

Afrapportering fra Finansieringsudvalget

Februar 2018

Afrapportering fra Finansieringsudvalget

Februar 2018

Afrapportering fra Finansieringsudvalget
Februar 2018

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
T 72 28 24 00

Omslag: whitecloud.dk
Tryk: Rosendahls
Oplag: 800
Pris: 150 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-970338-2-1

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-970338-3-8

Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk



Finansieringsudvalget

Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg er et stående embedsmandsudvalg under Økonomi- og Indenrigsministeriet med repræsentanter fra KL, Danske Regioner, Finansministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Danske Regioner har dog ikke deltaget i det foreliggende arbejde.

Udvalget har til opgave efter anmodning fra regeringen at vurdere konkrete spørgsmål om kommunernes og regionernes generelle finansieringsbehov og komme med forslag til løsning af konkrete problemstillinger i forhold til finansieringssystemets udformning.

Finansieringsudvalgets medlemmer, ekskl. Danske Regioner

Afdelingschef Torben Buse, Økonomi- og Indenrigsministeriet (Formand)

Kontorchef Dorte Lemmich Madsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Teamleder Michael Laursen, KL (Indtil 23. december 2017)

Kontorchef Katrine Mau, KL (Indtil 23. december 2017)

Chefkonsulent, Per Schollert Nielsen, KL (Indtil 23. december 2017)

Fuldmægtig Andreas Engsig, Finansministeriet

Specialkonsulent Aske Gade Jeppesen, Finansministeriet

Fuldmægtig Lasse Poulsen, Skatteministeriet

Chefkonsulent Mette Marie Krüger Andreassen, Beskæftigelsesministeriet (Indtil 1. december 2017)

Chefkonsulent Per Kampmann, Beskæftigelsesministeriet

Chefkonsulent Nils Majgaard Jensen, Økonomi- og Indenrigsministeriet (Sekretariat)

Specialkonsulent Niels Boye Morving, Økonomi- og Indenrigsministeriet (Sekretariat)

Chefkonsulent Lars Nørkjær Nielsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet (Sekretariat)

Chefkonsulent Bjarne Simonsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet (Sekretariat)

Specialkonsulent Mette Skak-Nielsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet (Sekretariat)

I arbejdets slutfase har KL med brev af 23. december 2017 meddelt Økonomi- og Indenrigsministeriet, at KL's bestyrelse har besluttet, at KL ikke bør deltage i det aktuelle arbejde i Finansieringsudvalget. KL kan derfor heller ikke være medunderskriver af denne rapport.

Indhold

1.	Indledning og sammenfatning	11
1.1	Baggrund og kommissorium	12
1.2	Sammenfatning af udvalgets konklusioner og forslag	14
1.2.1	Udvalgets analysearbejde	15
1.2.2	Gennemgang af kriterier	20
1.2.3	Finansieringsudvalgets forslag - første del af kommissoriet	23
1.2.4	Finansieringsudvalgets forslag – tillæg til kommissoriet	29
	Appendiks 1.1 (Udvalgets kommissorium)	31
	Appendiks 1.2 (Tillæg til udvalgets kommissorium)	33
	Appendiks 1.3 (Definition af kommunetyper)	35
2.	Refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet	47
2.1	Indhold og formål	48
2.2	Overordnet betydning for kommunernes nettoudgifter og kompensation	50
2.2.1	Opgørelse af udvikling fordelt på enkeltkommuner og kommunegrupper	50
2.2.2	Betydningen af adfærdsændringer og befolkningsudvikling	53
	Appendiks 2.1 (Beregningstekniske forudsætninger)	62
	Appendiks 2.2 (Byrdefordelingsmæssige virkninger)	64
3.	Beskæftigelsestilskuddet	69
3.1	Beskrivelse af ordningen	69
3.2	Incitamenter i ordningen	72
3.3	Kritik af ordningen	73
3.4	Kompensation via beskæftigelsestilskud eller bloktilskud	73
3.4.1	Fordele og ulemper ved den nuværende ordning	73
3.4.2	Indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem	75
3.5	Samlet vurdering og betydning af en omlægning	77
4.	Konjunktur og bevægelser i udligningen over tid	81
4.1	Overførslerne samlede andel af de kommunale udgifter	82
4.2	Konjunkturfølsomheden på overførselsområdet	83
4.3	Dynamiske aspekter i finansieringssystemet	87
4.3.1	Udligningssystemets overordnede dynamiske egenskaber	90
4.3.2	Finansieringssystemets håndtering af pludseligt opstående udgiftsbehov for enkeltkommuner	97
4.3.3	Stabiliteten i udligningens udgiftsbehov	100
5.	Incitamenter i udligningssystemet	107
5.1	Udligningsniveauet	108
5.1.1	Udligningsprocenter og overudligning	108
5.1.2	Incitament til fastsættelse af serviceniveau og skatte- og afgiftssatser	109
5.2	Udgiftsbehovsopgørelsens betydning for incitamenter	110
5.3	Beskæftigelsestilskuddet og incitament til øget beskæftigelse	111
5.4	Udligning af selskabsskat og dækningsafgift	112

Indhold

5.4.1	Udligning af selskabsskat	113
5.4.2	Dækningsafgift af forretningsjendomme	114
6.	Kommunernes udgiftsbehov og udligningssystemets kriterier	117
6.1	Forskellige vinkler på kommunernes udgiftsbehov	118
6.1.1	Regionale og strukturelle forhold	119
6.1.2	Kommunernes udgiftsbehov på tværs af kommunegrupper	125
6.1.3	Risikoen for langvarig offentlig forsørgelse – analyser på kommuneniveau og individdata	130
6.2	Analysen af udgiftsbehovskriterier	133
6.2.1	Overvejelser om nuværende, relevante kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen	133
6.2.2	Overvejelser om potentielle nye kriterier	139
6.2.3	Udgiftsbehovsanalyser	140
6.2.4	Opsamling vedr. kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen	142
Appendiks 6.1	(Baggrund om Rockwool Fondens undersøgelse af indvanderes medbragte uddannelse)	145
7.	Udligning vedrørende indvandrere, flygtninge og efterkommere	151
7.1	Beskrivelse af ordningen	152
7.2	Tidligere undersøgelser og anbefalinger af tilpasningsbehov	154
7.2.1	Finansieringsudvalgets undersøgelse i 2010	154
7.2.2	KORA's undersøgelse i 2013	154
7.2.3	Eftersynet af kommunernes økonomi på flygtninge- og integrationsområdet i 2016	156
7.3	Udvalgets overvejelser vedrørende udlændingeudligningsordningen	156
Appendiks 7.1	(Tilpasning af udlændingeudligningen)	159
8.	Neutralisering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af ændrede ejendomsvurderinger	173
8.1	Forlig om boligbeskatning	174
8.1.1	Indførelse af et nyt ejendomsvurderingssystem fra 2019	176
8.1.2	Udviklingen i de afgiftspligtige grundværdier	178
8.1.3	Udviklingen i kommunernes grundskyldsprovenu	181
8.1.4	Betydningen af de afgiftspligtige grundværdier i tilskuds- og udligningssystemet	185
8.1.5	Betydning af det nye ejendomsvurderingssystem i udligningssystemet	185
8.2	Neutralisering af byrdefordelingsmæssige virkninger i 2019 og 2020	186
8.2.1	Opgørelse af byrdefordelingsmæssige virkninger i 2019 og 2020	186
8.2.2	Modeller for neutralisering	189
8.3	Neutralisering af de udligningsmæssige virkninger for 2021-2025	190
8.3.1	Den umiddelbare påvirkning i udligningssystemet i 2021-2025	190
8.3.2	Model for neutralisering af de byrdefordelingsmæssige virkninger	191
8.4	Indfasning af det nye system efter 2025	194
8.4.1	Ophævelse af loftet over den enkelte kommunes grundskyldspromille	194

Indhold

8.4.2	Skitser til mulige modeller for indfasningen	196
8.5	Dækningsafgifter for offentligt ejede ejendomme.....	199
9.	Udvalgets overvejelser og forslag	203
9.1	Samlet opgave og hensyn til byrdefordelingsmæssige virkninger.....	204
9.1.1	De utilsigtede og langsigtede virkninger af refusionsomlægningen	204
9.1.2	Omlægning af beskæftigelsestilskuddet	206
9.1.3	Nedjustering af udlændingeudligningsordningen.....	208
9.1.4	Eftersyn af udgiftsbehovskriterier og andre elementer i udligningssystemet.....	210
9.2	Opstilling af forskellige modeller for tilpasninger af udligningssystemet.....	211
9.2.1	Model 1	212
9.2.2	Model 2	218
9.2.3	Model 3	222
9.2.4	Model 4	225
9.2.5	Model 5	226
9.2.6	Modellernes betydning for kommunernes incitamenter til at fremme beskæftigelse.....	229
9.2.7	Afsluttende bemærkninger om de opstillede løsningsmodeller.....	234
9.2.8	Overgangsordninger mv.	235
9.2.9	Den videre proces	240
Appendiks 9.1	(Byrdefordelingsmæssige beregninger af Finansieringsudvalgets modeller)	242
Appendiks 9.2	(Incitamentet til at fremme beskæftigelse)	258
Appendiks 9.3	(Kriterier og vægte i udligningsmodellerne)	261
Appendiks 9.4	(Modellernes udgiftsbehovs sammenhæng til de faktiske kommunale udgifter).....	269
Appendiks 9.5	(Håndtering af finansieringsudfordring i udligningssystemet)	278

Redaktionen er afsluttet den 8. februar 2018

1. Indledning og sammenfatning

Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg afgiver hermed sin rapport om arbejdet med forslag til tilpasninger af det kommunale tilskuds- og udligningssystem med henblik på eventuelle ændringer fra 2019.

Rapporten bygger bl.a. på fire særskilte analyser om henholdsvis regionale og strukturelle elementer i udligningen, udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler, risikofaktorer for offentlig forsørgelse samt kriterier og kommunale udgiftsbehov.

Arbejdet har særligt haft sigte på at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige konsekvenser ved refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet, som blev gennemført med virkning fra 2016. Hertil kommer en opfølgning på tidligere konklusioner og anbefalinger fra udvalget om beskæftigelsestilskudsordningen og udlændingeudligningen. Endelig har arbejdet givet anledning til et eftersyn af systemets kriterier mv.

På baggrund af udvalgets samlede analysearbejde og overvejelser er der opstillet 5 forskellige løsningsmodeller, som bl.a. illustrerer afvejninger af forskellige hensyn:

Model 1 kan betragtes som en "basismodel" i den forstand, at modellen sigter på at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige konsekvenser ved refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet. I modellen foretages endvidere forbedringer af udgiftsbehovsopgørelsen. Desuden fokuseres udlændingeudligningen gennem en nedjustering til ca. 50 pct. af ordningens nuværende volumen.

Model 2 bygger videre på *model 1*, som udvides med en indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning. Der indføres således et nyt udgiftsområde i den generelle udligning, og der lægges derfor op til at supplere udgiftsbehovsopgørelsen med to nye kriterier, som kan opfange dette.

Model 3 bygger videre på *model 2*, idet der indarbejdes udligningselementer, som mildner de finansielle tab, der i *model 2* ses for kommuner, der i dag overkompenseres gennem dette tilskud. Dette sker bl.a. ved, at der indføres et "strukturelt kriterium".

Model 4 har udgangspunkt i *model 3*, men der indarbejdes en mere begrænset nedjustering af udlændingeudligningsordningen. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at nedjusteringen har forholdsvis stor betydning for nogle kommuner.

Model 5 har også udgangspunkt i *model 3*, hvor ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud målrettes mere, end der lægges op til i de øvrige modeller. Dette skal ses i lyset af dels forholdsvis store tab for visse bykommuner i *model 3*, dels at volumen i ordningen for højt strukturelt underskud siden finansieringsreformen med virkning fra 2007 er steget gennem en årrække.

Udvalget har endvidere på baggrund af tillægget til udvalgets kommissorium fra 2017 udarbejdet modeller for neutralisering af virkninger for kommunerne af det nye ejendomsvurderingssystem og ændret boligbeskatning i 2019-2025, som det er forudsat i *forlig om boligbeskatning af 2. maj 2017*. En nærmere model for indfasning af virkningerne i udligningen forudsættes analyseret igen tættere på 2025.

Løsningsmulighederne i denne rapport har primært sigte på at løse en række udfordringer, som de tegner sig på det mellemlange sigt. Udvalget bemærker, at det vil være relevant, at der ses på kommunernes udgiftsbehov samt en mulig model for indfasning af virkninger af det nye ejendomsvurderingssystem i lyset af erfaringer med henblik på stillingtagen senest i folketingsåret 2024/2025.

1.1 Baggrund og kommissorium

Denne rapport udgør afrapporteringen til regeringen fra Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg i henhold til udvalgets kommissorium.

Finansieringsudvalgets kommissorium følger af *Aftale om reform af refusionssystemet og justering i udligningssystemet* indgået mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre af 2. februar 2015, jf. *appendiks 1.1*.

Blandt aftaleparterne var der enighed om, at refusionsomlægningen ikke skal indebære utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger for kommunerne. Omlægningen skal derfor ses i sammenhæng med en samlet plan for tilpasninger i det kommunale tilskuds- og udligningssystem på kort og på længere sigt, herunder:

- Gennemførelse af *en initial tilpasning i udligningssystemet* med virkning fra 1. januar 2016.
 - Etablering af *en midlertidig kompensationsordning*.
 - Igangsættelse af *et arbejde i Finansieringsudvalget* med henblik på permanente tilpasninger af det kommunale tilskuds- og udligningssystem.
-

De initiale tilpasninger og den midlertidige kompensationsordning er nærmere beskrevet i *boks 1.1*.

I henhold til kommissoriet skal Finansieringsudvalget komme med forslag til justering af det kommunale tilskuds- og udligningssystem, som *"imødegår de mere langsigtede utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af refusionsomlægningen"*.

Udvalget skal endvidere se på *"Muligheden for en inkorporering af beskæftigelsestilskuddet som en integreret del af det generelle tilskuds- og udligningssystem"* og *"En tilpasning af beløbene i udlændingeduligningen eller en inkorporering af ordningen i det generelle tilskuds- og udligningssystem"*.

Boks 1.1

Initiale tilpasninger i udligningssystemet og midlertidig kompensationsordning

Initiale tilpasninger i udligningssystemet

Med virkning fra 1. januar 2016 blev der foretaget følgende initiale tilpasninger i udligningssystemet med henblik på at imødegå de kortsigtede virkninger af refusionsomlægningen:

1. Udligningsprocenten i landsudligningen blev sat op fra 58 til 61 pct.
2. Grænsen for udligningstilskud til kommuner uden for hovedstaden med højt strukturelt underskud blev sat ned fra 100 til 95 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud.
3. Grænsen for overudligning blev sat op fra 92 til 93 pct.

Midlertidig kompensationsordning

Der blev i forbindelse med refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet indført en midlertidig kompensationsordning for 2016 og 2017. Ordningen indebar, at kommunernes beregnede tab og gevinst som følge af refusionsomlægningen begrænses til:

1. 0,1 pct. af skattegrundlaget og 10 mio. kr. i 2016
2. 0,2 pct. af skattegrundlaget og 20 mio. kr. i 2017

Ordningen for 2017 blev videreført for 2018 som følge af udsættelsen af Finansieringsudvalgets arbejde.

Det var oprindeligt forudsat, at udvalget skulle afgive sin rapport ultimo 2016. I efteråret 2016 blev udvalgets arbejde imidlertid udsat ét år med henblik på, at udvalget kan tage hensyn til det nye ejendomsvurderingssystem i arbejdet – således at udvalget afgiver sin rapport ultimo 2017. Som følge af denne udsættelse blev den midlertidige kompensationsordning for 2017 videreført til 2018.

Regeringen vedtog primo november 2017 et tillæg til Finansieringsudvalgets kommissorium, der omhandler neutraliseringen af virkninger for kommunerne af det nye ejendomsvurderingssystem og ændret boligbeskatning i 2019-2025, som det er forudsat i *forlig om boligbeskatning af 2. maj 2017, jf. appendiks 1.2*.

Finansieringsudvalgets arbejde har været genstand for en stor interesse fra bl.a. en række enkeltkommuner og kommunale sammenslutninger. Udvalget har i den forbindelse modtaget

flere henvendelser med forslag og betragtninger om det kommunale udligningssystem. Det har omhandlet både kritik af konkrete parametre mv. i systemet samt niveauet for omfordeling imellem landets kommuner. Disse henvendelser har også dannet baggrund for udvalgets arbejde.

Den kommunale debat om udligningssystemet har endvidere givet sig udslag i en udtalelse til regeringen fra KL's delegeretmøde den 16. marts 2017, *jf. boks 1.2*.

Finansieringsudvalgets arbejde har derfor nok haft fokus på de forhold, som er direkte nævnt i udvalgets kommissorium, men har også omfattet elementer i udligningssystemet bredt set. Udvalget har således bl.a. foretaget en grundig gennemgang af udligningssystemets generelle struktur og funktion bl.a. i forhold til tilpasningsdygtighed, stabilitet og incitamentspåvirkninger. Desuden gennemgås hele udgiftsbehovets opbygning samt en række kriterier.

Det skal samtidig understreges, at rammen for Finansieringsudvalgets arbejde har været kommissoriet samt det tilhørende tillæg.

Boks 1.2

Henvendelse fra KL til regeringen om kommunernes finansiering

"KL's delegeretmøde opfordrer regeringen til hurtigst muligt at etablere et solidt fagligt grundlag til brug for Folketingets beslutning om ændringer i kommunernes finansiering. Delegeretmødet understreger i lyset af de mange reformer, omlægninger og den generelle udvikling, at det samlede finansieringssystem skal give alle kommuner de nødvendige finansieringsmuligheder for at kunne leve op til de krav og forventninger, der stilles til kommunerne. Og i den forbindelse kan der være behov for justeringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem, idet dette har til formål at bidrage til nogenlunde ensartede økonomiske vilkår kommunerne imellem.

Delegeretmødet anbefaler regeringen at igangsætte et analysearbejde, for at afdække om de nuværende finansieringsmekanismer lever op til formålet. Herudover tilkendegiver delegeretmødet, at der er behov for at få en snarlig afklaring af kommunernes finansiering med henblik på at den enkelte kommune får et mere sikkert grundlag for sin økonomi."

I arbejdets slutfase har KL med brev af 23. december 2017 meddelt Økonomi- og Indenrigsministeriet, at KL's bestyrelse har besluttet, at KL ikke bør deltage i det aktuelle arbejde i Finansieringsudvalget. KL kan derfor heller ikke være medunderskriver af denne rapport.

1.2 Sammenfatning af udvalgets konklusioner og forslag

Finansieringsudvalget har som led i løsningen af udvalgets opgave i kommissoriet fra 2014 gennemført en række analyser af det samlede kommunale finansieringssystem. De strækker sig bl.a. over systemets generelle struktur og funktion, herunder tilpasningsdygtighed, stabilitet og incitamentspåvirkninger, udviklingen i overførselsudgifterne for kommunerne samlet og for kommunegrupper og udgiftsbehovets opbygning. Hertil kommer et eftersyn af en række

kriterier. Analyserne er mundet ud i en gennemgang af såvel eksisterende som nye udgifts-behovskriterier og overvejelser om andre tilpasninger i udligningssystemet.

På denne baggrund har udvalget valgt at opstille i alt 5 mulige modeller for ændringer af det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Endvidere har Finansieringsudvalget på baggrund af tillægget til udvalgets kommissorium fra november 2017 udarbejdet modeller for neutralisering af virkninger for kommunerne af det nye ejendomsvurderingssystem og ændret boligbeskatning i 2019-2025, som det er forudsat i *forlig om boligbeskatning af 2. maj 2017*.

Dette arbejde er sammenfattet nedenfor.

1.2.1 Udvalgets analysearbejde

Finansieringsudvalgets analyser omhandler først og fremmest de opgaver, der har mere direkte sammenhæng med refusionsomlægningen. Men udvalget er i den forbindelse også gået i dybden med udligningssystemets opbygning, funktion og set bredere på flere forhold i det kommunale finansieringssystem.

I Finansieringsudvalgets regi er der gennemført fire særskilte analyser. Analyserne belyser centrale aspekter af det kommunale finansieringssystem, herunder: *Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligningen (med bistand fra VIVE tidligere KORA)*, *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler*, *Analyse af risikofaktorer for offentlig forsørgelse (gennemført af VIVE tidligere KORA)* og *Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov*.

Samlet omhandler Finansieringsudvalgets analyser og vurderinger følgende områder:

- Virkningen af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet
- Beskæftigelsestilskudsordningen og mulighed for at indarbejde tilskuddet i det generelle udligningssystem
- Udligningssystemets dynamiske egenskaber og udviklingen i overførselsudgifter
- Systemets incitamentspåvirkning, herunder kommunernes tilskyndelse til en effektiv beskæftigelsesindsats og til at fremme gode rammevilkår for erhvervslivet
- Kommunernes udgiftsbehov, herunder regionale og strukturelle elementer samt tekniske problemstillinger vedrørende datagrundlag mv. for kriterier
- Mulighed for at nedjustere eller indarbejde udlændingeduligningsordningen i det generelle tilskuds- og udligningssystem

Virkningen af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet

Reformen af den statslige refusion af kommunernes forsørgelsesudgifter betyder, at en større andel af kommunernes beskæftigelsesudgifter dækkes gennem det generelle tilskud efter objektive kriterier. Det indebærer isoleret set byrdefordelmæssige forskydninger mellem

kommunerne, som indfases over tid. For at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger på kort sigt er der gennemført initiale tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet, jf. boks 1.1.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen efter de initiale tilpasninger i udligningssystemet har imidlertid vist sig mindre end tidligere forventet. Dette skal ses i lyset af en forbedret konjunkturvurdering og som følge af reformer på beskæftigelsesområdet.

Virkningerne af refusionsomlægningen er med de initiale tilpasninger af udligningen fra 2016 blevet spredt over landet og er også over tid forholdsvis begrænsede set for kommunegrupper – dog med betydelig variation inden for de enkelte kommunegrupper.

De byrdefordelingsmæssige virkninger vil stige i takt med indfasningen af omlægningen. Der er her en overordnet tendens til, at hovedstadsområdet vil opnå en gevinst, mens landets øvrige regioner vil opleve stigende negative konsekvenser af omlægningen.

Hovedtendensen er endvidere, at det er bykommunerne, som vil opleve den største gevinst over tid som følge af refusionsomlægningen, mens yderkommunerne i særlig grad vil tabe.

Der har på denne baggrund været fokus på tiltag, der kan trække i modsat retning af disse hovedtendenser. Det er særligt kommuner med en større andel langvarigt ledige og førtidspensionister, som vil have de største merudgifter, og udvalget har derfor haft fokus på mulige forbedringer i udgiftsbehovskriterierne, så de bedre afspejler forskelle i kommunernes vilkår på beskæftigelsesområdet. Herunder er der sat fokus på forskelle i kommunernes strukturelle vilkår.

Beskæftigelsestilskudsordningen og muligheden for at indarbejde tilskuddet i det generelle udligningssystem

Fra og med 2010 overtog kommunerne finansieringen af en del af udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige. Kommunerne bliver under ét fuldt ud kompenseret for udgifterne gennem et beskæftigelsestilskud, som blev etableret som et alternativ til at kompensere kommunerne gennem det generelle udligningssystem.

I 2012 blev ordningen justeret, så kommunernes udgifter på landsdelsniveau kompenseres fuldt ud. Beskæftigelsestilskudsordningen indebærer imidlertid stadig efter denne justering en vis skævhed i over-/underkompensationen af de enkelte kommuner inden for landsdelene, og denne skævhed vil stige over tid.

I henhold til kommissoriet skal udvalget i opstillingen af løsningsmodeller inddrage muligheden for at inkorporere beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem, hvormed denne problemstilling også vil blive løst. Det er udvalgets vurdering, at hvis beskæftigelsestilskuddet ikke omlægges, vil der skulle undersøges andre mulige løsninger. Det er udvalgets vurdering, at det nuværende beskæftigelsestilskud ikke kan fortsætte uændret, da de konstaterede skævheder i kompensationen mellem kommunerne inden for de enkelte landsdele vil stige over tid.

For nogle yderkommuner, der i dag er overkompenserede gennem ordningen, kan indarbejdelsen af tilskuddet i det generelle udligningssystem imidlertid give et finansielt tab. Udvalget vurderer, at det kan udgøre en udfordring, der er relevant at inddrage ved opstillingen af løsningsmodeller, hvor beskæftigelsestilskuddet indarbejdes.

Udligningssystemets dynamiske egenskaber og udviklingen i overførselsudgifter

Refusionsomlægningen og en eventuel indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem gør det relevant at overveje, i hvor høj grad det kommunale finansieringssystem er i stand til at bevæge sig over tid bl.a. i takt med konjunkturudviklingen.

Det er primært udgifterne til a-dagpenge og løntilskud, som kan siges at være konjunkturfølsomme i et væsentligt omfang. Udgifter til dagpenge udgør imidlertid under 5 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter.

Det kommunale finansieringssystem håndterer primært konjunkturudsving via budgetgarantiordningen, den løbende justering af det samlede kommunale udgiftsbehov samt selvbudgetteringsordningen. I udligningssystemets udgiftsbehovsopførelse findes der endvidere enkelte kriterier, som generelt følger udgifterne på overførselsområdet.

Udligningssystemets udgiftsbehovsopførelse er dog primært designet til at afspejle mere jævne udgiftsudviklinger. Det bør derfor også tilstræbes, at enhedsbeløbene for de enkelte kriterier i udgiftsbehovsopførelsen udvikler sig forholdsvis stabilt, således at der ikke sker uforholdsmæssigt store udsving i enkeltkommuners udligningstilskud fra år til år. Dette er et aktuelt problem i forhold til kriteriet "*Nedgang i befolkningstallet*", som vil være hensigtsmæssigt at løse ved en eventuel ændring af udligningssystemet.

På trods af systemets træghed er der over de senere år sket en betydelig udvikling i den omfordeling af tilskud mellem kommunerne, som systemet indebærer. Målt i faste priser er omfordelingsvirkningen i systemet gået fra 11,9 mia. kr. i 2008 til 17,2 mia. kr. i 2018. Hovedtendensen er, at der sker en omfordeling fra hovedstadsområdet til landets øvrige kommuner, svarende til 13,2 mia. kr. i 2018 i forhold til en situation, hvor det samlede statslige bloktilskud blev fordelt efter indbyggertal. Omvendt er der sket en omfordeling til i særlig grad kommunerne i Region Syddanmark og Region Nordjylland.

Trægheden i systemet betyder imidlertid, at der vil kunne tænkes situationer, hvor udgiftsbehovsopførelsen ikke kan opfange pludseligt opstående ændringer, som har en væsentlig betydning for enkeltkommuner fx i forbindelse med virksomhedslukninger. Det er næppe realistisk at forestille sig et generelt udligningssystem, som vil være i stand til fuldt ud at tage højde for alle sådanne situationer. Det vurderes således også fortsat at være relevant med supplerende ordninger.

Systemets incitamentspåvirkning

Det har været en vigtig præmis for Finansieringsudvalgets arbejde, at de incitamentsvirkninger, det var hensigten at fremme med refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet, skal kunne slå igennem og således ikke "forsvinder" som led i tilpasninger i udligningen. Det er derfor vigtigt, at der er opmærksomhed på, at visse elementer i finansieringssystemet kan have betydning for kommunernes incitamenter.

Samlet kan det konkluderes, at incitamentsvirkningerne i udligningssystemet skal ses som et samspil mellem udligningsniveau, kriterievægte og kriteriernes konkrete karakter – ligesom det samlede tilskuds- og udligningssystem indeholder andre elementer, som kan påvirke tilskyndelsen til at fremme vækst og beskæftigelse i kommunerne.

Udligningsniveauet har, sammen med det enkelte kriteriums vægt i udgiftsbehovsopgørelsen, således betydning for "værdien" (enhedsbeløb) af de enkelte kriterier i udligningssystemet. For nogle kriterier kan det have betydning for kommunernes tilskyndelse til en effektiv opgaveløsning. Det gælder i særlig grad for kriteriet *"20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct."*, hvor vægten således ikke må blive for høj.

Selskabsskatteudligningen vil også kunne påvirke den enkelte kommunes incitament til at skabe gunstige rammevilkår for det lokale erhvervsliv. Det taler for, at udligningen på dette område ikke bliver for høj. Niveauet for udligningen af selskabsskat er dog også lavere end udligningen af den kommunale indkomstskat. Det bemærkes, at dækningsafgiftsprovenuets ikke er omfattet af udligning.

Kommunernes udgiftsbehov

Det er af central betydning for udligningssystemets funktion, at udgiftsbehovsopgørelsen afspejler de reelle kommunale udgiftsbehov – så meget som muligt. Der vil dog altid være usikkerhed i en sådan opgørelse ud fra objektive kriterier og dermed altid være relevante forhold hos den enkelte kommune, som ikke kan afspejle sig perfekt i opgørelsen. Det beregnede udgiftsbehov skal således heller ikke nødvendigvis svare til de realiserede udgifter i hver kommune.

Finansieringsudvalget har valgt at belyse kommunernes udgiftsbehov ud fra flere forskellige vinkler som led i det eftersyn af en række kriterier, der ligger i udvalgets opgave. Overordnet skal følgende forhold fremhæves fra dette arbejde:

For det første har udvalget fundet det relevant at afdække betydningen af regionale og strukturelle forhold i relation til det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Gennemgangen af det eksisterende tilskuds- og udligningssystem viser, at der rundt omkring i systemet er indført elementer af regional eller strukturel karakter, herunder særordninger og -tilskud. Beskæftigelsestilskudsordningen har fx også et regionalt element.

For det andet har udvalget undersøgt udviklingen i kommunernes andel af udgifterne til førtidspension og kontanthjælp. Disse udgiftsandele er sammenholdt med udviklingen i kommunernes andel af de kriterier i den socioøkonomiske udgiftsbehovsopgørelse, som i tidligere analyser er fundet at have sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter på de pågældende udgiftsområder. Undersøgelsen viser, at de eksisterende socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier samlet set synes at overkompensere bykommunerne for udgiftsudviklingen på fx førtidspensionsområdet - dog med en betydelig variation inden for kommunegruppen. Det omvendte gør sig gældende for yderkommunerne og mellemkommunerne. Dette synes dog i et vist omfang balanceret af kriterier for strukturelle forhold som fx kriteriet for rejsetid.

For det tredje understøtter individanalyser fra VIVE (tidligere KORA) af risikofaktorer for langvarig offentlig forsørgelse de kriterier, der anvendes i dag i tilskuds- og udligningssystemet. Samtidig peger analyserne på potentielle nye kriterier vedrørende brug af sundhedsydelser og begrænset erhvervs erfaring. Analysen peger også overordnet set på, at der ikke er væsentlig forskel på risikofaktorerne for langvarig offentlig forsørgelse for henholdsvis forsikrede og ikke-forsikrede. Analysen peger endvidere på, at de socioøkonomiske faktorer er robuste over for forskellige konjunkturscenarier. Endelig peger analysen på, at der er mindre uforklarede, men systematiske, regionale forskelle. Det kunne yderligere begrunde, at der ses nærmere på regionale og strukturelle elementer i fx udgiftsbehovsopgørelsen.

Udvalget har foretaget en gennemgang af flere af de nuværende udgiftsbehovskriterier for sammen med evt. nye kriterier at søge at forbedre sammenhængen med kommunernes overførselsudgifter, men også med henblik på i det hele taget at efterse afgrænsninger og datagrundlag for relevante kriterier. Det skal ses i lyset af, at der over tid kan opstå konkrete problemstillinger, som må søges håndteret i forbindelse med et arbejde om udligningen.

Udlændingeudligningsordningen

Finansieringsudvalget skal i forbindelse med opstillingen af mulige modeller også inddrage de tidligere anbefalinger om en nedjustering af udlændingeudligningen. Udgangspunktet er her, at tidligere analyser har peget på, at de gennemsnitlige udgifter pr. udlænding i den nuværende målgruppe i ordningen er ca. 50 pct. lavere end det beløb, som omfordeles pr. udlænding i ordningen. Ordningen er samtidigt stadigt stigende pga. udviklingen i den målgruppe, som er defineret for ordningen efter gældende regler.

Ordningen har til formål at kompensere for forskelle i udgifter til særlige indsatser som tolkebistand, sprogstimulering mv. for denne gruppe i tilknytning til kommunernes opgaver bredt set. Disse særlige indsatser vurderes i mindre grad at være relevante for voksne, der er efterkommere eller indvandrere med længere opholdstid. Ordningen har således også et andet formål end det, som udlændingekriteriet skal afspejle i den generelle udligning. Det er fx formålet med udlændingekriteriet i den generelle udligning, at der tages højde for forskelle i kommuners udgifter til fx socialområdet og skoleområdet.

Det er også relevant at inddrage, at tidligere undersøgelser har vist, at merudgifter under udlændingeudligningsordningen på området for børn er forskubbet mod de yngste aldersgrupper.

Der er på den baggrund bl.a. opstillet en mulig model, således at den samlede volume i ordningen halveres fra 4,8 mia. kr. til 2,4 mia. kr. Dette sker bl.a. ved en fokusering af målgruppen i basisbeløbet, således at efterkommere og indvandrere, som har længere opholdstid end 10 år, ikke indgår i målgruppen. Det betyder, at et mindre antal kommuner, særligt på den københavnske vestegn, får en forholdsvis stor reduktion i tilskuddet fra ordningen. Landets øvrige kommuner opnår en vis nedsættelse af det årlige bidrag til finansiering af udligningsordningen.

Det skal dog ses i lyset af, at ordningen er vokset fra 3,1 mia. kr. i 2008 til 4,8 mia. kr. i 2018, hvilket særligt har været til fordel for kommunerne på den københavnske vestegn. En løsning, som indsnævrer afgrænsningen af målgruppen, vil medvirke til, at den fremtidige udvik-

ling i ordningens samlede volumen vil være mere dæmpet. Det vil i mindre grad være tilfældet, hvis nedjusteringen alene sker ved en nedskallering af tilskudsbeløb som foreslået i udvalgets rapport fra 2014.

Det vil dog ud fra eventuelle andre hensyn være muligt at nedskalere nedjusteringen af ordningen. Som eksempel herpå er der som alternativ til den fulde nedjustering af udlændingeudligningen opstillet en model, hvor den samlede volumen reduceres med 1,7 mia. kr. til 3,1 mia. kr.

Disse to alternative modeller er udgangspunktet i Finansieringsudvalgets løsningsmodeller.

Overvejelserne om udlændingeudligningen er nærmere beskrevet i *kapitel 7*.

1.2.2 Gennemgang af kriterier

Der er på baggrund af udvalgets analyser af kommunernes udgiftsbehov og øvrige centrale iagttagelser foretaget en gennemgang af en række potentielle udgiftsbehovskriterier og tilpasninger af eksisterende kriterier. Der er endvidere gennemført statistiske analyser af sammenhængen mellem relevante udgiftsområder og udvalgte kriterier, hvilket giver en indikation på anvendeligheden af et potentielt kriterium i forhold til at indgå i udgiftsbehovsopgørelsen.

Gennemgang af eksisterende udgiftsbehovskriterier

Der er foretaget en gennemgang af en række kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen, som indgår i udgiftsbehovsopgørelsen primært på baggrund af en tidligere påvist sammenhæng med kommunale forskelle i udgifterne på beskæftigelsesområdet. Der ses endvidere på kriterier, hvor der er fundet et fagligt behov. Ved denne gennemgang er det fundet relevant at se nærmere på, om kriterierne kan forbedres. Det er fundet relevant, at foreslå ændringer, som bl.a. kan stabilisere kriteriet vedr. befolkningstilbagegang og etablere et mere hensigtsmæssigt datagrundlag for rejsetidskriteriet.

Der skal i den forbindelse særligt fremhæves de to uddannelseskriterier og boligkriterierne.

- *Uddannelseskriterierne:*
For nogle kommunegrupper har andelen af "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" udviklet sig i en anden retning end kommunegruppens andel af udgifterne. Det skal ses på baggrund af, at antallet af personer med uoplyst uddannelse i uddannelsesstatistikken er vokset de seneste år.

Det skal ses i sammenhæng med, at Danmarks Statistik siden 2005 er ophørt med at indhente oplysninger om indvandreres medbragte uddannelse. Alle personer, som er indvandret efter 2005, har således optrådt i statistikken som "uoplyst". Kategorien "uoplyst" har altså i stigende grad dækket over et antal personer, som er indvandret fra udlandet og har en medbragt uddannelse. Det har øget usikkerheden i statistikken og givet anledning til en skævhed i datagrundlaget for kriteriet.

Danmarks Statistik har i efteråret 2017 opdateret uddannelsesregistret med en ny undersøgelse af indvandrernes medbragte uddannelse, som betyder, at antallet af

personer med uoplyst uddannelse er faldet forholdsvis meget, og desuden er det skævt fordelt i landet.

Der er imidlertid store usikkerheder forbundet med den undersøgelse, som ligger til grund for Danmarks Statistiks bagudrettede revision af uddannelsesstatistikken. Der er således tale om en spørgeskemaundersøgelse af selvopfattet uddannelsesniveau med en svarprocent på 37. Der er også forskel på anvendeligheden af uddannelse taget i udlandet. Hertil kommer, at der ikke er taget stilling til videre opdateringer af uddannelsesstatistikken, for så vidt angår indvandrere. Det vurderes derfor, at anvendelse af disse oplysninger vil indebære en væsentlig usikkerhed i kriteriet.

På den baggrund er der undersøgt en ændret afgrænsning af kriteriet, således at kriteriets opgørelse ikke er afhængig af om eller hvordan, der indhentes og registreres oplysninger om uddannelse, som indvandrere har medbragt fra udlandet. Konkret undersøges en opgørelse af kriteriet, hvor indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet, ikke længere indgår i opgørelsen, *jf. afsnit 6.2.1*. Afgrænsningen ved 20 år betyder, at der stadig kan være en mindre usikkerhed, men det vurderes at være en løsning, der balancerer de forskellige hensyn.

Ovennævnte problematik med manglende oplysninger om indvandrernes medbragte uddannelse i uddannelsesregistret har også betydning for kriteriet *"Børn i familier med lav uddannelse"*. Kriteriets afgrænsning foreslås tilsvarende ændret således, at hvis hovedpersonerne i familien var over 20 år på indvandringstidspunktet, indgår børnene ikke i opgørelsen.

Da der ved den nævnte løsning for uddannelseskriterierne ikke vil blive medtaget en række indvandrere, som kan have et lavt uddannelsesniveau, vurderes det relevant i sammenhæng hermed at øge vægten på udgiftsbehovskriteriet for udlændinge fra ikke-vestlige lande.

- **Boligkriterierne:**

Der indgår to boligkriterier *"Familier i bestemte boligtyper"* og *"Udlejede beboelseslejligheder"* i det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Det er udvalgets vurdering, at der er behov for at finde en mere stabil og upåvirkelig løsning for boligkriteriernes opgørelsesgrundlag, og desuden viser analyserne et behov for at sikre bedre sammenhæng mellem boligkriterierne og kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet.

Udvalget har derfor set på muligheden for at omlægge boligkriterierne til henholdsvis et kriterium baseret alene på almene familieboliger og et kriterium baseret på billig privat udlejning og visse boliger i yderkommunerne. Løsningen vedr. privat udlejning rummer ligesom i dag en usikkerhed med hensyn til at dække alle relevante boliger, hvilket dog skal ses i forhold til, at de nye boligkriterier viser stærkere sammenhæng med kommunernes udgifter.

Overvejelser om potentielle nye kriterier

Udvalget har på baggrund af de gennemførte analyser overvejet følgende mulige nye kriterier:

- *"Brug af sundhedsydelser"*
- *"45-64 årige med begrænset erhvervserfaring"*
- *"Afstand til arbejdsplads"*
- *"A-kasse medlemmer"*
- *"Regional ledighed for forsikrede"*
- *"Sammensætning af offentlig forsørgelse"*

Endvidere er der overvejet et *"strukturelt kriterium"*. Dette kriterium afspejler særligt vanskelige strukturelle vilkår for beskæftigelsen og indeholder bl.a. variable, som afspejler særlige udfordringer i kommuner med langt mellem arbejdspladser, få i den erhvervsaktive alder og en udsat erhvervsstruktur med sæsonudsving, og hvor der historisk har været en høj grad af nedslidning i arbejdsstyrken. Kriteriet kan også ses i sammenhæng med VIVE-rapportens fund af mindre uforklarede, men systematiske, regionale variationer i risikoen for offentlig forsørgelse, jf. *Analyse af risikoen for langvarig offentlig forsørgelse*. Det skal således bemærkes, at kriteriet har en særlig karakter. Kommunernes sæsonledighed viser sammenhæng med kommunernes dagpengeudgifter, mens det samlede indeks ikke er valgt ud fra en statistisk sammenhæng. Kriteriet er opgjort således, at nogle kommuner har en værdi på nul, fordi de ikke opfylder de opstillede betingelser. Kriteriets konstruktion kan således også siges i et vist omfang at øge kompleksiteten i den samlede udgiftsbehovsopgørelse.

Sammenhæng mellem kriterier og relevante udgiftsområder

Der er gennemført statistiske analyser af de mulige kriteriers sammenhæng med variationen i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet. Formålet er her at afdække, hvilke kriterier der kan være relevante at anvende som objektive kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen, jf. *Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov*. Analyserne er opdelt på udgiftsområderne kontanthjælp, førtidspension og forsikrede ledige.

Analyserne peger på, at nogle nye kriterier kan bidrage til forklaringen af variationen i kommunernes udgifter til hhv. førtidspension og forsikrede ledige. Det drejer sig om kriterierne *"Afstand til arbejdsplads"*, *"Regional ledighed for forsikrede ledige"* og *"45-64 årige med begrænset erhvervserfaring"*, som kan afspejle lokale forskelle i arbejdsmarkedsforhold. Der er således arbejdet videre med disse i opstillingen af udvalgets løsningsmodeller.

Et fjerde potentielt nyt kriterium – *"Sammensætning af offentlig forsørgelse"* – kan ifølge analyserne bidrage til forklaring af variationer i udgifter til forsikrede ledige. Det er imidlertid vurderingen, at kriteriet ikke bidrager til at jævne de byrdefordelingsmæssige virkninger og samtidig påvirkes kommunernes incitamenter i forhold til prioriteringen af beskæftigelsesindsatsen. Kriteriet indgår derfor ikke i de opstillede løsningsmodeller.

1.2.3 Finansieringsudvalgets forslag - første del af kommissoriet

Finansieringsudvalget har set på løsningsmodeller, som kan tage højde for forskellige aspekter af udvalgets samlede opgave. Der er således set på tiltag, som kan afbalancere de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen og en inkorporering af beskæftigelsesstilskuddet i den generelle udligning, herunder tiltag, som kan modgå tendensen til, at særlig bykommuner vil opnå en gevinst – som er stigende over tid, og som samtidig kan imødegå tendensen til at særligt gruppen af yderkommuner vil få tab.

Endvidere har udvalget i forbindelse med løsningsmodellerne inddraget overvejelserne om tilpasninger i kriterier, som vil bidrage til en forbedring af udgiftsbehovsopgørelsen i udligningssystemet, herunder i boligkriterier og uddannelseskriterier. Endvidere indgår mulige løsninger på udfordringer i forhold til stabilitet hhv. datagrundlag for kriterierne for *"Tilbagegang i folketal"* og *"Rejsetidskriteriet"*. Endeligt er der inddraget overvejelserne om at indføre et særligt strukturelt kriterium med det formål at opfange forhold af særlig betydning for yderkommunerne.

Udvalget har overvejet forskellige modeller for en nedjustering af udlændingeudligningen og har valgt at inddrage to mulige løsninger, som afspejler en nedjustering med ca. 50 pct. til 2,4 mia. kr. eller til 3,1 mia. kr., svarende til niveauet i 2008 (i årets pris- og lønniveau). Det skal bemærkes, at det er et mindre antal kommuner, som kan rammes forholdsvis hårdt af en nedjustering af ordningen. Særligt store virkninger for nogle kommuner kan være relevante at tage med i betragtning ved etablering af overgangsordning mv.

Finansieringsudvalget har opstillet i alt 5 forskellige løsningsmodeller. Modellerne medtager i forskelligt omfang nogle af elementerne og afspejler således forskellige hensyn, som kan afvejes. De enkelte modeller er beskrevet nærmere i *afsnit 9.2* og yderligere på kommuneniveau i *appendiks 9.1*.

Modellerne afspejler udvalgets faglige overvejelser i relation til opgaverne i udvalgets kommissorium og analyser. Samtidig illustrerer modellerne forskellige muligheder for afvejning af hensyn i tilknytning til tilrettelæggelsen af det fremtidige tilskuds- og udligningssystem.

Udvalget har også forskellige andre supplerende overvejelser bl.a. om kriteriers stabilitet, finansieringen af udligningen mv., *jf. afsnit 9.2.7*.

Som nævnt ovenfor vil modellerne have konsekvenser, der gør en overgangsordning relevant. Udvalget har ikke taget stilling til en konkret overgangsordning, men overvejelser i den forbindelse er præsenteret i *afsnit 9.2.8*.

Forslag til modeller

I nedenstående *model 1*, *2*, *3* og *5* er der taget udgangspunkt i en nedjustering af udlændingeudligningen, svarende til en reduktion af volumen i ordningen på 50 pct. *Model 4* illustrerer betydningen af en mindre nedjustering af udlændingeudligningen, *jf. kapitel 7*.

Model 1 sigter primært på at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige konsekvenser ved refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet. I modellen foretages desuden forbedrin-

ger af udgiftsbehovsopgørelsen. Modellen viderefører de initiale udligningstilpasninger og gennemføres bl.a. ved følgende nye tiltag:

- Der indføres et nyt kriterium for gennemsnitlig afstand til nærmeste 500 arbejdspladser. Kriteriet skal afspejle beskæftigelsessituationen i områder med færre tilgængelige arbejdspladser.
- Udligningsniveauet i ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud øges fra 32 pct. til 33 pct. Samtidig er ordningen søgt målrettet gennem en forhøjelse af grænsen for at modtage tilskud efter ordningen fra 95 pct. til 100 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud. Tilpasningen bidrager til at imødegå den overordnede tendens til tab for visse yderkommuner i de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen.
- Endvidere tilpasses en række kriterier som følge af udvalgets gennemgang af udgiftsbehovsopgørelsens kriterier. Det drejer sig i særlig grad om tilpasninger af uddannelseskriterierne og boligkriterierne samt en vis stabilisering af kriteriet for befolkningstilbagegang, *jf. afsnit 1.2.2.*
- Vægtningen af det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov lægges fast på det aktuelle niveau for 2019. Den årlige stigning i vægten på socioøkonomisk udgiftsbehov har baggrund i tidligere og nu stort set indfasede reformer på førtidspensionsområdet. Tilpasningen bidrager til at imødegå den overordnede tendens i de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen med virkning fra 2016 og udgør samtidig en forenkling.

Model 2 indarbejder beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning. I forhold til *model 1* indføres der således et nyt udgiftsområde i den generelle udligning, og der lægges derfor op til at supplere med to nye kriterier, som kan opfange dette:

- Kriteriet "*Regional ledighed for forsikrede ledige*" indføres med henblik på at afspejle forskelle i de regionale arbejdsmarkeder og tage højde for det regionale element i det nuværende beskæftigelsestilskud.
- Kriteriet "*45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring*" indføres med henblik på at afspejle en del af befolkningen med svag tilknytning til arbejdsmarkedet over en årrække har større risiko for længerevarende offentlig forsørgelse.
- Ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud målrettes i sammenhæng hermed yderligere, idet grænsen for at opnå tilskud fra ordningen øges til 105 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud.

Model 3 indeholder udligningselementer, som begrænser de finansielle tab, der i *model 2* ses ved en omlægning af beskæftigelsestilskuddet for visse kommuner, der i dag overkompenser gennem dette tilskud. Dette sker ved følgende tiltag:

- Der indføres et "strukturelt kriterium". Kriteriet er opgjort som et samlet indeks, der afspejler særlige udfordringer i kommuner med langt mellem arbejdspladser, få i den erhvervsaktive alder og en udsat erhvervsstruktur med sæsonudsving, og hvor der historisk har været en høj grad af nedslidning i arbejdsstyrken. Kriteriet er konstrueret med det sigte særligt at imødegå tab for visse kommuner ved en omlægning af beskæftigelsestilskuddet.
- Udgiftsbehovsopgørelsens kriterier, der beskriver mere strukturelle vilkår i kommunerne, samles i et samlet "strukturelt udgiftsbehov". Udgiftsbehovsopgørelsen består dermed af en sammenvejning af et demografisk, et socioøkonomisk og et strukturelt udgiftsbehov. Hermed fremhæves udgiftsbehovsopgørelsens regionale og strukturelle elementer.

Model 4 tager udgangspunktet i *model 3*, men i stedet for en nedjustering af udlændingeudligningens volumen fra 4,8 mia. kr. til 2,4 mia. kr. nedjusteres denne i mindre grad til 3,1 mia. kr. Der er således tale om en model, som begrænser tabet for kommuner med høje tilskud fra udlændingeudligningen.

Model 5 har også udgangspunkt i *model 3*, men her målrettes ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud yderligere ved at grænsen for at opnå tilskud forhøjes til 115 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud. Det skal ses i lyset af, at der er en række særligt bykommuner, som står til forholdsvis store tab i *model 3*. Hertil kommer, at ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud er steget over en årrække, *jf. kapitel 4, afsnit 4.3*.

De finansielle virkninger af modellerne

De enkelte modeller og deres finansielle virkninger er nærmere beskrevet i rapportens *kapitel 9*. Disse opsummeres nedenfor.

De finansielle virkninger er beregnet med udgangspunkt i virkningerne af refusionsomlægningen og de initiale udligningstilpasninger fra 2016. Hertil skal lægges virkningerne af modellernes yderligere forskellige tiltag. Virkningerne vil udvikle sig over tid med indfasning af refusionsomlægningen. Der fokuseres i denne sammenfatning på virkningerne på mellem-lang sigt, og alle beregninger er derfor vist for 2022. Der er en vis usikkerhed forbundet med fremskrivningen til 2022 og særligt længere ud i tid. Det vil således også være relevant at følge op på udviklingen i reformens virkninger og kommunernes udgiftsbehov på beskæftigelsesområdet om 3 til 5 år.

Der er her desuden fokuseret på gennemsnit for kommunetyper, men det skal bemærkes, at der er variation mellem de enkelte kommuner inden for hver kommunetype. De beskrevne virkninger er derfor udtryk for overordnede tendenser i de enkelte løsningsmodeller, *jf. appendiks 1.3* for en definition af kommunetyperne.

For mange kommuner vil den finansielle virkning af de opstillede modeller være påvirket af to markante forhold: *For det første* virkningerne af opretning af uddannelseskriterierne og *for det andet* nedjusteringen af udlændingeudligningen. Det kan derfor være hensigtsmæssigt indledningsvis at se på de enkelte modellers virkning, når der renses for virkningen af det revi-

derede statistikgrundlag for den nuværende afgrænsning af uddannelseskriterierne samt for nedjusteringen af udlændingeudligningen. Hermed får man en illustration af, hvordan den enkelte model medvirker til at løse de udfordringer, som udvalget i henhold til kommissoriet skulle søge at håndtere.

Tabel 1.1

Finansiell virkning af den opstillede model 1, fratrullet virkning vedr. udlændingeudligning og statistikrevision – kommunetyper (pct. af beskatningsgrundlaget), 2022

	Udfordring (Refusions- omlægningen)	Samlet virkning af <i>model 1</i>
Bykommuner	-0,09	-0,06
Mindre bykommuner	-0,03	0,04
Mellemkommuner	0,10	0,03
Yderkommuner	0,20	0,11

Anm.: Et positivt (negativt) tal angiver et tab (en gevinst) målt i pct. af beskatningsgrundlaget. Udfordringen af refusionsomlægningen er her vist *uden* de initiale tilpasninger. De initiale tilpasninger indgår her i "samlet virkning af *model 1*".

Kilde: Egne beregninger.

Hovedudfordringen som følge af refusionsomlægningen ekskl. de initiale tilpasninger er, at denne betyder tab til mellem- og yderkommunerne. For mellemkommunerne betyder den et tab svarende til 0,10 pct. af beskatningsgrundlaget som følge af refusionsomlægningen i 2022. Efter justeringerne i *model 1* reduceres dette tab til 0,03 pct. af beskatningsgrundlaget. For yderkommunerne er den samlede udfordring fra refusionsomlægningen et tab svarende til 0,20 pct. af beskatningsgrundlaget i 2022. Dette tab reduceres med justeringerne i *model 1* til 0,11 pct. af beskatningsgrundlaget, *jf. tabel 1.1*.

Gruppen af bykommuner står til en gevinst på 0,09 pct. af beskatningsgrundlaget i 2022 som følge af refusionsomlægningen, hvilket efter justeringerne i *model 1* er reduceret til en gevinst på 0,06 pct. af beskatningsgrundlaget. Gruppen af mindre bykommuner står til en gevinst i 2022 på 0,03 pct. af beskatningsgrundlaget som følge af refusionsomlægningen, hvilket efter modellens justeringer er ændret til et tab på 0,4 pct. af beskatningsgrundlaget.

Tabel 1.2

Finansiell virkning af den opstillede model 2 til 5, fratrasket virkning vedr. udlændingeudligning og statistikrevision – kommunetyper i 2022 (pct. af beskatningsgrundlaget)

	Udfordring (Refusions- omlægningen og inkorpore- ring af be- skæftigelses- tilskuddet)	Virkning af model 2	Virkning af model 3	Virkning af model 4	Virkning af model 5
Bykommuner	-0,11	-0,06	0,01	0,01	-0,04
Mindre bykommuner	-0,09	-0,04	0,00	0,00	-0,02
Mellemkommuner	0,14	0,01	-0,01	-0,01	0,03
Yderkommuner	0,29	0,20	-0,01	-0,01	0,12

Anm.: Et positivt (negativt) tal angiver et tab (en gevinst) målt i pct. af beskatningsgrundlaget. Udfordringen af refusionsomlægningen er her opgjort *uden* de initiale tilpasninger, svarende til *tabel 1.1*. De initiale tilpasninger indgår her i ”samlet virkning af model” for *model 2* til *5*.

Kilde: Egne beregninger.

I *model 2-5* ændres den samlede udfordring i forhold til *model 1*, idet beskæftigelsestilskuddet inkorporeres i den generelle udligning uden yderligere tilpasninger i udligningssystemet. Hovedtendensen er, at mellem- og yderkommunernes udfordring hermed stiger, mens bykommunernes og de mindre bykommuners gevinst øges. For mellemkommunerne kan opgøres et tab på 0,14 pct. af beskatningsgrundlaget, og for yderkommunerne et tab på 0,29 pct. af beskatningsgrundlaget. For bykommunerne medfører modellen en gevinst på 0,11 pct. af beskatningsgrundlaget og for gruppen af mindre bykommuner en gevinst på 0,09 pct. af beskatningsgrundlaget.

I *model 2* vil yderkommunernes finansielle tab blive reduceret til 0,20 pct. af beskatningsgrundlaget. Dette skal imidlertid ses i lyset af, at særligt visse yderkommuner har været overkompenseret i beskæftigelsestilskudsordningen, *jf. afsnit 2.2.1*. Tabet for mellemkommunerne vil endvidere blive reduceret fra et tab på 0,14 pct. til et tab på 0,01 pct. af beskatningsgrundlaget. Bykommunernes gevinst på 0,11 pct. af beskatningsgrundlaget reduceres til 0,06 pct., og de mindre bykommuners gevinst reduceres fra 0,09 pct. af beskatningsgrundlaget til 0,04 pct. af beskatningsgrundlaget.

Tabet for yderkommunerne i *model 2* begrænses i *model 3* gennem indførelse af et særligt strukturelt kriterium, som er målrettet udfordringer i særligt yderkommunerne. *Model 3* har således meget begrænsede virkninger set på kommunegruppeniveau. Efter modellens justeringer kan for bykommunerne opgøres et tab på 0,01 pct. af beskatningsgrundlaget, og for de mindre bykommuner kan opgøres en samlet virkning på 0,00 pct. af beskatningsgrundlaget. For mellemkommuner er der tale om en gevinst på 0,01 pct. af beskatningsgrundlaget, og for yderkommunerne en gevinst på 0,01 pct. af beskatningsgrundlaget.

Den eneste forskel mellem *model 4* og *model 3* er niveauet for nedjusteringen af udlændingeudligningen, så der er ingen forskel på modellernes finansielle virkninger renset for virkningerne af nedjusteringen af udlændingeudligningen og statistikrevisionen.

I *model 5* målrettes ordningen for højt strukturelt underskud yderligere, hvilket er til fordel for bykommunerne i forhold til *model 3*. I denne model mildnes konsekvenserne af refusionsomlægningen og inkorporeringen af beskæftigelsestilskuddet. Bykommunerne får således reduceret den samlede gevinst fra 0,11 pct. til 0,04 pct. af beskatningsgrundlaget. De mindre bykommuner får reduceret gevinsten fra 0,09 til 0,02 pct. af beskatningsgrundlaget. Mellemkommunernes tab reduceres fra 0,14 pct. til 0,03 pct. af beskatningsgrundlaget, mens yderkommunernes tab reduceres fra 0,29 pct. til 0,12 pct. af beskatningsgrundlaget.

For alle modellerne gælder som nævnt, at den samlede finansielle virkning påvirkes relativt meget af opretningen af uddannelseskriterierne – som skal ses i forhold til den isolerede virkning af statistikrevisionen for den nuværende afgrænsning af kriterierne – og af nedjusteringen af udlændingeudligningen, *jf. tabel 1.3*.

Tabel 1.3

Isoleret virkning af statistikrevision og nedjustering af udlændingeudligning i 2022 (pct. af beskatningsgrundlaget)

	Virkning af statistikrevision	Nedjustering af Udlændingeudligningen	I alt
Bykommuner	0,11	0,09	0,20
Mindre bykommune	-0,03	-0,02	-0,05
Mellemkommuner	-0,09	-0,12	-0,21
Yderkommuner	-0,19	-0,13	-0,32

Anm.: Et positivt (negativt) tal angiver et tab (en gevinst) målt i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

Som det fremgår af *tabel 1.3*, vil disse forhold særligt give finansielle tab til bykommunerne, svarende til 0,20 pct. af beskatningsgrundlaget i gennemsnit, mens mellem- og yderkommunerne vil få en finansiell gevinst, svarende til henholdsvis 0,21 pct. og 0,32 pct. af beskatningsgrundlaget. For de mindre bykommuner er der tale om en gevinst på 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget.

Tager man alle ændringer med i betragtning, vil den samlede virkning for de enkelte modeller være som vist i *tabel 1.4*. Som det fremgår, vil alle modellerne indebære finansielle tab for bykommunerne, og finansielle gevinster for de øvrige kommunegrupper.

Tabel 1.4**Samlet finansiel virkning af de opstillede modeller i 2022 (pct. af beskatningsgrundlaget)**

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Bykommuner	0,14	0,14	0,21	0,19	0,15
Mindre bykommuner	-0,01	-0,09	-0,05	-0,05	-0,07
Mellemkommuner	-0,18	-0,20	-0,23	-0,20	-0,19
Yderkommuner	-0,22	-0,13	-0,34	-0,32	-0,21

Anm.: Et positivt (negativt) tal angiver et tab (en gevinst) målt i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

Disse finansielle virkninger skal ses i lyset af kommunernes under-/overkompensation gennem det nuværende beskæftigelsestilskud, den nuværende udlændingeudligningsordning og virkningerne af den reviderede uddannelsesstatistik med den nuværende afgrænsning af uddannelseskriterierne.

Det skal for alle de opstillede modeller bemærkes, at det vil være relevant, at Finansieringsudvalget ser på kommunernes udgiftsbehov samt en mulig model for indfasning af virkninger af nyt ejendomsvurderingssystem med henblik på stillingtagen senest i folketingsåret 2024/2025, *jf. afsnit 1.2.4.*

Modellernes incitamentsvirkning i forhold til at få ledige i beskæftigelse

Det er den overordnede vurdering, at de opstillede modeller for tilpasning af udligningssystemet i gennemsnit vil styrke incitamentet til at få en borger på dagpenge i beskæftigelse. Her skal det særligt bemærkes, at incitamentet styrkes for de kommuner, som i dag har det svageste incitament. Afstanden mellem de kommuner, som har henholdsvis det største og mindste incitament til at få en borger på dagpenge i beskæftigelse bliver endvidere reduceret i de modeller, hvor beskæftigelsestilskuddet indarbejdes i den generelle udligning.

I forhold til at få en borger på kontanthjælp i beskæftigelse er incitamentet i gennemsnit omtrent uændret i de opstillede modeller i forhold til i dag, og for de kommuner, som i dag har det laveste incitament, er incitamentet ligeledes omtrent uændret i de opstillede modeller i forhold til i dag.

1.2.4 Finansieringsudvalgets forslag – tillæg til kommissoriet

Finansieringsudvalget har som følge af tillægget til udvalgets kommissorium fået til opgave at se på modeller for neutralisering af de byrdefordelmæssige virkninger mellem kommuner som følge forlig af 2. maj 2017 om boligbeskatning, *jf. appendiks 1.2.*

Som følge af det nye ejendomsvurderingssystem og ny boligbeskatning vil situationen være forskellige for kommunerne i perioderne 2019-2020, 2021-2025 og efter 2025.

Finansieringsudvalget har opstillet konkrete modeller for neutraliseringen i de to første tidsperioder.

For 2019 og 2020 vil det nye vurderingssystem medføre et vist tab af grundskyldsprovenu i alle kommuner i forhold til det hidtidige system. Tabet for kommunerne under ét er indregnet i de provenumæssige konsekvenser i boligforliget og kompenseres for kommunerne under ét fuldt via en forhøjelse af bloktilskuddet. Udligningssystemet vil i vidt omfang udjævne virkningerne for de enkelte kommuner, men der vil dog fortsat være tale om mindre tab og gevinster for de enkelte kommuner.

Finansieringsudvalget peger på to mulige løsningsmodeller – en model med *fuld neutralisering af tab og gevinster* og en model, hvor *tab over en vis størrelse kompenseres*.

For 2021-2025 indebærer ophævelsen af den såkaldte stigningsbegrænsning en vækst i de afgiftspligtige grundværdier i alle kommuner, men der er store forskelle mellem kommunerne.

Den enkelte kommunes grundskyldsprovenu bliver imidlertid ikke ændret uanset de ændrede afgiftspligtige grundværdier. Det skyldes, at den enkelte kommunes grundskyldspromille fastsættes med henblik på at fastholde et uændret grundskyldsprovenu.

Uden ændringer i reglerne for udligningen ville overgangen til det nye vurderingssystem uden stigningsbegrænsning i 2021 medføre markante udligningsmæssige forskydninger.

Da ændringen i de afgiftspligtige grundværdier som følge af ophævelsen af stigningsbegrænsningen fra 2021 ikke giver anledning til et ændret grundskyldsprovenu, er der heller ikke nogen begrundelse for, at denne ændring skal føre til udligningsmæssige forskydninger.

Der lægges derfor op til, at der i årene frem til og med 2025 sker en tilpasning af det beskatningsgrundlag, der anvendes i udligningen, så beskatningsgrundlaget i udligningen passer med det provenu, kommunerne vil modtage, ved en grundskyldspromille svarende til det fastsatte loft for hver kommune.

For perioden fra og med 2026 har Finansieringsudvalget opstillet en skitse for indfasningen af de nye ejendomsværdier i udligningssystemet. De konkrete modeller for indfasningen vil skulles opstilles og analyseres nærmere inden 2025. Det skal ses i lyset af, at der er stor usikkerhed om det kommunefordelte beskatningsgrundlag efter 2021.

Appendiks 1.1 (Udvalgets kommissorium)

Kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem som følge af refusionsomlægningen (dateret 2. februar 2015)

Som led i Aftale om reform af refusionssystemet og justeringer i udligningssystemet, som indgås af regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti, gennemføres en refusionsomlægning, som skal understøtte en effektiv beskæftigelsesindsats. Der er enighed om, at refusionsomlægningen ikke skal indebære utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger for kommunerne. Det er i den forbindelse vigtigt, at den samlede finansiering understøtter en klar resultatstyring og hjælper ledige i job.

Til sikring heraf iværksættes en samlet plan for tilpasninger i det kommunale tilskuds- og udligningssystem på kort og på længere sigt.

Med virkning fra 2016 gennemføres initiale ændringer af udligningen, som overordnet øger udligningen, og for 2016 og 2017 indføres desuden en midlertidig kompensationsordning, som begrænser kommunernes tab og gevinster til 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget i 2016 og 0,2 pct. i 2017 samt et loft, som yderligere begrænser de absolutte gevinster og tab til 10 mio. kr. i 2016 og 20 mio. kr. i 2017.

Fra og med 2018 skal der gennemføres en nærmere tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem efter et arbejde i Finansieringsudvalget.

Udvalgets opgave

På den baggrund anmodes Finansieringsudvalget om at iværksætte et analysearbejde med henblik på en nærmere tilpasning af udligningssystemet med virkning fra 2018.

Formålet er at gennemføre justeringer i udligningssystemet med henblik på at imødegå de mere langsigtede utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af refusionsomlægningen.

