

KRITISKE ANALYSER

Af økonom, cand. Scient. Adm. Henrik Herløv Lund
kendt fra Den Alternative Velfærdskommission
www.henrikherloevlund.dk
herloevlund@mail.dk

Notat:

”KOMMUNEAFTALE 2012”: Nulvæksten fortsætter, mens velfærden krakelerer, de svageste ofres og selvstyret amputeres.

RESUME:

Kommuneaftalen for 2012.

Med den indgåede ”Aftale” mellem regeringen og KL om ”Kommunernes økonomi i 2012” må kommunernes udgifter i 2012 – ligesom i 2011 - ikke stige med mere end pris – og lønregulering. Også skatten skal holdes i ro og der gives ikke nye midler til service. Kommunerne skal selv gennem såkaldt effektivisering levere 1,3 mia. kr. til finansiering af servicen. Eneste lyspunkt er, at kommunerne har fået lov at fortsætte med et relativt højt anlægsprogram på i alt 15½ mia. kr i 2012.

Hermed har regeringen fået videreført den allerede i ”Genopretningsaftalen” med Dansk Folkeparti vedtagne nulvækst. Der er derfor ret beset ikke tale om nogen aftale, men et diktat, som tilmed garneres med yderligere stramninger af det straffesystem, som VKO har indført for overskridelser af de dikterede økonomiske rammer for kommunerne. Den såkaldte ”regnskabssanktion” fra 2011 videreføres, således at hvis kommunerne samlet overskrider regeringens økonomiske ramme, skal de ”skyldige” kommuner individuelt betale de 60 % heraf tilbage, mens øvrige kommunerne skal betale de resterende 40 %.

Alt i alt indebærer denne økonomi”aftale” en yderligere indskrænkning af kommunernes økonomiske råderum. En tendens som regeringen tilmed har tænkt sig at forstærke yderligere gennem sit forslag til budgetlov, hvor kommunerne end ikke synes at ville få lov til at spare op til kommende års investeringer, men tværtimod vil blive tvunget til at opbygge store reserver til uforudsete udgifter på bekostning af drift og service.

Vi ser hermed en langsom nedsmeltning af det kommunale selvstyre, som mere og mere erstattes af rollen som ren administrator af regeringens økonomiske politik

Kommunerne må finde sparekniven frem igen.

Først og fremmest betyder den indgåede økonomi "aftale" for 2012 ligesom forgængeren for 2011 en voldsom udhuling af kommunernes økonomi. Ligesom i 2011 må der heller ikke i 2012 være nogen realvækst i kommunernes serviceudgifter. Da nettotilgangen af flere brugere, navnlig ældre, samt stigende behov på det sociale område, kræver en realvækst på 1,2 til 1,7 pct. årligt, men kommunerne ikke /tilføres disse ressourcer, tvinges de til at frigøre ressourcer til de flere ældre og stigende behov gennem besparelser enten på ældre og socialområderne selv eller på andre velfærdsområder, navnlig daginstitutioner og folkeskole.

Så store besparelser gennem flere år kan umuligt gennemføres uden om personalekontoen og mange kommuner vil da givet også være indstillet på at hugge til med det samme og få bragt den største udgiftsposten – lønnen - ned. Forudsættes det, at en forholdsmæssig del af besparelsen i kommunerne fordeles på løn, svarer det til en samlet årlig lønbesparelse 2011 til 2013 på 2 til 3 mia. kr. om året, hvilket igen svarer til omkring 6.000 til 9.000 stillinger i årligt gennemsnit i nulvækstperioden. Nulvæksten har allerede fra 2010 til 2011 betydet besparelser på 5 mia. kr og nedlæggelse af 14.000 kommunale stillinger. Herunder er 3000 lærerstillinge og over 1000 sygeplejerskestillinge blevet sparet væk.

Og udsigterne for 2012 tegner med den nye aftale ikke lysere: Et flertal af kommune er allerede i gang med store budget og personalebesparelser i budget 2012. Op mod halvdelen af kommunerne forventer yderligere personalereduktioner i budget 2012 og op mod 2/3 påregner besparelser.

Samfundets svageste rammes hårdest.

I stedet for at tildele kommunerne de nødvendige ressourcer til stigende antal brugere og stigende behov fokuseres der fra regerings side i aftalen om kommunernes økonomi for 2012 – ligesom i aftalen for 2011 - på begrænsning af udgiftsstigninger, navnlig på nogle af de områder, hvor der indrømmet også har været de største udgiftsstigninger i de senere år: Det specialiserede socialområde og specialundervisning. Men hermed rammes også to områder, som omhandler lige netop nogen af samfundets svageste: Fysisk og psykisk handicappede.

Der er på begge områder i betydelig udstrækning tale om, at udgiftsstigningerne skyldes stigende antal brugere og/eller stigende behov dvs. altså skyldes gode, solide objektive årsager. Når aftalen for 2012 alligevel ikke indeholder flere midler hertil, bliver konsekvensen krasse besparelser fra kommunernes side og nedskæring af servicen overfor nogle af samfundets svageste.

På specialundervisningsområdet bliver konsekvensen en "specialundervisning" i discountudgave. Elever, som tidligere selvfølgelig blev sendt på specialskole, sendes til specialundervisning i

folkeskolerne. Og elever, der tidligere modtog støtte specialundervisning på folkeskolerne, sendes nu ned i normalklasserne, hvilket både forringer undervisningen for dem selv og for "normaleleverne". Der spares penge nu, men produceres fremtidige tabere på samleband.

Og de handicappede på det specialiserede socialområde ses i stigende grad at blive spist af med halve og kvarte løsninger. Oven i deres handicaps fratages de mere og mere den offentlige hjælp, som hidtil har gjort det muligt at leve et tilnærmelsesvist normalt liv. Det ligner at man sparker på folk, der i forvejen ligger ned.

