

Detaljeret gennemgang af elementerne i udspillet til en udligningsreform

Dato
12-02-2020

Sammenfatning

I dette notat gennemgås elementerne i regeringsudspillet til en udligningsreform.

Udspillet indeholder følgende ændringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem:

1. Tilpasning af udgiftsbehovsopgørelsen og indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning.
2. Forenklingstiltag ift. udgiftsbehov og skattegrundlag samt afskaffelse af hovedstadsudligningen
3. Udlændingeudligning
4. Nyt tilskud til udsatte ø- og yderkommuner.
5. Justering af hovedstadspuljen til et nyt tilskud til udsatte hovedstadskommuner.
6. Loft over ”udligningsrabat” i overudligningsordningen.
7. Justering af selskabsskatteudligningen.
8. Særlig kompensationsordning for tab.

I tilknytning hertil lægges der uden for udligningssystemet op til:

9. Justering af den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager.
10. En reform af styreformen i de store bykommuner
11. Mulighed for skattestigninger for kommuner med tab på udligningsreformen.

De enkelte elementer i udspillet er nærmere beskrevet nedenfor.

1. Tilpasning af udgiftsbehovsopgørelsen og indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning

Regeringens udspil til udligningsreform bygger på en opgørelse af de enkelte kommuners udgiftsbehov, som tager udgangspunkt i arbejdet i *Finansieringsudvalgets rapport fra 2018*. I den forbindelse omlægges beskæftigelsestilskuddet til at indgå i den generelle udligning. Yderligere tilpasninger i udgiftsbehovet mv. beskrives nedenfor.

- Den årlige forhøjelse af vægten på det socioøkonomiske udgiftsbehov stoppes fra 2021.



- Kriteriet vedr. befolkningstilbagegang i landsudligningen flyttes til det demografiske udgiftsbehov, der lægges et loft over kriteriets "enhedsbeløb", og kriteriet opgøres som et gennemsnit over 3 år. Det imødegår den problemstilling, at kriteriet kan medføre store udsving i tilskud og udligning for en kommune, selvom kommunen har konstant befolkningstilbagegang. Det skyldes, at kriteriets "enhedsbeløb" i det nuværende system afhænger af befolkningstilbagegangen i alle kommuner. Se yderligere justeringer nedenfor.
- Ændringer i boligkriterierne "Familier i bestemte boligtyper" og "Udlejede beboelseslejligheder". Analyser har vist, at kriteriet "Familier i bestemte boligtyper" i en vis grad overkompenserer bykommuner og underkompenserer yderkommuner. Samtidig vurderes det, at der er sket en udvikling i den private udlejning og befolkningssammensætningen heri. Der lægges derfor op til at nedlægge de to nuværende boligkriterier og erstatte dem med et kriterium vedr. almene boliger og et kriterium vedr. billige privat udlejede boliger og familier i visse boliger i yderkommunerne og beboede sommerhuse.
- Ændret afgrænsning af kriterier vedr. uddannelse. Der har frem til 2017 ikke været registreret oplysninger om medbragt uddannelse for personer, som er indvandreret efter 2005, og disse personer blev automatisk registreret med uoplyst uddannelse. I 2017 er foretaget en revision af oplysningerne på baggrund af primært en spørgeskemaundersøgelse af selvopfattet uddannelsesniveau og skønsmæssige oplysninger. Det vurderes ikke, at der er den nødvendige sikkerhed for fremtidige oplysninger og kvaliteten heraf. Personer med uoplyst uddannelse tælles med som personer uden uddannelse i de to uddannelseskriterier "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" og "Børn i familier med lav uddannelse", som har udviklet en skævhed over de seneste år. For fremover at gøre kriterierne uafhængige af denne problemstilling ændres opgørelsen, så indvandrede personer, der var over 20 år på indvandringstidspunktet, frasorteres. Til gengæld øges vægten på kriteriet for udlændinge fra ikke-vestlige lande en smule.
- Rejsetidskriteriet forenkles fra at måle rejsetid via vejnettet til at måle afstande i fugleflugtslinje mellem befolkningen. Der er tale om en væsentlig forenkling. Det nuværende kriterium opdateres kun hvert tredje år. Opdatering af vejnet er en komplikation, og der har i en række år ikke kunnet findes en stabil kilde til opdatering af kriteriet. Det nye rejsetidskriterium muliggør, at Danmarks Statistik overtager leverancen, og at kriteriet kan opdateres årligt på samme måde som andre kriterier.
- For at supplere med kriterier, der kan afspejle beskæftigelsessituationen i områder med færre tilgængelige arbejdspladser indføres et nyt kriterium vedr. gennemsnitlig afstand til nærmeste 500 arbejdspladser.
- Med omlægningen af beskæftigelsestilskuddet tilføres et nyt udgiftsområde (udgifter til dagpenge mv.) til det generelle system, som udgør ca. 3 pct. af de samlede nettodriftsudgifter. Flere kriterier, som afspejler variationer i kommunernes udgifter på førtidspension- og kontanthjælpsområdet, vil også i et omfang afspejle variationer i kommunernes udgifter til dagpenge. Udgiftsbehovsopgørelsen suppleres samtidig med nye kriterier, som er mere målrettet udgifter til dagpenge. Der lægges således op til at indføre to yderligere, nye kriterier:



- Kriteriet ”Regional ledighed for forsikrede ledige” skal afspejle forskelle i ledigheden på tværs af regioner.
- Kriteriet ”45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring” skal afspejle særlige risikofaktorer for offentlig forsørgelse på tværs af kommuner. Kriteriet har dog særligt fundet sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter til dagpenge.

Herudover er der for at imødegå udfordringer med optimering af registreringer foretaget justeringer med henblik på at sikre et mere robust og upåvirkeligt datagrundlag for udligningen:

- Befolkningstallet er ændret fra en opgørelse på betalingskommune til bopælskommune.
- Muligheden for at indgå i befolkningstilbagegangskriteriet på baggrund af udviklingen over kun 2 år afskaffes.
- I kriteriet for nedgang i befolkningen kan kommuner med særligt højt skattegrundlag ikke indgå.
- Kriteriet for *Børn af enlige forsørgere* indgår med dæmpet vægt og opgjort som et 3-årigt gennemsnit.

Endelig er der foretaget en række supplerende justeringer:

- Vægten på det socioøkonomiske udgiftsbehov er øget i 2021 med 1 procentpoint fra 33,5 til 34,5 pct. og vægten på det demografiske udgiftsbehov sænket tilsvarende i opgørelsen af det samlede udgiftsbehov.
- Der er indført et kriterium for *Lav middellevetid* i det aldersbetingede udgiftsbehov med en vægt på 1,05 pct. og øvrige vægte i det aldersbetingede udgiftsbehov nedjusteres tilsvarende.
- Au pairs er taget ud af kriteriet for udlændinge i den generelle udligning samtidig med, at de er taget ud af den særlige udlændingeuudligning.
- Der er foretaget yderligere tilpasninger i vægtningen af de kriterier, som indgår i udgiftsbehovsopgørelsen med henblik på at tage højde for, at forskelle inden for hovedstadsområdet ikke længere håndteres i hovedstadsudligningen.

En detaljeret gennemgang af kriterierne og deres vægte findes i faktaarket ”*Opgørelse af udgiftsbehov og vægte*”.

2. Forenklingstiltag ift. udgiftsbehov og skattegrundlag samt afskaffelse af hovedstadsudligningen

Med regeringsudspillet omlægges udligningen grundlæggende. Udligningen deles op i en separat udligning af henholdsvis udgiftsbehov og beskatningsgrundlag omkring landsgennemsnittet:

- a) Kommuner med et beregnet udgiftsbehov over landsgennemsnittet modtager et tilskud på 95 pct. af forskellen mellem kommunens udgiftsbehov og landsgennemsnittet. Omvendt betaler kommuner med et beregnet



udgiftsbehov under landsgennemsnittet et bidrag på 95 pct. af forskellen mellem kommunens udgiftsbehov og landsgennemsnittet.

- b1) Kommuner med et beskatningsgrundlag under landsgennemsnittet modtager et tilskud på 75 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og landsgennemsnittet. Omvendt betaler kommuner med et beskatningsgrundlag over landsgennemsnittet et bidrag på 75 pct. forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og landsgennemsnittet.

