disse regioner har altså i udgangspunktet haft en erhvervsfordeling, som i forholdsvis høj grad har gjort dem i stand til at matche udviklingen i efterspørgslen. Derimod havde de vestlige dele af Jylland på det område en uheldig erhvervsstruktur.
- Især i det vestlige Jylland (og i det meste af Jylland i øvrigt) har forskydninger i erhvervs sammensætningen og relativt

⁸ Frederiksborg, Københavns og Roskilde amter samt Københavns og Frederiksberg kommuner.

⁹ Christoffersen, H. og J. L. Rasmussen, *Landkommunerne og industriens udvikling*, 2001.

¹⁰ Konklusionen drages på baggrund af såkaldte "share-shift-analyser" baseret på henholdsvis regional- og erhvervsfordelte tal for beskæftigelse, bruttoværditilvækst pr. beskæftiget og de primære indkomster (løn og overskud).

¹¹ Denne såkaldte "share-effekt" angiver, hvor stor en mervækst en region vil opnå, hvis alle erhverv i regionen vokser med landsgennemsnittet for erhvervet. Der er således alene tale om en effekt, som følger af den initiale sammensætning af erhvervene.

høj vækst i eksisterende erhverv mere end opvejet virkningerne af en ugunstig erhvervsstruktur. Lidt populært kan det siges, at Jylland havde en god konkurrenceevne.

Et nogenlunde tilsvarende mønster ses for pendlingsregionerne.

Den regionale udvikling har desuden været karakteriseret ved, at der er blevet færre såkaldte pendlingsoplande.¹² Udviklingen afspejler, at vi i gennemsnit pendler længere og længere. Oplandet omkring København er langt det største, og det er vokset ganske meget fra 1980 til 1995. Andre oplande er også vokset. Det gælder for eksempel omkring Odense og Århus. Derimod har andre oplande ikke ændret sig. Udviklingen i pendlingsoplandene skal givetvis ses i sammenhæng med de stigende boligpriser, som har gjort det mere fordelagtigt at bosætte sig længere fra arbejdspladsen.

29.3.3. Udviklingen i de seneste knap ti år

Ifølge AKF har de seneste år vist en tendens mod:

- en øget centralisering af befolkningen i hovedstadsregionen
- en fortsat centralisering af befolkningen i Århus og Vejle amter.

Udviklingen i hovedstadsregionen i forhold til det øvrige land er altså vendt i 1990'erne sammenlignet med de forudgående 20 år.

Hovedstadsregionen har i 1990'erne været begunstiget af både gode vækstbetingelser for regionens eksisterende erhvervsvirksomheder og af en god evne til at tiltrække og fastholde erhverv med forholdsvis høj vækst. Dette står i kontrast til tidligere tider, da hovedstadsregionen havde en relativt ringe tilpasningsevne mv.

Ekspansionen i de højteknologiske og specialiserede serviceerhverv har været en væsentlig årsag til denne ændring. Udviklingen har således forbedret beskæftigelsesmulighederne for personer med videregående uddannelse, og det er karakteristisk, at regioner med relativt mange højtuddannede har haft den største vækst.

¹² Se Andersen, *Commuting Areas in Denmark*, 2000, AKF forlaget.

AKF's analyse peger i den forbindelse på den mulige betydning af det, der bliver kaldt "den ny økonomi", dvs. de særligt videnstunge og højteknologiske erhverv. Den ny økonomi er ifølge undersøgelsen stærkest repræsenteret i hovedstadsregionen og i Østjylland, mens den er svagest repræsenteret i Bornholms, Storstrøms, Sønderjyllands og Ribe amter. Det har muligvis virket tiltrækkende på andre producenter, at en sådan produktion allerede fandt sted i regionen. Blandt andet fordi det forbedrer chancerne for at finde kvalificeret arbejdskraft, og fordi der kan være fordele ved at have underleverandørerne liggende i nærheden (f.eks. bedre kontakt, overvågning og koordination). Den indbyrdes påvirkning inden for de såkaldte netværksindustrier stimulerer blandt andet derfor produktiviteten i virksomhederne.

Væksten i dansk økonomi i perioden 1993-2000 har været forbundet med en gennemsnitlig stigning i bruttoindkomsterne pr. erhvervsaktiv på 27 pct., svarende til 58.000 kr. (Forbrugerpriserne er i samme periode steget med ca. 17,5 pct.).

Sideløbende med den generelle økonomiske fremgang var der frem til 1997-98 en yderligere indsnævring af de regionale forskelle i de gennemsnitlige indkomster, jf. tabel 29.2. Siden da ser det ud til at være sket et skift i udviklingen, så de regionale indkomstforskelle blev lidt større, idet beskatningsgrundlaget blev en anelse større. I 2001 er forskellene på ny indsnævret. Et tilsvarende forløb fås for en række andre indkomstbegreber og mål for ulighed.¹³

Samme indtryk efterlader en analyse af den regionale fordeling af bruttoindkomsterne. Derimod ser det ud til, at skattegrundlaget både før og efter virkningerne af udligningsordningerne er blevet lidt mere ensartet fordelt, jf. *tabel 29.3*.

¹³ Windelin, M. & P. Spliid, *Regionale indkomstforskelle i Danmark*, 2003.

Tabel 29.3. Gini- og variationskoefficient for bruttoindkomst og beskatningsgrundlag i primærkommunerne

	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003
Ginikoefficient								
Bruttoindkomst.....	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	•	•	•
Skattegrundlag.....	0,10	0,09	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09
Skattegr.lag, udl. ..	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03
Variationskoeff.								
Bruttoindkomst.....	0,10	0,09	0,09	0,10	0,10	•	•	•
Skattegrundlag.....	0,20	0,18	0,16	0,16	0,18	0,18	0,19	0,19
Skattegr.lag, udl. ..	0,07	0,07	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06

Anm.: Bruttoindkomst pr. erhvervsaktiv og skattegrundlag pr. indbygger. Prognose for 2002 og 2003. Der foreligger ikke tal for de regionalfordelte bruttoindkomster for 2001-2003. Variationskoefficienten angiver forholdet mellem indkomsternes standardafvigelse og gennemsnit.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal 2002 og 2003 og egne beregninger.

Tabellen viser i øvrigt, at fremskrivningen for 2002 og 2003 indebærer en lidt større spredning i skattegrundlaget (det bemærkes, at der her er tale om et skøn for begge år).

Som allerede anført er der mange kræfter, der trækker i retning af konvergens i indkomsterne på tværs af regionerne. Disse kræfter skal dog have tid til at virke. Det kan bemærkes, at overførsler mv., som sigter mod at reducere uligheder i levevilkårene, kan bremse den almindelige markedsbaserede tilpasningsproces, jf. *fodnote 3*.

Der er tidligere sket strukturbrud med regionaløkonomiske konsekvenser i Danmark.¹⁴ I 1890'erne, da den industrielle udvikling for alvor tog fart i Danmark, udviklede byområderne sig betydeligt hurtigere end landdistrikterne.

En afgørende årsag til divergensen i 1890'erne var, at kapitalapparatet ikke flyttede til landdistrikterne blandt andet på grund af den daværende infrastruktur (behovet for adgang til jernbane og havne bandt industrierhvervene til byerne). På den anden side

¹⁴ Groes, N., *Strukturbrud i kongeriget? – Strejftog i den regionaløkonomiske udvikling*, 2000.

dæmpede arbejdskraftens store bevægelighed, dvs. den stigende koncentration i byområderne, tendensen til divergens, jf. ovenstående beskrivelse af de indkomstudjævrende markedsbaserede økonomiske mekanismer.

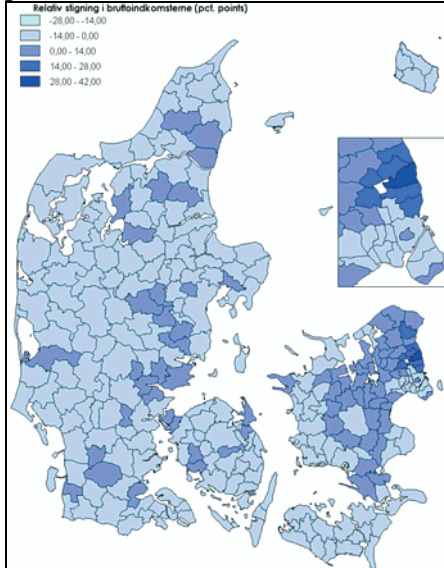
Ifølge Groes manifesterede divergensen sig udelukkende i 1890'erne. Allerede i det følgende årti dominerede de ligevægtssøgende kræfter; regionerne begyndte at konvergere.

29.3.4. Et mere detaljeret billede af den regionale udvikling i de seneste ti år

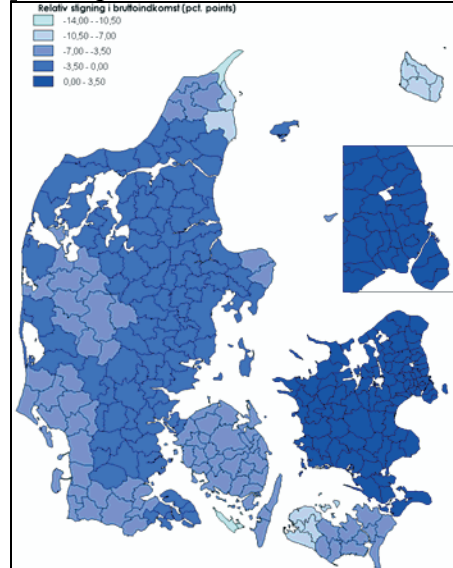
Samlet peger den ovenstående analyse i retning af en praktisk taget uændret regional fordeling af indkomsten i Danmark, men det kan (på baggrund af disse aggregerede mål) naturligvis ikke udelukkes, at enkelte områder præget af udkantsforhold – blandt andet Bornholm, Lolland, Falster og Langeland – har oplevet en mindre gunstig udvikling end resten af landet. Det er altså nærliggende at fortage en lidt mere detaljeret undersøgelse af, hvordan indkomster mv. har udviklet sig i regionerne. Det er temaet for dette afsnit.

Den økonomiske fremgang er kommet alle egne af landet til gode, selvom der naturligvis har været forskelle på tværs af kommunerne, jf. *kort 29.4a. og 29.4b.*

Kort 29.4a. Stigning i bruttoindkomster i forhold til landsgennemsnittet i primærkommuner 1993-2000



Kort 29.4b. Stigning i bruttoindkomster i forhold til landsgennemsnittet i pendlingsområder 1993-2000



Anm.: Stigning i bruttoindkomst i 1000 kr. pr. skattepligtig erhvervsaktiv i kommunen i pct., 2000. Pendlingsregioner ifølge Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2003.

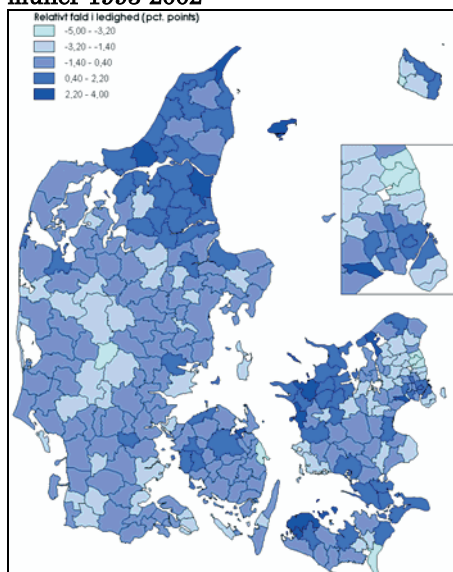
Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Kommunerne lige nord for København har oplevet stigninger i størrelsesordenen 28-30 pct. (eller 80-90.000 kr.). En række af de øvrige kommuner omkring København og flere østjyske kommuner har ligeledes haft pæne stigninger. I forhold til landsgennemsnittet er ca. 15-20 kommuner, som typisk ligger i yderområderne, sakket lidt bagud i løbet af 1990'erne (blandt andet Bornholm, Skagen, Frederikshavn, Holmsland, Blåvandshuk, Fanø, Højer, Billund, Grindsted, Nakskov, Marstal, Møn, Augustenborg og Gråsten). Disse kommuner har typisk haft en indkomstfremgang på ca. 25 pct. (eller knap 50.000 kr.) i perioden. De trods alt ret ensartede procentvise stigninger dækker altså i nogen grad over det selvfølgelig faktum, at kommuner med relativt høje indkomster i udgangspunktet, ved en given procentvis stigning, opnår en større absolut tilvækst i indkomsten.

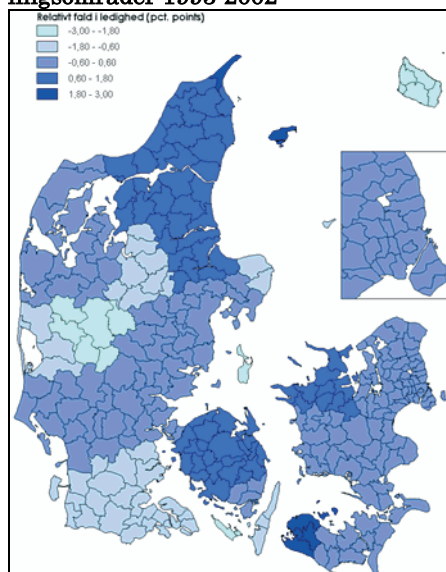
Den økonomiske fremgang siden 1993 har været ledsaget af et fald i ledigheden blandt de 17-66-årige på ca. 6 pct. enheder på landsplan. Samtidig er der sket en indsnævring af de regionale forskelle i ledigheden. De største fald i ledigheden er således sket i Nordjylland, omkring Nakskov og i hovedstadsområdet. Ledigheden er desuden faldet forholdsvis kraftigt i Vestsjælland, jf. *kort 29.5a og 29.5b*.

Andelen af kontanthjælpsmodtagere i aldersgruppen 17-66 år er faldet med 2 pct. enheder til 9,2 pct. for hele landet under ét i perioden 1994-2001. Faldet har været trukket af en nedgang i andelen af kontanthjælpsmodtagere i de store byer, jf. *kort 29.6a og 29.6b*.

