

Dato: 16. maj 2012

Aftale om justeringer i udligningssystemet

Indledning

Regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Enhedslisten har drøftet behovet for justeringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Partierne er på dette grundlag enige om at foretage en række justeringer i udligningssystemet.

Udligningen af kommunernes skattegrundlag og udgiftsbehov er en grundlæggende forudsætning for, at alle kommuner ved en rimelig beskatning kan tilvejebringe et serviceniveau, der imødekommer borgernes behov. Der lægges i den forbindelse vægt på, at udligningen af kommunernes udgiftsbehov skal være baseret på et retvisende grundlag, der afspejler kommunernes reelle udgiftspres og faktiske opgaver.

Finansieringsudvalget under Økonomi- og Indenrigsministeriet har gennemført en analyse af kommunernes udgiftsbehov og andre udligningsmæssige spørgsmål (betænkning nr. 1533). Det konstateres, at der med en justering i udligningssystemet, baseret på udvalgets analyser kan opnås en mere præcis opgørelse af kommunerne udgiftsbehov, som også imødegår en række kritikpunkter.

Justeringer i det generelle udligningssystem

Udligningssystemet har været udsat for kritik fra en række kommuner og grupperinger af kommuner. Kritikken af udligningen har især været rettet imod opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov. Efter en række kommuners opfattelse har opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov ikke i tilstrækkelig grad afspejlet det faktiske socioøkonomiske udgiftspres i kommunen.

Finansieringsudvalget har på basis af en række datakilder gennemført omfattende analyser af nuværende og nye mulige kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen. Der er i den forbindelse inddraget de forslag og kritikpunkter, som er kommet fra kommunerne.

Desuden er der i overvejelserne om nye kriterier hentet inspiration i nogle gennemførte eksterne undersøgelser. Det drejer sig for det første om en undersøgelse om udsatte børnefamilier i Danmark med fokus på baggrundsforhold og flyttemønstre for udsatte familier. For det andet er der udarbejdet en særskilt rapport om de socioøkonomiske faktoreres betydning for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre. Rapporterne understøtter flere af de kriterier, som i dag anvendes i systemet, men har også givet anledning til overvejelser om nye, som har indgået i udvalgets analyser.

Udvalgets analyser og gennemgangen af kriterieafgrænsninger mv. viser, at præcisionen i udgiftsbehovsopgørelsen i en vis udstrækning vil kunne øges ved en justering af opgørelsen af eksisterende kriterier, samt at der er statistisk belæg for at tilføje enkelte nye kriterier.

Det vurderes på den baggrund, at der bør gennemføres en justering af udgiftsbehovsopgørelsen, som indebærer, at der tilføjes tre nye udgiftsbehovskriterier og foretages en ændret afgrænsning af fem af de eksisterende kriterier. Endvidere bør et af de eksisterende kriterier udgå, således at den samlede udgiftsbehovsopgørelse fremover vil blive baseret på 14 socioøkonomiske kriterier. I forbindelse med justeringen af kriterierne sker der også en tilpasning af kriteriernes indbyrdes vægte, som bruges til at sammenvæje de enkelte kriterier til et samlet socioøkonomisk udgiftsbehov. De foreslåede vægte fremgår af [appendiks 1](#).

Samtidig foreslås der gennemført en tilpasning af indregningen af de afgiftspligtige grundværdier for produktionsjord i opgørelsen af det kommunale beskatningsgrundlag, så opgørelsen af beskatningsgrundlaget afspejler den faktiske skatteværdi af disse grunde.

Nye socioøkonomiske kriterier mv.

Der indføres tre nye udgiftsbehovskriterier med henblik på at forbedre udgiftsbehovsopgørelsen i forhold til kommunernes udgifter til sundhed og udsatte børn og unge samt vedrørende beskæftigelsesudgifterne. Det drejer sig om kriterierne "børn af enlige forsørgere", "børn, som er flyttet over en kommunegrænse mindst tre gange" samt "20-59 årige personer i stillinger, der forudsætter færdigheder på grundniveau".

Samtidig ophæves det hidtidige kriterium for kommunale forskelle i befolkningens gennemsnitlige middellevetid.

De nærmere begrundelser for disse ændringer er angivet i [appendiks 2](#).