Retskrav og klageadgang udhules

En konsekvens af den voldsomme forringelse af ordningerne for de svageste, som aktuelt pågår, er naturligvis et stigende antal protester mod og klager over de kommunale nedskæringsafgørelser til de relevante klagenævn, hvor borgerne faktisk ikke sjældent får medhold i at kommunerne tilsidesætter lovgivningen og rimelige hensyn. Men KL og regeringen arbejder på en løsning af det problem. Ikke at give klagerne medhold og yde en rimelig service. Nej, tværtimod, hvis love og klagesystem giver klienterne for meget medhold, så skal lovgivningen udhules, så de handicappede har færre retskrav at støtte sig til. Og klagenævnenes kompetencer skal begrænses, så de ikke mere i så stort omfang som hidtil kan tilsidesætte kommunernes beslutninger om forringede ydelser.

Et samfund måles på, hvordan det behandler sine svageste. VK's velfærdsamfund står ikke til nogen høj karakter.

Hvor er KL?

I betragtning af, at de to seneste økonomiaftaler har været de værste for kommunerne i mands minde, har der været forbløffende stille fra KL. KL er selvfølgelig en del af det offentlige apparat, men KL er også borgernes og lokalområdernes repræsentant overfor centralmagten og bør i den egenskab stå vagt om borgernes indflydelse og det lokale demokrati.

Og selvom regeringen selvsagt må have førertrøjen på i den økonomisk politik, er det de danske kommuner, som leverer langt størstedelen af velfærdsydelser og som har både den almindelige danskers og de svageste behov tæt inde på livet. Derfor har KL også et ansvar for og en opgave om at repræsentere og kæmpe for borgernes velfærd og i den forbindelse tydeliggøre over for den almindelige borger, hvilke konsekvenser så vigtige forhandlinger og aftaler har for danskernes hverdag. Det skal gøres nærværende og vedkommende for den enkelte borger, hvad de konkrete politiske initiativer, betyder for dem selv og deres medborgere.

KL har indrømmet næppe haft noget alternativ til at tiltræde regeringens "aftale", men har til gengæld ikke løftet sin opgave med at åbne befolkningens øjne for både den voldsomme nedskæring af velfærden og den voldsomme indskrænkning af det kommunale selvstyre, som regeringens nulvækstplan medfører.

HOVEDPUNKTERNE I AFTALE OM KOMMUNERNES ØKONOMI 2012.¹

Hovedpunkterne i den indgåede såkaldte ”Aftale om kommunernes økonomi 2012” er følgende

1. **UDGIFTER:** Kommunernes udgifter må i 2012 – ligesom i 2011 - ikke stige med mere end pris – og lønregulering.
2. **SANKTIONER STRAMMES:** Overskrider kommunerne de aftalte budgetrammer, kan et såkaldt ”betinget balancetilskud” bortfalde. Det blev i VKO s ”Genopretningsaftale” forhøjet fra 1 til 3 milliarder kroner dvs. fra ca. 10 mio. kr. pr gennemsnitskommune til 30 mio. kr.
Endvidere vil regeringen videreføre den såkaldte ”regnskabs sanktion” fra 2011, hvorefter der sker delvist individuel (60 pct.) og delvist kollektiv (40 pct.) modregning i bloktilskuddet, hvis kommunernes regnskaber samlet set ikke lever op til de aftale rammer.
3. **SKAT:** Også skatten skal holdes i ro. Særligt trængte kommuner kan få særtilskud på op til 550 mio. kr., hvilket dog overvejende finansieres over bloktilskuddet og dermed fragår øvrige kommuner.
4. **SERVICE:** Der er ikke nye midler til service. Kommunerne skal selv gennem effektivisering, afbureaukratisering, digitalisering og mere effektive indkøb frigøre 1,3 mia. kr til ”borgernær service” i 2012. Heraf skal 0,5 mia. kr komme fra afbureaukratisering, digitalisering og indkøb og 0,8 mia. kr fra mindre administration i kommunerne.
5. **ANLÆG:** Anlægsrammen blev i 2011 nedskåret fra 20 mia. kr. i 2010 til 15 mia. kr og dette niveau videreføres i 2012 med en svag forhøjelse til 15,5 mia. kr. Kommunerne skal prioritere, at investere i dette forudsatte omfang (7 mia. kr.) på de såkaldte ”Kvalitetsfundsområder”, hvilket de ikke har levet op til i 2009 og 2010.
6. **SPECIALUNDERVISNING.** Et stigende del af eleverne skal inkluderes i den almindelige folkeskole og derfor skal klageadgangen over afslag på særlige tilbud begrænses.
7. **DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE:** Udgifterne til ”Det specialiserede socialområde”, der bl.a. dækker hjælp til handicappede, sindslidende og omsorgstruede børn skal bremses, bl.a. ved at økonomiske hensyn til have større vægt i lovgivningen.
8. **ANDET:** Såkaldte ”løsrevne lukkedage” skal nu afskaffes som aftalt allerede i 2009.

1) Jf. Aftale om kommunernes økonomi for 2012.

NULVÆKST KOSTER VELFÆRD.

At der tales om en ”aftale” mellem regeringen og Kommunernes Landsforening skal man ikke lade sig narre af. Aftalen er med ført hånd, fordi regeringen og DF folkeparti gennem ”Genopretningsaftalen” fra 2010 ikke blot har fastlagt de økonomiske ramme for kommunerne, men også strammet sanktionerne for overtrædelse heraf.

Aftalen er i mange henseender blottet for væsentlig indhold bortset fra på besparelsesområdet.

Selvom KL – jf. længere fremme – stort set intet har gjort for at varetage lokalområdernes, velfærdens og borgernes interesser overfor regeringens økonomiske diktat, er det manglende indhold udtryk for, at regeringens nulvækst og sanktionssystemer er på vej til at tømme det kommunale selvstyre for indhold og reducere den tidligere samarbejdsrelation mellem regering og kommuner til et ensidigt kommandoforhold.