Kort 29.5a. Fald i ledigheden i forhold til landsgennemsnittet i primærkommuner 1993-2002



Kort 29.5b. Fald i ledigheden i forhold til landsgennemsnittet i pendlingsområder 1993-2002



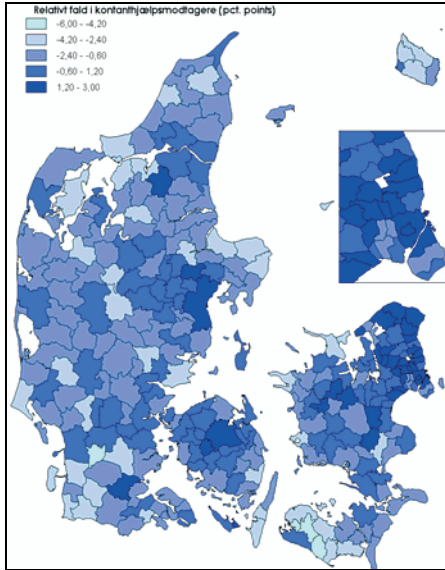
Anm.: Fald i ledighed i pct. af antal 17-66-årige i kommunen.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal. Pendlingsregioner ifølge Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2003.

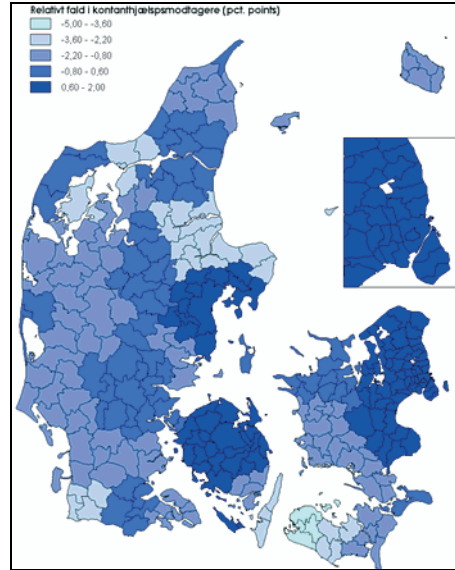
Især på Lolland og i nogle jyske kommuner (Løgstør og Ølgod) har der været en stigning i andelen af kontanthjælpsmodtagere. Dette

skal blandt andet ses i sammenhæng med en vis tilflytning af personer på kontanthjælp.¹⁵

Kort 29.6a. Fald i andelen af kontanthjælpsmodtagere i forhold til landsgennemsnittet i primærkommuner, 1994-2001



Kort 29.6b. Fald i andelen af kontanthjælpsmodtagere i forhold til landsgennemsnittet i pendlingsområder, 1994-2001



Anm.: Kontanthjælpsmodtagere i pct. af antal 17-66-årige. Pendlingsregioner ifølge Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2003.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Under ét tyder analyserne i dette afsnit på en i store træk ret ensartet udvikling i regionerne i Danmark siden 1993. Samtidig viser analysen dog, at der er en vis tendens til, at hovedstadsområdet har klaret sig bedre end gennemsnittet, mens enkelte områder præget af udkantsforhold – blandt andet Bornholm, Lolland, Fålstø, Møn, Marstal og Langeland – har oplevet en mindre gunstig udvikling end resten af landet.

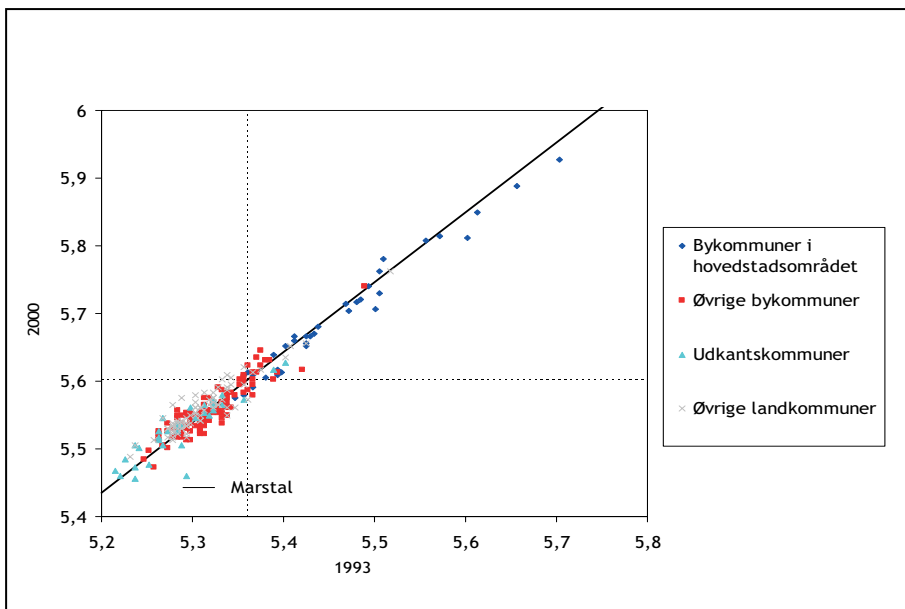
¹⁵ Der har også været en tilbøjelighed til, at førtidspensionister og efterlønsmodtagere flytter fra de større danske byer, dvs. Storkøbenhavn, Århus, Odense, Ålborg og Esbjerg, se Hummelgaard, *De socialt betingede flyttemønstre*, 2001. At bestemte personer vælger at bosætte sig i bestemte regioner kan påvirke indkomstfordelingen.

29.3.5. Har udkantsområderne udviklet sig markant dårligere end det øvrige Danmark i 1990'erne?

I dette afsnit undersøges, om der er systematik i, hvordan forskellige kommunetyper har klaret sig i årene 1993-2000. Vurderingen bygger på Indenrigs- og Sundhedsministeriets by- og landkommuneinddeling. Det er valgt at fokusere på indkomster, ledighed og kontanthjælpsmodtagere i kommunerne.

Udviklingen i bruttoindkomsterne for erhvervsaktive har – med undtagelse af Marstal kommune – været ret ensartet i samtlige 275 primærkommuner, jf. figur 29.2.

Figur 29.2. Bruttoindkomster for erhvervsaktive, 1993-2000



Anm.: Den lodrette stiplede linje viser landsgennemsnittet i 1993, og den vandrette stiplede linje viser landsgennemsnittet i 2000. Den skrå linje viser, hvilken indkomst en kommune ville have haft i 2000, hvis indkomsten var vokset med landsgennemsnittet siden 1993. Indkomster i 1.000 kr. og logaritmsk transformeret.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Indkomstudviklingen blandt hovedstadskommunerne med de højeste indkomster i 1993 har været en anelse svagere end landsgen-

nemsnittet. De øvrige landkommuner ser ud til generelt at have klaret sig lidt bedre end landsgennemsnittet.

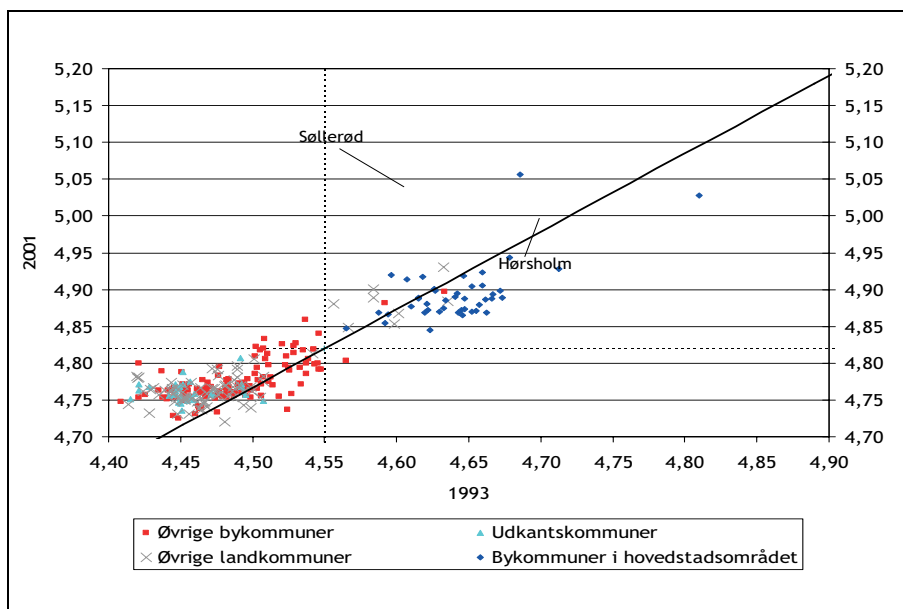
Figuren bekræfter altså den tidligere konklusion: Fordelingen af bruttoindkomsterne er praktisk taget uændret i 2000 i forhold til 1993, og udviklingen betyder, at kommuner med indkomster under landsgennemsnittet i 1993 typisk fortsat ligger under landsgennemsnittet i 2000. Tilsvarende ligger kommuner med forholdsvis høje indkomster i 1993 typisk også over gennemsnittet i 2000. De højeste indkomster findes i hovedstadsområdet, mens de laveste indkomster normalt findes i udkantskommunerne. For de øvrige kommuner er indkomsterne generelt ret ens.

For skattegrundlaget pr. indbygger efter udligning, som er indkomstfordelingens anden yderpol, tegner der sig et billede af større ensartethed på tværs af kommunerne i Danmark, både i niveau og over tid, hvilket bekræfter analysen i tabel 29.3. jf. *figur 29.3*.

Både i 1993 og 2002 er skattegrundlaget typisk større i hovedstadsområdet end i de øvrige kommuner, som i store træk har samme skattegrundlag.¹⁶ En række udkantskommuner har imidlertid øget skattegrundlaget væsentligt mere end landsgennemsnittet i perioden 1993-2002 – og kun få mindre. Samtidig har hovedstadskommunernes skattegrundlag efter udligning generelt udviklet sig dårligere end gennemsnittet. Tilbagegangen har således været mest markant i flere af de københavnske omegnskommuner (Hørsholm, Brøndby, Allerød, Ballerup, Farum og Albertslund). Udviklingen i det udlignede skattegrundlag afviger altså fra udviklingen i bruttoindkomsterne.

¹⁶ Reformen af udligningssystemet i 1995 med virkning fra 1996 betyder, at tallene før og efter 1996 ikke er umiddelbart sammenlignelige.

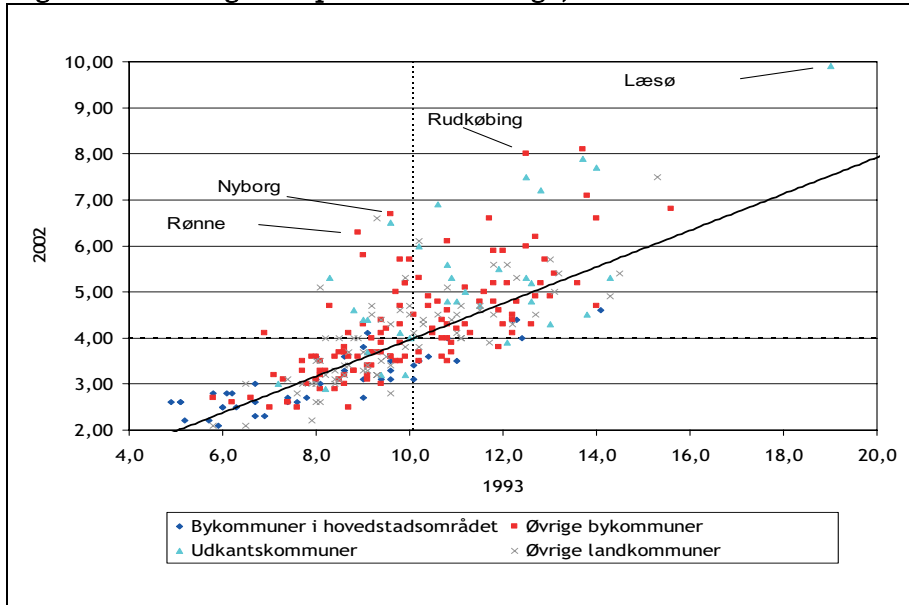
Figur 29.3. Skattegrundlag pr. indbygger efter udligning, 1993-2002



Anm.: Se figur 29.2. for fortolkning mv. I 1.000 kr. og logaritmisk transformeret.
 Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal, 2002 og 2003.

Ledighedstallene viser, at udviklingen i 1990'erne i nogen grad er forløbet skævt. Kommuner, som i 1993 havde den største ledighed, har typisk oplevet de mindste relative (men absolut største) fald i ledigheden, jf. figur 29.4. Blandt udkantskommunerne med den største ledighed i 2002 er: Læsø, Tranekær, Sydlangeland, Sydfalster, Bornholm samt flere lollandske kommuner. Udviklingen i hovedstadskommunerne har været på linje med eller måske endda en smule bedre end i hele Danmark under ét.

Figur 29.4. Ledighed i pct. af 16-66-årige, 1993-2002



Anm.: Se figur 29.2. for fortolkning mv.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

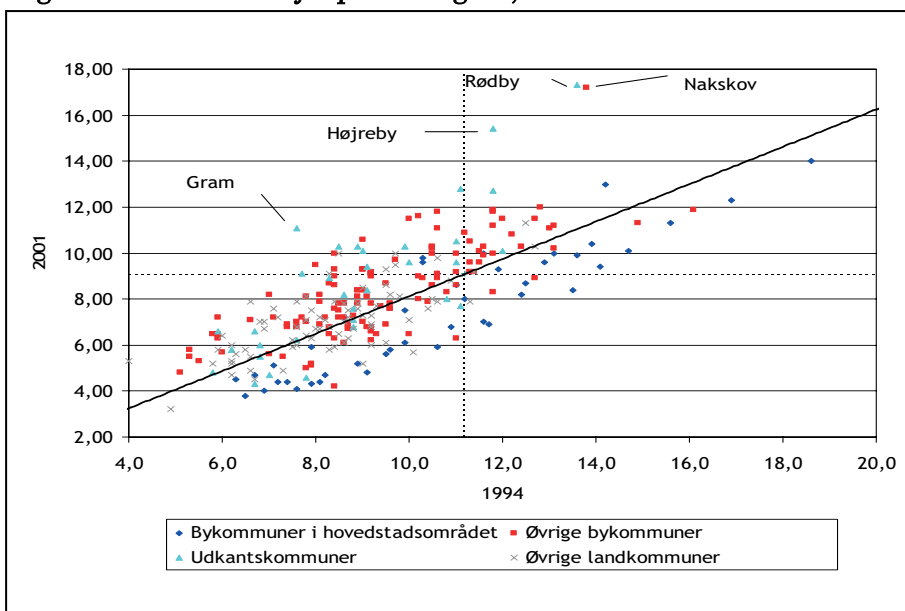
Andelen af kontanthjælpsmodtagere tegner i nogen grad samme billede som ledigheden, jf. *figur 29.5*. Kommuner med forholdsvis mange kontanthjælpsmodtagere i 1994 har normalt også relativt mange modtagere af kontanthjælp i 2001.