Justeringer af eksisterende kriterier

Der foretages en ændret afgrænsning af følgende kriterier:

- Boligstøttekriteriet
- Kriteriet vedr. antallet af familier i visse boligtyper
- Kriteriet vedr. personer med lav indkomst
- Kriteriet vedr. nedgang i befolkningstallet
- Kriteriet vedr. børn i familier med lav uddannelse

De nærmere begrundelser for de ændrede afgrænsninger er angivet i [appendiks 2](#).

Justeret demografisk udgiftsbehovsopgørelse

Aldersopdelingen i den demografiske udgiftsbehovsopgørelse afspejler behovet for at skønne over udgiftstyngden for de enkelte aldersgrupper på de centrale kommunale opgaveområder. Den nuværende opgørelse indeholder nogle forholdsvis brede aldersgrupper, som består af 25-34 årige og 40-64 årige. Blandt andet henret til, at kommunerne set over en årrække har fået et større ansvar for indkomstoverførslerne, foretages der en justering af disse brede aldersgrupper i 5 års aldersgrupper med henblik på at opnå en større detaljeringsgrad i udgiftsbehovsopgørelsen.

Omlægning vedr. grundskyld på produktionsjord

Det kommunale beskatningsgrundlag opgøres som det kommunale udskrivningsgrundlag for indkomstskat tillagt en procentdel af de afgiftspligtige grundværdier. Denne procentdel afspejler skatteværdien af de afgiftspligtige grundværdier i forhold til udskrivningsgrundlaget. I de senere år er der gennemført gradvise nedsættelser af grundskyldspromillen for produktionsjord. Det vil sige, at skatteværdien af produktionsjord er blevet gradvist nedsat i forhold til skatteværdien af øvrige ejendomme.

Det er på den baggrund relevant at justere indregningen af grundværdier i beskatningsgrundlaget, således at grundværdien af produktionsjord indregnes med en lavere procent end grundværdien for øvrige ejendomme.

Med henblik på at begrænse de byrdefordelingsmæssige forskydninger af denne justering ændres grænsen for, hvornår en kommune bliver omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud fra 96,5 pct. til 100 pct. af gennemsnittet for det strukturelle underskud. I Finansieringsudvalgets rapport er det vist, at en forhøjelse af denne grænse i et vist omfang vil begrænse de byrdefordelingsmæssige forskydninger af en ændret indregning af skatteværdien af produktionsjord.

Ligeledes nedsættes vægten af rejsetidskriteriet i det demografiske udgiftsbehov fra 2 pct. til 1,5 pct. Nedsættelsen af vægten på dette kriterium medvirker ligeledes til at begrænse de byrdefordelingsmæssige virkninger af den ændrede indregning af skatteværdien af produktionsjord.

Overgangstilskud

Partierne er enige om at indføre en overgangsordning for kommuner med tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. Overgangsordningen betyder, at virkningen indfases gradvist for de kommuner, som har de største tab på ændringen. Indfasningen sker ved, at der i 2013 ydes tilskud til kommuner med tab på over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Overgangsordningen finansieres af bloktilskuddet til kommunerne.

Skattetilpasninger

Partierne er enige om, at der samtidigt med justeringen af udligningsordningen skal gives kommunerne mulighed for en vis tilpasning af skatten. Der gives mulighed for, at kommuner kan sætte skatten op inden for en generel ramme på 250 mio. kr. i tilknytning til kommunernes budgetlægning for 2013.

For at skabe plads til dette indenfor et uændret beskatningsniveau for kommunerne under ét etableres for 2013 desuden en tilskudsordning for kommuner med et beskatningsniveau over gennemsnittet, der gennemfører en skattenedsættelse i 2013. Ordningen medvirker til, at kommunerne kan gennemføre skattenedsættelser inden for en ramme på 250 mio. kr. Tilskuddet finansieres af det kommunale bloktilskud.

Udgangspunktet er tilskudssatser svarende til 75 pct. af provenutabet i 2013, 50 pct. i 2014 og 2015 og 25 pct. i 2016. Kommunerne anmelder interesse i at modtage tilskud fra puljen i eftersommeren 2012. Hvis der er ønsker om skattenedsættel-

ser ud over den forudsatte ramme på 250 mio. kr. må der fastsættes en grænse for, hvor store skattenedsættelser puljen kan finansiere. Denne grænse meddeles kommunerne.

Hvis en af de omfattede kommuner i perioden 2014-2016 igen forhøjer skatten, vil tilskuddet til kommunen bortfalde. Kommunen vil heller ikke i en periode på 5 år være omfattet af den såkaldte "frit lejde" bestemmelse, som fritager kommuner, der tidligere har nedsat skatten, for eventuelle individuelle sanktioner i forbindelse med en skattestigning.