Arbejdet forventes bl.a. at omfatte følgende:

- Analyser af kommunale forskelle i udgiftsbehovet på beskæftigelsesområdet i lyset af den ændrede finansieringsmodel, herunder analyser af betydningen af befolkningssammensætning, det regionale arbejdsmarked, strukturelle forhold mv. med henblik på at underbygge objektive udgiftsbehovskriterier herfor samt vægtningen af disse.
- Analysearbejdet vil særskilt skulle tage højde for, at der er tale om en årlig indfasning af de byrdefordelingsmæssige virkninger ved refusionsomlægningen. Arbejdet vil i den forbindelse skulle identificere de faktorer, som også på længere sigt under hensyntagen til de forventede adfærdsvirkninger af refusionsomlægningen giver an-

ledning til forskelle i udgiftsbehovet mellem kommunerne på beskæftigelsesområdet.

- Arbejdet skal inddrage den seneste udvikling på beskæftigelsesområdet i kommunerne, herunder virkningerne af tidligere gennemførte reformer. Der vil således kunne inddrages regnskaber for 2015 og foreløbige oplysninger for 2016.
- På baggrund af en status baseret på de seneste oplysninger analyseres virkningen af den pr. 1. januar 2016 indførte refusionstrappe for kommunerne.

Udvalget skal i sine analyser inddrage udviklingen og virkningen for forskellige kommunegrupper, herunder fordelt efter økonomisk udgangspunkt og efter kommunetype, dvs. hovedstadskommuner, bykommuner, land- og yderkommuner mv.

Anbefalinger til ændring af udligningen

På baggrund af udvalgets analyser skal udvalget fremkomme med forslag til ændringer af udligningssystemet med henblik på at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger for kommunerne som følge af refusionsomlægningen. Hensigten med udvalgets forslag skal således være, at disse forskydninger minimeres.

Udvalget skal i sine anbefalinger til ændringer af udligningssystemet samtidig inddrage Finansieringsudvalgets tidligere anbefalinger i betænkning nr. 1533 fra marts 2012 samt rapporten om udligningsordningen vedr. indvandrere og efterkommere fra marts 2014. Udvalget skal således undersøge:

- Muligheden for en inkorporering af beskæftigelsestilskuddet som en integreret del af det generelle tilskuds- og udligningssystem.
- En tilpasning af beløbene i udlændingeudligningsordningen eller en inkorporering af ordningen i det generelle tilskuds- og udligningssystem.

I tilknytning til udvalgets anbefalinger og analyser af udgiftsbehov skal byrdefordelingsmæssige virkninger samt evt. incitamentsmæssige virkninger, herunder i forhold til at få reduceret antallet af personer på offentlig forsørgelse, vurderes.

Udvalget kan i sine undersøgelser inddrage ekstern bistand, herunder til vurdering af strukturelle forhold på arbejdsmarkedet som kan have betydning for det kommunale udgiftsbehov.

Afgivelse af rapport

Udvalgets arbejde igangsættes 2015, og udvalget skal afgive sin rapport ultimo 2016.

Appendiks 1.2 (Tillæg til udvalgets kommissorium)

Med Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet af februar 2015 mellem den daværende regering (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er der fastsat et kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem som følge af refusionsomlægningen.

Ved en aftale af november 2016 mellem den daværende regering (Venstre) og Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre er der indgået forlig om et nyt ejendomsvurderingssystem. Det har betydning for det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

I forlængelse af aftalen er der i maj 2017 indgået forlig mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre om boligbeskatningen. Forliget indebærer bl.a. en ændring i kommunernes beskatning af ejendomme i forbindelse med indfasningen af det nye ejendomsvurderingssystem, hvilket ligeledes har betydning for det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Det nye ejendomsvurderingssystem indebærer bl.a. ændringer i kommunernes udskrivningsgrundlag for grundskyld, og med det nye boligbeskatningssystem fastlægges de kommunale grundskyldspromiller fra 2021-2025. Begge dele har betydning for kommunernes finansiering, herunder det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Konsekvenserne heraf er i boligaftalen forudsat analyseret i Finansieringsudvalget.

Finansieringsudvalgets opgave forudsættes at omfatte tre faser, idet situationen for kommunerne er forskellig i perioderne 2019-2020, 2021-2025 og 2026 og frem som følge af boligforliget:

- *I årene 2019-2020* træder det nye vurderingssystem i kraft, mens gældende regler om stigningsbegrænsning og fastsættelse af grundskyldspromille er uændrede. For denne periode vil det nye vurderingssystem i sammenhæng med stigningsbegrænsningen indebære et samlet lavere beskatningsgrundlag. For grunde med stigende værdier er stigningen således stadig omfattet af en begrænsning, mens fald i grundværdier som følge af det nye vurderingssystem vil få fuldt gennemslag. I denne periode er den umiddelbare konsekvens af det nye vurderingssystem således både en provenuvirkning og en virkning i udligningssystemet for kommunerne.
- Finansieringsudvalget skal for denne periode se på en model, som neutraliserer de byrdefordelingsmæssige virkninger, der følger ved et evt. lavere beskatningsgrundlag for grundskylden for kommunerne i perioden 2019-2020 som følge af det nye ejendomsvurderingssystem. De byrdefordelingsmæssige virkninger omfatter her både de provenumæssige virkninger (forstået som det grundskyldsprovener, den enkelte kommune vil få) og de udligningsmæssige virkninger (forstået som effekten på den enkelte kommunes udligning).

- *I årene 2021-2025 ophæves stigningsbegrænsningen for grundskylden, hvilket indebærer store stigninger i beskatningsgrundlaget for en række kommuner. Med henblik på at sikre ro om boligejernes økonomi fastsættes den enkelte kommunes grundskyldspromille af staten således, at kommunen vil have samme grundskyldsindtægter i 2021 før og efter overgangen til det nye ejendomsbeskatningssystem. De fastsatte promiller udgør et loft for den enkelte kommunes grundskyldspromille i perioden 2021-2025.*
- Det er i boligforliget aftalt, at der skal ske en neutralisering af de udligningsmæssige virkninger af overgangen til det nye ejendomsvurderingssystem og ejendomsbeskatningssystem.
- Finansieringsudvalget skal på denne baggrund se på en model, der neutraliserer de udligningsmæssige virkninger som følge af overgangen til det nye ejendomsvurderingssystem og ejendomsbeskatningssystem med virkning fra 2021. Det forudsættes endvidere, at den procentvise stigning i grundværdierne i de efterfølgende år har fuld virkning for kommunernes grundskyldsprovenu. Den procentvise stigning i grundlaget over perioden 2021-2025 forudsættes således afspejlet i udligningen.
- *For årene fra og med 2026 skal udvalget skitsere mulige modeller for indfasning af en udligning af de kommunale forskelle i det kommunale beskatningsgrundlag. De konkrete modeller vil efterfølgende skulle opstilles og analyseres nærmere inden 2025 på baggrund af erfaringerne med det nye vurderingssystem.*

Finansieringsudvalget skal endvidere belyse de byrdefordelingsmæssige konsekvenser som følge af ændringer i beskatningsgrundlaget for de kommunale dækningsafgifter og efter behov komme med anbefalinger til, hvorledes afledte byrdefordelingsmæssige konsekvenser kan håndteres.

Resultater af rapporteres samtidig med af rapporteringen af udvalgets rapport om tilpasninger af udligningen som følge af refusionsomlægningen ultimo 2017.

Appendiks 1.3 (Definition af kommunetyper)

I Finansieringsudvalgets analyser anvendes følgende kommunegruppeinddelinger:

- Regioner og landsdele
- Beskæftigelsesministeriets klyngeinddeling efter rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen
- Kommunetypeinddeling fra Det danske landdistriktsprogram 2007-2013
- Ny kommunetypeinddeling baseret på forhold vedr. land/by, geografi og det lokale arbejdsmarked

Regioner og landsdele

Regionerne er en administrativ enhed, som inddeler landet i fem enheder. For at tilgodese statistikformål laver Danmarks Statistik en yderligere inddeling i de såkaldte landsdele, jf. *boks 1.3.1.*

Boks 1.3.1**Regioner og Landsdele**

Region	Landsdel	Kommune
Hovedstaden	Byen København	København, Frederiksberg, Dragør, Tårnby
	Københavns omegn	Albertslund, Ballerup, Brøndby, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Høje-Taastrup, Ishøj, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Vallensbæk
	Nordsjælland	Allerød, Egedal, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør, Hillerød, Hørsholm, Rudersdal
	Bornholm	Bornholm
Sjælland	Østsjælland	Greve, Køge, Lejre, Roskilde, Solrød
	Vest- og Sydsjælland	Faxe, Guldborgsund, Holdbæk, Kalundborg, Lolland, Næstved, Odsherred, Ringsted, Slagelse, Sorø, Stevn, Vordingborg
Syddanmark	Fyn	Assens, Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Langeland, Middelfart, Nordfyns, Nyborg, Odense, Svendborg, Ærø
	Syddjylland	Billund, Esbjerg, Fanø, Fredericia, Haderslev, Kolding, Sønderborg, Tønder, Varde, Vejen, Vejle, Aabenraa
Midtjylland	Østjylland	Favrskov, Hedensted, Horsens, Norddjurs, Odder, Randers, Samsø, Silkeborg, Skanderborg, Syddjurs, Aarhus
	Vestjylland	Herning, Holstebro, Ikast-Brande, Lemvig, Ringkøbing-Skjern, Skive, Struer, Viborg
Nordjylland	Nordjylland	Brønderslev, Frederikshavn, Hjørring, Jammerbugt, Læsø, Mariagerfjord, Morsø, Rebild, Thisted, Vesthimmerlands, Aalborg

Kilde: Danmarks Statistik.

Det bemærkes, at de landsdele, der anvendes i forbindelse med *Beskæftigelsestilskuddet*, er lidt anderledes. Således indgår Bornholm i landsdelen for Vest- og Sydsjælland, og Byen København, Københavns omegn og Østsjælland udgør en samlet landsdel.

Klyngeinddeling efter rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen

Med henblik på at kunne sammenligne beskæftigelsesindsatsen inden for kommuner med sammenlignelige rammevilkår, har Beskæftigelsesministeriet udarbejdet en klyngeinddeling af kommunerne.

Inddelingen er baseret på en analyse fra 2013 af det enkelte individs sandsynlighed for at modtage den ene eller anden type overførselsindkomst. Den enkeltes sandsynlighed afhænger af en lang række forhold, som eksempelvis uddannelse, alder, køn, civilstand mv. På baggrund af alle disse forhold er der gennemført en statistisk estimering af, i hvilket omfang den enkelte kommunes borgere kan forventes at modtage en given ydelse, og alle kommu-

nerne er rangeret i forhold til denne værdi. På baggrund af denne rangering er kommunerne inddelt i klynger med tilnærmelsesvis samme rammevilkår, *jf. boks 1.3.2*.

Boks 1.3.2

Klyngeinddeling efter rammevilkår (Beskæftigelsesministeriet), 2013

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

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Kommunetypeinddeling fra Det danske landdistriktsprogram 2007-2013

I forbindelse med den seneste justering af udligningssystemet i 2013 blev anvendt en kommunetypeinddeling, som stammer fra det danske landdistriktsprogram 2007-2013.

Denne inddeling bygger på oplysninger før 2007 og er baseret på et klassifikationssystem til identifikation af landdistrikter. På baggrund af 14 indikatorer, som belyste den strukturelle, økonomiske og demografiske situation i kommunerne, blev kommunerne inddelt i 4 grupper efter "landdistriktsgraden" for den enkelte kommune, *jf. boks 1.3.3*.

Boks 1.3.3**Kommunetypeinddeling efter "landdistriktsgrad", 2007**

Kommunetype	Kommune	Antal kommuner
Bykommuner	Københavns, Frederiksberg, Ballerup, Brøndby, Dragør, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Albertslund, Hvidovre, Høje-Taastrup, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Vallensbæk, Furesø, Allerød, Helsingør, Hillerød, Hørsholm, Rudersdal, Egedal, Frederikssund, Gribskov, Greve, Køge, Roskilde, Solrød, Lejre, Odense, Kolding, Skanderborg, Aarhus, Aalborg	35
Mellemkommuner	Ishøj, Tårnby, Halsnæs, Holbæk, Faxe, Ringsted, Slagelse, Stevn, Sorø, Næstved, Fredericia, Vejle, Horsens, Favrskov, Odder, Silkeborg	17
Landkommuner	Odsherred, Kalundborg, Guldborgsund, Vordingborg, Assens, Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Nyborg, Svendborg, Nordfyns, Haderslev, Billund, Sønderborg, Esbjerg, Fanø, Vejen, Aabenraa, Herning, Holstebro, Syddjurs, Randers, Ikast-Brande, Hedensted, Viborg, Brønderslev, Frederikshavn, Rebild, Mariagerfjord, Jammerbugt, Hjørring	30
Yderkommuner	Bornholm, Lolland, Langeland, Ærø, Tønder, Varde, Lemvig, Struer, Norddjurs, Samsø, Ringkøbing-Skjern, Skive, Morsø, Thisted, Vesthimmerlands, Læsø	16

Kilde: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Ny kommunetypeinddeling vedr. land hhv. by, center hhv. periferi og lokalt arbejdsmarked.

Da den tidligere anvendte kommunetypeinddeling fokuserer på "landdistriktsgrad" og er baseret på data fra før 2007, er der som alternativ udarbejdet en ny kommunetypeinddeling. Denne er baseret på relativt få dimensioner, der afspejler forhold vedr. land/by, center/periferi og det lokale arbejdsmarked.

Inddelingen er foretaget efter følgende kriterier:

- **Bystørrelse:** 1) by har mere end 45.000 indbyggere, 2) største by i kommune har mellem 30.000 og 45.000 indbyggere, 3) største by i kommunen har mindre end 30.000 indbyggere.
- **Geografi/afstand:** 1) by med mere end 45.000 indbyggere, 2) medianborgeren har mindre end en halv times kørsel til centrum af en by med mere end 45.000 indbyggere, 3) medianborgeren har mere end en halv times kørsel til centrum af en by med mere end 45.000 indbyggere.
- **Pendlingsforhold:** Antal indpendlere i forhold til antal udpendlere

- *Pendlingsintensitet:* Pendlere (indpendlere + udpendlere) i forhold til antal personer bosat og beskæftiget i samme kommune¹.

På baggrund af ovenstående parametre er kommunerne inddelt i følgende 4 grupper:

- *Bykommuner:* By med mere end 45.000 indbyggere eller del af hovedstadsområdet
- *Mindre bykommuner:* Enten har den største by i kommunen 30-45.000 indbyggere eller kommunen ligger tæt på en storby og har høj pendlingsintensitet.
- *Mellekommune:* Største by i kommunen har under 30.000 indbyggere, og enten tæt på storby og moderat pendlingsintensitet eller langt fra storby og dobbelt så mange indpendlere som udpendlere.
- *Yderkommuner:* Største by i kommunen har under 30.000 indbyggere og enten tæt på storby og lav pendlingsintensitet eller langt fra storby og mindre end dobbelt så mange indpendlere som udpendlere.

Nærmere beskrivelse af inddelingen fremgår af *boks 1.3.4*.

¹ Indikerer om det arbejdsmarked, som kommunen er en del af, er meget isoleret eller integreret i et større arbejdsmarked. Fx vil ø-kommunerne have en lav pendlingsintensitet, idet de fleste borgere bor og arbejder på øen, og kommuner i hovedstadsområdet vil have en meget høj pendlingsintensitet.

Boks 1.3.4**Kommunetypeinddeling efter by/land og det lokale arbejdsmarked, 2017**

Kommunetype	Inddelingskriterier
Bykommune	Kommunen har by med mere end 45.000 indbyggere eller er del af hovedstadsområdet ¹
Mindre bykommune	- Kommunens største by har mellem 30-45.000 indbyggere <i>eller</i>, - Medianborgeren har mindre end 30 min. Kørsel til centrum af by med mere end 45.000 indbyggere og pendlingsintensiteten er større end 3,5 (svarende til ca. 4. kvartil).
Mellemkommune	- Kommunens største by har mindre end 30.000 indbyggere og medianborgeren har mindre end 30 min. Kørsel til centrum af by med mere end 45.000 indbyggere og pendlingsintensiteten er mellem 0,8- 3,5 (svarende til ca. 2 og 3. kvartil) <i>eller</i>, - Kommunens største by har mindre end 30.000 indbyggere og medianborgeren har mere end 30 min. kørsel til centrum af by med mere end 45.000 indbyggere og dobbelt så mange indpendlere som udpendlere
Yderkommune	- Kommunens største by har mindre end 30.000 indbyggere og medianborgeren har mindre end 30 min. Kørsel til centrum af by med mere end 45.000 indbyggere og pendlingsintensiteten er lavere end 0,8 (svarende til ca. 1. kvartil) <i>eller</i>, - Kommunens største by har mindre end 30.000 indbyggere og medianborgeren har mere end 30 min. kørsel til centrum af by med mere end 45.000 indbyggere og mindre end dobbelt så mange indpendlere som udpendlere.

Anm.: Note 1: Hovedstadsområdet følger Danmarks Statistiks afgrænsning. Data vedr. bystørrelse er opgjort pr. 1. januar 2017 og data vedr. pendling er opgjort ultimo november 2015.

Kilde: Egen inddeling på baggrund af Danmarks Statistik tabel BY1 og PEND100 samt Det Økonomiske Råd: *Danske Økonomi, forår 2015*.

På denne baggrund inddeles kommunerne i 4 grupper, *jf. boks 1.3.5*.

Boks 1.3.5**Kommunetypeinddeling efter by/land og det lokale arbejdsmarked, 2017**

Kommunetype	Kommune	Antal kommuner
Bykommuner	København, Frederiksberg, Ballerup, Brøndby, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Albertslund, Hvidovre, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Ishøj, Tårnby, Vallensbæk, Helsingør, Greve, Roskilde, Odense, Esbjerg, Horsens, Kolding, Vejle, Herning, Randers, Aarhus, Aalborg	27
Mindre bykommuner	Dragør, Høje-Taastrup, Furesø, Allerød, Fredensborg, Hillerød, Hørsholm, Rudersdal, Egedal, Køge, Solrød, Slagelse, Næstved, Fredericia, Holstebro, Silkeborg, Viborg	17
Mellemkommuner	Frederikssund, Gribskov, Holbæk, Ringsted, Lejre, Middelfart, Assens, Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Nyborg, Nordfyns, Haderslev, Billund, Fanø, Varde, Vejen, Favrskov, Odder, Skanderborg, Ikast-Brande, Hedensted, Brønderslev, Rebild, Mariagerfjord	24
Yderkommuner	Halsnæs, Odsherred, Faxe, Kalundborg, Stevn, Sorø, Lolland, Guldborgsund, Vordingborg, Bornholm, Svendborg, Langeland, Ærø, Sønderborg, Tønder, Aabenraa, Lemvig, Struer, Syddjurs, Norddjurs, Samsø, Ringkøbing-Skjern, Morsø, Skive, Thisted, Frederikshavn, Vesthimmerlands, Læsø, Jammerbugt, Hjørring	30

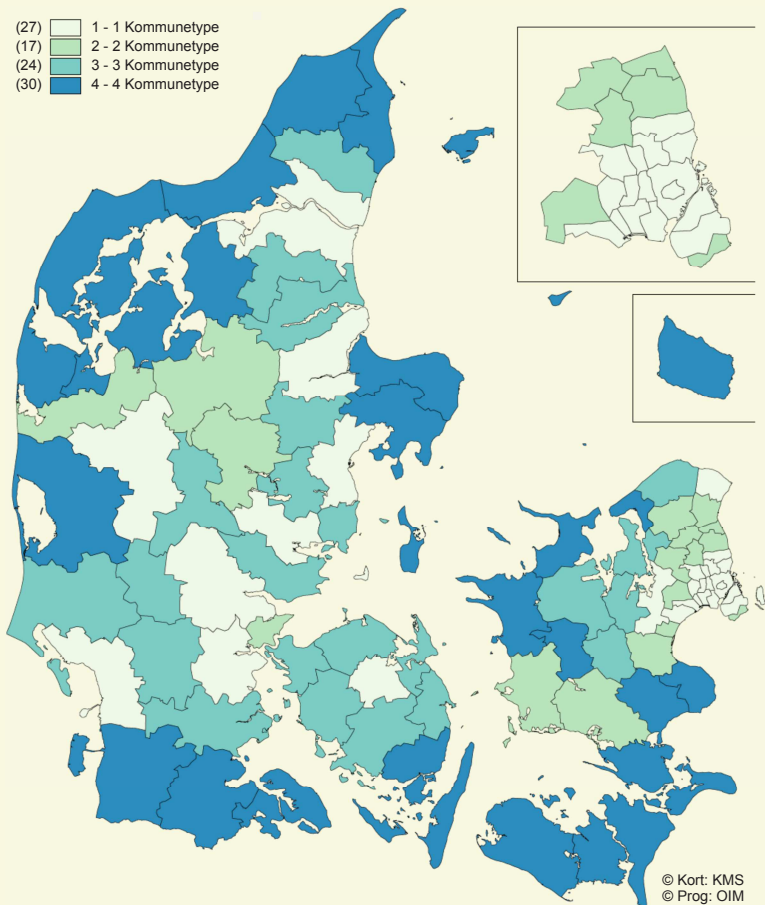
Anm.: Jf. boks 1.3.4

Kilde: Egne opgørelser.

Kommunetypeinddelingen fremgår også af *figur 1.3.1*.

Figur 1.3.1

Kommunetypeinddeling efter by/land og det lokale arbejdsmarked, 2017



Anm.: 1=Bykommune, 2=Mindre bykommune, 3=Mellemkommune, 4=Yderkommune

Kilde: Egne opgørelser.

Sammenligning af kommunegrupper

Til illustration af forskelle mellem den tidligere anvendte kommunetypeinddeling (Det danske Landdistriktsprogram 2007-2013)² og den nye kommunetypeinddeling efter by henholdsvis

² Kommunetypeinddelingen fra Det danske landdistriktsprogrammet 2007-2013 kaldes i figur 8-13 for "gl. kommunegrupper".

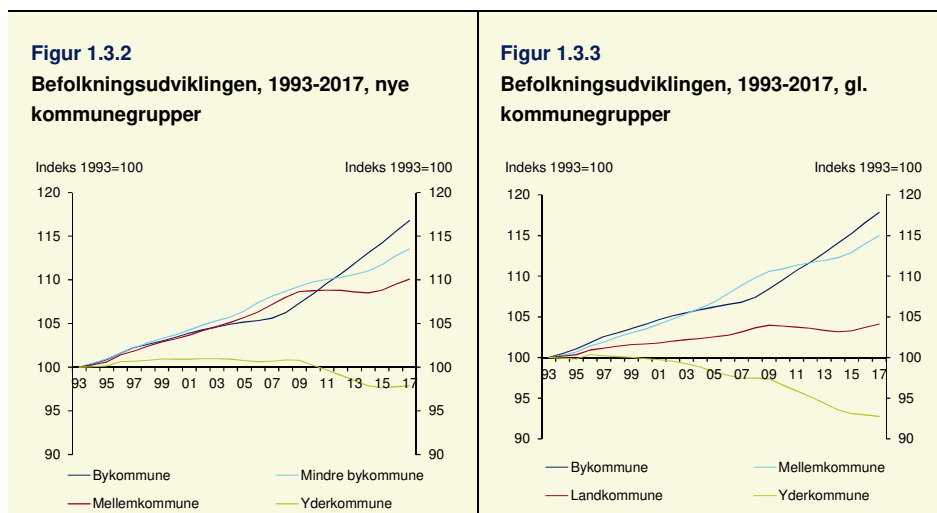
land, center hhv. periferi og lokalt arbejdsmarked vises udviklingen i befolkningen, beskæftigelse og beskatningsgrundlag for de to kommunegruppeinddelinger.

Selvom kommunegruppeinddelingerne ikke er ens, kan de to kommunegruppeinddelinger fortælle nogenlunde samme "historie" mht. udviklingen i befolkning, beskæftigelse og beskatningsgrundlag pr. indbygger, *jf. figur 1.3.2-1.3.7*. De forskelle, der er ved at gå over til den nye inddeling synes dog at nuancere billedet.

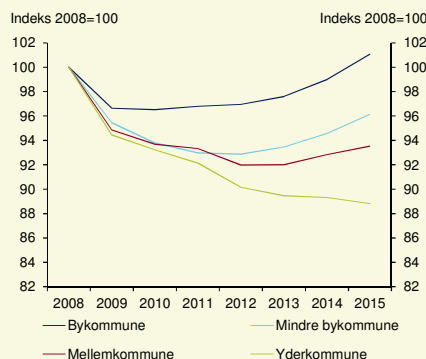
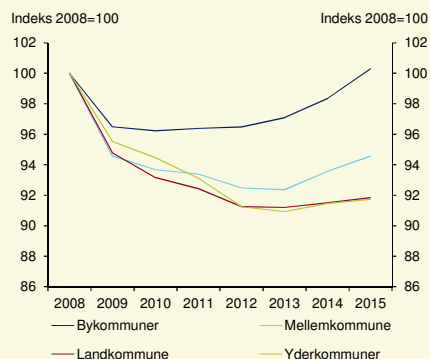
I begge kommunetypegrupperinger er det bykommunerne, som har befolkningstilgang, og yderkommunerne, som har befolkningstilbagegang. Der er dog en forskel på, hvornår befolkningstilbagegang i yderkommunerne tager til. Efter den nye kommunegruppeinddeling er det fra 2008, mens det er efter 1998 efter den gamle kommunegruppeinddeling, *jf. figur 1.3.2 og 1.3.3*.

Beskæftigelsen i bykommunerne har nået niveauet fra 2008 eller lidt over, og der ses også fremgang i beskæftigelsesudviklingen i "mindre bykommuner" og "mellemkommuner". I "yderkommunerne" i den ny kommunegruppeinddeling ses fortsat tilbagegang i beskæftigelsen, *jf. figur 1.3.4 og 1.3.5*.

Endelig ses nogenlunde samme udvikling i beskatningsgrundlaget pr. indbygger uanset kommunetypeinddelingen, *jf. figur 1.3.6 og 1.3.7*.

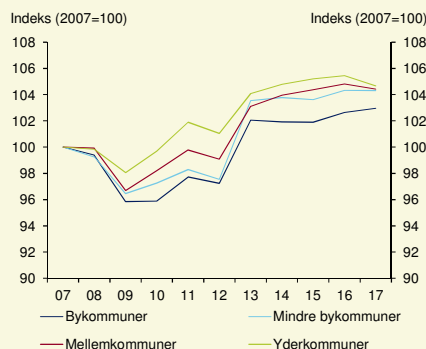
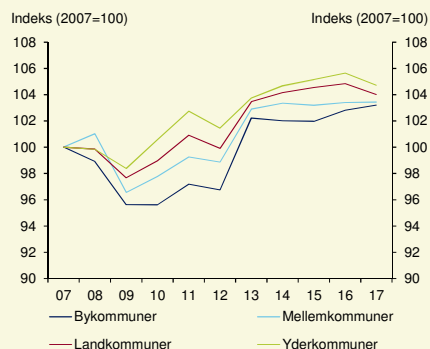


Kilde: Kommunale nøgletal

Figur 1.3.4**Beskæftigelsesudviklingen, 2008-2015, nye kommunegrupper****Figur 1.3.5****Beskæftigelsesudviklingen, 2008-2015, gl. kommunegrupper**

Anm.: Beskæftigelsen er opgjort efter arbejdsstedskommune.

Kilde: Danmarks Statistiks statistikbank tabel RAS301 og egne beregninger.

Figur 1.3.6**Udvikling i beskatningsgrundlag pr. indbygger, 2007-2017, nye kommunegrupper****Figur 1.3.7****Udvikling i beskatningsgrundlag pr. indbygger, 2007-2017, gl. kommunegrupper**

Anm.: Beskatningsgrundlaget pr. indbygger er opgjort i faste priser på baggrund af det kommunale pris- og lønindeks.

Kilde: Kommunale nøgletal.

Vurdering af tidligere virkninger efter hhv. ny og gammel kommunetypeinddeling

I forbindelse med lovforslaget om justeringer i tilskuds- og udligningssystemet med virkning fra 2013 blev virkningerne beskrevet således, at justeringen flyttede ca. 400 mio. kr. fra hovedstaden til udkantsområderne (land- og yderkommuner 235,7 mio. kr. + 171,9 mio. kr. = 407,6 mio. kr.).

Med den nye kommunetypeinddeling er virkningerne af justeringen af tilskuds- og udlignings-systemet i 2013 også, at ca. 400 mio. kr. flyttes til yderkommuner (422,7 mio. kr.). I den nye opgørelse består udkantskommunerne dog af 30 kommuner mod 56 land- og yderkommuner i den tidligere anvendte kommunetypeinddeling, *jf. tabel 1.3.1.*

Tabel 1.3.1**Virkning af justeringen i tilskuds- og udligningssystemet i 2013**

Ny kommunetype	Antal kommuner	Antal indbyggere 1.1.2012	Ændring i 1.000 kr. (-=tab)	Ændring pr. indbygger i 1.000 kr.	Ændring ift. beskatningsgrundlag
Bykommuner	27	1.783.030	-560.064	-0,314	0,18
Mindre bykommuner	17	1.261.812	29.808	0,024	-0,01
Mellemkommuner	24	1.026.119	107.568	0,104	-0,07
Yderkommuner	30	1.509.452	422.688	0,280	-0,18
Kommunetype fra Landdistriktsprogrammet 2007-13					
Bykommuner	35	2.671.111	-499.356	-0,187	0,11
Mellemkommuner	17	878.054	91.764	0,105	-0,07
Landkommuner	30	1.537.096	235.728	0,153	-0,10
Yderkommuner	16	492.122	171.864	0,349	-0,24

Kilde: Egne beregninger.

2. Refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet

Reformen af den statslige refusion af kommunernes forsørgelsesudgifter styrker det økonomiske incitament hos den enkelte kommune til at forebygge langvarig offentlig forsørgelse og gennemføre en effektiv indsats.

Reformen betyder, at en større andel af kommunernes beskæftigelsesudgifter dækkes gennem det generelle tilskud efter objektive kriterier. Det indebærer isoleret set byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne, som indfases over tid. For at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger på kort sigt er samtidig gennemført initiale tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet.

Som udgangspunkt for Finansieringsudvalgets opgave er der foretaget opdaterede opgørelser af de byrdefordelingsmæssige virkninger som følge af refusionsomlægningen og initiale udligningstilpasninger. De peger overordnet på, at:

- Omfordelingen fra refusion til generel kommunal finansiering er mindre end tidligere forventet.
- Virkningerne er spredte over landet og er også over tid forholdsvis begrænsede set for kommunegrupper - dog med betydelig variation inden for de enkelte kommunegrupper.
- Effekten af de initiale udligningstilpasninger i forhold til virkningen af refusionsomlægningen aftager dog også over tid til ugunst for bl.a. en række yderkommuner.

Ændret adfærd i kommunerne som følge af reformerne på beskæftigelsesområdet, herunder ændret adfærd som følge af refusionsomlægningen, befolkningsudviklingen og konjunktursituationen vurderes at kunne få betydning for udviklingen i virkningerne af refusionsomlægningen over tid. Det er vurderingen, at der ikke er et tilstrækkeligt sikkert datagrundlag for at medtage sådanne effekter i den skønsmæssige fremskrivning af virkningerne for den enkelte kommune.

Det bemærkes dog også, at udligningssystemet netop må forventes i et vist omfang at ville kunne tage højde for udviklingen i udgifter og vilkår i kommunerne, hvor kriterier i udligningssystemet følger udviklingen og sammensætningen i befolkningen. Kommuner med en særligt udfordrende beskæftigelsessituation har endvidere mulighed for at søge om tilskud som særligt vanskeligt stillet kommune.

2.1 Indhold og formål

Refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet fra 2016 indebærer et mere enkelt og gennemskueligt system. Den statslige refusion bestod før refusionsomlægningen af et kompliceret regelsæt, hvor refusionsprocenten bl.a. varierede efter ydelsestype og den aktive indsats, som borgeren deltager i. Med refusionsomlægningen blev refusionssatserne for den statslige refusion af kommunernes forsørgelsesudgifter i udgangspunktet ens på tværs af ydelser, men aftrappes over tid.

Hovedtrækkene i refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet er nærmere beskrevet i *boks 2.1*.

Boks 2.1**Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet**

Udgangspunktet for refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet fra 2016 er, at refusionssatserne er ens på tværs af ydelser, men aftrappes over tid. Refusionssatsen udgør således 80 pct. de første 4 uger, 40 pct. fra uge 5-26, 30 pct. fra uge 27-52 og 20 pct. fra efter uge 52.

Refusionstælleren nulstilles efter 1 års sammenlagt ny selvforsørgelse inden for en referenceperiode på 3 år. Ved selvforsørgelse forstås ordinær udstøttet beskæftigelse samt perioder uden offentlig forsørgelse. Alle ydelser omfattes som udgangspunkt af refusionsmodellen. Der er dog en række ydelser, som kommunen enten ikke, eller kun i begrænset omfang, kan påvirke. Disse ydelser er uden for modellen. Ydelserne, som er omfattet af refusionsmodellen, omfatter:

- Arbejdsløshedsdagpenge
- Særlig uddannelsesyldelse, midlertidig arbejdsmarkedsydelse og kontantydelse
- Kontanthjælp (inkl. særlig støtte)
- Uddannelseshjælp (fra 1. 1. 2014)
- Integrationsydelse
- Sygedagpenge
- Ledighedsydelse
- Revalideringsydelse
- Ressourceforløbsydelse, herunder i forbindelse med jobafklaringsforløb
- Førtidspension
- Løntilskud til virksomheder (i forbindelse med opkvalificering og uddannelse)
- Privat og offentligt løntilskud
- Fleksjob

Refusionsmodellen indføres ved, at modtagere af de nævnte ydelser pr. 1. januar 2016 bliver omfattet af modellen med den refusionssats, der svarer til deres anciennitet fra 1. juli 2014 svarende til tidspunktet for indgåelse af forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen. Det nye system omfatter dog kun modtagere af førtidspension, der har fået tilkendt førtidspension den 1. juli 2014 eller senere. For fleksjobtilbud og ledighedsydelse er det som hovedregel kun borgere, der er visiteret hertil fra 1. juli 2014 og derefter, der er omfattet af refusionsomlægningen. Personer, der er visiteret til fleksjobordningen i perioden fra 1. januar 2013 til 1. juli 2014, vil dog blive omfattet af det nye refusionssystem, hvis de bliver ansat i et (nyt) fleksjob efter 1. juli 2014 eller bliver revisiteret til fleksjob, og vil få optalt anciennitet fra 1. juli 2014.

Omlægningen af den statslige refusion af kommunernes forsørgelsesudgifter har til formål at styrke et kommunalt fokus på resultater af beskæftigelsesindsatsen. Omlægningen indebærer, at en mindre andel af kommunernes udgifter kompenseres direkte gennem refusion og en større del gennem generelle tilskud efter objektive kriterier. Det sikrer et større økonomisk incitament hos den enkelte kommune til at forebygge langvarig offentlig forsørgelse og at gennemføre en effektiv indsats. Omlægningen skal således understøtte, at kommunerne i højre grad tilbyder ledige den indsats, som hjælper den enkelte tættere på arbejdsmarkedet og i job.

2.2 Overordnet betydning for kommunernes nettoudgifter og kompensation

Et centralt element i Finansieringsudvalgets arbejde er en opgørelse af de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet – både på kort og mellemlang sigt.

En sådan opgørelse vanskeliggøres af, at udviklingen over tid påvirkes af flere forskellige forhold, herunder adfærdsændringer i kommunerne, befolkningsudviklingen samt ændringer i konjunktursituationen. Der er således tale om en skønsmæssig opgørelse, som bygger på en række centrale antagelser, herunder at fordelingen af udgifterne mellem kommunerne tager udgangspunkt i 2015-regnskabet. Begrundelsen for denne antagelse er, at en opdatering af fordelingsnøglen på baggrund af regnskaberne for 2016 ville kunne "straffe" de kommuner, der har reageret på de styrkede incitamenter ved omlægningen og nedbragt udgifterne. De beregningstekniske forudsætninger er nærmere beskrevet i *appendiks 2.1*.

Det vurderes samtidig, at adfærdsændringer som følge af reformer på beskæftigelsesområdet, befolkningsudviklingen og konjunkturudviklingen vil kunne have betydning for udgiftsudviklingen i kommunerne og dermed for virkningen af refusionsomlægningen på mellemlangt sigt. Der er dog ikke datagrundlag for at korrigere opgørelsen af refusionsomlægningens virkninger herfor. Udligningssystemet vil samtidig i et vist omfang imødegå disse forhold. Betydningen af konjunktur er nærmere behandlet i *kapitel 4*.

2.2.1 Opgørelse af udvikling fordelt på enkeltkommuner og kommunegrupper

Den senest opdaterede opgørelse af de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen er som nævnt baseret på regnskabstal for 2015. Herefter er beregnet, hvordan refusionen og medfinansieringen ville have været i 2015 under de nye regler. De beregnede fordelinger på refusionstrappen i 2015 benyttes til at beregne fordelingen af de kommunale udgifter i 2017-2021 under det nye refusionssystem.

Dette gøres konkret ved at antage, at de skønnede offentlige udgifter i forbindelse med udgiftsopfølgning 1 for 2017 og finanslovsforslaget for 2018 fordeler sig på refusionstrappen på samme måde, som det er observeret i 2015. På denne måde fås et skøn for, hvordan refusionstrappen påvirker fordelingen af udgifterne mellem kommuner og stat i årene 2017-2021. Udgifterne vedrørende førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse fremskrives som følge af de særlige overgangsordninger efter andre metoder med udgangspunkt i de seneste skøn på forslaget til finanslov for 2018 frem mod 2032.

Det skal understreges, at der er betydelig usikkerhed forbundet med denne fremskrivning til 2032. Det er således vurderingen, at den samlede kommunale merudgift som følge af refusionsomlægningen vil stige fra 5,5 mia. kr. i 2018 til 10,9 mia.kr. i 2032, *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1**Samlede kommunaløkonomiske konsekvenser**

Mio. kr. PL 17	2017	2018	2019	2020	2022	2025	2032
Kommuner i alt	5.033	5.535	6.010	6.610	7.662	8.928	10.877
<i>Heraf regulering af:</i>							
Bloktilskud	4.073	4.567	5.010	5.596	6.648	7.914	9.862
Beskæftigelsestilskud	960	968	1.000	1.013	1.014	1.014	1.014

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Af de samlede merudgifter i 2018 forventes 4,6 mia. kr. at blive tilført kommuner som øget bloktilskud og knap 1 mia. kr. som beskæftigelsestilskud.

Det samlede udgiftsskøn for 2018 på 5,5 mia. kr. skal ses i lyset af, at de første skøn for de kommunale merudgifter for 2018 lød på 7,4 mia. kr. i pl 2016, *jf. lovforslag nr. L 4 fremsat den 3. juli 2015*. Der tegner sig således et billede af, at omfordelingen fra refusion til generel kommunal finansiering er mindre end tidligere forventet.

Samtidig tegner der sig et billede af forholdsvis begrænsede byrdefordelingsmæssige forskydninger over tid set for kommunerne på kommunegruppeniveau. Dette skal ses i lyset af dels de omtalte ændrede udgiftsskøn, dels at de initiale tilpasninger i udligningssystemet fra 2016 har imødegået en væsentlig del af de byrdefordelingsmæssige virkninger.

De største gevinster som følge af refusionsomlægningen vil efter initial tilpasning være på 0,20 pct. af skattegrundlaget i 2018, stigende til 0,44 pct. af skattegrundlaget i 2025. De største tab vil i 2018 være på 0,20 pct. af skattegrundlaget, stigende til 0,31 pct. af skattegrundlaget i 2025, *jf. tabel 2.2*.

Tabel 2.2**Største tab og gevinst sfa. refusionsomlægningen efter initiale tilpasninger af udligningen**

	2018	2022	2025
Største gevinst	-0,20	-0,41	-0,44
Største tab	0,20	0,28	0,31

Anm.: Tal med negativt (positivt) fortegn er udtryk for en gevinst (tab) målt i procent af skattegrundlaget.

Tabellen viser kommunen med største gevinst og største tab, hvilket ikke nødvendigvis er den samme kommune i hhv. 2018, 2022 og 2025.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

En samlet gevinst for yderkommunerne i perioden fra 2017 til 2020 vendes til et begrænset tab i 2025 på 0,03 pct. af beskatningsgrundlaget. Omvendt vendes et mindre samlet tab for

kommunerne i Region Hovedstaden frem til 2020 til en gevinst, som i 2025 udgør 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget, *jf. tabel 2.3.*

Tabel 2.3

Tab og gevinst sfa. refusionsomlægningen efter initiale tilpasninger i udligningen

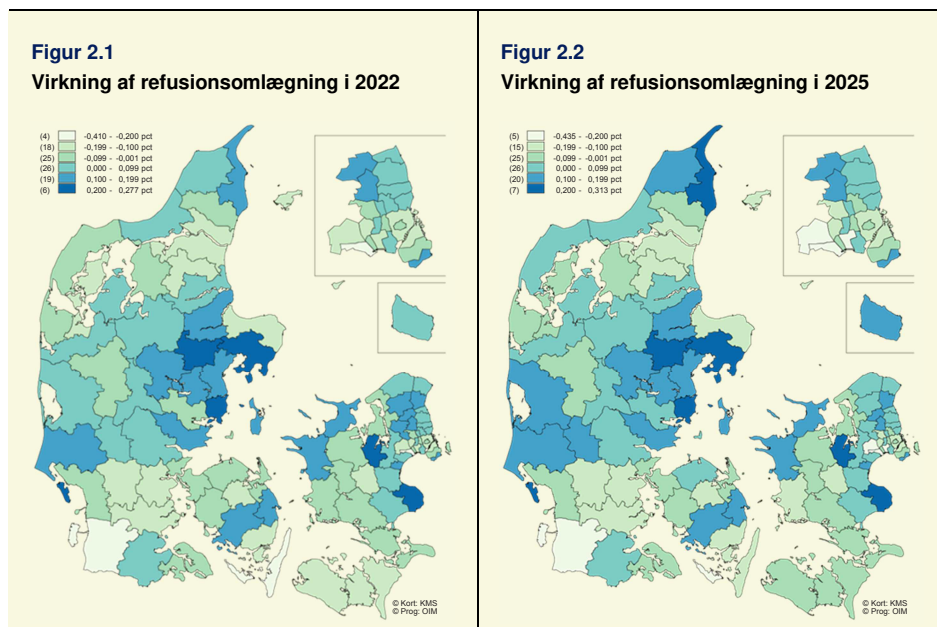
	2018	2022	2025
Kommunegrupper			
Bykommuner	0,00	-0,03	-0,04
Mindre bykommuner	0,06	0,05	0,04
Mellemkommuner	0,01	0,04	0,05
Yderkommuner	-0,06	0,00	0,03
Regioner			
Region Hovedstaden	0,05	-0,01	-0,05
Region Sjælland	0,01	0,02	0,03
Region Syddanmark	-0,08	-0,06	-0,05
Region Midtjylland	0,00	0,07	0,11
Region Nordjylland	-0,07	-0,03	-0,01

Anm.: Tal med negativt (positivt) fortegn er udtryk for en gevinst (tab) målt i procent af skattegrundlaget. For hver kommunegruppe er der tale om et vægtet gennemsnit. Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3.*

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

Beregningerne af de byrdefordelingsmæssige virkninger peger endvidere på, at virkningerne af udligningsændringerne fra 2016 med øgede udligningsniveauer og omfordeling til fordel for land/yderkommuner gradvist reduceres i takt med, at der sker en udfasning af personer, der har fået tilkendt førtidspension og fleksjob/ledighedsydelse i det gamle refusionssystem. På sigt tegner der sig således samlet set en gevinst for bykommuner og kommunerne i Region Hovedstaden. Det svarer overordnet til de tidligere opgjorte tendenser.

Uden de initiale tilpasninger i udligningssystemet ville refusionsomlægningen generelt set indebære tab for yderkommunerne og gevinster for bykommunerne. De initiale tilpasninger har imidlertid betydet, at tab og gevinst som følge af refusionsomlægningen er blevet spredt mere ud over landet. Det gælder både på kort og mellemlangt sigt, *jf. figur 2.1 og 2.2.*



Anm.: Blå farver angiver tab, mens grønne farver angiver gevinst.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

Det skal dog også bemærkes, at der er en betydelig variation inden for de enkelte kommune-grupper. For bykommuner varierer forskydningerne i 2019 eksempelvis mellem en gevinst på 0,34 skattepoint og et tab på 0,11 skattepoint og i 2025 mellem en gevinst på 0,44 skattepoint og et tab på 0,17 skattepoint. For yderkommuner varierer tab og gevinst i 2019 ligeledes betydeligt mellem en gevinst på 0,42 skattepoint og et tab på 0,26 skattepoint og i 2025 mellem en gevinst på 0,40 skattepoint og et tab på 0,31 skattepoint, *jf. appendiks 2.2*, hvor virkningerne for kommunerne af refusionsomlægningen er specificeret nærmere.

Det fremgår endvidere, at effekten af de initiale tilpasninger af udligningen dog også aftager i takt med, at der sker en udfasning af personer, der har fået tilkendt førtidspension og fleks-job/ledighedsydelse i det gamle refusionssystem, hvilket særligt er til ugunst for nogle yderkommuner.

Der vil således fortsat være behov for at se på mulige justeringer i udligningen med henblik på at imødegå disse effekter på kommuneniveau.

2.2.2 Betydningen af adfærdsændringer og befolkningsudvikling

Den mekaniske fremskrivning af virkningerne af refusionsomlægningen for den enkelte kommune er baseret på den aktuelle budgettering af udgifterne til overførselsindkomster samt en antagelse om en konstant fordeling af merudgifterne ved refusionsomlægningen over tid på de enkelte overførselsområder.

De byrdefordelingsmæssige konsekvenser vil imidlertid over tid blive påvirket af adfærdsændringer som følge af refusionsomlægningen, befolkningsudvikling og konjunkturudviklingen. Tidligere gennemførte arbejdsmarkedsreformer, der har sigtet på at styrke både de personlige og kommunernes incitamenter, vil også kunne få betydning.

Påvirkningen som følge af reformer og befolkningsudviklingen er nærmere belyst i dette afsnit, mens betydningen af konjunkturudviklingen behandles i *kapitel 4*.

Det er den overordnede vurdering, at en række af de gennemførte reformer på beskæftigelsesområdet i forskelligt omfang har haft gennemslag på både niveauet for de samlede overførselsudgifter og for udgifternes sammensætning på forskellige ydelsestyper. Samtidig vil befolkningens flyttemønstre og tendensen til urbanisering over tid kunne få betydning for udgifterne i den enkelte kommune og dermed også for virkningen af refusionsomlægningen. Ovenstående konklusioner er baseret på den historiske udvikling og viser, at de forskellige forhold kan trække i forskellige retninger med hensyn til den umiddelbare virkning på kommunernes nettoudgifter over tid. Det er ikke på den baggrund muligt at drage konklusioner for den enkelte kommune.

Det skal dog endvidere bemærkes, at kriterierne i udligningssystemet følger udviklingen og sammensætningen i befolkningen, herunder *"Andelen af personer med lav uddannelse"*, *"Andelen af personer uden beskæftigelse"* og andre forhold, der afspejler den enkelte kommunes udgiftspres på beskæftigelsesområdet. Betydningen af reformer og befolkningsudviklingen for fremskrivningen af refusionsomlægningens virkning på kommunernes nettoudgifter må således forventes i et vist omfang at blive opfanget af tilskuds- og udligningssystemet.

Adfærdsændringer som følge af refusionsomlægningen

Refusionsomlægningen har til formål at understøtte en effektiv beskæftigelsesindsats med udgangspunkt i den enkelte ledige. Sigtet i omlægningen er at styrke det kommunale fokus på resultater og understøtte, at kommunerne i højere grad tilbyder en indsats, der er målrettet mod at hjælpe ledige i job eller uddannelse.

Refusionsomlægningen forudsætter omstilling af den kommunale beskæftigelsesindsats. VI-VE har i den forbindelse fået til opgave at undersøge de økonomiske og organisatoriske effekter af reformen³. Projektet har til formål at undersøge de økonomiske effekter, der opnås via ændret brug af redskaber i de aktive beskæftigelsesindsatser og ændret visitation til offentlige ydelser samt de organisatoriske effekter på kommunalt niveau, herunder for anvendelsen af forretningsmodeller og investeringsredskaber i budgetlægningen.

Det er således også endnu for tidligt at kunne konkludere, i hvilket omfang kommunerne har omstillet indsatsen, og om reformen isoleret set har fremmet, at kommunerne anlægger en mere investeringsorienteret tilgang, så de i højere grad har fokus på indsatser, der virker. Der er dog allerede nu eksempler på kommuner, der i højere grad forfølger en "investeringsgang", hvor de har fokus på at investere i indsatser, der bringer ledige i beskæftigelse bl.a. for at opnå besparelser på forsørgelsesudgifter, *jf. boks 2.2*.

³ VIVE-undersøgelse "Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet – Økonomiske og organisatoriske konsekvenser", der forventes afsluttet i december 2018.

Boks 2.2**Eksempler på investeringsorienteret tilgang i kommuners beskæftigelsesindsats**

1. *Ballerup Kommune* har fx besluttet at styrke indsatsen for borgere, der er længere væk fra arbejdsmarkedet. Kommunen forventer således at investere 6 mio. kr. årligt over de næste tre år for at få de aktivitetsparate borgere i enten uddannelse eller ud på arbejdsmarkedet. Målet er, at over 45 aktivitetsparate borgere kommer i job eller uddannelse, hvorfor Ballerup Kommune forventer, at investeringen hurtigt er tjent hjem.
2. *Hjørring Kommune* har besluttet at investere 125 mio. kr. fra 2015-2018 til en forstærket indsats for at få flere borgere i job og uddannelse. Kommunen har oplevet så stor en succes med deres investering, at de har valgt at videreføre investeringsprofilen frem mod 2021. Der forventes en direkte økonomisk nettogevinst på ca. 80 mio. kr. årligt fra 2019 og frem.
3. *Silkeborg Kommune* har oplyst, at de har ansat 10 nye sagsbehandlere og reduceret antallet af sager pr. sagsbehandler til ca. 40. Efter kommunens eget udsagn har det betydet en markant forbedring af andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der kom i job – fra 13 pct. med den normale indsats til 52 pct. med den nye indsats.
4. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering* har siden slutningen af 2015, i samarbejde med VIVE (tidligere KORA) og med løbende inddragelse af kommuner og KL, arbejdet på at udvikle et værktøj, "Jobinvestering", der kan understøtte kommunerne i at arbejde ud fra investeringstankegangen. Der er tale om et beregningsværktøj, som på baggrund af de data, der indgår i den midlertidige refusionsløsning, kan beregne besparelspotentialet i de enkelte kommuner ved at iværksætte en given indsats for forskellige målgrupper. Investeringsværktøjet forventes at blive sat i drift og udrullet til kommunerne i 1. halvår af 2018.

Konsekvenser af reformer på beskæftigelsesområdet

Af større reformer på beskæftigelsesområdet, som vil kunne have betydning for udgiftsudviklingen og dermed virkningerne af refusionsomlægningen, kan nævnes:

1. Tilbagetrækningsreformen fra 2011 samt Velfærdsaftalen fra 2006

Tilbagetrækningsreformen betyder bl.a., at efterlønsalderen gradvist forhøjes fra 2014 fra 60 år til 62 år i 2017. Desuden forkortes efterlønsperioden gradvist ved at hæve efterlønsalderen fra 2018 til 2023, hvor man kan gå på efterløn som 64-årig i 3 år. Folkepensionsalderen hæves gradvist fra 2019 fra 65 år til 67 år i 2022. Desuden er der som følge af reformen indført seniorførtidspension til personer med et langt arbejdsliv og mindre end 5 år til folkepensionsalderen.

Tilbagetrækningsreformen har betydning for antallet af modtagere af de øvrige overførselsindkomster i de aldersgrupper, som bliver berørt af ændringerne af efterlønsordningen og forhøjelsen af folkepensionsalderen.

Antallet af modtagere af efterløn er faldet fra ca. 100.000 i 2013 til ca. 72.000 i 2015 og forventes at falde yderligere til ca. 49.000 i 2019.

2. *Reformen af førtidspension og fleksjob*

Reformen trådte i kraft den 1. januar 2013. Reformens formål er, at flest muligt skal i arbejde og forsørge sig selv samt at særligt færre unge skal på førtidspension mod til gengæld at tilbyde flere en tværfaglig indsats i ressourceforløb eller fleksjob med fokus på udvikling af arbejdssevne.

Antallet af nytilkendelser til førtidspension i perioden medio 2016 til medio 2017 er på knap 2/3 af niveauet før reformens ikrafttrædelse (2012). Det samlede antal borgere på førtidspension, ressourceforløb og fleksjobordningen er i dag på niveau med før reformen trådte i kraft. Men flere borgere får i dag en aktiv indsats i form af fleksjob og ressourceforløb frem for førtidspension. Tilgangen til fleksjobordningen er omkring 40 pct. højere i forhold til niveauet i 2012. Knap 6 ud af 10 fleksjobansættelser under den nye ordning er på 10 timer eller derunder – de såkaldte minifleksjob.

3. *Kontanthjælpsreformen og Jobreform fase I*

Kontanthjælpsreformen trådte i kraft den 1. januar 2014. Formålet med reformen er bl.a., at flest mulige kommer i job eller uddannelse, og at alle mødes med krav og forventninger, således at flere får mulighed for at blive en del af arbejdsmarkedet.

I oktober 2016 fik Jobreform fase I med et nyt kontanthjælpsloft og en 225-timersregel virkning. Formålet med reformen er at sikre, at det skal kunne betale sig at arbejde, og at flere bliver en del af det arbejdende fællesskab.

Samlet set er antallet af ydelsesmodtagere på kontanthjælpsområdet inkl. modtagere af uddannelseshjælp og integrationsydelse faldet fra ca. 154.200 i juni 2015 til ca. 145.600 fuldtidspersoner i juni 2017 (sæsonkorrigeret).

Analyser peger på positive effekter i forhold til kontanthjælpsreformens intention om, at flest mulige af de unge påbegynder og gennemfører en uddannelse.⁴

Andelen af kontant-, uddannelseshjælps- og integrationsydelsesmodtagere med ordinær beskæftigelse⁵ var i foråret 2017 på ca. 6,5 pct. mod omkring 5 pct. i samme periode i årene 2012-2016. For personer berørt af 225-timersreglen er der sket en betydelig stigning i andelen med ordinær beskæftigelse fra ca. 4 pct. i første halvår 2016 til ca. 11,5 pct. i december 2016. For samtlige modtagere af hjælp er der sket en stigning i andelen med ordinær beskæftigelse fra ca. 4,5 pct. i januar 2016 til ca. 8 pct. i december 2016. Dette skal ses i sammenhæng med, at incitamentet til at arbejde er blevet styrket med Jobreform I.

4. *Sygedagpengereformen*

Reformen trådte i kraft af to omgange henholdsvis den 1. juli 2014 og den 5. januar 2015. Reformens formål er bl.a. at sikre, at ingen sygemeldte risikerer at stå uden of-

⁴ Beskæftigelsesministeriet: Effektevaluering af ungeinitiativer i kontanthjælpsreformen 2014, august 2014. Michael Rosholm og Michael Svarer: Kvantitativ evaluering af Brobygning til uddannelse, oktober 2015. Damvad: Kvalitativ evaluering af nytteindsats, maj 2015. STAR: Kvantitativ evaluering af nytteindsatsen 2014, maj 2015.

⁵ Personerne har inden for en måned modtaget både kontanthjælp mv. og fået løn for ordinær beskæftigelse.

fentlig forsørgelse samt at styrke den virksomhedsrettede indsats. Konkret sker det ved, at sygemeldte, der ikke er omfattet af de nuværende forlængelsesregler, efter fem måneder starter i et jobafklaringsforløb. Sigtet er samtidig, at det skal fremme borgerens vej tilbage til beskæftigelse.

Siden reformens ikrafttrædelse er det samlede antal personer på sygedagpenge og i jobafklaringsforløb steget mere end forventet. I 2013, dvs. året før reformens ikrafttræden, var der ca. 74.800 fuldtidspersoner på sygedagpenge, mens der i juni 2017 var i alt ca. 83.800 fuldtidspersoner på sygedagpenge og i jobafklaringsforløb (sæsonkorrigeret). Denne udvikling kan blandt andet tilskrives ændringer i konjunkturerne samt samspillet med andre reformer på beskæftigelsesområdet.

I det seneste år er antallet dog faldet en anelse fra ca. 84.100 fuldtidsmodtagere i alt i juni 2016 til ca. 83.800 i juni 2017, heraf var knap 18.600 fuldtidspersoner i jobafklaringsforløb. En effektevaluering af reformen viser overordnet, at det fremrykkede revurderingstidspunkt og ophævelsen af varighedsbegrænsningen samlet set har resulteret i, at sygemeldte har lidt kortere sygdomsforløb.

5. *Beskæftigelsesreformen*

Reformens første del trådte i kraft pr. 1. januar 2015, mens anden del trådte i kraft den 1. juli 2015. Reformens formål er at sikre, at ledige får en individuel og jobrettet indsats samt at virksomhederne kan få den arbejdskraft, som de har behov for.

Reformen indebærer overordnet set en omprioritering af aktiveringsindsatsen. Forsikrede ledige skal tilbydes en tidlig indsats, som målrettes mod virksomhederne og deres behov, ligesom der gives mulighed for et reelt uddannelsesløft til ufaglærte ledige.

Der har i løbet af det seneste år været en stigning i andelen af dagpengemodtagere, som har deltaget i samtaler i jobcentret såvel inden for de første 3 måneder (tidlig indsats) som mellem 3 og 6 måneders ledighed. Niveaue for antallet af samtaler er dog fortsat lavere end forudsat. Aktiviteterne inden for puljerne til uddannelsesløft og den regionale uddannelsespulje har været stigende inden for de seneste par år, men er fortsat lavere end forudsat.

Det samlede antal modtagere af overførselsindkomster er faldet med ca. 25.800 fuldtidspersoner fra ca. 711.200 i 2. kvartal 2016 til ca. 685.400 i 2. kvartal 2017. Der har været et fald i antallet af modtagere af kontant- og uddannelseshjælp samt integrationsydelse på ca. 12.100, i antal efterlønsmodtagere på ca. 10.000, antal førtidspensionister på ca. 5.700 og antal dagpengemodtagere på ca. 5.000 fuldtidspersoner. Dertil kommer et mindre fald i antal revalidender og i sygemeldte. Til gengæld har der været en stigning på ca. 5.000 fuldtidspersoner i fleksjob inkl. ledighedsydelse og en stigning på ca. 3.600 modtagere af ressourceforløbsydelse.

Befolkningsudviklingens betydning for virkningen af refusionsomlægningen

Befolkningsudviklingen vil som nævnt kunne få betydning for udgiftsudviklingen for den enkelte kommune og dermed for virkningen af refusionsomlægningen på mellemlangt sigt. Fokus er her på:

- Betydningen af tendensen til urbanisering – hvad betyder de kommunale forskelle i udvikling i befolkningstallet i den erhvervsaktive alder, og hvilken betydning kan udviklingen inden for denne gruppe få?
- Hvorledes befolkningsudviklingen er afspejlet i tilskuds- og udligningssystemet. Dette vil have betydning for, hvordan det slår igennem i den samlede opgørelse af byrdefordelingsmæssige virkninger.

Der er en tendens til, at flere bor i byerne. Andelen af unge i aldersgruppen 20-29 årige er højere end i andre kommunegrupper, og andelen har været stigende i de seneste år. For de andre kommunegrupper er der også en stigende andel i aldersgruppen 20-29 årige, men med en vækst i aldersgruppen, der specielt for yderkommuner, ligger under væksten på landsplan.

Kommuner med en befolkningstilbagegang vil – alt andet lige – have faldende udgifter til beskæftigelsesområdet. Ved en faldende andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder også – alt andet lige – set pr. indbygger. I visse yderkommuner ses der dog også en tendens til, at en relativ høj andel af befolkningen modtager førtidspension, hvilket kan trække i retning af højere udgifter pr. indbygger.

I tilskuds- og udligningssystemet vil faldende befolkningstal og ændringer i den aldersmæssige sammensætning af befolkningen være afspejlet i et lavere tilskud, som afhænger af antal indbyggere. Desuden påvirkes det opgjorte udgiftsbehov i udligningen.

Udvikling i befolkningen i den erhvervsaktive alder

I hele perioden 2007-2016 har der været en positiv befolkningsudvikling på landsplan, hvor befolkningstallet er øget fra 5,4 mio. indbyggere til 5,7 mio. indbyggere. Det svarer til en årlig tilvækst, der varierer mellem 0,4 og 0,8 pct. i perioden. I perioden er der samtidig sket en forskydning i befolkningens alderssammensætning med en større andel ældre og en større andel 20-29 årige og omvendt en mindre andel børn og unge samt en mindre andel 30-64 årige, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4

Demografisk sammensætning i hele landet (i pct.)

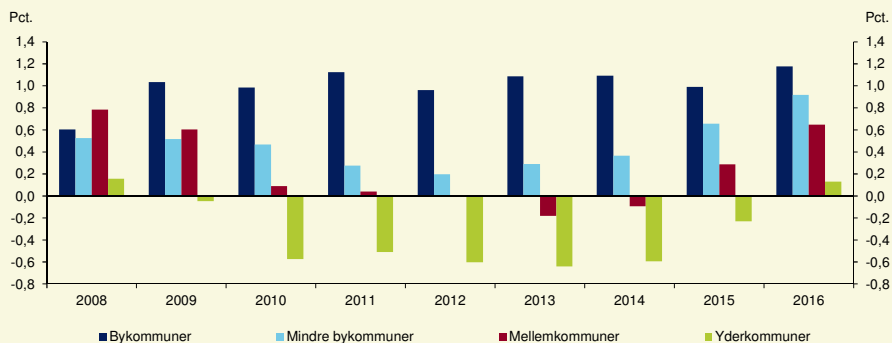
	2007	2011	2016
I alt	100,0	100,0	100,0
0-19 årige	24,5	24,3	23,0
20-29 årige	11,4	11,7	13,1
30-64 årige	48,7	47,2	45,1
65+ årige	15,3	16,8	18,8

Kilde: Danmarks Statistik.

På kommunegruppeniveau har der i perioden været en vækst i befolkningen i kommune-grupperne bykommuner (9 pct.), mindre bykommuner (4 pct.), mellemkommuner (2 pct.) og et fald i befolkningen i kommunegruppen yderkommuner (3 pct.), hvor der for mellemkommu-ner også har været år med befolkningstilbagegang og omvendt for yderkommuner enkelte år med befolkningsfremgang, jf. figur 2.3.

Figur 2.3

Demografisk udvikling i kommunegrupper (Årlig ændring i pct.)



Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Danmarks Statistik.

For alle kommunegrupper er der sket en stigning i andelen af ældre med største stigning og største andel i yderkommuner og mindst i bykommuner. Fælles for alle kommunegrupperne er ligeledes en faldende andel i aldersgruppen 30-64 årige, hvor faldet er størst i yderkommunerne. Der har også i alle kommunegrupper været en stigende andel i aldersgruppen 20-29 årige, men her med største stigning og klart største andel i bykommuner, jf. tabel 2.5.

Tabel 2.5**Demografisk sammensætning i kommunegrupper**

	2007	2011	2016
Bykommuner			
0-19 årige	23,1	23,1	22,2
20-29 årige	14,9	15,6	17,4
30-64 årige	47,8	46,4	44,3
65+ årige	14,1	14,9	16,0
Mindre bykommuner			
0-19 årige	26,4	26,4	24,9
20-29 årige	8,8	8,6	9,8
30-64 årige	49,7	47,8	45,5
65+ årige	15,1	17,2	19,8
Mellemkommuner			
0-19 årige	26,5	26,2	24,5
20-29 årige	8,0	7,7	8,6
30-64 årige	49,8	48,4	46,4
65+ årige	15,7	17,6	20,6
Yderkommuner			
0-19 årige	24,7	24,0	22,1
20-29 årige	8,3	8,2	9,0
30-64 årige	49,2	47,8	45,4
65+ årige	17,8	20,0	23,4

Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Socioøkonomisk sammensætning af befolkningen i den erhvervsaktive alder

Befolkningsfaldet i en række yderkommuner hænger således ofte sammen med et mønster, hvor unge fraflytter kommunen for at få en uddannelse. Der ses således en tendens til, at unge særligt flytter mod de større uddannelsesbyer. I aldersgruppen efter gennemført uddannelse er der omvendt en tendens til en fraflytning fra uddannelsesbyerne.

På landsplan har der i perioden 2006-2015 været en stigning i andelen i den erhvervsaktive alder, der har en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse. En tendens der også slår igennem for kommunerne i de enkelte kommunegrupper set under ét.

For visse yderkommuner kan der imidlertid være en tendens til, at en faldende andel af unge flytter tilbage efter endt uddannelse. Det skal ses i lyset af, at der i yderkommuner er længere afstande til arbejdspladser. Her kan særligt befolkningen med en videregående uddannelse have en tendens til at bosætte sig i nærheden af byer med arbejdspladser inden for specialiserede og videnstunge erhverv.

Det kan for særligt yderkommunerne indebære en risiko for en udvikling i retning af, at færre i den erhvervsaktive alder har en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse. Der ses også i visse yderkommuner en tendens til, at en relativ høj andel af befolkningen modtager førtidspension. En sådan udvikling kan altså omvendt trække i retning af højere udgifter pr. indbygger.