Hovedstadskommunerne har dog – med undtagelse af Brøndby Kommune – oplevet større fald i andelen af kontanthjælpsmodtagere end gennemsnittet. De fem kommuner med flest modtagere af kontanthjælp er Rødby, Nakskov, Højreby, Albertslund og Brøndby. En medvirkende årsag til den konstaterede fordeling af personer på kontanthjælp (og længerevarende overførselsindkomster generelt) er, at satserne for overførsler er ens, uanset hvor i landet man bor. Boliger er derimod typisk forholdsvis billige i lavindkomstkommuner.

Analysen i dette afsnit efterlader samlet set et indtryk af, at hovedstadsregionen under ét har udviklet sig forholdsvis gunstigt i 1990'erne. Indkomstudviklingen har fulgt landsgennemsnittet,

mens både ledigheden og antallet af personer på kontanthjælp er faldet relativt kraftigt. Der er nogle få – ofte i forvejen svagt stillede – kommuner/områder, der har udviklet sig markant dårligere end landsgennemsnittet for så vidt angår ledighed og kontanthjælp. Udligningsordningerne har dog generelt trukket i retning af en stadig mere ensartet indkomstfordeling mellem kommunerne i Danmark og har således kompenseret de vanskeligt stillede kommuner for en uheldig beskæftigelsesudvikling.

Figur 29.5. Kontanthjælpsmodtagere, 1994-2001



Anm.: Se figur 29.2. for fortolkning mv. Kontanthjælpsmodtagere i pct. af antal 17-64 årige.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

29.4. Værdiskabelse – fordeling på tværs af regionerne

Det er typisk sådan, at værdiskabelsen (BNP) er størst i regioner med den største befolkning. Det er et træk, der genfindes på regionalt niveau både i Danmark og i udlandet og på nationalt niveau.

På regionalt niveau er det dog typisk ikke tilfredsstillende at belyse hverken produktivitet eller levevilkår ved at sammenholde BNP

med indbyggertallet. Det skyldes, at der er mange, som bor ét sted, men arbejder et andet – de pendler. Regioner, som "importerer" arbejdskraft (netto), har således typisk en relativt høj beskæftigelse i forhold til indbyggertallet (uden at det nødvendigvis afspejler, at indbyggerne har en høj erhvervsfrekvens). Derfor har "nettoimportørerne" af arbejdskraft normalt en større produktion pr. indbygger end målt pr. beskæftiget. For "nettoeksportører" er det naturligt omvendt.

I dette afsnit analyseres de afgørende forhold bag variationen i BNP pr. indbygger. Analysen søger både at kvantificere betydningen af pendling på regionernes produktion og betydningen af regionernes sektorproduktivitet og -sammensætning. Desuden foretages en sammenligning af den regionale koncentration af produktionen i Danmark og udlandet.

Spørgsmålet om, hvordan indkomsterne er fordelt på tværs af regionerne, behandles i *afsnit 29.5*. Her skal blot bemærkes, at arbejdskraftvandringer på tværs af regionerne betyder, at det er for snævert alene at betragte den regionale produktion pr. beskæftiget. Det vil overvurdere forskellene i indkomsterne, idet pendling flytter indkomst fra én region til en anden.

Lidt forsimplet kan det siges, at analyserne i dette og det efterfølgende afsnit beskriver de markedsøkonomiske træk ved regionernes økonomi – herunder betydningen af arbejdskraftens mobilitet på tværs af regioner.

Foruden de markedsræssige "udligningssystemer" findes som nævnt en række administrative ordninger, der har til formål at sikre en yderligere udligning på tværs af kommunerne. Disse ordninger bidrager som vist også i betydeligt omfang til at sikre en ensartet regional fordeling af indkomsterne i Danmark.

29.4.1. Hvor finder værdiskabelsen sted?

Danmark er et af verdens rigeste lande målt ved BNP pr. indbygger. Men ligesom der internationalt er stor variation i landenes gennemsnitlige indkomster, er der i Danmark regionale forskelle på værdiskabelsen.

I dette afsnit analyseres årsagerne til variationen i værdiskabelsen mellem regioner i Danmark. Udgangspunktet for analysen er Danmarks Statistiks regionalfordelte nationalregnskaber.¹⁷

Som et hovedprincip opgøres værditilvæksten i de regionale nationalregnskaber efter arbejdsstedet. Nationalregnskabstallene viser således, hvor meget der produceres i amterne. Til gengæld fremgår det ikke, hvor meget indbyggerne i de forskellige amter tjener – det vil sige, hvilken indkomst de har med hjem til deres bopæl. Nationalregnskabstallene er altså mest interessante i forbindelse med analyser af beskæftigelse og produktivitet, hvorimod tallene ikke giver megen indsigt i levevilkårene i regionerne. Det betyder, at tallene i faste priser umiddelbart er de mest interessante. Som det fremgår af *tabel 29.4.*, er der imidlertid ikke den store forskel på, om der opgøres i løbende eller faste priser.

Hovedindtrykket er, at der er ret betydelige forskelle i BNP på tværs af amter/regioner i Danmark. Hovedstaden (København og Frederiksberg kommuner og Københavns Amt) under ét tegner sig således for ca. en tredjedel af den samlede produktion i Danmark. Produktionen er stort set ligeligt fordelt mellem på den ene side Københavns og Frederiksberg kommuner og på den anden side Københavns Amt.

For en række amter udgør produktionen ca. 5 pct. af den samlede produktion i Danmark, svarende til ca. en tredjedel af produktionen i f.eks. København og Frederiksberg.

¹⁷ Analysen er af datamæssige årsager begrænset til at omfatte produktionen ifølge Danmarks Statistiks regionale nationalregnskaber for de 14 amter samt Københavns og Frederiksberg kommuner.

Tabel 29.4. Den regionale fordeling af BNP i løbende og faste priser i 2001

	Andel af BNP i 2001	
	Årets priser	1995-priser
København og Frederiksberg.....	18,2	18,0
Københavns Amt.....	14,9	15,6
Frederiksborg Amt.....	5,7	5,7
Roskilde Amt.....	3,2	3,1
Vestsjællands Amt.....	4,2	4,2
Storstrøms Amt.....	3,5	3,4
Bornholms Amt.....	0,6	0,6
Fyns Amt.....	7,3	7,2
Sønderjyllands Amt.....	4,3	4,3
Ribe Amt.....	4,0	4,0
Vejle Amt.....	6,3	6,3
Ringkøbing Amt.....	5,1	5,1
Århus Amt.....	10,6	10,6
Viborg Amt.....	4,0	4,0
Nordjyllands Amt.....	8,1	8,0
Hele landet.....	100,0	100,0

Anm.: Hele landet ekskl. ”uden for amt” = 100.

Kilde: Danmarks Statistik.

Den væsentligste årsag til disse forskelle er naturligvis, at der er omtrent lige så store udsving i indbyggertal og beskæftigelse, jf. *tabel 29.5*. De regioner, der beskæftiger flest, har generelt også den største produktion. Mens produktionen i regionen med den største produktion er næsten 30 gange større end i regionen med lavest produktion, er forskellen indsnævret til knap 2,5 gange større målt pr. indbygger og 1,5 gange større målt pr. beskæftiget (i både faste og løbende priser).

Tabel 29.5. Indbyggertal, beskæftigelse og BNP i 2001

	Indbyggere	Beskæfti- gelse	BNP	BNP pr. indbygger	BNP pr. beskæftiget
	Andel af total i pct.			Indeks, hele landet = 100	
København og Fre- deriksberg.....	11,0	15,35	18,0	163,1	117,6
Københavns Amt.....	11,5	13,2	15,6	135,3	117,9
Frederiksborg Amt...	6,9	5,6	5,7	83,3	102,8
Roskilde Amt.....	4,4	3,4	3,1	72,0	93,5
Vestsjællands Amt ...	5,6	4,6	4,2	75,1	90,2
Storstrøms Amt.....	4,9	3,8	3,4	69,3	88,2
Bornholms Amt.....	0,8	0,7	0,6	69,4	83,2
Fyns Amt.....	8,8	8,0	7,2	81,7	90,4
Sønderjyllands Amt..	4,7	4,5	4,3	90,7	96,3
Ribe Amt.....	4,2	4,2	4,0	94,4	94,2
Vejle Amt.....	6,5	6,7	6,3	95,9	93,9
Ringkøbing Amt.....	5,1	5,4	5,1	99,7	93,5
Århus Amt.....	12,0	11,6	10,6	88,6	91,8
Viborg Amt.....	4,4	4,4	4,0	91,9	91,1
Nordjyllands Amt.....	9,2	8,7	8,0	87,1	92,0
Hele landet	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Hele landet ekskl. ”uden for amt” = 100. BNP i faste priser.

Kilde: Danmarks Statistik.

Målt i forhold til beskæftigelsen er BNP-tallene således betydelig mere ensartede, og for langt de fleste amter er der ikke den store forskel. Tendensen i retning af en mere ensartet indkomstfordeling, når der måles i forhold til beskæftigelsen frem for indbyggertallet, fremgår også af, at ginikoefficienten omtrent halveres fra 0,11 til 0,05.

29.4.2. Afgørende faktorer for udsving i den regionale produktion

Samspillet mellem amternes BNP pr. indbygger og BNP pr. beskæftiget afgøres blandt andet af pendling, dvs. det forhold, at bopæl og arbejdsplads ikke ligger i samme område.

Der er regioner, som tiltrækker arbejdskraft fra andre områder. Det gælder f.eks. store dele af hovedstadsregionen. Sådanne ”nettoimportører” af arbejdskraft har typisk en produktion pr. indbygger, der er større end målt pr. beskæftiget. Det skyldes, at de har

relativt høj beskæftigelse i forhold til indbyggertallet. De har altså en høj (målt) beskæftigelsesfrekvens. Omvendt har regioner, der er ”nettoeksportører” af arbejdskraft, en større produktion pr. beskæftiget end pr. indbygger. Årsagen er, at de har mange indbyggere som arbejder, og dermed bidrager til produktionen i en anden region. Eksempelvis har flere af amterne på Sjælland en sådan nettoeksport af arbejdskraft til hovedstaden. Pendlingen fra f.eks. Vestsjælland og Storstrøms amter til amterne i hovedstaden er med til at fordele indkomsterne på Sjælland, hvilket bliver belyst nærmere i det efterfølgende afsnit 29.5.

Generelt er det amtslige BNP pr. indbygger større, jo flere beskæftigede, der er i amtet. Beskæftigelsen bestemmes både af beskæftigelsesfrekvensen for amtets egne indbyggere og af nettoindpendlingen.

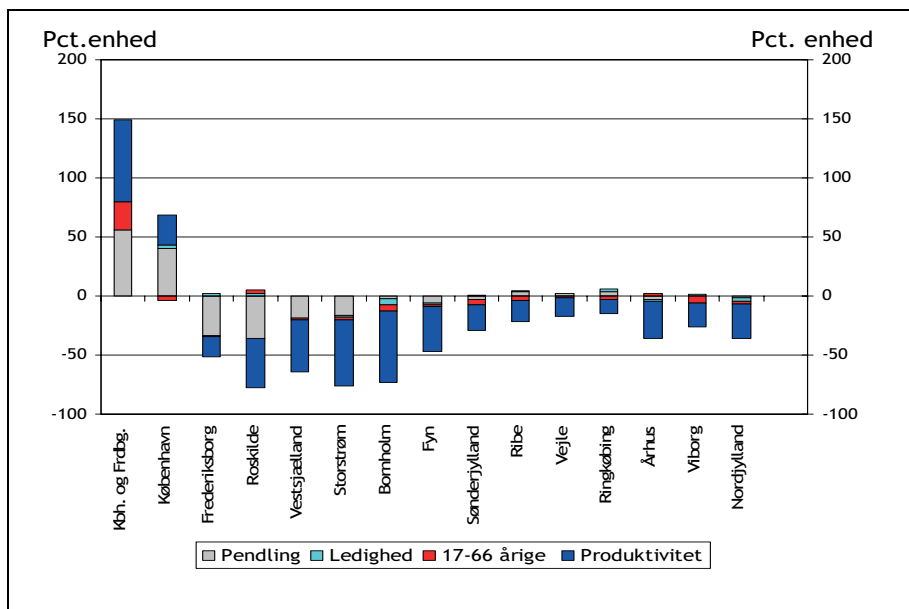
For at vurdere, hvordan forskellige forhold spiller ind på produktionen pr. indbygger i regionerne, er der foretaget en dekomponering af forskellene i regionernes BNP pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet, jf. *figur 29.6*. Hermed forsøges det at skelne de ”ægte” arbejdsproduktivitetseffekter fra effekterne af pendling og virkningerne af en større beskæftigelsesfrekvens for regionens egne indbyggere.¹⁸

Pendling har afgørende betydning for forholdet mellem værdiskabelsen i (dele af) hovedstadsregionen og især de omkringliggende amter. Hovedstadens tiltrækning af arbejdskraft fra oplandet løfter hovedstadens BNP pr. indbygger, men sænker oplandets. Set på tværs af de 15 store regioner i Danmark, pendles der generelt ud af områder med relativt lavt BNP pr. indbygger.

I København og Frederiksberg påvirker alderssammensætning også gennemsnitsproduktionen positivt. I de øvrige regioner – på nær Århus og Roskilde amter – trækker alderssammensætningen produktionen pr. indbygger nedad.

¹⁸ Produktiviteten er beregnet residualt. Det betyder, at den beregnede produktivitet også afspejler forhold, der ikke eksplicit er taget højde for. Målet skal altså fortolkes med nogen forsigtighed. En supplerende analyse viser, at der som ventet er en positiv sammenhæng mellem den målte produktivitet og lønniveauet i regionerne.