Med ”Aftale om kommunernes økonomi” har regeringen taget næste skridt i effektueringen af sin nulvækstplan for offentlige udgifter, der startede med fremlæggelsen af regeringens ”Konvergensprogram” og blev konfirmeret med VKO s ”Genopretningsaftale”.

Det afgørende hovedpunkt i ”Aftale om kommunernes økonomi 2012” er, at kommunernes udgifter – ligesom i 2011 - kun pris og lønreguleres fra 2011 til 2012 dvs. at de ikke må stige herudover = der må ikke være nogen realvækst.

Lars Løkke Rasmussen og senest indenrigsminister Bertel Haarder ² om nulvæksten hævdede, at så var der ikke tale om besparelser og velfærdsforringelser, men kun om at sætte væksten i stå. Det er rigtigt at budgetterne således ikke nedskæres i forhold til 2010, men det er IKKE rigtigt at det ikke betyder besparelser og velfærdsforringelser.

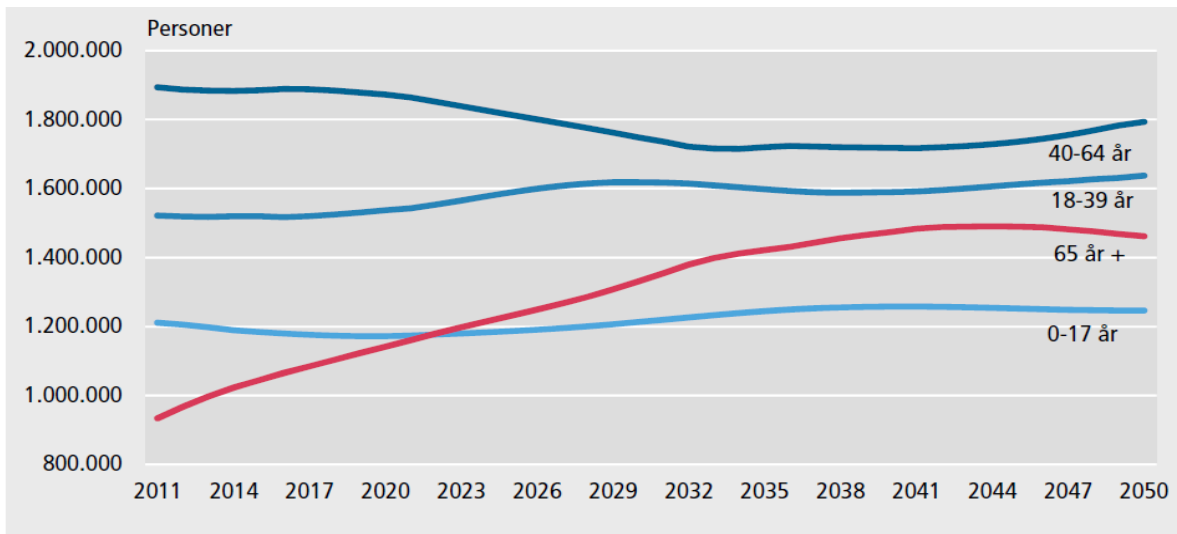
Tværtimod, vil nul realvækst i sig selv kræve store besparelser, fordi kommunernes udgifter stiger helt af sig selv. ³

Det skyldes de store demografiske ændringer i disse år, hvor der frem til 2015 bliver mange flere ældre pensionister. Godt nok går også antallet børn og unge i henholdsvis dagpasning og folkeskole tilbage, men langt fra i samme takt som antallet af ældre stiger.

²) Jf. Kaae, Martin: De svage børn rammes i ny aftale. Politiken 14. juni 2010.

³) Jf. Bent Greve i Kaae, Martin: De svage børn rammes i ny aftale. Politiken 14. juni 2010.

Figur: Antal personer i forskellige aldersgrupper 2011 – 2050. ⁴



Netto stiger antallet af brugere til kommunernes serviceydelser således og det reguleres kommunernes budgetter under VK – regeringens nulvækst ikke for. Skal der blot fastholdes uændret standard under stigende antal nettobrugere, kræver det at kommunernes ressourcer reelt stiger med mellem 0,8 og 1,2 pct. pa. Dvs. op til 3 mia. kr. om året.

Samtidig stiger behovene også i disse år, fx på socialområdet og specialundervisningsområdet. Det kræver også flere ressourcer. Dette inklusive kræves en realstigning i kommunernes ressourcer på i alt 1,6 til 1,7 pct. årligt i gennemsnit for blot at fastholde uændret standard. Dvs. i alt 3- 5 mia. kr.

Tabel: Besparelse i realvækst i kommuner og regioner 2011 til 2013 (mia. kr.)⁵.

	2011	2012	2013
Kommunernes andel af besparelse ift. planlagt realvækst i offentligt forbrug	2-3	2-3	2-3
Kommunernes andel af yderligere besparelse ift. faktisk realvækst i offentligt forbrug	1-2	1-2	1-2

⁴) Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik nr. 205, 4. maj 2011

⁵) Kilde: Lund Henrik Herløv – Regeringens konvergensprogram.
www.henrikherloevlund.dk/artikler/Konvergensprogram.doc

Når kommunerne nu ikke tilføres disse ressourcer, tvinges de til at frigøre ressourcer til de flere ældre og stigende behov gennem besparelser enten på ældre og socialområderne selv eller på andre velfærdsområder, navnlig daginstitutioner og folkeskole.

Det er da også det, som i vid udstrækning er sket. Fra 2009 til og med 2011 reducerer kommunerne omkring 5 mia. kr. i udgifterne.⁶

Det betyder igen, at der bliver færre ressourcer, herunder færre offentligt ansatte, pr. bruger = faldende standard dvs. at velfærden forringes.

14.000 STILLINGER SPARET BORT INDTIL NU.

Lars Løkke Rasmussen har i forbindelse med fremlæggelsen af ”Regeringens Konvergensprogram 2009” også hævdet, at nulvækst ikke ville gå ud over offentligt ansatte, idet når budgetterne pris og lønreguleres kan kommunerne jo beskæftige det samme antal offentligt ansatte.