I tilskuds- og udligningssystemet indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov kriterier, der afspejler uddannelsesniveau, beskæftigelsesgrad, indkomst mv. En udvikling i befolknings sammensætningen, som beskrevet oven for, vil også – alt andet lige – blive afspejlet i udviklingen i disse udgiftsbehovskriterier.

Appendiks 2.1 (Beregningstekniske forudsætninger)

Konsekvenser for kommunernes nettoudgifter

De kommunefordelte konsekvenser af refusionsomlægningen for nettoudgifterne er beregnet på grundlag af 2015-data. Konsekvenserne er opgjort med udgangspunkt i de faktiske offentlige forsørgelsesudgifter til de omfattede ydelser i 2015, herunder med udgifter til ressourceforløbsydelse i forbindelse med ressourceforløb og jobafklaringsforløb. Det gælder dog ikke for førtidspension og fleksjob inkl. ledighedsydelse, hvor der er anvendt særskilte kommunale fordelingsnøgler baseret på data fra årene 2010-2012 og 2014-2015.

Herefter er beregnet, hvordan refusionen og medfinansieringen ville have været i 2015 under de nye regler. Det er i beregningerne antaget, at refusionsomlægningen var trådt i kraft 1. januar 2015, med anciennitet i systemet fra 1. juli 2013. Ved opgørelsen af refusionen i det nye refusionssystem for førtidspension er det dog kun personer, der har fået tilkendt førtidspension den 1. juli 2014 eller senere, der er medtaget. Tilsvarende er der særlige overgangsregler for fleksløntilskud og ledighedsydelse, hvor det som hovedregel kun er personer, der er visiteret efter 1. juli 2014, der er medtaget. Personer, der er visiteret til fleksjobordningen i perioden fra 1. januar 2013 til 1. juli 2014 vil dog blive omfattet af det nye refusionssystem, hvis de bliver ansat i et (nyt) fleksjob efter 1. juli 2014 eller bliver revisiteret til fleksjob, og vil få optalt anciennitet fra 1. juli 2014.

De beregnede fordelinger på refusionstrappen i 2015 benyttes til at beregne fordelingen af de kommunale udgifter i 2017-2021 under det nye refusionssystem. Dette gøres konkret ved at antage, at de skønnede offentlige udgifter i forbindelse med udgiftsopfølgning 1 for 2017 og finanslovsforslaget for 2018 fordeler sig på refusionstrappen på samme måde, som det er observeret i 2015. På denne måde fås et skøn for, hvordan refusionstrappen påvirker fordelingen af udgifterne mellem kommuner og stat i årene 2017-2021.

Dog fremskrives ledighedsydelse, fleksjob og førtidspension efter andre metoder på baggrund af de særlige overgangsordninger. Dette er også tilfældet for integrationsydelse på baggrund af dens særlige afhængighed af tilgangen af flygtninge. Udgangspunktet for de overordnede skøn vedrørende førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse i 2025 og 2032 er endvidere baseret på det seneste skøn på forslaget til finanslov for 2018.

Budgetteringen af udgifterne til overførselsindkomster på finansloven i årene 2018-2021 bygger på Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger. I disse fremskrivninger indgår følgende:

- Konsekvenserne af en række reformer på beskæftigelsesområdet.
- Den demografiske udvikling ifølge de seneste befolkningsfremskrivninger, som har betydning for antallet af modtagere af en lang række overførselsindkomster.
- Konsekvenserne af den forventede udvikling på uddannelsesområdet, herunder som følge af de overordnede uddannelsesmålsætninger, SU-reformen og fremdriftsreformen.

- Konsekvenserne af konjunkturtilpasningen til det strukturelle ledighedsniveau, som på tidspunktet for budgetteringen på *FFL 2018* forventes at nås i 2019, hvor bruttoledigheden forventes at være på ca. 111.000 helårspersoner.

Effekter af tidligere gennemførte arbejdsmarkedsreformer vil i vidt omfang allerede indgå i datamaterialet, der ligger til grund for opgørelsen i afsnit 2.1. Det drejer sig f.eks. om reform af førtidspension og fleksjob med virkning fra 2013, kontanthjælpsreform med virkning fra 2014, reform af sygedagpengesystemet med virkning fra 2015 samt beskæftigelsesreformen med virkning fra 2015.

Konsekvenser i tilskuds- og udligningssystemet

Der er i beregninger af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser taget udgangspunkt i en kompensation via beskæftigelsestilskudsordningen og via bloktilskuddet.

Beregningen af tilskud og udligning er foretaget med udgangspunkt i udmeldingen for 2018 pr. 1. juli 2017, hvor den samlede vægt af de socioøkonomiske kriterier i overensstemmelse med gældende regler i årene efter 2018 er forøget med ¼ procentpoint årligt.

Appendiks 2.2 (Byrdefordelingsmæssige virkninger)

Den beregnede udvikling i de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen på kommunegruppeniveau fremgår af nedenstående *tabel 2.1.1-2.1.4*.

Tabel 2.1.1

Byrdefordelingsmæssige virkninger over tid af refusionsomlægning. Beregninger med udlig-ningstilpasninger fra 2016 uden overgangsordning. Kommunetypeinddeling efter bystørrelse, geografi og pendling.

	2017	2018	2019	2020	2022	2025	2032
Bykommuner	-0,01	0,00	-0,01	-0,02	-0,03	-0,04	-0,06
Maksimal gevinst	-0,36	-0,33	-0,34	-0,36	-0,39	-0,44	-0,50
Maksimalt tab	0,14	0,12	0,11	0,10	0,11	0,17	0,28
Mindre bykommuner	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04
Maksimal gevinst	-0,12	-0,11	-0,13	-0,16	-0,20	-0,25	-0,33
Maksimalt tab	0,28	0,23	0,21	0,20	0,18	0,15	0,19
Mellemkommuner	0,03	0,01	0,02	0,02	0,04	0,05	0,08
Maksimal gevinst	-0,18	-0,18	-0,18	-0,17	-0,17	-0,18	-0,20
Maksimalt tab	0,35	0,28	0,27	0,27	0,27	0,29	0,34
Yderkommuner	-0,05	-0,06	-0,05	-0,03	0,00	0,03	0,08
Maksimal gevinst	-0,38	-0,45	-0,42	-0,42	-0,41	-0,40	-0,40
Maksimalt tab	0,28	0,25	0,26	0,26	0,28	0,31	0,41

Anm.: Tal med negativt (positivt) fortegn er udtryk for en gevinst (tab) målt i procent af skattegrundlaget.

Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

Tabel 2.1.2

**Byrdefordelingsmæssige virkninger over tid af refusionsomlægning. Beregninger med udlig-
ningstilpasninger fra 2016 uden overgangsordning. Kommunetypeinddeling fra Landdi-
striktprogram 2007.**

	2017	2018	2019	2020	2022	2025	2032
Bykommuner	0,03	0,04	0,03	0,02	0,00	-0,02	-0,06
Maksimal gevinst	-0,15	-0,14	-0,15	-0,16	-0,20	-0,25	-0,33
Maksimalt tab	0,28	0,26	0,26	0,27	0,27	0,29	0,32
Mellemkommuner	0,01	-0,01	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03
Maksimal gevinst	-0,36	-0,33	-0,34	-0,36	-0,39	-0,44	-0,50
Maksimalt tab	0,28	0,25	0,26	0,26	0,28	0,29	0,34
Landkommuner	-0,04	-0,04	-0,03	-0,01	0,01	0,04	0,09
Maksimal gevinst	-0,18	-0,18	-0,18	-0,17	-0,17	-0,17	-0,18
Maksimalt tab	0,35	0,28	0,27	0,27	0,25	0,31	0,41
Yderkommuner	-0,11	-0,13	-0,11	-0,08	-0,05	-0,01	0,05
Maksimal gevinst	-0,38	-0,45	-0,42	-0,42	-0,41	-0,40	-0,40
Maksimalt tab	0,03	0,02	0,05	0,08	0,13	0,20	0,30

Anm.: Tal med negativt (positivt) fortegn er udtryk for en gevinst (tab) målt i procent af skattegrundlaget.

Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

Tabel 2.1.3

Byrdefordelingsmæssige virkninger over tid af refusionsomlægning. Beregninger med udlig-ningstilpasninger fra 2016 uden overgangsordning. Kommunetypeinddeling efter regioner.

	2017	2018	2019	2020	2022	2025	2032
Region Hovedstaden	0,04	0,05	0,04	0,02	-0,01	-0,05	-0,10
Maksimal gevinst	-0,36	-0,33	-0,34	-0,36	-0,39	-0,44	-0,50
Maksimalt tab	0,28	0,23	0,21	0,20	0,18	0,15	0,27
Region Sjælland	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,04
Maksimal gevinst	-0,23	-0,24	-0,21	-0,19	-0,16	-0,18	-0,20
Maksimalt tab	0,28	0,26	0,26	0,27	0,28	0,29	0,32
Region Syddanmark	-0,06	-0,08	-0,08	-0,07	-0,06	-0,05	-0,03
Maksimal gevinst	-0,38	-0,45	-0,42	-0,42	-0,41	-0,40	-0,40
Maksimalt tab	0,35	0,28	0,27	0,27	0,25	0,24	0,30
Region Midtjylland	0,01	0,00	0,02	0,04	0,07	0,11	0,16
Maksimal gevinst	-0,14	-0,18	-0,18	-0,17	-0,16	-0,15	-0,15
Maksimalt tab	0,19	0,15	0,16	0,19	0,25	0,31	0,41
Region Nordjylland	-0,08	-0,07	-0,06	-0,05	-0,03	-0,01	0,03
Maksimal gevinst	-0,36	-0,31	-0,25	-0,23	-0,18	-0,14	-0,12
Maksimalt tab	0,09	0,06	0,06	0,07	0,14	0,23	0,37

Anm.: Tal med negativt (positivt) fortegn er udtryk for en gevinst (tab) målt i procent af skattegrundlaget.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

Tabel 2.1.4

**Byrdefordelingsmæssige virkninger over tid af refusionsomlægning. Beregninger med udlig-
ningstilpasninger fra 2016 uden overgangsordning. Kommuntipeinddeling efter beskæfti-
gelsesklynger.**

	2017	2018	2019	2020	2022	2025	2032
Klynge 1	-0,12	-0,13	-0,09	-0,06	0,00	0,08	0,20
Maksimal gevinst	-0,36	-0,31	-0,26	-0,24	-0,21	-0,17	-0,13
Maksimalt tab	-0,02	-0,01	0,03	0,07	0,14	0,23	0,37
Klynge 2	-0,08	-0,07	-0,06	-0,05	-0,03	-0,01	0,03
Maksimal gevinst	-0,36	-0,33	-0,34	-0,36	-0,39	-0,44	-0,50
Maksimalt tab	0,12	0,12	0,13	0,14	0,16	0,19	0,28
Klynge 3	-0,06	-0,07	-0,06	-0,06	-0,05	-0,03	-0,02
Maksimal gevinst	-0,38	-0,45	-0,42	-0,42	-0,41	-0,40	-0,40
Maksimalt tab	0,14	0,11	0,10	0,10	0,14	0,20	0,30
Klynge 4	0,02	0,01	0,01	0,02	0,04	0,05	0,08
Maksimal gevinst	-0,16	-0,15	-0,15	-0,15	-0,16	-0,18	-0,20
Maksimalt tab	0,28	0,25	0,26	0,26	0,28	0,31	0,41
Klynge 5	0,01	0,03	0,02	0,00	-0,04	-0,08	-0,15
Maksimal gevinst	-0,13	-0,15	-0,14	-0,16	-0,20	-0,25	-0,33
Maksimalt tab	0,35	0,28	0,27	0,27	0,25	0,26	0,34
Klynge 6	0,14	0,13	0,12	0,11	0,10	0,08	0,06
Maksimal gevinst	0,02	0,04	0,03	0,02	-0,01	-0,03	-0,06
Maksimalt tab	0,28	0,26	0,26	0,27	0,27	0,29	0,32
Klynge 7	0,13	0,12	0,11	0,10	0,07	0,05	0,01
Maksimal gevinst	0,04	0,01	0,00	-0,02	-0,05	-0,09	-0,15
Maksimalt tab	0,20	0,22	0,21	0,19	0,16	0,12	0,07

Anm.: Tal med negativt (positivt) fortegn er udtryk for en gevinst (tab) målt i procent af skattegrundlaget.

Klyngeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

3. Beskæftigelsestilskuddet

Det indgår i Finansieringsudvalgets kommissorium, at udvalget skal undersøge *"Muligheden for en inkorporering af beskæftigelsestilskuddet som en integreret del af det generelle tilskuds- og udligningssystem"*.

Det er udvalgets vurdering, at der i det eksisterende beskæftigelsestilskud er en skævhed i forholdet mellem den enkelte kommunes udgifter og tilskud efter ordning. Det er samtidig vurderingen, at denne skævhed vil blive stadig større med tiden, og at dette bør søges håndteret.

Med hensyn til de incitamentsmæssige virkninger er det vurderingen, at beskæftigelsestilskuddet og en kompensation via bloktilskuddet vil virke på nogenlunde samme måde. Det centrale er, at kommunerne i begge tilfælde vil have en tilskyndelse til at få en borger på offentlig forsørgelse i beskæftigelse.

Det er udvalgets samlede vurdering, at en omlægning af beskæftigelsestilskuddet til kompensation via det generelle tilskuds- og udligningssystem vil være relevant. Men det skal tages i betragtning, at omlægningen fra et finansieringssystem til et andet i sig selv vil medføre byrdefordelmæssige forskydninger af en vis størrelse. Det er derfor hensigtsmæssigt, at en omlægning sker samtidig med tilpasninger i kriterier mv. i det generelle tilskuds- og udligningssystem.

3.1 Beskrivelse af ordningen

Fra og med 2010 overtog kommunerne finansieringen af en del af udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige. Kommunerne blev kompenseret for udgifterne gennem et beskæftigelsestilskud, som blev indført med virkning fra 2010.

Beskæftigelsestilskudsordningen blev etableret som et alternativ til at kompensere kommunerne gennem det generelle tilskuds- og udligningssystem. Baggrunden for beskæftigelsestilskudsordningen var et ønske om at etablere et finansieringssystem, som på den ene side giver kommunerne et incitament til at få forsikrede ledige i job og på den anden side understøtte den økonomiske bæredygtighed i kommunerne gennem en kompensation, der er relativt tæt forbundet med udviklingen i ledigheden. Dette skal ses i lyset af, at udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige generelt er relativt konjunkturafhængige, og at kommunerne overtog finansieringen af dagpenge og aktivering på et tidspunkt, hvor et skifte i konjunkturen gav risiko for store ledighedsstigninger.

Beskæftigelsestilskuddet indebærer, at kommunerne under ét kompenseres fuldt ud for de kommunale nettoudgifter til indsatsen for de forsikrede ledige.

Folketinget vedtog i juni 2012 en justering af ordningen med virkning fra efterreguleringen af tilskuddet for 2011. Baggrunden var en evaluering af ordningen på baggrund af virkningerne for det første år – 2010, som blev gennemført af Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, *jf. Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål, betænkning 1533, marts 2012*.

Den væsentligste ændring var, at ordningen blev indrettet sådan, at den indebar fuld kompensation af kommunernes udgifter på landsdelsniveau. Den hidtidige ordning havde givet anledning til en vis over- eller underkompensation for de enkelte landsdele. Justeringen indebar, at der herefter ikke ville kunne opstå systematiske forskelle mellem landsdelene med hensyn til over- eller underkompensation.

Beskæftigelsestilskuddet består af:

- Et *grundtilskud*, som svarer til den enkelte kommunes samlede tilskud i året to år før tilskudsåret opreguleret til tilskudsårets forventede pris- og lønniveau og reguleret for ændringer i love og regler på de områder, der er omfattet af beskæftigelsestilskuddet.
- Et *merudgiftsbehov*, der for kommunerne under ét beregnes som forskellen mellem kommunernes grundtilskud og de skønnede kommunale nettoudgifter for tilskudsåret.

Der udmeldes et foreløbigt beskæftigelsestilskud til kommunerne i året før tilskudsåret. Herefter foretages der en midtvejsregulering af merudgiftsbehovet i tilskudsåret og en efterregulering af merudgiftsbehovet i året efter tilskudsåret, *jf. tabel 3.1*

Tabel 3.1

Opgørelse af *Beskæftigelsestilskuddet* for tilskudsåret "*t*"

Tilskudsudmelding	Grundtilskud	Merudgiftsbehov
Foreløbig udmelding, (juni, år <i>t-1</i>)	Grundtilskuddet for år <i>t</i> svarer til beskæftigelsestilskuddet for år <i>t-2</i> reguleret for ændringer i love og regler, samt den forventede pris- og lønudvikling.	De samlede kommunale nettoudgifter til forsikrede ledige i år <i>t</i> (skøn) fratrukket grundskuddet for år <i>t</i> fordeles på kommunerne på grundlag af bruttoledigheden i år <i>t-2</i> .
Midtvejsregulering, (Juni, år <i>t</i>)		De samlede kommunale nettoudgifter til forsikrede ledige i år <i>t</i> (skøn) fratrukket det tidligere beregnede grundtilskud for år <i>t</i> fordeles på kommunerne i forhold til bruttoledigheden i år <i>t-2</i> .
Efterregulering, (juni, år <i>t+1</i>)		De samlede kommunale nettoudgifter til forsikrede ledige i år <i>t</i> (endelige) fratrukket det tidligere beregnede grundtilskud for år <i>t</i> fordeles på landsdele ud fra de faktiske afholdte udgifter. Inden for landsdelen fordeles merudgiftsbehovet på kommuner i forhold til bruttoledigheden i år <i>t-2</i> .

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Kommunal udligning og generelle tilskud*.

Grundtilskuddet opgøres som ovenfor nævnt i forbindelse med den foreløbige udmelding af tilskuddet i året før tilskudsåret og ændres som udgangspunkt ikke ved midtvejsreguleringen og efterreguleringen.

I den foreløbige udmelding opgøres merudgiftsbehovet som forskellen mellem grundtilskuddet og de skønnede kommunale udgifter for tilskudsåret. Merudgiftsbehovet skønnes på baggrund af den forventede udvikling i ledigheden, *jf. Økonomisk Redegørelse fra maj måned i året før tilskudsåret og Beskæftigelsesministeriets budgettering af udgifterne omfattet af beskæftigelsestilskuddet på FFL*. Merudgiftsbehovet fordeles på kommunerne i forhold til den enkelte kommunes andel af bruttoledigheden for dagpengemodtagere i året to år før tilskudsåret.

Ved *midtvejsreguleringen* foretages en fornyet beregning af den enkelte kommunes merudgiftsbehov. Merudgiftsbehovet beregnes som de skønnede nettoudgifter for hele landet fratrukket det samlede beregnede grundtilskud. De samlede nettoudgifter skønnes på baggrund af den forventede udvikling i ledigheden, *jf. Økonomisk Redegørelse fra maj måned i tilskudsåret, og Beskæftigelsesministeriets skøn over udgifterne omfattet af beskæftigelsestilskuddet i forbindelse med Udgiftsopfølgning I for tilskudsåret*. Reguleringen af merudgiftsbehovet fordeles på kommunerne efter samme fordelingsnøgle som ved den foreløbige udmelding.

Ved *efterreguleringen* foretages en endelig opgørelse af merudgiftsbehovet på landsdelsniveau. Merudgiftsbehovet for den enkelte landsdel opgøres som de faktiske kommunale net-

toudgifter omfattet af beskæftigelsestilskuddet i tilskudsåret for kommunerne i landsdelen fratrasket grundtilskuddet til disse kommuner. Merudgiftsbehovet for hver enkelt landsdel fordeles på kommunerne i landsdelen i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret. Efterreguleringen udgør forskellen mellem den endelige opgørelse af merudgiftsbehovet og merudgiftsbehovet opgjort ved midtvejsreguleringen.

Midtvejsreguleringen af beskæftigelsestilskuddet sigter mod, at man så hurtigt som muligt opfanger virkningen af eventuelle konjunkturbetingede ændringer i ledigheden. Midtvejsreguleringen opgøres i juni i tilskudsåret på grundlag af Økonomisk Redegørelse i maj. Ændringer i forhold til skønnet fra året før vil således blive opfanget ved midtvejsreguleringen. Dermed sikres kommunerne løbende finansiering af disse udgifter, som kan være stærkt konjunkturafhængige.

Herudover er der etableret en "forsikringsordning", som sikrer kommuner med en særligt stærkt stigende ledighed et ekstra tilskud.

3.2 Incitamenter i ordningen

Ordningen sigter mod at give den enkelte kommune økonomiske incitamenter til at få ledige i beskæftigelse.

Når en ledig i kommunen kommer i beskæftigelse, vil det umiddelbart have to virkninger for kommunens udgifter og indtægter på beskæftigelsesområdet:

- Kommunen får en besparelse vedr. dagpenge og beskæftigelsesindsats i størrelsesordenen ca. 141.000 kr. på årsbasis (2018-niveau).
- Det samlede merudgiftsbehov for landsdelen vil blive reduceret svarende til besparelsen, dvs. med de ca. 141.000 kr. Reduktionen af landsdelens samlede merudgiftsbehov fordeles på de enkelte kommuner efter fordelingen af antallet af ledige i landsdelens kommuner i året to år før tilskudsåret.

Resultatet af dette regnestykke vil således være positivt for den enkelte kommune. Det skal dog bemærkes, at for de større kommuner, som udgør en forholdsvis stor andel af den pågældende landsdel, vil incitamentet være betragteligt mindre end for de øvrige kommuner, *jf. afsnit 9.2.6.*

Hertil kommer, at når en person overgår fra ledighed til beskæftigelse, må det forventes, at personens indkomst vil stige. For kommunen vil det medføre et stigende skattegrundlag og eventuelt en besparelse til indkomstafhængige ydelser som friplads i daginstitution og bolig-sikring.

Det skal bemærkes, at en kommunes generelle indsats for at skaffe flere arbejdspladser til kommunen ikke kan forventes at slå igennem fuldt ud i forhold til fald i ledigheden i den pågældende kommune, idet en del af de ny-beskæftigede vil pendle ind fra nabokommunerne. Dette er dog en mere generel problematik vedr. økonomisk integration i et arbejdsmarkedsområde og vedrører ikke direkte kompensation af udgifter til beskæftigelsesindsatsen, som

sker gennem beskæftigelsestilskudsordningen såvel som gennem det generelle tilskuds- og udligningssystem.

3.3 Kritik af ordningen

Beskæftigelsestilskuddet har også efter justeringen af ordningen været udsat for kritik fra et mindre antal kommuner, specielt nogle større bykommuner. Baggrunden har været, at disse kommuner kunne konstatere, at deres udgifter på området var højere end deres beskæftigelsestilskud.

De pågældende kommuner har anført, at de har haft vækst i beskæftigelsen og faldende ledighed, men alligevel har de tabt på beskæftigelsestilskuddet, fordi de øvrige kommuner i landsdelen har haft et større fald i ledigheden.

Kommunerne kritiserer også, at ordningen tager udgangspunkt i situationen i 2010. Det anføres, at de kommuner, der var i en relativt gunstig situation i dette år, vil have svært ved at forbedre sig i samme takt som de kommuner, der var relativt mere ugunstigt stillede i 2010. Kommunerne har i den forbindelse anført, at finanskrisen ramte store og små kommuner forskelligt, og at de større bykommuner derfor var i en relativt bedre situation i 2010. Det har betydet, at disse kommuner i de følgende år ikke har haft mulighed for at nedbringe ledigheden i samme takt som de mindre omkringliggende kommuner.

De pågældende kommuner anfører desuden, at der i reguleringen af merudgiftsbehovet ikke tages hensyn til andre forhold end den enkelte kommunes andel af ledigheden i landsdelen. Kommunerne finder, at der bør tages hensyn til forskelle i de mere grundliggende vilkår for den enkelte kommune, som fx de enkelte kommuners arbejdsmarked, befolkningens aldersfordeling og andre forhold, som kan påvirke udviklingen i ledigheden.

Kommunerne finder det urimeligt, at grundtilskuddet i ordningen hvert år fastsættes som det samlede beskæftigelsestilskud to år før. Det betyder, at de kommuner, der har haft en relativt ugunstig udvikling i ledigheden siden 2010 vil få et tilskud, der er lavere end deres udgifter, og de vil have vanskeligt ved at vende dette billede, fordi grundtilskuddet hvert år fastsættes som det samlede beskæftigelsestilskud to år før.

3.4 Kompensation via beskæftigelsestilskud eller bloktilskud

3.4.1 Fordele og ulemper ved den nuværende ordning

Finansieringsudvalget har tidligere set på muligheden for at kompensere kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet gennem det generelle tilskuds- og udligningssystem. Det har dog været vurderet, at en sådan indarbejdelse af tilskuddet ville indebære en risiko for store bydefordelingsmæssige forskydninger, og at grundlaget for at vurdere dette ikke på daværende tidspunkt var tilstrækkeligt.

I betænkning 1533, marts 2012 fra Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg fremgik således følgende herom:

"Udvalget bemærker, at sigtet med evalueringen har været at vurdere muligheden for at omlægge beskæftigelsestilskuddet til en kompensation via det generelle system, men at udvalget ikke på det nuværende grundlag - efter få år med ordningen og en omfattende refusionsomlægning - har fundet, at der kunne opstilles en helt tilfredsstillende model for en sådan omlægning. Det anbefales, at udvalget vurderer muligheden igen på et senere tidspunkt."

Som det fremgår, har overvejelserne allerede fra det tidspunkt, hvor kommunerne overtog opgaven, gået på, om kommunerne skulle kompenseres via det generelle tilskuds- og udligningssystem eller gennem en særlig ordning.

Ved etableringen af ordningen sigtede man på, at den enkelte kommune i startåret, dvs. 2010, skulle have en kompensation meget tæt på kommunens faktiske udgifter. Hertil kom, at der var et ønske om at etablere et finansieringssystem, som på den ene side giver kommunerne et incitament til at få forsikrede ledige i job og på den anden side understøtter den økonomiske bæredygtighed i kommunerne gennem en kompensation, der er relativt tæt forbundet med udviklingen i ledigheden.

Beskæftigelsestilskudsordningen udviklede dog hurtigt en skævhed, hvilket gav anledning til justeringen af ordningen i 2012, hvor der blev sikret fuld kompensation for hver landsdel.

Det har heller ikke været sigtet med ordningen, at den enkelte kommune skulle kompenseres præcist for kommunens faktiske udgifter. Ordningen skal derimod indeholde et incitament til den enkelte kommune til at nedbringe ledigheden. Når det lykkes for en kommune at nedbringe ledigheden mere end gennemsnittet for landsdelen, vil kommunen have en økonomisk gevinst på ordningen.

Der kan nævnes forskellige fordele og ulemper ved ordningen.

Fordele:

- Ordningen sikrer fuld kompensation for udgifterne på landsdelsniveau. Dermed tages der hensyn til, at der kan være forskelle i beskæftigelsessituationen mellem landsdelene.
- Ordningen indeholder et økonomisk incitament for den enkelte kommune til at nedbringe ledigheden.
- Ordningen indeholder en midtvejsregulering som sikrer, at tilskuddet løbende tilpasses til de aktuelle skøn over udgifterne på området.

Ulemper:

- Den enkelte kommunes grundtilskud er betinget af den historiske udvikling i kommunen. Grundtilskuddet er opstået som kommunens beregnede udgifter for 2010 reguleret med kommunens andel af merudgiftsbehovet i de følgende år. De kommuner, der siden 2010 har haft en dårligere udvikling i ledigheden end gennemsnittet for landsdelen, bliver underkompenseret for deres faktiske udgifter. Disse kom-

muner vil have svært ved at komme ud af den situation, da det vil forudsætte, at de får vendt situationen og i en periode opnår en tilsvarende bedre udvikling i ledigheden end gennemsnittet for landsdelen.

- Merudgiftsbehovet fordeles på kommunerne i landsdelen ud fra en enkel nøgle, dvs. ledigheden i året to år før tilskudsåret. Der tages i den forbindelse ikke hensyn til andre socioøkonomiske forhold, som kan have betydning for den enkelte kommunes muligheder for at nedbringe ledigheden.
- I modsætning til budgetgarantien er beskæftigelsestilskuddet en separat ordning, som lægger op til, at den enkelte kommune sammenligner tilskuddet med de faktiske udgifter og får en opfattelse af at skulle kompenseres fuldt ud herfor og ikke for et objektivt/gennemsnitligt udgiftsbehov.
- Ordningen har gennemgående været udsat kritik, også efter justeringen i 2012, *jf. afsnit 3.3 ovenfor*.

3.4.2 Indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal undersøge muligheden for en inkorporering af beskæftigelsestilskuddet som en integreret del af det generelle tilskuds- og udligningssystem.

I overvejelserne om en omlægning af beskæftigelsestilskuddet til en kompensation gennem det generelle tilskuds- og udligningssystem må indgå følgende forhold:

- De byrdefordelmæssige forskydninger ved selve finansieringsomlægningen.
- Sammenhængen mellem en kompensation via bloktilskuddet og kommunernes faktiske udgifter.
- De incitamentsmæssige virkninger for kommunerne.

En omlægning af beskæftigelsestilskuddet til en kompensation via tilskuds- og udligningssystemet vil ske i to trin:

- Beskæftigelsestilskuddet afskaffes og bloktilskuddet forøges tilsvarende. Herunder vil området fremadrettet skulle indgå i budgetgarantiordningen.
- Udligningen justeres med henblik på at tage højde for kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet, evt. i form af ændrede eller nye udgiftsbehovskriterier, og justering af vægtene for kriterierne.

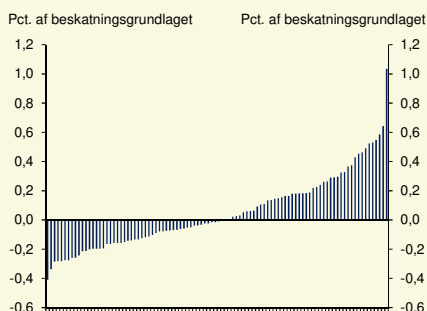
Med henblik på at illustrere de umiddelbare virkninger er der foretaget en beregning af virkningerne af det første trin, dvs. at beskæftigelsestilskuddet nedlægges og bloktilskuddet forøges tilsvarende. Beregningerne er foretaget på data for 2016, som på nuværende tidspunkt er det seneste år, hvor den endelige fordeling af beskæftigelsestilskuddet kendes. Det skal

understreges, at disse beregninger ikke indeholder virkningen af eventuelle tilpasninger af udligningen.

De umiddelbare byrdefordelmæssige forskydninger ved en sådan simpel finansieringsomlægning er illustreret i *figur 3.1*.

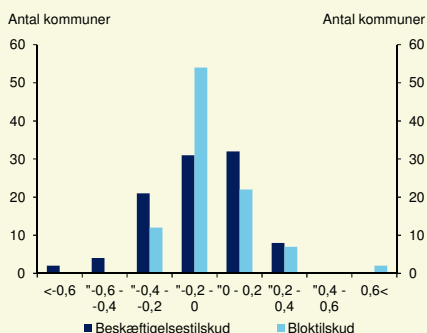
Figur 3.1

Byrdefordelmæssige forskydninger ved omlægning



Figur 3.2

Forskel mellem de faktiske udgifter og kompensation (pct. af beskatningsgrundlaget)



Anm.: I begge figurer er et tal med negativt fortegn ensbetydende med gevinst og et positivt fortegn ensbetydende med tab.

Kilde: Egne beregninger.

For de fleste kommuner vil tab eller gevinst være på mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, men for 13 kommuner overstiger gevinsterne ved en omlægning 0,2 pct. af kommunens beskatningsgrundlag. Der er ikke tale om en bestemt type af kommuner.

Omvendt er der 22 kommuner, hvor tabet ved en omlægning vil overstige 0,2 pct. af kommunens beskatningsgrundlag, herunder en enkelte kommune (Ishøj), hvor det beregnede tab udgør ca. 1 pct. af beskatningsgrundlaget. Denne gruppe af kommuner består hovedsageligt af land- og yderkommuner, men omfatter også enkelte hovedstadskommuner.

Det er dog som nævnt relevant samtidig at inddrage sammenhængen mellem kompensation og de faktiske udgifter. I *figur 3.2* er denne sammenhæng illustreret for henholdsvis det nuværende beskæftigelsestilskud og for situationen efter en simpel omlægning til bloktilskud. De to midterste intervaller i figuren angiver antallet af kommuner, hvor forskellen mellem udgifterne på området og kompensationen er mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. Med det nuværende beskæftigelsestilskud vil der være 63 kommuner, hvor denne forskel er mindre end 0,2 pct. Ved en omlægning til kompensation via bloktilskuddet vil der være 76 kommuner.

Ved en simpel omlægning til bloktilskud ville der således være lidt flere kommuner, hvor kompensationen kommer tæt på kommunens faktiske udgifter.

3.5 Samlet vurdering og betydning af en omlægning

I overvejelserne om en eventuel omlægning af beskæftigelsestilskuddet til finansiering via tilskuds- og udligningssystemet skal indgå en vurdering af følgende forhold:

- De byrdefordelingsmæssige forskydninger ved selve omlægningen. Der er tale om en engangsvirkning som følge af overgangen fra et finansieringssystem (beskæftigelsestilskuddet) til et andet finansieringssystem (bloktilskuddet).
- En vurdering af, om en finansiering via bloktilskuddet på længere sigt vil indebære et mere hensigtsmæssigt finansieringssystem end det nuværende beskæftigelsestilskud.
- En vurdering af de incitamentsmæssige virkninger af de to finansieringssystemer.

Det kan endvidere indgå i overvejelserne, at det nuværende beskæftigelsestilskud er omfattet af en midtvejsregulering. Hvis tilskuddet indarbejdes i den generelle ordning, vil der som udgangspunkt ikke være midtvejsregulering i forhold til kommunernes udgifter på området.

Beregningerne af en simpel omlægning til finansiering via bloktilskuddet foretaget på data for 2016 har vist, at en omlægning vil indebære byrdefordelingsmæssige forskydninger af en vis størrelse for en række kommuner, herunder tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget for 22 kommuner.

Det må vurderes, at det nuværende beskæftigelsestilskud efterhånden vil få en stadig svagere sammenhæng med den enkelte kommunes faktiske udgifter på området. Det skyldes, at den væsentligste del af den enkelte kommunes beskæftigelsestilskud består af et grundtilskud, som er forankret i den historiske situation i kommunen. Der vil være en tendens til, at udviklingen for en række kommuner vil indebære, at kommunens beskæftigelsestilskud vil fjerne sig stadig mere fra de faktiske udgifter på området, fordi udviklingen i ledigheden i disse kommuner ikke svarer til gennemsnittet for landsdelen.

Med hensyn til de incitamentsmæssige virkninger må det vurderes, at både det nuværende beskæftigelsestilskud og en kompensation via bloktilskuddet vil virke på nogenlunde samme måde. I begge tilfælde er den væsentligste incitamentsvirkning for kommunen, at når en ledig kommer i beskæftigelse, vil kommunen få en besparelse svarende til den kommunale andel af udgifterne til dagpenge mv., svarende til ca. 141.000 kr. pr. fuldtidsledig, mens der kun vil være en marginal virkning på tilskuddet til kommunen.

Samlet set er der således en række forhold, der taler for en omlægning af beskæftigelsestilskuddet til kompensation via det generelle tilskuds- og udligningssystem. Men det skal på den anden side tages i betragtning, at omlægningen fra et finansieringssystem til et andet i sig selv vil medføre byrdefordelingsmæssige forskydninger af en vis størrelse. Derfor må en

omlægning ske samtidig med tilpasninger i kriterier mv., som kan imødegå disse forskydninger.

Det er også vigtigt at bemærke, at hverken beskæftigelsestilskuddet eller tilskuds- og udligningssystemet kan tage højde for ekstraordinære udsving i enkeltkommuner som følge af fx en virksomhedslukning. Den nuværende forsikringsordning og særtilskudspuljen skal ses i det lys.

4. Konjunktur og bevægelser i udligningen over tid

Refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet indebærer, at kommunerne selv skal bære en større del af udgifterne til indkomstoverførsler. Samtidig skal Finansieringsudvalget undersøge mulighederne for at inkorporere beskæftigelsestilskuddet i det generelle system.

Det er derfor relevant, i hvor høj grad udgifterne på beskæftigelsesområdet er konjunkturfølsomme, og om det kommunale finansieringssystem er i stand til at bevæge sig over tid bl.a. i takt med konjunkturudviklingen.

Overordnet kan det konkluderes, at:

- De offentlige udgifter til indkomstoverførsler er samlet set modcykliske – når beskæftigelsen stiger, falder udgifterne til indkomstoverførsler og omvendt.
 - Særligt udgifterne til a-dagpenge og løntilskud er konjunkturfølsomme. Udgifterne til kontanthjælp er også konjunkturfølsomme, men i mindre grad, mens udgifter til de øvrige overførselsordninger kun er konjunkturfølsomme i beskedent omfang.
 - Udgifter til dagpenge udgør i hele perioden 2010 til 2017 under 5 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter.
 - Det generelle udligningssystem indeholder nogle mekanismer, som følger konjunkturudviklingen, men der er også en træghed i systemet. Det samlede kommunale finansieringssystem mv. indeholder dog også andre elementer, som kan komme i spil i situationer, hvor enkeltkommuner oplever et ekstraordinært "stød" pga. fx en større virksomhedslukning.
-
-

4.1 Overførslernes samlede andel af de kommunale udgifter

Siden 2007 er der sket en gradvis ændring af udgiftssammensætningen i kommunerne. Overførselsudgifterne (ekskl. udgifter til dagpenge) er vokset fra ca. 16,7 pct. i 2007 til ca. 20,4 pct. i 2017. Hertil kommer, at kommunerne med virkning fra 2010 overtog finansieringen af udgifterne til de forsikrede ledige. Samlet set indebærer det, at udgifterne til overførsler siden 2011 har udgjort ca. 23-24 pct. af de samlede nettodriftsudgifter, *jf. tabel 4.1*.

Tabel 4.1

Overførsels- og serviceudgifters andel af kommunale nettodriftsudgifter, 2007-2017

	Dagpenge	Øvrige overførsler	Service	Øvrige udgifter/indtægter	Nettodrift, i alt
2007	-	16,7	84,6	-1,3	100
2008	-	17,0	83,8	-0,8	100
2009	-	17,1	83,5	-0,6	100
2010	2,6	17,1	80,3	0,0	100
2011	4,4	18,9	76,8	-0,1	100
2012	4,6	18,9	76,9	-0,5	100
2013	4,2	19,4	71,0	5,3	100
2014	3,8	19,2	71,5	5,5	100
2015	3,6	19,5	71,6	5,3	100
2016	3,3	20,6	71,1	5,0	100
2017	3,2	20,4	71,1	5,3	100

Anm.: Fra 2013 indgår den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet ikke i serviceudgifterne.

Kilde: Kommunale regnskaber 2007-2016, kommunale budgetter 2017.

Udgifterne til overførsler er kommet til at fylde mere i den kommunale økonomi siden 2007. Det skyldes først og fremmest en refusionsomlægning med virkning fra 2011 og kommunernes overtagelse af finansieringsansvaret for de forsikrede ledige fra 2010. I perioden 2007-10 og igen i perioden 2011-15 var andelen af overførsler således nogenlunde konstant i kommunerne. Den seneste refusionsomlægning fra 2016 medfører en yderligere stigning i overførslernes betydning for den kommunale økonomi.

Endelig skal det bemærkes, at dagpengeudgifter i hele perioden 2010-2017 udgør under 5 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter.

4.2 Konjunkturfølsomheden på overførselsområdet

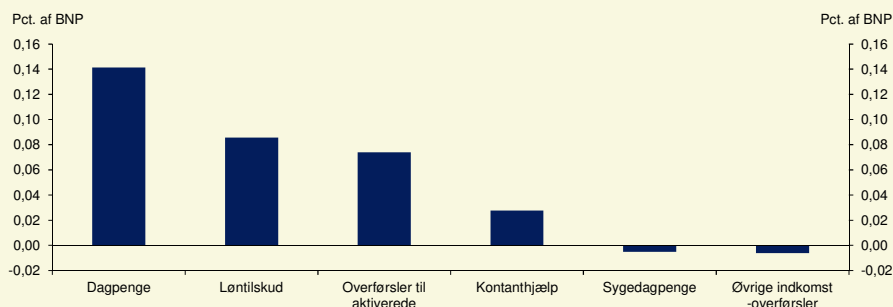
Offentlige financers konjunkturfølsomhed kan belyses på flere måder. Et udgangspunkt kan være at se på opgørelsen af den strukturelle saldo, som er den faktiske offentlige saldo korriigeret for konjunkturbetingede bidrag. Opgørelsen af den strukturelle saldo indebærer således en opgørelse af de enkelte hovedposter – herunder indkomstoverførslerne – konjunkturbidrag.

De offentlige financers konjunkturfølsomhed er samlet i ét enkelt mål, den såkaldte budgetfaktor, som er estimeret til 0,77. Dvs. hvis beskæftigelse og output er større end i en normal konjunktursituation med 1 pct. af BNP, er konjunkturbidraget til de offentlige financer 0,77 pct. af BNP. Bidraget er symmetrisk, dvs. i opgangsperioder er bidraget positivt (forbedring af saldoen) og i nedgangsperioder er bidraget negativt (forværring af saldoen).

Budgetfaktoren kan underopdeles i bidrag fra de enkelte hovedposter på de offentlige financer, og hertil kommer, at bidragene til budgetfaktoren fra indkomstoverførsler kan yderligere opdeles på de enkelte overførselsordninger. Denne underopdeling viser tydeligt, at det især er overførselsordningerne vedr. dagpenge, løntilskud og overførsler til aktiverede, som bidrager til budgetfaktoren, dvs. udgifterne er konjunkturfølsomme, *jf. figur 4.1*.

Figur 4.1

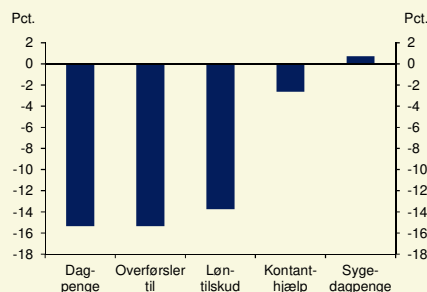
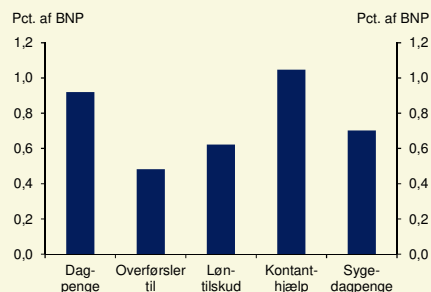
Bidrag til budgetfaktoren fra forskellige overførselsordninger, inkl. løntilskud



Anm.: Bidraget fra "Øvrige indkomstoverførsler" er baseret på konjunkturfølsomheden for de underliggende ordninger. "Overførsler til aktiverede" omfatter både a-dagpenge og kontanthjælp. "Løntilskud" omfatter alle aktiverede med løntilskud (dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere mv. i løntilskudsjob, fleksjob, skånejob og jobrotationsydelse).

Kilde: Finansministeriet (2015): *Opdatering af metoden til beregning af strukturel saldo* (www.fm.dk).

Bidragene fra de enkelte ordninger til budgetfaktoren er dels en funktion af deres konjunkturfølsomhed, dels deres budgetandele. Forskellene i bidragene skyldes helt overvejende forskellene i deres konjunkturfølsomhed, *jf. figur 4.2 og 4.3*. Udgifterne til dagpenge, overførsler til aktiverede samt løntilskud er markant mere konjunkturfølsomme end udgifterne til andre overførselsordninger. Fx vil en stigning i det sammenvæjede konjunkturgab på 1 pct. indebære, at udgifterne til dagpenge falder med godt 15 pct.

Figur 4.2**Overførselsordningernes konjunkturfølsomhed****Figur 4.3****Overførselsordningens budgetandel**

Anm.: Figur 4.2 angiver en elasticitet, dvs. den procentvise ændring i udgifterne ved en 1 pct. stigning i beskæftigelses- og outputgab. Figur 4.3 viser udgifterne til de enkelte udgiftsposter i pct. af BNP.

Kilde: Finansministeriet (2015).

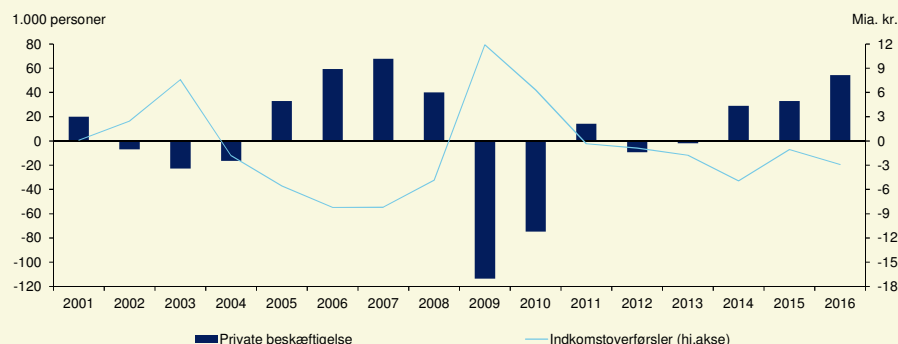
Udgifterne til kontanthjælp er også konjunkturfølsomme, men i betydelig mindre grad. Her er elasticiteten kun knap 3 pct. Det skal formentlig ses i sammenhæng med, at en overvejende del af kontanthjælpsmodtagere har andre problemer end ledighed.

Udgifterne til sygedagpenge er kun konjunkturfølsomme i beskedent omfang. Konjunkturfølsomheden er kun omkring 1/20 af den konjunkturfølsomhed, der er beregnet for a-dagpenge. Samtidig viser Finansministeriets beregninger, at udgifterne til sygedagpenge er medcykliske. Det vil sige, at udgifterne stiger under et konjunkturopsving. Det kan hænge sammen med, at flere formentlig er berettiget til sygedagpenge under et konjunkturopsving⁶. En anden forklaring kan være, at ledighedsrisikoen er mindre under et konjunkturopsving, hvilket kan få sygefraværet til at stige.

En anden og mere simpel tilgang til at belyse konjunkturfølsomheden i de offentlige finanser kan være at sammenholde ændringer i den private beskæftigelse med ændringer i udgifterne til indkomstoverførslerne. Gennemslaget fra konjunkturerne til indkomstoverførslerne sker primært fra udviklingen i beskæftigelse og ledighed.

Sammenholdes ændringerne i den private beskæftigelse med ændringerne i udgifterne til indkomstoverførsler, er der en tydelig konjunkturfølsomhed. I de år, hvor beskæftigelsen er steget, er udgifterne som hovedregel faldet og omvendt. Særligt i perioden 2005-2010, hvor de årlige ændringer i beskæftigelsen var betydelige, fulgte udsvingene i indkomstoverførslerne tydeligvis med konjunkturerne, *jf. figur 4.4*.

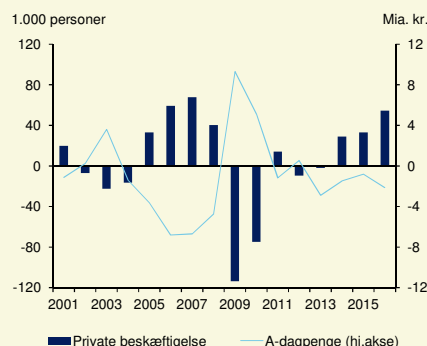
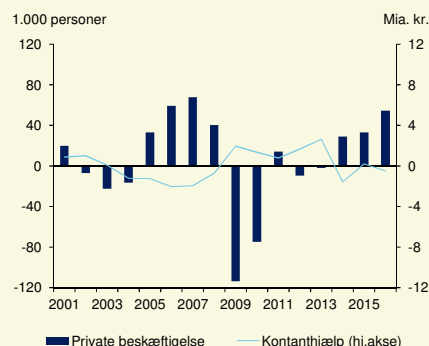
⁶ Det er som hovedregel personer i arbejdsstyrken – beskæftigede og forsikrede ledige – der er berettiget til sygedagpenge. Da arbejdsstyrken er medcyklisk, vil flere formentlig være berettiget til sygedagpenge under et konjunkturopsving.

Figur 4.4**År-til-år ændring i den private beskæftigelse og udgifter til indkomstoverførsler, 2001-2016**

Anm.: Udgifterne til indkomstoverførsler er opgjort i 2016-PL. Figuren omfatter hovedparten af de indkomsterstøttende overførsler, herunder arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp (inkl. uddannelseshjælp, integrationsydelse, kontantydelse og særlig uddannelsesyndelse), sygedagpenge, revalideringsydelse, ledighedsydelse, ressourceforløbsydelse, førtidspension. Der er set bort fra folkepension, efterløn og SU, idet disse udgifter ikke bliver medfinansieret af kommunerne. Derudover er der set bort fra udgifterne til tjenestemandspension, personlige tillæg, boligstøtte, børnefamilieydelse og børnetilskud, herunder tilskud til friplads i daginstitution.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sammenhængen i figur 4.5 afspejler, at især udgifterne til a-dagpenge er konjunkturfølsomme. Udgifterne til a-dagpenge er typisk steget, når beskæftigelsen er faldet og omvendt.

Figur 4.5**År-til-år ændring i den private beskæftigelse og udgifter til a-dagpenge, 2001-2016****Figur 4.6****År-til-år ændring i den private beskæftigelse og udgifter til kontanthjælp, 2001-2016**

Anm.: I figur 4.5 er udgifterne til a-dagpenge inkl. a-dagpenge til aktiverede, ekskl. løntilskud. I figur 4.6 er udgifterne til kontanthjælp inkl. udgifter til uddannelseshjælp, integrationsydelse, særlig uddannelsesyndelse og kontantydelse, herunder til aktiverede med de pågældende ydelser, ekskl. løntilskud.

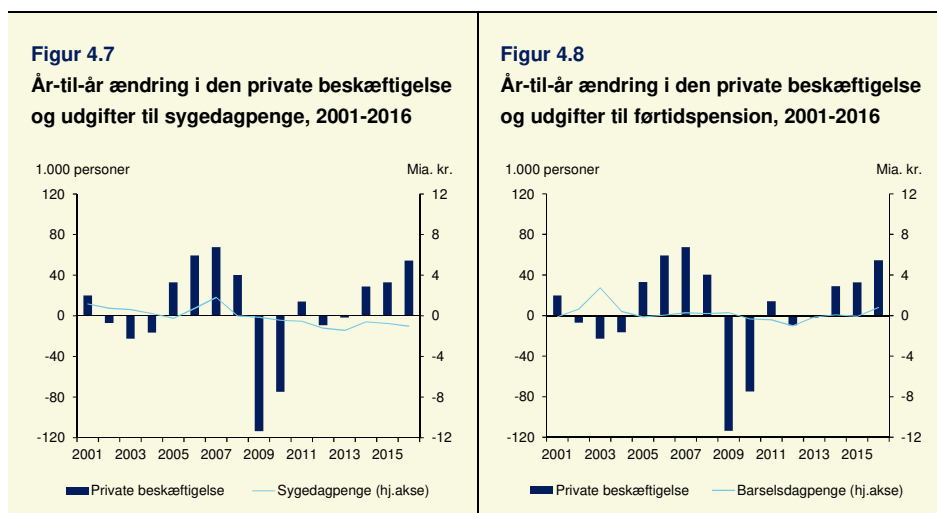
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I den betragtede periode er der også sket ændringer af reglerne for dagpenge, som har påvirket udgifterne. Det gælder bl.a. afkortningen af dagpengeperioden, hvilket kan være med til at forklare det forholdsvis store fald i udgifterne i 2013.

Også udgifterne til kontanthjælp varierer med beskæftigelsen i den private sektor, *jf. figur 4.6*. De årlige udsving i udgifterne til kontanthjælp er dog væsentlig mindre end udsvingene i udgifterne til a-dagpenge. Det er i overensstemmelse med tidligere resultater fra Finansministeriet, *jf. figur 4.2*.

Udgifterne til kontanthjælp har ligeledes været præget af en række regelændringer i den betragtede periode. Det gælder bl.a. indførsel af starthjælp og kontanthjælpsloft i 2002, som siden hen blev afskaffet i 2012, samt uddannelseshjælp i 2014. Også afkortningen af dagpengeperioden har påvirket udgifterne til kontanthjælp, idet nogle af de, som opbruger retten til dagpenge, er berettiget til kontanthjælp.

Udsvingene i udgifterne til sygedagpenge har umiddelbart ingen tæt sammenhæng med udsvingene i beskæftigelsen. I kølvandet på finanskrisen i 2008 har der dog været en lang periode med faldende udgifter til sygedagpenge, hvilket bl.a. kan afspejle, at sygefraværet er vigende i perioder med mindre gode beskæftigelsesmuligheder og øget ledighedsrisiko, *jf. figur 4.7*.



Anm.: Førtidspension er inkl. indkomstoverførsler til personer i ressourceforløb (ressourceforløbsydelse).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sygedagpengeområdet er generelt kendetegnet ved hyppige justeringer, som kan være med til at sløre den underliggende konjunkturfølsomhed i udgifterne. Fx blev arbejdsgiverperioden udvidet fra 21 dage til 30 dage med virkning fra 1. januar 2012, hvilket – isoleret set – har reduceret sygedagpengeudgifterne. Faldet i udgifterne til sygedagpenge i 2015 og 2016 skal endvidere ses i sammenhæng med indførelsen af jobafklaringsforløb fra 1. juli 2014 i forbindelse med sygedagpengereformen fra 2013.

Der er umiddelbart en meget svag tendens til, at udgifterne til førtidspension også svinger med konjunkturerne, *jf. figur 4.8*. De årlige ændringer er dog relativt lave på trods af, at de samlede udgifter til førtidspension er relativt store i forhold til andre overførselsindkomstområder. Den simple sammenligning udelukker ikke, at konjunkturerne kan spille ind på udgifterne til førtidspension, men effekten synes at være yderst begrænset.

De simple sammenligninger understøtter, at særligt udgifterne til a-dagpenge er konjunkturfølsomme. Også udgifterne til kontanthjælp er det, men i betydeligt mindre omfang. For de øvrige ordninger er der ikke tegn på nogen væsentlig konjunkturfølsomhed.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at de fleste overførselsordninger har været berørt af reformer mv. i den betragtede periode. Mange af reformerne har påvirket udgifterne og slører derfor en eventuelt underliggende konjunkturfølsomhed i sådanne simple sammenligninger. Det vil især være tilfældet for de ordninger, hvor konjunkturfølsomheden er begrænset. Andre strukturelle ændringer, herunder demografiske, som påvirker udgifterne, bidrager også til at sløre den underliggende konjunkturfølsomhed.

4.3 Dynamiske aspekter i finansieringssystemet

I det kommunale finansieringssystem er der indbygget flere elementer, som har til formål at stabilisere og tilpasse kommunernes finansiering i tilknytning til bl.a. konjunkturudviklingen.

Hvert år fastsættes det samlede bloktilskud, så kommunernes samlede udgifter er finansieret. Hermed tages samlet højde for udviklingen i skattegrundlaget og gennem en budgetgarantiordning for udviklingen i udgifter til overførsler. Beskæftigelsestilskuddet reguleres også efter et tilsvarende budgetgarantiprincip som følge af den samlede udvikling i udgifterne til forsikrede ledige. Hertil har bl.a. udligningssystemet til formål at afspejle forskellene i udviklingen set mellem kommuner.

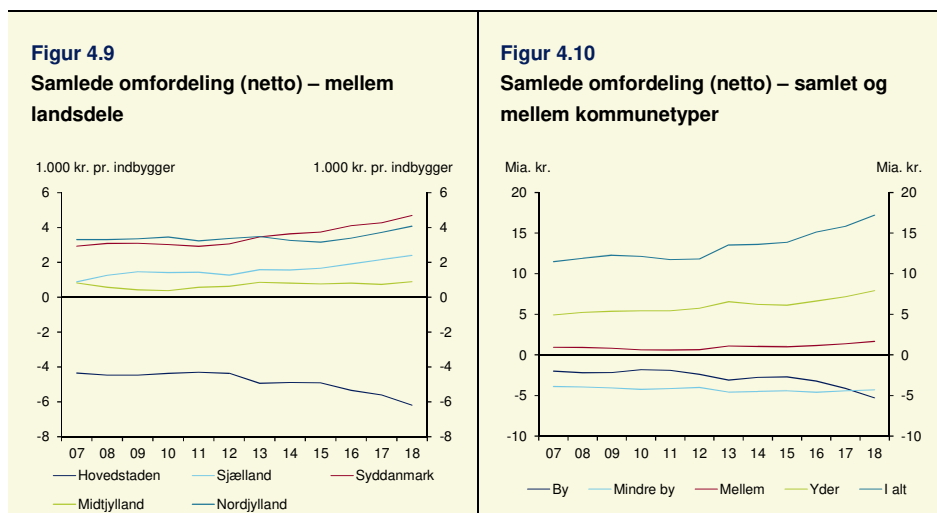
Det er således også nødvendigt, at der er en dynamik i systemet, hvor der løbende sker en opdatering af kriterier osv. I dette afsnit belyses forskellige dynamiske egenskaber ved udligningssystemet. Det drejer sig om:

- Det generelle udligningssystems overordnede dynamiske egenskaber og præcision i forhold til at afspejle udviklingen i de kommunale udgifter.
- Det samlede kommunale finansieringssystems evne til at håndtere et pludseligt opstået og uundgåeligt udgiftspres i enkeltkommuner.
- Stabiliteten af kriterier i udligningssystemet, dvs. om der er kriterier, der kan give anledning til uhensigtsmæssigt store økonomiske udsving fra det ene år til det næste.

Overordnet set er der i udligningssystemet en række mekanismer, som relaterer sig til den generelle økonomiske udvikling, herunder fx den løbende tilpasning af det samlede udgiftsbehov i udligningen, den kommunale budgetgaranti samt muligheden for kommunerne til at vælge selvbudgettering. Udligningssystemet kan ikke og har ikke til formål at kompensere

den enkelte kommunes udgifter direkte, idet systemet skal fastholde et incitament til en hensigtsmæssig opgaveløsning i kommunerne. Det generelle udligningssystem er primært designet til at afspejle udviklingen i udgiftskategorier, som udvikler sig med en vis træghed og efter strukturelle og relativt stabile udviklingstendenser.

Set over de sidste 10 år er der dog sket en udvikling i systemet, således at der er sket en øget omfordeling mellem landsdele og generelt mellem kommunetyper. Således er den samlede omfordelingsvirkning fra Region Hovedstaden steget fra 4.300 kr. pr. indbygger i 2007 til 6.200 kr. pr. indbygger i 2018 (målt i 2018 pris- og lønniveau). Omvendt er omfordelingsvirkningen til Region Syddanmark steget fra 2.900 kr. pr. indbygger i 2007 til 4.700 kr. pr. indbygger i 2018 og omfordelingsvirkningen til Region Nordjylland er steget fra 3.300 kr. pr. indbygger i 2007 til 4.100 kr. pr. indbygger i 2018, *jf. figur 4.9*.



Anm.: Den samlede omfordeling igennem udligningssystemet beregnes som det samlede tilskud gennem det generelle udligningssystem (landsudligning, § 12-udligning og statstilskud fordelt efter befolkningstal) i forhold til en situation, hvor det samlede statslige bloktilskud til kommunerne blev fordelt efter folketal. Beløbene er opgjort i faste priser. Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i appendiks 1.3.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, Kommunal udligning og generelle tilskud, diverse årgange.

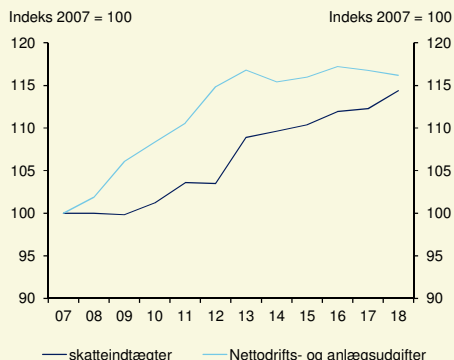
Ved udligningen for 2018 blev der således samlet set omfordelt et beløb på 17,2 mia. kr. fra bykommuner og mindre bykommuner til primært yderkommunerne – set i forhold til en situation, hvor det samlede statslige bloktilskud til kommunerne blev fordelt pr. indbygger, *jf. figur 4.10*.

En øget omfordeling indebærer som udgangspunkt et øget samlet udligningstilskud og dermed finansiering heraf gennem bloktilskud.

I perioden 2007-2012 voksede de kommunale udgifter hurtigere end de kommunale skatteindtægter, *jf. figur 4.11*, og bloktilskuddet blev derfor i denne periode forhøjet, *jf. figur 4.12*. I årene efter 2012 har de kommunale udgifter været nogenlunde konstante, mens skatteindtægterne fortsat er vokset, og bloktilskuddet har derfor været faldende siden 2012.

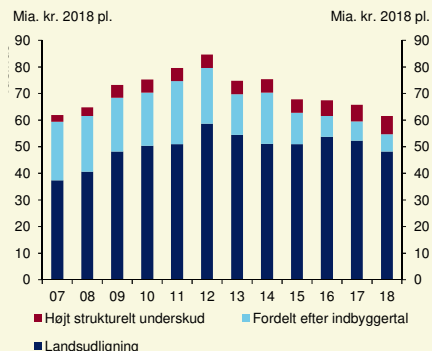
Figur 4.11

Kommunale skatteindtægter og udgifter, 2018 pl



Figur 4.12

Fordeling af bloktilskud på ordninger



Kilde: Egne beregninger.

Siden 2012 har der således været en tendens til, at en stadig større andel af bloktilskuddet er gået til finansiering af udligningssystemet, og en stadig mindre del af bloktilskuddet er fordelt efter indbyggertal. Fortsætter denne udvikling, vil der fremadrettet kunne opstå et finansieringsproblem, som skal håndteres. Denne problemstilling er nærmere behandlet i *appendiks 9.5*.

I den forbindelse skal det bemærkes, at tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud i perioden 2007-2018 er vokset fra ca. 2,6 mia. kr. til 6,8 mia. kr. målt i 2018 pris- og lønniveau. En del af denne vækst kan ikke tilskrives en egentlig intention om, at ordningen skulle udvides. Væksten i ordningen i perioden 2007-2009 var en teknisk virkning af, at grænsebeløbet for at opnå tilskud efter ordningen i disse år var fastsat i forhold til de gennemsnitlige kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger. Selv om der var tale om en utilsigtet vækst i ordningen, blev det niveau, som ordningen var kommet op på i 2009, fastholdt, da ordningen blev omlagt og grænsebeløbet fastlåst i 2010. Med virkning fra 2016 blev grænsebeløbet nedsat som led i de initiale tilpasninger af udligningen som følge af refusionsomlægningen, hvilket har øget finansieringsbehovet til ordningen yderligere. I tilskudsudmeldingen for 2018 var 51 kommuner uden for hovedstadsområdet nettomodtagere af tilskud fra ordningen. Dette udviklingsforløb kunne begrunde, at der overvejes en større fokus på ordningen.

Udviklingen i de kriterier, som udligningen bygger på, giver generelt set et relativt stabilt finansieringsgrundlag for kommunerne. Et enkelt kriterium, kriteriet "*Nedgang i befolkningstallet*", giver dog anledning til udsving i tilskudsbeløb af en størrelsesorden, der ikke kan berettiges i forhold til kriteriets formål.

Udligningssystemet indeholder et selvstændigt dynamisk element, idet vægtingen mellem demografiske og socioøkonomiske kriterier, som indgår i udligningen, automatisk år for år

forskydes i retning af det socioøkonomiske. Dette har ikke stor effekt fra år til år, men over tid bliver bevægelsen betydende for en række kommuner.

Det generelle udligningssystem er således et overordnet system, der ikke i det enkelte års tilskud vil kunne bringes til at opfange og kompensere for pludseligt opståede udgiftsbehov i enkeltkommuner fx i forbindelse med større virksomhedslukninger, som kan give den lokale beskæftigelse og økonomi et pludseligt stød. I konkrete tilfælde er sådanne særlige forhold imidlertid blevet håndteret ad hoc inden for rammerne af det samlede kommunale finansieringssystem, herunder fx gennem særtilskud og beskæftigelsestilskudsordningens forsikringsordning, samt andre foranstaltninger uden for tilskuds- og udligningssystemet. Omlægningen betyder dog, at kommunerne fremover skal finansiere en større del af udgifterne via det generelle system.

I forbindelse med opstillingen af løsningsmodeller må der således tages højde for det generelle systems begrænsninger i forhold til at kunne følge udgiftsudsving meget tæt, og der må ved inkorporering af beskæftigelsestilskuddet tages højde for, at der fortsat skal kunne reguleres for den faktiske udvikling i de konjunkturfølsomme udgifter. Det vil også være hensigtsmæssigt i forbindelse med løsningsmodellerne, at særligt kriteriet vedrørende befolkningstilbagegang søges stabiliseret, og der bør tages stilling til relevansen af den årlige stigning i vægtningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov.

4.3.1 Udligningssystemets overordnede dynamiske egenskaber

Regulering for den overordnede udvikling i overførselsudgifter

En del af kommunernes udgifter til overførsler er påvirket af konjunkturerne og kan dermed udvise relativt store udsving fra år til år. Det gælder først og fremmest udgifterne til dagpenge til forsikrede ledige og ydelser til ikke forsikrede ledige.