Figur 29.6. Bidrag til regionernes BNP pr. indbygger, 2001



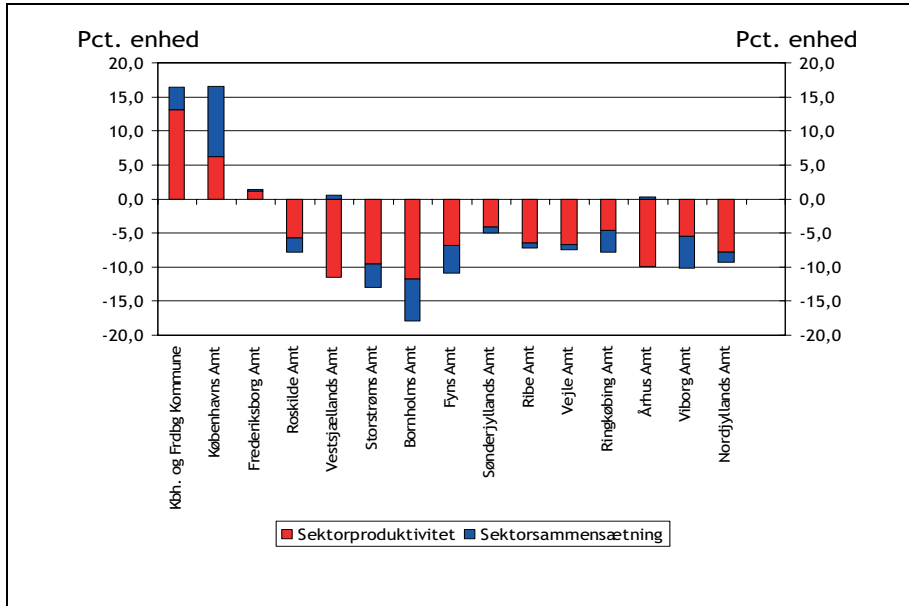
Anm.: I forhold til landsgennemsnittet.

Kilde: Danmarks Statistik, Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger.

Desuden er produktiviteten (især i Københavns og Frederiksberg kommuner) betydelig højere end i det øvrige Danmark. Omvendt har især Bornholm og Storstrøms amter en forholdsvis lav produktivitet. For Bornholm spiller pendling som ventet ikke nogen rolle for produktionen pr. indbygger.

Variationen i produktiviteten i regionerne skyldes både forskelle i erhvervs sammensætningen og forskelle i produktiviteten i sektorerne. For hovedstaden (Københavns og Frederiksberg kommuner) bidrager både erhvervs sammensætningen og produktionen pr. beskæftiget inden for de enkelte erhverv til den relativt høje samlede produktion i området, jf. figur 29.7.

Figur 29.7. Bidrag fra sektorproduktivitet og -sammensætning til regionernes produktivitet



Anm.: Afvigelse i forhold til landsgennemsnittet.

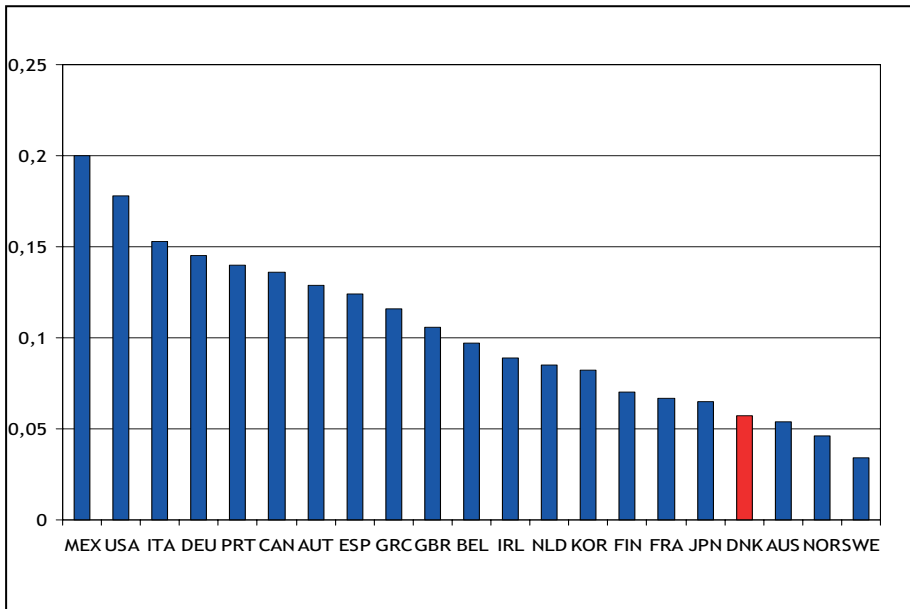
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er en høj koncentration af beskæftigede inden for højproduktive erhverv, som trækker produktionen pr. beskæftiget op. Især forretningsservice trækker opad i forhold til resten af landet. For de fleste af de øvrige regioner ser det ud til, at både sektorsammensætningen og især produktionen pr. beskæftiget i de enkelte sektorer medvirker til en relativt lav samlet produktion i regionen.

29.4.3. Den regionale fordeling af produktion og ledighed i Danmark og udlandet

Der er regionale forskelle i produktionen i både Danmark og udlandet. I et internationalt perspektiv er forskellene i Danmark relativt små, jf. figur 29.8. Danmark har den fjerde laveste ginikoefficient for BNP pr. indbygger blandt de viste industrialiserede lande.

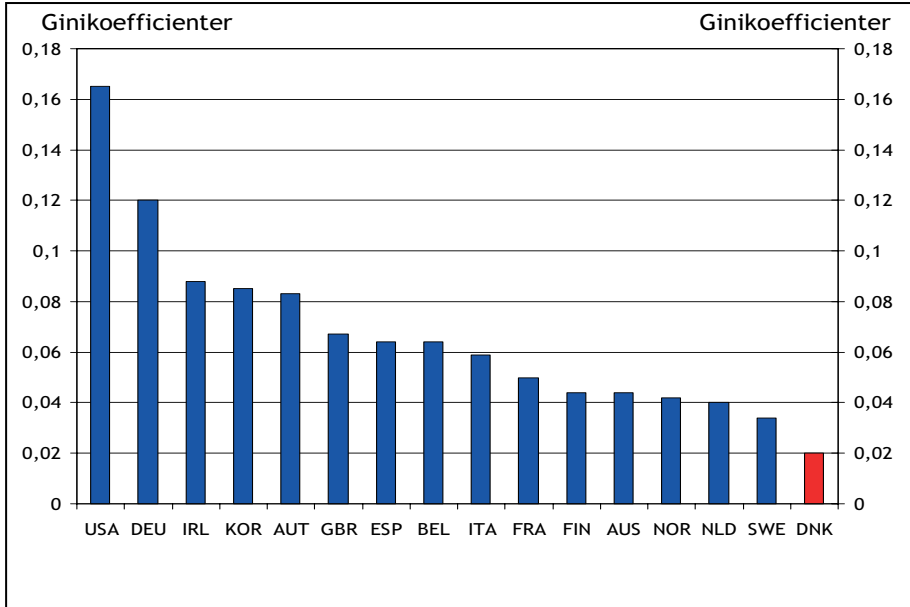
Figur 29.8. Regional variation i BNP pr. indbygger i Danmark og udlandet, gennemsnit for 1994-2000



Kilde: OECD, *Working Party on Territorial Indicators*, 2002.

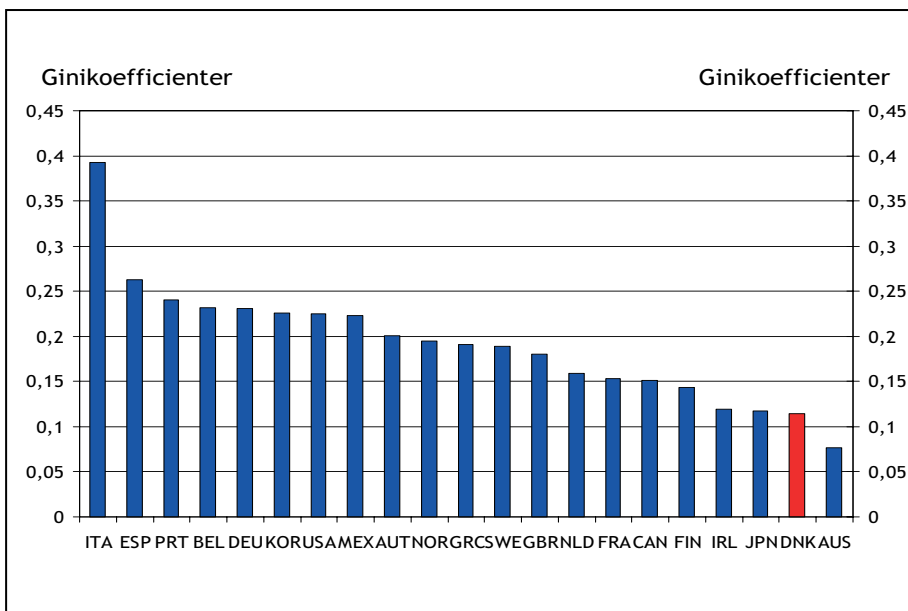
Dette skal ses i sammenhæng med, at den regionale variation i erhvervsfrekvens og ledighed i Danmark hører til blandt de laveste i de industrialiserede lande, se *figur 29.9.* og *29.10.*

Figur 29.9. Regional variation i erhvervsfrekvensen i Danmark og udlandet, gennemsnit for 1994-2000



Kilde: OECD, *Working Party on Territorial Indicators*, 2002.

**Figur 29.10. Regional variation i ledigheden i Danmark og udlan-
det, gennemsnit for 1994-2000**



Kilde: OECD, *Working Party on Territorial Indicators*, 2002.

29.5. Forhold bag indkomsternes fordeling på regioner?

Det forudgående afsnit viste, at der er store regionale forskelle i produktionen pr. indbygger. Samtidig blev det vist, at disse forskelle i høj grad kan tilskrives, at mange arbejder i én region, men har bopæl i en anden.

Pendlernes lønindkomst, der jo er optjent på arbejdsstedet, bidrager direkte til gennemsnitsindkomsten og skattegrundlaget i bopælskommunen. Pendling er således én måde, hvorpå indkomst kan bevæge sig væk fra produktionsstedet. Indkomst kan også flytte væk fra produktionsstedet, ved at virksomhedsoverskud kan tilfalde personer i andre regioner. Pendling mv. har desuden indirekte afledte produktionsvirkninger gennem f.eks. forbrug.

De direkte effekter af pendling betyder, at de regionalfordelte nationalregnskabstal ikke giver et fyldestgørende billede af, hvordan

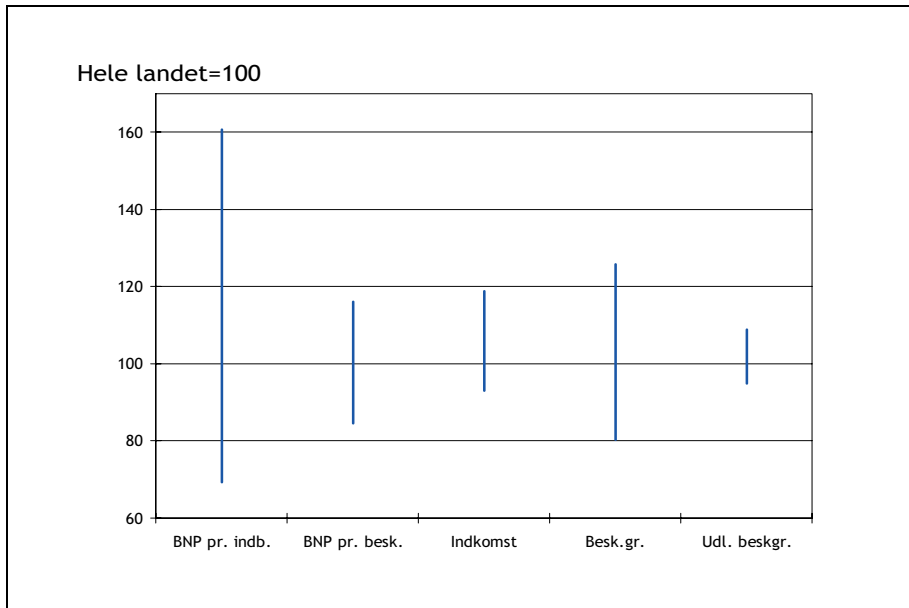
indkomsterne er fordelt i Danmark, og de forholdsvis store forskelle i produktionen i de forskellige amter er typisk ikke sammenfaldende med en tilsvarende fordeling af indkomsten.

I dette afsnit er fokus rettet mod at kortlægge de afgørende faktorer for den regionale indkomstfordeling. Konkret analyseres de erhvervsaktives bruttoindkomster og skattegrundlaget pr. indbygger. Analysen er baseret på tal på kommuneniveau. Dette skal ses på baggrund af, at amterne formentlig er for store enheder til, at det er muligt at analysere særligt udsatte områder. Hertil kommer den rent tekniske forklaring, at der derved vindes en del frihedsgrader. Det giver mulighed for at foretage en lidt mere nuanceret analyse, hvor der blandt andet fokuseres på betydningen af pendling ind og ud af kommunen og på befolkningens uddannelsesniveau. Indkomsterne udjævnes også gennem udligningsordninger mellem regionerne.

29.5.1. Forholdet mellem den regionale produktion og indkomst

Som allerede nævnt, er BNP pr. beskæftiget betydelig mere ensartet fordelt end BNP pr. indbygger. Fordelingen af indkomsterne på tværs af områderne i Danmark er endnu mere ligelig. Det er illustreret i *figur 29.11.*, hvor spændvidden i gennemsnitsindkomsterne i amterne vises for en række indkomstbegreber.

Figur 29.11. Spændvidden i den regionale produktion og indkomst i 2002



Anm.: Største og mindste indkomst i forhold til landsgennemsnittet (=100). Regionsinddelinger er amter og Københavns og Frederiksberg kommuner under ét. BNP i årets priser. For (brutto)indkomsten 2000.

Kilde: Danmarks Statistik og Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Det kan imidlertid give et forvrænget indtryk alene at betragte disse ekstreme værdier. Derfor vises ginikoefficienterne for (de fleste af) indkomstbegreberne i *tabel 29.6*.