Spørgsmålet om skattetilpasninger indgår i øvrigt i økonomiforhandlingerne mellem regeringen og KL.

Særtilskud, social særtilskudspulje, udviklingspartnerskaber samt øvrige initiativer

Særtilskudspuljen

Særtilskudspuljen (efter udligningslovens § 16) vil fortsat være særligt forhøjet i forhold til det niveau på 175,8 mio. kr., som fremgår af udligningsloven. Der er enighed om, at særtilskudspuljen fastsættes til 400 mio. kr. årligt i 2013 og 2014, mens aftalen indføres. Herefter fastsættes særtilskudspuljens størrelse efter normal praksis som led i regeringens forhandlinger med KL om kommunernes økonomi for det efterfølgende år. Puljen kan som hidtil søges af såvel kommuner med aktuelle som mere vedvarende økonomiske udfordringer.

Der er enighed mellem partierne om, at der skal tilstræbes en hurtig proces for udmelding af særtilskud, i forlængelse af de seneste års praksis.

Ny social særtilskudspulje

Der oprettes en pulje til løsning af de sociale problemer, der er store i bestemte områder i landet, typisk i de større byer. Puljen fastlægges til 400 mio. kr. årligt og finansieres af en del af den såkaldte § 19-pulje (svarende til 0,03 pct. af beskatningsgrundlaget i hovedstadsområdet) samt fra bloktilskuddet.

Puljen skal bruges til tilskud til kommuner, som i visse dele af kommunen har en overrepræsentation af borgere med sociale problemer, herunder borgere uden bolig, med psykisk sygdom, problemer med misbrug mv., lav indkomst, høj arbejdsløshed, mange på førtidspension e.l. og/eller kriminalitetsproblemer. Puljen kan søges af alle landets kommuner, hvor der forekommer denne type problemer i større omfang.

Der kan gives midler fra puljen i et flerårigt perspektiv.

Udviklingspartnerskaber

Økonomi- og indenrigsministeren har i dag fireårige udviklingsaftaler om flerårigt særtilskud med et antal kommuner, der opfylder visse kriterier, der afspejler kommunernes udgiftspres og strukturelle problemstillinger. Der er enighed om at videreføre dette koncept som udviklingspartnerskaber. Udviklingspartnerskaberne som antages at løbe over tre-fire år, kan for et begrænset antal kommuner medvirke til at understøtte formålene med såvel den generelle særtilskudspulje som den sociale særtilskudspulje. Afhængigt af partnerskabsaftalernes konkrete indhold kan dis-

se finansieres fra den generelle særtilskudspulje, den sociale særtilskudspulje eller ved en kombination.

Partnerskaber finansieret af den generelle særtilskudspulje kan omfatte kommunale initiativer til en samlet set bedre økonomisk balance samt fremme af udvikling og nye arbejdspladser i kommunen, hvilket vil kunne indgå i udmålingen af tilskud. Kriterierne for det begrænsede antal kommuner, der kan indgå et udviklingspartnerskab skal tage højde for, at der er tale om økonomisk vanskeligt stillede kommuner, der har vedvarende strukturelle udfordringer, herunder kan være beliggende i et tyndt befolket område. Partnerskaber finansieret af den sociale særtilskudspulje sigter på kommunernes strategi i forhold til at forebygge sociale problemer og mindske de sociale problemer, som borgerne har. Partnerskaberne kan hente finansiering fra begge puljer.

Forenkling

Der er enighed om, at systemet bør fremstå så enkelt og gennemsigtigt som muligt, samt at der bør undgås unødigt administration i kommunerne. Som en følge heraf afskaffes den årlige afsættelse af særskilte puljer vedr. medfinansiering af EU-tilskud og landdistriktsprojekter med henblik på, at midlerne tilføres bloktilskuddet.

Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet

Partierne er enige om at hæve den procentdel af beskatningsgrundlaget, som hovedstadskommunerne bidrager med til § 19-puljen, jf. ovenfor. Procentdelen hæves fra de nuværende 0,07 pct. af beskatningsgrundlaget i kommunerne i hovedstadsområdet til 0,08 pct. 0,05 pct.point af bidraget udgør finansieringsgrundlaget for særtilskud til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet. 0,03 pct.point af bidraget medgår til finansiering af den nye sociale særtilskudspulje, jf. ovenfor, som har hele landet inkl. hovedstadsområdet som målgruppe. Samtidig ændres nøglen for kommunernes bidrag, så bidraget ydes efter kommunens andel af beskatningsgrundlaget i hovedstadskommunerne frem for efter kommunens andel af indbyggertallet.