Dertil etableres en tillægsordning i udligningen af beskatningsgrundlag for kommuner med særligt lavt og særligt højt beskatningsgrundlag:

- b2) Tillæg gives til kommuner med et relativt lavt beskatningsgrundlag og udgør 20 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og 90 pct. af landsgennemsnittet.
- b3) Det finansieres ved, at kommuner med et relativt højt beskatningsgrundlag betaler et bidrag på 20 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og 125 pct. af landsgennemsnittet. Hvis tilskud og bidrag i tillægsordningen ikke modsvarer hinanden vil en eventuel afvigelse blive fordelt på kommunerne efter indbyggertal.
- c) Hovedstadsudligningen og ordningen for kommuner uden for hovedstadsområdet med højt strukturelt underskud afskaffes som konsekvens af den nye udligningsstruktur.

3. Udlændingeudligningen

Der indgår i udspillet en justering af udlændingeudligningen, som reducerer det samlede tilskud i ordningen med i alt 0,9 mia. kr. Det indebærer, at voksne efterkommere ikke indgår i basisbeløbet, og at forholdet mellem de aldersbetingede tilskud tilpasses svarende til resultaterne af en undersøgelse fra VIVE. Justeringen sigter på at løse de største problemer med bl.a. vækst i ordningen.

Tidligere analyser fra bl.a. Finansieringsudvalget har peget på, at ordningen bør reduceres. Den konkrete størrelse af nedjusteringen er fastsat under hensyntagen til at nogle kommuner har højere omkostninger som følge af afledte udgifter til indsatser til forebyggelse af kriminalitet, bekæmpelse af parallelsamfund mv. samtidig med at disse kommuner har en høj andel af udlændinge. Der kan også være tale om øgede udgifter til efterkommere, som selv i 3. generation er dårligt integrerede, og som ikke indgår i udlændingeudligningen.

Au pairs er samtidig taget ud af opgørelserne af tilskud i udlændingeudligningen.

4. Nyt tilskud til udsatte yderkommuner

Det nye udligningssystem er ledsaget af et nyt tilskud, hvor tilskud gives efter faste og objektive kriterier, som er målrettet de mest udsatte yderkommuner. Fordelingen mellem kommuner i ordningen opdateres med udviklingen i befolkningsandelen.

Det er en forudsætning for tilskud, at kommunens beskatningsgrundlag er mindre end 190.000 kr. pr. indbygger.

Herudover skal kommunen opfylde mindst 4 af følgende kriterier:

- Andel af 70+ årige over 15,5 pct.



- Landdistriktsgrad over 60 pct.¹
- Antal arbejdspladser pr. 100 17-64 årige under 77 pct.
- Ø-kommune og selvstændig kommune med beskatningsgrundlag under 190.000 kr. pr. indbygger.
- Beskatningsgrundlag under 178.000 kr. pr. indbygger
- Andel af "gamle" førtidspensionister pr. indbygger over 0,7 pct.²
- En særlig høj andel af "gamle" førtidspensionister pr. indbygger over 0,8 pct.

Tilskuddets størrelse afhænger af, hvor mange kriterier kommunen opfylder.

Det samlede tilskud er sat til 1,0 mia. kr., hvoraf halvdelen finansieres af kommunerne selv efter indbyggertal.

Tilskuddet beregnes en gang for alle ud fra de opstillede kriterier og opdateres herefter alene med befolkningsudviklingen.

5. Justering af hovedstadspuljen til nyt tilskud til udsatte hovedstadskommuner

I tilknytning til afskaffelsen af hovedstadsudligningen lægges der op til en omlægning af særtilskudspuljen efter *udligningslovens § 19* (hovedstadspuljen).

Tilskud gives fremadrettet efter faste og objektive kriterier, som er målrettet de mest vanskeligt stillede hovedstadskommuner. Fordelingen mellem kommuner i ordningen opdateres med udviklingen i befolkningsandelen.

Det er en forudsætning for tilskud, at kommunens beskatningsgrundlag er mindre end 200.000 kr. pr. indbygger, og at provenu fra selskabsskat pr. indbygger er under en grænse på 3.000 kr. pr. indbygger.