Men som det fremgår, tvinges kommunerne med denne ”aftale” som ovenfor anført til at ”frigøre” store midler til flere brugere og stigende behov gennem besparelser på den eksisterende service. Med så store besparelser årligt kan så store midler kun findes over personalekontoen. Forudsættes det, at en forholdsmæssig del af besparelsen i kommunerne fordeles på løn, svarer det til en samlet årlig lønbesparelse 2011 til 2013 på 2 til 3 mia. kr. om året, hvilket i hele nulvækstperioden svarer til en besparelse på mellem 6.000 og 9.000 stillinger i årligt gennemsnit.

Tabel: Årlig gennemsnitlig effekt på samlet kommunal beskæftigelse 2011 til 2013 af nulvækst⁷. (1000 heltidsansatte)

	Reduktion
1. Kommunal beskæftigelse som helhed i forhold til planlagt vækst	4 – 6
2. Yderligere reduktion i kommunal beskæftigelse ift hidtidig faktisk mervækst	2 - 3
IALT	6 - 9

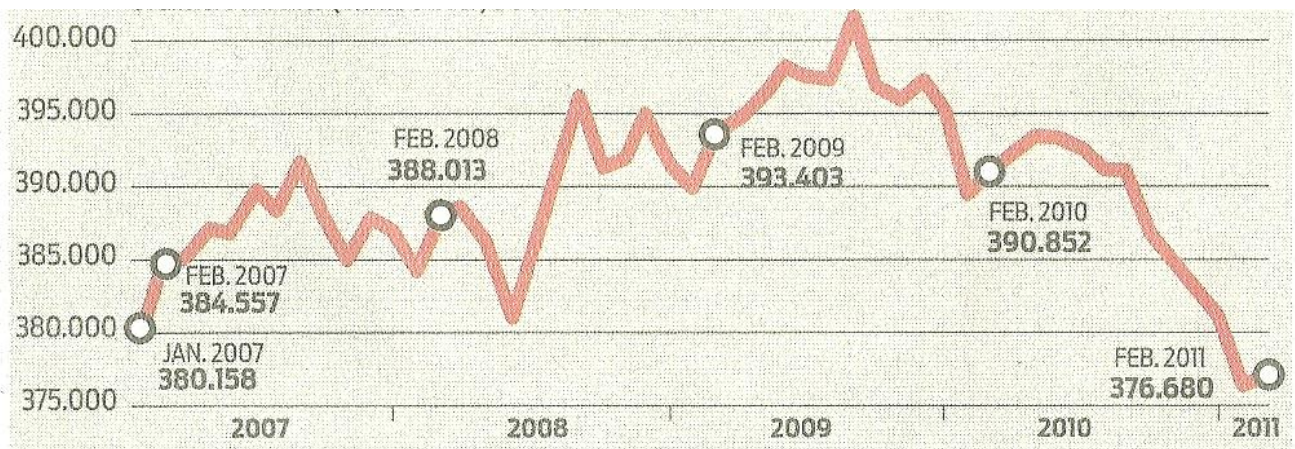
⁶) Jf. Nielsen, Hanne Fall: 14.000 job forsvundet på et år. Jyllandsposten 16/5-11.

⁷) Kilde: Egen beregning jf. Lund, Henrik Herløv: ”VKO s Genopretningsaftale”. (Beregningen er revideret) samt jf. Madsen, Martin: Kommunal nulvækst i to år vil koste 10.000 job. AE, 29/1 2010.

Hertil kommer, hvis der sker fyringer i forbindelse med nulvæksten eller regeringens omprioriteringsplan. Hvis det offentlige bliver nødt til at fyre, vil det i hvert tilfælde koste det offentlige dagpengeudgifter og mistede skatteindtægter. *Offentlig beskæftigelse og offentligt ansatte rammes således stærkt af nulvæksten, både i form af færre ansatte pr bruger og pres for at løbe hurtigere for at nå opgaverne.*

Det er også det som er sket indtil nu. Fra februar 2010 til marts 2011 har reduceret med 14.172 stillinger og er nu nede på et lavere beskæftigelsesniveau end før kommunalreformen.

Figur: Kommunernes beskæftigelse 2007 – 2011 (ekskl. elever).⁸



SORTE UDSIGTER FOR 2012.

Udgangspunktet for aftalen mellem regeringen og KL er som anført nulvækst, dvs. at kommunernes udgifter i 2012 kun må stige med den almindelige pris- og lønudvikling. Men ifølge et rundspørge fra FTF til landets kommunaldirektører venter et flertal af kommunerne et stigende udgiftspræs alligevel.

88) Kilde: Nielsen, Hanne Fall: Velfærden krymper i kommunerne. Jyllandsposten 16/5-11.

Tabel: Forventninger til udgiftspris i kommunerne i 2012. ⁹

Hvilket forventninger er der til kommunens serviceudgifter i 2012 i forhold til budgetterede serviceudgifter i 2011 - målt i faste priser?

	Andel kommuner
Stigende udgiftspris	52%
Uændret udgiftspris	42%
Faldende udgiftspris	4%
Ved ikke	2%
Total	100%

N=48.

Kilde: FTF's kommunaldirektørundersøgelse 2011.

Og næsten 9 ud af ti kommuner, at nulvækst får en konsekvens i form af besparelser mv. Strammere økonomistyring bliver konsekvensen i 60 pct. af kommunerne, men i hele 42 pct. af kommunerne forventes også yderligere personalereduktioner, og i 4 pct. af kommunerne forventes ansættelsesstop.

Tabel: Forventninger til nulvækstens konsekvenser for kommunernes budget for 2012. ¹⁰

Regeringen har varslet nulvækst for kommunerne også i 2012. Hvad forventes konsekvensen af nulvækst umiddelbart at blive for kommunens budget 2012?