Initiativer vedr. imødegåelse af problemer med udsættelse af lejere

Ved siden af fokus på de udsatte boligområder i tilskuds- og udligningssystemet er regeringen og Enhedslisten enige om, at antallet af tvangsudsættelser af lejere skal reduceres. Med afskaffelsen af de lave kontanthjælpssatser, aftalen om at afsætte yderligere midler til en fremskudt rådgivningsindsats, samt fremsættelsen af lovforslag om afskaffelse af de såkaldte 'løbedage' i lejeloven er der allerede taget væsentlige skridt til en sådan reduktion. Regeringen og Enhedslisten er enige om i forlængelse af den SFI-undersøgelse af tvangsudsættelsernes baggrund og konsekvenser, der forventes i august at gennemføre lovændringer, som kan give kommunerne bedre muligheder for at sætte ind overfor udsættelser af lejere. Der sigtes på en aftale, der kan indgå i en kommende finanslovsaftale.

Initiativer vedr. udsatte børn

Med indførelsen af to nye udgiftsbehovskriterier i udligningssystemet sikres der en mere præcis afspejling af udgiftsbehovet på det specialiserede socialområde, herunder på området for udsatte børn og unge. Ved siden af fokus på den sociale balance i tilskuds- og udligningssystemet er regeringen og Enhedslisten enige om, at socialområdet, herunder området for udsatte børn og unge skal have et særligt

fokus. Der er taget en række initiativer på området, herunder beslutningen om at oprette børnehuse til børn, der har været udsat for overgreb. Men regeringen og Enhedslisten er enige om at drøfte yderligere tiltag på området. Parterne er således enige om, at godkendelsen af og tilsynet med driften af tilbud efter serviceloven skal forbedres. Hensigten er at skabe øget gennemsigtighed og højere kvalitet. Der sigtes på en aftale, der kan indgå i den kommende finanslov for 2013.

Særlig reguleringsmekanisme

Der blev med finansieringsreformen indført en reguleringsmekanisme, som indebærer, at hvis væksten i hovedstadsområdet (opgjort samlet over en periode) overstiger væksten i det øvrige land med 1 procentpoint, så forøges udligningsniveauet i landsudligningen med 1 procentpoint. Ordningen er asymmetrisk, således, at uanset at væksten i hovedstadsområdet samlet siden faktisk har været 2,9 procent lavere end i resten af landet, så nedsættes udligningsniveauet ikke i landsudligningen. Der er enighed om at afskaffe denne særlige reguleringsmekanisme.

Fortsat udvikling af systemet

Modernisering af fordelingen af tilskud til kommuner med øer

Der er enighed om at forøge tilskuddet til kommuner med øer med i alt 15 mio. kr. årligt. Det forudsættes i den forbindelse, at der med virkning fra 2014 sker en modernisering af fordelingsnøglen for tilskuddet til driften af færgeruterne. Det forudsættes ligeledes, at forhøjelsen kan bruges til finansiering af f. eks. gratis godstransport, gratis persontransport i turistydersæsonen (april til september) samt etablering af et færgesekretariat.

Analyse af tilskud i udlændingeordning

Med henblik på at få et bedre billede af de særlige udgifter, som den særskilte udlændingeudligningsordning forudsætter at kompensere for samt, hvilke faktorer der kan påvirke kommunernes udgiftspres på området, er der enighed om at iværksætte en ny analyse af de pågældende kommunale udgifter til udlændingeområdet under Finansieringsudvalget. Den vil kunne danne grundlag for en revision af tilskudsbeløbene i udligningsordningen eller en inkorporering af udlændingeudligningen i det generelle udligningssystem.

Udvikling og nye arbejdspladser

Kommunernes primære opgaver er at tilvejebringe en række servicetilbud og varetage den sociale sikring for borgerne. Kommunerne skal varetage opgaver som f.eks. daginstitutioner, skoler, tilbud til ældre, socialt udsatte børn, unge og voksne, beskæftigelsesområdet, førtidspension mv. Kommunerne har på flere måder mulighed for at påvirke den økonomiske og socioøkonomiske udvikling i lokalområdet.