Kommunerne kompenseres for disse udgifter via to forskellige ordninger:

- Budgetgarantien
- Beskæftigelsestilskuddet

En række kommunale udgifter på overførselsområdet kompenseres under ét via *budgetgarantien*. Kommunerne kompenseres for udgifterne til de resterende overførsler over bloktilskuddet, hvor der via det såkaldte balancetilskud årligt sikres sammenhæng mellem kommunernes samlede udgifter og indtægter. Det betyder, at bloktilskuddet hvert år afspejler udviklingen i kommunernes udgifter til de pågældende overførsler, *jf. boks 4.1*. Budgetgarantien midtvejsreguleres som hovedregel ikke.

Boks 4.1**Budgetgaranti**

Kommunerne kompenseres hvert år under ét for udviklingen i nettoudgifterne til de budgetgaranterede områder, herunder udgifter til kontanthjælp og uddannelseshjælp, driftsudgifter til aktivering og integrationsprogram, løntilskud, revalideringsydelse, ledighedsydelse, førtidspension, erhvervsuddannelse, kontanthjælp i forbindelse med integrationsprogrammet og integrationsydelse, ressourceforløbsydelse og jobafklaringsydelse, kontantydelse og jobrotation.

Kompensationen er sammensat af tre særskilte reguleringer, hvilket med 2019 som eksempel vil omfatte følgende:

- Permanent regulering for 2016-2017
- Foreløbig regulering for 2017-2019
- Efterregulering for 2015-2017

Permanent regulering

For 2019 foretages en permanent regulering af det kommunale bloktilskud svarende til den faktiske udvikling i de budgetgaranterede udgifter fra 2016 til 2017 – de to seneste tilgængelige regnskabsår. Det er alene denne regulering, som har permanent virkning på bloktilskuddet.

Foreløbig regulering

Det kommunale bloktilskud for 2019 reguleres for den forventede udvikling i kommunernes nettoudgifter til de budgetgaranterede områder fra 2017 til 2019.

Regnskabet for 2017 danner udgangspunkt for skønnet, da det er det senest tilgængelige kommunale regnskab, når bloktilskuddet for 2019 fastsættes i juni 2018. Skønnet over de kommunale nettoudgifter til de budgetgaranterede områder i 2019 baseres på ministeriernes FFL19-bidrag.

Efterregulering

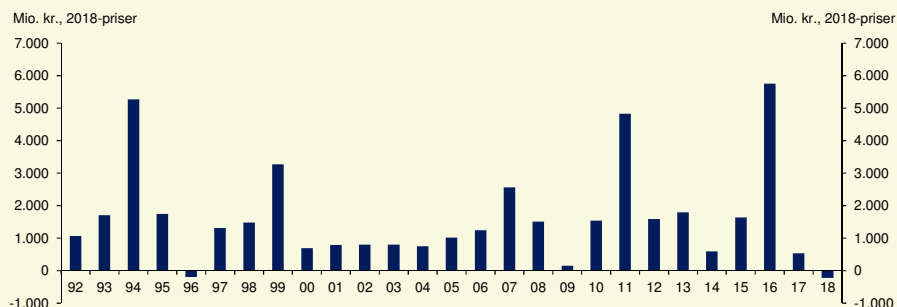
Ved fastsættelsen af det kommunale bloktilskud for finansåret 2017 i juni 2016 er kommunerne foreløbigt kompenseret for den skønnede udvikling i de budgetgaranterede udgifter fra 2015 til 2017. På den baggrund er det kommunale bloktilskud for finansåret 2017 foreløbigt reguleret.

Ved fastsættelsen af det kommunale bloktilskud for 2019 i juni 2018 kendes det kommunale regnskab for 2017, og den faktiske udvikling i de budgetgaranterede udgifter fra 2015 til 2017 kan således opgøres. Der foretages derfor en eventuel efterregulering af den foreløbige regulering.

Siden starten af 1990'erne er kommunerne hvert år blevet kompenseret for en skønnet udgiftsvækst på i gennemsnit 1,7 mia. kr. om året med en betydelig variation fra år til år, *jf. figur 4.13*.

Figur 4.13

Årlige ændringer i skønnede udgifter fra budgetgarantien (regulering for den fremadrettede budgetgaranti)



Anm.: Ca. 75. af reguleringen i 2011 skyldes ændring af refusionssystemet vedr. virksomhedsrettet aktivering. Ca. 65 pct. af reguleringen i 2016 skyldes refusionsomlægningen.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Kommunal udligning og generelle tilskud*, diverse årgange.

Denne udvikling afspejler udviklingen i kommunernes udgifter til førtidspension, som siden starten af 1990'erne er vokset til et niveau på ca. 22 mia. kr. Det skal ses som følge af tidligere refusionsomlægninger på førtidspensionsområdet.

Kommunerne har således løbende kunnet håndtere betydelige ændringer i udgifterne på overførselsområdet inden for rammerne af det eksisterende udligningssystem.

Det skal bemærkes, at flere kriterier i udligningssystemets udgiftsbehovsopgørelse afspejler overførselsområdet. Nogle af disse kriterier følger med konjunkturudviklingen, dog med en vis forsinkelse. Alle kriterier er baseret på statistikker, hvor der er forsinkelse mellem hændelsestidspunktet og offentliggørelsestidspunktet.

Beskæftigelsestilskuddet sikrer kommunerne under ét fuld dækning af udgifterne til forsikrede ledige. Det sker ved efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet, som afregnes i året efter tilskudsåret. Men allerede i året før tilskudsåret opgøres et foreløbigt beskæftigelsestilskud på grundlag af de forventede udgifter i tilskudsåret, som bl.a. skønnes på baggrund af konjunkturvurderingen for tilskudsåret. Det foreløbige beskæftigelsestilskud afregnes i tilskudsåret. I løbet af tilskudsåret foretages herudover en midtvejsregulering af tilskuddet på grundlag af den seneste konjunkturvurdering.

I året efter tilskudsåret foretages der som nævnt en endelig regulering af beskæftigelsestilskuddet, som sikrer, at kommunerne under ét får fuld dækning for deres udgifter på området. Det foreløbige beskæftigelsestilskud og midtvejsreguleringen fordeles efter nogle generelle fordelingsnøgler, mens der ved efterreguleringen foretages en særlig afregning, som indebærer, at der for hver enkelt landsdel sker fuld dækning af udgifterne i den pågældende landsdel. Inden for hver landsdel fordeles tilskuddet på kommunerne efter generelle fordelingsnøg-

ler, dvs. den enkelte kommunes grundtilskud og en andel af merudgiftsbehovet fordelt efter antallet af ledige i året to år før tilskudsåret.

Refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet fra og med 2016 indebærer, at kommunerne overtager en større del af finansieringen af overførselsindkomsterne. Indfasningen af refusionsomlægningen betyder, at udgifterne til overførsler vil stige gradvist over de kommende år, *jf. også kapitel 3*. Der er dog tale om videreførelse af en tendens, som har gjort sig gældende igennem en årrække og været håndteret inden for rammerne af udligningssystemet.

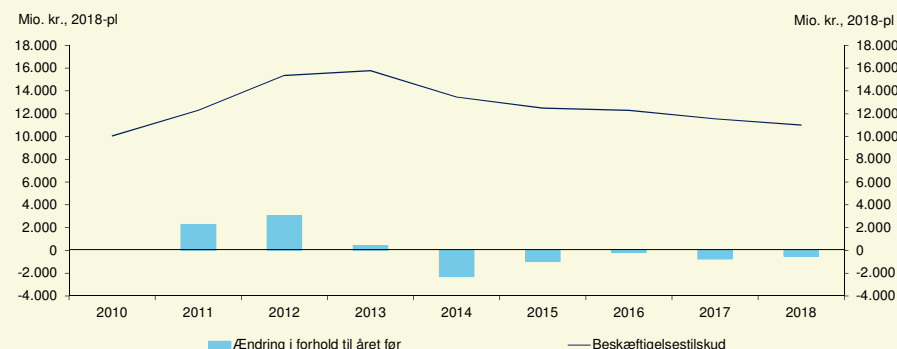
Det bemærkes endvidere, at det ved udligningsreformen i 2007 blev indført, at vægten på det socioøkonomiske udgiftsbehov årligt blev forhøjet med ¼ procentpoint mod en tilsvarende reduktion af det demografiske udgiftsbehov. Denne ændring blev gennemført for at tage højde for den konstante vækst i udgifterne til førtidspension.

Analysen peger imidlertid på, at det ikke er givet, at denne mekanisme bedst imødegår byrdefordelmæssige virkninger af en fortsat stigning i udgifterne til førtidspension som følge af refusionsomlægningen. Der peges på, at en del af udgiftsforskellene må forventes afspejlet i det demografiske betingede udgiftsbehov – bl.a. som følge af at nye tilkendelser af førtidspension fremadrettet primært omfatter aldersgruppen over 40 år.

I forhold til beskæftigelsestilskuddet ses, at de årlige bevægelser i beskæftigelsestilskuddet siden 2010 for kommunerne samlet set ikke har været større end de ændringer, der gennem årene er kompenseret gennem budgetgarantien, *jf. figur 4.13 og figur 4.14*.

Figur 4.14

Beskæftigelsestilskuddet og de årlige ændringer i tilskuddet, 2010-2018



Anm.: Figuren viser det foreløbige beskæftigelsestilskud, som udmeldes i året for tilskudsåret.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Kommunal udligning og generelle tilskud*, diverse årgange.

Dette indikerer, at det generelle udligningssystem som udgangspunkt bør kunne håndtere en omlægning af beskæftigelsestilskud med henblik på, at kommunerne kompenseres for udgiftsområdet via det generelle udligningssystem. Det betyder dog ikke, at det ikke kan give

anledning til udfordringer for nogen kommuner. I forbindelse med en omlægning vil der således være behov for at se på, hvilke kriterier eller mekanismer mv. der kan mindske potentielle skævheder.

Som det fremgår ovenfor, er der tale om to forskellige kompensationsprincipper. Budgetgarantien er en del af det generelle finansieringssystem for kommunerne. Det er baseret på, at der gennem bloktilskuddet sikres finansiering for kommunerne under ét, mens fordelingen af midlerne sker i det generelle tilskuds- og udligningssystem, hvor udligningsordningerne skal medvirke til, at midlerne fordeles til kommunerne i forhold til behovet. I modsætning til beskæftigelsestilskuddet midtvejsreguleres budgetgarantien ikke. Beskæftigelsestilskuddet er derimod en særlig ordning, der ikke indgår i det generelle finansieringssystem. Da kommunerne overtog finansieringen af de forsikrede ledige, blev der i lyset af den daværende konjunktursituation etableret en særskilt kompensationsordning, der fra starten ville sikre en forholdsvis tæt kompensation af kommunernes udgifter på området. Efterfølgende indførte man den gældende landsdelsbaserede ordning med henblik på at tage højde for forskellige udviklinger i beskæftigelsessituationen mellem landsdelene, men ordningen indeholder ikke som det generelle system en fordelingsnøgle baseret på en opgørelse af kommunale forskelle i udgiftsbehovet på området. Det er alene forudsat afspejlet i ledigheden i tidligere år.

Udviklingen i udgiftsbehovsopgørelsen

Udligningssystemet bygger overordnet set på, at den enkelte kommunes udligning afspejler kommunens strukturelle balance mellem beregnede skatteindtægter og udgiftsbehov – det strukturelle underskud.

Et centralt element i udligningssystemet er derfor opgørelsen af den enkelte kommunes udgiftsbehov.

I forhold til udligningssystemet er det samlede kommunale udgiftsbehov pr. definition identisk med de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter opgjort ud fra det korrigerede budget for året før tilskudsåret. Den enkelte kommunes udgiftsbehovsopgørelse afspejler således den andel af det samlede kommunale udgiftsbehov, der kan henføres til den pågældende kommune.

Det senest kendte budget er som nævnt udgangspunktet for opgørelsen af kommunernes samlede udgiftsbehov. Der kan argumenteres for, at opgørelsen som udgangspunkt ville blive mere aktuel, men kun for så vidt angår service og anlæg, hvis afsættet var forudsætningerne om kommunernes udgifter i de årlige aftaler om rammerne for kommunernes økonomi i budgetåret, jf. afsnit 5.2.5 i *Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen, februar 2009*.

Udgiftsbehovsopgørelsen skal så vidt muligt afspejle udviklingen i kommunens reelle udgiftsbehov, når der tages højde for udviklingen i centrale og objektivt observerbare kriterier, herunder udviklingen i indbyggertallet og alderssammensætningen, ændringer i de socioøkonomiske forhold, konjunkturudvikling mv.

Både det samlede kommunale udgiftsbehov og den enkelte kommunes udgiftsbehov er således dynamiske størrelser.

Hovedparten af de kommunale udgifter er præget af strukturelle tendenser, hvor den dynamiske tilpasning er forholdsvis afdæmpet. Det gælder i vidt omfang for de store serviceområder som fx dagpasning af børn, skoleområdet, ældreområdet, udsatte børn og voksne, veje, kollektiv trafik og i vidt omfang også for en række overførselsindkomster som fx førtidspension.

Udgiftsbehovsopgørelsen tilsigtes dog heller ikke at fungere som en direkte opgørelse af den enkelte kommunes realiserede udgifter, idet systemet samtidigt skal bevare en hensigtsmæssig incitamentsstruktur.

Der kan også være mere tekniske årsager til, at det kan være vanskeligt at fange den aktuelle udvikling præcist i den årlige udgiftsopgørelse for hver enkelt kommune. For det første foreligger de statistiske indikatorer for de relevante udviklingstendenser først med en vis forsinkelse. For det andet kan forskydninger på tværs af kommuner som følge af markante ændringer i konjunktursituationen være vanskelige at afspejle i et generelt system.

Udgiftsbehovet opgøres som en vægtet sum af et demografisk og et socioøkonomisk udgiftsbehov.

Det demografiske udgiftsbehov

Det er vurderingen, at befolkningstallet i det demografiske udgiftsbehov kommer forholdsvis tæt på det faktiske indbyggertal i tilskudsåret.

Det demografiske udgiftsbehov er baseret på det faktisk opgjorte antal personer i de enkelte aldersgrupper pr. 1. januar i året før tilskudsåret og udviklingen i indbyggertallet i den pågældende kommune ifølge Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

Der kan dog være tilfælde med en kraftig befolkningsvækst i en kommune, fx i forbindelse med udbygning af nye boligområder, hvor denne vækst ikke fanges op i det første år, fordi sådanne ændringer på kommuneniveau ikke indgår i Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

Hvis en kommune imidlertid vælger selvbudgettering, vil det være kommunens eget skøn over indbyggertallet, som indgår i den foreløbige beregning af tilskud og udligning for tilskudsåret. Efterreguleringen vil blive beregnet på grundlag af kommunens faktiske indbyggertal. Det har betydning for den samlede beregning af den enkelte kommunes udgiftsbehov i efterreguleringen. Kommunens valg af selvbudgettering vil dog også afhænge af andre forudsætninger end folketallet fx udviklingen i kommunens skattegrundlag.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov

Det socioøkonomiske udgiftsbehov opgøres på baggrund af i alt 14 socioøkonomiske kriterier.

De socioøkonomiske kriterier er baseret på det senest offentliggjorte datagrundlag i beregningsåret. De statistikker, som kriterierne er baseret på, vedrører typisk registreringer fra år, som ligger 2-3 år før tilskudsåret. Der er således tale om en vis forsinkelse i forhold til tilskudsåret. Der vil dog gælde den symmetri, at hvis en kriterieværdi bevæger sig forsinket i opadgående retning, så vil den også bevæge sig forsinket i nedadgående retning.

Den socioøkonomiske struktur i en kommune er i vidt omfang bestemt af forhold, som er forholdsvist stabile, herunder fx boligsammensætningen i kommunen, befolkningens uddannelsesforhold mv. For den enkelte kommune vil der typisk være tale om en udviklingstendens, der sker jævnt og ikke giver anledning til markante ændringer fra år til år, jf. nedenstående afsnit *"Stabilitet i det socioøkonomiske udgiftsbehov"*.

De udgifter, som i dag afspejles i udligningssystemets udgiftsbehovsopgørelse, er mindre konjunkturfølsomme end udgifterne til forsikrede ledige, som i dag afspejles i beskæftigelses-tilskuddet.

I det generelle udligningssystem tages der dog i et vist omfang højde for konjunkturudviklingen. I den forbindelse kan det fremhæves, at:

- Størrelsen af det samlede udgiftsbehov afhænger af de skønnede ændringer fra år til år i de overførsler, som indgår i den kommunale budgetgaranti. I en nedgangssperiode vil de skønnede ændringer i overførslerne som følge af konjunkturerne være positive – og negative i opgangsperioder, hvor de skønnede udgifter falder. For kommunerne under ét afspejles en ændring i det samlede udgiftspres på kontanthjælps- og førtidspensionsområdet således i det samlede udgiftsbehov.
- Udgiftsbehovsopgørelsen indeholder endvidere enkelte kriterier, som i et omfang kan afspejle den aktuelle konjunkturudvikling. Det gælder primært kriteriet vedr. "20-59 årige uden beskæftigelse", som dog også er påvirket af en vis forsinkelse i datagrundlaget.
- Den enkelte kommune kan vælge mellem statsgaranteret skat og udligning eller selvbudgettering. Kommunen vil have en fordel ved selvbudgettering, hvis kommunen samlet set fx i en højkonjunktur forventer højere indtægter end forudsat ved beregningen af den statsgaranterede skat og udligning.

Kommunerne har endnu ikke haft ansvaret for udgifterne til de forsikrede ledige gennem et helt konjunkturforløb. Analyserne i *afsnit 4.1* af udviklingen i de samlede offentlige udgifter fra det seneste konjunkturforløb indikerer dog ikke, at et konjunkturforløb overordnet set i sig selv giver anledning til store byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunegrupper.

Dynamik i vægtningen mellem det demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov

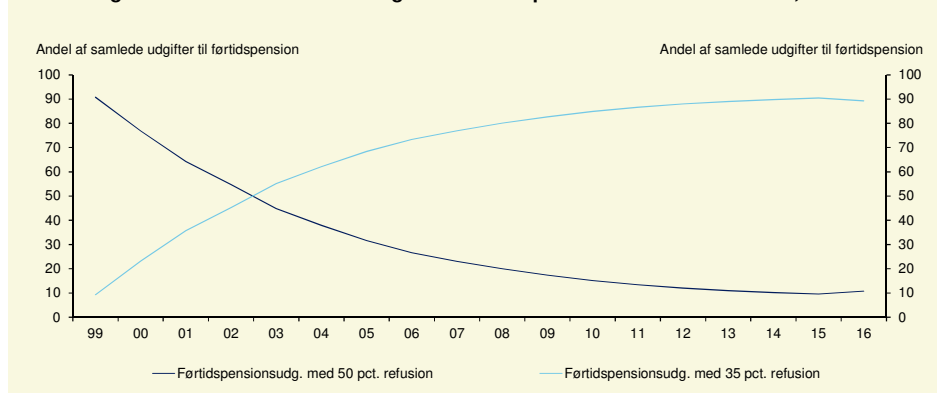
Det demografiske udgiftsbehov indgik i udligningen for 2018 med 67,25 pct. af det samlede udgiftsbehov, og det socioøkonomiske udgiftsbehov indgår med de resterende 32,75 pct. Hvert år øges det socioøkonomiske udgiftsbehovs andel automatisk med 0,25 pct. point, hvilket i sig selv udgør et dynamisk element i udligningssystemet.

Den automatiske udvikling i vægtningen mellem det demografiske og det socioøkonomiske udgiftsbehov blev oprindeligt indført for at afbøde virkningerne ved indfasningen af tidligere refusionsomlægninger på førtidspensionsområdet. I takt med at førtidspensionister tilkendt førtidspension før 2003 overgår på folkepension, nærmer andelen af de kommunale netto-

driftsudgifter til førtidspension med 50 pct. refusion sig således nul, hvilket indikerer, at de tidligere refusionsomlægninger på førtidspensionsområdet efterhånden er indfaset, *jf. figur 4.15.*

Figur 4.15

Fordeling af kommunale nettodriftsudgifter til førtidspension efter refusionssats, 1999-2016



Anm: Figuren omfatter udgifterne til førtidspension tilkendt før 1. juli 2014.

Kilde: Kommunale regnskaber 1999- 2016. Der henvises i øvrigt til *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udvikling i overførsler.*

Denne dynamik i vægtningen har givet anledning til støt voksende udgiftsbehov hos især kommuner på den københavnske vestegn, visse større bykommuner og visse kommuner i den sydlige del af landet. Effekten er beskeden fra år til år, men akkumuleret over en årrække bliver virkningen betydelig.

4.3.2 Finansieringssystemets håndtering af pludseligt opstående udgiftsbehov for enkeltkommuner

Som nævnt er udgiftsbehovsopgørelsen på baggrund af objektive kriterier for baggrundsforhold i kommunerne primært designet til at afspejle mere jævne udgiftsudviklinger.

Det betyder, at der vil kunne tænkes situationer, hvor udgiftsbehovsopgørelsen ikke kan opfange pludseligt opstående ændringer, som har en væsentlig betydning for enkeltkommuner inden for kort tidshorisont. Det kan fx være i forbindelse med virksomhedslukninger, som vil kunne have stor betydning for beskæftigelse og den generelle økonomiske udvikling i et lokalområde.

Det er næppe realistisk at forestille sig et generelt udligningssystem, som vil være i stand til fuldt ud at tage højde for alle sådanne situationer.

Det generelle udligningssystem er således også suppleret af andre ordninger, som mere ad hoc kan aktiveres, når et særligt behov opstår.

Der kan i denne sammenhæng henvises til fx følgende ordninger:

- Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner efter ansøgning, *jf. §§ 16 og 19 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner.*
- Forsikringsordning i tilknytning til beskæftigelsestilskuddet. Ordningen indebærer, at der ydes et særligt tilskud til kommuner, hvor udviklingen i bruttoledigheden for forsikrede ledige ligger mere end 5 pct. over udviklingen i landsdelen som helhed. Ordningen finansieres af bidrag fra samtlige kommuner, hvor hver kommune bidrager til ordningen i forhold til indbyggertal.

Hertil er kommet en ny særtilskudsordning efter objektive kriterier, som er overordnet fastsat i loven, men hvor fordelingskriterierne årligt kan tilpasses den aktuelle situation, fx i forbindelse med ændringer i konjunktursituationen.

Endelig skal det nævnes, at Det Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) inden for rammerne af en særlig statslig bevilling (varslingspuljen) kan iværksætte initiativer til at sikre en hurtig og aktiv indsats i forbindelse med større virksomhedslukninger eller større afskedigelser, herunder støtte til bl.a. etablering af indsatskontorer på de pågældende virksomheder, jobsøgningsskurer samt opkvalificering, herunder efter- og videreuddannelses aktiviteter. Midlerne fra varslingspuljen kan anvendes i opsigelsesperioden og umiddelbart efter fratræden. Endvidere vil der kunne være EU-støttemuligheder, som kan aktiveres.

Disse mekanismer er dog ikke automatiske, og håndteringen vil afhænge af de konkrete omstændigheder og den pågældende kommunes økonomiske situation i øvrigt.

Der er da også fortilfælde, hvor pludseligt opståede lokale vanskeligheder er blevet håndteret inden for rammerne af det samlede kommunale finansieringssystem samt ved øvrige støtteordninger og tiltag, *jf. boks 4.2.*

Boks 4.2**Case: Kerteminde Kommune og lukningen af Lindø**

I 2009 besluttede A. P. Møller-Mærsk, at Odense Staalskibsværft (Lindø) i Kerteminde Kommune skulle lukke produktionen helt ved udgangen af 2012, og at staben gradvist vil blive tilpasset til produktionen frem mod lukningen.

I de efterfølgende år og frem til 2012 steg ledigheden i Kerteminde Kommunen væsentligt over landet som helhed, jf. figur 4.16. Den stigende ledighed har haft betydning for regionens andel af det samlede beskæftigelsestilskud og for kommunens andel af den samlede generelle udligning. Kommunen modtog i 2013 et særtilskud (§ 16) på 15 mio. kr. samt et tilskud (netto) på 5,9 mio. kr. fra den særlige forsikringsordning knyttet til beskæftigelsestilskuddet.

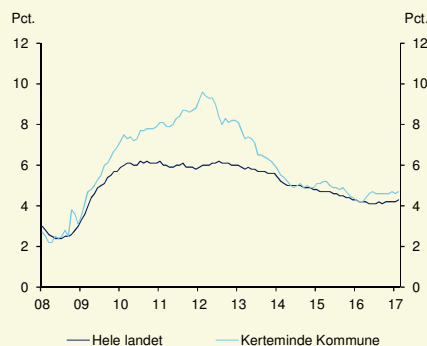
I 2014 modtog kommunen endvidere særtilskud (§ 16) på 16 mio. kr. Kerteminde Kommune har også i de efterfølgende år modtaget særtilskud (§16), men på et lavere niveau, jf. figur 4.17.

Endvidere blev der i forbindelse med den etapevise nedlukning af Lindø-værftet udbetalt i alt 29,6 mio. kr. i perioden fra 2009-2012 fra varslingspuljen under Beskæftigelsesministeriet til de berørte jobcentre på Fyn med henblik på iværksættelse af en række aktiviteter for de opsagte medarbejdere. Hovedparten af midlerne (24,8 mio. kr.) blev anvendt af jobcentrene i Odense og Kerteminde kommuner. Midlerne blev primært anvendt til jobsøgningskurser og til jobrettede faglige opkvalificeringskurser. Jobsøgningskurser var relevante for en del af de opsagte medarbejdere, idet mange ikke havde været aktivt arbejdssøgende i mange år. De jobrettede faglige kurser var for størstedelens vedkommende inden for offshore, metalindustri og bygge- og anlægsbranchen.

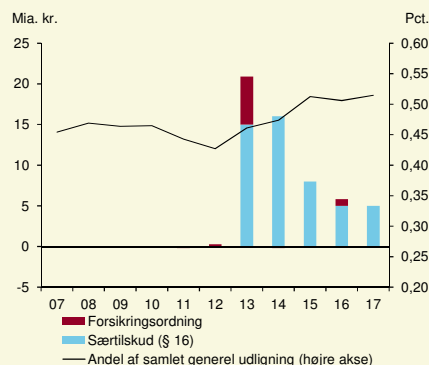
Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Figur 4.16

Sæsonkorregeret ledighed, pct. af arbejdsstyrken, 2008-2017

**Figur 4.17**

Kerteminde Kommune – Særtalsskud og andel af den generelle udligning, 2008-2017



Anm: ”Andel af samlet generel udligning” i figur 4.17 omfatter landsudligning, overudligningsbidrag, korrektion vedrørende overudligning, statstilskud (ordinært og betinget) samt tilskud efter ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud.

Kilde: Danmarks Statistik og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

4.3.3 Stabiliteten i udligningens udgiftsbehov

Selvom udligningssystemet og dermed også udgiftsbehovsopgørelsen skal kunne følge med udviklingen, er det ikke hensigten, at enkelte kriterier giver anledning til uforholdsmæssige store udsving i kommunernes økonomi.

De årlige udmeldinger af beløb fra tilskuds- og udligningssystemet kan vise nogle udsving for enkeltkommuner. Det kan hænge sammen med det samlede bloktilskud, det samlede udgiftsniveau, befolkningsudviklingen og udviklingen i de socioøkonomiske kriterier. Opdateringen af det samlede bloktilskud og opdateringen af aldersbestemte kriterier er væsentlige årsager til udsving i de kommunale tilskuds- og udligningsbeløb fra et år til det næste år, men også enkelte socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier har dog ind imellem givet anledning til store udsving, jf. *Finansieringsudvalget, Rapport om stabiliteten i de årlige tilskuds- og udligningsbeløb, 2013*. Det hænger i disse tilfælde typisk sammen med kriteriets vægt, en vis ustabilitet i datagrundlaget eller en afgrænsning, der kan gøre kriteriet særligt følsomt over for ændringer i udviklingen i datagrundlaget.

I dette afsnit sættes således fokus på stabiliteten i de socioøkonomiske kriterier ved de årlige opdateringer. Der bygges her på erfaringer fra tidligere analyser fra udvalget, og der ses på, om tilpasningerne af udligningssystemet fra 2016, der øgede udligningsniveauet, har givet anledning til en forøgelse af tidligere konstaterede udsving i nogle kriterier.

Udvikling i enhedsbeløb

Som nævnt opgøres den enkelte kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov på baggrund af en række kriterier. For hvert kriterium er det i loven fastsat, hvor stor en andel af det samlede udgiftsbehov, der skal henføres til det pågældende kriterium.

På den baggrund kan der for hvert kriterium årligt beregnes et "enhedsbeløb", som er det gennemsnitlige udgiftsbehovsbeløb pr. enhed i det pågældende kriterium. I 12 af de 14 kriterier er enheden en person, dvs. at enhedsbeløbet udtrykker udgiftsbehovsbeløbet pr. person omfattet af det pågældende kriterium. Undtagelserne er de to kriterier, der vedrører boligstrukturen i kommunen. I kriteriet "*Udlejede beboelseslejligheder*" er enheden en lejlighed, mens det i kriteriet "*Familier i bestemte boligtyper*" er en familie.

Udviklingen i de beregnede enhedsbeløb kan henføres til to forhold:

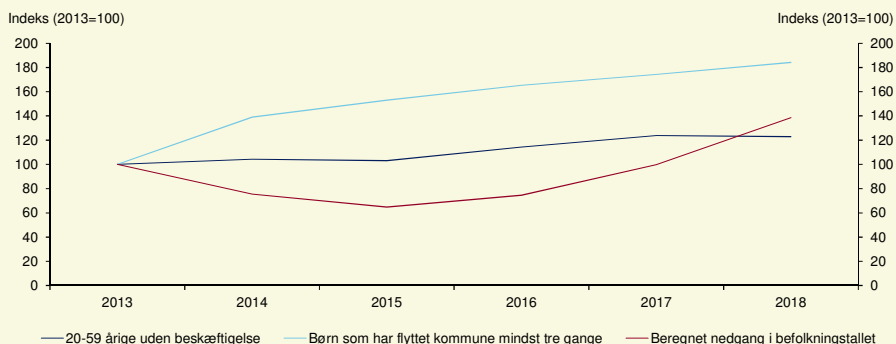
- Vækst i det samlede socioøkonomiske udgiftsbehov. Det socioøkonomiske udgiftsbehov er i perioden 2013-2017 vokset med 9,3 pct. som følge af udviklingen i de kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter og den årlige automatisk vægtforhøjelse på 0,25 pct. for det socioøkonomiske udgiftsbehov vægt i det samlede udgiftsbehov.
- Udviklingen i antallet af enheder (personer/lejligheder/familier), som er omfattet af det enkelte kriterium. Hvis antallet af enheder stiger (falder), vil enhedsbeløbet – alt andet lige – falde (stige).

Det er overordnet set ønskeligt, at de beregnede enhedsbeløb ikke ændrer sig markant fra år til år. Det skal i den forbindelse bemærkes, at jo højere udligningsniveauet er, desto stærkere vil de byrdefordelingsmæssige effekter ved ændringer i enhedsbeløbene være.

Ser man på perioden fra 2003 til 2018 har de beregnede enhedsbeløb for de socioøkonomiske kriterier generelt set været forholdsvis stabile. For visse kriterier har det beregnede enhedsbeløb dog varieret markant, jf. figur 4.18.

Figur 4.18

Udvikling i enhedsbeløb for udvalgte kriterier (løbende priser), 2013-2018



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Kommunal udligning og generelle tilskud*, diverse årgange.

Det gælder særligt i forhold til følgende kriterier:

"20-59 årige uden beskæftigelse"

Enhedsbeløbet for kriteriet er vokset med 24 pct. i perioden fra ca. 44.000 kr. pr. person til ca. 54.000 kr. pr. person. Det skyldes, at beskæftigelsen i perioden er blevet forbedret, så der er færre personer omfattet af kriteriet. Antallet af personer omfattet af kriteriet er i perioden faldet fra ca. 445.900 i 2013 til ca. 404.600 i 2018.

"Børn som har flyttet kommune mindst tre gange"

Antallet af personer omfattet af kriteriet er faldet fra ca. 55.200 i 2013 til ca. 33.400 i 2018. Enhedsbeløbet for kriteriet er derfor vokset fra ca. 46.800 kr. pr. person i 2013 til ca. 86.100 kr. pr. person i 2018.

Det største fald i antal personer omfattet af kriteriet skete fra 2013-2014, hvor antallet faldt med ca. 15.000 personer, som dog er betinget af datatekniske forhold i opgørelsen af kriteriet.

"Nedgang i befolkningstallet"

Det er særligt kriteriet "Nedgang i befolkningstallet", der har udvist og fortsat vil kunne vise markante udsving i et omfang, som må betegnes som uhensigtsmæssigt.

Kriteriet adskiller sig fra de øvrige socioøkonomiske kriterier ved, at de fleste kommuner ikke er omfattet af kriteriet, fordi de ikke har nedgang i befolkningstallet.

Kriteriet har således også haft til formål at målrette et øget tilskudsbeløb til en begrænset gruppe af kommuner med mere væsentlige strukturelle udfordringer. Kriteriet skulle bl.a. afspejle, at disse kommuner har vanskeligt ved at tilpasse kapaciteten i samme tempo som nedgangen i befolkningstallet, *jf. boks 4.3*.

Boks 4.3

Behandling af kriteriet "Beregnet nedgang i befolkningstal" i betænkning nr. 1533, Finansieringsudvalget (2012)

Kriteriet er senest gennemgået og justeret i betænkning nr. 1533, Finansieringsudvalget (2012). Det fremgår i denne forbindelse:

"Kriteriet har tidligere bidraget til forklaringen af ældredudgifter, men har også til formål at kompensere de kommuner, som oplever en tilbagegang. Fald i en kommunes befolkningstal formodes at afspejle strukturelle problemstillinger i kommunen, som indebærer et behov for en særlig indsats. Kriteriet kan således bl.a. opfange nogle særlige udfordringer i nogle af landets udkantskommuner."

Desuden fremgår følgende som konklusion på analyserne i betænkningen:

"Analyserne underbygger kriteriet "nedgang i befolkningen", som har til hensigt at opfange strukturelle problemstillinger i kommunerne. Det indgår som variabel i analyserne vedr. kommunernes udgifter til folkeskolen, dagtilbud, ældre, handicappede og udsatte voksne samt sundhed."

De første to år af perioden 2013-2018 var præget af en kraftig vækst i antallet af personer omfattet af kriteriet, hvor antallet af personer i kriteriet voksede fra ca. 25.900 personer i 2013 til ca. 41.500 personer i 2015, svarende til en vækst på ca. 60 pct. over 2 år.

I de efterfølgende to år er antallet af personer omfattet af kriteriet faldet igen til ca. 20.800 i 2018, dvs. et niveau under niveauet i 2013. Enhedsbeløbet er derfor faldet fra ca. 79.700 kr. pr. person i 2013 til ca. 51.600 kr. pr. person i 2015 og er derefter steget til ca. 110.500 kr. pr. person i 2018.

Fra 2013 til 2015 steg antallet af kommuner med befolkningstilbagegang fra 32 til 43 kommuner for derefter at falde igen til 26 kommuner i 2018. Kriteriet har dermed fået forholdsvis stor betydning for opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov i et mindre antal kommuner, *jf. tabel 4.2*.

Tabel 4.2

Den procentvise andel af det samlede socioøkonomiske udgiftsbehov, som udgøres af kriteriet "Nedgang i befolkningstallet", 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hele landet	2	2	2	2	2	2
Ærø	12	10	14	18	22	33
Læsø	31	25	25	27	29	31
Lemvig	20	15	16	19	24	28
Samsø	24	21	16	21	17	22
Lolland	20	17	17	17	19	22
Morsø	13	12	12	13	16	19
Langeland	21	18	15	17	19	18
Bornholm	15	15	14	15	17	18
Struer	12	12	13	14	13	17
Tønder	13	12	12	12	14	14

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Kommunal udligning og generelle tilskud*, diverse årgange.

Ærø Kommunes samlede socioøkonomiske udgiftsbehov udgør 158,7 mio. kr. i 2018. Heraf kan 51,6 mio. kr. henføres til dette kriterium, svarende til ca. 33 pct. Men også for en forholdsvis stor kommune som Lolland Kommune har kriteriet stor betydning. I 2018 udgjorde dette kriterium således 22 pct. af det samlede socioøkonomiske udgiftsbehov for Lolland Kommune.

På landsplan udgør dette kriterium 2 pct. af det samlede socioøkonomiske udgiftsbehov.

Udviklingen fra 2013 til 2018 har vist, at dette kriterium er mere ustabil end de øvrige socioøkonomiske kriterier. For nogle kommuner har det givet anledning til mærkbare forskydninger i størrelsen af kommunens socioøkonomiske udgiftsbehov. Forskydningerne for den enkelte kommune kan ikke kun henføres til ændringer i antallet af personer omfattet af kriteriet for den pågældende kommune, men kan først og fremmest henføres til ændringer på landsplan, som indebærer ændringer af værdien af en enhed i kriteriet - her angivet som et enhedsbeløb.

Dette forhold gør sig i princippet gældende for alle de socioøkonomiske kriterier, men det kan blive problematisk, hvis kriteriet er ustabil, så enhedsbeløbene ændrer sig markant fra år til år.

Det skal endeligt bemærkes, at en kommune, der oplever et fald i befolkningstilbagegangen ikke nødvendigvis oplever, at den opnår en forbedret situation, hvis der er tale om en tilflytning af ressourcetsvage borgere. Selvom flere indbyggere også giver anledning til et højere

tilskud, og befolkningssammensætningen også er afspejlet i de øvrige socioøkonomiske kriterier, understøtter det, at kriteriet for nedgang i befolkningen ikke bør få for stor betydning for den enkelte kommunes opgjorte udgiftsbehov, herunder som følge af høje enhedsbeløb.

Hvis den beskrevne tendens fortsætter i de kommende år, vil kriteriet få en uforholdsmæssig stor betydning for de få kommuner, der fortsat vil være omfattet. Der vurderes derfor at være et behov for at stabilisere og mindske betydningen af dette kriterium gennem fx en stabilisering af enhedsbeløb eller lavere vægt.

5. Incitamenter i udligningssystemet

Det fremgår af Finansieringsudvalgets kommissorium, at udvalget i tilknytning til *"anbefalinger og analyser af udgiftsbehov skal byrdefordelingsmæssige virkninger samt evt. incitamentsmæssige virkninger, herunder i forhold til at få reduceret antallet af personer på offentlig forsørgelse, vurderes."*

Det er således et vigtigt hensyn, at de incitamentsvirkninger, det var hensigten at fremme med refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet, skal kunne slå igennem og således ikke "forsvinde" som led i tilpasninger i udligningen.

Det skal bemærkes, at kommunerne af flere grunde har en tilskyndelse til at understøtte beskæftigelse og jobskabelse. Kommunerne har således på flere måder fordel af vækst i indkomster og af borgere, der klarer sig selv og ikke indebærer udgifter til offentlig forsørgelse mv. Kommunerne får også del i gevinster fra virksomheder gennem indtægter fra selskabsskat mv.

Kommunernes finansiering omfatter primært indtægter fra skatter, statslig refusion og det samlede tilskuds- og udligningssystem. Tendensen er gået i retning af mindre finansiering gennem statslig refusion og mere gennem det generelle tilskud- og udligningssystem, hvilket har øget kommunernes økonomiske ansvar.

Udligningssystemet udligner forskelle i kommunernes strukturelle underskud, som udgør forskellen mellem indtægter fra skatteudskrivning og udgiftsbehov. Udgangspunktet er her kommunernes potentielle frem for faktiske skatteudskrivning, og udgiftsbehovet opgøres ud fra objektive kriterier, der så vidt muligt ikke påvirkes af kommunernes faktiske opgaveløsning. Visse elementer i finansieringssystemet vil dog i et vist omfang have betydning for kommunernes incitamenter bl.a. i forhold til at understøtte vækst og beskæftigelse.

Udligningsniveauet kan tænkes at påvirke både den enkelte kommunes valg af serviceniveau og kommunale skatte- og afgiftssatser. Udligningsniveauet har sammen med systemets vægte også betydning for "værdien" af de enkelte kriterier i udligningssystemets udgiftsbehovsopgørelse, hvoraf nogle kan have betydning for kommunernes tilskyndelse til en effektiv opgaveløsning. Det gælder særligt kriteriet *"20-59 årige uden beskæftigelse"*.

Der er også andre elementer i det samlede kommunale tilskuds- og udligningssystem, som kan have betydning for kommunernes incitamenter. Det gælder fx beskæftigelsestilskuddet, som direkte er konstrueret som en særlig ordning med henblik på bl.a. at sikre et incitament i kommunerne til at nedbringe udgifterne på dagpengeområdet. Det sker ved i høj grad at lade tilskuddet afhænge af historiske ledighedsfordelinger, men det er omvendt med til at gøre tilskuddets fordelingsnøgle mere og mere skæv. En inkorporering af beskæftigelsestilskuddet i det generelle system vil således også både skulle indebære en fortsat hensigtsmæssig incitamentsstruktur og forbedre fordelingen af tilskud.

Selskabsskatteudligningen vil også kunne påvirke den enkelte kommunes incitament til at skabe gunstige rammevilkår for det lokale erhvervsliv. Det taler for, at udligningen på dette område ikke bliver for høj. Niveauet for udligningen af selskabsskat er dog også lavere end udligningen af den kommunale indkomstskat. Det bemærkes, at dækningsafgiftsprovenuet ikke er omfattet af udligning.

Samlet kan det således konkluderes, at incitamentsvirkningerne i udligningssystemet skal ses som et samspil mellem udligningsniveau, kriterievægte og kriteriernes konkrete karakter – ligesom det samlede tilskuds- og udligningssystem indeholder andre elementer, som kan påvirke tilskyndelsen til at fremme vækst og beskæftigelse i kommunerne.

5.1 Udligningsniveauet

5.1.1 Udligningsprocenter og overudligning

Alle landets kommuner er omfattet af landsudligningen, hvor udligningsniveauet er 61 pct. af en kommunes beregnede strukturelle underskud. Hertil kommer de to supplerende udligningsordninger – hovedstadsudligningen og udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud. Det betyder, at det samlede udligningsniveau af det strukturelle underskud for kommuner omfattet af disse ordninger typisk bliver højere.

Fastlæggelsen af udligningsniveauet er grundlæggende en politisk beslutning, hvor flere hensyn afvejes, herunder bl.a. at:

- Udligningssystemet skal sikre kommunerne et nogenlunde ensartet økonomisk udgangspunkt for opgavevaretagelsen.
- Kommunerne skal have økonomiske incitamenter til en effektiv opgaveløsning og til at understøtte økonomisk vækst og beskæftigelse.

Disse hensyn er delvist modstridende og hensynet til hensigtsmæssige økonomiske incitamenter for kommunerne er fx afspejlet i, at udligningsniveauet ikke er 100 pct. af kommunernes strukturelle underskud. Hermed sikres det, at kommunerne beholder en del af væksten i indtægterne i kommunen og har et incitament til at tilrettelægge opgaveløsningen så udgifts-effektivt som muligt.

Ikke mindst i hovedstadsområdet er udligningsniveauet og pendlingsaktiviteten dog aktuelt så højt, at den enkelte kommune beholder en forholdsvis lille del af gevinsterne ved at understøtte flere virksomheder og arbejdspladser i kommunen, *jf. Finansieringsudvalget, Økonomisk udvikling og det kommunale udligningssystem, februar 2014, side 24 (nederst)*.

Den samlede virkning af udligningssystemet på den enkelte kommune afhænger af udligningsprocenten, men også af det samlede opgjorte kommunale udgiftsbehov og af den vægt, hvormed de enkelte kriterier indgår i udgiftsbehovsopgørelsen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at den initiale tilpasning, der blev foretaget i forbindelse med refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet, indeholder en forøgelse af udligningsniveauet i landsudligningen fra 58 pct. til 61 pct. Dermed påvirkes den samlede incitamentsvirkning af de forskellige elementer i udligningssystemet.

Da det samlede udligningsniveau, hvis det blev målt i forhold til den faktiske skatteudskrivning, kan være højere end udligningsprocenterne tilsiger, er der dertil et overudligningsloft. Det indebærer, at ændringer i en kommunes udskrivningsgrundlag ikke kan udløse modgående bevægelser i udligningen, som overstiger 93 pct. af ændringen i kommunens faktiske skatteprovenu. Hermed sikres det, at der også for kommuner med en relativt lav beskatning er en vis tilskyndelse til at skabe fremgang i kommunens udskrivningsgrundlag.

5.1.2 Incitament til fastsættelse af serviceniveau og skatte- og afgiftssatser

En række forskellige hensyn vil skulle afvejes, når en kommunes serviceniveau og skatte- og afgiftssatser skal fastlægges. Højt serviceniveau og lavt skatte- og afgiftsniveau vil i den sammenhæng kunne ses som modstridende hensyn, idet kommunen skal overholde en samlet budgetrestriktion.

For de kommuner, som er tilskudsmodtagere (netto) i udligningssystemet, vil en stigning i udligningsniveauet på kort sigt give en lettelse i finansieringen af de samlede kommunale udgifter. Det vil – alt andet lige – give bedre mulighed for at sætte skatte- og afgiftssatser ned og/eller serviceniveauet op. Det omvendte vil gælde for kommuner, som er bidragsydere (netto) i udligningssystemet.

Det afspejler udligningssystemets overordnede formål med at sikre kommunerne et nogenlunde ensartet økonomisk udgangspunkt for opgavevaretagelsen.

Det skal bemærkes, at der kan være lokale forhold og økonomiske faktorer, som influerer på kommunens valg af skat og service – ligesom der er sanktionsregler ved kommunale skatte-stigninger.

5.2 Udgiftsbehovsopgørelsens betydning for incitamenter

Udligning efter objektive udgiftsbehovskriterier understøtter grundlæggende kommunernes incitamenter til at være effektive og opnå gode resultater.

Det er bl.a. et grundprincip for de kriterier, som anvendes, at de så vidt muligt er upåvirkelige og ikke forvrider kommunernes adfærd i opgaveløsningen.

I nogle tilfælde anvendes ud fra andre hensyn dog kriterier, som kan anføres ikke fuldt ud at følge dette grundprincip.

Det gælder særligt kriteriet *”20-59 årige uden beskæftigelse”*. Da kommunen igennem dette kriterium får tilskud for antal personer uden beskæftigelse, vil kommunens incitament til at fremme beskæftigelsen blandt kommunens borgere blive reduceret, hvis kriterieværdien bliver for høj.

Det kan også i et omfang siges at gælde for kriteriet *”Personer med lav indkomst”*, som således kan anføres at have en sammenhæng med antallet af borgere på langvarig lav overførselsindkomst. Opgørelsen sker dog på baggrund af statistik for indkomsten over en længere periode, og flere forhold gør, at det ikke vurderes at kunne betale sig for en kommune at fastholde borgere på offentlig ydelse over en længere periode.

Endelig skal nævnes kriteriet *”Nedgang i befolkningstallet”*, hvor kommuner, der modtager tilskud gennem dette kriterium, kan opleve tab, hvis de lykkes med at tiltrække flere nye borgere.

Det er dog udvalgets opfattelse, at der generelt i kommunernes politiske ledelse er fokus på, at der arbejdes for at skabe gode rammer for borgerne. Incitamentsvirkningerne skal derfor her ikke overvurderes.

Når disse kriterier indgår, sker det ud fra et hensyn til en sammenhæng med kommunernes udgifter, men der bør i vægtningen af kriterierne tages hensyn til, at en kommune skal have en samlet gevinst ved at have en hensigtsmæssig adfærd. Det vil således også gælde i forhold til de løsningsmodeller, som Finansieringsudvalget skal opstille, *jf. udvalgets kommissorium*.

5.3 Beskæftigelsestilskuddet og incitament til øget beskæftigelse

Beskæftigelsestilskuddet er nærmere beskrevet i *kapitel 3*. I et incitamentsmæssigt perspektiv er der imidlertid en række forhold, der er værd at bemærke:

For det første er beskæftigelsestilskuddet konstrueret således, at den enkelte landsdel kompenseres fuldt ud for landsdelens dagpengeudgifter.

For det andet giver beskæftigelsestilskuddet et incitament for den enkelte kommune til at få ledige borgere i kommunen i beskæftigelse. Det skyldes, at besparelsen ved at få én ledig borger i beskæftigelse fuldt ud tilfalder kommunen, mens det faldende beskæftigelsestilskud fordeles mellem beskæftigelsesregionens kommuner i forhold til andelen af ledige. Det skal dog bemærkes, at nogle kommuner har så stor en andel af de ledige i landsdelen, at incitamentet er reduceret.

Med refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet vil en større del af de kommunale udgifter til dagpenge fremadrettet blive finansieret gennem beskæftigelsestilskuddet. Beskæftigelsestilskuddet giver imidlertid for nogle kommuner en dækningsgrad i forhold til kommunens faktiske udgifter på beskæftigelsesområdet, som næppe alene kan begrundes med et incitament til at få ledige borgere i beskæftigelse. Der er snarere tale om, at præcisionen i ordningen er utilstrækkelig.

Beskæftigelsestilskuddet tager hvert år udgangspunkt i kommunens tidligere tilskud. Hvis der således ikke sker en tilpasning af beskæftigelsestilskuddet, vil skævhederne i ordningen blot forstærkes gradvis over tid.

Ved en eventuel indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem, bør der dog fastholdes et incitament hos den enkelte kommune til at få ledige i beskæftigelse.

Dette vil kunne ske ved at supplere kriterierne på beskæftigelsesområdet med kriterier, som påvirker incitamenterne i mindre grad end det nuværende kriterium for "*Personer uden beskæftigelse*", men som fx stadig afspejler ledighedsudviklingen regionalt.

Det skal bemærkes, at udligningssystemet samlet set indebærer, at en kommune får en gevinst ved at få borgere på offentlig forsørgelse i beskæftigelse. Gevinsten er dog meget afhængig af den konkrete situation og de udligningsordninger, som den enkelte kommune er omfattet af, *jf. boks 5.1, afsnit 9.2.6 og appendiks 9.2*.

Boks 5.1**Incitament til øget beskæftigelse**

Generelt vil en kommune få en økonomisk gevinst ved at få en borger på offentlig forsørgelse i beskæftigelse. Der er dog tale om resultatet af modsatrettede effekter.

En kommune vil således opleve mindreudgifter til forsørgelse og aktivering, når en borger går fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse.

Overgangen fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse medfører som hovedregel en indkomstfremgang for personen, der kommer i beskæftigelse, og dermed også en forøgelse af kommunens udskrivningsgrundlag og indkomstskatteprovenuet.

Samtidig vil kommunens samlede tilskud fra det kommunale tilskuds- og udligningssystem falde: *For det første* vil kommunens udskrivningsgrundlag stige, hvilket vil give et lavere udligningstilskud. *For det andet* vil kommunens udgiftsbehov falde, hvilket også giver et lavere udligningstilskud. Her vil specielt kriteriet "20-59 årige uden beskæftigelse" blive direkte påvirket. Også andre kriterier vil kunne blive påvirket afhængigt af de konkrete forhold. I landsudligningen indgår fx "Personer med lav indkomst" og "20-59-årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau", som også vil kunne blive påvirket i henholdsvis negativ og positiv retning, når en ledig kommer i beskæftigelse.

Når en forsikret ledig i en kommune kommer i beskæftigelse, vil det endvidere få betydning for opgørelsen af kommunens beskæftigelsestilskud.

Den samlede virkning på kommunens indtægter er afhængig af den konkrete situation, og de udligningsordninger kommunen er omfattet af, *jf. afsnit 9.2.6 og appendiks 9.2.*

5.4 Udligning af selskabsskat og dækningsafgift

Kommuner bør ikke alene skulle fremme deres borgeres beskæftigelse og personindkomster. Kommunerne bør også have et incitament til at understøtte vækst og beskæftigelse i virksomheder placeret i kommunen. I den forbindelse er der blevet fremført den kritik, at kommuner, der fremmer arbejdspladser i en arbejdsmarkedsregion, vil kunne ende med at fremme beskæftigelsen hos andre kommuners borgere.

Det er derfor relevant at tage i betragtning, at kommunerne også har indtægter fra den kommunale andel af selskabsskat samt udskrivning af dækningsafgift på erhvervsjendomme.

Kommunerne har et incitament til at understøtte en højere vækst i lokale virksomheder for at opnå højere indtægter fra selskabsskat. Indtægterne fra dækningsafgift er mindre afhængige af virksomhedernes resultater i det enkelte år – men mulighederne for at udskrive denne afgift kan afhænge af, hvor attraktiv kommunen mere generelt er i forhold til at kunne tiltrække virksomheder, hvilket bl.a. kan afhænge af den geografiske beliggenhed. Inden for de senere år har en række kommuner nedsat dækningsafgiften.

Her er det relevant at tage i betragtning, at der er forskel på udligningen af disse indtægter.

5.4.1 Udligning af selskabsskat

Selskabsskatten er en skat på virksomhedernes skattepligtige overskud. Som følge af den politiske aftale om Vækstplan DK fra 2013 er selskabsskattesatsen nedsat fra 25 pct. i 2013 til 24,5 pct. i 2014, 23,5 pct. i 2015 og 22,0 pct. herefter.

Provenu fra selskabsskat varierer betydeligt fra år til år, men har i de senere år udgjort ca. 50 mia. kr. årligt. Fra og med 2016 fordeles provenuet mellem stat og kommuner, så 15,24 pct. tilfalder kommunerne.

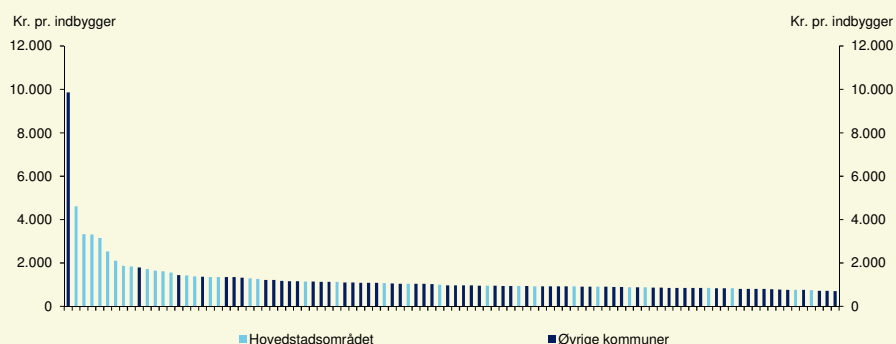
Den kommunale del af provenuet fra selskabsskat er underlagt en særlig udligningsordning, som blev indført med Finansieringsreformen med virkning fra 2007. Ordningen indebærer, at 50 pct. af forskellen mellem en kommunes provenu af selskabsskat pr. indbygger og landsgennemsnittet udlignes i forhold til indbyggertal.

Udligning af selskabsskat skal bl.a. ses i lyset af, at placeringen af nogle af landets større virksomheder er historisk betinget. Samtidig skal der tages hensyn til, at kommuner også har et incitament til at forbedre det lokale erhvervsklima. Tidligere analyser har peget på, at selskabsskatteudligningen har betydning for de enkelte kommuners tilskyndelse til at fremme vækst i de lokale virksomheder, *jf. Finansieringsudvalget, Økonomisk udvikling og det kommunale udligningssystem, februar 2014, side 23.*

Det er særligt en række kommuner inden for hovedstadsområdet, som har et højt provenu pr. indbygger fra selskabsskat – også efter udligning, *jf. figur 5.1.*

Figur 5.1

Provenu fra selskabsskat pr. indbygger, 2018



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Kommunal udligning og generelle tilskud 2018.*

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at der i tilknytning til indførelsen af selskabsskatteudligningen blev etableret en særlig nedslagsordning. Den havde til formål som en overgangsordning at begrænse udligningen for de kommuner, der ved indførelsen havde de højeste indtægter fra selskabsskat og et samlet tab på Finansieringsreformen fra 2007. Kom-

munerne faldt ud af ordningen efterhånden, som deres indtægter fra selskabsskat måtte falde set i forhold til det samlede beskatningsgrundlag.

5.4.2 Dækningsafgift af forretningsejendomme

Kommunerne har mulighed for at opkræve en dækningsafgift på forretningsejendomme mv.

Den enkelte kommune vælger afgiftssatsen, som dog højst må udgøre 10 promille af ejendommens såkaldte forskelsværdi – forskellen mellem ejendommens værdi og grundværdi. Kommunernes provenu herfra udgjorde 2,4 mia. kr. i 2016.

Baggrunden for ordningen var oprindeligt, at afgiften skulle dække specifikke udgifter i kommunerne. Dette var samtidig et argument for, at ordningen ikke skulle omfattes af en kommunal udligning. Det bemærkes dog også, at skattegrundlaget for dækningsafgift ikke indgår i den generelle udligning, idet det er vanskeligt at opgøre et meningsfuldt grundlag for alle kommuner, da det er frivilligt for kommunerne, om de vil opkræve dækningsafgift.

Dækningsafgiften er den eneste væsentlige kommunale skat eller afgift, som kommunen selv sætter satsen for, og som ikke er omfattet af kommunal udligning. Afgiften er derfor en direkte ekstraindtægt for de kommuner, som vælger og har mulighed for at fastholde afgiften.

Det må antages, at den enkelte kommunes beslutning om dækningsafgift sker ved afvejning af en række hensyn, som kan være modsatrettede:

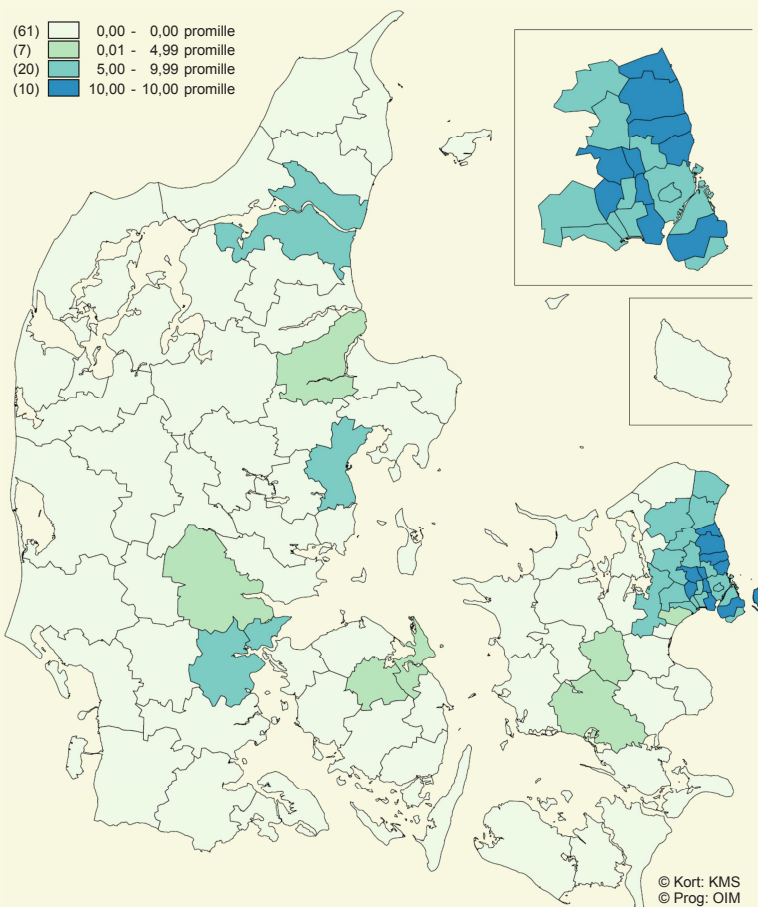
- Dækningsafgiften er en udgift for de lokale virksomheder og kan isoleret set virke hæmmende på lokal vækst og beskæftigelse, hvilket vil være til ugunst for kommunens økonomi.
- Hvis virksomhedernes beslutning om lokalisering er forholdsvis følsomme over for dækningsafgift, vil kommunen være mere tilbageholdne i fastsættelsen af afgiftssatsen.
- Omvendt har kommunerne behov for at finde finansiering til kommunens udgifter.

Hvis provenuet fra dækningsafgiften var omfattet af udligning, måtte det antages at kunne påvirke den enkelte kommunes valg af afgiftssats i forhold til den aktuelle situation.

Anvendelse af dækningsafgift er særligt koncentreret omkring hovedstadsområdet og de største jyske bykommuner. En række kommuner i hovedstadsområdet har således en dækningsafgiftssats på det maksimale niveau, *jf. figur 5.2*.

Figur 5.2

Dækningsafgift 2017



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Nøgletal.dk*.

6. Kommunernes udgiftsbehov og udligningssystemets kriterier

Refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet og en eventuel omlægning af beskæftigelsestilskuddet indebærer, at kommunerne vil modtage en større del af finansieringen af overførselsudgifterne gennem det generelle udlignings-system.

Det er derfor vigtigt, at udligningssystemet kan afspejle de kommunale forskelle i udgiftsbehov, også over tid.

Kommunernes udgiftsbehov er først og fremmest søgt afspejlet i udgiftsbe-hovsopgørelsen med objektive kriterier for befolkningens sammensætning og i et omfang også for strukturelle forhold. Men systemet er også opbygget, så der er forskellige regionale elementer med forskellige udligningsordninger mv., som således også på anden måde afspejler forskelle i kommunernes vilkår.

Finansieringsudvalget har med dette udgangspunkt valgt at belyse kommuner-nes udgiftsbehov ud fra flere forskellige vinkler, herunder med udgangspunkt i regionale og strukturelle forhold, på tværs af kommunegrupper samt analyser på henholdsvis kommune- og individniveau af risikoen for langvarig offentlig forsørgelse.

På denne baggrund er der foretaget en gennemgang af en række af de eksis-terende socioøkonomiske kriterier i udligningssystemets udgiftsbehovsopgø-relse samt undersøgt muligheden for at inddrage nye relevante kriterier og en-deligt undersøges om mulige kriterier har sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet.

Følgende overordnede konklusioner kan fremhæves:

- Der er i tilskuds- og udligningssystemet flere elementer, som er rettet mod forskellige dele af landet eller strukturelle vilkår, herunder særordninger og -tilskud. Beskæftigelsestilskudsordningen har fx også et regionalt element. Regionale og strukturelle elementer vurderes fortsat relevante og kunne også fremstå tydeligere og muligvis styrkes.
- De socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier, der er relateret til beskæftigelsesområdet, synes i dag samlet at overkompensere bykommunerne for udgiftsudviklingen på fx førtidspensionsområdet - dog med en betydelig variation inden for kommunegruppen. Det omvendte gør sig gældende for yderkommunerne og mellemkommunerne. Dette synes i et omfang balanceret af kriterier for strukturelle forhold.
- Individanalyser af risikofaktorer for langvarig offentlig forsørgelse bekræfter relevansen af de forhold hos befolkningen, som afspejles i systemets nuværende kriterier – også for dagpengemodtagere. Sammenhængene er robuste over for konjunkturudviklingen, men der er også et uforklaret regionalt element. Endelig peger individanalyser på potentielle nye kriterier vedr. brug af sundhedsydelse og begrænset erhvervserfaring.
- Gennemgang af nuværende kriterier peger på, at der kan være grundlag for at justere opgørelse af uddannelses- og boligkriterier, *"Nedgang i folketallet"* samt rejsetidskriteriet.
- Udgiftsbehovsanalyserne viser, at der kan være grundlag for at inddrage følgende nye kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen: *"Afstand til arbejdsplads"*, *"Regional ledighed for forsikrede"* og *"45-64 årige med begrænset erhvervserfaring"*, da kriterier har sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet. Analyserne peger bl.a. også på, at sammenhængen kan styrkes ved ændringer i uddannelses- og boligkriterierne.

6.1 Forskellige vinkler på kommunernes udgiftsbehov

Finansieringsudvalget har – som baggrund for en gennemgang af de socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier – valgt, at belyse forskellene i kommunernes udgiftsbehov ud fra en række forskellige vinkler, herunder:

- Regionale og strukturelle forholds betydning
- Udviklingen i udgifter og udgiftsbehovskriterier på tværs af kommunegrupper
- Risikoen for langvarig offentlig forsørgelse – analyser på kommuneniveau og på indviddata
- Regressionsanalyser til forklaring af variationen i kommuners udgifter på beskæftigelsesområdet

Disse forhold er nærmere behandlet nedenfor. Det videre arbejde med kriterierne i den socioøkonomiske udgiftsbehovsopgørelse er beskrevet i *afsnit 6.2*.

6.1.1 Regionale og strukturelle forhold

Det fremgår bl.a. af udvalgets kommissorium, at udvalget i sine analyser skal *"inddrage udviklingen og virkningen for forskellige kommunegrupper, herunder fordelt efter økonomisk udgangspunkt og efter kommunetype, dvs. hovedstadskommuner, bykommuner, land- og yderkommuner mv."*

Udvalget har i den forbindelse foretaget en afdækning af, hvilke regionale og strukturelle aspekter der er afspejlet i udligningen. Afdækningen peger på, at der spredt rundt i tilskuds- og udligningssystemet er flere regionale og strukturelle elementer, som er rettet mod forskellige dele af landet eller forskellige strukturelle vilkår.