Tabel 29.6. Ginikoefficienter for forskellige indkomst mål i 2001

BNP pr. indbygger	Bruttoindkomst pr. erhvervsaktiv	Skattegrundlag pr. indbygger	Udlignet skattegrundlag pr. Indb.
0,33	0,05	0,07	0,02

Anm.: For bruttoindkomsten dog 2000. Regionsinddelingen er amter og Københavns og Frederiksberg kommuner under ét. Koefficienterne afviger derfor i forhold til tabel 29.1. og 29.3., hvor regionsinddelingen er primærkommunerne. De målte regionale indkomstforskelle reduceres typisk desto færre (og større) regionale enheder, der analyseres.¹⁹

Kilde: Danmarks Statistik, Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger.

Tabellen viser, ligesom figur 29.11., at der flyttes betydelige indkomster på tværs af regionerne. Den direkte geografiske sammenhæng mellem placeringen af produktion og indkomster brydes i høj grad gennem pendling mv., og det kan konstateres, at produktion pr. indbygger ikke er et særlig præcist mål for den indkomst, indbyggerne i gennemsnit har til rådighed i regionerne.

På grundlag af tabel 29.1. og 29.6. kan desuden konkluderes, at de regionale indkomster også er ret ensartede, hvad enten inddelingen foretages på amts- eller kommuneniveau.

29.5.2. Hvilke forhold påvirker indkomstfordelingen?

Resultatet af en statistisk analyse af forhold, som er afgørende for indkomstfordelingen blandt landets 275 primærkommuner, er vist i *appendiks 29.2*.

De estimerede sammenhænge er generelt ret robuste, og estimationsresultaterne synes i god overensstemmelse med økonomisk intuition. Resultaterne er praktisk taget upåvirkede af, om der særskilt tages højde for storbyerne.

Analysen viser – ikke overraskende – at bruttoindkomsten pr. erhvervsaktiv påvirkes i nedadgående retning af ledighed (da ledige typisk har lavere indkomst end personer i beskæftigelse).

¹⁹ Windelin, M. & P. Spliid, *Regionale indkomstforskelle i Danmark*, 2003.

Udpendling har en positiv effekt på indkomsten. Umiddelbart kan det forekomme overraskende, at det har en positiv effekt på indkomsten, at en del af arbejdsstyrken forsvinder ud af kommunen. Effekten skal imidlertid ses i sammenhæng med, at udpendlere typisk kræver en økonomisk gevinst for at pendle. Løngevinsten ved at pendle skal som minimum dække transportomkostningen.

Indpendling synes også at have en positiv effekt på indkomsterne, hvilket kan skyldes, at især personer med videregående uddannelse pendler. Der kan således være en positiv afsmittende produktivitetseffekt af indpendling. Hertil kommer, at indpendling kan udmønte sig i stordriftsfordele. Indpendling kan altså løfte produktiviteten for regionens egne indbyggere.

Set i lyset af disse pendlingseffekter på indkomsterne forekommer det mindre afgørende, at en kommune/region har en svag produktionsudvikling, hvis blot den ligger tilpas tæt på en region med gode erhvervsmuligheder. Hvis udviklingen derimod i en større region er svag, kan det have mærkbar effekt på indkomsterne i kommunen. For kommuner, der ligger isoleret, er kommunens egne erhvervsmuligheder afgørende for indkomstgrundlaget.

Andelen af personer med videregående uddannelse har en endog stor effekt på indkomstniveauet. Dette skal naturligvis ses i sammenhæng med, at personer med videregående uddannelse gennemgående har en relativt høj årsløn. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at effekten muligvis undervurderes i den statistiske analyse, da der er et vist sammenfald mellem uddannelseskategori og tilbøjeligheden til at pendle.

Der er en negativ sammenhæng mellem niveauet for beskatningen af indkomst og det gennemsnitlige indkomstniveau i kommunen. Analysen kan ikke godtgøre, om det skyldes et øget arbejdsudbud for indbyggere i kommuner med en relativt lav beskatning, eller i hvilket omfang det skyldes, at disse kommuner tiltrækker skattegrundlag, f.eks. fordi de kan tilbyde et givet serviceniveau til en lavere skatteprocent.²⁰

²⁰ For hovedstadskommunerne er der tegn på, at skatteprocenten har større indvirkning på tilflytters kommunevalg end serviceniveauet. Desuden betyder serviceniveauet mindre, jo større indkomst man har, mens betydningen af skattesat-

Beskatningsgrundlaget pr. indbygger afhænger af de ovennævnte størrelser på samme måde som bruttoindkomsten. Der er dog nu en positiv sammenhæng med en større andel af personer i den arbejdsduelige alder, hvilket på ingen måde er en overraskende konklusion.

Desuden påvirker andelen af personer uden erhvervsmæssig uddannelse beskatningsgrundlaget negativt. Der er (mindst) to mulige forklaringer. Personer uden erhvervsmæssig uddannelse har for det første en forholdsvis lille time- (og års)løn, og for det andet har de en forholdsvis stor ledighedsrisiko. Det noteres, at ”ledighed” og ”uden erhvervsmæssig uddannelse” formentlig af denne grund ikke kan indgå signifikant i regressionen på samme tid.

Indkomstforskellene mellem hovedstadsområdet og øvrige dele af landet kan belyses ved at kombinere resultatet af regressionsanalysen med Indenrigs- og Sundhedsministeriets by- og landkommuneinddeling af kommunerne. Resultatet for bruttoindkomsterne pr. erhvervsaktiv er vist i *tabel 29.7*.

sen ikke varierer over indkomstgrupper, se Munch, Jakob, *Do Local Tax and Public Service Affect Migration Patterns?*, DØRS arbejdsrapport, 2002:2.

Tabel 29.7. Bidrag til forskelle i bruttoindkomsterne for erhvervsaktive i regionerne i forhold til landsgennemsnittet¹⁾ i 1999-2000

1.000 kr.	Bykommuner hovedstads- området	Øvrige by- kommuner	Udkants- kommuner	Øvrige land- kommuner
Ledighed, pct.	1,2	-0,1	-1,5	0,1
Udpendling, pct.	10,9	0,5	4,4	8,6
Indpendling, pct.	3,0	-1,2	-1,6	-1,0
Videregående udd. ²⁾	8,6	-10,4	-17,4	-12,4
Skattepct. ³⁾	0,4	-0,4	-2,2	-0,5
Arbejdspladser ⁴⁾	-1,3	-1,1	-5,1	-5,0
Kbh./Frb.	-1,8	0,0	0,0	0,0
Storby undt. Kbh./Frb.	0,0	-0,3	0,0	0,0
Estimeret forskel i alt .	21,1	-13,1	-23,4	-10,2
Faktisk forskel i alt	31,8	-10,8	-19,2	-11,4

Anm.:

- 1) Simpelt gennemsnit.
- 2) Videregående uddannelse i pct. af erhvervsaktive.
- 3) Skatteprocent. (amts- og primærkommune).
- 4) Arbejdspladser: antal pr. 100 indbyggere.

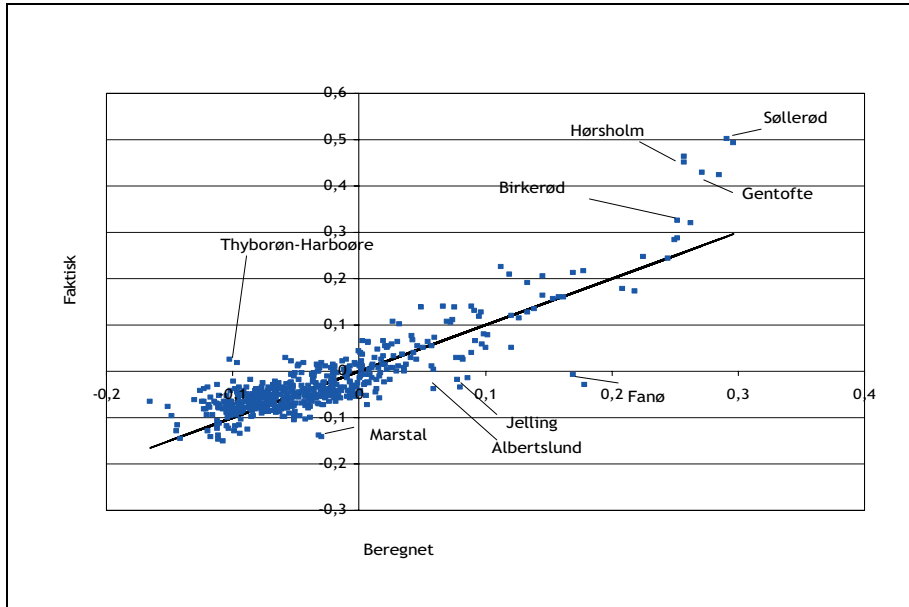
Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger.

I hovedstadsområdet trækker andelen af personer med videregående uddannelse væsentlig op i gennemsnitsindkomsten. Samtidig er der et væsentligt bidrag til indkomsterne fra pendling. For de øvrige dele af landet betyder det forholdsvis lave antal personer med videregående uddannelse, at indkomsterne er relativt lave.

Det er bemærkelsesværdigt, at både udkants- og landkommunerne opnår et væsentlig bidrag til indkomsterne gennem pendling – et bidrag, som samlet set mere end opvejer, at der er relativt få arbejdspladser i kommunen.

Regressionsanalysen, som ligger bag beregningen i tabel 29.7., kan også anvendes til at udpege kommuner, der (i forhold til den estimerede model) har uforklarligt høje eller lave indkomster når der er korrigeret for uddannelsessammensætning, pendling, ledighed, skatteprocent og antallet af arbejdspladser i kommunen. Resultatet er vist i *figur 29.12*.

Figur 29.12. Faktisk og beregnet bruttoindkomst for erhvervsaktive i forhold til landsgennemsnittet, 1999 og 2000



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger.

I Hørsholm, Søllerød og Gentofte kommuner er indkomsterne højere end det typiske, hvis der tages højde for de nævnte forhold, jf. figur 29.12.

Thyborøn-Harboøre Kommune skiller sig også positivt ud ved at have en højere indkomst, end hvad baggrundsvariablerne samlet set peger i retning af. Kommuner, der skiller sig negativt ud, er Fanø, Marstal, Jelling og Albertslund.

Som vist er pendling en væsentlig faktor bag indkomsterne i kommunerne. Det kan derfor være naturligt at analysere årsager til indkomstforskelle på tværs af de økonomiske enheder, som pendlingsregionerne udgør.

Under den implicite forudsætning, at beskæftigelsen i en pendlingsregion udgøres af regionens egne indbyggere, er det muligt at opdele indkomsten pr. indbygger i bidrag fra produktivitet, be-

skæftigelse, erhvervsdeltagelse og demografi.²¹ Bidragene fra disse faktorer til forskelle i pendlingsregionernes indkomst pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet er vist i *appendiks 29.3*.

Analysen bekræfter indtrykket fra tidligere: Produktivitsforskelle (som dækker over alt, der ikke kan forklares gennem de tre øvrige forhold) er den væsentligste forklaring på variationen i de regionale indkomster.

Hovedstadsområdet har en ganske høj produktivitet i forhold til resten af landet. Blandt de øvrige pendlingsregioner er det alene Ringkøbing og Århus, som har produktivitsbidrag på eller en anelse over landsgennemsnittet (resultatet for Århus afviger altså fra det tidligere viste). Hovedstadsområdet nyder som den eneste region også godt af både gunstig demografi, erhvervs-, og beskæftigelsesfrekvens.

I pendlingsregioner med relativt lave indkomster (mindre end ca. 90 pct. af landsgennemsnittet) tynges indkomsterne desuden ned af både demografi, erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens. Blandt disse regioner skiller pendlingsregion Nakskov sig ud. Omtrent halvdelen af Nakskovs indkomstefterslæb kan således tilskrives en erhvervsfrekvens langt under landsgennemsnittet.

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at hovedstaden og Århus er de eneste regioner, der har et positivt bidrag fra demografien. I disse regioner er der altså forholdsvis få børn og ældre. I samtlige øvrige dele af landet – og især i de vanskeligt stillede dele – trækker demografien indkomsterne nedad.

Blandt midtergruppen modvirker forholdsvis høje beskæftigelses- og erhvervsfrekvenser delvis tendensen til lave gennemsnitsindkomster som følge af lav produktivitet og en ufordelagtig demografi.

29.5.3. Indkomst og levevilkår i regionerne

Som allerede konstateret ligger indkomsterne i hovedstadsområdet et stykke over niveauet i resten af landet. Inden for samme region

²¹ Antagelsen virker rimelig jf. definitionen af pendlingsregioner.

er der imidlertid også forskel på aflønningen af forskellige erhvervsgrupper. Indbyggere i f.eks. hovedstadsområdet er således ikke en homogen gruppe. Formålet med dette afsnit er at give et indblik i variationen i levevilkårene for indbyggerne i forskellige dele af landet.

Analysen tager udgangspunkt i gennemsnitsindkomsten for forskellige uddannelsesgrupper i forskellige kommunegrupper, idet det også her er valgt at benytte Indenrigs- og Sundhedsministeriets by- og landkommuneinddeling. Derefter vises, hvordan de disponible indkomster og rådighedsbeløbet efter afholdelse af "alle" udgifter er fordelt på tværs af forskellige kommuner.

De personlige indkomster for personer med bopæl inden for forskellige kommunetyper vises i *tabel 29.8.* fordelt efter ansættelsesområde og uddannelsesniveau.

Tabel 29.8. Personlig indkomst, uddannelse og bopælskommune i 2000 i 1.000 kr.

Sektor / Uddannelse	Hele landet	Hovedstadsområdet	Øvrige bykommuner	Udkantskommuner	Øvrige landkommuner
<i>Offentlig</i>					
Ufaglært	179	186	173	180	180
Faglært	200	211	196	192	193
Kort/mellemlang					
videregående	237	243	232	239	238
Lang videregående...	324	321	331	310	309
<i>Privat</i>					
Ufaglært	193	209	185	182	188
Faglært	234	253	229	207	223
Kort/mellemlang					
videregående	287	309	278	234	246
Lang videregående...	359	393	310	279	314
I alt	228	250	218	202	212

Kilde: Lovmodellen.

Tabellen viser følgende:

- Indkomstniveauet i hovedstadsområdet ligger et stykke over niveauet i resten af landet.