Det er i den forbindelse relevant at undersøge, hvilken betydning kommunerne har herfor. Der igangsættes et arbejde under Finansieringsudvalget, der skal se på finansieringssystemets mulige påvirkning af kommunernes incitament til at understøtte økonomisk udvikling lokalt og skabelse af nye arbejdspladser, herunder inden for socioøkonomiske virksomheder, fleksjob og grøn omstilling.

Alle de nævnte opgaver vedrørende fortsat udvikling af systemet er nærmere beskrevet i [appendiks 3](#).

Øvrige forhold

Der er enighed om, at partierne bag denne aftale inddrages ved eventuelle fremtidige større ændringer i det kommunale refusionssystem, der har betydning for indretningen af udligningssystemet.

Der er endvidere enighed om, at partierne årligt vil gøre status over ændringerne i udligningssystemet mv.

I foråret 2013 vil de kommunaløkonomiske konsekvenser af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet, som er gennemført med virkning fra 2007 og udvidet fra 2012, blive taget op til særskilt drøftelse på baggrund af en evaluering heraf.

Øvrige partier, der måtte ønske det, kan tilslutte sig nærværende aftale.

Appendiks 1

I tabel 1 og tabel 2 er angivet gældende og foreslåede kriterier og vægte i opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov samt rejsetidskriteriet i henholdsvis landsudligningen og hovedstadsudligningen

Tabel 1. Oversigt over gældende og foreslåede socioøkonomiske kriterier samt rejsetidskriteriet i landsudligningen med vægte i pct.

Kriterium	Vægt i nuværende system	Foreslået vægt
Personer uden beskæftigelse	18	19
Personer uden erhvervsuddannelse	17,5	16
Udlejede beboelseslejligheder*	5	5
Psykiatriske patienter	5	5
Familier i visse boligtyper*	15	15
Børn i familier med lav uddannelse*	15	8
Enlige over 65 år	2,5	2,5
Personer med lav indkomst*	10	8
Mennesker med handicap	5	5
Indvandrere og efterkommere	2,5	3
Tabte leveår	2,5	-
Nedgang i befolkningen*	2	2
Lønmodtagere på grundniveau	-	5
Børn af enlige forsørgere	-	4
Børn, som er flyttet	-	2,5
Rejsetid	2	1,5

Kriterier markeret med (*) indgår i forslaget med en anden afgrænsning end i det nuværende system.

Tabel 2. Oversigt over gældende og foreslåede socioøkonomiske kriterier samt rejsetidskriteriet i hovedstadsudligningen med vægte i pct.

Kriterium	Vægt i nuværende system	Foreslået vægt
Personer uden beskæftigelse	10	10
Personer uden erhvervsuddannelse	25	25
Udlejede beboelseslejligheder*	7,5	8
Psykiatriske patienter	10	8
Familier i visse boligtyper*	7,5	7
Børn i familier med lav uddannelse*	25	25
Enlige over 65 år	10	7
Indvandrere og efterkommere	5	5
Børn af enlige forsørgere	-	5

Kriterier markeret med (*) indgår med en anden afgrænsning end i det nuværende system.

Appendiks 2

1. Nye socioøkonomiske kriterier og fjernelse af ét kriterium

SFI har for Finansieringsudvalget gennemført en analyse om udsatte børnefamilier i Danmark. Der peges i rapporten på, at den samlede andel af 0-17 årige, der anbringes, har været relativt stabil over en lang årrække, men at der er kommunale forskelle, idet andelen er faldet i bykommuner, men øget i land- og yderkommuner. Rapporten peger på, at særlige risikofaktorer hos familierne bl.a. er, hvis mødrene ikke bor i kernefamilie, har et lavt uddannelsesniveau, er modtagere af overførselsindkomst, bor i udsat boligtype, samt hvis børnene/familien flytter meget.

Udvalgets analyser bekræfter i forlængelse heraf, at indførelse af kriteriet "børn, der er flyttet over en kommunegrænse mindst 3 gange" vil kunne forbedre forklaringen af kommunernes variation i udgifterne til udsatte børn og unge, og særligt forskelle i land- og yderkommunernes udgifter. Antallet af "børn af enlige forsørgere" har ligeledes betydning for variationen i kommunernes udgifter til udsatte børn samt kommunernes sundhedsudgifter. Disse kriterier foreslås på den baggrund inddraget.