De forskellige ordninger illustrerer, at det gennem tiden er fundet relevant at tage højde for særlige vilkår forskellige steder i landet som følge af geografisk placering og strukturelle forhold – herunder gennem særordninger og -tilskud. Det vurderes fortsat at være relevant, men disse elementer i finansieringssystemet kunne fremstå tydeligere og muligvis styrkes. For en nærmere gennemgang af de strukturelle og regionale forhold henvises der til *Analyse af regionale og strukturelle forhold i udligningssystemet* af Finansieringsudvalget (2018).

Der er med henblik på at søge inspiration også set på internationale erfaringer med regionale elementer i den kommunale udligning mv., *jf. boks 6.1*. Opgaveporteføljen hos kommunerne på tværs af de lande, som er inddraget i sammenligningen, er forskellige og indeholder kun i beskedent omfang overførsler. Ovennævnte elementer i udligningen er hos disse lande mere rettet mod merudgifter til institutionsstrukturen som fx på skoleområdet. Det er derfor vurderingen, at disse internationale erfaringer kun i begrænset omfang kan overføres direkte til danske forhold og anvendes til at afspejle kommunale forskelle i overførselsudgifter.

Boks 6.1**Internationale erfaringer med regionale elementer i kommunal udligning**

Analysen inddrager erfaringerne med regionale elementer i den kommunale udligning fra Norge, Sverige, Finland og Holland.

Generelt fylder regionale elementer mere i de omtalte landes udligningssystemer end i det danske.

I forhold til de øvrige nordiske lande skal dette ses i lyset af en både større geografisk udstrækning og lavere befolkningstæthed. Dette giver større forskelle i produktionsvilkår og tilgængelighed for kommunale ydelser end i Danmark.

For *Holland* gælder, at særligt infrastruktur- og miljømæssige forhold betyder relativt meget i de hollandske kommuners opgaveportefølje i forhold til danske kommuner.

I *det svenske og finske system* er der lagt vægt på det kriteriebaserede udgiftsbehov, mens dette i *Norge* og til dels i *Holland* suppleres af elementer, som repræsenterer bestemte områders formodede eller skønnede særlige udgiftsbehov.

Som eksempler på sidstnævnte kan fra *Norge* nævnes "distriktstilskud til Sør-Norge" og "Nord-Norge og Namdalstilskud", mens der i *Holland* er særlige tilskud til de fire store såkaldte Randstadkommuner.

Der anvendes også i forskelligt omfang kriterier, der afspejler både befolkningsudvikling og afstande, som i det danske system.

Der henvises i øvrigt til *Analyse af regionale og strukturelle forhold i udligningssystemet* af Finansieringsudvalget (2018).

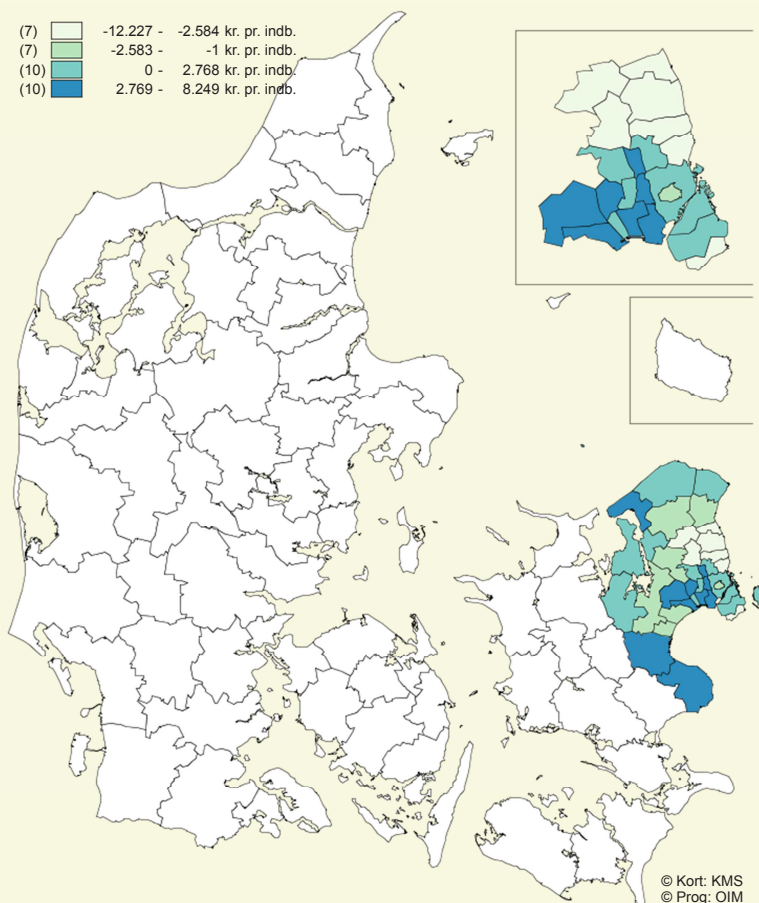
Af regionale og strukturelle elementer i det eksisterende udligningssystem kan fremhæves:

Hovedstadsudligningen

Hovedstadsudligningen, som er en ren mellemkommunal udligning, hvor beløbene hos de modtagende kommuner modsvarer beløb fra de afgivende, *jf. figur 6.1*. Ordningen fungerer som et tillæg til landsudligningen og betyder, at der for de omfattede kommuner er et margi-nalt udligningsniveau på i alt 88 procent efter den seneste forhøjelse af landsudligningen fra 58 til 61 pct. i 2016.

Figur 6.1

Hovedstadsudligningen 2018



Anm: Tal med positivt (negativt) fortegn er udtryk for en tilskud fra ordningen (bidrag til ordningen).

Kilde: Der henvises til *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler* af Finansieringsudvalget (2018).

Hovedstadsudligningens formål er ikke egentligt beskrevet i lovgivningen, men forskellige nedsatte udvalg og kommissioner er kommet med betragtninger om ordningens overordnede formål. Der er her peget på, at hovedstadsområdet er særligt, idet der er tale om et sammenhængende byområde opsplittet på flere kommuner med forskellig indkomst- og befolknings-sammensætning. Området udgør endvidere et sammenhængende regionalt arbejdsmarked, og udligningsordningen er set som et instrument til at holde området sammen økonomisk.

Hovedstadsudligningen skal også ses i lyset af, at en væsentlig del af boligudbygningen i hovedstadsområdet i 1960'erne og 1970'erne blev koncentreret i kommunerne vest og syd for København. Dette skete i overensstemmelse med den overordnede planlægning for hovedstadsområdet. Hermed er der opstået betydelige forskelle i såvel bolig- som befolknings-sammensætningen mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

Hovedstadsområdet er det eneste sted i landet, hvor en sammenhængende by på denne måde er opdelt i flere kommuner.

Gennem årene er udligningsniveauet i hovedstadsudligningen blevet ændret adskillige gange. Den seneste udvikling har betydet en reel sænkning af udligningsniveauet i hovedstadsudligningen, idet det forhøjede udligningsniveau i landsudligningen har mindsket betydningen af hovedstadsudligningen. Med finansieringsreformen i 2007 blev udligningsniveauet i hovedstadsudligningen således reduceret fra 40 til 27 pct. Samtidig blev landsudligningen øget fra 45 til 58 pct.

Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud

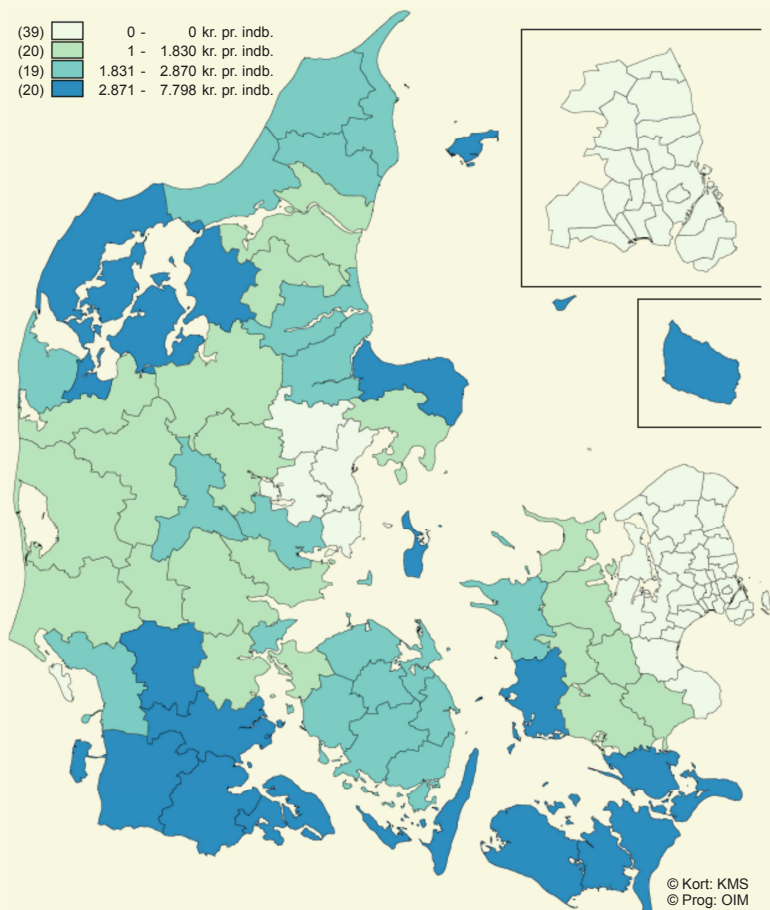
For kommuner uden for hovedstadsområdet er der mulighed for at modtage udligningstilskud fra ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud. En kommune modtager tilskud fra ordningen, hvis kommunens beregnede strukturelle underskud pr. indbygger overstiger 95 pct. af landsgennemsnittet. Ordningen fungerer som et tillæg til landsudligningen og betyder, at de omfattede kommuner modtager et supplerende udligningstilskud på 32 pct. af det strukturelle underskud over denne grænse. Disse kommuner har dermed et marginalt udligningsniveau på i alt 93 pct.

Ordningen finansieres af alle landets kommuner gennem bloktilskuddet.

Ordningen er afgrænset geografisk til alene at gælde for kommuner uden for hovedstadsområdet, hvilket skal ses i sammenhæng med hovedstadsudligningen, *jf. figur 6.2.*

Figur 6.2

Modtagere af tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud i 2018



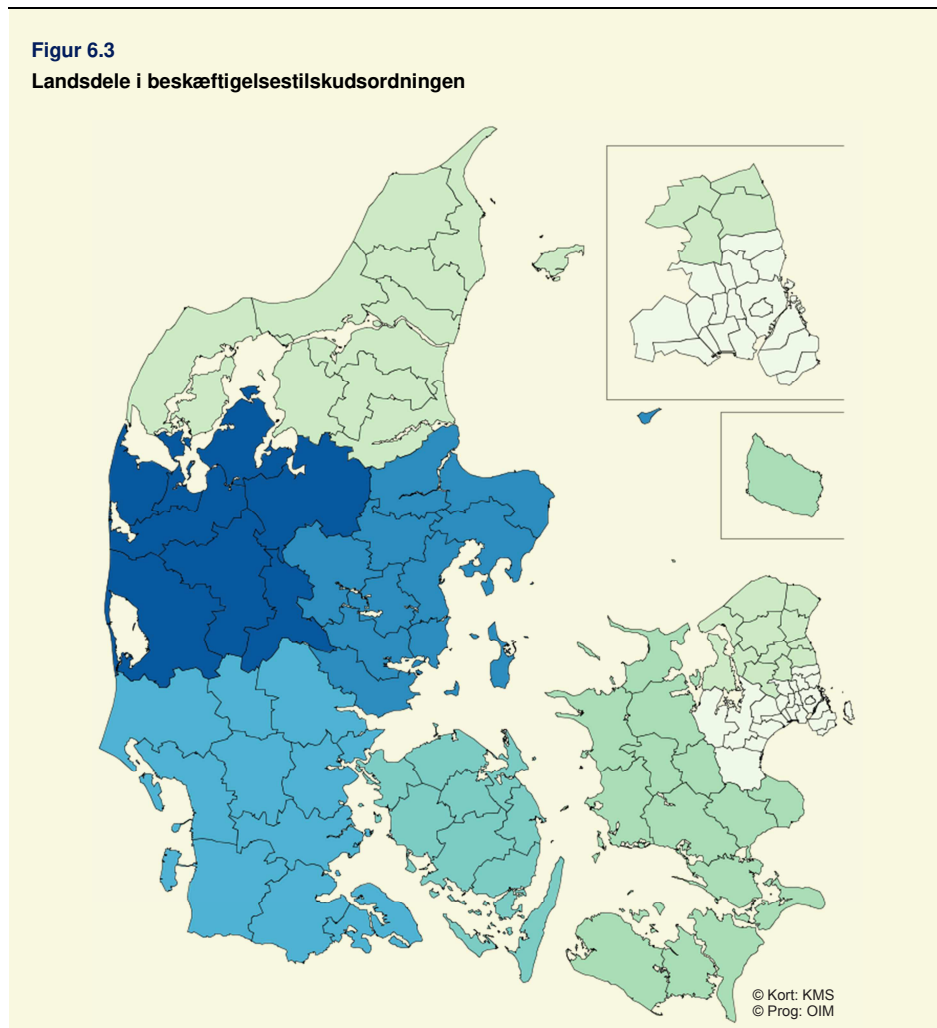
Kilde: Der henvises til *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler* af Finansieringsudvalget (2018).

Beskæftigelsestilskuddet

Fra og med 2010 har kommunerne finansieret en del af udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige. Kommunerne bliver kompenseret for udgifterne gennem et beskæftigelsestilskud.

Beskæftigelsestilskuddet til den enkelte kommune består af et grundtilskud og et merudgiftsbehov. Grundtilskuddet svarer til den enkelte kommunes samlede tilskud i det år, som ligger 2 år før tilskudsåret. Merudgiftsbehovet opgøres på landsdelsniveau og omfatter de samlede beskæftigelsesudgifter for landsdelens kommuner fratrasket kommunernes grundtilskud.

Merudgiftsbehovet fordeles herefter på landsdelens kommuner i forhold til bruttoledigheden i det år, som ligger 2 år før tilskudsåret, *jf. figur 6.3*.

Figur 6.3**Landsdele i beskæftigelsestilskudsordningen**

Kilde: Der henvises til *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler* af Finansieringsudvalget (2018).

Ordningen indeholder således et klart regionalt element. Der sker en fuld kompensation af de kommunale udgifter til forsikrede ledige på landsdelsniveau, hvilket bygger på en antagelse om, at hver landsdel udgør et sammenhængende arbejdsmarked, og at der erfaringsmæssigt er forskelle i ledigheden mellem landsdele. Der er således i denne ordning primært fokus på de regionale forskelle samt kommunernes tidligere ledighedssituation, mens der ikke i øvrigt inddrages forskelle i befolkningens kendetegn.

"Strukturelle" kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen

Der er endvidere enkelte kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen for kommunerne, som tager højde for strukturelle forhold.

Det gælder fx kriteriet *"Den gennemsnitlige rejsetid til 2.000 indbyggere"*. Kriteriet afspejler de kommunale merudgifter, som en spredt befolkning og store afstande kan indebære. Hertil kommer kriteriet *"Nedgang i befolkningstallet"*, som afspejler nogle strukturelle udfordringer primært i land- og yderkommuner.

Særtilskud, ø-tilskud mv.

Der er endeligt en række særtilskud, som har regionale og strukturelle elementer. Det gælder fx særtilskud til vanskeligt stillede kommuner, særtilskud til kommunerne i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder samt faste årlige tilskud til ø-kommuner.

6.1.2 Kommunernes udgiftsbehov på tværs af kommunegrupper

Finansieringsudvalget har gennemført en analyse, som mere overordnet ser på udgiftsbehovsopgørelsens opbygning og evne til at afspejle forskelle i udviklingen på overførselsområdet.

Den samlede analyse fremgår af *Analyse af kommunernes udgiftsbehov og overførselsområdet*, og en række hovedpointer fra analysen er sammenfattet i dette afsnit, hvor der fokuseres på følgende spørgsmål:

- Er der over tid sket en forskydning i udgifterne på overførselsområdet på tværs af kommunegrupper?
- Har relevante kriterier i udligningssystemets udgiftsopgørelse fulgt med udviklingen i udgifterne?

Konkret ses der på udviklingen i kommunernes andel af udgifterne til førtidspension og kontanthjælp. Disse udgiftsandeles sammenholdes med udviklingen i kommunernes andel af de kriterier i den socioøkonomiske udgiftsbehovsopgørelse, som historisk har haft betydning for opgørelsen af udgiftsbehovet på de opgældende udgiftsområder. Der ses også på udviklingen i kommunernes andel af udgifterne til dagpenge.

Kommunerne er i analysen opdelt i fire grupper, herunder bykommuner, mindre bykommuner, mellemkommuner og yderkommuner.

I forhold til de analyserede udgiftsområder kan følgende hovedkonklusioner udledes:

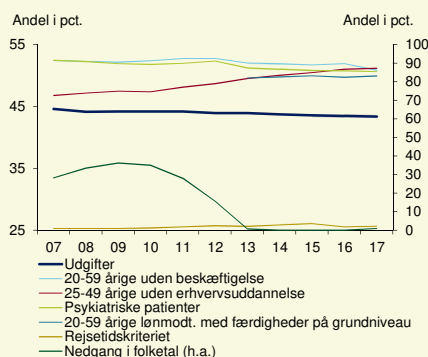
1. *Førtidspension*

I alle kommunegrupper er udgifterne til førtidspension pr. indbygger steget over den betragtede periode fra 2007 til 2016. De enkelte kommunegrupperes andel af de samlede førtidspensionsudgifter har imidlertid været meget stabil.

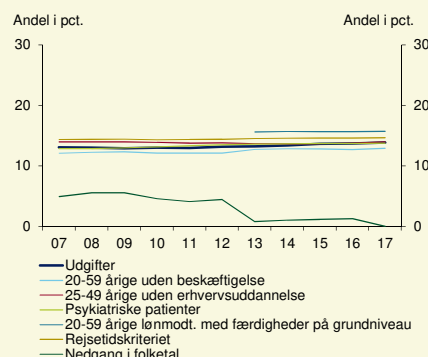
I den betragtede periode har bykommuner haft en lavere andel af udgifterne til førtidspension end andelen af de relevante socioøkonomiske kriterier, hvor der dog er en betydelig variation inden for gruppen. Det omvendte gør sig gældende for yderkommunerne og mellemkommunerne, jf. figur 6.4-6.7. Det tyder på, at andre strukturelle forhold har betydning for udgiftsandelene for førtidspension udover de socioøkonomiske kriterier. Rejsetidskriteriet og nedgang i folketal, som yderkommuner og mellemkommuner har en højere andel af, afspejler dette i et vist omfang.

Generelt følger kommunernes andel af udgiftsbehovskriterierne i forskelligt omfang kommunernes andel af de samlede udgifter til førtidspension. Kriteriet for "Antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse" har dog virket i modsat retning for kommuner i de tre af grupperne. Det bemærkes, at kriteriet indgår i analysen på baggrund af den statistik, som har ligget til grund ved udmeldingerne i de pågældende år. Kriteriet undersøges videre i kommuneanalyserne, jf. afsnit 6.2, og udviklingen vurderes at skulle tilskrives en problemstilling med manglende opdatering af indvandrernes medbragte uddannelse.

Figur 6.4
Bykommuner

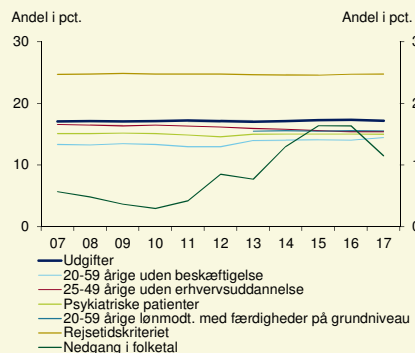
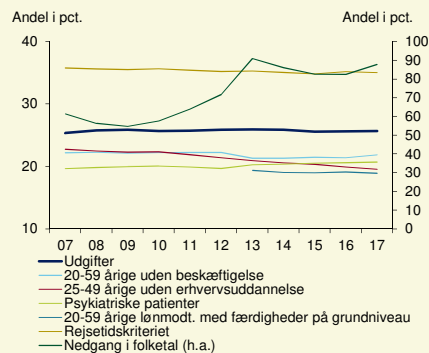


Figur 6.5
Mindre bykommuner



Anm.: Figurene viser andelen af udgifter til førtidspension mv. og andelen af relevante udgiftsbehovskriterier for kommunegrupperne "Bykommuner" og "Mindre bykommuner". Kriteriet "Nedgang i befolkningstallet" skal aflæses på højre akse for by- og yderkommuner, da dette forhold er af en anden størrelsesorden end de øvrige kriterier for disse kommunegrupper. Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Der henvises til *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler* af Finansieringsudvalget (2018).

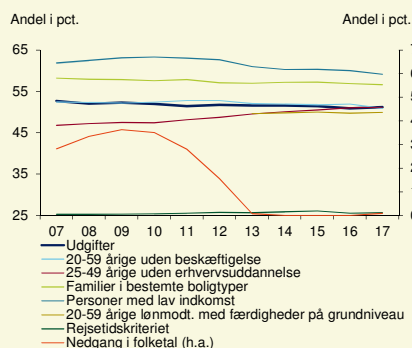
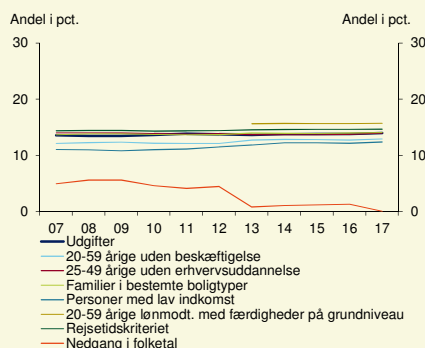
Figur 6.6**Mellemkommuner****Figur 6.7****Yderkommuner**

Anm.: Figurene viser andelen af udgifter til førtidspension mv. og andelen af relevante udgiftsbehovskriterier for kommunegrupperne "Mellemkommuner" og "Yderkommuner". Kriteriet "Nedgang i befolkningstallet" skal aflæses på højre akse for by- og yderkommuner, da dette forhold er af en anden størrelsesorden end de øvrige kriterier for disse kommunegrupper. Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Der henvises til *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler af Finansieringsudvalget* (2018).

2. Kontanthjælp

Det er det generelle billede, at den enkelte kommunegruppes andel af udgifterne svarer nogenlunde til andelen af de relevante udgiftsbehovskriterier, jf. *figur 6.8-6.11*.

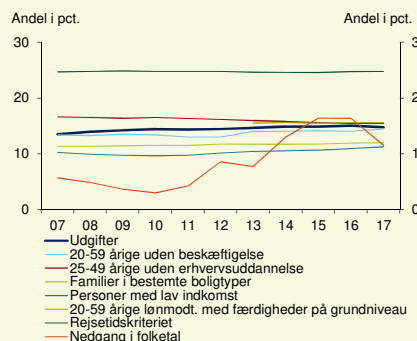
Figur 6.8**Bykommuner****Figur 6.9****Mindre bykommuner**

Anm.: Figurerne viser andelen af udgifter til kontanthjælp og andelen af relevante udgiftsbehovskriterier for kommunegrupperne "Mellemkommuner" og "Yderkommuner". Kriteriet "Nedgang i befolkningstallet" skal aflæses på højre akse for by- og yderkommuner, da dette forhold er af en anden størrelsesorden end de øvrige kriterier for disse kommunegrupper. Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Der henvises til *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler* af Finansieringsudvalget (2018).

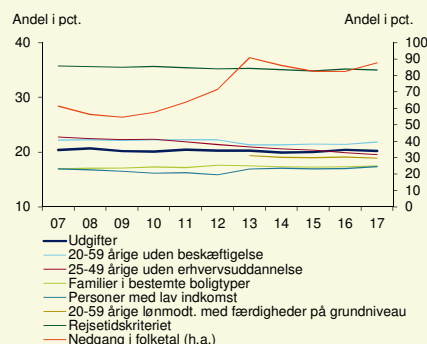
Figur 6.10

Mellemkommuner



Figur 6.11

Yderkommuner



Anm.: Figurene viser andelen af udgifter til kontanthjælp og andelen af relevante udgiftsbehovskriterier for kommunegrupperne "Mellemkommuner" og "Yderkommuner". Kriteriet "Nedgang i befolkningstallet" skal aflæses på højre akse for by- og yderkommuner, da dette forhold er af en anden størrelsesorden end de øvrige kriterier for disse kommunegrupper. Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Der henvises til *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler* af Finansieringsudvalget (2018).

Det bemærkes dog, at bykommunerne har en højere andel af kriterierne "*Personer med lav indkomst*" og "*Familier i bestemte boligtyper*" end deres andel af udgifterne og omvendt for mellem- og yderkommuner. Det dækker dog over en relativ stor spredning inden for den enkelte kommunegruppe.

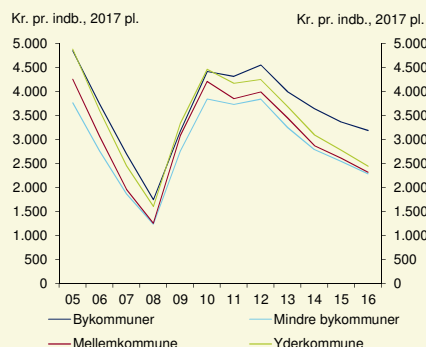
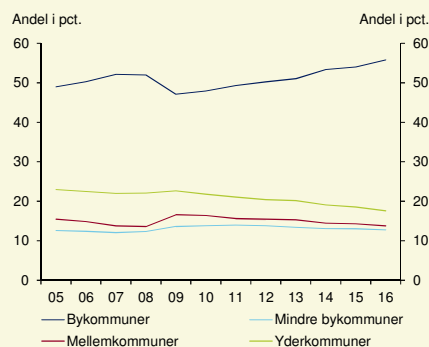
Analysen bekræfter endvidere en vis træghed i udgiftsbehovskriteriernes udvikling i forhold til udviklingen i udgifterne for kommuner med forskellig vækst i udgifterne.

3. Dagpenge til forsikrede ledige

Udgifterne til dagpenge udviser en betydelig konjunkturfølsomhed. Alle fire kommunegrupper påvirkes dog grundlæggende af konjunkturerne på samme måde, *jf. figur 6.12*.

Det skal dog bemærkes, at de perioder, hvor udgifterne til dagpenge har været faldende, er de faldet lidt mindre i bykommunerne end i de øvrige kommunegrupper. Det omvendte gør sig gældende i perioder med stigende udgifter, *jf. figur 6.13*. Det indikerer, at konjunkturerne ikke slår helt så kraftigt igennem for bykommunerne som for de øvrige kommuner.

Hvis beskæftigelsestilskuddet skal indarbejdes i den generelle udligning, er det relevant at undersøge, hvilke kriterier der opfanger variationen i dagpengeudgifterne på tværs af kommuner. Dette er nærmere behandlet i *afsnit 6.2*.

Figur 6.12**Udgifter pr. indbygger til dagpenge, 2005-2016****Figur 6.13****Andel af landets samlede dagpengeudgifter, 2005-2016**

Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Der henvises til *Analyse af udgiftsbehovsopfølgelsen og udviklingen i overførsler af Finansieringsudvalget (2018)*.

6.1.3 Risikoen for langvarig offentlig forsørgelse – analyser på kommuneniveau og individdata

Finansieringsudvalget har som en naturlig del af arbejdet med at komme med forslag til justering af udligningssystemet undersøgt mulige forbedringer af den eksisterende udgiftsbehovsopfølgelses kriterier.

Finansieringsudvalget har i den forbindelse bedt VIVE (tidligere KORA) om at gennemføre et analysearbejde, hvor risikoen for langvarig offentlig forsørgelse analyseres på baggrund af bl.a. individdata. Formålet har været at få et mere kvalificeret grundlag for de videre analyser af kriterier, som vil kunne indgå i de videre analyser af kriterier for kommunernes udgiftsbehov.

Finansieringsudvalget har således bedt VIVE om at gennemføre en analyse med fokus på følgende forhold:

- Hvilke faktorer har betydning for, om en borger modtager langvarig offentlig forsørgelse, og er disse faktorer i givet fald forskellige på tværs af lokale arbejdsmarkeder?
- Er der strukturelle/geografiske forhold, som har betydning for risikoen for at modtage langvarig offentlig forsørgelse?
- Er der særlige forhold, der karakteriserer gruppen af henholdsvis forsikrede, ikke-forsikrede og førtidspensionister, og som samtidig har betydning for forskelle i udgifterne til offentlig forsørgelse på tværs af kommuner eller landsdele?

VIVE-rapporten indeholder analyser på både individniveau og kommuneniveau. Analysen på individniveau belyser sammenhængen mellem varigheden af offentlig forsørgelse og centrale oplysninger om den enkelte borger. Analysen på individniveau er gennemført både for hele landet og inden for landsdele. Analysen på kommuneniveau belyser sammenhængen mellem det gennemsnitlige antal uger, som borgerne i en kommune tilbringer på overførsel, og en række socioøkonomiske og strukturelle variable.

Nedenfor er VIVE-rapportens hovedkonklusioner i forhold til de tre ovennævnte spørgsmål og Finansieringsudvalgets videre arbejde hermed beskrevet nærmere.

Ad 1. Hvilke faktorer har betydning for, om en borger modtager langvarig offentlig forsørgelse, og er disse faktorer i givet fald forskellige på tværs af lokale arbejdsmarkeder?
En række karaktertræk har væsentlig betydning for, om en borger modtager langvarig offentlig forsørgelse, herunder særligt:

- Enlige
- Lavt uddannelsesniveau
- Høj grad af tidligere ledighed

Resultatet kan genfindes i analysen på kommuneniveau, idet disse socioøkonomiske faktorer også har væsentlig betydning for kommunale forskelle i langvarig offentlig forsørgelse.

Brugen af specifikke offentlige sundhedsydelser har derimod ikke stor betydning. Dog er hyppig brug af egen læge en faktor, som har stor marginal betydning for risikoen for langvarig offentlig forsørgelse og høj kommunal variation. Omvendt betyder hyppig brug af speciallæger udover psykiater eller psykolog en lavere risiko for langvarig offentlig forsørgelse. Hyppig brug af psykiater eller psykolog har stor marginal betydning, men ikke stor variation mellem kommunerne.

Rapporten viser endvidere, at faktorernes betydning er robust bl.a. over for ændringer i konjunktursituationen. Det tyder dog på, at graden af tidligere ledighed har større betydning i højkonjunktur end i lavkonjunktur, idet der foretages en sammenligning af resultaterne under henholdsvis højkonjunkturen 2006-07 og lavkonjunkturen 2011-12.

Det er også undersøgt, om risikofaktorerne har samme betydning på tværs af de 8 arbejdsmarkedsregioner. Resultaterne viser et meget stabilt mønster på tværs af de 8 regioner, både med hensyn til retning og størrelsen på faktorernes marginale betydning og regionale variation.

Det skal bemærkes, at ikke-vestlige indvandrere har en højere risiko for langvarig offentlig forsørgelse. Opholdstiden har samtidig betydning. Det er således inden for de første 4 år, at indvandrere tilbringer længst tid på overførselsindkomst. Oprindelsesland betyder imidlertid mindre, når der tages højde for andre socioøkonomiske faktorer og brugen af sundhedsydelser.

Ad 2. Er der strukturelle/geografiske forhold, som har betydning for risikoen for at modtage langvarig offentlig forsørgelse?

Der er identificeret en række strukturelle forhold, som trækker i retning af højere andel af borgere på offentlig forsørgelse, herunder:

- Kommuner med en højere andel af borgere, der er medlem af en A-kasse.
- Kommuner med en høj andel af beskæftigede i visse brancher. Betydningen af branchefordelingen kan dog ikke gives en entydig fortolkning og er ustabil i forhold til konjunktur, hvilket svækker anvendeligheden af resultatet.

Hertil kommer, at der er mindre uforklarede, men systematiske, regionale forskelle. Der er således "skjulte variable", som har statistisk betydning, men som ikke er afdækkede.

Ad 3. Er der særlige forhold, der karakteriserer gruppen af henholdsvis forsikrede, ikke-forsikrede og førtidspensionister, og som samtidig har betydning for forskelle i udgifter til offentlig forsørgelse på tværs af kommuner eller landsdele?

Det er undersøgt, om der er forskel på risikofaktorerne afhængig af, hvilken ydelsesgruppe, der undersøges. Konkret belyses derfor risikofaktorerne betydning, når populationen er opdelt på forsikringsstatus, dvs. forsikrede og ikke-forsikrede. Resultatet er, at:

- Det er de samme faktorer, som er afgørende, uanset forsikringsstatus.
- Uddannelsesniveau, oprindelsesland og antal lægebesøg har dog større marginal betydning for ikke-forsikrede end for forsikrede.

I forhold til førtidspension peger undersøgelsen på en række karaktertræk, som øger sandsynligheden for, at en borger får tilkendt førtidspension, herunder:

- Enlige, 45-64 årige og borgere uden hjemmeboende børn.
- Hyppige lægebesøg, brug af psykiater eller psykolog samt indlæggelser.
- Lavt uddannelsesniveau.

Der er endvidere uforklarede forskelle i tilkendelserne på tværs af arbejdsmarkedsregioner. Der er således også på dette område "skjulte variable", som har statistisk betydning, men som ikke er afdækkede.

Relevante resultater for Finansieringsudvalgets arbejde

VIVE-rapportens resultater understøtter først og fremmest de nuværende kriterier i udligningssystemet. Det er kendt viden, at socioøkonomiske forhold har betydning for risikoen for langvarig offentlig forsørgelse, og der er da også et betydeligt sammenfald med de kriterier, som indgår i det nuværende udligningssystem.

Der indgår fx allerede et kriterium vedrørende uddannelsesniveau, nemlig "*Personer uden erhvervsuddannelse*". Civilstand indgår også til en vis grad i det nuværende system i form af

kriteriet "*Enlige forsørgere*", som dog ikke direkte er målrettet beskæftigelsesområdet. Endelig afspejler kriteriet "*20-59 årige uden beskæftigelse*" i nogen grad tidligere ledighed, hvor der er forsinkelse mellem opgørelsen af kriteriet og tilskudsåret.

Flere resultater fra VIVE-rapporten vurderes relevante for Finansieringsudvalgets videre overvejelser bl.a. i forhold til følgende:

1. Rapportens resultater har inspireret til at teste nye potentielle kriteriers sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet. Rapporten peger på, at forhold vedrørende civilstand, generel brug af sundhedsydelser (hyppige lægebesøg), indlæggelser med psykiske diagnoser og erhvervserfaring kan være relevante at undersøge videre.
2. Rapporten peger ikke på socioøkonomiske forhold, som særligt gør sig gældende for forsikrede. Det må derfor forventes, at potentielle nye udgiftsbehovskriterier vil have karakter af paraplyvariable og afspejle kommunernes udgifter på såvel kontanthjælps- som dagpengeområdet.
3. Inddragelse af regionale forhold i udligningssystemet fx arbejdsmarkedsforhold – ligesom betydningen af de uforklarede forskelle i risikoen for langvarig forsørgelse mellem landsdele bør overvejes nærmere. Det kan tale for, at der overvejes elementer målrettet bestemte landsdele eller strukturelle/geografiske kriterier, der afspejler landsdele, hvor risikoen for langvarig offentlig forsørgelse er relativt høj.
4. VIVE-analysen bidrager til at belyse betydningen af konjunkturændringer i udligningssystemet, idet analysen peger på, at centrale socioøkonomiske faktorer er robuste over for forskellige konjunkturscenarier. Omvendt peger analysen på, at faktorer knyttet til lokale arbejdsmarkeds- og brancheforhold er mere følsomme over for ændringer i konjunktursituationen.

6.2 Analyser af udgiftsbehovskriterier

Der er på baggrund af udvalgets analyser af kommunernes udgiftsbehov og øvrige centrale iagttagelser, foretaget en gennemgang af en række potentielle udgiftsbehovskriterier og justeringer af eksisterende kriterier.

Der er endvidere gennemført statistiske analyser af sammenhængen mellem relevante udgiftsområder og udvalgte kriterier, hvilket giver en indikation på anvendeligheden af et potentielt kriterium i forhold til at indgå i udgiftsbehovsopgørelsen.

Nedenstående er baseret på *Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov*.

6.2.1 Overvejelser om nuværende, relevante kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen

En række socioøkonomiske kriterier indgår i udgiftsbehovsopgørelsen primært på baggrund af en tidligere påvist sammenhæng med kommunale forskelle i udgifterne på beskæftigelsesområdet. Det drejer sig om kriterierne "*20-59 årige uden beskæftigelse*", "*25-49 årige uden*"

erhvervsuddannelse", "Familier i bestemte boligtyper", "Personer med lav indkomst", "Psykiatriske patienter", samt "20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau".

I gennemgangen af de nuværende kriterier er der, hvor relevant, sat fokus på mulige forbedringer af kriteriernes aktualitet, stabilitet, incitamentsvirkning, påvirkelighed og datagrundlag. Det gælder de fire første af ovennævnte kriterier.

"Personer uden beskæftigelse"

Kriteriet *"Personer uden beskæftigelse"* har den højeste vægt (19 pct.) i det socioøkonomiske udgiftsbehov i landsudligningen, og har en vis opmærksomhed, da det har en forholdsvis direkte sammenhæng med kommunernes overførselsudgifter. Dermed er det også det kriterium, som har størst betydning i forhold til at vurdere udligningssystemets påvirkning af kommunernes økonomiske incitament til at få ledige i beskæftigelse.

Kriteriet opgøres som antal 20-59 årige, der er uden beskæftigelse, ud over 5 pct. af antallet af 20-59 årige. I opgørelsen indgår antal 20-59 årige, som enten er arbejdsløse eller uden for arbejdsstyrken. Dog indgår de uddannelsessøgende ikke. Opgørelsen er det største antal i det seneste opgjort år eller 3 år forud for dette år.

Baggrunden for "forsinkelses"-elementet er en tidligere kritik fra kommuner af, at kommunerne skulle have en betydelig indkomstfremgang for at opveje tabet i udligning ved at få en person i arbejde. En stor del af de ledige er dagpengemodtagere, hvilket tidligere ikke betød en reduktion af kommunernes udgifter, når de ledige kom i arbejde. For at imødekomme kritikken blev der derfor indført et "forsinkelses"-element i opgørelsen af kriteriet. Det bemærkes dog, at vilkårene bag indførelsen af "forsinkelses"-elementet er ændret, idet kommunerne har overtaget hele beskæftigelsesopgaven. Det skal dog også bemærkes, at hvis forsinkelses-elementet fjernes, vil det i den nuværende situation med generelt set faldende ledighed, men med forskelle i ledighedsudviklingen i de enkelte kommuner, medføre byrdefordelingsmæssige konsekvenser.

Konkret overvejes følgende justeringer i kriteriet *"20-59 årige uden beskæftigelse"*:

- Fjerne forsinkelseselementer for at øge aktualiteten
- Fjerne/sænke 5 pct. grænsen for at øge stabiliteten
- Ændre opgørelsen til antal fuldtidspersoner uden beskæftigelse (og uden "forsinkelses"-element). Det er en præcisering af opgørelsen i forhold til gældende opgørelse, som er baseret på arbejdsmarkedstilknæytning på et statustidspunkt. Det kan forventes at have bedre sammenhæng med udgifterne.
- Holde vægten nede og/eller finde andre kriterier, som kan "aflaste" kriteriet, da kriteriet har en vis incitamentsvirkning som følge af den mere direkte sammenhæng med udgifterne.

"25-49 årige uden erhvervsuddannelse" og "Børn i familier med lav uddannelse"

Kriteriet *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"* har også en relativt høj vægt (16 pct.) i det socioøkonomiske udgiftsbehov i landsudligningen. Kriteriet opgøres som antal 25-49 årige, som ikke har afsluttet længerevarende uddannelse end grundskole eller har uoplyst uddannelse.

Resultater fra analysen af kommunernes udgiftsbehov, *jf. afsnit 6.1.2*, viser, at over tid har nogle kommunegruppers andel af *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"* udviklet sig i en anden retning end kommunegruppernes andel af udgifterne. Det skal ses på baggrund af, at kriteriet indeholder den problemstilling, at antallet af personer med uoplyst uddannelse i uddannelsesstatistikken er vokset betydeligt de seneste år. Det skyldes, at Danmarks Statistik siden 2005 er ophørt med at indhente oplysninger om indvandreres medbragte uddannelse. Dvs. alle personer, som er indvandret efter 2005, har optrådt i statistikken som "uoplyst". Kategorien "uoplyst" har altså i stigende grad dækket over et antal personer, som er indvandret fra udlandet, hvoraf nogle har medbragt uddannelse på et højere niveau end grundskole.

Danmarks Statistik har i efteråret 2017 opdateret uddannelsesregistret med en ny undersøgelse af indvandrernes medbragte uddannelse, som betyder, at antallet personer med uoplyst uddannelse er faldet forholdsvis meget, og desuden er det skævt fordelt i landet.

Det viser, at kriteriet er relativt følsomt over for disse oplysninger om indvandreres medbragte uddannelse. Derfor er det også relevant at vurdere, om disse oplysninger har den fornødne kvalitet og stabilitet.

Her må det vurderes, at der er store usikkerheder forbundet med den undersøgelse, som ligger til grund for Danmarks Statistiks bagudrettede revision af uddannelsesstatistikken i september 2017. Undersøgelsen er finansieret og gennemført af Rockwool fonden, *jf. Rockwool Fondens arbejdsrapport om Indvandreres uddannelse (2017)*, og bygger på en spørgeskemaundersøgelse blandt herboende udlændinge. Svarprocenten var på 37 pct., mens der for de øvrige 63 pct. er beregnet (imputeret) et uddannelsesniveau på baggrund af de 37 pct., som havde besvaret spørgeskemaet. Det bemærkes også, at oplysningerne ikke stammer fra officielle kilder, men er selvrapporterede henholdsvis imputerede, *jf. appendiks 6.1*.

Hertil kommer, at der ikke er taget stilling til videre opdateringer af uddannelsesstatistikken for så vidt angår indvandrere.

Det vurderes derfor hensigtsmæssigt at ændre opgørelsen af kriteriet, så det er uafhængigt heraf.

På den baggrund undersøges kriteriets egenskaber i en ændret afgrænsning, hvor indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet, ikke længere indgår i opgørelsen.

Ovennævnte problematik med manglende ajourføring af indvandrernes medbragte uddannelse i uddannelsesregistret har også betydning for kriteriet *"Børn i familier med lav uddannelse"*. Dette kriterium er ikke direkte relateret til beskæftigelsesområdet, men på grund af problematikken med datagrundlaget må også overvejes tilsvarende ændringer i opgørelsen af

dette kriterium. Kriteriets afgrænsning foreslås ændret således, at hvis hovedpersonerne i familien var over 20 år på indvandringstidspunktet, indgår børnene ikke i opgørelsen.

"Personer med lav indkomst"

Kriteriet *"Personer med lav indkomst"* indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov i landsudligningen med en vægt på 8 pct., og opgøres som antallet af personer med lav indkomst. Kriteriet opgøres konkret, som antallet af 18-64 årige, der i seneste år og i mindst to af de tre foregående år har haft en ækvivaleret disponibel indkomst på mindre end 60 pct. af medianindkomsten på landsplan samt en formue på under 10.000 kr. Alle personer skal have været bosat i Danmark i mindst tre af de seneste 4 år og være en del af befolkningen i det seneste år. Studerende uden børn samt selvstændige og medarbejdende ægtefæller medtages ikke. Familiemedlemmer til studerende uden børn og selvstændige udelades også.

I den nuværende opgørelse af kriteriet indgår bl.a. personer, som enten ingen indkomst har eller kun har indkomst fra grøn check. I andre fattigdomsopgørelser indgår denne population ikke, og det kan derfor overvejes også at ændre det i opgørelsen af kriteriet.

Det overvejes endvidere at anvende e-indkomstregistret som opgørelsesgrundlag i stedet for indkomststatistikken med henblik på at øge aktualiteten.

Boligkriterierne

Der indgår to boligkriterier *"Familier i bestemte boligtyper"* og *"Udlejede beboelseslejligheder"* i det socioøkonomiske udgiftsbehov. I landsudligningen har kriterierne vægtene hhv. 15 pct. og 5 pct.

Det ene boligkriterium - *"Familier i bestemte boligtyper"* - er en bredere paraplyvariabel, som bl.a. indgår i udgiftsbehovet på baggrund af tidligere påvist sammenhæng med kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet. Kriterierne afspejler boligmassen i den enkelte kommune og opgøres på baggrund af BBR.

Kriteriet opgøres som antal familier, der bor i almene boliger, privat udlejning med mangler, privat udlejning uden mangler bygget før 1920 beliggende i landdistrikter eller i byer med færre end 5.000 indbyggere, og beboede sommerhuse. Endvidere beregnes et tillæg, såfremt en kommune i byområder mellem 5.000 og 100.000 indbyggere har et antal familier i ældre privat udlejning, der overstiger 5 pct. af det samlede antal familier i kommunen og en andel af familier i kommunens almene boliger, der er lavere end gennemsnittet. Derudover udelades familier i ældreboliger i opgørelsen. Kriteriet indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov med en vægt på 15 pct. i landsudligningen.

Det andet boligkriterium - *"Udlejede beboelseslejligheder"* - opgøres som antal udlejede beboelseslejligheder eksklusiv kollegieboliger og andelslejligheder. Kriteriet har primært til formål at afspejle kommunernes udgifter til boligsikring og boligydelse. Kriteriet indgår i det socioøkonomiske udgiftsbehov med en vægt på 5 pct. i landsudligningen.

Der vurderes at være følgende centrale problemstillinger vedr. boligkriterierne:

- Kommunerne registrerer selv boligerne i BBR, ligesom der også er andre, som kan komme til ved en fejl at ændre i boligernes ejerskabsform. Der er således også bl.a. konstateret fejl i registreringen af almene boliger. Siden tilskudsåret 2014 har data-grundlaget således været korrigeret med data om almene boliger fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
- Det ene boligkriterium baseres endvidere på oplysninger fra BBR om boligens mangler. Der har også været indikationer på, at efter renovering af en bolig med mangler kan opdateringen i BBR om boligens tilstand være forsinket.
- Det andet boligkriterium omfatter også dyre lejeboliger – bl.a. efter renoveringer, og er derfor ikke længere udtryk for en boligmasse, der indebærer et højt udgiftspres for kommunerne.
- Udvalgets analyser viser tegn på svagere sammenhæng mellem kriteriet "Familier i bestemte boligtyper" og udgifter på beskæftigelsesområdet.

Der vurderes således at være et behov for at finde en mere stabil og upåvirkelig løsning vedr. opgørelsesgrundlaget for boligkriterier, og endelig søges boligkriterier, som kan forbedre sammenhængen med variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet.

En mulighed er at opdele boligkriterierne i et kriterium udelukkende baseret på *almene familielejeboliger* og i et kriterium baseret på *privat udlejning*.

Kriteriet vedr. "*Almene familielejeboliger*" kan baseres på statistik fra Landsbyggefonden, som leveres af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. I modsætning til BBR, har kommuner ikke i samme grad mulighed for at påvirke Landsbyggefondens registre, da det er boligorganisationerne, som indberetter data til Landsbyggefonden, jf. *almeboligloven*. Samtidig vil det forenkle opgørelsen, da det ikke længere vil være nødvendigt at koble data med statistik om boligydelse til personer i ældreboliger for at frasortere ældreboliger i opgørelsen.

Det vurderes derfor relevant i denne sammenhæng at overveje at ændre begge boligkriterier og basere det ene boligkriterium på bl.a. oplysninger om billige privat udlejede boliger.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan levere data om billige privat udlejede boliger, som dog er baseret på imputerede data. Således vurderes huslejen for etageboliger ud fra oplysninger for de lejligheder, hvor der gives boligstøtte og derfor er registreret oplysninger om husleje. Et muligt kriterium baseret på billige privat udlejede boliger, kan fx opgøres som antal privat udlejede boliger med husleje på max. 5.000 kr.

Data for boliger med huslejeoplysninger fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen dækker ca. ¾ af de private udlejningsboliger, da der ikke i alle ejendomme er lejligheder med registreringer af huslejen. De boliger, hvor man ikke kender huslejen, er primært i mindre private udlejnings-ejendomme (herunder udlejet parcelhuse) og udlejede kollegieværelser.

Som supplement, og for at opfange privat udlejede huse i yderområder, kan tillægges i kriterieopgørelsen oplysninger om antal familier i ældre (bygget før 1970) privat udlejede enfami-

liehuse beliggende i landdistrikter og små byer (max 5.000 indbyggere) samt antal familier i beboede sommerhuse baseret på data fra Danmarks Statistiks Boligopgørelse.

Samlet set kan de to nye boligkriterier, primært baseret på data fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, gøre kriterierne mindre påvirkelige for kommunerne og samtidig forenkle opgørelserne af kriterierne.

Kriteriet, som bl.a. omfatter billige privat udlejede boliger, baseres dog på imputerede data, hvilket som udgangspunkt kan afvige fra princippet om, at data i udgangspunktet skal være gennemskuelige for kommunerne. På den anden side er der tale om en metode, der anvendes i flere officielle sammenhænge af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og træder i stedet for den tidligere huslejeundersøgelse, som tidligere også har indgået i grundlaget for udligning.

Det bemærkes dog, at kriteriet vil rumme den usikkerhed, at det ikke er alle ejendomme, hvor der er registreringer. Ovenstående "tillæg" i opgørelsen vil i et vist omfang rette op herpå for yderområderne. Usikkerheden vil skulle sammenholdes med, at der også er usikkerheder i det nuværende boligkriterium. Det bemærkes også, at kriteriet vil afspejle geografiske forskelle i huslejeniveauerne, hvor huslejerne generelt vil være højest i de største byer. Omvendt vil der i de største byer kunne være flere lejligheder med lave huslejeniveauer, som er beboet af studerende. Det skal dog også bemærkes, at boligerne over hele landet i både det foreslåede og de nuværende boligkriterier vil kunne være beboet af både ressourcerstærke og ressourcetsvage beboere, og at der således er tale om et kriterium, der har karakter af et kriterium for strukturelle forhold. Boligkriterierne skal afspejle kommuners vilkår som en del af et samlet beregnet udgiftsbehov.

Samlet vurderes det, at de beskrevne kilder til usikkerhed vil skulle sammenholdes med den ikke uvæsentlige usikkerhed, som ligger i de nuværende boligkriterier, og at de statistiske analyser viser, at det nye kriterium har en styrket forklaringskraft.

Strukturelle kriterier

De strukturelle kriterier "*Rejsetidskriteriet*" og "*Nedgang i befolkningen*" indgår i udgiftsbehovsopgørelsen ud fra en mere generel betragtning om forskelle i udgiftspresset som følge af strukturelle udfordringer. Det første indgår i det demografiske udgiftsbehov og det andet i det socioøkonomiske udgiftsbehov.

"*Rejsetidskriteriet*" opgøres hvert 3. år af en bestemt forsker fra KU og de nuværende beregningsmoduler kræver en omlægning mht. det anvendte elektroniske vejnet og investering i nyt software hos ekstern leverandør. Der vurderes således at være behov for at skifte statistikleverandør. Kriteriet overvejes på den baggrund ændret til en beregning af rejseafstande (i lige linje) fra Danmarks Statistik. Det giver en enklere opgørelse og kriteriet vil kunne opdateres årligt. Ændringen vurderes kun at have små fordelingsmæssige konsekvenser, og mindre end ved omlægningen til nyt vejnet, hvis den nuværende metode skal fastholdes.

Kriteriet "*Nedgang i befolkningen*" kan opfattes som relativt ustabil, da små ændringer i kriteriet kan give relativt store bevægelser i tilskud og udligning – ikke mindst, da det øgede udligningsniveau fra 2016 har øget den samlede vægt på kriteriet i systemet. Store bevægelser i tilskud og udligning kan være en udfordring for den kommunale budgetlægning. Særligt når

kriteriet ikke direkte kan knyttes til udviklingen i nogen konkrete udgiftsområder med tilsvarende bevægelser, hvilket højst sandsynligt også er medvirkende til, at der med netop dette kriterium er mindre forståelse for, at ændringer i den enkelte kommunes tilskuds- og udligningsbeløb kan afhænge af udviklingen i andre kommuner. Det overvejes derfor at flytte kriteriet til det demografiske udgiftsbehov for samtidig at "fastlåse" kriteriets "enhedsbeløb". Det sikrer, at den enkelte kommunes tilskuds- og udligningsbeløb gøres uafhængigt af befolkningsudviklingen i de øvrige kommuner, og således på den vis giver det mere stabilitet.

Ved en fastlåsning af enhedsbeløbet skal det tages i betragtning, at det er forholdsvis højt ved udmeldingen for 2018, og det i sig selv kan bidrage til ustabilitet. Der bør derfor siges på at få dette nedjusteret, så kriteriet altså samlet set får en lavere vægt i systemet end i dag.

Demografiske fordelingsnøgler

Der er også set på mulige forbedringer af det statistiske grundlag for opgørelsen af de demografiske fordelingsnøgler for udgifter til "fleksjob", "ressourceforløb og jobafklaringsforløb" samt "ledighedsydelse" således at det ændres fra de aldersfordelte førtidspensionsudgifter til aldersfordelingen for modtagere af hhv. fleksjob, ressourceforløb og jobafklaringsforløb samt ledighedsydelse.

På ældreområdet betyder en ændring i kontoplanen fra budget 2018, at der skal findes en erstatning for den ældre undersøgelse, som har ligget til grund for beregningen af fordelingsnøglerne. Der lægges op til at overgå til at anvende en statistik for aldersfordelingen for levede timers hjemmehjælp til fordelingen mellem de forskellige aldersintervaller for +65 årige, samt undersøge mulighederne for en ny fordelingsnøgle, der vedrører udgifter til handicappede.

Øvrige ændringer i demografiske fordelingsnøgler fremgår af *Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov*.

6.2.2 Overvejelser om potentielle nye kriterier

Der er på baggrund af VIVE's analyse af *Risikofaktorer for langvarig offentlig forsørgelse*, jf. afsnit 6.1.3, samt udvalgets analyser af kommunernes udgiftsbehov og øvrige centrale iagttagelser, overvejet nye kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen.

VIVE's analyse af *Risikofaktorer for langvarig offentlig forsørgelse* peger på, at brug af sundhedsyndelser har relativt stor betydning for risikoen for offentlig forsørgelse. Samtidig ses også at erhvervs erfaring kan have betydning for sandsynligheden for langvarig offentlig forsørgelse. På den baggrund overvejes nye socioøkonomiske kriterier vedr. *"Brug af sundhedsyndelser"* og *"45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring"*.

Udvalgets *Analyse af kommunernes udgiftsbehov og overførselsområdet* peger på, at strukturelle forhold også har betydning på beskæftigelsesområdet, og endelig viser VIVE's *Analyse af Risikofaktorer for langvarig forsørgelse*, at der er uforklarede forskelle i risikoen for langvarig forsørgelse mellem landsdele. Det giver anledning til at overveje nye strukturelle kriterier vedr. *"Afstand til arbejdsplads"* og *"A-kasse medlemmer"*.

Som led i en omlægning af beskæftigelsestilskuddet til det generelle system, overvejes endvidere et kriterium vedr. *"Regional ledighed for forsikrede ledige"*, som skal afspejle forskelle på de regionale arbejdsmarkeder. Ledighedsudviklingen i enkelte dele af landet følger selvfølgelig ledighedsudviklingen i hele landet, men der kan være forskel på de regionale ledighedsniveauer afhængig af typen af lav- eller højkonjunktur og strukturelle forhold på de lokale arbejdsmarkeder.

I forbindelse med omlægning af beskæftigelsestilskuddet til det generelle system overvejes også et kriterium vedr. *"Sammensætning af offentlig forsørgelse"*, der afspejler andelen af ledige i forhold til alle uden for beskæftigelse i kommunen. En høj andel indikerer høje udgifter til dagpenge pr. indbygger.

Endelig overvejes et særligt sammensat *"strukturelt" kriterium*, som sigter på at afspejle et særligt (strukturelt) vanskeligt udgangspunkt for beskæftigelse i nogle yderkommuner og dermed også at kunne imødegå tab i disse kommuner ved en omlægning af beskæftigelsestilskuddet. Det vil samtidig kunne imødegå effekten af en "dæmpet" vægt på kriteriet for befolkningstilbagegang, som har betydning for de fleste yderkommuner, men som har vist sig at være et relativt ustabil kriterium.

Da kriteriet har til formål at imødegå tab primært for visse kommuner, tages udgangspunkt i kommuner, der er kendetegnet ved mindre store byer og mere spredt bebyggelse. Disse kommuner skal opfylde mindst én af tre følgende betingelser om andelen af personer i den erhvervsaktive alder, sæsonudsving i ledigheden og andelen af ældre førtidspensionister, jf. *Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov*.

Nærmere beskrivelse af opgørelsesmetode og datagrundlag for potentielt nye kriterier fremgår af *Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov*. Det bemærkes dog, at kriteriet indgår i udgiftsbehovsopgørelsen som et gennemsnit over de seneste tre år for at sikre en vis stabilitet.

6.2.3 Udgiftsbehovsanalyser

Den overordnede hensigt med kriterierne beskrevet i *afsnit 6.2.1* og *6.2.2* er, at de skal afspejle forhold, der kan indebære et udgiftspres for kommunerne, og som kommunerne ikke direkte kan påvirke. Derfor udføres statistiske analyser af kriteriernes sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet. Der tages udgangspunkt i udgiftsniveauet på beskæftigelsesområdet i 2016 samt skønnede merudgifter som følger af refusionsomlægningen i 2019, jf. *Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov*.

Formålet er at afdække variable, som vil kunne anvendes som objektive kriterier for socio-økonomiske eller strukturelle forhold samt finde kriterier, som kan afbøde utilsigtede virkninger af refusionsomlægningen.

Beskæftigelsesområdet inddeles i tre deludgiftsområder: Kontanthjælp, førtidspension og dagpenge. Opdelingen i udgiftsområder vurderes at kunne give mere varieret information om socio-økonomiske forhold med betydning for variationen i de kommunale udgifter end én ana-

lyse af de samlede udgifter på beskæftigelsesområdet. Analysen af dagpengeområdet er hovedsagligt relevant i forbindelse med en omlægning af beskæftigelsestilskuddet.

Analyse af variationer i udgifter til førtidspension

Refusionsomlægningen indføres gradvist på førtidspensionsområdet, idet udgifter til personer tilkendt førtidspension før 1. juli 2014 ikke er omfattet af refusionsomlægningen. Med henblik på eventuelt at indføre et kriterium særligt for at imødegå indfasningen af refusionsomlægningen på udgifter til førtidspension, er der således undersøgt, om der kunne findes kriterier, som kun har sammenhæng med variationer i udgifter til nye førtidspensionister. Analysen fandt ikke kriterier, der vil være egnet til dette.

I analyserne af variationer i kommunernes udgifter til førtidspension ses en sammenhæng mellem udgifter og følgende kriterier: *"20-59 årige uden beskæftigelse"*, *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"*, *"20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau"*, *"Afstand til arbejdsplads"* samt *"Billig privat udlejede boliger samt familier i visse boliger i yderområder og beboede sommerhuse"*. Der har i tidligere analyser i regi af Finansieringsudvalget ikke været vist sammenhæng mellem boligkriterier og variationer i kommunernes udgifter til førtidspension.

Samtidig ses også en sammenhæng mellem udgifter og kriteriet *"Handicappede"*, men kriteriet har også i sagens natur en tæt relation til modtagere af førtidspension og er tidligere primært tillagt vægt i tilknytning til handicapområdet.

Kriterierne kan forklare ca. 74-82 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til førtidspension (udgifter til førtidspension tilkendt før 1. juli 2014 og merudgifterne i 2019).

Det bemærkes, at kriteriet *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"* kun kan indgå signifikant⁷ i analysen med de versioner af kriteriet, hvor enten indvandrernes medbragte uddannelse er opdateret eller hvor indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet, er udeladt.

Forskellige versioner af kriteriet *"20-59 årige uden beskæftigelse"* kan indgå i analyserne uden de store forskelle i forklaringsgraden.

Analyse af variationer i udgifter til kontanthjælp

Analysen viser, at kriterierne *"20-59 årige uden beskæftigelse"*, *"20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau"* og *"Personer med lav indkomst"* kan forklare ca. 80 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til kontanthjælp.

Forskellige versioner af kriterierne *"20-59 årige uden beskæftigelse"* og *"Personer med lav indkomst"* kan indgå i analyserne uden de store forskelle i forklaringsgraden.

En anden analyse viser, at kriteriet *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"*⁸ sammen med kriterierne *"20-59 årige uden beskæftigelse"* og *"Personer med lav indkomst"* i næsten lige så høj grad kan forklare variationerne i kommunernes udgifter til kontanthjælp.

⁷ På et 5 pct. signifikansniveau.

⁸ I analysen er kriteriet opgjort uden indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet.

I tidligere analyser har kriteriet *"Familier i bestemte boligtyper"* vist en sammenhæng med variationer i udgifterne til kontanthjælp, og kriteriet har indgået i analysen med den højeste forklaringsgrad. Dette kan ikke genfindes i denne model. Men der kan opstilles en analyse, hvor *"Personer med lav indkomst"* erstattes af et boligkriterium – enten *"Familier i bestemte boligtyper"* eller *"Almene familieboliger"*, hvilket forklarer ca. 70 pct. af variationerne i kommunernes udgifter til kontanthjælp.

Variationer i merudgifter på kontanthjælpsområdet kan i en vis grad forklares af forskelle i *"20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau"* og *"20-59 årige uden beskæftigelse"*, men der kan også opstille en alternativ analyse med stort set samme forklaringsgrad, hvor kriterierne *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"⁹* og *"Billig privat udlejede boliger samt familier i visse boliger i yderområder og beboede sommerhuse"* indgår.

Analyse af variationer i udgifter til dagpenge

Variationer i kommunernes udgifter til dagpenge kan i høj grad forklares af kriterierne *"Regional ledighed for forsikrede ledige"*, *"45-64 årige med begrænset erhvervserfaring"*, *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"¹⁰*, *"Sammensætning af personer på offentlig forsørgelse"* og *"Sæsonledighed"*. Forklaringsgraden er på ca. 82 pct.

Det bemærkes, at der også kan opstilles en analyse, hvor kriterierne *"20-59 årige uden beskæftigelse"* og *"Indvandrere og efterkommere"* indgår i stedet for kriterierne *"45-64 årige med begrænset erhvervserfaring"* og *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"*, hvor kriterierne samlet set i stort set lige så høj grad kan forklare variationerne i kommunernes udgifter til dagpenge.

Det bemærkes, at variablen *"Sæsonledighed"* ikke er tænkt som et selvstændigt kriterium, men som en del af et strukturelt kriterium, hvis beskæftigelsestilskuddet skal indarbejdes i det generelle system.

Variationer i merudgifterne kan forklares af nogle af de samme forklarende variable, men med en væsentlig lavere forklaringsgrad (ca. 32 pct.).

Samlet set understøtter analyserne af variationer i udgifter til dagpenge, at det i forbindelse med omlægning af Beskæftigelsestilskuddet til kompensation via det generelle tilskud- og udligningssystem, kan overvejes at inddrage følgende nye kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen: *"Regional ledighed for forsikrede ledige"*, *"45-64 årige med begrænset erhvervserfaring"* og *"Kriterium vedr. sammensætning af offentlige forsørgelse"*. Potentielle nye kriterier vil kunne indgå med relativ lav vægt, da dagpengeudgifter udgør en relativt lille del af de samlede kommunale nettodriftsudgifter.

6.2.4 Opsamling vedr. kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen

Ovenstående analyser understøtter en række af de nuværende kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen: *"20-59 årige uden beskæftigelse"*, *"25-49 årige uden erhvervsuddannelse"*, *"Personer med lav indkomst"* samt *"Lønmodtagere på grundniveau"*.

⁹ I analysen er kriteriet opgjort uden indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet.

¹⁰ I analysen er kriteriet opgjort uden indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet.

Der er overvejet nye versioner af kriterierne "*20-59 årige uden beskæftigelse*" og "*Personer med lav indkomst*" med henblik på at øge aktualiteten i kriterierne. Kriterierne opgjort i de forskellige versioner kan indgå i analyserne til forklaring af variationer i udgifter til hhv. kontanthjælp og førtidspension. Selvom de forskellige versioner af kriterierne har en sammenhæng med variationerne i udgifter, kan nye versioner af kriterierne dog medføre relativt store byrdefordelingsmæssige forskydninger. I dette tilfælde, hvor udvalget har fået til opgave at imødegå byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af refusionsomlægningen, har nye versioner af disse kriterier ikke bidraget til en løsning, hvorfor kriterierne i den nuværende opgørelse er fastholdt i udligningsmodellerne i *kapitel 9*.

Der er også overvejet nye versioner af kriteriet "*25-49 årige uden erhvervsuddannelse*", da der er udviklet en skævhed i datagrundlaget, hvilket også har vist, at kriteriet opgjort på et ikke-opdaterede datagrundlag har en svækket sammenhæng med udgifterne (primært udgifterne til førtidspension). Såfremt der var sikkerhed for en årlig opdatering af datagrundlaget med indvandrernes medbragte uddannelse, kunne overvejes at fortsætte med kriteriet i den nuværende opgørelse. Det bør dog bemærkes, at undersøgelse af indvandrernes medbragte uddannelse er behæftet med en vis usikkerhed, da den er baseret på en spørgeskemaundersøgelse med svarprocent på ca. 37 pct. Det vurderes derfor mere hensigtsmæssigt at opgøre kriteriet således, at det er uafhængigt af statistik om indvandrernes medbragte uddannelse. Der arbejdes derfor videre med en version af kriteriet, hvor indvandrere, som var over 20 år på indvandringstidspunktet, er udeladt.