- Lønniveauet inden for samme sektor er stigende med uddannelsesniveauet.
- Offentligt ansatte med ensartet uddannelse opnår i store opnår samme indkomst, uanset hvilken kommune de er bosat i. I samme uddannelseskategori varierer indkomsterne således højst med ca. 5 pct. i forhold til landsgennemsnittet, svarende til en forskel mellem den højeste og laveste indkomst på ca. 10 pct. Forskellen er størst for ufaglærte og faglærte i den offentlige sektor.
- Indkomsten for privatansatte udviser betydelig større variationen på tværs af kommunetyperne for samme uddannelseskategori, og variationen er stigende med uddannelsesniveaueet. Forskellen mellem højeste og laveste gennemsnitsindkomst stiger således gradvis fra knap 15 pct. for ufaglærte til godt 32 pct. for personer med længerevarende uddannelse.
- Indkomstgevinsten ved at være privatansat frem for offentlig ansat er størst i hovedstaden. For ufaglærte i hovedstadsregionen er lønnen ca. 12 pct. større og for faglærte og personer med længerevarende uddannelse er den 21-22 pct. større. For de korte og mellemlange videregående uddannelser er forskellen på 28 pct. Uden for hovedstadsregionen har ufaglærte og faglærte også en gevinst ved at være privatansat. For personer med længerevarende uddannelse er gennemsnitsindkomsten derimod større for offentlig ansatte end for privatansatte.

Samlet set giver tabel 29.8. altså indtryk af, at indkomsterne er forholdsvis høje i hovedstadsregionen. For offentligt ansatte i hovedstadsregionen med kort, mellemlang eller længerevarende videregående uddannelse er indkomsten dog relativt lav.

Imidlertid fortæller de personlige indkomster ikke den fulde historie om levevilkårene i regionerne. Det er således væsentligt også at tage højde for skattebetaling og for, at ensartede ydelser har forskellige priser i forskellige dele af landet. For at få et indtryk af betydningen af disse forhold vises først tal for familieindkomster efter skat. Dernæst vises de samme familietypers rådighedsbeløb, når udgifter til blandt andet bolig og transport er afholdt.

De disponible indkomster (dvs. indkomsten efter skat) i 1996 ligger generelt højere i hovedstaden end i det øvrige Danmark, jf. *tabel 29.9*. Her vises indkomsten efter skat i otte kommunegrupper og for seks familietyper i forhold til landsgennemsnittet i 1996. Se *appendiks 29.1* for en præcis definition af familietyperne.²²

Tabel 29.9. Indkomst efter skat i 1996

Simpelt gennemsnit	Familietyper					
	A	B	C	D	E	F
Københavns og Frederiksberg kommuner	109,0	109,8	109,2	108,9	104,1	100,9
Øvrige kommuner i hovedstadsområdet.....	107,9	108,7	108,0	107,8	103,4	100,4
Hovedstadsområdet i alt	107,9	108,7	108,1	107,9	103,5	100,4
Bykom. Over 100.000 indb.	98,8	96,4	98,9	98,8	99,3	99,5
Bykom., 20.000-100.000 indb.	98,7	97,4	98,4	98,7	99,6	100,0
Bykom., 3.000-20.000 indb.	98,4	98,5	98,4	98,4	99,4	100,1
Landkommuner.....	98,0	97,8	98,0	98,0	99,0	99,8
Kommuner uden for hovedstadsområdet, i alt	98,2	98,1	98,2	98,2	99,2	99,9
Kommuner i alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Bykommuner uden for hovedstadsområdet.

Alle familier, hele landet = 100.

Kilde: Indenrigsministeriet, *Familieindkomster*, 1996.

Mønsteret fra tabel 29.9. genfindes i de disponible indkomster for de viste familietyper. Der er derfor ikke grund til at formode, at den relative fordeling har ændret sig meget siden 1996.

Undtagelsen fra denne regel er familietype F (pensionistægteparret, som jo ikke er erhvervsaktive og derfor naturligvis ikke er medtaget i tabel 29.9.), hvor forskellene mellem grupperne kun er på et par procent. For en enlige mor til to børn (familietype E) er forskellene også noget mindre end for de fire første familietyper. Årsagen hertil er blandt andet, at disse familietyper i højere grad

²² Det centrale datagrundlag for analysen er familietypemodellen i Økonomiministeriets lovmodel. Beregningerne tager udgangspunkt i de enkelte familietypers indkomstforhold. Opgørelsen af den geografiske variation i arbejdsindkomsterne er foretaget ud fra Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik, som bygger på lønoplysninger for 360.000 lønmodtagere i 1995. Disse er af Økonomiministeriet blevet fremskrevet til lønniveauet for 1996.

modtager overførselsindkomster i form af henholdsvis arbejdsløshedsdagpenge og folkepension, hvis størrelse er ens i hele landet.

Forskellene for de fire første familietyper dækker dels over, at indkomstniveauet i hovedstadsområdet er højere end i det øvrige land, dels over forskelle i de primær- og amtskommunale skattesatser. Familier beskæftiget inden for samme erhverv, men bosiddende uden for hovedstadsområdet, har generelt en lavere indtægt end tilsvarende familier i hovedstadsområdet, jf. tabel 29.9.

Analysen bekræfter indtrykket fra tidligere: Det er især hovedstaden, der skiller sig ud i forhold til resten af landet. Indkomsterne i Odense, Århus og Ålborg ligger således også væsentligt under hovedstadsområdet.

Ikke mindst priserne på bolig, som for hele landet under ét lægger beslag på ca. en femtedel af den disponible indkomst, er meget forskellige. Der er således en klar tendens til, at boligpriserne er størst i tætbefolkede områder med gode indtjeningsmuligheder. Begge forhold trækker i retning af høje ejendomspriser i hovedstadsregionen, se *appendiks 29.4*.

Det er imidlertid ikke sådan, at de regionale priser på én kvadratmeter bolig alene er bestemt af de regionale indkomster. En lang række andre faktorer spiller ind.²³ I analysen er de sammenfattet i variabelen for befolkningstæthed.

Som vist i *appendiks 29.5*. udgør udgiften til én kvadratmeter ejerbolig dog en forholdsvis stor del af indkomsten i hovedstadsområdet. I udkantskommuner udgør prisen på bolig af en given størrelse en mindre andel af indkomsten end i resten af landet. Disse relative pris-indkomstforhold gælder både for bruttoindkomsten for erhvervsaktive og for skattegrundlaget pr. indbygger efter udlicning. Disse indkomstbegreber dækker yderpolerne for så vidt angår den regionale variation i indkomsterne.

²³ Der er f.eks. muligheder for jobskifte og kulturelle tilbud. Tendensen til højere ejendomspriser i hovedstadsområdet og de øvrige storbyer, kan dog siges at udtrykke den tilfredsstillende, indbyggerne i området opnår ved at have stillet blandt andet disse tilbud til rådighed.

Rådighedsbeløb efter afholdelse af alle udgifter vises i *tabel 29.10.* for alle familietyperne. Udgifterne vedrører bolig (prioritetsrenter, drift, ejendomsskatter, skatteværdien af rentefradraget, skat af beregnet lejeværdi samt leje for lejerbolig), daginstitutioner, forsikring, spildevand, renovation, el, varme og transport.

Tabel 29.10. Indkomst efter skat og afholdelse af alle udgifter i 1996

Simpelt gennemsnit	Familietyper					
	A	B	C	D	E	F
Københavns og Frederiksberg kommuner	94,5	95,2	99,7	116,5	99,5	88,1
Øvrige kommuner i hovedstadsområdet	98,4	99,3	101,8	112,1	99,5	93,9
Hovedstadsområdet i alt	98,3	99,2	101,7	112,2	99,5	93,3
Bykom. Over 100.000 indb.	94,0	89,5	95,7	100,3	100,2	98,1
Bykom. m. 20.000-100.000 indb. ...	97,3	94,9	97,3	99,3	100,4	100,7
Bykom. m. 3.000-20.000 indb.	100,3	100,5	99,6	98,0	100,7	102,0
Landkommuner.....	101,2	101,1	101,1	96,1	99,4	101,1
<i>Kommuner uden for hovedstadsområdet, i alt.....</i>	100,4	100,2	99,6	97,3	100,1	101,4
Kommuner i alt.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Bykommuner uden for hovedstadsområdet.

Alle familier, hele landet = 100.

Kilde: Indenrigsministeriet, *Familieindkomster*, 1996.

For alle familietyperne med undtagelse af familietype D (familie i lejebolig) gælder, at kommunegruppernes indbyrdes placering i forhold til landsgennemsnittet har ændret sig markant i forhold til tabel 29.9.

Generelt har familietyperne A, B, E og F alle et større rådighedsbeløb uden for hovedstadsområdet end i hovedstadsområdet. Mest markant er udviklingen for familietype F (pensionistægteparret), hvor rådighedsbeløbet i hovedstadsområdet ligger væsentligt under landsgennemsnittet.

For funktionærægteparret (familietype C) er forskellene mellem hovedstadsområdet og det øvrige land stort set udjævnet. Der er dog fortsat en svag tendens til, at rådighedsbeløbene er en smule højere i hovedstadskommunerne (ekskl. København og Frederiksberg) i forhold til resten af landet.

For familien i lejebolig (type D) har mønstret fra tabel 29.9. derimod ikke ændret sig. Familier i lejebolig bosat i hovedstadsområdet har, selv når alle udgifter er afholdt, væsentligt mere til rådighed i forhold til familier med bopæl uden for hovedstadsområdet.

Indenrigsministeriet i forbindelse med analysen også foretaget en tilsvarende analyse, hvor kommunerne er vægtet sammen efter indbyggertal²⁴. Denne vægtning ændrer ikke ved hovedkonklusionen:

- Niveauet for indkomsten efter skat er gennemgående højere i hovedstadsområdet end i resten af landet.
- Denne forskel bliver ikke blot udjævnet, men som hovedregel også vendt til fordel for det øvrige land, når der tages hensyn til forskellene i de udgiftsforhold, der er medtaget i analysen.

Det skal endnu engang understreges, at valget af bopæl – og dermed de samlede udgifter – i nogen grad består i en samlet pakke, som også udgøres af f.eks. job og kulturelt udbud. Et hus på 140 m² i hovedstadsområdet er således ikke den samme "vare" som et hus på 140 m² i Vestjylland. De viste rådighedsbeløb er derfor ikke nødvendigvis udtryk for levevilkårene i forskellige områder.

²⁴ Indenrigsministeriet, *Familieindkomster*, 1996.

Appendiks 29.A1. Familietyper

Tabel 29.A1. Familietyper

Familietype A	Familietype D
Mand: Håndværker	Mand: Håndværker
Kvinde: Proces- og maskinoperatør	Kvinde: Proces- og maskinoperatør
Barn 1: 4 år, i børnehave	Barn 1: 4 år, i børnehave
Barn 2: 2 år, i dagpleje	Barn 2: 2 år, i dagpleje
Ejerbolig på 134m ²	Lejebolig på 100 m ²
Bil: VW Polo 1,3	Bil: VW Polo 1,3
Familietype B	Familietype E
Mand: Salgs- og servicearbejder (faglært)	Mand: ingen
Kvinde: Salgs- og servicearbejder (ufaglært)	Kvinde: Proces- og maskinoperatør
Barn 1: 4 år, i børnehave	Barn 1: 4 år, i børnehave
Barn 2: 2 år, i dagpleje	Barn 2: 2 år, i dagpleje
Ejerbolig på 134 m ²	Lejebolig på 70 m ²
Bil: VW Polo 1,3	Bil: ingen
	Ledig 35 pct. af året
Familietype C	Familietype F
Mand: Funktionær	Mand: Folkepensionist
Kvinde: Funktionær	Kvinde: Folkepensionist
Barn 1: 4 år, i børnehave	Børn: ingen
Barn 2: 2 år, i dagpleje	Gældfri ejerbolig på 95 m ²
Ejerbolig på 134 m ²	Fast årlig renteindtægt på 10.000 kr.
Bil: VW Polo 1,3	Bil: ingen

Appendiks 29.A2. Afgørende forhold for indkomstfordelingen

Tabel 29.A2. Afgørende forhold for indkomstfordelingen

Forklarende variabler	Bruttoindkomst pr. erhvervsaktiv		Beskatningsgrundlag pr. indbygger	
Ledighed, pct.....	-0,00429 (-2,62)	-0,00584943 (-3,47)	-	-
Udpendling, pct.....	0,00087 (9,92)	0,00090653 7 (9,78)	0,00104402 (6,34)	0,00120947 (7,48)
Indpendling, pct.....	0,00061 (4,12)	0,00041787 9 (2,81)	0,00128230 (5,32)	0,00111451 4,68
Uden erhvervsuddannelse, pct. af erhvervsaktive.....	-	-	-0,00348487 (-2,95)	-0,00424235 (-3,56)
Videregående uddannelse, pct. af erhvervsaktive	0,01049 (27,6)	0,0100101 (26,0)	0,0123809 (9,75)	0,0112175 (8,85)
Skattepct. (amts- og primærkommune)	-0,00921 (-4,94)	-0,0085539 (-4,47)	-0,0215019 (-7,33)	-0,0215792 (-7,27)
Antal arbejdspladser pr. 100 indb.....	0,001424 (5,60)	0,00144336 (5,47)	0,00336736 (7,59)	0,0036709 (8,23)
Andel af 17-66 årige.....	-	-	0,00675630 (3,39)	0,0036030 (1,92)
Storby på nær Kbh./Frb..	-0,03350 (-2,22)	-	-0,0543462 (-2,09)	-
Kbh./Frb.	-0,14090 (-6,46)	-	-0,156709 (-4,29)	-
R ²	0,775366	0,756261	0,795288	0,787197

Anm.: Tal for alle 275 primærkommuner i 1999 og 2000. Tal for indkomst og skattegrundlag er log-transformeret. I alle regressioner indgår en dummy for 1999 (som korrigerer for effekterne af løninflation) og en konstant (som korrigerer for det gennemsnitlige indkomstniveau). t-værdier i parentes.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger.

Korrigeret for strukturelle forhold er gennemsnitsindkomsten i storbyerne særlig lav. Dette skal givetvis blandt andet ses i sammenhæng med, at der bor forholdsvis mange unge med relativt lav indkomst i storbyerne.