	Andel kommuner
Nulvækst får ingen umiddelbar konsekvens	8%
Personalereduktioner	42%
Ansættelsesstop	4%
Omrokeringer af ressourcer mellem forvaltninger	50%
Omrokeringer af ressourcer inden for den enkelte forvaltning	42%
Besparelser på alle områder	25%
Besparelser på udvalgte områder	40%
Strammere økonomistyring	60%
Andet:	10%
Ved ikke	6%

N=48. Kommunerne har kunnet sætte flere krydser, hvorfor tallene ikke summer til 100 pct.

Kilde: FTF's kommunaldirektørundersøgelse 2011.

9) Krogstrup, Jens: Kulsorte udsigter for kommunernes økonomi. FTF 30. maj 2011.

10) Ibid.

Næsten halvdelen af kommunerne skal altså reducere i personalet i 2012, og det kommer oveni, at der iflg. en ny KL-opgørelse er blevet nedlagt 14.000 fuldtidsstillinger på bare ét år.

Alene på folkeskoleområdet har en undersøgelse fra Danmarks Lærerforening vist at der nedlægges ca. 3.000 lærerstillinger i 2010 og 2011.

FORSTÆRKET ØKONOMISK SPÆNDETRØJE OG UDHULING AF DET KOMMUNALE DEMOKRATI.

En så omfattende besparelse på over 3 år mellem 9 og 15 mia.kr i kommunerne og dermed følgende kraftig nedskæring af standard og service i den kommunalt leverede velfærd kan naturligvis ikke tænkes gennemført uden protester fra kommuner og borgere.

For at disciplinere kommunerne vedtog VKO allerede ved finanslovaftalen i 2008 en stramning af styringen af kommunerne i form af en såkaldt "Justering af aftalestyringen". På udgiftssiden truedes kommunerne med at blive frataget op til en milliard af bloktilskuddet dvs. omkring 10 mio. kr pr gennemsnitskommune, hvis de ikke overholdt regeringens udgiftsramme.

Endnu mere straffes kommunerne, hvis de fristes til at prøve at forhøje skatterne for at komme ud af klemmen mellem borgernes velfærdsønsker og regeringens nedskæringskrav. Med støtte fra Dansk Folkeparti gennemførte regeringen allerede med finanslovsaftalen i 2008 også på dette område en stramning, således at enkelte kommuner kunne gøres individuelt ansvarlige, hvis de samlet overskred de af regeringen fastlagte skatterammer.

I så tilfælde kunne de "skyldige" kommuner få modregnet dele af merprovenuet i bloktilskuddet, mens resten af merindtægten ville blive modregnet i alle kommuners bloktilskud. Også denne "skattesanktion" skærpedes i VKO's "Genopretningsaftale" således, at modregningsperioden forlænges fra 3 til 4 år og den individuelle modretning forhøjes fra 0 til 50 pct. i tredje år og 25 pct. i fjerde år. Den "skyldige" kommune rammes altså endnu hårdere end før, jf. nedenstående tabel.

Tabel: Ny skattesanktion ved kommunal overskridelse af skatteramme,¹¹.

	Individuel modregning i bloktilskud (pct. af merindtægt)	Kollektiv modregning i bloktilskud (pct. af merindtægt)
Første år	75	25
Andet år	50	50
Tredje år	50	50
Fjerde år	25	75

Kilde: ”Genopretningaftalen” 2010.

Nu forstærkes ”armvridning” af kommunerne. Dette såkaldte ”betingede balancetilskud” forhøjedes allerede i VKO s ”Genopretningsaftale” til 3 mia. kr. dvs. omkring 30 mio. kr. pr gennemsnitskommune, så kommunerne nu trues med kollektivt at blive frataget, hvis der samlet sker en overskridelse af den i ”Aftalen” om kommunernes økonomi for 2011 aftalte udgiftsramme.

Og med finanslovsaftalen for 2011 vedtoges, at gøre dette delvist individuelt, således at 60 % heraf modregnes i bloktilskuddet hos de ”skyldige” kommuner, mens resten hos kommunerne som helhed. I forbindelse med forhandlingerne om regeringens 2020 plan har VK – regeringen nu fået tilslutning hos et flertal til at gøre dette permanent ¹²og dermed også gældende for kommunerne i 2012.

Resultatet heraf er naturligvis, at kommunerne i endnu højere grad end tidligere tvinges under åget. Og at vi ser en udvikling, hvor kernen i det kommunale selvstyre: Det økonomiske råderum, i endnu højere grad forsvinder og hvor kommunerne mere og mere reduceres til rene administratorer af VK s økonomiske politik.

BUDGETLOV VIL AMPUTERE KOMMUNALT SELVSTYRE.¹³

Og den økonomiske spændetrøje skal tilmed blive endnu strammere. VK – regeringen vil nemlig have vedtaget en såkaldt budgetlov, som vil betyde en endnu stærkere armvridning af kommunerne.

¹¹) Jf. Genopretningsaftalen, s. 25,

¹²) Jf. Regeringen, DF og Pia Christmas Møller: To streger under facit.

¹³) Jf. Lund, Henrik Herløv: Regeringens udgiftsloft amputerer finanspolitik og kommunalt selvstyre. www.henrikherloevlund.dk/artikler/Budgetlov.pdf

Hovedelementerne heri er, at der skal indføres bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner; at disse skal ligge fast for de nærmeste tre 3 år og at stat, kommuner og regioner hver især og hvert år skal holde sig inden for udgiftslofterne. Ved overtrædelse heraf, indføres skærpede økonomiske sanktioner, herunder automatisk modregning i næste års budget. Udgiftslofterne skal være opgjort i kroner for de enkelte år. Pris- og lønstigninger vil således være indregnet på forhånd og der reguleres ikke undervejs for uforudsete stigninger. Både serviceudgifter og indkomstoverførsler og subsidier er omfattet. Konjunkturafhængige udgifter – som fx a-dagpenge – holdes dog uden for lofterne.