Endelig vurderes det også hensigtsmæssigt at indføre nye boligkriterier: "*Almene familieboliger*" og "*Billig privat udlejede boliger samt familier i visse boliger i yderområder og beboede sommerhuse*". Kriterierne viser en styrket sammenhæng med udgifterne, og samtidig vil det være en forenkling af boligopgørelserne og løse nogle af de udfordringer, der er i forbindelse med boligdatagrundlaget. De nye opgørelser af boligkriterierne vurderes at mindske påvirkelsen af datagrundlaget for kriterierne.

Det bemærkes dog, at kriteriet "*Billig privat udlejede boliger samt familier i visse boliger i yderområder og beboede sommerhuse*" vil rumme den usikkerhed, at det ikke er alle ejendomme, hvor der er registreringer. "Tillægget" i opgørelsen vil i et vist omfang rette op herpå for yderområderne. Endelig kan kriteriet afspejle geografiske forskelle i huslejeniveauerne, hvor huslejerne generelt vil være højest i de største byer. Omvendt vil der i de største byer kunne være flere lejligheder med lave huslejeniveauer, som er beboet af studerende. Det skal dog også bemærkes, at boligerne over hele landet i både det foreslåede og de nuværende boligkriterier vil kunne være beboet af både ressourcestærke og ressourcetsvage beboere, og at der således er tale om et kriterium, der har karakter af et kriterium for strukturelle forhold. Boligkriterierne skal afspejle kommuners vilkår som en del af et samlet beregnet udgiftsbehov. Endelig skal de beskrevne kilder til usikkerhed sammenholdes med den ikke uvæsentlige usikkerhed, som ligger i de nuværende boligkriterier.

Det vurderes hensigtsmæssigt at justere de strukturelle kriterier – "Rejsetidskriteriet" og "Nedgang i befolkningen". "Rejsetidskriteriet" ændres til en beregning af rejseafstande fra Danmarks Statistik, og gøres dermed mere aktuelt, da det vil kunne opdateres årligt.

Kriteriet "*Nedgang i befolkningen*" kan opfattes som relativt ustabil, da små ændringer i kriteriet kan give relativt store bevægelser i tilskud og udligning. På den baggrund har det været overvejet at lade kriteriet udgå af udgiftsbehovsopgørelsen. Det har imidlertid store byrdefordelingsmæssige virkninger for nogle yderkommuner, og samtidig tyder analyserne på, at der er behov for strukturelle kriterier i udgiftsbehovsopgørelsen til at balancere det forhold, at nogle socioøkonomiske kriterier kan tendere til at "overvurdere" bykommuners udgiftspres på overførselsområdet.

Da befolkningstilbagegangskriteriet er svært at udelade af udgiftsbehovsopgørelsen uden markante byrdefordelingsmæssige forskydninger for visse kommuner søges det dog gjort mere stabilt ved at fastlåse kriteriets "enhedsbeløb". Samtidig flyttes kriteriet til det aldersbestemte udgiftsbehov. Fastlåst "enhedsbeløb" sikrer kun i et vist omfang mere stabilitet, idet det alene betyder, at kriterieværdien for den enkelte kommune er uafhængig af befolkningsudviklingen i de øvrige kommuner. Der lægges derfor også op til i de foreslåede udligningsmodeller i *kapitel 9*, at kriteriet skal indgå med samlet lavere vægt i systemet end i dag.

På baggrund af analyserne af variationer i kommunernes udgifter arbejdes videre med nogle nye kriterier i udligningsmodellerne i *kapitel 9*. Det drejer sig om "*Afstand til arbejdsplads*", "*Regional ledighed for forsikrede ledige*" og "*45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring*". Kriterierne har en sammenhæng med variationer i udgifter til hhv. førtidspension og dagpenge.

Et fjerde potentielt nyt kriterium - "*Sammensætning af offentlig forsørgelse*" - indgik i analyse af variationer i kommunernes udgifter til dagpenge, hvor forklaringsgraden var højest. Kriteriet giver incitament til at øge arbejdsudbuddet, men svækker også det økonomiske incitament til at få ledige i beskæftigelse. Samtidig bidrager kriteriet ikke til at imødegå den udfordring, som udvalget skal løse, og derfor indgår kriteriet ikke i de foreslåede udligningsmodeller i *kapitel 9*.

Analyserne af variationer i kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet understøtter ikke de øvrige mulige kriterier ("*Antal a-kasse medlemmer*" og "*Sundhedsydelser*"), og derfor indgår disse kriterier ikke i de foreslåede udligningsmodeller i *kapitel 9*.

Set i lyset af VIVE's analyse, som bl.a. har påvist, at der er uforklarede regionale forskelle på beskæftigelsesområdet, og med henblik på at imødegå tab for yderkommuner, som vil tabe på en omlægning af beskæftigelsestilskuddet, indføres et "*strukturelt kriterium*" i én af udligningsmodellerne i *kapitel 9*.

Appendiks 6.1 (Baggrund om Rockwool Fondens undersøgelse af indvandreres medbragte uddannelse)

I juni 2016 besluttede Rockwool Fondens bestyrelse at finansiere et projekt, hvor Rockwool Fondens Forskningsenhed i samarbejde med Danmarks Statistik skulle forestå en indsamling af data for indvandreres medbragte uddannelse. Formålet med dataindsamlingen var at sikre et samlet overblik over indvandrernes formelle uddannelse, både hvad angår uddannelse opnået i Danmark og medbragt uddannelse fra udlandet.

Danmarks Statistik har ikke haft oplysninger om indvandreres medbragte uddannelse siden 2004. Den nye undersøgelse omfattede derfor personer indvandret siden 2004.

Undersøgelsen har ført til, at Danmarks Statistik i efteråret 2017 har revideret sin uddannelsesstatistik på baggrund af data fra Rockwool Fondens undersøgelse.

Det må vurderes, at der er store usikkerheder forbundet med undersøgelsen, som har bygget på en spørgeskemaundersøgelse. Svarprocenten var 37 pct. For de øvrige 63 pct. er uddannelsesniveauet beregnet (imputeret) på baggrund af de 37 pct., som havde besvaret spørgeskemaet.

Oplysningerne stammer ikke fra officielle kilder, men er selvrapporterede henholdsvis imputerede.

Der er meget, som tyder på, at det oplyste niveau af medbragt uddannelse i mange tilfælde ikke afspejler det reelle niveau. Når der ses på beskæftigelsesfrekvensen, lønniveauet og jobfunktionerne tyder undersøgelsen på, at specielt ikke-vestlige indvandrere i vidt omfang ikke har job, der svarer til det oplyste uddannelsesniveau:

- Mange ikke-vestlige mænd med en lang videregående uddannelse taget i udlandet arbejder i job, der ikke kræver erhvervskompetencegivende uddannelse.
- Undersøgelsen tyder på, at medbragt uddannelse ikke har den samme værdi på arbejdsmarkedet som en dansk uddannelse
- Medbragt uddannelse bruges i langt mindre grad end uddannelse taget i Danmark.
- Under halvdelen af de indvandrere, der har en medbragt uddannelse, og som er i beskæftigelse, er ansat i et job, der typisk varetages af personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Nedenfor er gengivet udvalgte citater fra Rockwool Fondens arbejdspapir om Indvandreres uddannelse (2017) med egne fremhævninger.

Usikkerhed

Side 12:

"Af kapitlet her fremgår også, at uddannelsesopgørelsen for indvandrere med uddannelse opnået uden for Danmark langt fra har den præcisionsgrad, som præger de

danske uddannelsesregistre, hvor uddannelsesretninger kan bestemmes på et meget detaljeret niveau."

Side 13:

"Uddannelsesopgørelsen bygger dermed i en række tilfælde på oplysninger, som ikke er tredjepartsindberetninger, men *derimod er selvrapporterede og i nogle tilfælde også imputerede*. Derfor skal den uddannelsesfordeling, som præsenteres i det følgende, heller ikke betragtes som en fuldstændig eksakt opgørelse, men derimod som det bedste bud på den aktuelle uddannelsesfordeling blandt indvandrere i Danmark."

Sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse

Side 28:

"Der kan være flere mulige forklaringer på, at indvandreres beskæftigelse ligger lavere end danskeres. Det kan fx være manglende sprogkunderskaber, manglende netværk, eller, som der ses på nedenfor, at *medbragt uddannelse ikke har den samme værdi på arbejdsmarkedet som en dansk uddannelse*."

Side 30:

"For de vestlige indvandreres vedkommende er der imidlertid ikke den store forskel på, om uddannelsen er opnået i Danmark eller den er medbragt. Til gengæld betyder det meget for de ikke-vestlige indvandreres vedkommende. For et givet uddannelsesniveau er beskæftigelsesfrekvensen noget højere, når uddannelsen er opnået i Danmark, *end når uddannelsen er medbragt fra udlandet*."

Sammenhæng mellem løn og uddannelse

Side 32:

"Dvs. uddannelse har tilsyneladende en *lavere værdi for indvandrere* end for danskere – og det gælder i særdeleshed for ikke-vestlige mænd. Opdeles timelønningerne for indvandrere på, om den pågældende har en *dansk eller en udenlandsk uddannelse*, viser det sig, at en hel del af forskellen mellem lønningerne for især ikke-vestlige indvandrere og danskere kan henføres til, at *uddannelse fra Danmark er bedre belønnet*."

Sammenhæng mellem uddannelse og jobfunktion

Side 35:

"Det generelle billede er, at indvandrere i højere grad end danskere arbejder i jobfunktioner, der typisk varetages af personer med et lavere uddannelsesmæssigt niveau.

....

Det ses, at der er meget stor forskel på uddannelse opnået i udlandet og uddannelse opnået i Danmark. Der er således kun små forskelle mellem danskere og indvandrere, når der for indvandrernes vedkommende udelukkende ses på uddannelse opnået i Danmark – mens *uddannelse opnået i udlandet i meget mindre grad* giver et arbejde, der typisk anvender dette uddannelsesmæssige niveau. Der kan være mange årsager til, at medbragt uddannelse ikke udnyttes på niveau i nær samme grad som uddannelse opnået i Danmark. En mulighed er, at det formelle niveau af medbragt uddannelse ikke giver de *nødvendige kompetencer i forhold til det danske arbejdsmarked*. En anden mulighed er, at *det oplyste niveau af medbragt uddannelse ikke afspejler det reelle niveau*. Der kan fx være ingeniøruddannelser fra nogle lande, der niveaumæssigt kun svarer til en teknikeruddannelse i Danmark."

Side 37:

"Det ses fx, at 29 pct. af de ikke-vestlige mænd, der har en medbragt lang videregående uddannelse, arbejder i job, der typisk varetages uden erhvervskompetencegivende uddannelse. Hvis den lange videregående uddannelse er opnået i Danmark, er der 'kun' tale om 10 pct. Det ses også, at 44 pct. af de ikke-vestlige mænd, der har en medbragt uddannelse, arbejder i ufaglærte job. For de ikke-vestlige kvinders vedkommende er det 62 pct. Dvs. *under halvdelen af de indvandrere, der har en medbragt uddannelse*, og som er i beskæftigelse – og for hvem vi har oplysninger om deres jobtype – er ansat i et job, der typisk varetages af personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse."

Sammenfatning

Side 39:

"For de ikke-vestlige indvandrere er det især uddannelse i Danmark, der er forbundet med relativt høje beskæftigelsesfrekvenser, hvorimod det i *langt mindre grad gælder for uddannelse medbragt fra udlandet*."

Side 40:

"Indvandreres uddannelse opnået i Danmark er dog i langt højere grad forbundet med en højere løn, end hvis uddannelsen stammer fra udlandet.

....

Der gælder fx, at for ikke-vestlige mænd, med en lang videregående uddannelse, der er taget i udlandet, er der 29 pct., der arbejder i job, der typisk ikke kræver en erhvervs-

kompetencegivende uddannelse. Sammenfattende viser kapitlet, at indvandreres uddannelsesniveau er afgørende for, hvor godt de klarer sig på arbejdsmarkedet. Uddannelse der er *medbragt fra udlandet er dog i langt mindre grad* end uddannelse opnået i Danmark relateret til en bedre performance på arbejdsmarkedet.”

7. Udligning vedrørende indvandrere, flygtninge og efterkommere

Det indgår i Finansieringsudvalgets kommissorium, at udvalget i sine forslag til ændringer af udligningssystemet samtidig skal inddrage udvalgets tidligere anbefalinger i betænkning nr. 1533 fra marts 2012 samt rapporten om udligningsordningen vedr. indvandrere og efterkommere fra marts 2014. Udvalget skal således undersøge *”en tilpasning af beløbene i udlændegeudligningsordningen eller en inkorporering af ordningen i det generelle tilskuds- og udlignings-system.”*

Finansieringsudvalget har således tidligere vurderet, at det samlede beløb, som omfordes i udlændegeudligningen, er omkring 50 pct. højere, end hvad der vurderes fagligt underbygget.

I forbindelse med Finansieringsudvalgets arbejde med ændringer i udligningen fra 2019 skal altså inddrages en nedjustering af det beløb, som omfordes via udlændegeudligningen. I den forbindelse vurderes det relevant at inddrage følgende forhold:

- Ordningens volumen er stadigt voksende som følge af den løbende tilgang af udlændege og efterkommere, og andelen af efterkommere har også været stigende. Det samlede tilskud i ordningen er vokset fra 3,1 mia. kr. i 2008 til 4,8 mia.kr. i 2018, hvilket finansieres af bidrag fra alle kommuner.
 - Eftersynet af den samlede kommunale økonomi på integrationsområdet, som bl.a. så på fordelingen af nye flygtninge på kommuner i forhold til fordelingen af den gruppe, der udløser tilskud i udlændegeudligningen.
 - Konklusionerne i KORA-undersøgelse i 2013 om, at der er en tendens til en forskydning af udgifter fra børn i skolealderen til de mindre børn.
-

På den baggrund vurderer udvalget det hensigtsmæssigt at målrette tilskudene, således at de i højere grad rettes mod den gruppe af flygtninge og indvandrere, som også i højere grad må forventes at indebære udgifter inden for de områder, som ordningen dækker. En tilpasning af målgruppen og en ændring af tilskudsbeløbene pr. 0-5 årig og 6-16 årig på baggrund af resultaterne i KO-RA's undersøgelse uden ændret afgrænsning af udlændingegruppen vil samlet give anledning til en reduktion i volumen i ordningen på ca. 50 pct. Finansieringsudvalgets egen undersøgelse peger i samme retning.

7.1 Beskrivelse af ordningen

Den separate udlændingeduligningsordning fordeler et tilskud til kommunerne efter antal flygtninge, indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Ordningen sigter mod at kompensere for kommunernes merudgifter til særlige indsatser for indvandrere og efterkommere på en række områder som sociale og sundhedsmæssige udgifter vedr. børn, folkeskoleundervisning, udgifter til ekstra administrativt personale mv. Den særlige udlændingeduligningsordning blev indført med virkning fra 1989. Ordningen sigter derimod ikke mod at kompensere kommunerne for merudgifter på fx overførselsområdet, som forudsættes udlignet via det generelle udligningssystem. Over årene er der sket en udvikling i afgrænsningen af de udgifter, som ordningen er forudsat til at omfatte.

Fra den særlige udligningsordning udbetales et årligt tilskud, som udgør et basisbeløb på 5.969 kr. (2018-niveau) pr. udlænding i målgruppen bosat i kommunen, og supplerende tilskud på 5.838 kr. pr. 0-5 årig udlænding og 23.976 kr. pr. 6-16 årig udlænding. Det samlede tilskud finansieres af kommunerne efter den enkelte kommunes andel af det samlede folketal.

Ordningen er i perioden fra 2008 vokset fra 3,1 mia. kr. til en samlet volumen på 4,8 mia. kr. i 2018.

En række kommuner i hovedstadsområdet samt enkelte større bykommuner uden for hovedstadsområdet er nettomodtagere fra ordningen, mens øvrige kommuner er nettobidragsgydere til ordningen. 22 kommuner modtog i 2008 et samlet nettotilskud på 825 mio. kr. I 2018 modtager 23 kommuner et samlet nettotilskud på 950 mio. kr., hvoraf nettotilskuddet for flere kommuner i hovedstadsområdet er vokset betydeligt i perioden.

Da udgifterne i ordningen ikke konteres særskilt i den kommunale kontoplan, er ordningen oprindeligt baseret på en undersøgelse af de pågældende udgifter i kommunerne. Beløb såvel som afgrænsning af udlændingegruppen er justeret over årene.

Afgrænsningen af udlændinge blev fra 2007 ændret fra en afgrænsning efter statsborgerskab til en afgrænsning efter herkomst og oprindelsesland for i højere grad at harmonisere med den øvrige officielle statistik på området. Dermed blev efterkommere og indvandrere med dansk

statsborgerskab medtaget (hvor disse dog også blev medtaget i den tidligere ordning, hvis de havde en opholdstid på mindre end 10½ år).

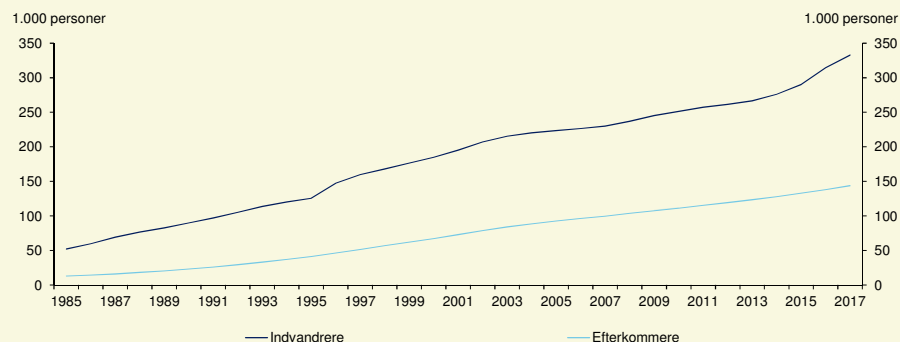
I den forbindelse blev tilskudsbeløbene også justeret ned til det oprindelige niveau før en tidligere forhøjelse med 10 pct. begrundet i, at ordningen ikke medtog alle udlændingegrupper.

Udviklingen i ordningen skal ses i sammenhæng med udviklingen i antallet af indvandrere og efterkommere, og volumen i ordningen må også fremadrettet forventes øget som følge af den forventede udvikling i antallet af efterkommere.

Siden 1985 er det samlede antal af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande steget fra ca. 65.000 til ca. 477.000 i 2017 svarende til en årlig gennemsnitlig vækst på knap 6,5 pct., jf. figur 7.1.

Figur 7.1

Udvikling i antallet af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, 1985-2017



Kilde: Danmarks Statistik.

Inden for denne befolkningsgruppe er antallet af indvandrere fra ikke-vestlige lande steget fra ca. 52.000 i 1985 til ca. 333.000 i 2017, mens antallet af efterkommere er steget fra ca. 13.000 til ca. 144.000 i perioden. Det vil sige at antallet af efterkommere over perioden er øget til knap 11 gange så mange i 2017 som i 1985. I samme periode er antallet af ikke-vestlige indvandrere 6-doblet. Andelen af efterkommere ud af den samlede gruppe af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er således stigende og udgør nu knap 1/3 af det samlede antal indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, hvor andelen i 1985 var på ca. 20 pct.

Fremadrettet skønnes antallet af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande ifølge Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning at stige til ca. 560.000 i 2020 og ca. 617.000 i 2025, hvor andelen af efterkommere ud af den samlede gruppe af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande forudsættes at stige til ca. 40 pct.

7.2 Tidligere undersøgelser og anbefalinger af tilpasningsbehov

Finansieringsudvalgets tidligere anbefalinger om en nedjustering af udlændingeudligningen har baggrund i to tidligere undersøgelser af kommunernes udgifter på området, som er gennemført i henholdsvis 2010 og 2013 og offentliggjort i henholdsvis Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1533 fra marts 2012 samt udvalgets rapport om udligningsordningen vedr. indvandrere og efterkommere fra marts 2014.

Der er efterfølgende i 2016 efter fastlæggelsen af Finansieringsudvalgets kommissorium gennemført et eftersyn af den samlede kommunale økonomi på integrationsområdet med baggrund i udviklingen i flygtningestrømmen på dette tidspunkt. Det kan således være relevant også at inddrage konklusioner fra dette eftersyn.

7.2.1 Finansieringsudvalgets undersøgelse i 2010

Finansieringsudvalget gennemførte i 2010 en spørgeskemaundersøgelse blandt et antal kommuner med henblik på at få et opdateret billede af udgifterne i kommunerne til de særlige indsatser for indvandrere og efterkommere. Denne pegede på en betydeligt lavere volumen i de udgifter, som ordningen er rettet imod. Undersøgelsen indgik i betænkning nr. 1533 fra 2012, hvor udvalget dog vurderede, at undersøgelsen udgjorde et for usikkert grundlag for en revision af tilskudsbeløbene.

7.2.2 KORA's undersøgelse i 2013

KORA's undersøgelse i 2013 havde til formål at tilvejebringe et konsolideret grundlag for en vurdering af tilskudsbeløbene i udligningsordningen vedrørende udlændige. Undersøgelsen af kommunernes udgifter til særforanstaltninger for udlændinge var baseret på en spørgeskemaundersøgelse suppleret med en registerundersøgelse. De omfattede udgifter i undersøgelsen er gengivet i *boks 7.1*.

Boks 7.1

Afgrænsningen af udgifter i KORA's undersøgelse fra 2013

KORA's undersøgelse omfattede udgifter til særforanstaltninger for indvandrere og efterkommere opdelt på en række områder:

- Særforanstaltninger i dagtilbud og folkeskole
- Danskundervisning og modersmålsundervisning
- Tværgående foranstaltninger
- Sundhed og forebyggelse
- Biblioteker samt kultur og fritid
- Beskæftigelsesområdet
- Andre områder

Undersøgelsen blev suppleret med registeroplysninger om udgifter til sprogstimulering for tosprogede børn.

KORA's undersøgelse er behandlet i udvalgets rapport fra 2014. Rapportens beskrivelse af undersøgelsens resultater og usikkerheden heri er gengivet i *boks 7.2*.

Boks 7.2

Resultaterne i KORA's undersøgelse fra 2013

Af rapporten fra 2014 fremgår om resultatet af undersøgelsen og usikkerheden heri:

"Med udgangspunkt i disse overvejelser og resultaterne fra KORA's undersøgelse kan der opstilles følgende mulige tilskudsbeløb i den særlige udlændingeudligning. I opgørelsen er ikke medtaget udgifter til introduktionsprogram og introduktionsydelse.....

.....Det vurderes imidlertid også relevant at inddrage for det første et hensyn til usikkerheden i opgørelsen. Det er således formodningen, at der kan være en tendens til, at størrelsen af udgifterne kan være under-rapporterede i KORA's undersøgelse, idet der vurderes at være en større sandsynlighed for, at en udgift er overset, end at en irrelevant udgiftspost er talt med. Det er ikke muligt at give et skøn over usikkerhedens størrelse. For det andet er der i KORA's undersøgelse ikke medtaget ekstraudgifter til administration. Hertil er udgifterne meget varierende vedrørende udlændinge, hvilket bl.a. kan hænge sammen med forskelle i udgifter til udlændinge fra forskellige landegrupper og med forskelligt opholdsgrundlag. I nedenstående tabel er der på denne baggrund vist de mulige tilskudsbeløb, hvis ovenstående beløb eksempelvis forhøjes med 20 pct. og afrundes til runde beløb. Det bemærkes i den forbindelse, at den samlede volumen i ordningen stiger fra 1,4 mia. kr. til 1,8 mia. kr. Finansieringsudvalgets egen undersøgelse gav til sammenligning et volumen på 2,3 mia. kr."

Teknisk sammenligning af korrigerede resultater fra KORA's undersøgelse, ekskl. udgifter efter integrationsloven, med nuværende tilskudsbeløb

	Korrigerede beløb	Nuværende beløb
Kr. (2014 niveau)		
Udgift pr. 0-5 årig indvandrer og efterkommer	9.000	5.435
Udgift pr. 6-16 årig indvandrer og efterkommer	16.000	22.325
Udgift pr. indvandrer og efterkommer	1.300	5.557
Samlet volumen (mio. kr.)	1.836	3.812

Undersøgelsen pegede på et behov for en større nedjustering end i undersøgelsen fra 2010. Der blev således fundet en forskellig udvikling fordelt på aldersgrupper i retning af en forskydning af udgifter mod de yngste børn, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med en styrket indsats i forhold til sprogstimulering af småbørn.

I begge undersøgelser var der en forholdsvis stor spredning i svarene i spørgeskemaundersøgelsen. Det afspejler således en usikkerhed i undersøgelsen. I Finansieringsudvalgets rapport blev derfor vist en justering af beløbene i ordningen, hvor der blev lagt 20 pct. til den rene gennemsnitlige udgift, som blev fundet i undersøgelsen i 2013, men det skal bemærkes, at usikkerheden lige så godt kunne være større eller mindre, og at den også vil kunne gælde i begge retninger.

Ud fra en forudsætning om et tillæg på 20 pct. var det Finansieringsudvalgets vurdering, at den samlede volumen i ordningen i 2014 var samlet ca. 2 mia. kr. for høj, svarende til omkring 50 pct. af ordningens volumen på daværende tidspunkt, *jf. afsnit 5.1 "Udligningsordningen vedrørende indvandrere og efterkommere" af Finansieringsudvalget (2014)*.

I rapporten blev der samtidig peget på, at der uden en nedjustering og med et jævnt stigende antal indvandrere og efterkommere ville blive tale om en stadigt større forskel mellem det totale beløb fordelt i ordningen og det samlede udgiftsniveau, der vurderes fagligt underbygget. Det bemærkes også i rapporten, at det således også vil indebære et stadigt stigende tilskud til nogle kommuner og tilsvarende højere bidrag fra alle kommuner.

Finansieringsudvalget pegede i forlængelse heraf på muligheden for at justere i beløbene pr. borger i målgrupperne i ordningen eller helt at omlægge ordningen, så den bliver en del af det samlede tilskuds- og udligningsystem.

7.2.3 Eftersynet af kommunernes økonomi på flygtninge- og integrationsområdet i 2016

I 2016 er der gennemført et eftersyn af den samlede kommunale økonomi på integrationsområdet med baggrund i udviklingen i flygtningestrømmen på dette tidspunkt. Eftersynet illustrerede, at fordelingen af beløb i udlændingeudligningen og fordelingen af nye flygtninge efter kvotesystemet ikke var sammenhængende. En væsentlig grund hertil er, at udlændingeudligningen er baseret på en fordeling, hvor der indgår både nye flygtninge/ indvandrere, flygtninge/ indvandrere med lang opholdstid samt efterkommere.

Denne konklusion skal, som det også fremgår af eftersynet, ses i sammenhæng med, at der må formodes at være flere udgifter og opgaver forbundet med nyankomne flygtninge og indvandrere.

7.3 Udvalgets overvejelser vedrørende udlændingeudligningsordningen

En mulighed er, at nedjusteringen af udlændingeudligningen sker alene gennem tilpasning af tilskudsbeløb, svarende til den viste tilpasning i *boks 7.2*. Med en regulering for pris- og lønudviklingen til ordningens 2018-niveau, vil det give en nedjustering af ordningen fra 4,8 mia. kr. til 2,3 mia. kr. En sådan model vil dog uden andre tiltag betyde, at ordningen fortsat vil vokse årligt.

Økonomieftersynet og den udvikling, der kan ses i antallet i den nuværende målgruppe også i de kommende år kan begrunde, at en nedjustering af ordningens samlede volumen i stedet primært sker gennem en tilpasning af målgruppen for ordningen. Hermed målrettes tilskuddene, så de i højere grad rettes mod den gruppe af flygtninge og indvandrere, som også i højere grad må forventes at indebære udgifter inden for de områder, som ordningen dækker.

Med henblik på at foretage en tilsvarende nedjustering kan opstilles en model for nedjusteringen, hvor der ved beregningen af basisbeløbet ikke medtages efterkommere i fordelingen

af basisbeløbet. Desuden beskæres gruppen ved ikke at medtage flygtninge og indvandrere med en opholdstid på mere end 10 år ved beregningen af basisbeløbet i ordningen.

Ved fordelingen af beløb knyttet til aldersgrupperne 0-5 årige og 6-16 årige bibeholdes disse grupper.

En tilpasning i antallet i målgruppen, hvor efterkommere ikke medregnes ved beregningen af basisbeløbet vil reducere ordningen med 0,9 mia. kr. i 2018-niveau. Medtages heller ikke indvandrere med en opholdstid på mere end 10 år, er den samlede reduktion i ordningens volumen på 2,0 mia. kr., svarende til 42 pct. af ordningens volumen i 2018.

Det kan som nævnt dertil overvejes at tilpasse beløbene knyttet til de forskellige aldersgrupper på baggrund af resultaterne i KORA's undersøgelse, således at beløbet pr. 0-5 årig udlænding forhøjes til 9.500 kr. og beløbet pr. 6-16 årig udlænding nedsættes til 16.900 kr., hvor begge beløb fx er forhøjet med 20 pct. i forhold til undersøgelsens resultater.

En ændring af tilskudsbeløbene pr. 0-5 årig og 6-16 årig uden ændret afgrænsning af udlændingegruppen giver netto en yderligere reduktion på 0,4 mia. kr. til en samlet reduktion i volumen til ca. 2,4 mia.kr., der svarer til en samlet reduktion i volumen på ca. 50 pct.

Hvis der som et alternativ til denne model i basisbeløbet fortsat blev medtaget de 0-17 årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, ville nedjusteringen blive lidt lavere. Hermed ville den samlede volumen blive reduceret med 1,7 mia. kr. til 3,1 mia. kr.

Med alle disse tre modeller for nedjustering af ordningen vil der være tab af tilskud for nogle kommuner, men også lavere bidrag til ordningen fra alle kommuner.

I den første model, hvor ordningen nedjusteres til 2,3 mia. kr. gennem alene en justering af tilskudsbeløb vil følgende kommuner have de største tab: Ishøj Kommune (0,76 skattepoint), Brøndby Kommune (0,56 skattepoint), Albertslund Kommune (0,48 skattepoint) og Høje-Taastrup Kommune (0,39 skattepoint). Københavns og Aarhus Kommuners samlede absolutte tab bliver på henholdsvis ca. 200 mio. kr. og ca. 60 mio. kr. Gevinster ved lavere bidrag vil udgøre op til 0,22 skattepoint.

I modellen, hvor ordningen reduceres til 2,4 mia. kr. ved tilpasning af målgruppen for basistilskud samt justeringer i tilskudsbeløb for aldersgrupperne har følgende kommuner de største tab: Ishøj Kommune (0,92 skattepoint), Brøndby Kommune (0,68 skattepoint), Albertslund Kommune (0,59 skattepoint) og Høje-Taastrup Kommune (0,45 skattepoint). Københavns og Aarhus Kommuners samlede absolutte tab bliver på henholdsvis ca. 210 mio. kr. og ca. 80 mio. kr. Gevinster ved lavere bidrag vil udgøre op til 0,23 skattepoint.

I modellen, hvor tilpasningen af målgruppen for basistilskud alene sker for voksengruppen, og ordningen således alene reduceres til 3,1 mia. kr., har følgende kommuner de største tab: Ishøj Kommune (0,75 skattepoint), Brøndby Kommune (0,54 skattepoint), Albertslund Kommune (0,47 skattepoint) og Høje-Taastrup Kommune (0,34 skattepoint). Københavns og Aarhus Kommuners samlede absolutte tab bliver på henholdsvis ca. 175 mio. kr. og ca. 60 mio. kr. Gevinster ved lavere bidrag vil udgøre op til 0,17 skattepoint.

Der henvises til beregningerne i *appendiks 7.1*.

Det bemærkes, at der i løsningsmodellerne i kapitel 9 tages udgangspunkt i de to sidstnævnte modeller, som fokuserer målgruppen, således at der også opnås en effekt på udviklingen i ordningens volumen over tid.

Det ligger i udvalgets kommissorium, at der som alternativ til en tilpasning i udlændingeordningens volumen kan foretages en inkorporering i det generelle system. En inkorporering må i givet fald forventes at skulle ske sammenligneligt med fordelingen i den separate ordning tilpasset svarende til ovenstående.

Det skal endelig bemærkes, at den separate udlændingeudligningsordning sigter mod at kompensere for kommunernes merudgifter til særlige indsatser, mens den generelle udligning mere bredt sigter mod kommunernes generelle opgaveområder. Kriteriet "*Indvandrere og efterkommere*", der indgår i det socioøkonomiske indeks i udgiftsbehovsopgørelsen i den generelle udligning, indgår således her til forklaring af kommunernes udgiftsvariationer på en række mere generelle opgavefelter. Afgrænsningen af kriteriet "*indvandrere og efterkommere*" i den generelle udligning skal således ikke nødvendigvis følge afgrænsningen i den separate ordning.

Appendiks 7.1 (Tilpasning af udlændingeudligningen)

Der er præsenteres 3 forskellige mulige modeller for tilpasning af udlændingeudligningen i dette appendiks:

Tabel 7.1.1 omfatter en model, hvor ordningen nedjusteres med 2,5 mia. kr. til 2,3 mia. kr. gennem alene en nedjustering af tilskudsbeløb.

Tabel 7.1.2 omfatter en model, hvor ordningen nedjusteres med 2,4 mia. kr. til 2,4 mia. kr. ved tilpasning af målgruppen for basistilskud samt justeringer i tilskudsbeløb for aldersgrupperne.

Tabel 7.1.3 omfatter en model, hvor ordningen nedjusteres med 1,7 mia. kr. til 3,1 mia. kr. ved tilpasning af målgruppen for basistilskud for voksengruppen samt justeringer i tilskudsbeløb for aldersgrupperne.

Tabel 7.1.1

Ændret udligning vedr. indvandrere og efterkommere – ordning nedjusteres med 2,5 mia. kr. til 2,3 mia. kr. gennem en nedjustering af tilskudsbeløb

	Ændring i tilskud	Ændring i bidrag	Ændring i alt (1)+(2)	Ændring jf. (3) i pct. af beskatnings- grundlaget
	(- = tab)	(- = tab)	(- = tab)	(+ = tab)
	(1.000kr.)	(1.000kr.)	(1.000kr.)	(I pct.)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Hele landet	-2.531.028	2.531.028	0	0,00
Hovedstadsområdet	-1.268.628	901.512	-367.116	0,08
Region hovedstaden	-1.175.256	800.208	-375.048	0,09
101 København	-468.936	269.244	-199.692	0,17
147 Frederiksberg	-53.724	46.404	-7.320	0,03
151 Ballerup	-30.360	21.228	-9.132	0,09
153 Brøndby	-51.288	15.816	-35.472	0,56
155 Dragør	-3.156	6.288	3.132	-0,08
157 Gentofte	-31.668	33.336	1.668	-0,01
159 Gladsaxe	-51.036	30.300	-20.736	0,14
161 Glostrup	-16.836	9.900	-6.936	0,15
163 Herlev	-22.260	12.576	-9.684	0,17
165 Albertslund	-36.024	12.300	-23.724	0,48
167 Hvidovre	-40.500	23.496	-17.004	0,16
169 Høje-Taastrup	-58.860	22.236	-36.624	0,39
173 Lyngby-Taarbæk	-22.848	24.348	1.500	-0,01
175 Rødovre	-29.724	17.076	-12.648	0,17
183 Ishøj	-38.268	10.164	-28.104	0,76
185 Tårnby	-20.184	19.020	-1.164	0,01
187 Vallensbæk	-14.988	6.936	-8.052	0,24
190 Furesø	-20.496	17.964	-2.532	0,02
201 Allerød	-7.536	10.980	3.444	-0,05
210 Fredensborg	-24.168	17.808	-6.360	0,06
217 Helsingør	-29.988	27.444	-2.544	0,02
219 Hillerød	-20.676	22.044	1.368	-0,01

223 Hørsholm	-8.052	10.944	2.892	-0,03
230 Rudersdal	-20.652	24.612	3.960	-0,02
240 Egedal	-13.752	18.972	5.220	-0,05
250 Frederikssund	-12.852	19.740	6.888	-0,08
260 Halsnæs	-10.080	13.728	3.648	-0,06
270 Gribskov	-9.384	17.988	8.604	-0,1
400 Bornholms kommune	-6.960	17.316	10.356	-0,16
Region Sjælland	-279.636	364.920	85.284	-0,06
253 Greve	-27.288	22.080	-5.208	0,05
259 Køge	-26.112	26.532	420	0,00
265 Roskilde	-31.092	38.388	7.296	-0,04
269 Solrød	-5.916	9.780	3.864	-0,08
306 Odsherred	-6.972	14.412	7.440	-0,12
316 Holbæk	-25.428	31.008	5.580	-0,04
320 Faxe	-7.632	15.708	8.076	-0,13
326 Kalundborg	-13.752	21.336	7.584	-0,09
329 Ringsted	-16.356	15.120	-1.236	0,02
330 Slagelse	-36.732	34.512	-2.220	0,02
336 Stevn	-4.116	9.888	5.772	-0,14
340 Sorø	-6.576	12.912	6.336	-0,12
350 Lejre	-5.808	11.952	6.144	-0,11
360 Lolland	-12.288	18.372	6.084	-0,09
370 Næstved	-26.832	36.120	9.288	-0,06
376 Guldborgsund	-16.536	26.748	10.212	-0,1
390 Vordingborg	-10.200	20.052	9.852	-0,13
Region Syddanmark	-447.096	534.120	87.024	-0,04
410 Middelfart	-8.976	16.668	7.692	-0,11
420 Assens	-7.044	18.060	11.016	-0,16
430 Faaborg-Midtfyn	-10.224	22.380	12.156	-0,14
440 Kerteminde	-5.784	10.368	4.584	-0,11
450 Nyborg	-10.416	14.076	3.660	-0,07
461 Odense	-124.428	88.728	-35.700	0,11
479 Svendborg	-17.472	25.608	8.136	-0,08
480 Nordfyn	-5.628	12.876	7.248	-0,15
482 Langeland	-2.412	5.496	3.084	-0,15

492 Ærø	-816	2.664	1.848	-0,19
510 Haderslev	-17.196	24.516	7.320	-0,08
530 Billund	-8.208	11.604	3.396	-0,07
540 Sønderborg	-29.568	32.640	3.072	-0,02
550 Tønder	-8.604	16.512	7.908	-0,13
561 Esbjerg	-41.424	50.916	9.492	-0,05
563 Fanø	-840	1.464	624	-0,08
573 Varde	-12.000	22.104	10.104	-0,11
575 Vejen	-11.184	18.744	7.560	-0,11
580 Aabenraa	-18.732	25.836	7.104	-0,07
607 Fredericia	-21.996	22.356	360	0,00
621 Kolding	-38.376	40.656	2.280	-0,01
630 Vejle	-45.768	49.848	4.080	-0,02
Region Midtjylland	-474.384	574.008	99.624	-0,04
615 Horsens	-35.316	39.444	4.128	-0,03
657 Herning	-30.972	38.844	7.872	-0,05
661 Holstebro	-17.328	25.524	8.196	-0,08
665 Lemvig	-3.456	8.784	5.328	-0,15
671 Struer	-6.612	9.288	2.676	-0,07
706 Syddjurs	-9.216	18.396	9.180	-0,12
707 Norddjurs	-8.004	16.620	8.616	-0,14
710 Favrskov	-9.252	20.988	11.736	-0,14
727 Odder	-5.544	9.804	4.260	-0,10
730 Randers	-30.120	43.200	13.080	-0,08
740 Silkeborg	-23.724	40.140	16.416	-0,1
741 Samsø	-492	1.632	1.140	-0,17
746 Skanderborg	-13.848	26.556	12.708	-0,11
751 Aarhus	-206.604	148.860	-57.744	0,09
756 Ikast-Brandø	-15.048	18.000	2.952	-0,04
760 Ringkøbing-Skjern	-13.824	24.936	11.112	-0,11
766 Hedensted	-8.832	20.340	11.508	-0,14
779 Skive	-10.416	20.268	9.852	-0,13
791 Viborg	-25.776	42.384	16.608	-0,10
Region Nordjylland	-154.656	257.772	103.116	-0,11
773 Morsø	-4.068	8.988	4.920	-0,15

787 Thisted	-9.768	19.128	9.360	-0,13
810 Brønderslev	-8.592	15.816	7.224	-0,13
813 Frederikshavn	-13.080	26.424	13.344	-0,13
820 Vesthimmerland	-8.124	16.212	8.088	-0,14
825 Læsø	-108	792	684	-0,22
840 Rebild	-5.004	12.900	7.896	-0,16
846 Mariagerfjord	-9.696	18.336	8.640	-0,12
849 Jammerbugt	-7.272	16.824	9.552	-0,15
851 Aalborg	-71.808	93.816	22.008	-0,06
860 Hjørring	-17.136	28.536	11.400	-0,10

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 7.1.2

Ændret udligning vedr. indvandrere og efterkommere – ordningen nedjusteres med 2,4 mia. kr. til 2,4 mia. kr. ved tilpasning af målgruppen for basistilskud samt justeringer i tilskudsbeløb for aldersgrupperne

	Ændring i tilskud	Ændring i bidrag	Ændring i alt (1)+(2)	Ændring jf. (3) i pct. af beskatnings- grundlaget
	(- = tab)	(- = tab)	(- = tab)	(+ = tab)
	(1.000kr.)	(1.000kr.)	(1.000kr.)	(I pct.)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Hele landet	-2.411.196	2.411.196	0	0,00
Hovedstadsområdet	-1.265.544	858.816	-406.728	0,09
Region hovedstaden	-1.174.500	762.324	-412.176	0,10
101 København	-469.188	256.500	-212.688	0,18
147 Frederiksberg	-49.992	44.208	-5.784	0,02
151 Ballerup	-33.348	20.220	-13.128	0,13
153 Brøndby	-58.308	15.060	-43.248	0,68
155 Dragør	-2.328	5.988	3.660	-0,10
157 Gentofte	-21.252	31.764	10.512	-0,04
159 Gladsaxe	-49.920	28.860	-21.060	0,14
161 Glostrup	-17.496	9.432	-8.064	0,17
163 Herlev	-24.336	11.976	-12.360	0,22
165 Albertslund	-40.992	11.712	-29.280	0,59
167 Hvidovre	-43.212	22.380	-20.832	0,20
169 Høje-Taastrup	-63.240	21.180	-42.060	0,45
173 Lyngby-Taarbæk	-18.540	23.196	4.656	-0,03
175 Rødovre	-32.124	16.260	-15.864	0,21
183 Ishøj	-43.668	9.684	-33.984	0,92
185 Tårnby	-20.208	18.120	-2.088	0,02
187 Vallensbæk	-15.840	6.612	-9.228	0,28
190 Furesø	-19.932	17.112	-2.820	0,03
201 Allerød	-6.408	10.464	4.056	-0,06
210 Fredensborg	-24.684	16.968	-7.716	0,08
217 Helsingør	-30.972	26.148	-4.824	0,04
219 Hillerød	-20.040	21.000	960	-0,01

223 Hørsholm	-6.264	10.428	4.164	-0,05
230 Rudersdal	-17.088	23.448	6.360	-0,03
240 Egedal	-12.456	18.072	5.616	-0,06
250 Frederikssund	-11.712	18.816	7.104	-0,08
260 Halsnæs	-9.468	13.080	3.612	-0,06
270 Gribskov	-7.080	17.136	10.056	-0,11
400 Bornholms kommune	-4.404	16.500	12.096	-0,19
Region Sjælland	-258.096	347.652	89.556	-0,06
253 Greve	-28.344	21.036	-7.308	0,07
259 Køge	-26.568	25.272	-1.296	0,01
265 Roskilde	-28.788	36.564	7.776	-0,04
269 Solrød	-4.944	9.312	4.368	-0,09
306 Odsherred	-4.668	13.728	9.060	-0,15
316 Holbæk	-24.564	29.544	4.980	-0,04
320 Faxe	-5.280	14.964	9.684	-0,16
326 Kalundborg	-11.532	20.328	8.796	-0,1
329 Ringsted	-17.580	14.400	-3.180	0,05
330 Slagelse	-37.524	32.880	-4.644	0,04
336 Stevns	-2.784	9.420	6.636	-0,16
340 Sorø	-4.980	12.300	7.320	-0,14
350 Lejre	-4.020	11.388	7.368	-0,13
360 Lolland	-11.364	17.508	6.144	-0,09
370 Næstved	-24.144	34.416	10.272	-0,07
376 Guldborgsund	-13.740	25.488	11.748	-0,12
390 Vordingborg	-7.272	19.104	11.832	-0,15
Region Syddanmark	-415.500	508.824	93.324	-0,04
410 Middelfart	-6.828	15.876	9.048	-0,13
420 Assens	-4.056	17.208	13.152	-0,2
430 Faaborg-Midtfyn	-7.188	21.324	14.136	-0,17
440 Kerteminde	-4.188	9.876	5.688	-0,14
450 Nyborg	-9.324	13.404	4.080	-0,08
461 Odense	-134.724	84.528	-50.196	0,15
479 Svendborg	-16.020	24.396	8.376	-0,09
480 Nordfyn	-3.276	12.264	8.988	-0,18
482 Langeland	-1.560	5.232	3.672	-0,18

492 Ærø	-468	2.544	2.076	-0,21
510 Haderslev	-14.652	23.364	8.712	-0,09
530 Billund	-6.240	11.052	4.812	-0,10
540 Sønderborg	-26.976	31.092	4.116	-0,03
550 Tønder	-5.916	15.720	9.804	-0,16
561 Esbjerg	-37.536	48.504	10.968	-0,05
563 Fanø	-432	1.392	960	-0,13
573 Varde	-8.568	21.048	12.480	-0,14
575 Vejen	-7.884	17.856	9.972	-0,15
580 Aabenraa	-16.704	24.612	7.908	-0,08
607 Fredericia	-22.152	21.300	-852	0,01
621 Kolding	-37.356	38.736	1.380	-0,01
630 Vejle	-43.452	47.496	4.044	-0,02
Region Midtjylland	-439.704	546.828	107.124	-0,05
615 Horsens	-33.216	37.572	4.356	-0,03
657 Herning	-27.984	36.996	9.012	-0,06
661 Holstebro	-15.096	24.324	9.228	-0,09
665 Lemvig	-1.872	8.376	6.504	-0,18
671 Struer	-5.364	8.844	3.480	-0,10
706 Syddjurs	-6.624	17.532	10.908	-0,15
707 Norddjurs	-5.916	15.840	9.924	-0,16
710 Favrskov	-5.976	19.992	14.016	-0,16
727 Odder	-3.876	9.348	5.472	-0,13
730 Randers	-27.288	41.160	13.872	-0,09
740 Silkeborg	-19.764	38.232	18.468	-0,11
741 Samsø	-192	1.548	1.356	-0,2
746 Skanderborg	-10.836	25.296	14.460	-0,13
751 Aarhus	-219.696	141.816	-77.880	0,12
756 Ikast-Brande	-13.200	17.136	3.936	-0,06
760 Ringkøbing-Skjern	-9.708	23.760	14.052	-0,14
766 Hedensted	-6.288	19.380	13.092	-0,16
779 Skive	-7.620	19.308	11.688	-0,15
791 Viborg	-19.188	40.368	21.180	-0,13
Region Nordjylland	-123.396	245.568	122.172	-0,12
773 Morsø	-2.268	8.556	6.288	-0,19

787 Thisted	-6.336	18.228	11.892	-0,17
810 Brønderslev	-5.736	15.072	9.336	-0,16
813 Frederikshavn	-9.504	25.176	15.672	-0,15
820 Vesthimmerland	-4.776	15.444	10.668	-0,18
825 Læsø	-48	756	708	-0,23
840 Rebild	-2.676	12.288	9.612	-0,19
846 Mariagerfjord	-7.476	17.460	9.984	-0,14
849 Jammerbugt	-4.008	16.032	12.024	-0,19
851 Aalborg	-66.804	89.376	22.572	-0,06
860 Hjørring	-13.764	27.180	13.416	-0,12

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 7.1.3

Ændret udligning vedr. indvandrere og efterkommere – ordningen nedjusteres med 1,7 mia. kr. til 3,1 mia. kr. ved tilpasning af målgruppen for basistilskud for voksengruppen samt justeringer i tilskudsbeløb for aldersgrupperne

	Ændring i tilskud	Ændring i bidrag	Ændring i alt (1)+(2)	Ændring jf. (3) i pct. af beskatnings- grundlaget
	(- = tab)	(- = tab)	(- = tab)	(+ = tab)
	(1.000kr.)	(1.000kr.)	(1.000kr.)	(I pct.)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Hele landet	-1.720.584	1.720.584	0	0,00
Hovedstadsområdet	-955.128	612.828	-342.300	0,08
Region hovedstaden	-889.380	543.960	-345.420	0,09
101 København	-359.964	183.036	-176.928	0,15
147 Frederiksberg	-39.912	31.548	-8.364	0,03
151 Ballerup	-25.596	14.424	-11.172	0,11
153 Brøndby	-44.856	10.752	-34.104	0,54
155 Dragør	-1.608	4.272	2.664	-0,07
157 Gentofte	-15.144	22.668	7.524	-0,03
159 Gladsaxe	-36.576	20.592	-15.984	0,11
161 Glostrup	-13.176	6.732	-6.444	0,14
163 Herlev	-18.132	8.544	-9.588	0,17
165 Albertslund	-31.800	8.352	-23.448	0,47
167 Hvidovre	-33.684	15.972	-17.712	0,17
169 Høje-Taastrup	-46.740	15.108	-31.632	0,34
173 Lyngby-Taarbæk	-13.236	16.548	3.312	-0,02
175 Rødovre	-24.552	11.604	-12.948	0,17
183 Ishøj	-34.632	6.912	-27.720	0,75
185 Tårnby	-15.576	12.936	-2.640	0,03
187 Vallensbæk	-11.760	4.716	-7.044	0,21
190 Furesø	-14.724	12.204	-2.520	0,02
201 Allerød	-4.332	7.464	3.132	-0,05
210 Fredensborg	-18.288	12.108	-6.180	0,06
217 Helsingør	-23.628	18.660	-4.968	0,04
219 Hillerød	-14.376	14.988	612	-0,01

223 Hørsholm	-4.392	7.440	3.048	-0,03
230 Rudersdal	-11.808	16.728	4.920	-0,03
240 Egedal	-8.688	12.900	4.212	-0,04
250 Frederikssund	-8.208	13.416	5.208	-0,06
260 Halsnæs	-7.224	9.336	2.112	-0,04
270 Gribskov	-4.368	12.228	7.860	-0,09
400 Bornholms kommune	-2.400	11.772	9.372	-0,14
Region Sjælland	-177.432	248.088	70.656	-0,05
253 Greve	-20.760	15.012	-5.748	0,05
259 Køge	-19.500	18.036	-1.464	0,01
265 Roskilde	-20.784	26.100	5.316	-0,03
269 Solrød	-3.204	6.648	3.444	-0,07
306 Odsherred	-2.400	9.792	7.392	-0,12
316 Holbæk	-16.944	21.084	4.140	-0,03
320 Faxe	-2.880	10.680	7.800	-0,13
326 Kalundborg	-6.624	14.496	7.872	-0,09
329 Ringsted	-13.356	10.284	-3.072	0,05
330 Slagelse	-26.760	23.460	-3.300	0,03
336 Stevns	-1.644	6.720	5.076	-0,12
340 Sorø	-3.036	8.784	5.748	-0,11
350 Lejre	-2.256	8.124	5.868	-0,10
360 Lolland	-7.536	12.492	4.956	-0,07
370 Næstved	-16.872	24.564	7.692	-0,05
376 Guldborgsund	-8.772	18.180	9.408	-0,09
390 Vordingborg	-4.104	13.632	9.528	-0,12
Region Syddanmark	-278.064	363.084	85.020	-0,04
410 Middelfart	-4.056	11.328	7.272	-0,10
420 Assens	-1.692	12.276	10.584	-0,16
430 Faaborg-Midtfyn	-3.696	15.216	11.520	-0,14
440 Kerteminde	-2.232	7.044	4.812	-0,12
450 Nyborg	-6.036	9.564	3.528	-0,07
461 Odense	-99.516	60.324	-39.192	0,12
479 Svendborg	-10.920	17.412	6.492	-0,07
480 Nordfyn	-1.512	8.748	7.236	-0,15
482 Langeland	-732	3.732	3.000	-0,15

492 Ærø	-252	1.812	1.560	-0,16
510 Haderslev	-8.688	16.668	7.980	-0,09
530 Billund	-3.468	7.884	4.416	-0,09
540 Sønderborg	-17.388	22.188	4.800	-0,04
550 Tønder	-3.012	11.220	8.208	-0,14
561 Esbjerg	-24.720	34.620	9.900	-0,05
563 Fanø	-96	996	900	-0,12
573 Varde	-4.692	15.024	10.332	-0,12
575 Vejle	-4.200	12.744	8.544	-0,12
580 Aabenraa	-10.668	17.568	6.900	-0,07
607 Fredericia	-15.276	15.192	-84	0,00
621 Kolding	-25.824	27.636	1.812	-0,01
630 Vejle	-29.388	33.888	4.500	-0,02
Region Midtjylland	-298.968	390.204	91.236	-0,04
615 Horsens	-23.052	26.820	3.768	-0,03
657 Herning	-18.300	26.400	8.100	-0,05
661 Holstebro	-9.180	17.352	8.172	-0,08
665 Lemvig	-828	5.976	5.148	-0,14
671 Struer	-3.156	6.312	3.156	-0,09
706 Syddjurs	-3.636	12.504	8.868	-0,12
707 Norddjurs	-3.516	11.304	7.788	-0,13
710 Favrskov	-2.964	14.268	11.304	-0,13
727 Odder	-2.112	6.672	4.560	-0,11
730 Randers	-18.444	29.364	10.920	-0,07
740 Silkeborg	-12.864	27.288	14.424	-0,09
741 Samsø	-60	1.104	1.044	-0,15
746 Skanderborg	-6.576	18.048	11.472	-0,10
751 Aarhus	-161.988	101.196	-60.792	0,10
756 Ikast-Brandø	-8.832	12.228	3.396	-0,05
760 Ringkøbing-Skjern	-4.920	16.956	12.036	-0,12
766 Hedensted	-3.324	13.824	10.500	-0,13
779 Skive	-4.224	13.776	9.552	-0,13
791 Viborg	-10.992	28.812	17.820	-0,11
Region Nordjylland	-76.740	175.248	98.508	-0,10
773 Morsø	-828	6.108	5.280	-0,16

787 Thisted	-3.144	13.008	9.864	-0,14
810 Brønderslev	-2.748	10.752	8.004	-0,14
813 Frederikshavn	-5.400	17.964	12.564	-0,12
820 Vesthimmerland	-2.088	11.028	8.940	-0,15
825 Læsø	-12	540	528	-0,17
840 Rebild	-1.116	8.772	7.656	-0,15
846 Mariagerfjord	-4.404	12.456	8.052	-0,12
849 Jammerbugt	-1.776	11.436	9.660	-0,15
851 Aalborg	-47.244	63.780	16.536	-0,05
860 Hjørring	-7.980	19.404	11.424	-0,11

Kilde: Egne beregninger.

8. Neutralisering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af ændrede ejendomsvurderinger

Finansieringsudvalget har som følge af tillægget til udvalgets kommissorium fået til opgave at se på modeller for neutralisering af de byrdefordelingsmæssige virkninger mellem kommuner som følge af forlig af 2. maj 2017 om boligbeskatning.

Som følge af det nye ejendomsvurderingssystem og ny boligbeskatning vil situation være forskellige for kommunerne i perioderne 2019-2020, 2021-2025 og efter 2025. Finansieringsudvalget har opstillet konkrete modeller for neutralisering i de to første tidsperioder.

For 2019 og 2020 vil det nye vurderingssystem medføre et vist tab af grundskyldsprovenu i alle kommuner i forhold til det hidtidige system. Tabet for kommunerne under ét er indregnet i de provenumæssige konsekvenser i boligforliget og kompenseres for kommunerne under ét fuldt via en forhøjelse af bloktilskuddet. Udligningssystemet vil i vidt omfang udjævne virkningerne for de enkelte kommuner, men der vil dog fortsat være tale om mindre tab og gevinster for de enkelte kommuner.

Finansieringsudvalget peger på to mulige løsningsmodeller – en model med fuld neutralisering af tab og gevinster og en model, hvor tab over en vis størrelse kompenseres.

For 2021-2025 indebærer ophævelsen af den såkaldte stigningsbegrænsning en vækst i de afgiftspligtige grundværdier i alle kommuner, men der er store forskelle mellem kommunerne. Den enkelte kommunes grundskyldsprovenu bliver imidlertid ikke ændret uanset de ændrede afgiftspligtige grundværdier. Det skyldes, at den enkelte kommunes grundskyldspromille fastsættes med

henblik på at fastholde et uændret grundskyldsprovenu.

Der lægges derfor op til, at der i årene frem til og med 2025 sker en tilpasning af det beskatningsgrundlag, der anvendes i udligningen, så beskatningsgrundlaget i udligningen passer med det provenu, kommunerne vil modtage, ved en grundskyldspromille svarende til det fastsatte loft for hver kommune.

For perioden *fra og med 2026* har Finansieringsudvalget opstillet en skitse for – og beskrevet konsekvenserne af en fuld indfasning af de nye ejendomsværdier i udligningssystemet. Nærmere modeller for en indfasning vil dog skulle opstilles og analyseres nærmere inden 2025. Det skal ses i lyset af, at der er stor usikkerhed om det kommunefordelte beskatningsgrundlag efter 2021. Det kan således være relevant på et senere tidspunkt at følge op på virkningerne for kommunerne, herunder evt. at inddrage flere kommunaløkonomiske hensyn.

8.1 Forlig om boligbeskatning

Ved en aftale af november 2016 mellem den daværende regering (Venstre) og Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre er der indgået forlig om et nyt ejendomsvurderingssystem. Det har betydning for det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

I forlængelse af aftalen er der i maj 2017 indgået forlig mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre om boligbeskatningen. Forliget indebærer bl.a. en ændring i kommunernes beskatning af ejendomme i forbindelse med indfasningen af det nye ejendomsvurderingssystem, hvilket ligeledes har betydning for det kommunale tilskuds- og udligningssystem. I *boks 8.1* er angivet forligets tekst om de byrdefordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne.

Boks 8.1**Punkt 9 i forlig af 2. maj 2017 om tryghed om boligbeskatningen****"9. Byrdefordelingsmæssige konsekvenser mellem kommunerne**

- Grundskyldspromillerne fastsættes, så hver enkelt kommune i 2021 vil have samme provenu fra grundskylden som under gældende regler. Kommunerne får fra 2021 det fulde grundskyldsprovenu (den kommunale grundskyldspromille gange summen af grundvurderingerne i kommunen fratrullet 20 pct. (forsigtighedsnedslaget)). For enkelte kommuner kan grundskyldspromillerne blive fastsat, så provenuet fra grundskylden umiddelbart falder. Disse kommuner vil blive kompenseret fuldt ud af staten.
- Ændringer i den enkelte kommunes grundlag for udskrivning af grundskyld, som følge af de nye ejendomsvurderinger, vil umiddelbart have betydning for udligningen mellem kommunerne.
- Frem til 2025 sker der fuld neutralisering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser, der opstår som følge af ændringen i beskatningsgrundlaget for grundskylden (grundvurderinger) mellem kommunerne. Den konkrete udformning af neutraliseringen, der skal sikre, at der ikke sker udligningsmæssige ændringer mellem kommunerne som følge af det nye vurderingssystem, analyseres i regi af Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Efter 2025 lægges der op til gradvist at indfase en udligning af de kommunale forskelle i det nye beskatningsgrundlag. Konkrete indfasningsmodeller samt konsekvenser af ændringerne for kommunernes økonomi vil blive analyseret i regi af Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Udmøntning heraf aftales i forligskredsen."

Kilde: Forlig af 2. maj 2017 om tryghed om boligbeskatningen.

I tillæg til forligsteksten vil ændringer i de kommunale indtægter fra dækningsafgifter også kunne give byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne. Disse vurderes at være væsentligt mindre end vedr. indtægterne fra grundskylden, men bør ligeledes håndteres.

Det skal generelt bemærkes, at beregningerne i denne analyse er baseret på foreløbige modelbaserede 2015-vurderinger for ejerboliger fra Skatteministeriets ImplementeringsCenter for Ejendomsvurderinger, der er fremskrevet til 2021 (og længere frem). Dertil kommer, at der endnu ikke er foretaget egentlige modelbaserede skøn for vurderingerne af ikke-ejerboliger.

De beskrevne konsekvenser vil derfor med stor sandsynlighed ændre sig, når de endelige vurderinger bliver kendte. Derfor er det vigtigt at være opmærksom på, at nedenstående kommunebaserede tal alene kan anvendes til at kaste lys over den mulige størrelse af forskydningerne mellem kommunerne, idet der er meget stor usikkerhed om, hvilken gevinst eller hvilket tab de enkelte kommuner får.

Det skyldes, at der erfaringsmæssigt er meget stor usikkerhed, når der skal skønnes over udviklingen i ejendomspriser og endnu større om udviklingen i grundpriser fremadrettet. Hertil

kommer, at der som nævnt ikke er foretaget egentlige modelbaserede skøn for vurderingerne af ikke-ejeboliger.

Udover udvikling i renter og beskæftigelse har belåningsmulighederne mv. også betydning for prisudviklingen. Der er således meget stor usikkerhed om, hvilke beskatningsgrundlag – og dermed grundlag for udligningen, der vil være gældende i 2019-2021 og frem.

Der er derfor vigtigt, at modellerne til neutralisering hhv. indfasning ikke fastlåses på bestemte beløb ud fra de nuværende skøn for virkningerne af det nye vurderingssystem for de enkelte kommuner. De præsenterede modeller vil således være enten uafhængige af eller vil kunne tilpasses til en mere aktuel opgørelse.

8.1.1 Indførelse af et nyt ejendomsvurderingssystem fra 2019

Der vil fra 2019 ske en indfasning af det nye ejendomsvurderingssystem samt af reglerne for beskatningen af ejendomme. I dette arbejde, hvor der er fokus på kommunernes finansiering, er det relevant at opdele dette forløb i følgende tre faser:

- *2019-2020:* Det nye ejendomsvurderingssystem træder i kraft med virkning fra 2019. Ejendomsvurderingerne fremrykkes, så beskatningen fra og med 2019 sker på vurderingen fra året før (fx beskatning i 2019 på grundlag af 2018-vurderingen). I 2019 og 2020 vil den nuværende stigningsbegrænsning fortsat være gældende.
- *2021-2025:* Med virkning fra 2021 ophæves stigningsbegrænsningen. Der fastsættes ved lov et loft over den enkelte kommunes grundskyldspromille med henblik på at holde den enkelte kommunes grundskyldspromille uændret i forhold til de nuværende regler. Kommunerne kan godt sætte grundskyldspromillen ned i perioden, men vil i så fald – som under gældende regler – selv skulle finansiere det samlede provenutab herved.
- *2026 og frem:* Med virkning fra 2026 ophæves loftet over den enkelte kommunes grundskyldspromille.

I *tabel 8.1* er der vist en oversigt over indfasningen af det nye ejendomsbeskatningssystem og boligbeskatningen med fokus på de forhold, der påvirker kommunernes økonomi.

Tabel 8.1

Oversigt over virkningen for kommunerne af indførelse af et nyt ejendomsvurderingssystem

År	Stigningsbegrænsning	Beskatningsgrundlag for grundskylden	Grundskylds-Promille	Grundskylds-Provenu
2019- 2020	Opretholdt	Nye vurderinger samt forsigtighedsprincip: Ændrede beskatningsgrundlag på tværs af landet. Nogle vil få højere grundlag, andre lave-re. For ejendomme, hvor beskatningen under gældende regler vil være bestemt af stigningsbegrænsningen, kan beskatningen maksimalt være på samme niveau.	Uændret promille (kommunerne har samme adgang til at ændre promillerne som under gældende regler).	Skønnet svagt fald i provenuet i næsten alle kommuner, dog ikke i de dyrere boligområder.
2021-2025	Ingen	Ophævelsen af stigningsbegrænsningen betyder, at de fleste ejendomme får højere beskatningsgrundlag fra 2021. Herefter følger beskatningsgrundlaget altid udviklingen i vurderingerne (fratrullet forsigtighedsprincippet).	For den enkelte kommune beregnes en promille for 2021, som vil medføre uændret provenu – dog højst 30 promille. De beregnede promiller udgør et loft for 2021-2025.	Uændret provenu i 2021 i forhold til gældende regler ekskl. forsigtighedsprincip. Herefter følger provenuet udviklingen i vurderingerne. Kommuner med tab som følge af loftet på 30 prm. kompenseres fuldt ud af staten.
2026 og frem	Ingen	Beskatningsgrundlaget følger udviklingen i vurderingerne (fratrullet forsigtighedsprincippet).	Det beregnede loft for grundskyldspromillen for den enkelte kommune ophæves. Det generelle loft på 30 promille videreføres.	Mulighed for højere provenu ved forhøjelse af promillen, dog under hensyntagen til det kommunale skattestop.

8.1.2 Udviklingen i de afgiftspligtige grundværdier

Skatteministeriets *foreløbige skøn* over udviklingen i beskatningsgrundlaget for grundskylden med de nye ejendomsvurderinger sammenlignet med en hypotetisk videreførelse af SKATs eksisterende vurderingsmetoder ses i nedenstående *tabel 8.2*.