Som antydnet er der i nogen udstrækning indbyrdes sammenhæng mellem de forklarende variabler i regressionerne. Estimationsresultaterne skal derfor tolkes med forsigtighed. Eksempelvis kan det ikke afvises, at kommuner med lav personbeskatningsprocent tenderer at tiltrække personer, som er indstillet på at pendle til og fra arbejde. Det viser sig meget vanskeligt at skelne effekterne af indpendling og befolkningstæthed gennem den statistiske målemetode. Koefficientestimatet for de øvrige variabler er dog stort set upåvirket af, hvilken størrelse der medtages.

Appendiks 29.A3. Erhvervsindkomst pr. indbygger i 34 pendlingsregioner

Tabel 29.A3. Erhvervsindkomst pr. indbygger i 34 pendlingsregioner

Pendlingsregion	Gnsn. erhvervsindkomst Pct.	Produktivitet	Beskæftigelsesgrad	Erhvervsfrekvens	Demografi
		Bidrag i pct.enheder			
København.....	9,0	6,3	0,7	0,2	1,8
Ringkøbing	0,2	-3,2	1,5	5,8	-3,9
Århus	0,0	-2,0	-0,6	0,0	2,6
Vejle	-0,2	-2,5	0,8	3,0	-1,5
Kolding	-0,7	-1,5	0,7	1,2	-1,1
Herning.....	-1,3	-5,2	1,4	3,3	-0,7
Viborg	-2,7	-5,1	0,9	4,1	-2,6
Holstebro	-2,8	-6,0	1,2	3,4	-1,5
Lemvig	-2,9	-2,7	1,2	3,0	-4,4
Holbæk.....	-4,0	0,0	-0,2	-2,3	-1,4
Esbjerg.....	-5,7	-5,3	0,6	0,8	-1,8
Skive	-7,4	-8,1	0,8	3,0	-3,1
Sønderborg	-7,6	-5,5	0,5	-1,0	-1,5
Aalborg	-7,8	-4,9	-1,3	-0,7	-0,9
Haderslev.....	-8,3	-5,4	0,1	-0,2	-2,9
Aabenraa	-8,8	-5,6	-0,4	-1,0	-1,8
Thisted.....	-9,5	-7,3	1,1	1,9	-5,2
Tønder.....	-10,1	-5,7	0,2	0,5	-5,1
Randers.....	-10,4	-6,3	-1,6	-1,1	-1,4
Odense	-10,5	-6,6	-0,9	-2,4	-0,6
Skagen	-12,5	-7,7	-4,1	-0,1	-0,6
Morsø	-12,8	-6,8	0,7	-0,4	-6,3
Grenå.....	-13,3	-5,3	-2,9	-1,5	-3,6
Hjørring	-13,5	-8,0	-2,4	0,7	-3,9
Frederikshavn..	-16,4	-8,5	-4,7	-1,5	-1,8
Svendborg.....	-17,0	-8,2	-3,0	-4,3	-1,6
Nykøbing- Falster	-19,1	-6,2	-2,2	-7,7	-3,1
Rønne.....	-23,3	-11,0	-3,8	-4,2	-4,2
Samsø.....	-24,4	-10,6	-3,9	-0,7	-9,1
Læsø.....	-26,3	-11,5	-7,5	-0,3	-6,9
Ærøskøbing.....	-27,6	-14,6	-0,8	-0,5	-11,7
Rudkøbing	-31,4	-12,4	-5,2	-6,0	-7,8
Nakskov.....	-32,8	-5,1	-6,1	-16,3	-5,3
Marstal	-34,8	-16,9	-3,0	-7,6	-7,3

Anm.: Pendlingsregioner afgrænset så mindst 80 pct. af de beskæftigede indbyggere har arbejdsplads i regionen. Regionen er navngivet efter den

største by i regionen. Primærindkomst (lønindkomst og overskud i personligt ejede virksomheder) pr. indbygger.

Grundlaget for dekomponeringen er, at: indkomst pr. indbygger = (indkomst/beskæftiget)*(beskæftigelse/arbejdsstyrke)*(arbejdsstyrke/antal 16-66 årige)*(antal 16-66-årige/ indbyggertal).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Appendiks 29.A4. Afgørende forhold for ejendomspriserne og indkomst-kvadratmeterpris forholdet for ejerbolig

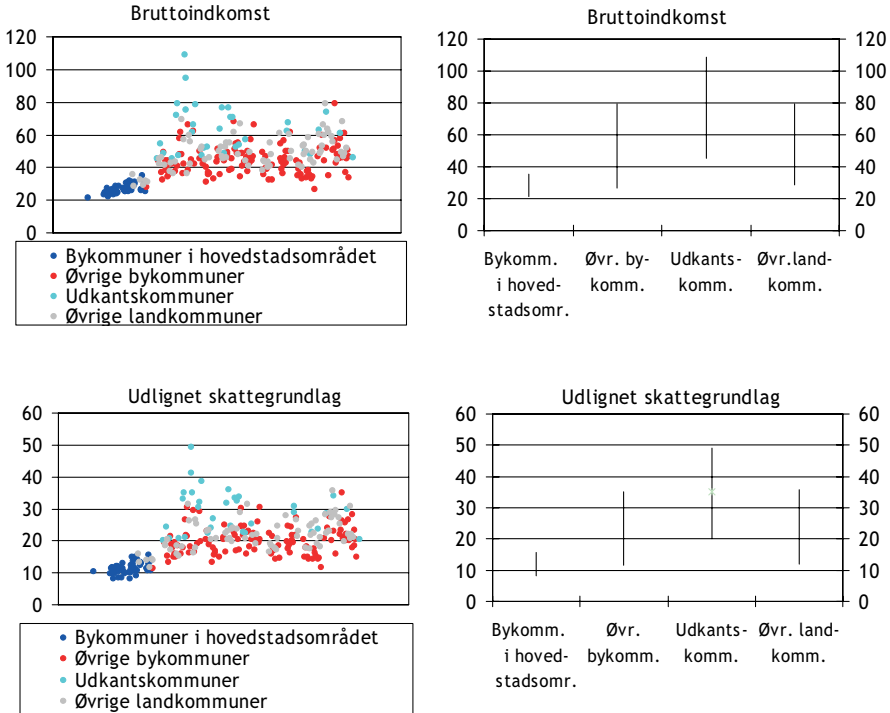
Tabel 29.A4. Afgørende forhold for ejendomspriserne

Forklarende variabler	Kvadratmeter- priser	t-værdi
Ledighed, pct.	-0,0376921	-7,05
Befolkningstæthed, indbyggere pr. km ²	0,149186	17,1
Udpendling, pct.	0,000430732	2,29
Uden erhvervsuddannelse, pct. af erhvervs- aktive	-0,0119134	-4,56
Videregående uddannelse, pct. af erhvervs- aktive	0,0082934	3,24
Skattepct. (amts- og primærkommune)	-0,0178303	-2,91
Andel af 17-66 årige	0,0352021	8,79
Storby på nær Kbh./Frb.	-0,452063	-6,01
Kbh./Frb.	-0,156037	-3,00
R ²	0,859798	

Anm.: Tal for alle 275 primærkommuner i 1999.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal og egne beregninger.

29.A5. Indkomst-kvadratmeterpris i forholdet for ejerbolig



Anm.: I figurerne til venstre vises forholdene for alle 275 kommuner, og til højre vises den største, laveste og gennemsnitlige værdi for de fire kommune-grupper. Figurerne for bruttoindkomst og skattegrundlag ikke har samme skala.

Kilde: Danmarks Statistik og Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

30

Kommuner og amter i international belysning

30.1. Indledning og sammenfatning

Kapitlet sammenligner den nuværende kommunestruktur i Danmark med andre landes decentrale niveauer. Fokus er især rettet mod omfanget af den decentrale sektor, den administrative indretning af det decentrale niveau samt fordelingen af en række hovedopgaver. Kapitlets beskrivelse af den administrative indretning er holdt på et overordnet plan, hvorfor f.eks. arbejdsdelingen mellem den offentlige og den private sektor ikke er behandlet.

De lande, der sammenlignes med, er enhedsstater med et decentralt niveau. På de økonomiske og administrative parametre sammenlignes Danmark med Finland, Frankrig, Holland, Italien, Norge, Spanien og Sverige. Opgavefordelingen i Danmark sammenholdes med fordelingen i Finland, Holland, Norge og Sverige.

Kapitlet viser, at der er store forskelle på den kommunale sektors størrelse og graden af decentralisering. Både når graden af decentralisering måles ved de kommunale udgifters andel af bruttonationalproduktet (BNP) og af de samlede offentlige udgifter, er Danmark det land, hvor decentraliseringsgraden er størst.

Generelt viser kapitlet, at de lande, der har en stor decentral sektor, ligeledes har større decentrale enheder. Danmark, Holland og Sverige har således gennemsnitligt større decentrale enheder end lande som Frankrig og Spanien. I relation hertil skal det dog bemærkes, at den gennemsnitlige kommunestørrelse i Danmark er væsentlig mindre end i Holland og Sverige. Dette skyldes primært

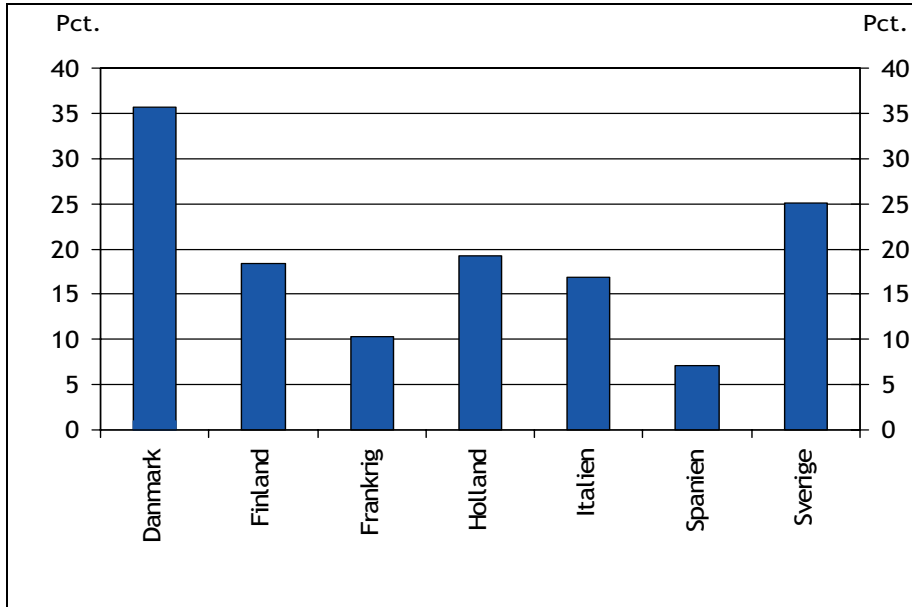
Danmarks markant højere andel af kommuner med mindre end 10.000 indbyggere, jf. *tabel 30.2*.

Endelig vidner kapitlet om en væsentlig forskellig organisering af en række hovedopgaver i de udvalgte lande. Det er således kun på grundskoleområdet, at det er samme myndighed – kommunerne – der i alle lande har ansvaret for denne opgave.

30.2. Den kommunale sektors størrelse i udvalgte lande

Forbruget i den offentlige sektor i Danmark ligger højt i forhold til andre landes. Således udgjorde de offentlige forbrugsudgifter i 2001 ca. 25 pct. af BNP, jf. *figur 26.5b. i kapitel 26, om de makro-økonomiske rammer*. Den samme tendens gør sig gældende for den kommunale sektors udgifter, som i dette afsnit anvendes som indikator for den kommunale sektors størrelse og graden af decentralisering.

Den kommunale sektors udgifter er i *figur 30.1.* og *figur 30.2.* sat i forhold til bruttonationalproduktet og den samlede offentlige sektors udgifter.

Figur 30.1. Udvalgte landes kommunale udgifter i pct. af BNP, 2001

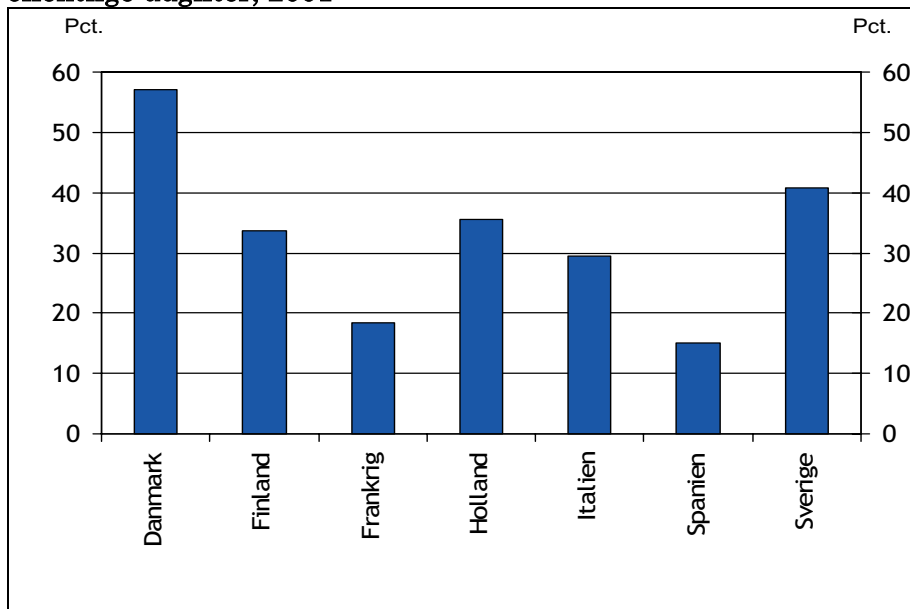
Anm.: De kommunale udgifter består af følgende poster: Subsidies, payable, Property income, payable, Social benefits other than transfers in kind, Other current transfers, payable, Final consumption expenditure, Capital transfers, payable, Gross capital formation. Figuren bygger på de nationale regnskaber. Det vil sige, at opgørelsen også indeholder de kommunale udgifter, der refunderes af staten såsom f.eks. folkepension og børneydelser for Danmarks vedkommende. Der foreligger ikke data for kommunale udgifter for Norge.

Kilde: OECD, *National Accounts of OECD Countries, volume 2, 2003* (cd-rom).