Der synes således ikke at skulle være adgang til at ændre rammerne for kommunernes økonomi i udgiftsåret, uanset om forudsætningerne skrider, hvilke kan tvinge kommunerne til at opbygge reserver til uforudsete udgiftsstigninger, hvilket naturligvis bliver på bekostning af servicen. Og at rammerne er bindende for det enkelte år vil formentlig også betyde, at mindreforbrug i institutionerne i de enkelte år IKKE længere kan overføres til næste år. Det vil naturligvis betyde en tilbagevenden til gamle dages uøkonomiske adfærd i institutionerne om, at et budget SKAL bruges op inden årets udgang, hvis man ikke vil risikere at miste det.

At rammen således forstås som en årsramme, hvor kun merforbrug overføres til kommende år, vil formentlig også forhindre, at kommunerne sparer op over årene til større investeringer og anlæg både på service og forsyningsområdet, således som det ellers fornuftigvis foregår i dag. Det kan enten betyde meget store skattehop i de enkelte år, hvor sådanne anlæg så skal gennemføres. Eller: Hvis sådanne skatteforhøjelser ikke er mulige, så at kommunerne tvinges til at undlade reovering og fornyelse af institutioner og anlæg. Ingen af disse konsekvenser af regeringens foreliggende forslag har noget med fornuftig og effektiv økonomistyring at gøre, men er nærmere en tilbagevenden til tidligere tiders uhensigtsmæssigheder og til en kortsigtet og ad hoc præget økonomistyring.

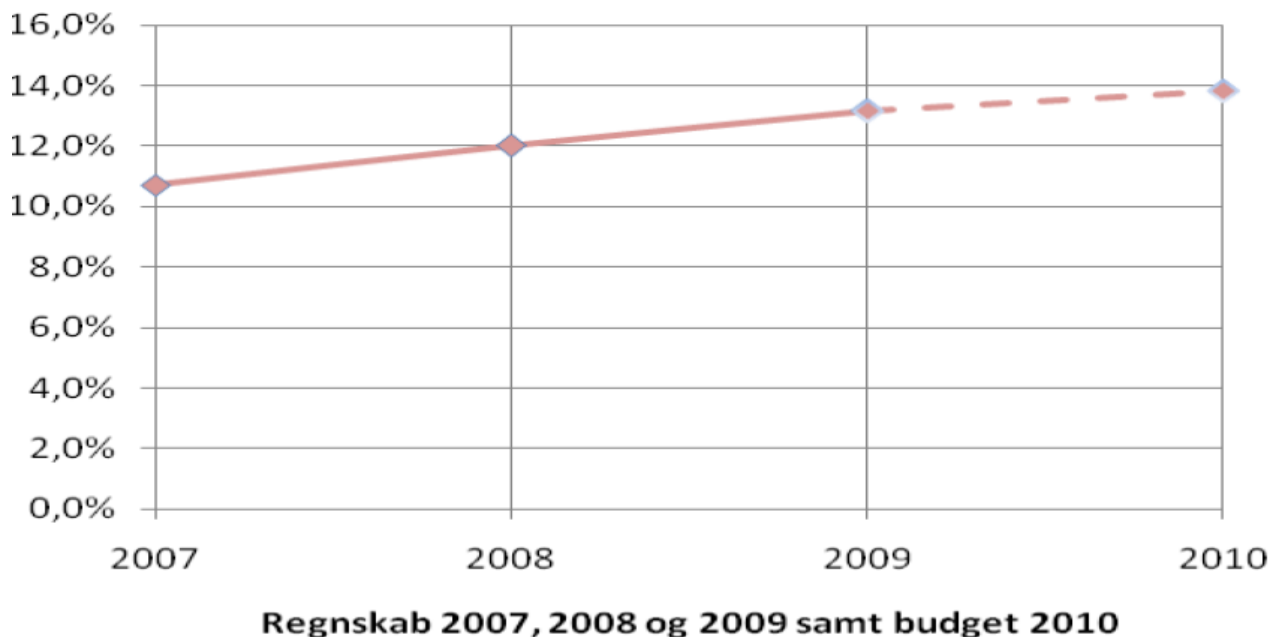
Kernen i det kommunale selvstyre er og bliver det økonomiske råderum til at indrette udgiftsniveau og prioritering og dermed skatteudskrivning efter de lokale behov og ressourcer. Men efterhånden må man med regeringens styringsmæssige tiltag spørge, om der reelt er et kommunalt selvstyre i Danmark, når kommunerne reelt ikke har mulighed for at ændre på hverken skatteindtægten eller udgiftsniveau.

SPECIALUNDERVISNING Í DISCOUNTUDGAVE?

Også begrænsning af udgifterne til specialundervisning er i fokus i ”Aftalen om kommunernes økonomi 2012” således det allerede var tilfældet i aftalen for 2011.

En analyse foretaget af KL viser, at udgifterne til specialundervisning og udsatte børn og unge er steget med henholdsvis 18 og 11 procent på blot to år – fra 2007 til 2009. I 2007 udgjorde specialundervisningsudgifterne uden for den almindelige folkeskole 10,7 pct., og var steget til 13,2 pct. i 2009.

Figur: Udgifter til specialundervisning uden for den almindelige folkeskole som andel af de samlede folkeskoleudgifter.¹⁴



Men årsagerne hertil sammensatte. Den ene er, at antallet af diagnoser over årsager til indlæringsvanskelige har været stigende. Heri ligger imidlertid ikke, som hævdet af regeringens altid trofaste våbendrager Professor Niels Egelund ”en sygeliggørelse af almindeligt forekommende problemer”¹⁵, men slet og ret, at sagkundskaben er blevet bedre til at identificere forskellige årsager til indlæringsvanskeligheder og dermed til bedre at anviser forskelligartede relevante behandlinger og pædagogikker heroverfor. Altså gode og objektive grunde i form af flere brugere og/eller stigende behov.