Herudover skal kommunen opfylde mindst et af følgende kriterier:

- Andel af udlændinge pr. indbygger over 2 pct.
- Andel af almene boliger pr. indbygger over 12 pct.
- Tabte leveår i forhold til middellevetid for 65+ årige i forhold til indbyggertallet over 47 pct.
- Tabte leveår i forhold til middellevetid for 65+ årige i forhold til indbyggertallet over 90 pct.

Tilskuddets størrelse afhænger af, hvor mange kriterier kommunen opfylder.

Puljen er i dag finansieret af hovedstadskommunerne med 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget, og tilskud gives efter ansøgning.

Det generelle bidrag fra hovedstadskommunerne fastsættes til 0,04 pct.

¹ Landdistriktsgraden måles som antal indbyggere, der bor i landdistrikter eller i by med op til 1.000 indbyggere, i forhold til alle indbyggere i kommunen.

² Antal førtidspensionister, som har fået tildelt førtidspension før 2010 og som på tilkendelsestidspunktet var over 40 år.



Der indføres et ekstra bidrag for kommuner med et beskatningsgrundlag på over 120 pct. af hovedstadsgennemsnittet. Det ekstra bidrag udgør 1,25 pct. af den del af beskatningsgrundlaget, som overstiger 120 pct. af hovedstadsgennemsnittet.

Det nye tilskud udgør ca. 400 mio. kr. Tilskud beregnes en gang for alle ud fra de opstillede kriterier og opdateres herefter alene med befolkningsudviklingen.

6. Loft over "udligningsrabat" i overudligningsordningen

I forbindelse med etableringen af et nyt system, hvor udligningen er på 95 pct. af de højeste og laveste beskatningsgrundlag, sættes grænsen for overudligning på 95 pct. Det betyder isoleret set, at en kommune kan beholde 5 pct. af en fremgang i indkomstskatteprovenuet opgjort med kommunens egen udskrivningsprocent.

Der er i udspillet indarbejdet et loft for, hvor meget en kommune kan øge rabatten fra overudligningsordningen ved at sænke udskrivningsprocenten. Loftet sættes konkret, så der højst kan udløses en rabat svarende til en udskrivningsprocent ned til 23,5 pct.

7. Justering af selskabsskatteudligningen

Det kommunale provenu af selskabsskat udlignes i en særskilt udligning af selskabsskat. Med ordningen udlignes 50 pct. af forskellen mellem en kommunes provenu af selskabsskat pr. indbygger og landsgennemsnittet, således at kommuner med et provenu over landsgennemsnittet afleverer til kommuner med et provenu under landsgennemsnittet.

Der er i regeringens udspil indarbejdet en nedsættelse af udligningen af kommunernes selskabsskatteprovenu op til et vist provenu.

Udligningsprocenten nedsættes fra 50 til 45 pct. for den del af kommunernes provenu der ligger under en grænse på 50 pct. over landsgennemsnittet, således at der er et "knæk" i udligningsprocenten i ordningen. Ordningen vil pga. knækket ikke længere balancere. Differencen fordeles mellem alle kommuner efter indbyggertal.

Desuden afskaffes den særlige overgangsordning fra indførelsen af selskabsskatteudligningen med virkning fra 2007. Ordningen indebærer, at nogle kommuner med højt selskabsskatteprovenu får et nedslag i udligningsbeløbet.

8. Særlig kompensationsordning for tab

Der er indregnet en særlig kompensationsordning til nogle kommuner med tab. Ordningen finansieres af de øvrige kommuner efter indbyggertal.

Ordningen kompenserer kommuner med tab på:

- Over 0,4 pct. af beskatningsgrundlaget, hvis kommunen har et beskatningsgrundlag under 220.000 kr. pr. indbygger.
- Over 0,15 pct. af beskatningsgrundlaget, hvis kommunen har et beskatningsgrundlag under 180.000 kr. pr. indbygger.

Den særlige kompensationsordning beregnes før tillæg af nye tilskud.

Kompensationen beregnes en gang for alle og tildeles med et fast beløb årligt indtil næste gang der gennemføres ændringer i udligningen.