Danmark er det land, blandt de udvalgte lande, hvor kommuners og amters udgifter udgør den største andel af den samlede produktion, jf. figur 30.1. Således disponerer danske kommuner og amter over ressourcer svarende til godt 35 pct. af den samlede danske produktion. Som det fremgår af figur 30.1., kan en del af den meget høje udgiftsandel i Danmark blandt andet forklares med, at 60 pct. – statsrefunderede – ydelser, som f.eks. folkepension, er medtalt som kommunale udgifter. Dette rører dog ikke ved konklusionen om, at Danmark har en meget høj kommunal udgiftsandel. Ud over Danmark ligger også Sverige højt. De svenske kommunale udgifter udgør således over 25 pct. af BNP. Heroverfor disponerer de spanske decentrale enheder kun over ca. 7 pct. af den samlede produktion. Graden af decentralisering kan også måles ved de

kommunale udgifters andel af de samlede offentlige udgifter, jf. figur 30.2.

Figur 30.2. Udvalgte landes kommunale udgifter i pct. af samlede offentlige udgifter, 2001



Anm.: Som figur 30.1.

Kilde: OECD, *National Accounts of OECD Countries, volume 2*, 2003 (cd-rom).

Figur 30.2. viser stort set samme billede som fremgik af figur 30.1. Når de kommunale udgifter sættes i forhold til de samlede offentlige udgifter, er graden af decentralisering således fortsat størst i de nordiske lande og Holland, jf. figur 30.2.

Både når graden af decentralisering måles ved de kommunale udgifters andel af BNP og af de samlede offentlige udgifter, er Danmark således det land, hvor decentraliseringsgraden er størst.

30.3. Den administrative struktur i udvalgte lande

Ligesom der er stor variation i størrelsen på de udvalgte landes kommunale sektor, er der væsentlige forskelle på den administrative struktur, jf. *tabel 30.1.* og *30.2.*

Tabel 30.1. Udvalgte landes areal, samlet indbyggertal 2000 og direkte folkevalgte decentrale niveauer

	Areal i 1000 km ²	Mio. ind.	Regionalt niveau	Mellemni- veau	Lokalt niveau
Danmark	43	5,3		13 amter	271
Finland	338	5,2			455
Frankrig ¹⁾	552	58,9	22 regioner	96 departe- menter	36.551
Holland.....	41	15,9	12 provinser 15 alm. regioner 5 specielle regioner 2 autonome provinser		572
Italien	301	57,7		95 provinser 19 fylke- kommuner	8099
Norge	324	4,5			435
Spanien.....	506	39,5	17 regioner	50 provinser 21 amter (län)	8097
Sverige.....	450	8,9			288

Anm.:

1) Indeholder ikke data for Frankrigs oversøiske kommuner og regioner.

Kilde: Areal og indbyggertal: Danmarks Statistik, *Statistisk tiårsoversigt*, side 160, 2003. Øvrige parametre: Europarådet og diverse lande, *Structure and operation of local and regional democracy*, 1996-98.

Tabel 30.1. viser, at de lande, der kun har to folkevalgte decentrale niveauer, alle er mindre lande. Heroverfor har både Frankrig, Spanien og Italien tre decentrale niveauer. Ud over de folkevalgte decentrale niveauer er der i flere lande et regionalt statsligt niveau. Dette er f.eks. tilfældet i Sverige, hvor der ud over de 21 folkevalgte amter også er 21 statslige länsstyrelser, og i Finland, hvor man har seks statslige provinsadministration. I Finland er det endvidere obligatorisk for kommunerne at samarbejde om sygehusvæsen, handicapområdet samt regional planlægning og udvikling.

Det lokale niveau (kommunerne) fordelt på indbyggertal vises i tabel 30.2.

Tabel 30.2. Fordeling af indbyggertal i kommuner

	Procentvis fordeling af kommuner efter indbyggertal/størrelse						Samlede antal	Gnst. størrelse
	Under 1.000	1.000-5.000	5.001-10.000	10.001-50.000	50.001-100.000	Over 100.000		
Danmark ..	0	5,9	42,1	45,7	4,8	1,5	271	19.200
Finland	4,8	44,4	26,3	21,5	1,5	1,3	455	11.600
							36,55	
Frankrig ¹⁾ .	77,1	18,1	2,5	2,0	0,2	0,1	1	1600
Holland ²⁾ ..	0	5,4	22,7	61,9	5,8	4,3	572	29.200
Italien ¹⁾	23,9	49	14,2		12,2	1,7	8101	7.200
Norge	4,1	52,4	21,2	20,2		2,1	435	10.300
Spanien ³⁾ ..	60,3	25,5	6,5	6,2	0,8	0,6	8097	4.800
Sverige.....	0	3,1	19,1	63,2	10,8	3,8	288	30.800

Anm.:

- 1) Data fra 1990. Tallet for Frankrig indeholder ikke data for Frankrigs oversøiske kommuner og regioner.
- 2) Data fra 1997.
- 3) Data fra 1996.

Kilde: Europarådet og diverse lande, *Structure and operation of local and regional democracy*, 1996-98. Gennemsnitlig kommunistørrelse: Poul Erik Mouritzen og Ulrik Kjær, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati, tabel 2., 2003*

Det fremgår af tabel 30.2., at ingen kommuner i Danmark, Holland eller Sverige har mindre end 1000 indbyggere. Dette er til gengæld tilfældet for over halvdelen af kommunerne i Frankrig og Spanien. I de fleste lande udgør de helt store kommuner (over 100.000 indbyggere) en mindre andel af kommunerne. Den største andel af store kommuner findes i Sverige (3,8 pct.) og Holland (4,3 pct.).

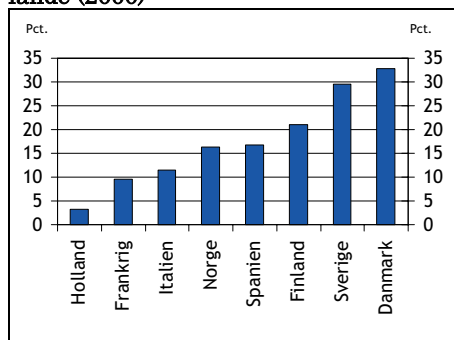
Sammenholdes figur 30.2. med tabel 30.2., synes de lande, der har en stor decentral sektor ligeledes at have relativt større decentrale enheder. Den gennemsnitlige kommunistørrelse i Danmark er væsentlig mindre end i lande som Holland og Sverige, der også har en høj decentraliseringsgrad. Dette skyldes primært Danmarks markant højere andel af kommuner med under 10.000 indbyggere, jf. *tabel 30.2.*

30.4. Det decentrale niveauets skatteindtægter

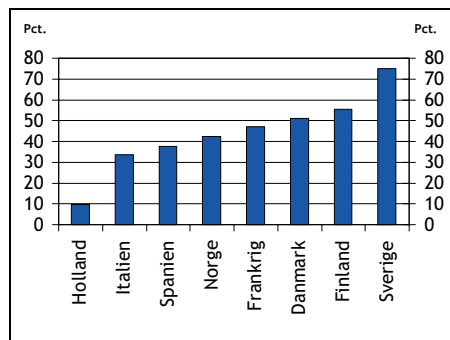
I Finland og Italien er der ét decentralt skatteudskrivende niveau, Danmark, Holland, Spanien, Sverige og Norge har to, mens Frankrig har tre.

De decentrale niveauers skatteindtægt i forhold til den samlede offentlige skatteindtægt er vist i *figur 30.3a.*, mens skatteindtægternes andel af de decentrale niveauers samlede indtægt fremgår af *figur 30.3b.*

Figur 30.3a. Den samlede decentrale skatteindtægt i forhold til den samlede offentlige skatteindtægt i udvalgte lande (2000)



Figur 30.3b. Skatteindtægternes andel af de decentrale enheders samlede indtægter (1999)



Kilde: OECD, *Revenue Statistics 1965-2001 tabel 132*, 2002,

Kilde: OECD, *Revenue Statistics 1965-2001 tabel 200*, 2002.

De decentrale skatteindtægters andel af de samlede offentlige skatteindtægter er markant højere i de nordiske lande, jf. figur 30.3a. I Danmark og Sverige udgør de kommunale skatter ca. 30 pct. af de samlede skatter, mens de i Finland udgør godt 20 pct. Til sammenligning udgør disse under 5 pct. i Holland.

Kun i Danmark, Sverige og Finland stammer over halvdelen af de decentrale enheders indtægter fra egen skatteudskrivning, jf. figur 30.3b. I Holland er det til gengæld kun 10 pct. af de decentrale enheders indtægter, der er egne skatteindtægter.

30.5. Opgavefordelingen på en række hovedområder i udvalgte lande

Den nuværende fordeling af en række hovedopgaver i Danmark sammenlignes i det følgende med opgavefordelingen i Finland, Holland, Norge og Sverige. Det skal indledende nævnes, at der i Finland ikke er et folkevalgt regionalt niveau, men regionale statslige enheder.¹

30.5.1. Sundheds - og socialområdet

Ansvar for sygehusopgaven ligger i både Danmark og Sverige hos amterne. I Norge overgik denne opgave pr. 1. januar 2002 fra amterne til staten. I Holland drives sygehusene overvejende i privat/selvejende regi, mens sygehusopgaven i Finland siden 1991 er blevet varetaget af 20 kommunale samarbejder (selvejende hospitalsdistrikter), jf. *tabel 30.3*.

Amterne varetager hele eller dele af den primære sundhedstjeneste i Danmark og Sverige. I Sverige er det herudover forsikringskassen, der betaler det offentliges andel af udgifterne til læge, tandlæge og medicin. I Norge er det kommunen, der har ansvaret for aftaler med alment praktiserende læger, mens speciallæger nu er et statsanliggende. I Finland varetages den primære sundhedstjeneste af kommunale sundhedscentre, mens den i Holland er underlagt det obligatoriske forsikringssystem, jf. *tabel 30.3*.

¹ Afsnittet bygger primært på Opgavekommissionens publikation om "Opgavefordelingen i udvalgte lande"- dog med opdatering af de opgaveændringer, der er sket siden 1998.

Tabel 30.3. Sundheds- og socialområdet

	Sygehuse	Primær sundheds-tjeneste	Socialområdet
Danmark	Amter	Amter	Amter og kommuner
Finland	Kommunale fællesskaber	Sundhedscentre (samarbejde)	Kommuner og samarbejder
	Staten og kommunerne (obligatorisk forsikring)	Staten og kommunerne (obligatorisk forsikring)	Amter, kommuner (obligatorisk forsikring)
Holland			Stat, amter og kommuner
Norge	Staten	Kommuner	(Stat), amter og kommuner
Sverige	Amter	Amter, obligatorisk forsikring	kommuner

Socialområdet varetages i en vis udstrækning i alle de udvalgte lande af kommunerne, jf. tabel 30.3. I Finland leveres serviceydelserne inden for socialområdet af kommunerne, mens tungere opgaver såsom handicapområdet som regel løses i "samkommune"-form.

I Holland er både social- og sundhedssektoren grundlæggende baseret på forsikringsordninger, hvor private og selvejende institutioner har kontrakt med forsikringssystemerne. Ansvar for ydelserne ligger dog stadig hos de hollandske myndigheder på henholdsvis statsligt, amtsligt eller kommunalt niveau. En stor del af det, der i Danmark betragtes som det sociale ydelsesfelt, anses i Holland som del af sundhedssektoren og hører derfor under de obligatoriske forsikringsordninger. Driften og finansieringen af daginstitutioner og rehabilitering er de hollandske kommuners ansvar, mens døgninstitutionerne er provinsernes ansvar.

I Norge har kommunerne ansvaret for daginstitutioner- og ældreområdet, mens døgninstitutioner er fylkernes (amternes) anliggende. Endelig er det i Sverige kommunerne, der har ansvaret for de fleste opgaver inden for socialområdet. Kommunerne har dog ikke ansvaret for overførselsindkomsterne, som er en statslig opgave. Det svenske Riksförsäkringsverket er således overordnet myndighed for de regionale forsikringskasser, som vurderer, om en person er berettiget til pension. Endelig er områder som hjælpemidler og rehabilitering en amtslig opgave i Sverige, jf. *tabel 30.4*.

30.5.2. Uddannelsesområdet

Kommunerne har i alle de udvalgte lande ansvaret for grundskoleuddannelsen, jf. tabel 30.4. I både Holland, Finland og Sverige er også ungdomsuddannelsesområdet en kommunal opgave. I Finland drives erhvervsskolerne således også af kommunerne, dog som regel i ”samkommune”-form. I Sverige har amterne ansvaret for enkelte ungdomsuddannelser som f.eks. skovuddannelsen og uddannelsen som social- og sundhedsassistent.

Tabel 30.4. Uddannelsesområdet

	Grunduddannelse	Ungdomsuddannelse
Danmark.....	Kommuner	Stat, amter
Holland	Kommuner	Kommuner
Norge	Kommuner	Amter
Finland	Kommuner	Kommuner (samarbejder)
Sverige	Kommuner	Kommuner (amter)

I Norge har amterne ansvaret for alle ungdomsuddannelserne, dvs. både gymnasier og erhvervsskoleuddannelser på handelsskoler og tekniske skoler, jf. tabel 30.4.

30.5.3. Miljøområdet

Den fysiske planlægning varetages i alle lande undtagen Sverige af både stat, amter og kommuner. I Sverige varetages denne opgave af kommunerne, som har ansvaret for den lokale planlægning, mens de regionale statslige organer (länsstyrelsen) har ansvaret for den regionale udvikling, jf. *tabel 30.5*.

Tabel 30.5. Miljøområdet

	Fysisk planlægning	Miljøtilsyn
Danmark.....	Stat, amter og kommuner	Amter og kommuner
Finland	Stat, samarbejder og kommuner	Stat og kommuner
Holland	Stat, amter og kommuner	Stat og amter
Norge	Stat, amter og kommuner	Stat
Sverige	Stat og kommuner	Stat

Miljøtilsynet er i både Norge og Sverige udelukkende statens ansvar. I Norge udføres opgaven af fylkesmandsembedet (statens regionale repræsentant). I Holland er opgaven delt mellem staten og amterne (provinser), men tendensen går i retning af en styrkelse af amternes rolle på denne opgave. I Finland varetages miljøtilsynet dels af de statslige regionale enheder, dels af kommunerne.

Ovenstående gennemgang vidner således om en forskellig indretning og opgavefordeling mellem de udvalgte lande. Kun på grundskoleområdet er det samme myndighed – kommunerne – der har ansvaret for opgaven i de udvalgte lande.

WWW.IM.DK