Men en anden årsag til udgiftsstigningen synes også på specialundervisningsområdet at være stigende priser på tilbuddene fra specialskoler¹⁶, hvor vi muligvis har at gøre med en problematik om, at kommunerne ”klipper hinanden” efter overtagelsen af specialundervisningsinstitutionerne fra amterne. Også opgavedeling og styringsmodel på området må tilskrives en rolle.

14) Kilde: KL's kommunebenchmarking – Udgifter til specialundervisning.

15) Jf. Kudahl, Søren: Udgifter til specialundervisning og udsatte børn presser folkeskole og ældrepleje. (KL's økonomiske sekretariat)

16) Jf. oven anført værk.

Nemlig at folkeskolerne tildeles for få ressourcer til at kunne løfte opgaven især i forhold til de mere krævende og vanskelige tilfælde, hvorfor de ikke overraskende gerne ser opgaven hermed løst i specialskoler og specialinstitutioner, hvor ressourcerne og de pædagogiske muligheder og rammer er bedre, men som til gengæld er dyrere.

Regeringens og KL's løsning på disse problemer er imidlertid først og fremmest, at færre elever i det hele taget i fremtiden tilbydes specialundervisning. Dvs. en forringelse af service for denne gruppe af samfundets svageste.

Allerede med kommuneaftalen for 2011 blev aftalt, at alene en diagnose ikke skal give ret til specialundervisning. Navnlig tilgangen til specialskoler og -institutioner skal bremses og fremover skal man have behov for støtte i mindst 12 timer for at blive henvist hertil. En større del af behovet for hjælp og støtte skal dækkes i de almindelige folkeskoler¹⁷.

Forudsætningen for at denne ide kan lykkes på en god og pædagogisk rigtig måde er imidlertid, at folkeskolerne tildeles ekstra ressourcer til opgaven. Her hed det ganske vist i aftalen for 2011, at "frigjorte ressourcer på området kan blandt andet styrke den almindelige undervisning i folkeskolen" og at man skal "arbejde strategisk med lærernes kompetenceudvikling"¹⁸ dvs. opruste lærerne kompetencemæssigt. Men fokus har først og fremmest været på at reducere forbrug, og hermed frigøres der jo i princippet ikke nogen ekstra ressourcer, men vil kun være tale om besparelser.

Med det økonomiske pres på kommunerne generelt under nulvækst er der derfor udsigt til at tilbageflytning af specialundervisningselever til folkeskolerne bliver en ren spare – og nedskæringsøvelse om at indføre en "specialundervisning" i discountudgave.

FLERE FREMTIDIGE SOCIALE TABERE.

Der bliver i allerhøjeste grad udsigt til en omvendt "gøgeungeeffekt": Elever, som tidligere selvfølgeligt blev sendt på specialskole, vil nu blive sendt til specialundervisning i folkeskolerne. Og elever, der tidligere modtog støtte specialundervisning på folkeskolerne, sendes nu ned i normalklasserne, hvilket både forringer undervisningen for dem selv og for "normaleleverne".

Alle vil således få forringet undervisning: De støttekrævende elever såvel som "normalklasserne". Hvilket ganske givet vil få afvandringen af velfungerende og bogligt stærke elever fra folkeskolen til privatskoler til at stige. Og hvad angår fremtiden for disse i forvejen udsatte "specialundervisningselever" kan man kun være bekymret for, at vi er i færd med at producere et stigende antal fremtidige sociale tabere.

17) Jf. Kommuneaftalen for 2011, s 15 - 16

18) Kommuneaftalen, s. 16.

At den forringede specialundervisning sker på bekostning af de med specialundervisningsbehovet et er forældrene til disse børn og unge naturligvis ganske klar over, og derfor har besparelserne også været fulgt af et stigende antal klagesager.

Derfor indeholder kommuneaftalen for 2012 – ganske givet på KL's foranledning – en række tiltag til at inddæmme klagesystemet. Under parolen om at ” klagesystemet skal indrettes med hensyntagen til målsætningen om en mere inkluderende folkeskole” skal der fremover gennemføres følgende ændringer: ¹⁹

- ”..det skal kræve særligt vægtige faglige grunde før klagenævnet kan tilsidesætte en kommunal afgørelse om at give en inkluderende tilbud”
- ”..klagenævnet kan kun tilsidesætte en kommunal afgørelse, hvis et andet tilbud klart i højere grad imødekommer undervisningsbehovet”

DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE – HANDICAPPEDE OFRES.

Ligesom i aftalen for 2011 er fokus i aftalen for 2012 også forsat på, at udgifterne til ”Det specialiserede socialområde” skal bremses ²⁰.

Det specialiserede socialområde omfatter indsatsen for udsatte børn og unge såvel som overfor udsatte voksne. Det handler bl.a. om hjælp til handicappede, sindslidende og omsorgstruede.

Også på dette område er udgifterne i de senere år er steget om end stigningen har været aftagende.

Figur: Udgifter på det specialiserede socialområde, voksne. ²¹

	B08	B09	B10	B11
Nettodriftsudgifter (mia. kr.)	26,9	27,9	28,3	28,5
Realvækst (pct.)		3,9	1,5	0,4

¹⁹⁾ Jf. Kommuneaftalen 2012, s. 12.

²⁰⁾ Jf. Kommuneaftalen for 2012, s 14 – 15.

²¹⁾ Kilde: KL – Udgifter til udsatte voksne, sindslidende og handicappede.