Tabel 8.2

Foreløbigt skøn over beskatningsgrundlag for grundskyld (afgiftspligtige grundværdier) opgjort efter de gældende regler og efter de nye vurderinger (Mia. kr.)

	Opgjort ved en hypotetisk videreførelse af SKATs eksisterende vurderingsmetode ¹⁾	Opgjort efter de nye ejendomsvurderinger, inkl. boligforlig	Forskel
2019	983	952	-31
2020	1.024	971	-53
2021	1.062	1.725	663
2022	1.096	1.735	639
2023	1.133	1.775	642
2024	1.167	1.787	620
2025	1.210	1.822	612

Anm.: Skønnene er omregnet til 2018-priser med en forudsat pris- og lønudvikling på 2 pct. pr. år.

1) Forløb med SKATs eksisterende vurderingsmetoder er baseret på SKATs seneste vurderinger fremskrevet med den forventede prisudvikling frem til 2025. Dette forløb fanger således alene den skønnede prisudvikling. Udviklingen i forløbet med de nye vurderinger er drevet både af de nye vurderingsmetoder og den underliggende prisudvikling. Dermed viser forskellen mellem de to forløb virkningen af de ændrede vurderingsmetoder isoleret set. Hovedparten af den negative forskel i 2019 og 2020 skyldes således, at langt de fleste ejendomme, som får en højere vurderingen med de nye vurderingsmetoder i forvejen er stigningsbegrænsede som følge af den opsamlede prisvækst siden de senest anvendte vurderinger fra 2011/12. Stigningen i grundlaget med boligforliget i 2021 skyldes ophævelsen af stigningsbegrænsningsreglen. Tabellens beregninger afspejler, at Finansieringsudvalget har til opgave at analysere effekterne af overgangen til et nyt ejendomsvurderingssystem, mens effekten af opdaterede vurderinger fra det eksisterende vurderingssystem må anses som en del af det nuværende regime.

Kilde: Skatteministeriet.

Som det fremgår, er den umiddelbare virkning, at de afgiftspligtige grundværdier falder i 2019 og 2020 sammenlignet med en hypotetisk videreførelse af SKATs eksisterende vurderingsmetoder, dvs. nye 2018/19 vurderinger baseret på det nuværende vurderingssystem. Det skyldes, at stigningsbegrænsningen opretholdes for disse år, og at langt de fleste ejendomme, som får en højere vurdering med de nye vurderingsmetoder, i forvejen er stigningsbegrænsede som følge af den opsamlede prisvækst siden de senest anvendte vurderinger fra 2011/12. Stigningsbegrænsningsreglen er beskrevet i *boks 8.2*.

Boks 8.2**Stigningsbegrænsningsreglerne**

Stigningsbegrænsningen blev indført med virkning fra 2003 og har betydet, at der i mange tilfælde ikke er sammenfald mellem grundværdien fastsat ved vurderingen og den afgiftspligtige grundværdi. Siden 2003 har den afgiftspligtige grundværdi for det enkelte år udgjort den mindste af følgende to størrelser:

- Grundværdien fastsat efter vurderingsloven.
- Den afgiftspligtige grundværdi for det foregående år forhøjet med en reguleringsprocent. Disse regler vil fortsat være gældende til og med 2020. Dog ændres reglerne således, at den afgiftspligtige grundværdi for det enkelte år udgør den mindste af følgende to størrelser:
 - Grundværdien fastsat efter vurderingsloven fratrasket 20 pct.
 - Den afgiftspligtige grundværdi for det foregående år forhøjet med en reguleringsprocent.

Stigningsbegrænsningen afskaffes med virkning fra 2021, og herefter vil de afgiftspligtige grundværdier svare til vurderingen fratrasket 20 pct., jf. det såkaldte forsigtighedsprincip, som vil gælde fra indførelsen af de nye ejendomsvurderinger.

Det typiske billede i en kommune vil være, at det nye vurderingssystem vil medføre stigende vurderinger for en række ejendomme, men for nogle ejendomme vil vurderingerne falde. På grund af stigningsbegrænsningen vil de stigende vurderinger ikke slå igennem for de afgiftspligtige grundværdier i 2019 og 2020 i de tilfælde, hvor stigningsbegrænsningen også efter gældende regler ville have bestemt grundskylden. Men for mange af de ejendomme, hvor vurderingerne falder, vil faldet slå igennem for de afgiftspligtige grundværdier.

Resultatet er, at for næsten alle kommuner skønnes de afgiftspligtige grundværdier i 2019 og 2020 at blive lavere som følge af de nye vurderinger. For kommunerne samlet set skønnes de nye vurderinger i 2019 være ca. 3 pct. lavere sammenlignet med en hypotetisk videreførende af SKATs eksisterende vurderingsmetoder, og for 2020 skønnes de ca. 5 pct. lavere.

Ophævelsen af stigningsbegrænsningen fra 2021 betyder, at der i 2021 vil være et fuldt gennemslag af både fald og stigninger i afgiftspligtige grundværdier. Det vil medføre samlet set højere afgiftspligtige grundværdier i alle kommuner fra 2021. Den gennemsnitlige vækst på landsplan forventes at være ca. 78 pct. fra 2020 til 2021, jf. *tabel 8.3*.

Tabel 8.3

Foreløbige skønnede ændringer i de afgiftspligtige grundværdier ved afskaffelse af stigningsbegrænsningen med virkning fra 2021 set i forhold til 2020 (2018-priser)

	Afgiftspligtige grundværdier 2020 Mia. kr.	Afgiftspligtige grundværdier 2021 Mia. kr.	Ændring Mia. kr.	Ændring Pct.
Hele landet	971	1.725	755	78
Bykommuner	536	1.119	584	109
Mindre bykommuner	192	276	84	44
Mellemkommuner	122	168	46	38
Yderkommuner	121	162	41	34

Anm: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

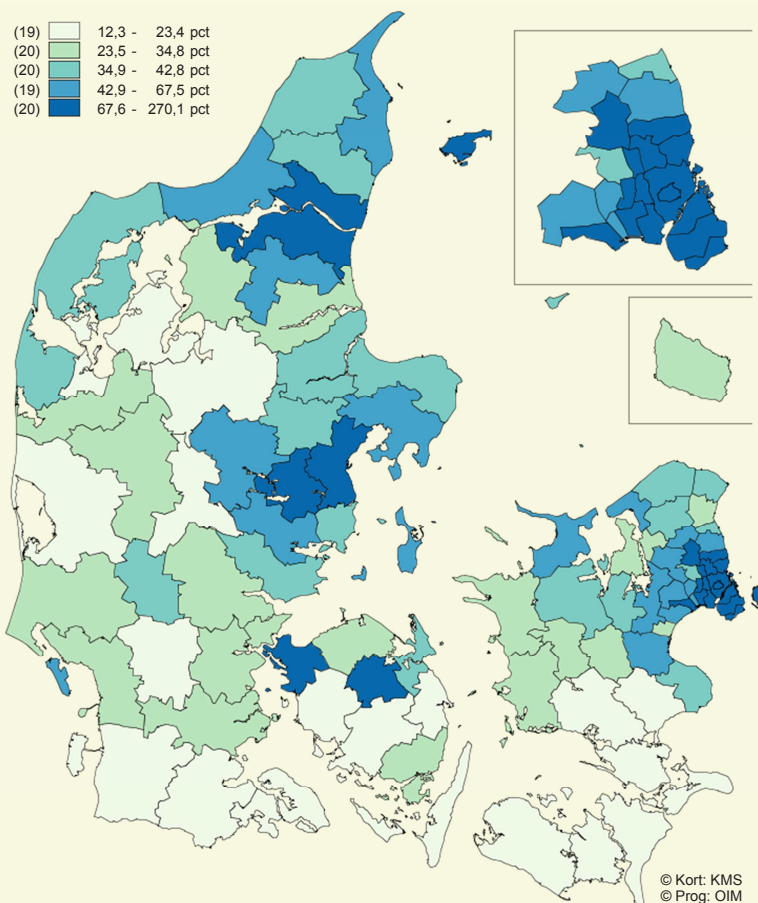
Kilde: Skatteministeriet.

Som det også fremgår af tabellen, forventes den største vækst i bykommunerne og den laveste vækst i yderkommunerne.

Som det fremgår af kortet nedenfor, skønnes ophævelsen af stigningsbegrænsningen at medføre størst stigning i en række hovedstadskommuner og i de større bykommuner, *jf. figur 8.1*.

Figur 8.1

Foreløbige skøn over stigning i de afgiftspligtige grundværdier fra 2020 til 2021



Kilde: Skatteministeriet.

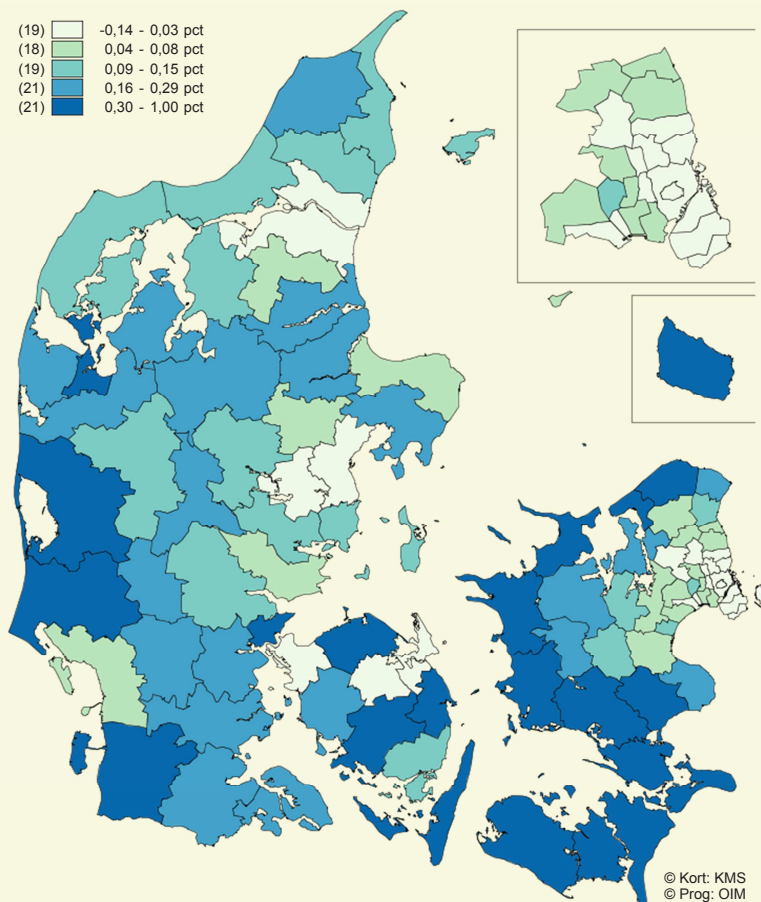
8.1.3 Udviklingen i kommunernes grundskyldsprovenu

Kommunerne vil i 2019 og 2020 stadig kunne fastsætte deres grundskyldspromille inden for intervallet 16-34 promille. Under antagelse om en uændret skatteudskrivning for disse år i kommunerne tyder de nuværende skøn på, at det nye vurderingssystem vil betyde et fald i kommunernes samlede grundskyldsprovenu – *sammenlignet med en hypotetisk videreførelse af SKATs eksisterende vurderingsmetoder* – på ca. 0,8 mia. kr. i 2019 og ca. 1,4 mia. kr. i 2020.

Den forventede fordeling er illustreret i kortet og tabellen nedenfor.

Figur 8.2

Foreløbige skøn over fald i grundskyldsprovenu i 2020 i forhold til en hypotetisk videreførelse af SKATs eksisterende vurderingsmetode



Anm.: Faldet i grundskyldsprovenuet skyldes både ændrede vurderingsmetoder samt indførelse af et forsigtighedsprincip.

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 8. 4

Foreløbige skøn over fald i grundskyldsprovenu i 2019 og 2020 i forhold til en hypotetisk videreførelse af SKAT's eksisterende vurderingsmetoder (2018-priser)

	2019 Mia. kr.	2020 Mia. kr.	2019 Pct. af beskatningsgrundlag	2020 Pct. af beskatningsgrundlag
Hele landet	-0,8	-1,4	-0,08	-0,13
Bykommuner	-0,1	-0,3	-0,02	-0,05
Mindre bykommuner	-0,1	-0,3	-0,06	-0,14
Mellemkommuner	-0,2	-0,3	-0,11	-0,17
Yderkommuner	-0,4	-0,6	-0,22	-0,31

Anm: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Skatteministeriet.

Grundskyldspromillen vil i 2021 blive fastlagt, så den enkelte kommunes grundskyldsprovenu for 2021 vil svare til provenuet under gældende regler. Grundskyldspromillen i den enkelte kommune kan dog ikke sættes op ift. 2020. Den fastsatte grundskyldspromille for 2021 udgør herefter et loft over den enkelte kommunes grundskyldspromille for årene 2022-2025. Udgangspunktet i 2021 vil derfor være, at ændringen i kommunernes grundskyldsprovenu alt andet lige vil være lig med 0 for alle kommuner set i forhold til grundskyldsprovenuet efter gældende regler.

Ud fra de nuværende skøn vil dette dog umiddelbart skulle indebære, at grundskyldspromillerne skulle fastsættes i intervallet ca. 7-32 promille, men i boligskatteforliget er intervallet fastsat til 0-30 promille. Endvidere kan ingen satser sættes op, selvom beskatningsgrundlaget skulle blive lavere som følge af ændringerne i vurderingssystemet.

Kommuner, hvor loftet over grundskyldspromillen umiddelbart reducerer grundskyldsprovenuet, kompenseres i 2021 fuldt ud af staten. Kompensationen videreføres i 2022-2025, *jf. boks 8.3*.

Boks 8.3**Reglerne om grundskyldspromille 2021-2025**

For den enkelte kommune skal kommunens grundskyldsprovenu for 2021 ikke påvirkes af ændringen af grundværdierne som følge af ophævelsen af stigningsbegrænsningen. Det indgår således i forliget om boligbeskatningen, at de kommunale grundskyldspromiller (ekskl. grundskyld på produktionsjord) fastsættes ved lov, således at provenuet fra grundskylden i den enkelte kommune i 2021 ved anvendelse af nye vurderinger med forsigtighedsprincippet svarer til provenuet under gældende regler på nye vurderinger (ekskl. forsigtighedsprincip). Ingen grundskyldspromille kan sættes op i forbindelse med omlægningen. Satserne for grundskylden fastsættes endeligt i 2020, når de ejendomsvurderinger, der danner grundlag for beskatningen i 2021, er kendte.

For hver kommune beregnes i 2020 et provenu af grundskyld for 2021 under forudsætning af, at de gældende regler for stigningsbegrænsning fortsat var gældende i 2021.

Det beregnede provenu for 2021 sættes i forhold til de afgiftspligtige grundværdier for 2021 efter de nye vurderinger uden stigningsbegrænsning. Forholdet mellem disse to størrelser angiver den grundskyldspromille, som fastsættes for kommunen for 2021 med henblik på, at grundskyldsprovenuet for 2021 skal svare til det beregnede provenu efter de hidtidige regler (ekskl. forsigtighedsprincip) med stigningsbegrænsning. Satsen fastsættes i promille med to decimaler. Den beregnede promille for 2021 udgør i perioden 2022-2025 et loft over den enkelte kommunes grundskyldspromille.

Der vil fra 2021 ikke være en undergrænse for grundskyldspromillen (der i dag er på 16 promille). Fra 2021 fastsættes et loft over grundskyldspromillen på 30 promille (i dag 34 promille), og de 30 promille udgør også efter 2025 et loft. Endvidere kan promillen ikke sættes op i forbindelse med omlægningen. Kommuner, hvor loftet over grundskyldspromillen umiddelbart reducerer grundskyldsprovenuet, kompenseres i 2021 fuldt ud for mindreprovenuet af staten. Kompensationen videreføres til og med budgetåret 2025 og reguleres med reguleringsprocenten efter personskattelovens § 20.

Kilde: Forlig om boligbeskatning af 2. maj 2017.

Det bemærkes, at der over perioden frem til 2025 vil kunne ske en udvikling i de afgiftspligtige grundværdier set i forhold til udgangspunktet i 2021. Grundskyldspromillerne er forudsat fastsat én gang for alle for hele perioden, og der vil således være et gennemslag af en sådan udvikling i kommunernes grundskyldsprovenu.

Fra 2026 ophæves det individuelle loft for hver kommunes grundskyldspromille. Fra 2026 og frem vil kommunerne altså frit kunne fastsætte grundskyldspromillen inden for intervallet 0-30 promille og opnå et gennemslag heraf i kommunens grundskyldsprovenu. Det bemærkes dog, at der gælder et kommunalt skattestop, hvor de kommunale skattesatser forudsættes ikke at kunne sættes op for kommunerne under ét. Rammerne for kommunernes skatteudskrivning aftales årligt i økonomiforhandlingerne, og at der gælder regler om kollektive og individuelle sanktioner ved overskridelser heraf.

8.1.4 Betydningen af de afgiftspligtige grundværdier i tilskuds- og udligningssystemet

I tilskuds- og udligningssystemet udlignes forskellen mellem hver kommunes strukturelle underskud, som opgøres som forskellen mellem kommunens beregnede udgiftsbehov og det potentielle skatteprovenu.

Det potentielle skatteprovenu beregnes som værdien af kommunens beskatningsgrundlag ved en gennemsnitlig skatteudskrivning.

Baggrunden for at der lægges en gennemsnitlig skatteudskrivning til grund er, at en kommunes udligning som udgangspunkt ikke skal kunne påvirkes af den udskrivningsprocent og grundskyldspromille, som kommunen selv fastsætter.

Beskatningsgrundlaget opgøres som en kommunes udskrivningsgrundlag for indkomstskat tillagt en andel af de afgiftspligtige grundværdier. Ændringer i de afgiftspligtige grundværdier vil derfor efter gældende regler påvirke størrelsen af både den enkelte kommunes beskatningsgrundlag og det samlede beskatningsgrundlag for kommunerne. Det påvirker udligningen mellem kommunerne.

Da kommunernes samlede bloktilskud årligt fastsættes, så kommunernes samlede udgifter er finansieret af indtægter fra skatter og tilskud vil ændringer i indtægterne fra grundskyld også påvirke størrelsen af det samlede bloktilskud til kommunerne.

8.1.5 Betydning af det nye ejendomsvurderingssystem i udligningssystemet

Det nye ejendomsvurderingssystem vil betyde markante ændringer i de enkelte kommuners afgiftspligtige grundværdier. De nye ejendomsvurderinger vil derfor efter gældende regler medføre markante ændringer i kommunernes beskatningsgrundlag og dermed – uden regelændringer – væsentlige forskydninger i den kommunale udligning.

For kommuner med højere afgiftspligtige grundværdier vil der være et lavere udligningstilskud – eller højere bidrag, og omvendt for kommuner med lavere afgiftspligtige grundværdier.

Det følger dog af ovenstående, at stigninger i de afgiftspligtige grundværdier på grund af stigningsbegrænsningen ikke vil få gennemslag i 2019-2020, og i 2021-2025 kan kommunerne ikke sætte grundskyldspromillen og derigennem opnå et større skatteprovenu.

Som tidligere nævnt følger det da også af forliget om boligbeskatning, at der skal udformes en neutraliseringsordning, så der frem til 2025 ikke sker udligningsmæssige ændringer mellem kommunerne som følge af det nye vurderingssystem.

Neutraliseringsordningen må udformes opdelt på perioden 2019-2020 henholdsvis 2021-2025, da rammerne er forskellige i faserne for indførelsen af det nye system, jf. ovenfor.

Efter 2025 er forudsat en indfasning af virkninger i tilskuds- udligningssystemet.

8.2 Neutralisering af byrdefordelingsmæssige virkninger i 2019 og 2020

Det indgår i forliget om boligbeskatningen af 2. maj 2017, at der skal ske en neutralisering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser som følge af ændringen i beskatningsgrundlaget for grundskylden (grundvurderinger) mellem kommunerne.

Som det fremgår af *afsnit 8.1*, skønnes det, at næsten alle kommuner vil have lavere afgiftspligtige grundværdier i 2019 og 2020 sammenlignet med en hypotetisk videreførelse af SKATs eksisterende vurderingsmetoder. Det vil alt andet lige give et lavere grundskyldsprovenu i disse kommuner og for kommunerne samlet set. Der vil således være byrdefordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne allerede før udligning.

I tilskuds- og udligningssystemet vil det lavere grundskyldsprovenu for det første påvirke bloktilskuddets størrelse og for det andet udligningen mellem kommuner.

I det følgende fokuseres derfor på de samlede byrdefordelingsmæssige virkninger som følge af virkninger for grundskyldsprovenuet og virkninger i tilskuds- og udligningssystemet.

8.2.1 Opgørelse af byrdefordelingsmæssige virkninger i 2019 og 2020

De nuværende skøn tyder på, at for kommunerne under ét vil det nye vurderingssystem betyde et fald i grundskyldsprovenuet i 2019 på ca. 0,8 mia. kr. og i 2020 på ca. 1,4 mia. kr. Som det fremgik af beskrivelsen af virkningerne i afsnit 1, vil udviklingen ikke være lige fordelt på kommunerne. Særligt er det yderkommunerne, der har det største fald i grundskyldsprovenu som følge af det nye vurderingssystem.

Beregnes udligningen på sædvanlig måde, giver det samlet anledning til en betydelig udjævning af virkningerne af de ændrede ejendomsvurderinger i både 2019 og 2020, *jf. tabel 8.5 og 8.6*.

Tabel 8.5

2019. Foreløbigt skønnede ændringer i grundskyldsprovenu som følge af det nye vurderingssystem og udligningsmæssige ændringer for 2019 – før ekstraordinær udligningsmæssig kompensation

	Ændring i grundskyldsprovenu Mia. kr.	Ændring i tilskud og udligning Mia. kr.	Samlet ændring Mia. kr.	Samlet ændring i pct. af beskatningsgrundlag (+=tab)
Mia. kr. (2018-priser)				
Hele landet	-0,8	0,8	0,0	0,00
Bykommuner	-0,1	0,2	0,1	-0,01
Mindre bykommuner	-0,1	0,1	0,0	-0,01
Mellem kommuner	-0,2	0,2	0,0	0,00
Yderkommuner	-0,4	0,4	-0,1	0,03

Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger.

Tabel 8.6

2020. Foreløbigt skønnede ændringer i grundskyldsprovenu som følge af det nye vurderingssystem og udligningsmæssige ændringer for 2020 – før ekstraordinær udligningsmæssig kompensation

	Ændring i Grundskyldsprovenu Mia. kr.	Ændring i tilskud og udligning Mia. kr.	Samlet ændring Mia. kr.	Samlet ændring i pct. af beskatningsgrundlag (+=tab)
Mia. kr. (2018-priser)				
Hele landet	-1,4	1,4	0,0	0,00
Bykommuner	-0,3	0,4	0,1	-0,01
Mindre bykommuner	-0,3	0,3	0,0	-0,01
Mellem kommuner	-0,3	0,3	0,0	0,00
Yderkommuner	-0,6	0,5	-0,1	0,05

Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger.

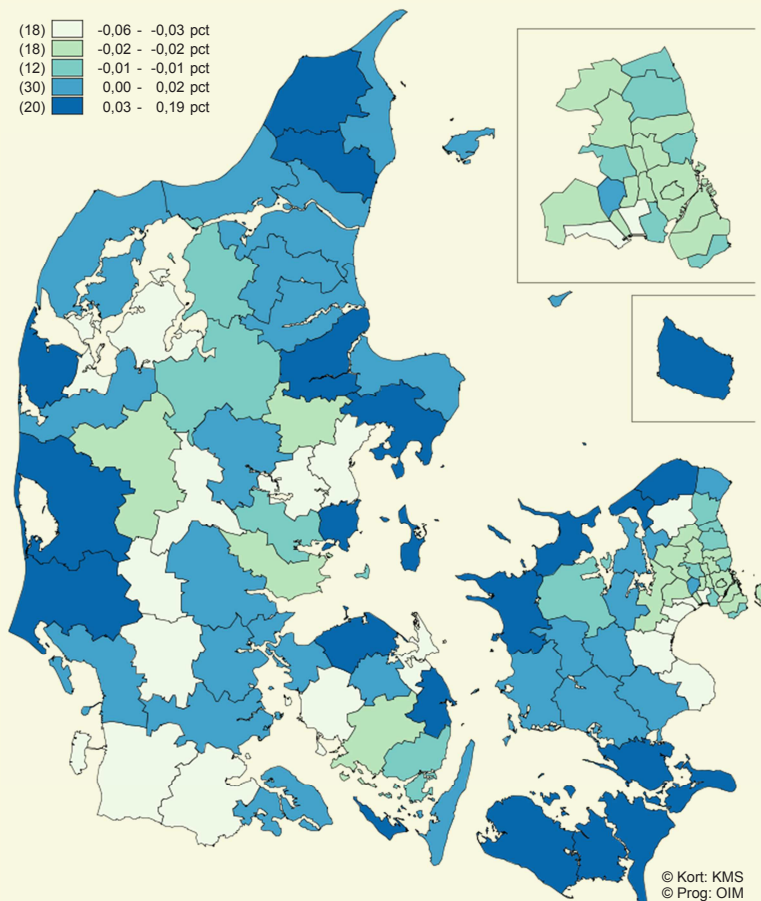
Når der ses på kommunegrupper, vil de samlede byrdefordelmæssige konsekvenser være små, men der er en vis spredning inden for grupperne.

I 2019 vil spredningen på enkeltkommuneniveau være fra gevinster på op til 0,04 pct. af beskatningsgrundlaget til tab på op til 0,17 pct. af beskatningsgrundlaget. For 2020 er der tale om gevinster på op til 0,06 pct. af beskatningsgrundlaget og tab på op til 0,19 pct. af beskatningsgrundlaget.

For kommuner med gevinster er der således tale om forholdsvis små gevinster, mens der for kommuner med de største tab kan være tale om mærkbare tab. De samlede virkninger er illustreret på kortet nedenfor, *jf. figur 8.3*.

Figur 8.3

Foreløbigt skønnede bydefordelmæssige virkninger i 2020 som følge af ændringer i grundskyldsprovenu og udligning – før ekstraordinær udligningsmæssig kompensation – opgjort i pct. af beskatningsgrundlaget



Anm.: Figuren viser den enkelte kommunes tab(+)/gevinst(-) målt i procent af kommunens beskatningsgrundlag.

Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger.

8.2.2 Modeller for neutralisering

For 2019 og 2020 vil det nye vurderingssystem medføre et vist tab af grundskyldsprovenu i alle kommuner i forhold til det hidtidige system. Tabet for kommunerne under ét er indregnet i de provenumæssige konsekvenser i boligforliget og kompenseres for kommunerne under ét fuldt via en forhøjelse af bloktilskuddet. Udligningssystemet vil i vidt omfang udjævne virkningerne for de enkelte kommuner, men der vil dog fortsat være tale om mindre tab og gevinster for de enkelte kommuner.

I det følgende opstilles med udgangspunkt heri to mulige modeller for en neutralisering i 2019 og 2020.

Model 1. Fuld neutralisering

Ud fra de ovennævnte oplysninger om et skøn for kommunernes afgiftspligtige grundværdier ved henholdsvis en videreførelse af det nuværende system og ved indførelse af det nye vurderingssystem, kan der beregnes et skøn for de samlede byrdefordelmæssige konsekvenser for kommunerne. Det skal dog bemærkes, at skønnet over virkningen af det nye vurderingssystem på kommuneniveau er foreløbige og behæftet med en betydelig usikkerhed, jf. ovenfor.

Der kan således etableres en fuld kompensationsordning for 2019 og 2020, hvor de endeligt beregnede tab for nogle kommuner fuldt ud kompenseres, og compensationen finansieres af de endeligt beregnede gevinster for andre kommuner.

Fordelen ved denne model er, at der er tale om en fuld neutralisering af de beregnede byrdefordelmæssige virkninger. Ved en forudsætning om fuld kompensation må også forudsættes, at opgørelsen sker på et endeligt grundlag. Såfremt der inden da ønskes fastsat en foreløbig kompensation, vil en endelig kompensation kunne ske som en efterregulering af den foreløbige kompensation.

Model 2. Kompensation for tab over en vis størrelse

Skønnene over virkningerne på kommuneniveau er opgjort med en vis usikkerhed. Det kunne tale for en ordning, hvor overgangsordningen var rettet mod at kompensere kommuner med tab over en vis bagatelgrænse, fx 0,1 pct. eller 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget.

En sådan model vil være i overensstemmelse med tidligere overgangsordninger i forbindelse med omlægninger af det kommunale finansieringssystem, senest overgangsordningen i forbindelse med reform af refusionssystemet med virkning fra 2016, hvor der for 2016 var en kompensationsordning for tab/gevinster på over 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget og for 2017 og 2018 for beløb på over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Det skal dog bemærkes, at der er betydeligt større usikkerhed om boligforligets påvirkning af de enkelte kommuner, end den usikkerhed, der var ved påvirkningen af refusionsomlægningen. Det skyldes, at boligpriserne relativt set ændrer sig betydeligt mere i op og nedadgående retning over tid, end antallet af overførselsmodtagere.

Som det er fremgået ovenfor, er de samlede virkninger af ændringerne i vurderingssystemet for 2019 forholdsvis små. For 2020 forventes lidt større virkninger, men det største tab forventes kun at blive på 0,19 pct. af beskatningsgrundlaget.

De forholdsvis begrænsede virkninger kunne tale for, at man kunne indføre en kompensationsordning med en lav bagatelgrænse, fx for tab på over 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget. Denne ordning vil omfatte forholdsvis få kommuner, ca. 10-15 kommuner. Tabene er beløbsmæssigt af en forholdsvis beskeden størrelse, og kompensationsbeløbene vil derfor også blive forholdsvis små. Kompensationen vil kunne forudsættes beregnet én gang for alle forud for budgetåret og finansieret over bloktilskuddet.

8.3 Neutralisering af de udligningsmæssige virkninger for 2021-2025

Som nævnt ovenfor indebærer ophævelsen af stigningsbegrænsningen med virkning fra 2021 en vækst i de afgiftspligtige grundværdier i alle kommuner, men der er store forskelle mellem kommunerne.

Den enkelte kommunes grundskyldspromille bliver imidlertid ikke ændret uanset de ændrede afgiftspligtige grundværdier. Det skyldes som ovenfor nævnt, at den enkelte kommunes grundskyldspromille fastsættes med henblik på at fastholde et uændret grundskyldspromille.

Uden ændringer i reglerne for udligningen ville overgangen til det nye vurderingssystem uden stigningsbegrænsning i 2021 medføre markante udligningsmæssige forskydninger.

Kommunerne vil i 2021 – som led i boligforliget – af Folketinget (ved lov) få fastsat deres grundskyldspromiller for 2021. På det foreløbige grundlag skønnes den gennemsnitlige promille i kommunerne at blive nedsat med 10 promille-point. Nedsættelsen af den enkelte kommunes grundskyldspromille sikrer, at grundskyldspromillet ikke stiger på kommuneniveau. I perioden 2022-2025 kan kommunerne ikke sætte deres grundskyldspromille op.

Det indgår i boligskatteforliget, at der frem til 2025 skal ske en neutralisering af de udligningsmæssige konsekvenser. Neutraliseringen skal sikre, at der ikke sker udligningsmæssige ændringer mellem kommunerne som følge af det nye vurderingssystem.

Der fokuseres derfor i det følgende udelukkende på neutraliseringen af konsekvenserne i udligningssystemet.

8.3.1 Den umiddelbare påvirkning i udligningssystemet i 2021-2025

De udligningsmæssige konsekvenser af overgangen til de nye vurderinger uden stigningsbegrænsning i 2021 opstår, fordi de afgiftspligtige grundværdier indgår som en del af det kommunale beskatningsgrundlag, som er en vigtig parameter i udligningen.

Det kommunale beskatningsgrundlag består af den enkelte kommunes udskrivningsgrundlag for indkomstskat tillagt en andel af de afgiftspligtige grundværdier. Denne andel svarer til forholdet mellem den gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocent og den gennemsnitlige

kommunale grundskyldspromille. Fastsættelsen af de nye og markant lavere grundskyldspromiller fra 2021 vil betyde, at det vil være en lavere andel af grundværdierne, der vil blive indregnet i beskatningsgrundlaget. Til gengæld vil grundværdierne være markant højere. De samlede grundskyldsindtægter er således på landsplan og i de enkelte kommuner – undtagen i særlige tilfælde – det samme i 2021 efter nye regler som efter gældende regler.

For de kommuner, hvor de nye vurderinger fører til markante stigninger i grundværdierne, vil det føre til markante stigninger i de pågældende kommuners beskatningsgrundlag. For andre kommuner medfører de nye vurderinger mindre stigninger i grundværdierne. For disse kommuner betyder det et fald i beskatningsgrundlaget som følge af, at en lavere andel af grundværdierne indregnes i beskatningsgrundlaget.

Indregning af de nye afgiftspligtige grundværdier i beskatningsgrundlaget vil – ved uændrede udligningsregler – således medføre betydelige forskydninger mellem kommunerne, hvor nogle vil få et markant højere beskatningsgrundlag, mens andre vil få et lavere beskatningsgrundlag. Grundskyldsprovenuet vil dog ikke ændre sig som følge af tilsvarende nedsættelser af grundskyldspromillerne, jf. ovenfor.

De store forskydninger skal ses i lyset af, at Folketinget ved lov nedsætter grundskyldspromillerne tilsvarende i 2021, og at de ikke kan sættes op i 2022-2025. Kommunerne kan således ikke forhøje grundskyldspromillen i 2022-2025 med henblik på at opnå større indtægter i perioden.

8.3.2 Model for neutralisering af de byrdefordelingsmæssige virkninger

Da ændringen i de afgiftspligtige grundværdier som følge af ophævelsen af stigningsbegrænsningen fra 2021 ikke giver anledning til et ændret grundskyldsprovenu, er der heller ikke nogen begrundelse for, at denne ændring skal føre til udligningsmæssige forskydninger.

Der lægges derfor op til, at modellen for neutralisering i denne periode tager udgangspunkt i at søge at undgå, at ændringerne får gennemslag i udligningen. Kort sagt består modellen i, at der i disse år sker en tilpasning af det beskatningsgrundlag, der anvendes i udligningen, så beskatningsgrundlaget i udligningen passer med det provenu, kommunerne vil modtage, ved en grundskyldspromille svarende til det fastsatte loft for hver kommune.

Provenuet af grundskyld i 2021 holdes uændret som følge af, at grundskyldspromillen tilpasses, så provenuet i 2021 vil svare til provenuet ved de gældende regler, dvs. provenuet beregnet på grundværdierne for 2021 under forudsætning af, at stigningsbegrænsningen fortsat var gældende i 2021.

I udligningen kan der derfor gennemføres en tilsvarende tilpasning af beskatningsgrundlaget, så de afgiftspligtige grundværdier, der indgår i beskatningsgrundlaget for 2021, beregnes svarende til gældende regler. Herved vil provenuet i udligningsberegningen være uændret i 2021 før og efter ikrafttrædelsen af de nye regler.

Hverken grundskyldsprovenu eller udligningsbeløb vil dermed blive direkte påvirket af ophævelsen af stigningsbegrænsningen fra 2021 samt fastsættelsen af de nye grundskyldspromiller. Dermed fastholdes den nuværende sammenhæng mellem en kommunes skatteprovenu og udligningsbeløb.

Modellen i overgangsperioden 2021-2025 kan konkret være følgende:

2021

For 2021 baseres beskatningsgrundlaget i udligningen på de afgiftspligtige grundværdier for 2021 beregnet under forudsætning af, at stigningsbegrænsningen fortsat var gældende i 2021.

I *tabel 8.7* er vist et regneeksempel. I eksemplet er det forudsat, at kommunen i 2020 har afgiftspligtige grundværdier på 3.000 mio. kr. Ved afskaffelsen af stigningsbegrænsningen med virkning fra 2021 vokser de afgiftspligtige grundværdier i eksemplet til 5.000 mio. kr. Hvis stigningsbegrænsningen fortsat havde været gældende for 2021, er det i eksemplet forudsat, at det ville give anledning til en vækst på 6 pct. i de afgiftspligtige grundværdier fra 2020 til 2021, dvs. en vækst fra 3.000 mio. kr. i 2020 til 3.180 mio. kr. i 2021. Det er således de beregnede afgiftspligtige grundværdier for 2021 på 3.180 mio. kr., der vil indgå i udligningen for 2021.

Tabel 8.7

Eksempel på beregningen af de afgiftspligtige grundværdier, der vil indgå i udligningen for 2021

	Nuværende regler på nye vurderinger, 2020	Nuværende regler på nye vurderinger, 2021	Boligforlig, 2021
Afgiftspligtige grundværdier	3.000	3.180	5.000
Grundskyldspromille	25	25	15,9
Grundskyldsprovenu	75	79,5	79,5

Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger.

2022-2025

I hvert af årene 2022 til 2025 foretages en regulering af grundlaget, svarende til den procentvise vækst i de faktiske vurderinger i den enkelte kommune. Det sker med henblik på at sikre, at grundlaget i udligningssystemet relativt set følger med den faktiske udvikling i vurderingerne. Dermed vil forskellen mellem de faktiske vurderinger og skattegrundlaget i udligningen heller ikke vokse yderligere i overgangsperioden som følge af udviklingen i vurderingerne.

Den foreslåede reguleringsordning indebærer således, at udskrivningsgrundlaget for grundskylden og det tekniske skattegrundlag i udligningen får samme relative udvikling fra og med 2022. Det vil altså sige, at kommuner med et stigende grundlag for udskrivning af grundskyld i denne periode også vil blive udlignet for en stigning i indtægtsgrundlaget.

Eksempelberegning

Ovenstående model er illustreret med et regneeksempel for tre fiktive kommuner, der i udgangspunktet har samme afgiftspligtige grundværdier og udskriver samme promille, *jf. tabel 8.8.*

Tabel 8.8**Eksempel på beregning af overgangsordning (1.000 kr.)**

	Kommune X	Kommune Y	Kommune Z
2021 inkl. stigningsbegrænsning			
Grundværdi	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Grundskyldspromille	20	20	20
Grundskyldsprovenu	20.000	20.000	20.000
2021 Nyt system: Ophævelse af stigningsbegrænsning og nye promiller			
Vækst sfa. ophævelse af stigningsbegrænsning (i pct.)	100	50	0
Ny grundværdi	2.000.000	1.500.000	1.000.000
Ny grundskyldspromille	10	13,3	20
Faktisk grundskyldsprovenu (a)	20.000	20.000	20.000
Grundværdi i <u>udligning</u> (b)	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Beregnet grundskyldspromille i <u>udligning</u> (a/b)	20	20	20
2022			
Vækst 2021-2022 (i pct.)	10	10	10
Ny grundværdi	2.200.000	1.650.000	1.100.000
Ny grundskyldspromille	10	13,3	20
Faktisk grundskyldsprovenu (a)	22.000	22.000	22.000
Grundværdi i <u>udligning</u> (b)	1.100.000	1.100.000	1.100.000
Beregnet grundskyldspromille i <u>udligning</u> (a/b)	20	20	20
2023			
Vækst 2022-2023 (i pct.)	10	0	20
Ny grundværdi	2.420.000	1.650.000	1.320.000
Ny grundskyldspromille	10	13,3	20
Faktisk grundskyldsprovenu (a)	24.200	22.000	26.400
Grundværdi i <u>udligning</u> (b)	1.210.000	1.100.000	1.320.000
Beregnet grundskyldspromille i <u>udligning</u> (a/b)	20	20	20

Med ophævelsen af stigningsbegrænsningen er det i eksemplet forudsat, at grundværdierne vokser i de tre kommuner med henholdsvis 100 pct., 50 pct. og 0 pct. Grundskyldspromillerne

i de tre kommuner tilpasses i år 2021 ved lov med henblik på at sikre et uændret provenu i forhold til en situation, hvor stigningsbegrænsningen ikke var ophævet.

Der indgår i eksemplet også forudsætninger om den årlige vækst i grundværdierne i de enkelte kommuner med henblik på at illustrere, at den enkelte kommunes provenu af grundskyld og grundværdier i udligningen følges ad.

Eksemplet illustrerer, at såfremt udviklingen i det faktiske grundlag er forskelligt for kommunerne mellem årene (*jf. år 2023*), vil det også blive afspejlet i beskatningsgrundlaget i udligningen. Herved vil kommuner med et voksende grundskyldsprovenu blive udlignet i forhold til de voksende indtægter, som tilfældet også er i dag.

8.4 Indfasning af det nye system efter 2025

8.4.1 Ophævelse af loftet over den enkelte kommunes grundskyldspromille

Med virkning fra 2026 ophæves loftet over den enkelte kommunes grundskyldspromille, hvorefter de kommunale grundskyldspromiller (alene) vil være omfattet af det kommunale skattestop, hvor de kommunale skattesatser samlet set ikke kan sættes op. Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt et talmæssigt grundlag for at opstille og vurdere konkrete modeller for indfasningen af de nye grundværdier i udligningen. Den nærmere udformning må derfor baseres på erfaringerne med det nye vurderingssystem, herunder navnlig hvordan grundværdierne konkret vil udvikle sig, og hvordan kommunerne vil reagere på ophævelsen af loftet over grundskyldspromillerne fra 2026.

Fastsættelsen af loftet over grundskyldspromillerne for perioden 2021-2025 betyder, at de kommuner, hvor grundværdierne er steget markant som følge af de nye vurderinger, af Folketinget ved lov vil få fastsat en meget lav grundskyldspromille. Grundskyldspromillerne fastsættes med virkning fra 2021, så de nye vurderinger ikke øger den enkelte kommunes provenu fra grundskylden, selvom stigningsbegrænsningen afskaffes. Hvis den enkelte kommunes provenu falder, kompenseres kommunen fuldt herfor af staten, *jf. Forlig af 2. maj 2017: "Tryghed om boligbeskatningen"*.

Ved at nedsætte promillerne og afskaffe stigningsbegrænsningen annulleres de ellers ventende stigninger i grundskylden efter 2021. Denne annullering er en central del af boligforliget og skal muliggøre, at provenuet fra ejendomsværdiskatten efter 2021 kan stige i takt med ejendomsvurderingerne (det nominelle ejendomsværdiskattestop afskaffes fra 2021), uden at de samlede boligskatte stiger. Annulleringen af de ventende grundskyldsstigninger har navnlig betydning for de dyreste boligområder.

Når loftet over grundskyldspromillerne ophæves fra 2026, kan disse kommuner vælge enten at fastholde de hidtidige grundskyldspromiller eller at ændre dem, dog under hensyntagen til det kommunale skattestop, så de udskriver en højere eller lavere grundskyld på grundlag af de forhøjede vurderinger.

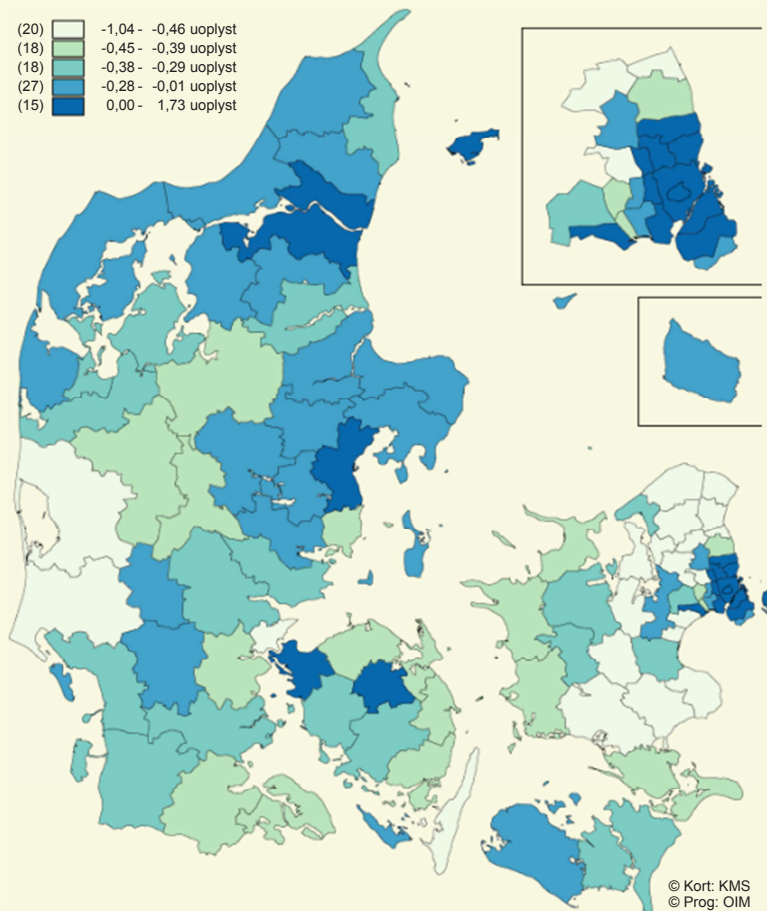
På kortet nedenfor er vist en beregningsmæssig *illustration* af de byrdefordelingsmæssige virkninger af en situation, hvor overgangsreglerne for 2021-2025 er ophævet, så udligningen baseres på de aktuelle afgiftspligtige grundværdier i stedet for de beregningsmæssigt fastsatte værdier for overgangsperioden, og hvor udligningen som i dag sker på baggrund af den landsgennemsnitlige promille, *jf. figur 8.4*. Det er i beregningen forudsat, at kommunerne fastholder grundskyldspromillerne på det fastsatte loft for perioden 2021-2025.

I de kommuner, hvor promillen vil blive fastsat lavest, ventes den at blive fastsat til under det halve af det landsgennemsnitlige niveau. Det betyder, at hvis disse kommuner vil skulle udlignes på basis af et potentielt provenu ud fra en landsgennemsnitlig skatteudskrivning, vil det isoleret set medføre betydelige byrdefordelingsmæssige konsekvenser med tab på op til ca. 1,7 pct. af beskatningsgrundlaget.

Det bemærkes i den forbindelse, at større skift i kommuners grundskyldspromille kan forventes at have en afsmittende virkning på boligpriserne i de pågældende kommuner. Omvendt vil større forhøjelser fra et år til et andet af kommuners grundskyldspromille ikke nødvendigvis være mulige på grund af bl.a. restriktionerne i forhold til den samlede kommunale skatteudskrivning.

Figur 8.4

Byrdefordelingsmæssige forskydninger ved fuld indfasning af de nye vurderinger efter gældende regler i udligningssystemet, i pct. af den enkelte kommunes beskatningsgrundlag



Anm.: Figuren viser den enkelte kommunes tab(+)/gevinst(-) målt i procent af kommunens beskatningsgrundlag.

Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger.

8.4.2 Skitser til mulige modeller for indfasningen

De konkrete modeller for indfasningen af grundværdierne i udligningen vil skulle opstilles og analyseres nærmere inden 2025 på baggrund af grundværdierne under det nye vurderings-system. Det bemærkes, at det i forligsteksten fremgår, at udmøntningen af modellerne skal aftales i forligskredsen. De konkrete modeller vil således skulle aftales med forligspartierne inden 2025.

Den konkrete udformning af modellerne skal ske under hensyntagen til bl.a. kommunernes forventede adfærd med hensyn til fastsættelse af grundskyldspromiller efter ophævelsen af loftet, og det skal i den forbindelse bemærkes, at modellen for udligningen i sig selv vil kunne påvirke kommunernes adfærd.

Indfasningen vil desuden skulle tage hensyn til, hvordan det vil påvirke de enkelte kommuners økonomi umiddelbart og ved yderligere stigninger i grundværdierne. I den forbindelse skal det bemærkes, at 2021-reformen øger spredningen af grundskyldspromiller væsentligt i forhold til i dag.

Det kan desuden være relevant at tage i betragtning, at Folketinget med boligforliget *fastsætter* grundskyldspromiller i overgangsperioden 2021-2025 ved lov, således at de nye vurderinger ikke øger provenuet fra grundskylden. Med nedsættelsen af grundskyldspromillerne annulleres samtidig den ventende stigning i grundskylden, der ellers ville være udsigt til efter 2021. Annulleringen har navnlig betydning for Hovedstadsområdet.

Kommunalbestyrelsen vil således ikke selv kunne fastsætte beskatningsniveauet i kommunen i perioden 2021-2025. Herefter gælder de generelle regler for kommunernes skattefastsættelse, dvs. at skatteforhøjelser for kommunerne under ét vil blive imødegået gennem nedsættelser af bloktilskuddet.

Der kan tænkes flere forskellige indfasningsmuligheder, og det skal understreges, at opstilling af konkrete modeller vil skulle analyseres nærmere inden 2025. Den usikkerhed, der gælder i forhold til de kommunefordelte beskatningsgrundlag efter 2021 forstærkes jo længe-re ude i fremtiden, der betragtes. Herunder er der usikkerhed om kommunernes adfærd og afledte virkninger af det nye vurderingssystem for boligprisernes udvikling.

Til illustration er nedenfor kort skitseret en model med fuld indfasning af en indregning af grundværdier efter de nuværende regler. Det bemærkes, at det imidlertid vil være relevant tættere på 2025 at følge op på virkningerne af et nyt ejendomsvurderingssystem for kommunerne, herunder evt. at inddrage flere kommunaløkonomiske hensyn, inden der fastlægges nærmere modeller for en indfasning efter 2025.

Illustrativ skitse - hvor grundværdierne indfases fuldt ud i udligningen

I årene 2021-2025 forudsættes det som nævnt ovenfor, at de grundværdier, der indgår i udligningen, er beregnet på grundlag af grundværdierne for 2021 opgjort under forudsætning af, at stigningsbegrænsningen fortsat havde været gældende. For de følgende år baseres udligningen på en fremskrivning af dette grundlag.

Denne ordning er en følge af fastsættelse af et loft over grundskyldspromillerne for denne periode. Med virkning fra 2026 ophæves loftet over grundskyldspromillerne. Det kunne umiddelbart tale for, at man samtidig ophæver denne særordning og i stedet baserer udligningen på de faktiske afgiftspligtige grundværdier.

Det vil dog umiddelbart indebære betydelige byrdefordelingsmæssige forskydninger, så der må forudsættes en indfasning over en årrække.

Forskydningerne er en følge af indregningen af de nye grundværdier i beskatningsgrundlaget. Nedenfor redegøres nærmere for de mere tekniske forhold i den forbindelse.

Beskatningsgrundlag

Samtidig med indførelsen af de nye vurderinger indføres et forsigtighedsprincip, hvor beskatningsgrundlaget fastsættes til 80 pct. af vurderingen. Fra 2021 ophæves stigningsbegrænsningen på beskatningsgrundlaget for grundskyld. I de kommuner, hvor beskatningsgrundlaget som følge heraf stiger, vil der ske en nedsættelse af den enkelte kommunes grundskyldspromille med henblik på at holde provenuet uændret. Det betyder, at for kommunerne under ét holdes ejendomsbeskatningen uændret, men der vil ske store forskydninger mellem kommunerne i beskatningsgrundlagene.

For de kommuner, hvor de nye vurderinger fører til store stigninger i grundværdierne, vil der tilsvarende ske store stigninger i de pågældende kommuners beskatningsgrundlag. Der ventes fx at være et antal kommuner, hvor de nye vurderinger fører til mere end en fordobling af de afgiftspligtige grundværdier. De vil fx være tilfældet i en række kommuner i Hovedstadsområdet samt Aarhus Kommune.

For andre kommuner ventes de nye vurderinger kun at medføre marginale stigninger i grundværdierne. For disse kommuner kan ændringerne samlet medføre et fald i beskatningsgrundlaget som følge af, at en lavere andel af grundværdierne indregnes i beskatningsgrundlaget.

Indregning af de nye afgiftspligtige grundværdier i beskatningsgrundlaget vil således medføre betydelige forskydninger mellem kommunerne, hvor nogle ventes at få et betydeligt højere beskatningsgrundlag, mens andre kan få et lavere beskatningsgrundlag.

Udligningsmæssige konsekvenser

Forskydninger i kommunernes beskatningsgrundlag vil umiddelbart slå igennem i udligningen. Eksempelvis ventes grundværdierne i Københavns Kommune at stige relativt meget, hvilket indebærer, at Københavns Kommune på baggrund af de foreløbige skøn for de nye grundværdier ville få et tab i udligningen i størrelsesordenen ca. 1,6 mia. kr., svarende til ca. 1,3 pct. af beskatningsgrundlaget. Tilsvarende ville Frederiksberg Kommune få et tab på ca. 0,5 mia. kr., svarende til ca. 1,7 pct. af beskatningsgrundlaget, mens Aarhus Kommune ville få et tab i udligningen på ca. 0,4 mia. kr., svarende til ca. 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget. Omvendt vil der være en udligningsmæssig gevinst for de kommuner, der har en forholdsvis lav stigning i grundværdierne som følge af de nye vurderinger.

De store virkninger i udligningen for nogle kommuner afspejler, at de højere afgiftspligtige grundværdier i disse kommuner som følge af de nye vurderinger, alt andet lige giver disse kommuner højere potentielle skatteindtægter. Det bemærkes dog, at der som nævnt, vil være begrænsninger på kommunernes samlede skatteudskrivning.

Mulige adfærdsmæssige virkninger

De økonomiske konsekvenser af en indfasning af de nye grundværdier i udligningen vil kunne tilskynde disse kommuner, der af Folketinget ved lov har fået nedsat deres grundskyldspromiller frem til 2025, til at forhøje grundskyldspromillerne igen. Der er her navnlig tale om

de større bykommuner, hvor grundværdierne er højest og kan være følsomme over for ændringer i grundskyldspromillen.

Omvendt vil andre kommuner få et højere udligningstilskud, og for disse kommuner kunne der være en tilskyndelse til at sænke grundskyldspromillerne. Der er her navnlig tale om en række land- og yderkommuner.

Der vurderes umiddelbart at være færre kommuner, der vil tabe på en sådan omlægning, end der er kommuner med gevinst. Det skyldes, at beskatningsgrundlagene for grundskyld er meget skævt fordelt og grundværdierne for sammenlignelige ejendomme er således mange gange højere i en række bykommuner end i land- og yderkommunerne.

Dette kan evt. tale for fx en forholdsvis lang indfasning, hvor evt. ændrede promiller kan nå at slå igennem i boligpriser og grundvurderinger.

Vurdering

Den skitserede model indfaser det nye beskatningsgrundlag for grundskyld til gældende regler i udligningssystemet. Fordelen ved dette system er, at beskatningsgrundlaget opgøres på grundlag af størrelsen af en kommunes udskrivningsgrundlag og de afgiftspligtige grundværdier, dvs. størrelser, som angiver kommunens potentielle beskatningsmuligheder og som umiddelbart er upåvirkelige for kommunen.

Det kan dog på den anden side indvendes, at de afgiftspligtige grundværdier ikke på samme måde som før repræsenterer de potentielle beskatningsmuligheder. Den enkelte kommunes grundskyldspromille er historisk blevet fastsat ud fra de hidtidige vurderinger. Det må antages, at disse grundskyldspromiller er blevet fastsat ud fra kommunalbestyrelsernes vurdering af det rimelige niveau for betaling af ejendomsskat i den enkelte kommune.

Med boligforliget fastsættes grundskyldspromillerne i overgangsperioden 2021-2025, så dette skatteniveau, der af kommunalbestyrelse hidtil har været vurderet som rimeligt, fastholdes. Ved en fuld indfasning af vurderingerne i det nuværende udligningssystem kan der uden andre tiltag være risiko for afledte ændringer i grundskyldspromillerne og dermed i grundværdierne.

8.5 Dækningsafgifter for offentligt ejede ejendomme

Med boligforliget blev det aftalt at fastsætte nye satser for ejendomsværdiskat, grundskyld og de dækningsafgifter, der betales af visse forretningsejendomme.

Der blev imidlertid ikke taget stilling til de dækningsafgifter, der pålægges statsligt, regionalt og kommunalt ejede ejendomme, da disse dækningsafgifter alene flytter midler rundt mellem de offentlige sektorer og kommunerne imellem, og derfor ikke har provenumæssig betydning for den samlede offentlige sektor. Ændringer i provenuet fra dækningsafgiften vil imidlertid kunne medføre byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne.

Offentligt ejede ejendomme er ikke omfattet af ejendomsværdiskat og er som hovedregel undtaget fra grundskyld. I stedet kan den enkelte kommune bestemme, at de statslige, regionale og kommunale ejendomme, der er undtaget fra grundskyld, pålægges dækningsafgifter.

Beskatningsgrundlagene udgøres af enten grundværdien eller af forskelsværdien (forskellen mellem ejendomsværdien og grundværdien). Satserne for dækningsafgifter for offentlige ejendomme fastsættes selvstændigt og er således uafhængige af den sats for dækningsafgifter, der kan pålægges erhversejendomme.

Den dækningsafgift, der beregnes på baggrund af *offentlige ejendommers grundværdi*, er fastsat til halvdelen af kommunens almindelige grundskyldspromille dog højst 15 promille.

Den dækningsafgift, der beregnes på baggrund af *offentlige ejendommers forskelsværdi*, kan fastsættes frit af kommunen, dog højst til 8,75 promille.

Det samlede provenu fra de offentlige dækningsafgifter skønnes i 2018 at udgøre knap 1 mia. kr., jf. tabel 8.9.

Tabel 8.9**Det samlede provenu fra de offentlige dækningsafgifter i 2018**

	Mio. kr.
I alt	950
Dækningsafgifter af kommunale ejendommers grundværdi	150
Dækningsafgifter af statslige ejendommers grundværdi	210
Dækningsafgifter af statslige ejendommers forskelsværdi	590

Anm.: Skønnet på baggrund af lovmodeldata.

Kilde: Skatteministeriet

Dækningsafgifterne er ikke omfattet af stigningsbegrænsningsregler. Det indebærer, at de nye vurderinger, der første gang udgør beskatningsgrundlag i 2020, umiddelbart vil slå direkte igennem på dækningsafgiftsprovenuet, hvis de eksisterende regler og satser videreføres, jf. figur 8.5 og 8.6.

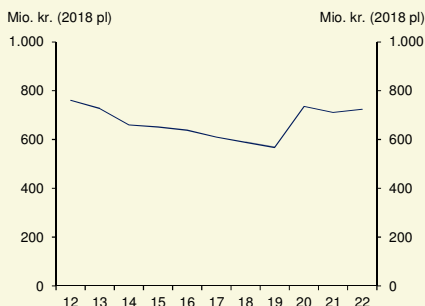
Dækningsafgiften vedrørende *forskelsværdien for statslige ejendomme* forventes at stige ca. 170 mio. kr. (2018-niveau) fra 2019 til 2020, hvilket bringer provenuet tilbage på niveauet fra 2013, jf. figur 8.5.

Dækningsafgiften vedrørende *offentlige ejendommers grundværdi* forventes på det foreliggende grundlag at stige 100 mio. kr. (2018-niveau) fra 2019 til 2020, hvilket vender det gradvise fald i provenuet siden 2012 til, at provenuet nu overstiger provenuet i 2012, jf. figur 8.6.

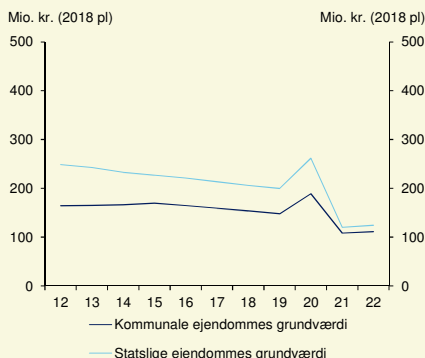
Det gradvise fald i provenuet mellem 2012 og 2019 kan delvist tilskrives, at vurderingsgrundlaget i hele perioden har været 2012-vurderinger, som dermed har ikke har opfanget eventuelle efterfølgende prisændringer.

Figur 8.5

Provenu for dækningsafgift af statslige ejendommers forskelsværdi, 2012-2022

**Figur 8.6**

Provenu for dækningsafgift af offentlige ejendommers grundværdi, 2012-2022



Anm.: Skønnet på baggrund af lovmodeldata

Kilde: Skatteministeriet.

I 2021 indebærer koblingen mellem dækningsafgiftssatsen for grundværdier og den ordinære grundskyldspromille, at dækningsafgiftsprovenuet vedrørende grundværdierne umiddelbart vil falde igen i 2021 til et niveau under 2019 provenuet, når de nye grundskyldspromiller træder i kraft. Herefter vil provenuet udvikle sig i takt med vurderingerne, *jf. figur 8.6*.

Det skal bemærkes, at tallene er behæftet med usikkerhed, da der endnu ikke foreligger modelbaserede vurderinger fra Skatteministeriets ImplementeringsCenter for ejendomsvurderinger (ICE).

Finansieringsudvalget har noteret sig, at regeringen forventer at præsentere forligspartierne bag boligforliget for en konkret model for fastsættelse af dækningsafgifter for offentlige ejendomme, så kortsigtede udsving i provenuet begrænses. Finansieringsudvalget har på den baggrund ikke udarbejdet forslag til håndtering af dette.

9. Udvalgets overvejelser og forslag

Finansieringsudvalgets samlede opgave er at opstille konkrete løsningsforslag om tilpasninger i den kommunale tilskuds- og udligningssystem, som adresserer følgende forhold:

- De utilsigtede, langsigtede virkninger af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet.
- En indarbejdelse af det eksisterende beskæftigelsestilskud i det generelle udligningssystem.
- En nedjustering af udlændingeudligningsordningen eller en indarbejdelse af udlændingeudligningen i den generelle udligning.
- Et eftersyn af udgiftsbehovskriterier og andre elementer i systemet, som er relevante for udvalgets hovedopgaver.

Udvalget har valgt at opstille i alt 5 modeller, som hver illustrerer afvejningen af forskellige hensyn i forhold til udvalgets samlede opgave. Ud for hver model er beskrevet mulige fordele og ulemper ved modellerne.

Incitamentet hos den enkelte kommune til at fremme beskæftigelse er ud fra en gennemsnitsbetragtning enten uændret eller styrket i alle de opstillede modeller i forhold til det eksisterende system.

Modellerne håndterer endvidere en række af de tekniske udfordringer, som er identificeret i udvalgets eftersyn af udgiftsbehovskriterierne i det eksisterende udligningssystem. Her skal i særlig grad fremhæves behovet for en stabilisering af kriteriet for befolkningstilbagegang samt håndtering af en problemstilling i datagrundlaget i forhold til udlændinge i uddannelsesstatistikken, hvilket har betydning for to kriterier.

Modellerne vil dog kunne indebære relativt store finansielle tab for en begrænset gruppe kommuner, og det kan derfor være relevant, at der suppleres med en overgangsordning mv., som kan lette disse kommuners tilpasning til ændringer i udligningstilskuddet. Alle modellerne vil kunne kombineres med forskellige grader af justeringen af udlændegeudligningen. Der er dog med udgangspunkt i udvalgets kommissorium lagt til grund, at udlændegeudligningen nedjusteres med 50 pct.

9.1 Samlet opgave og hensyn til byrdefordelingsmæssige virkninger

Der har i Finansieringsudvalgets arbejde været følgende helt centrale opgaver:

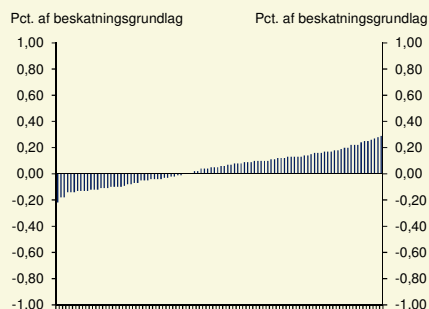
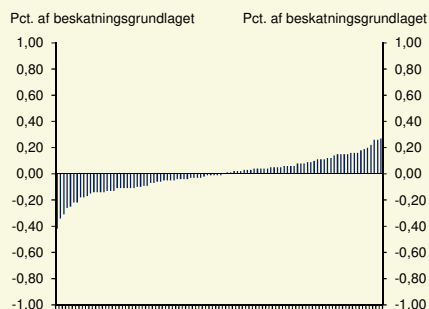
- Imødegå de utilsigtede, langsigtede virkninger af refusionsomlægningen.
- Undersøge muligheden for at inkorporere beskæftigelsestilskuddet i det generelle tilskuds- og udligningssystem.
- Nedjustere og eventuelt inkorporere udlændegeudligningen i det generelle tilskuds- og udligningssystem.
- Et eftersyn af udgiftsbehovskriterier og andre elementer i systemet, som er relevante for udvalgets hovedopgaver.

For hvert af disse forhold er der en række konklusioner mv. i analysearbejdet, som er relevante at trække frem ved opstillingen af mulige løsningsmodeller. Disse er uddybet nedenfor.

9.1.1 De utilsigtede og langsigtede virkninger af refusionsomlægningen

Det er en hovedopgave for Finansieringsudvalget at komme med forslag, som imødegår de mere langsigtede, utilsigtede virkninger af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet. Forslagene har således til formål at minimere forskydninger mellem kommunerne som følge af refusionsomlægningen, men som den enkelte kommune ikke kan påvirke gennem beskæftigelsesindsatsen. Forslagene skal således ikke begrænse den enkelte kommunes incitament til at forebygge langvarig offentlig forsørgelse og gennemføre en effektiv indsats.

De skønnede, byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen i 2019 fremgår af *figur 9.1*.