Med henblik på at forbedre sammenhængen mellem udgiftsbehovsopgørelsen og kommunernes beskæftigelsesudgifter og førtidspensionsudgifter indføres et kriterium for lønmodtagere på grundniveau. Kriteriet opgøres som "antallet af 20-59 årige personer i arbejde, der forudsætter færdigheder på grundniveau". Det foreslåede kriterium supplerer det nuværende kriterium "antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse" og forbedrer også sammenhængen med kommunernes udgifter.

Endelig foreslås det, at kriteriet "tabte leveår" udgår af de socioøkonomiske kriterier. Kriteriet udtrykker forskelle i befolkningens middellevetider i kommunerne opgjort som tabte leveår i forhold til kommunen med befolkningen med den højeste middellevetid. Baggrunden er, at udvalgets analyser ikke i tilstrækkelig grad vurderer at give belæg for at opretholde dette kriterium.

2. Justeringer af eksisterende kriterier

Justering af boligkriterierne

Der har været en kritik særligt af kriterierne vedr. boligmassen, som medvirker til at afspejle befolkningens socioøkonomiske profil. Det drejer sig om kriterierne "det sammenvæjede antal udlejede beboelseslejligheder og kollegielejligheder eksklusive andelslejligheder" ("boligstøttekriteriet") og kriteriet "antallet af familier i visse boligtyper".

I det førstnævnte kriterium tages kollegieboliger ud af opgørelsen. Baggrunden er, at kollegieboliger hovedsageligt bebos af studerende, som ikke medfører en udgiftsbelastning for kommunen.

I kriteriet "antallet af familier i visse boligtyper" indgår blandt andet antal familier, som bor i privat udlejning fra før 1920. Udvalgets analyser viser, at der er en sam-

menhæng mellem antal familier i privat udlejning fra før 1920 i land- og yderkommuner og de kommunale udgifter på det specialiserede børneområde. Især i de større byer er der herover for gennemført en omfattende renovering og byfornyelse af ældre boliger, som kan have ændret beboersammensætningen i disse boliger. På den baggrund og i lyset af de statistiske undersøgelser ændres opgørelsen af kriteriet, så antallet af familier i privat udlejning fra før 1920 kun indgår i kriteriet, såfremt boligen er beliggende i landdistrikter eller byer med mindre end 5.000 indbyggere.

Det anerkendes dog, at der er en sandsynlighed for, at der i byer/ kommuner med få almene boliger og mange ældre private udlejningsboliger kan være en andel af den befolkningsgruppe, der i andre kommuner ville bo i almene boliger, som i disse kommuner i højere grad bor i ældre private udlejningsboliger.

Derfor beregnes i kriteriet et tillæg for kommuner med en særlig høj andel ældre privat udlejning i byer med mellem 5.000 og 100.000 indbyggere samtidig med en lav andel af almene boliger.

Tillægget opgøres således, at såfremt en kommune i byområder på mellem 5.000 og 100.000 indbyggere har et antal familier i ældre privat udlejning uden mangler, der overstiger 5 pct. af det samlede antal familier i kommunen – og en andel af familier i kommunens almene boliger, der er lavere end landsgennemsnittet, så kan den andel, der overstiger 5 pct., medregnes i opgørelsen af kriteriet. Dog kan maksimalt medregnes et ekstra antal familier svarende til forskellen mellem kommunens andel af familier i almene boliger og landsgennemsnittet.

Endvidere præciseres det, at ældreboliger ikke skal indgå i kriteriet, da kriteriets anvendelse ikke er begrundet i en sammenhæng med ældreområdet. Ældreboliger har hidtil indgået alene, hvis der var tale om almene boliger og en sådan forskelsbehandling af forskellige ejerformer for ældreboliger vurderes endvidere ikke hensigtsmæssig.

Justering af kriterium vedr. personer med lav indkomst

Formålet med kriteriet er, at det skal afspejle en udgiftsbelastning fra personer, som gennem flere år har haft en lav indkomst. Opgørelsen af kriteriet præciseres, så det kun omfatter personer, som har opholdt sig i landet i mindst 3 af de seneste 4 år. Baggrunden er, at der i den hidtidige statistik også har indgået nogle personer, der alene har opholdt sig i landet i et enkelt år f.eks. som au pair.

Kriteriet opgøres som hidtil på baggrund af husstandsindkomsten, men der foretages en vis præcisering af opgørelsen med henblik på at undgå nogle mindre uhenigtsmæssigheder.