9. En refusionsomlægning på socialområdet

Der lægges op til følgende ændringer i den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager på det specialiserede socialområde:

- Nedsættelse af beløbsgrænserne for hhv. 25 og 50 pct. refusion på voksenområdet, så de følger grænserne på børneområdet.
- Indførelse af nyt knæk med refusion på 75 pct. ved 2.050.000 kr. på både børne- og voksenområdet. Refusionsgrænserne på børne- og voksenområdet bliver herefter:
 - 25 pct. refusion for udgifter mellem 830.000 kr. og 1.629.999 kr.
 - 50 pct. refusion for udgifter mellem 1.630.000 kr. og 2.049.999 kr.
 - 75 pct. refusion for udgifter over 2.050.000 kr.
- Fjernelse af aldersgrænsen på 67 år for borgere, der inden det fyldte 67. år er omfattet af refusionsordningen.
- Kravet om, at der skal være mindst fire anbragte søskende, førend udgifterne til anbringelse kan summeres til én refusionssag, fjernes.
- Udgifter til søskende kan summeres til én refusionssag, uanset om de er anbragte eller modtager forebyggende foranstaltninger i hjemmet.

10. En reform af styreformen i de store bykommuner

Udspillet indeholder:

- Styreformen i København, Aarhus, Odense og Aalborg Kommuner ændres, så den daglige administrative ledelse af forvaltningen samles i en fælles administrativ ledelse af borgmester og fagborgmestre eller rådmænd.
- Den nye styreform baseres på mellemformstyre, hvor udvalgsformændene vælges ved forholdstalsvalg og skal være medlemmer af økonomiudvalget. Herved fastholdes de gældende regler om valg af fagborgmestre/rådmænd i de fire kommuner.
- Styreformen indebærer, at den umiddelbare forvaltning af kommunens sager varetages af udvalgene.
- Udvalgsformændene fuldtidsvederlægges og beholder deres titler som rådmænd og fagborgmestre.

Regeringen vil lade København, Aarhus, Odense og Aalborg beholde den administrative besparelse – som vurderes at ligge på den gode side af en kvart milliard. Jo mere kommunen formår at spare på fællesforvaltning, jo flere penge vil den have til andre formål.

11. Mulighed for skattestigninger for kommuner med lav skat og tab

Der lægges op til, at:

- Kommuner med tab får mulighed for at øge indkomstkatten.
- Når resultatet af kommunernes skattefastsættelse kendes forudsættes den statslige bundskat nedsat tilsvarende.



12. Øvrige forhold

De byrdefordelingsmæssige virkninger af udspillet er beregnet i forhold til tilskud og udligning til kommunerne for 2020, dog skal det bemærkes, at:

1. Kriteriet for befolkningstilbagegang indgår som et gennemsnit over de sidste tre år, for at tage højde for de kraftige udsving i kriteriet over de senere år.
2. Vægten mellem det socioøkonomiske og det demografiske udgiftsbehov indgår i udgangspunktet med en vægt på 33,5 pct. hhv. 66,5, svarende til hvad den efter gældende regler vil være i 2021.
3. Tilskuddet til Furesø Kommune som følge af aftale af 19. maj 2005 til og med 2021 forudsættes i 2021 fortsat finansieret af hovedstadskommunerne efter beskatningsgrundlag for 2021.
4. Tilskud fra hovedstadspuljen, som i dag tildeles efter ansøgning, er i udgangspunktet beregnet som gennemsnittet over årene 2018, 2019 og 2020, hvor tilskuddene er opgjort i 2020-niveau.
5. De to overgangsordninger i 2019 og 2020 for tab som følge af henholdsvis revision af Uddannelsesstatistik og justering af det aldersbetingede udgiftsbehov udløber og indgår ikke i konsekvensberegningerne.
6. Særtilskud efter *udligningslovens §§ 16* (almindeligt særtilskud som vil blive fordelt efter ansøgning ligesom i dag) og *17* (særtilskud efter objektive kriterier, som udmeldes sammen med tilskudsudmeldingen) videreføres og indgår ikke i konsekvensberegningerne.