Kommunerne bruger samlet ca. 40 mia. kr. årligt på området, og dermed udgør det knap en femtedel af de samlede kommunale serviceudgifter²². Det er særligt udgifterne til voksenhandicappede, der er vokset og herunder navnlig til botilbud. For udsatte børn og unges vedkommende er det navnlig udgifterne til anbringelser som et vokset²³

Det må her anerkendes, at der er sammensatte årsager til udgiftsvæksten. En undersøgelse²⁴ op til forhandlingerne om økonomiaftalen for 2011 viser, at halvdelen (3 procent) af stigningen skyldes, at der slet og ret er kommet flere brugere i de tilbud, der indgår i analysen. Her er altså gode solide objektive årsager.²⁵

Men den anden halvdel af stigningen skyldes, at prisen på de enkelte pladser er steget. Her må en del af baggrunden formentlig søges i eftervirkningerne af den ulyksalige håndtering af socialområdet i forbindelse med strukturreformen, hvor området hidtil havde ligget under amterne, men i stedet for at blive tillagt til regionerne, overgik til kommunerne, hvilket måske skyldes kommunerne slet og ret i en presset økonomisk situation har benyttet også dette område til at skaffe sig nogle højst påtrængte indtægter dvs. har ”klippet hinanden”.

Men som sagt spiller stigende efterspørgsel i form af flere brugere og bedre diagnoser/stigende behov en væsentlig rolle. Da imidlertid regeringen ikke vil tage konsekvensen af, at efterspørgslen faktisk stiger, med tværtimod vil spare UANSET BEHOVENE, er resultatet blevet, at kommunerne siden 2011 har været i gang med at forringe standarden på dette område for noget af samfundets svageste.

SOCIAL LOVGIVNING OG KLAGESYSTEM UNDER ANGREB.

Også på dette område sker det naturligvis ikke uden berettigede protester fra handicappede og pårørende hertil, som naturligvis er bekymrede for forringelsen af deres levevilkår.

22) Jf. Finansministeriet: Det specialiserede socialområde. 2009.

²³) Ibid.

24) Konsulentfirmaet Deloitte for regeringen og Kommunernes Landsforening: Analyse af udvalgte tilbud på det specialiserede sociale område. Maj 2010.

25) Jf. også Wiederholt, Mogens (direktør for Spastikerforeningen): Mythbuster på handicapområdet. Juni 2010.

Ikke alene handicaporganisationerne protester og taler ganske berettiget om ”..hætz mod handicappede borgere”²⁶, når fx borgmestre gør det op i, hvor mange kroner til almindelig service, som de ”handicappede” sluger.

Og for at kvæle disse protester og klager, skal også på dette område lovgivningen udhules og klageadgangen forringes. Formentlig igen på KL s initiativ vil regeringen ²⁷:

- I lovgivning præciseres, at såvel økonomiske som faglige hensyn til indgå i konkrete afgørelser efter serviceloven
- At kommunalbestyrelsen kan fastsætte lokale serviceniveauer
- De sociale nævns sammensætning skal ændres

KL ´ S ROLLE – ELLER MANGEL PÅ SAMME.

Det må anerkendes, at der fra regeringens side som anført ikke har været givet meget forhandlingsspillerum forhandle om for Kommunernes Landsforening. Og i de senere år er beslutningerne i det hele taget rykke længere og længere vægt fra de forhandlingsborde, hvor KL sidder med. De økonomiske rammer er blevet gjort til ministerielle diktater fra Finansministeriet og kommunernes indflydelse på egen økonomiske vilkår er blevet mindre og mindre.

KL er jo en frivillig organisation og sammensat af omtrent halvt borgerligt og halvt oppositionsstyrede kommuner. KL ville nok næppe kunne stå sammen om at undlade at forhandle og indgå en aftale. Men en ting, at KL formentlig ikke har haft noget alternativ til i sidste ende at gå ind på regeringens aftalediktat (som det jo er), en anden ting er måden, man gør det på.

KL er jo ikke blot en del af det offentlige apparat. KL er også borgernes og lokalområdernes repræsentant overfor centralmagten og bør stå vagt om borgernes indflydelse og det lokale demokrati. Og selvom regeringen selvsagt må have førertrøjen på i den økonomisk politik, er det de danske kommuner, som leverer langt størstedelen af velfærdsydelser og som har både den almindelige danskers og de svageste behov tæt inde på livet.

Derfor har KL har et ansvar og en opgave om at repræsentere og kæmpe for selvstyret og velfærden og i den forbindelse at tydeliggøre over for den almindelige borger, hvilke konsekvenser så vigtige forhandlinger og aftaler har for danskernes hverdag. Det skal gøres nærværende og vedkommende

26) Jf. Rygaard, Nikolaj: Handicappede i frontalt angreb på kommuner.

27) Jf. Kommuneaftalen for 2012, s. 14 ff.

for den enkelte borger, hvad de konkrete politiske initiativer betyder for dem selv og deres medborgere.

Det gøres gennem åbenhed, gennemsigtighed og politisk dialog i øjenhøjde.²⁸ Men KL synes at have opgivet alle visioner bortset fra den at spare og synes at nedprioritere alle andre hensyn end de økonomiske. Ligesom blikket er stift rettet mod regeringens kontorer, mens borgernes indflydelse synes ligegyldig og den vigtigste bestræbelse retter sig imod at sikre ”ro på bagsmækken” og sætte protester ud af spillet.

Ja, KL s formand Jan Trøjborg og hans bestyrelse synes – tværtimod at synliggøre og skabe debat om konsekvenserne af besparelserne for velfærden og for samfundets svageste – at levere ideer til og aktivt at arbejde med på, hvorledes forringelserne gennemføres.

En ting er at forholdet er ulige og at det er regeringen der har fat i den lange ende og kan tvinge KL langt hen ad vejen. Men en anden ting er, om man lader sig trække stiltiende til skafottet eller benytter lejligheden til at påpege overfor befolkningen både den voldsomme nedskæring af velfærden og den voldsomme indskrænkning af det kommunale selvstyre, som regeringens nulvækstplan medfører.

28) Jf. Storck, Heidi m.fl.: Der er krig mellem regering og kommuner. Politiken 24. marts 2011. og jf. Thomsen, Ninna: Hvornår begynder KL at varetage kommunernes interesser. 24. marts 2011.