Justering af kriterium vedr. nedgang i befolkningstallet

Formålet med kriteriet er at afspejle strukturelle problemstillinger i områder med befolkningstilbagegang. Det lå til grund for indførelsen af kriteriet, at det var et mindre antal kommuner, primært udkantskommuner, som modtog tilskud efter kriteriet. Men som følge af forskydninger i flytte- og aldersstrukturer bl.a. i hovedstadsområdet, er en række øvrige kommuner, som ikke vurderes at have struktu-

relle problemer, blevet omfattet af kriteriet. Det vurderes således hensigtsmæssigt at stramme definitionen, så udfaldet af kriteriet i højere grad afspejler det oprindeligt tilsigtede.

Justering af kriterium vedr. børn i familier med lav uddannelse

Formålet med kriteriet er primært at afspejle variationen i udgifterne på det specialiserede socialområde. Kriteriet er blevet kritiseret for bl.a. at omfatte børn af studerende, som ikke indebærer et stort udgiftspres for kommunerne. Finansieringsudvalgets analyser bekræfter, at der er grundlag for ikke at medtage børn af studerende i kriteriet, og opgørelsen ændres derfor således, at personer under uddannelse fremover ikke vil indgå i kriteriet. Samtidig præciseres, at søskendes uddannelse ikke inddrages i afgrænsningen af kriteriet.

Appendiks 3

Finansieringsudvalgets videre arbejde

1. Økonomisk udvikling og det kommunale udligningssystem

Kommunernes primære opgaver er at tilvejebringe en række servicetilbud og varetage den sociale sikring for borgerne. Kommunerne skal varetage opgaver som f.eks. daginstitutioner, skoler, tilbud til ældre, socialt udsatte børn, unge og voksne, beskæftigelsesområdet, førtidspension mv. Kommunerne har på flere måder mulighed for at påvirke den økonomiske og socioøkonomiske udvikling og skabelse af nye arbejdspladser i lokalområdet.

Det er i den forbindelse relevant at undersøge, hvilken betydning kommunerne har herfor. En sådan undersøgelse vil kunne foregå i regi af Finansieringsudvalget. En undersøgelse vil kunne omfatte følgende forhold:

a) Kommunens mulighed for at skabe lokale arbejdspladser

Kommunen vil kunne skabe vækst i lokalområdet ved tiltrække virksomheder og ved at give etablerede virksomheder muligheder for udvidelse og øge beskæftigelsen.

Virksomheders lokalisering er bestemt af mange forskellige forhold, hvoraf kun en mindre del kan påvirkes af kommunen. Kommunens primære muligheder i forbindelse med lokalisering må være at skabe gode rammevilkår for private virksomheder. Det drejer sig bl.a. om servicetilbud for de ansatte, infrastruktur, adgang til erhvervsgrunde og eventuelt adgang til attraktive boliger.

Udvalget kan belyse, i hvilket omfang rammevilkårene har betydning for virksomhedernes valg af lokalisering, og hvad kommunerne kan gøre for at skabe mere attraktive rammevilkår, herunder for at understøtte etablering af socioøkonomiske virksomheder, fleksjob samt en grøn omstilling.

b) Hvilke omkostninger og gevinster har kommunerne ved virksomhedslokalisering

Kommunerne har visse omkostninger ved virksomhedslokalisering. Det drejer sig primært om udgifter til udbygning og vedligeholdelse af infrastrukturen og eventuelt en vis miljøbelastning.

Kommunen har både direkte og indirekte indtægter i forbindelse med lokale virksomheder. De direkte indtægter består i, at kommunen har mulighed for at opkræve dækningsafgift fra lokale virksomheder. Endvidere får kommunen andel af selskabsskatten.

De indirekte indtægter består af indkomstskat fra den del af virksomhedens ansatte, som bor i kommunen.

Det skal endvidere bemærkes, at hvis det lykkes for kommunen at tiltrække veluddannet arbejdskraft til kommunen og nedbringe ledigheden, vil det nedbringe kommunens udgifter på beskæftigelsesområdet og på længere sigt også de sociale udgifter.

Udvalget kan – ud fra tilgængelige kilder – vurdere omfanget af omkostninger og gevinster.

c) Hvilken rolle spiller finansieringssystemet

Kommunerne får som nævnt indtægter fra dækningsafgift, selskabsskat og indkomstskat. Men indtægterne fra selskabsskat og indkomstskat udlignes i et vist omfang. Udligningen nedsætter kommunens økonomiske gevinst ved en vækst i disse indtægter.

De kommunale indtægter fra personlige indkomster er tilknyttet bopælskommunen. Her er udligningen med til at sikre, at også arbejdsstedskommunen, i det omfang denne ikke er sammenfaldende med bopælskommunen, får en vis andel af en indkomstfremgang ved nye virksomheder og erhvervs-mæssig vækst i kommunen.

Finansieringssystemerne er endvidere af betydning for, hvilken nettogevinst eller – tab en kommune måtte have ved at udlægge jord til erhvervsformål sammenlignet med jord til boligformål.

Udvalget kan med udgangspunkt i ovennævnte søge nærmere at identificere og vurdere elementer i finansieringssystemet som måtte have negativ betydning for kommuners incitament til at understøtte økonomisk udvikling og nye arbejdspladser.

d) Tiltag til fremme af vækst og nye arbejdspladser

På baggrund af de ovenfor nævnte forhold kan det forsøges at identificere nogle vækstfremmende tiltag og belyse konsekvenserne heraf.

Det belyses, i hvilket omfang kommunernes incitamenter til at fremme vækst og skabelsen af nye arbejdspladser kan styrkes, og hvilke konsekvenser det vil have for væksten og for kommunernes finansiering.

Der skal i den forbindelse være opmærksomhed om, at det er den samlede vækst i landet der ønskes fremmet – mere end lokal vækst som foregår alene ved at tiltrække aktivitet fra en kommune til en anden.

Tidsramme: udgangen af 2013.

2. Udlændingeudligning

Det kommunale udligningssystem indeholder en særlig udlændingeudligningsordning. Ordningen indebærer, at kommunerne modtager et aldersafhængigt tilskudsbeløb for hver indvandrer og efterkommer bosat i kommunen. Tilskuddet skal afspejle kommunens merudgifter ved disse borgere. Tilskudsordningen finansieres ved, at alle kommuner bidrager til ordningen i forhold til indbyggertallet.

I forbindelse med udarbejdelsen af Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1533 har udvalget gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt et mindre antal kommuner om kommunernes merudgifter til indvandrere og efterkommere. Undersøgelsen peger i gennemsnit på et lavere tilskudsbeløb pr. 6-16 årig og et højere beløb pr. 0-5 årig. Men udvalget har vurderet, at undersøgelsen udgjorde et for usikkert grundlag for revision af tilskudsbeløbene.

Udvalget anbefaler i stedet, at der gennemføres en mere dybdegående undersøgelse, der bl.a. kan inddrage et antal kommuner med henblik på mere uddybende oplysninger om udgifternes sammensætning og evt. betydende faktorer herfor samt registeroplysninger.

Udvalget kan på denne baggrund anmodes om at foretage en undersøgelse, som skal omfatte kommunernes merudgifter såsom rådgivning, administration, bibliotek og fritid samt særlige foranstaltninger vedrørende børn og voksne, herunder i tilknytning til dagpasning og folkeskole, som er relateret til integration. En sådan undersøgelse vil være tidskrævende og forudsætte ekstern bistand.

På baggrund af undersøgelsens resultater vil kunne fås et bedre billede af de særlige udgifter, som ordningen forudsætter kompenseret samt, hvilke faktorer der kan påvirke kommunernes udgiftspres på området. Dette vil kunne danne grundlag for en revision af tilskudsbeløbene i udligningsordningen eller en inkorporering af udlændeudligningen i det generelle udligningssystem.

Tidsramme: udgangen af 2013.

3. Tilskudsordningen vedr. kommuner med mindre øer

Efter § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud ydes der til kommuner med mindre øer et årligt tilskud. Tilskuddet ydes som et generelt tilskud, men er beregnet med baggrund i den tidligere færgestøtteordning, hvor både staten og de tidligere amtskommuner ydede drifts- og ydelsesstøtte til færger, statens uddannelsesstøtte til unge på mindre øer samt en andel af puljen til vanskeligt stillede kommuner, der har været ydet til vanskeligt stillede kommuner begrundet i deres særlige ø-udgifter.

Fordelingen af puljen for så vidt angår driftsstøtten hviler på et datagrundlag af ældre dato, som stammer tilbage fra den periode, hvor der både blev ydet tilskud fra staten og fra amtskommunerne.

Udvalget kan anmodes om, bl.a. på baggrund af de senere års erfaringer med kommunernes drift af færgeruterne, at tilvejebringe et moderniseret grundlag for fordeling af puljens driftsstøtte-del.

Tidsramme: sommeren 2013.