Figur 9.1**Virkningen af refusionsomlægningen – Før initiale tilpasninger, 2019****Figur 9.2****Virkning af refusionsomlægningen – Efter initiale tilpasninger, 2019**

Anm.: Figuren viser den enkelte kommunes tab(+)/gevinst(-) målt i procent af kommunens beskatningsgrundlag. Beregningen er foretaget på 2018 udlicningssystemet, med skønnede merudgifter i 2019 som følge af refusionsomlægningen. De initiale tilpasninger omfatter en forhøjelse af udlicningsprocenten i landsudlicningen fra 58 pct. til 61 pct., nedsættelse af grænsen for § 12-tilskud fra 100 pct. til 95 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger og en forhøjelse af grænsen for overudlicning fra 92 til 93 pct.

Kilde: Egne beregninger.

I forbindelse med refusionsomlægningen blev der foretaget en række initiale tilpasninger i udlicningssystemet for at imødegå de kortsigtede konsekvenser af omlægningen, herunder:

- Forhøjelse af udlicningsprocenten i landsudlicningen fra 58 pct. til 61 pct.
- Nedsættelse af grænsen for § 12-tilskud fra 100 pct. til 95 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger.
- Forhøjelse af grænsen for overudlicning fra 92 pct. til 93 pct.

De initiale tilpasninger har generelt set reduceret den samlede byrdefordelingsmæssige udfordring¹¹. Der er således færre kommuner, som oplever tab efter de initiale tilpasninger, *jf. figur 9.2*. Samtidig er tab og gevinst som følge af refusionsomlægningen spredt mere ud over landet, *jf. afsnit 2.2.1*. Uanset om man ser på de byrdefordelingsmæssige virkninger før eller efter de initiale tilpasninger, er det umiddelbare billede i 2019, at der er tale om effekter, som for langt hovedparten af kommunerne ligger i intervallet -0,2 pct. til 0,2 pct.

De initiale tilpasninger på de "grove stilleskruer", som fx det forhøjede udlicningsniveau, sigtede på at imødegå en skævvridning mellem landsdelene og kommunetyperne på kort sigt, mens Finansieringsudvalgets opgave er at foreslå en nærmere og længerevarende løsning

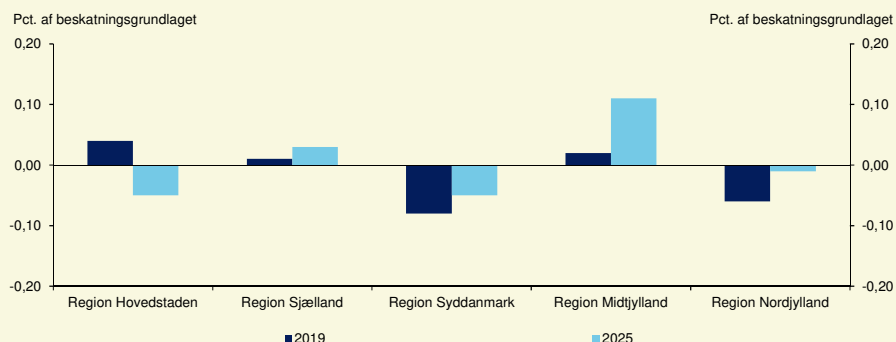
¹¹ Standardafvigelsen for de byrdefordelingsmæssige virkninger på tværs af kommunerne er 16,5 pct. før de initiale tilpasninger og 13,4 pct. efter de initiale tilpasninger.

på utilsigtede konsekvenser i lyset af refusionsomlægningens indfasning gennem tilpasninger i udgiftsbehovsopgørelse og andre elementer i udligningssystemet.

Udvalget har derfor også inddraget det forhold, at de byrdefordelingsmæssige virkninger vil stige i takt med indfasningen af omlægningen. Der er en overordnet tendens til, at Region Hovedstaden vil opnå en gevinst som følge af refusionsomlægningen og efter de initiale tilpasninger i udligningen over perioden 2019 til 2022, mens landets øvrige regioner vil opleve tab i samme periode., *jf. figur 9.3.*

Figur 9.3

Regionale virkninger af refusionsomlægningen frem mod 2025



Anm.: Figuren viser den enkelte kommunes tab(+)/gevinst(-) målt i procent af kommunens skattegrundlag. Virkningen af refusionsomlægningen er i figuren vist inkl. de initiale tilpasninger i udligningssystemet.

Kilde: Egne beregninger.

Hovedtendensen er endvidere, at det er bykommunerne, som vil opleve den største gevinst over tid som følge af refusionsomlægningen, mens yderkommunerne vil tabe.

Udvalget har på den baggrund vurderet mulige tiltag, der i et omfang kan modgå disse virkninger, således at der ikke opstår en systematisk skævhed mellem landsdele og by til land. I den forbindelse er det særligt kommuner med en større andel langvarigt ledige og førtidspensionister, som vil have de største merudgifter, og udvalget har derfor også haft fokus på, om der kan foretages forbedringer i udgiftsbehovskriterierne, så de bedre afspejler forskelle i kommunernes vilkår på beskæftigelsesområdet.

I den forbindelse har udvalget også overvejet, den dynamiske vægtning af socioøkonomisk udgiftsbehov, *jf. afsnit 9.1.4.*

9.1.2 Omlægning af beskæftigelsestilskuddet

Det er udvalgets vurdering, at en omlægning af beskæftigelsestilskuddet vil være hensigtsmæssig ud fra to overordnede synspunkter. For *det første* er der i det nuværende beskæftigelsestilskud en skæv udviklingstendens, som ikke vurderes at stemme overens med intenti-

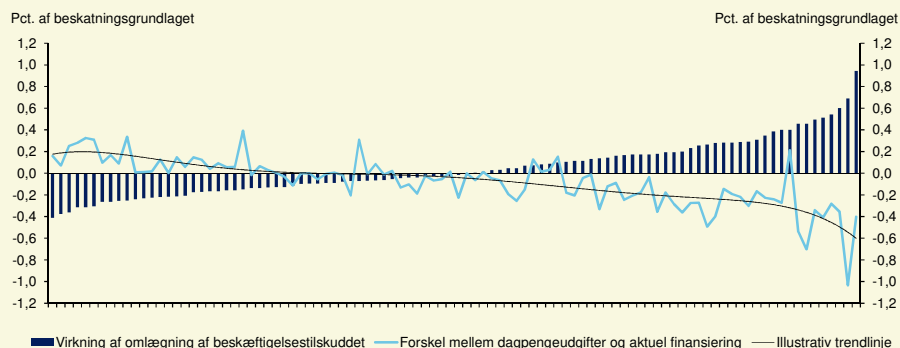
onen med beskæftigelsestilskuddet, og som fremover vil blive forstærket. For *det andet* vil en indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning være udtryk for en betydelig forenkling af det samlede tilskuds- og udligningssystem.

De byrdefordelmæssige virkninger af en umiddelbar indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem fremgår af *figur 9.4* (de mørkeblå søjler)¹². Her er virkningen af de indarbejdede dagpengeudgifter i den generelle udligning sammenholdt med kommunernes aktuelle finansiering via beskæftigelsestilskuddet. Der er således tale om de rent finansieringsmæssige virkninger set i forhold til fordelingen af det nuværende beskæftigelsestilskud. Denne fordeling afspejler dog ikke fuldstændigt fordelingen af kommunernes udgifter til forsikrede ledige.

Ser man på den aktuelle finansiering af kommunernes dagpengeudgifter via beskæftigelsestilskuddet, er der for visse kommuner en væsentlig forskel i forhold til kommunens faktiske dagpengeudgifter, jf. *figur 9.4*. I figuren viser den lyseblå linje forskellen mellem kommunens faktiske udgift og aktuelt tilskud gennem beskæftigelsestilskuddet målt i procent af kommunens skattegrundlag. Et negativt tal indikerer således et større tilskud end faktiske udgifter.

Figur 9.4

Virkning af omlægning af beskæftigelsestilskuddet til det generelle system sammenholdt med præcision i den nuværende ordning



Anm.: I figuren vises den enkelte kommunes tab(+)/gevinst(-) målt i procent af kommunens skattegrundlag.

Det er antaget, at de initiale tilpasninger er opretholdt. Forskel mellem dagpengeudgifter og aktuel finansiering er baseret på data fra 2016.

Kilde: Egne beregninger.

¹² De umiddelbare konsekvenser af at indarbejde beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning er beregnet ud fra følgende princip: Det samlede bloktilskud og det samlede udgiftsbehov i kommunerne er forøget med udgifterne til dagpenge. De aldersbetingede vægte i den demografiske del af udgiftsbehovsopgørelsen justeret for at tage højde for den aldersmæssige fordeling af dagpengeudgifterne.

For en række kommuner, som har relativt store tab ved omlægningen, ses der samtidig at være en relativ høj grad af overkompensation af dagpengeudgifterne i den aktuelle finansiering gennem beskæftigelsestilskuddet.

Det er på denne baggrund udvalgets vurdering, at en omlægning til generelt tilskud kunne give en bedre eller mindst lige så god sammenhæng til kommunernes udgifter. Men der vil kunne mærkes en finansiell virkning for en række kommuner i forbindelse med overgangen til kompensation via det generelle tilskud. For nogle yderkommuner, der i dag er overkompenseret gennem ordningen, vil det indebære et finansielt tab. Derfor præsenteres også en løsning der inddrager et særligt hensyn til kommuner med vanskeligere strukturelle vilkår.

I relation til en omlægning af beskæftigelsestilskuddet til generelt tilskud har udvalget også undersøgt konjunkturfænhængigheden på området. Den samlede vurdering er, at udgiftsudviklingen over de senere år har været relativt jævn, og at det generelle system allerede kan rumme, at der sker udgiftsudviklinger på forskellige udgiftsområder.

Beskæftigelsestilskuddet har et indbygget element, der tager højde for regional forskel i ledighedsudviklingen, som vil kunne føres med ind i det generelle system. Ligeledes vil det være muligt at etablere en ordning, der som den nuværende forsikringsordning automatisk udløser ekstra tilskud ved en relativ stor stigning i ledigheden for forsikrede ledige, herunder fx som følge af virksomhedslukninger mv., eller sådanne situationer kan overvejes udelukkende håndteret gennem særtilskudspuljen efter ansøgning.

9.1.3 Nedjustering af udlændegeudligningsordningen

Finansieringsudvalget skal i forbindelse med opstillingen af mulige modeller også inddrage de tidligere anbefalinger om en nedjustering af udlændegeudligningen. Udgangspunktet er her, at tidligere analyser har konkluderet, at de gennemsnitlige udgifter pr. udlænding i den nuværende målgruppe i ordningen er ca. 50 pct. lavere end det beløb, som omfordeles pr. udlænding i ordningen. Ordningen er samtidigt stadig stigende pga. udviklingen i den målgruppe, som er defineret for ordningen efter gældende regler.

Ordningen har til formål at kompensere for forskelle i udgifter til særlige indsatser som tolkebistand, sprogstimulering mv. for denne gruppe i tilknytning til kommunernes opgaver bredt set. Disse særlige indsatser vurderes i mindre grad at være relevante for voksne, der er efterkommere eller indvandrere med længere opholdstid. Det bemærkes, at ordningen således også har et andet formål, end det formål, som udlændegekriteriet i den generelle udligning skal afspejle. Det er fx formålet med udlændegekriteriet i den generelle udligning, at forskelle i kommuners udgifter til fx socialområdet og beskæftigelsesområdet håndteres.

Det er dog også relevant at inddrage, at tidligere undersøgelser har vist, at merudgifter under udlændegeudligningsordningen på området for børn er forskubbet mod de yngste aldersgrupper.

Der er på den baggrund taget udgangspunkt i en mulig model med følgende tilpasninger af udlændegeudligningen:

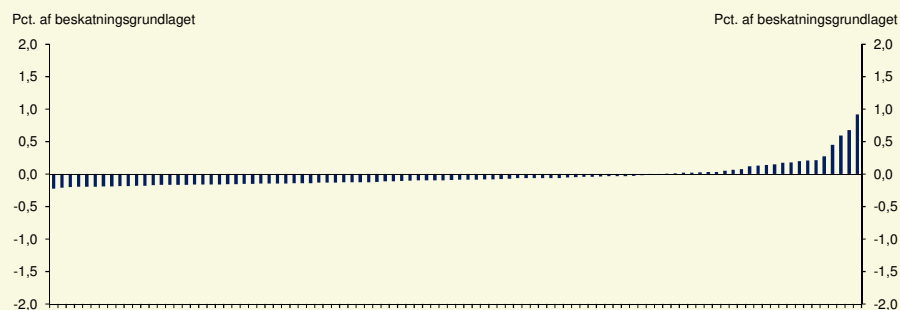
- Tilskudsbeløbet pr. 0-5 årig forhøjes fra 5.838 kr. til 9.500 kr. med uændret afgrænsning af udlændingegruppen.
- Tilskudsbeløbet pr. 0-16 årige nedsættes fra 23.976 kr. til 16.900 kr. med uændret afgrænsning af udlændingegruppen.
- Basisbeløbet holdes uændret afrundet til 5.900 kr., men målrettes flygtninge og indvandrere fra ikke-vestlige lande med en opholdstid på 10 år eller derunder.

Med en sådan model halveres ordningen fra 4,8 mia. kr. til 2,4 mia. kr., og det betyder, at et mindre antal kommuner, særligt på den københavnske vestegn, får en forholdsvis stor reduktion i tilskuddet fra ordningen, *jf. figur 9.5*.

Det skal dog ses i lyset af, at ordningen er vokset fra 3,1 mia. kr. i 2008 til 4,8 mia. kr. i 2018, hvilket særligt har været til fordel for disse kommuner. En løsning, som indsnævrer afgrænsningen af målgruppen, vil medvirke til, at den fremtidige udvikling i ordningens samlede volumen vil være mere dæmpet.

Figur 9.5

De byrdefordelmæssige virkninger af en nedjustering af udlændingeudligningen



Anm.: Figuren viser den enkelte kommunes tab(+)/gevinst(-) målt i procent af kommunens skattegrundlag.

Kilde: Egne beregninger.

Som alternativ til denne model kan der i målgruppen til basisbeløbet medtages alle 0-17 årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande samt 18+ årige indvandrere fra ikke-vestlige lande med en opholdstid på 10 år eller derunder. Dermed bliver nedjusteringen lidt lavere, og den samlede volumen reduceres med 1,7 mia. kr. til 3,1 mia. kr.

Disse to alternative modeller er udgangspunktet i Finansieringsudvalgets løsningsmodeller. Det vil dog ud fra evt. andre hensyn være muligt at justere ordningen på anden vis. En mulighed, som er illustreret i *kapitel 7*, er en nedjustering af udlændingeudligningen alene gennem tilpasning af tilskudsbeløb. En sådan model vil dog uden andre tiltag betyde, at ordningen fortsat vil vokse årligt.

9.1.4 Eftersyn af udgiftsbehovskriterier og andre elementer i udligningssystemet

Finansieringsudvalget har i forbindelse med sine analyser og generelle gennemgang af udligningssystemet identificeret en række mulige forbedringer.

Følgende centrale iagttagelser kan fremhæves:

- De regionale og strukturelle elementer i udligningssystemet kan med fordel synliggøres og om muligt styrkes i udligningssystemet. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at analyse fra VIVE viser mindre uforklarede – men systematiske – regionale forskelle i risikoen for at modtage langvarige offentlig forsørgelse. Der er således ”skjulte variable”, som har statistisk betydning, men som ikke er afdækkede, *jf. afsnit 6.1.3*.
- De socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier anvendt i dag synes samlet at overkompensere bykommunerne for udgiftsudviklingen på fx førtidspensionsområdet - dog med en betydelig variation inden for kommunegruppen. Det omvendte gør sig gældende for yderkommunerne og mellemkommunerne. Dette synes i et omfang balanceret af andre kriterier, herunder ikke mindst kriteriet for befolkningstilbagegang, *jf. afsnit 6.1.2*.
- Kriterierne for både befolkningstilbagegang og de to uddannelseskriterier bør revideres. I forhold til tilbagegangskriteriet skyldes denne konklusion, at kriteriet har tekniske problemstillinger i forhold til stabiliteten. Uddannelseskriterierne bør revideres set i lyset af den opståede skævhed og væsentlige usikkerhed også fremover om oplysninger om indvandreres medbragte uddannelse i uddannelsesstatistikken, *jf. afsnit 6.1.3*.
- Der vurderes også at være baggrund for at revidere de eksisterende boligkriterier. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at kriterierne i en vis grad overkompenserer bykommuner og underkompenserer yderkommuner samt at de statistiske analyser påviser en svækket sammenhæng. Det vurderes således også, at der er sket en udvikling i den private udlejning og befolkningssammensætningen heri, som begrundes, at kriterierne genovervejes, *jf. afsnit 6.1.3*.
- Den årlige, automatiske opjustering af det socioøkonomiske udgiftsbehovs vægt i den samlede udgiftsbehovsopgørelse vurderes ikke relevant at videreføre. Den årlige stigning i vægten har været begrundet med indfasningen af tidligere reformer på førtidspensionsområdet, hvor den årlige virkning af denne indfasning er aftaget. Den automatiske opjustering er primært en fordel for bykommunerne, mens udfordringen som følge af refusionsomlægningen er stigende for en række yderkommuner, *jf. hhv. afsnit 4.3.1 og kapitel 2*.
- Endelig er der gennemført analyser af forskellige kriteriers sammenhæng til delområder på beskæftigelsesområdet, *jf. afsnit 6.2*. Analyserne understøtter de nuværende kriterier, som er relevante for beskæftigelsesområdet. Dog ses ikke en sammenhæng mellem kriteriet ”*Psykiatriske patienter*” og udgifterne, men kriteriet har

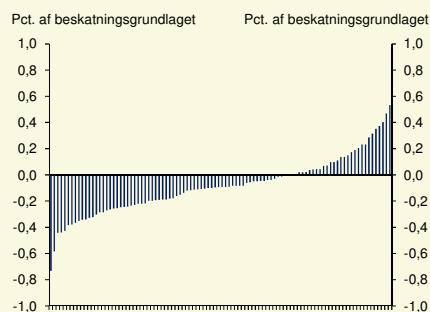
tidligere vist sammenhæng med udgifterne på sundhedsområdet. Analyserne peger endvidere på, at følgende nye kriterier kan overvejes: "Afstand til arbejdsplads", "45-64 årige med begrænset erhvervserfaring" og "Regional ledighed for forsikrede ledige".

Disse centrale iagttagelser er inddraget i udformningen af udvalgets konkrete løsningsmodeller.

I tilknytning til konklusionen vedr. uddannelseskriterierne kan det fremhæves, at den isolerede virkning af Danmarks Statistiks revision af statistikken for de to uddannelseskriterier giver tab på op til 0,53 pct. af beskatningsgrundlaget – og for 9 kommuner et tab over 0,2 pct., jf. figur 9.6. Overordnet er billedet, at de større bykommuner taber, og yderkommunerne vinder ved revisionen, jf. figur 9.7. Der er i de opstillede modeller valgt en anden løsning end anvendelse af disse data i lyset af den væsentlige usikkerhed, som data er behæftet med.

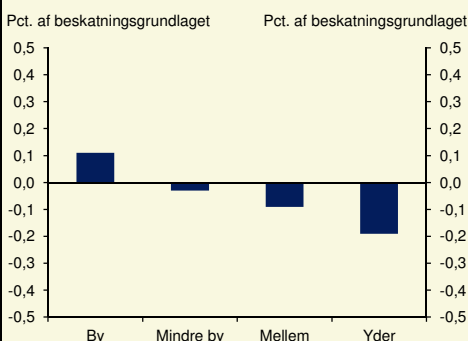
Figur 9.6

Virkningen af statistikrevision – Alle kommuner



Figur 9.7

Virkning af statistikrevision - Kommuner



Anm: For figur 9.7 bemærkes, at kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*.

Kilde: Egne beregninger.

9.2 Opstilling af forskellige modeller for tilpasninger af udligningssystemet

Finansieringsudvalget har valgt at fremlægge 5 forskellige modeller, som hver især illustrerer afvejningen af forskellige hensyn.

Indholdet af de 5 modeller kan skitseres således:

- **Model 1:** Denne model er en "minimumsmodel", som alene søger at imødegå de byrdefordelmæssige virkninger af refusionsomlægningen samt håndterer tekni-

ske problemstillinger, herunder det ændrede datagrundlag for uddannelseskriterierne, *jf. afsnit 9.1.1. og 9.1.4.* samt øvrige forbedringer af udgiftsbehovet. Modellen indeholder endvidere en nedjustering af udlændingeudligningen, som medfører en halvering af ordningen, *jf. afsnit 9.1.3.*

- *Model 2:* Denne model bygger videre på *model 1*, men indarbejder det eksisterende beskæftigelsestilskud i det generelle udligningssystem.
- *Model 3:* Denne model bygger videre på *model 2* med sigte på at mildne konsekvenserne for en række af de kommuner, som i *model 2* står til tab ved omlægningen af beskæftigelsestilskuddet. Det sker bl.a. ved, at der indføres et strukturelt kriterium, som afspejler forskellige karakteristika af særlig betydning for beskæftigelsen i nogle yderkommuner. Dette er endvidere i overensstemmelse med udvalgets vurdering om, at de strukturelle og regionale elementer med fordel kan styrkes i udligningssystemet.
- *Model 4:* Denne model tager udgangspunkt i *model 3*, hvor udlændingeudligningsordningen nedjusteres mindre.
- *Model 5:* Modellen har udgangspunkt i *model 3*, hvor ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud målrettes mere, end der lægges op til i de øvrige modeller. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at volumen i ordningen for højt strukturelt underskud siden finansieringsreformen er steget gennem en årrække.

De enkelte modeller er nærmere beskrevet nedenfor – herunder de fordelingsmæssige virkninger samt mulige fordele og ulemper. Endvidere findes de byrdefordelingsmæssige virkninger af modellerne på kommuneniveau i *appendiks 9.1.*

9.2.1 Model 1

Modellens elementer

Model 1 viderefører den initiale tilpasning i udligningen, som blev indført for at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen på kort sigt, *jf. afsnit 9.1.1.* Hertil kommer yderligere tilpasninger, som er målrettet til at imødegå resterende byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen – ligesom en række af de identificerede forbedringsmuligheder er indarbejdet, herunder bl.a.:

- Utilsigtede byrdefordelingsmæssige konsekvenser af refusionsomlægningen imødegås også på længere sigt gennem tilpasninger i kriterier mv. Herunder indføres et nyt kriterium.
- Vægtningen af demografi i forhold til socioøkonomisk udgiftsbehov lægges fast fra 2019 på 67 pct., så det i 2022 ligger 0,75 pct.point højere end efter de nuværende regler.

- Der foretages en række forbedringer af udgiftsbehovsopgørelsens kriterier, *jf. afsnit 9.1.4.*

De enkelte elementer i *model 1* er nærmere beskrevet i *boks 9.1*, og disse elementer videreføres i de efterfølgende modeller.

Boks 9.1**Tilpasninger i udligningssystemet i model 1**

Model 1 indeholder følgende tilpasninger i udligningssystemet:

Den årlige forhøjelse af vægten på *det socioøkonomiske udgiftsbehov* stoppes. Den årlige stigning i vægten har baggrund i tidligere reformer på førtidspensionsområdet, hvor den årlige virkning af indfasningen er aftaget.

Kriteriet vedr. befolkningstilbagegang i landsudligningen flyttes til det demografiske udgiftsbehov og kriteriets "enhedsbeløb" fastholdes. 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.

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 er automatisk registreret med uoplyst uddannelse. I 2017 er foretaget en revision af oplysningerne på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse af selvopfattet uddannelsesniveau og med en svarprocent på 37 pct. Der er således ikke 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 rette kriterierne op og samtidig gøre dem 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 i lands- og hovedstadsudligningen.

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 er ikke længere en stabil kilde til oplysningerne. 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*.

Udligningsniveauet i *ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud* øges fra 32 pct. til 33 pct. Samtidig er ordningen søgt målrettet gennem en forhøjelse af grænsen for et højt strukturelt underskud fra 95 pct. til 100 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud. Tilpasningen bidrager til at imødegå den overordnede tendens i de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen.

Endvidere er der foretaget en række *tilpasninger i hovedstadsudligningens udgiftsbehov*, hvilket skal ses som konsekvens af ovennævnte ændringer i boligkriterier, indførelse af nyt afstandskriterium mv.

I opgørelsen af *det aldersbetingede udgiftsbehov* er indført nyt datagrundlag for en forbedret beregning af

udgiftsfordelingen på aldersintervaller for udgiftsområderne flexjob, ressourceforløb og jobafklaringsforløb, ledighedsydelse, socialt udsatte børn og ældre. Ændringerne i forhold til ældreområdet er dog ikke indregnet i modellerne, da ændringen i forhold til ældre er knyttet til kontoplansændringen fra budget 2018, og der kan ikke opgøres en isoleret konsekvens heraf, jf. afsnit 6.2.

Konkrete kriterier og vægte i *model 1* fremgår af *appendiks 9.3*.

Modellen sigter mod at imødegå utilsigtede byrdefordelmæssige konsekvenser af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet og samtidig at forbedre udgiftsbehovsopgørelsen.

For flere kommuner har særligt løsningen af to forhold i udgiftsbehovskriterierne større virkninger end den udfordring, der skulle løses som følge af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet. Det gælder kriteriet "*Nedgang i befolkningstallet*", som har væsentlig betydning for nogle yderkommuners udligningstilskud, og som er vanskelig at fjerne eller dæmpe i systemet uden betydelige negative konsekvenser for disse yderkommuner.

Endvidere håndteres den opståede skævhed i datagrundlaget for uddannelseskriterierne og den usikkerhed, der har været - og fortsat vil kunne være - om registrering af udlændinges medbragte uddannelse, men det afspejler dermed også de relativt store virkninger af den gennemførte revision i Danmarks Statistiks uddannelsesstatistik. Da der også fremadrettet er usikkerhed om dette statistikgrundlag, er vægten på kriteriet for "*Personer uden erhvervs erfaring*" reduceret mod en forøgelse af vægten på det eksisterende udlændingekriterium i udgiftsbehovsopgørelsen.

Endelig indebærer nedjusteringen af udlændingeudligningsordningen relativt store tab til nogle enkeltkommuner, jf. *afsnit 9.1.3*.

De byrdefordelmæssige virkninger

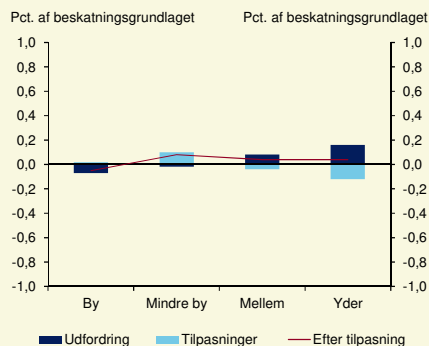
Hovedudfordringen under *model 1* er, at mellem- og yderkommunerne står til et finansielt tab som følge af refusionsomlægningen ekskl. den initiale tilpasning. Efter de justeringer, der sker i *model 1* – fratrasket virkninger vedrørende nedjusteringen af udlændingeudligningen og statistikrevisionen af uddannelseskriterierne, vil tabene for mellem- og yderkommunerne i gennemsnit blive reduceret.

For gruppen af mellemkommuner kan der således opgøres et tab på 0,08 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 ekskl. de initiale tilpasninger, stigende til 0,10 pct. i 2022. Mellemkommunernes tab vil efter justeringerne i modellen være reduceret til 0,04 og 0,03 pct. af beskatningsgrundlaget i henholdsvis 2019 og 2022.

Gruppen af yderkommuner står til et tab på 0,16 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019, stigende til 0,20 pct. i 2022 som følge af refusionsomlægningen. Efter justeringerne i modellen reduceres yderkommunernes tab til 0,04 og 0,11 pct. af beskatningsgrundlaget i henholdsvis 2019 og 2022, jf. *figur 9.8* og *9.9*.

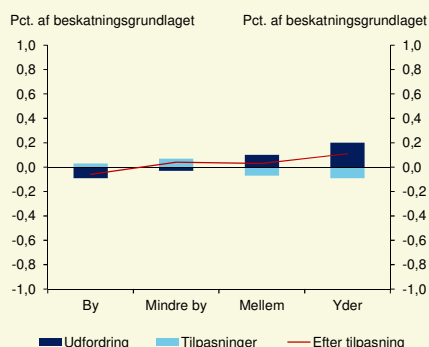
Figur 9.8

Effekt af *model 1* på kommunetyper, 2019 –
fratrullet virkning vedr. statistikrevision og
nedjustering af udlændegeudligning



Figur 9.9

Effekt af *model 1* på kommunetyper, 2022 –
fratrullet virkning vedr. statistikrevision og
nedjustering af udlændegeudligning



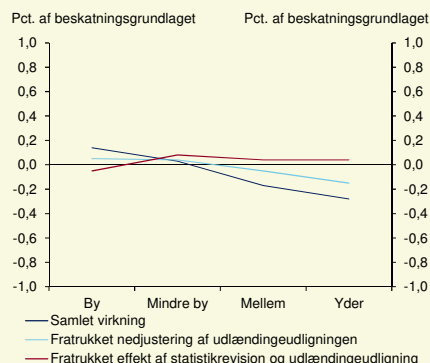
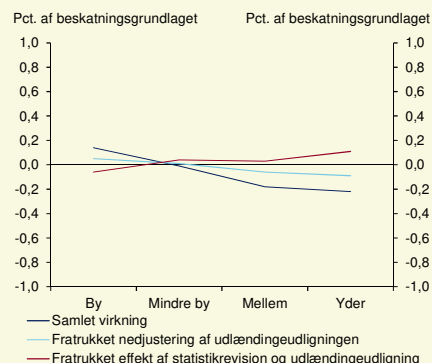
Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*. Udfordringen udgør i begge figurer de byrdefordelmæssige virkninger af refusionsomlægningen *ekskl.* virkningen af de initiale tilpasninger. Figurene viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

For bykommunerne kan der opgøres en gevinst som følge af refusionsomlægningen på 0,07 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019, stigende til 0,09 pct. i 2022. Efter justeringerne i modellen reduceres bykommunernes gevinst til 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og 0,06 pct. i 2022.

For gruppen af mindre bykommuner kan der opgøres en gevinst som følge af refusionsomlægningen på 0,02 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019, stigende til 0,03 pct. i 2022. Efter justeringerne i modellen vil gruppen af mindre bykommuner få et tab på 0,08 pct. og 0,04 pct. af beskatningsgrundlaget i henholdsvis 2019 og 2022.

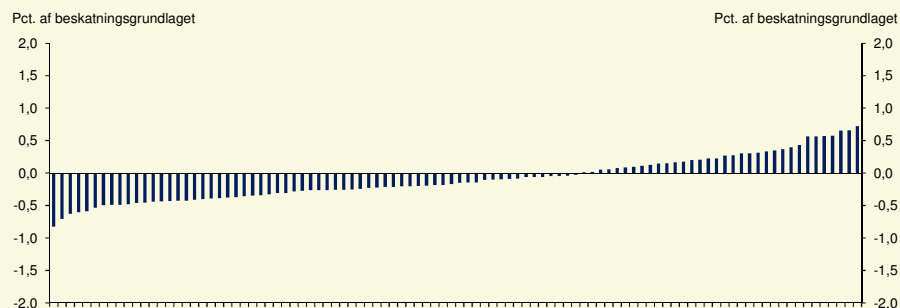
Tillægges den isolerede virkning af statistikrevisionen vil det trække i retning af et finansielt tab for bykommunerne og en finansielt gevinst for mellem- og yderkommunerne. Inddrager man endelig den skitserede nedjustering af udlændegeudligningen, vil det yderligere trække i denne retning, *jf. figur 9.10 og 9.11*. Gruppen af mindre bykommuner påvirkes mindre.

Figur 9.10**Effekt af model 1 på kommunetyper, 2019****Figur 9.11****Effekt af model 1 på kommunetyper, 2022**

Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*. Udfordringen udgør i begge figurer de byrdefordelmæssige virkninger af refusionsomlægningen *ekskl.* virkningen af de initiale tilpasninger. Figurene viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

Den samlede finansielle virkning af *model 1* ligger mellem et tab og en gevinst på henholdsvis ca. 0,7 og ca. 0,8 pct. af de pågældende kommuners skattegrundlag i 2019, *jf. figur 9.12*. I alt 7 kommuner har tab på over 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget. De største tab skal navnlig ses i tilknytning til virkningerne af statistikrevisionen ved en fastholdt afgrænsning af uddannelseskriterierne samt justeringen af udlændingeudligningen.

Figur 9.12**Samlet finansiell virkning af model 1, 2019**

Anm: Figuren viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

De samlede byrdefordelingsmæssige virkninger af *model 1* på kommuneniveau findes i *appendiks 9.1*.

Samlet vurdering af model 1

Det skal først og fremmest bemærkes om *model 1*, at selvom utilsigtede konsekvenser af refusionsomlægningen imødegås, og der foretages forbedringer i udgiftsbehovskriterier, løses problemstillingen med en stadig stigende skævhed i beskæftigelsestilskuddet ikke.

Hvis beskæftigelsestilskuddet ikke integreres i det generelle system, vil der skulle findes andre løsninger. Det er således udvalgets vurdering, at det nuværende beskæftigelsestilskud ikke kan fortsætte uændret, da de konstaterede skævheder i kompensationen mellem kommunerne inden for de enkelte landsdele vil stige over tid.

9.2.2 Model 2

Modellens elementer

Model 2 bygger videre på ovennævnte *model 1* – men suppleret med en indarbejdelse af det eksisterende beskæftigelsestilskud i det generelle udligningssystem. Indarbejdelsen af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning ledsages imidlertid i *model 2* af en række yderlige tilpasninger, som har haft til formål at styrke udgiftsbehovsopgørelsens afspejling af variationen i kommunernes udgifter til dagpenge mv., jf. *boks 9.2*.

Boks 9.2**Tilpasninger i det eksisterende udligningssystem under *model 2***

Ud over elementerne i *model 1* indeholder *model 2* en indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem.

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 i *model 2*:

- Kriteriet "*Regional ledighed for forsikrede ledige*" skal afspejle forskelle i ledigheden på tværs af regioner, *jf. afsnit 6.2.2*.
- Kriteriet "*45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring*" skal afspejle særlige risikofaktorer for offentlig forsørgelse på tværs af kommuner, *jf. afsnit 6.2.2*. Kriteriet har dog særligt fundet sammenhæng med variationer i kommunernes udgifter til dagpenge.
- *Ordningen vedr. kommuner med højt strukturelt underskud* søges yderligere målrettet gennem en forhøjelse af grænsen for et højt strukturelt underskud til 105 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud. Tilpasningen bidrager til at imødegå den overordnede tendens i de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen og indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet.

Konkrete kriterier og vægte i *model 2* fremgår af *appendiks 9.2*.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af model 2

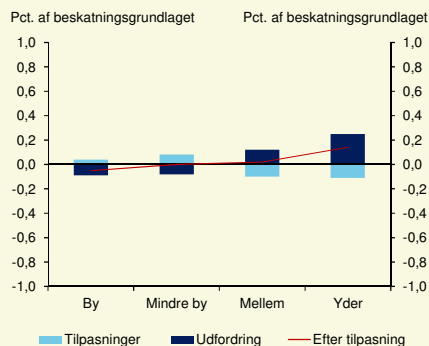
Omlægningen af beskæftigelsestilskuddet betyder overordnet set, at bykommunerne og gruppen af mindre bykommuner vil få en yderligere gevinst ud over virkningen af refusionsomlægningen, mens mellemkommunerne og yderkommunerne vil få et yderligere tab.

Uden yderligere justeringer vil der for gruppen af mellemkommuner kunne opgøres et tab som følge af refusionsomlægningen og den umiddelbare indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning på 0,12 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019, stigende til 0,14 pct. i 2022. Med de yderligere tilpasninger i *model 2* – fratrasket virkningen af statistikrevisionen og nedjusteringen af udlændingeudligningen, vil tabet for mellemkommunerne blive reduceret til 0,02 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og 0,01 pct. i 2022.

For yderkommunerne kan tilsvarende opgøres et tab 0,25 pct. og 0,29 pct. af beskatningsgrundlaget i henholdsvis 2019 og 2022 som følge af refusionsomlægningen og indarbejdelsen af beskæftigelsestilskuddet. Efter tilpasningerne i modellen – fratrasket virkningen vedrørende statistikrevisionen og nedjusteringen af udlændingeudligningen, reduceres yderkommunernes tab til 0,14 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og 0,20 pct. i 2022, *jf. figur 9.13 og 9.14*.

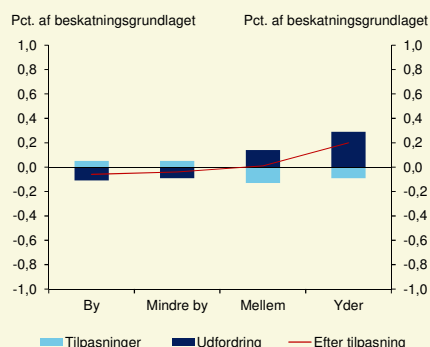
Figur 9.13

Effekt af *model 2* på kommunetyper, 2019 –
fratrullet virkning vedr. statistikrevision og
nedjustering af udlændeudligning



Figur 9.14

Effekt af *model 2* på kommunetyper, 2022 –
fratrullet virkning vedr. statistikrevision og
nedjustering af udlændeudligning



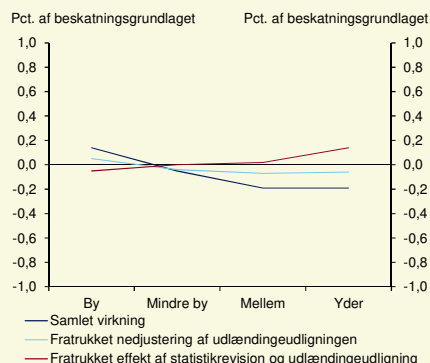
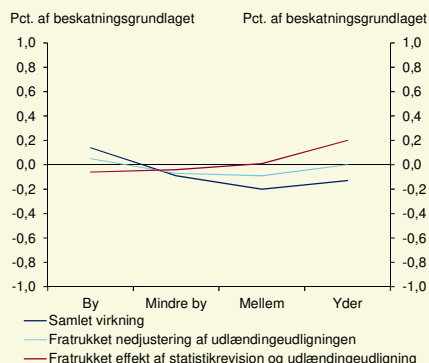
Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*. Udfordringen udgør i begge figurer de byrdefordelmæssige virkninger af refusionsomlægningen *ekskl.* virkningen af de initiale tilpasninger. Figuren viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

For bykommunerne kan omvendt opgøres en gevinst som følge af refusionsomlægningen og den umiddelbare indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning på 0,09 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019, stigende til 0,11 pct. i 2022. Efter justeringerne i modellen reduceres gevinsten for bykommunerne til 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og 0,06 pct. i 2022.

For gruppen af mindre bykommuner kan der opgøres en gevinst som følge af refusionsomlægningen og den umiddelbare indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet på 0,08 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019, stigende til 0,09 pct. i 2022. Efter justeringerne i modellen reduceres denne gevinst til en virkning på 0,00 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og en gevinst på 0,04 pct. af beskatningsgrundlaget i 2022.

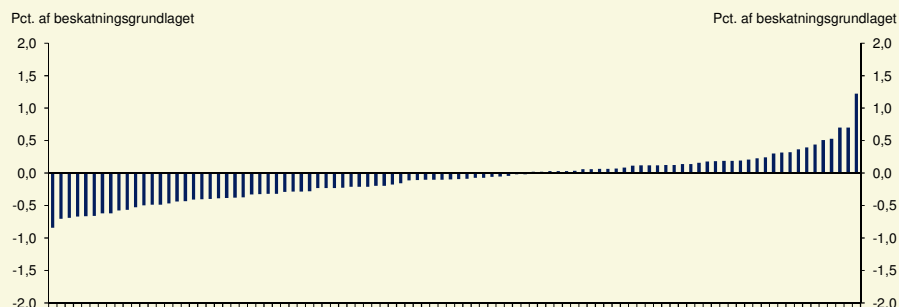
Tillægger man virkningen af statistikrevisionen, vil det trække i retning af tab for bykommunerne og en gevinst for mellem- og yderkommunerne. Inddrager man endelig den skitserede nedjustering af udlændeudligningen vil det yderligere trække i retning af tab for bykommunerne og gevinst for mellem- og yderkommunerne, mens gruppen af mindre bykommuner påvirkes mindre, *jf. figur 9.15 og 9.16*.

Figur 9.15**Effekt af model 2 på kommunetyper, 2019****Figur 9.16****Effekt af model 2 på kommunetyper, 2022**

Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*. Udfordringen udgør i begge figurer de byrdefordelmæssige virkninger af refusionsomlægningen *ekskl.* virkningen af de initiale tilpasninger. Figurerne viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

Den samlede finansielle virkning i *model 2* ligger mellem et tab og en gevinst på henholdsvis ca. 1,2 og ca. 0,8 pct. af de pågældende kommuners beskatningsgrundlag i 2019, *jf. figur 9.17*. For 5 kommuner er der tale om tab på over 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019. Heraf har en enkelt kommune et tab på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget, hvilket primært kan henføres til omlægningen af beskæftigelsestilskuddet og til nedjusteringen af udlændingeudligningen.

Figur 9.17**Samlet finansiell virkning af model 2, 2019**

Anm: Figuren viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

De samlede byrdefordelingsmæssige virkninger af *model 2* på kommuneniveau findes i *appendiks 9.1*.

Samlet vurdering af model 2

Model 2 imødegår udfordringen ved refusionsomlægningen og forbedrer også udgiftsbehovsopgørelsen.

Samtidig indarbejder modellen beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning og indebærer dermed en forenkling af det samlede kommunale finansieringssystem. I den forbindelse rettes der i nogen grad op på den skævhed, der er i det eksisterende beskæftigelsestilskud. Dette vil imidlertid indebære tab for visse kommuner, som samtidig vil kunne have strukturelle udfordringer, der ikke fuldt ud opfanges i modellen.

9.2.3 Model 3

Modellens elementer

Model 3 kan ses som en videreudvikling af *model 2*. I *model 3* er beskæftigelsestilskuddet således også indarbejdet i det generelle udligningssystem. Der indføres et strukturelt kriterium, og i den forbindelse opsplittes det samlede socioøkonomiske udgiftsbehov i et socioøkonomisk udgiftsbehov og et strukturelt udgiftsbehov, *jf. boks 9.3*.

Boks 9.3

Tilpasninger i det eksisterende udligningssystem under *model 3*

Ud over elementerne i *model 2* indeholder *model 3* et "strukturelt" kriterium. Dette er opgjort som et samlet indeks, der afspejler særlige udfordringer i kommuner med langt mellem arbejdspladser, få i den erhvervsaktive alder og en udsat erhvervsstruktur med sæsonudsving, og hvor der historisk har været en høj grad af nedslidning i arbejdsstyrken. Kriteriet skal imødegå tab i flere kommuner, som har været overkompenseret gennem beskæftigelsestilskuddet. Der henvises til *boks 2.1* i *Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov*.

Udgiftsbehovsopgørelsens kriterier, der beskriver mere strukturelle vilkår i kommunerne samles samtidig i et samlet "strukturelt udgiftsbehov". Dvs. udgiftsbehovsopgørelsen består af en sammenvæjning af et demografisk, socioøkonomisk og strukturelt udgiftsbehov.

Konkrete kriterier og vægte i *model 3* fremgår af *appendiks 9.2*.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af model 3

Virkningen af refusionsomlægningen og den umiddelbare indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem er i *model 3* identisk med *model 2*, dvs. gevinst for bykommunerne og gruppen af mindre bykommuner, mens mellem- og yderkommunerne taber.

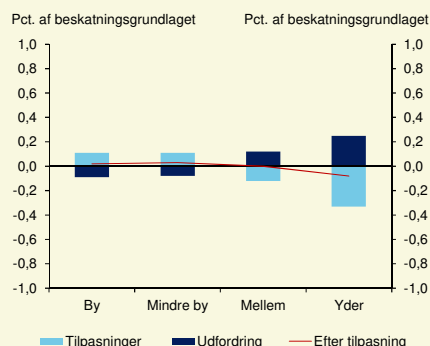
Modellens yderligere tilpasninger indebærer, at disse effekter reduceres, når effekten af statistikrevisionen og nedjusteringen af udlændingeudligningen fratrækkes. Modellens tilpasninger og effekten fra refusionsomlægningen og indarbejdelsen af beskæftigelsestilskuddet er

således stort set sammenfaldende for alle fire kommunegrupper. Det gælder både i 2019 og 2022.

For bykommunerne er effekten efter justeringerne i modellen således henholdsvis 0,02 og 0,01 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og 2022, når effekten af statistikrevision og nedjustering af udlændingeudligningen er trukket fra. For gruppen af mindre bykommuner er effekten henholdsvis 0,03 og 0,00 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og 2022. For mellemkommunerne er effekten henholdsvis 0,00 pct. og -0,01 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og 2022. For yderkommunerne er effekten henholdsvis -0,08 og -0,01 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og 2022, *jf. figur 9.18 og 9.19.*

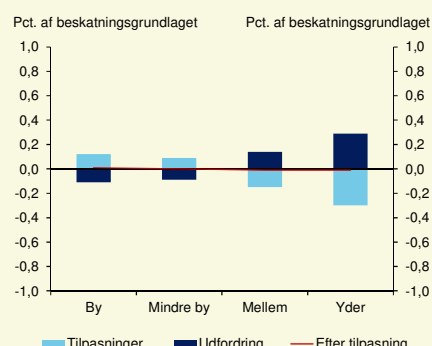
Figur 9.18

Effekt af *model 3* på kommunetyper, 2019 – fratrasket virkningen af statistikrevision og nedjustering af udlændingeudligning



Figur 9.19

Effekt af *model 3* på kommunetyper, 2022 – fratrasket virkningen af statistikrevision og nedjustering af udlændingeudligning

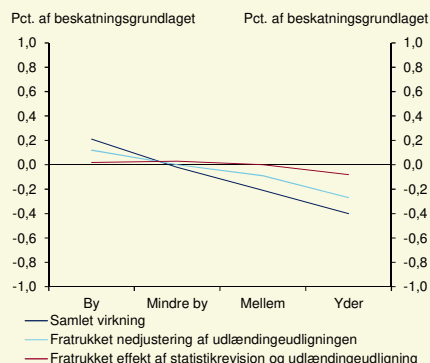


Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*. Udfordringen udgør i begge figurer de byrdefordelmæssige virkninger af refusionsomlægningen *ekskl.* virkningen af de initiale tilpasninger. Figureerne viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

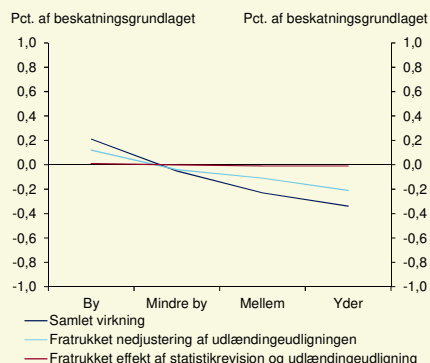
Kilde: Egne beregninger.

Tillægges den isolerede virkning af statistikrevisionen og nedjusteringen af udlændingeudligningen, vil det ligesom under *model 2* trække i retning af tab for bykommunerne og gevinst for mellem- og yderkommunerne, mens gruppen af mindre bykommuner påvirkes mindre, *jf. figur 9.20 og 9.21.*

Figur 9.20

Effekt af *model 3* på kommunetyper, 2019

Figur 9.21

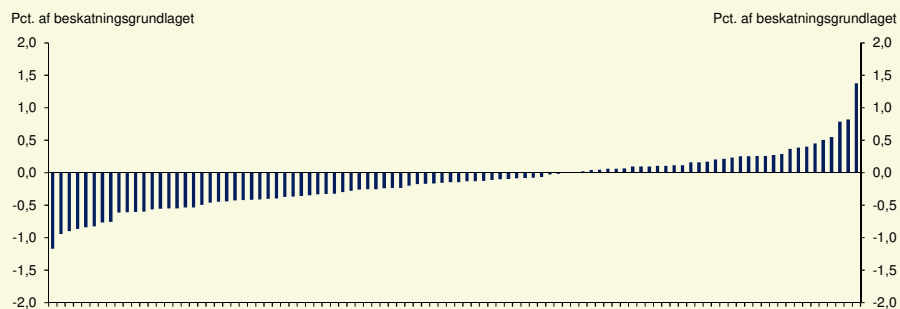
Effekt af *model 3* på kommunetyper, 2022

Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*. Udfordringen udgør i begge figurer de byrdefordelmæssige virkninger af refusionsomlægningen *ekskl.* virkningen af de initiale tilpasninger. Figurene viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

Den samlede finansielle virkning i *model 3* ligger mellem et tab og en gevinst på henholdsvis ca. 1,4 og ca. 1,2 pct. af de pågældende kommuners beskatningsgrundlag i 2019, *jf. figur 9.22*. Der er således i denne model i alt 5 kommuner med et tab over 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019. En enkelt kommune har et tab på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget.

Figur 9.22

Samlet finansiell virkning af *model 3*, 2019

Anm: Figuren viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

De samlede byrdefordelmæssige virkninger af *model 3* på kommuneniveau findes i *appendiks 9.1*.

Samlet vurdering af model 3

Model 3 imødegår udfordringen ved refusionsomlægningen og forbedrer også udgiftsbehovsopgørelsen.

Samtidig indarbejder modellen beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning og indebære dermed en forenkling af det samlede kommunale finansieringssystem. Udligningssystemet suppleres endvidere med et strukturelt udgiftsbehov, inkl. et nyt strukturelt kriterium, som skal opfange karakteristika for visse kommuner, der ikke hidtil har været opfanget af systemet. Det indebærer, at de finansielle virkninger af en omlægning af beskæftigelsestilskuddet for disse kommuner begrænses i forhold til *model 2*.

Det er således udvalgets vurdering, at denne model håndterer de opgaver, som Finansieringsudvalget har fået stillet. Det skal dog bemærkes, at det strukturelle kriterium indføres i et forsøg på at afbøde finansielle tab for en gruppe kommuner med et mere strukturelt udfordret arbejdsmarked.

9.2.4 Model 4

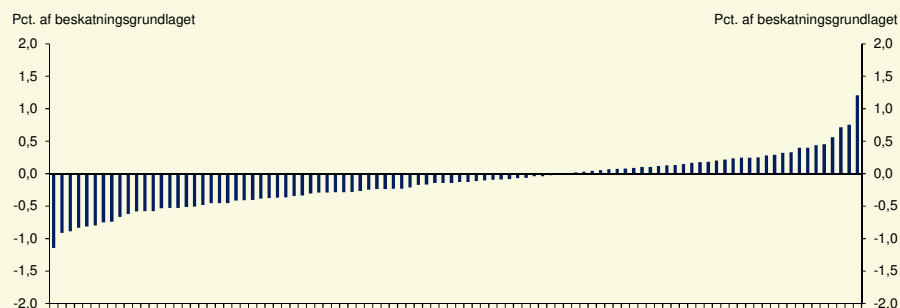
Modellens elementer

Model 4 tager udgangspunkt i *model 3*. I *model 4* er illustreret virkningerne af en mindre nedjustering af udlændingeudligningen, hvor ordningen reduceres til en samlet volumen på 3,1 mia. kr. til forskel for de 2,4 mia. kr. i *model 3*, jf. afsnit 9.1.3.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af model 4

De byrdefordelingsmæssige virkninger i *model 4* er identiske med *model 3*, bortset fra at nedjusteringen af udlændingeudligningsordningen er mindre i *model 4*.

Den samlede finansielle virkning i *model 4* ligger mellem et tab og en gevinst på henholdsvis ca. 1,2 og ca. 1,2 pct. af de pågældende kommuners beskatningsgrundlag i 2019, jf. figur 9.23. Der er således i denne model i alt 4 kommuner med et tab over 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget. En enkelt kommune har et tab på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget.

Figur 9.23**Samlet finansiell virkning af *model 4*, 2019**

Anm: Figuren viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

De samlede byrdefordelmæssige virkninger af *model 4* på kommuneniveau findes i *appendiks 9.1*.

Samlet vurdering af model 4

Model 4 har grundlæggende samme egenskaber som *model 3*. Modellen illustrerer et muligt hensyn til de finansielle tab for kommuner med højt tilskud fra udlændingeudligningen. I modellen mindskes disse tab således, ligesom gevinster ved lavere bidrag for øvrige kommuner så også er lidt mindre, *jf. kapitel 7*.

9.2.5 Model 5

Modellens elementer

Model 5 tager udgangspunkt i *model 3*, dog med den forskel, at grænsen for at opnå tilskud under ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud hæves yderligere – fra 105 pct. i *model 3* til 115 pct. i *model 5*.

Denne model skal ses i lyset af, at der under *model 3* samlet set er tab for bl.a. en række bykommuner. Modellen forsøger således i et vist omfang at imødegå tabet for disse kommuner. Det skal også ses i lyset af, at ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud over en årrække er vokset i omfang, hvilket kunne begrunde, at volumen i ordningen nedbringes yderligere, *jf. afsnit 4.3*.

De byrdefordelmæssige virkninger af model 5

Virkningen af refusionsomlægningen og den umiddelbare indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem er i *model 5* identisk med *model 2*, dvs. gevinst for bykommunerne og gruppen af mindre bykommuner, mens mellem- og yderkommunerne taber.

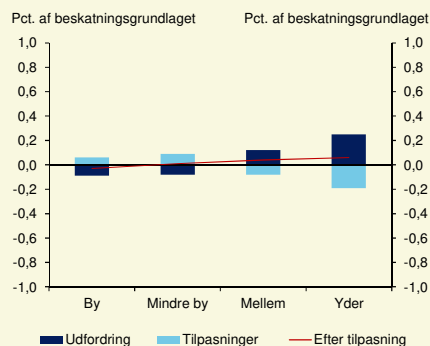
Modellens tilpasninger, når virkningen af statistikrevisionen og nedjusteringen af udlændingeudligningen er trukket fra, indebærer, at de enkelte kommunegrupper får en korrektion i udligningen, som modsvarer virkningerne af refusionsomlægningen og den umiddelbare indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning.

I forhold til *model 3* er der imidlertid en tendens til, at yderkommunerne får en tilpasning i udligningen, som er mindre end effekten af refusionsomlægningen og den umiddelbare indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning. Denne effekt af tab for yderkommunerne i *model 5* er stigende over tid.

For yderkommunerne kan der opgøres et tab som følge af refusionsomlægningen og en umiddelbar indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning på 0,25 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019, stigende til 0,29 pct. i 2022. Efter modellens justeringer, når virkningen af statistikrevisionen og nedjusteringen af udlændingeudligningen er trukket fra, reduceres dette tab til 0,06 pct. af beskatningsgrundlaget i 2019 og 0,12 pct. i 2022, *jf. figur 9.24 og 9.25.*

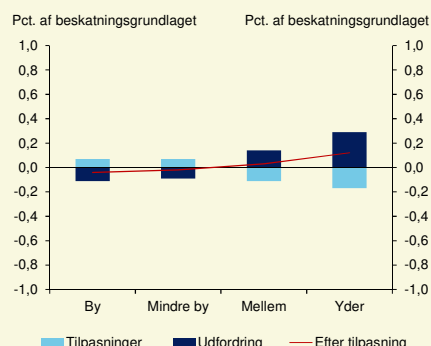
Figur 9.24

Effekt af *model 5* på kommunetyper, 2019 – fratrasket virkningen af statistikrevision og nedjustering af udlændingeudligning



Figur 9.25

Effekt af *model 5* på kommunetyper, 2022 – fratrasket virkningen af statistikrevision og nedjustering af udlændingeudligning

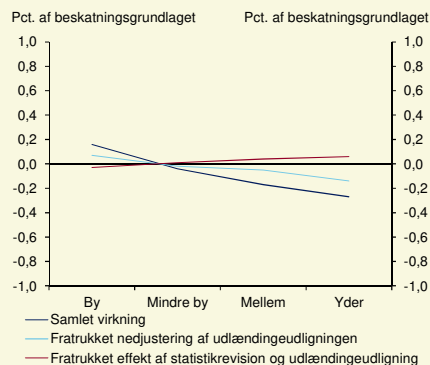
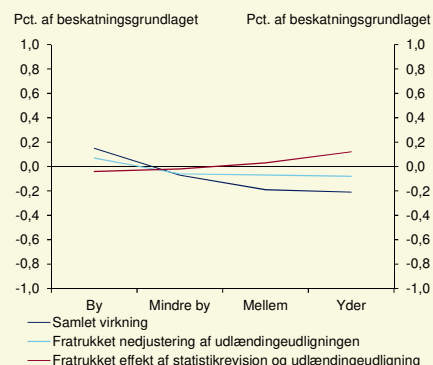


Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*. Udfordringen udgør i begge figurer de byrdefordelmæssige virkninger af refusionsomlægningen *ekskl.* virkningen af de initiale tilpasninger. Figurene viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

Bykommunerne får en gevinst efter modellens justeringer i 2019 og 2022 på henholdsvis 0,03 og 0,04 pct. af beskatningsgrundlaget. For gruppen af mindre bykommunerne er effekten i 2019 og 2022 på henholdsvis 0,01 pct. og -0,02 pct. af beskatningsgrundlaget, mens mellemkommunerne får et tab i 2019 og 2022 på henholdsvis 0,04 pct. og 0,03 pct. af beskatningsgrundlaget.

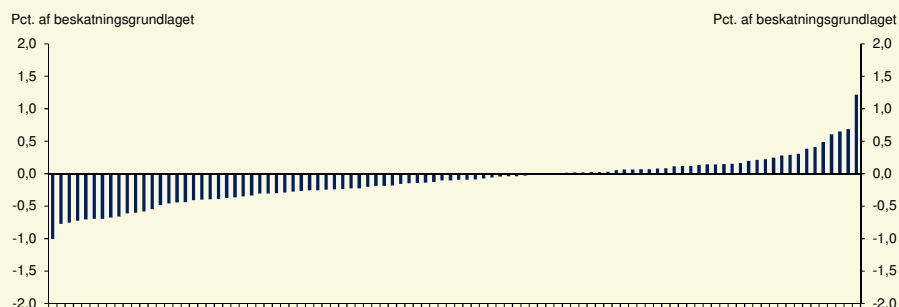
Tillægges den isolerede virkning af statistikrevisionen og nedjusteringen af udlændingeudligningen vil det ligesom under *model 2* trække i retning af tab for bykommunerne og gevinst for mellem og yderkommunerne, mens gruppen af mindre bykommuner påvirkes mindre, *jf. figur 9.26 og 9.27.*

Figur 9.26**Effekt af *model 5* på kommunetyper, 2019****Figur 9.27****Effekt af *model 5* på kommunetyper, 2022**

Anm.: Kommunegruppeinddelingen er beskrevet i *appendiks 1.3*. Udfordringen udgør i begge figurer de byrdefordelmæssige virkninger af refusionsomlægningen *ekskl.* virkningen af de initiale tilpasninger. Figurene viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

Den samlede finansielle virkning af *model 5* ligger mellem et tab og en gevinst på henholdsvis ca. 1,2 og ca. 1,0 pct. af de pågældende kommuners beskatningsgrundlag i 2019, *jf. figur 9.28*. Der er i denne model i alt 4 kommuner med tab over 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, hvoraf en enkelt kommune har tab over 1,0 pct. af beskatningsgrundlaget.

Figur 9.28**Samlet finansiell virkning af *model 5*, 2019**

Anm: Figuren viser tab (et positivt tal) og gevinst (et negativt tal) i pct. af beskatningsgrundlaget.

Kilde: Egne beregninger.

De samlede byrdefordelmæssige virkninger af *model 5* på kommuneniveau findes i *appendiks 9.1*.

Samlet vurdering af model 5

Model 5 skal ses som en mulighed for at imødekomme de byrdefordelmæssige virkninger, som *model 3* indebærer særligt for en række bykommuner. Modellen indebærer imidlertid en tendens til et finansielt tab for yderkommunerne, som stiger over tid. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at følge op på denne udvikling efter nogle år, hvis denne model gennemføres.

9.2.6 Modellernes betydning for kommunernes incitamenter til at fremme beskæftigelse

Det har været en central forudsætning for udvalgets arbejde, at de med refusionsomlægningen styrkede incitamenter for kommunerne til at få borgere på passiv forsørgelse i beskæftigelse skal videreføres. Tilpasningerne i udligningssystemet bør således ikke samlet svække disse i væsentlig grad.

Udgangspunktet er, at der under det gældende system er en gevinst for en kommune ved at få en borger på offentlig forsørgelse (dagpenge eller kontanthjælp) i beskæftigelse.

Det er den overordnede vurdering, at de opstillede modeller for tilpasning af udligningssystemet i gennemsnit vil styrke incitamentet til at få en borger på dagpenge i beskæftigelse. Endvidere skal det bemærkes, at incitamentet styrkes for de kommuner, som i dag har det svageste incitament. Afstanden mellem de kommuner, som har henholdsvis det største og mindste incitament til at få en borger på dagpenge i beskæftigelse, bliver således reduceret i de modeller, hvor beskæftigelsestilskuddet indarbejdes i den generelle udligning.

I forhold til at få en borger på kontanthjælp i beskæftigelse er incitamentet i gennemsnit omtrent uændret i de opstillede modeller i forhold til i dag, og for de kommuner, som i dag har det laveste incitament, er incitamentet ligeledes omtrent uændret i de opstillede modeller i forhold til i dag.

Nedenfor ses der nærmere på de beregnede kommunale incitamenter til at fremme beskæftigelsen dels i forhold til at få en borger på dagpenge i beskæftigelse, og dels i forhold til at få en borger på kontanthjælp i beskæftigelse. I beregningerne er forudsat en ændring af kriteriet "*Antal 20-59 årige uden beskæftigelse*", og i *model 2-5* vedr. dagpenge tillige en ændring af det nye kriterium for regional ledighed. Der er ikke forudsat ændringer af de øvrige kriterier.

Beregningerne er yderligere specificeret i *appendiks 9.2*.

Dagpenge

For hver model er der beregnet gennemsnitsværdien samt den højeste og laveste værdi for kommunernes gevinster ved at få en person på dagpenge i beskæftigelse. Dette illustrerer, at der er en spredning på tværs af kommunerne.

Der er allerede i det nuværende system en spredning i de enkelte kommuners gevinster ved at få en person på dagpenge i arbejde. For en kommune i landsudligningen og ordningen for højt strukturelt underskud vil der således fx i gennemsnit være en gevinst på 79.300 kr. pr. person, mens den højeste og laveste gevinst er på henholdsvis 91.800 kr. pr. person og 25.200 kr. pr. person, *jf. tabel 9.1*.

Tabel 9.1**Virkningen af at få én person på dagpenge i beskæftigelse i 2022 (i 1.000 kr. i 18-pl)**

	Gennemsnit	Maksimum	Minimum
Kun i landsudligning:			
Nuværende system	-101,4	-116,0	-51,2
Model 1	-102,2	-116,8	-51,8
Model 2	-113,5	-116,2	-102,3
Model 3	-114,9	-117,0	-105,8
Model 4	-114,9	-117,0	-105,8
Model 5	-114,4	-117,0	-105,8
I landsudligning og ordning for kommuner med højt strukturelt underskud:			
Nuværende system	-79,3	-91,8	-25,2
Model 1	-79,8	-92,1	-26,0
Model 2	-87,4	-91,6	-77,1
Model 3	-89,7	-93,1	-82,9
Model 4	-89,7	-93,1	-82,9
Model 5	-89,8	-93,1	-83,1
I lands- og hovedstadsudligning:			
Nuværende system	-93,0	-99,8	-37,5
Model 1	-95,4	-102,4	-39,1
Model 2	-98,5	-100,2	-87,4
Model 3	-99,8	-101,1	-90,6
Model 4	-99,8	-101,1	-90,6
Model 5	-99,8	-101,1	-90,7

Anm: Den enkelte kommunes incitament til at få en borger på kontanthjælp eller dagpenge i beskæftigelse afhænger af, hvilke udligningsordninger den pågældende kommune er omfattet af. Beregningerne i tabellen er derfor gennemført under forskellige scenarier dvs. for kommuner omfattet kun af landsudligningen, kommuner omfattet af både landsudligning og udligningsordningen for kommuner med et højt strukturelt underskud samt kommuner omfattet af både landsudligning og hovedstadsudligning.

Kilde: Egne beregninger.

Forskellen skyldes først og fremmest beskæftigelsestilskuddet. Når en kommune får en person i beskæftigelse, vil kommunens udgifter til dagpenge til vedkommende bortfalde, og samtidig vil beskæftigelsestilskuddet for kommunerne i den pågældende landsdel blive nedsat.

De større kommuner udgør en forholdsvis stor del af deres landsdel, og vil derfor bære en tilsvarende stor andel af nedsættelsen af beskæftigelsestilskuddet. I disse kommuner bliver gevinsten ved at få en person i beskæftigelse derfor mindre end for de øvrige kommuner.

Det omvendte gør sig gældende for de mindre kommuner, som udgør en forholdsvis lille andel af deres landsdel. For disse kommuner bliver gevinsten ved at få en person i beskæftigelse forholdsvis høj.

Det samme forhold gør sig gældende i *model 1*, hvor beskæftigelsestilskuddet videreføres.

I *model 2-5* er beskæftigelsestilskuddet derimod forudsat afskaffet, og området indgår i det generelle tilskuds- og udligningssystem. I disse modeller vil gevinsten ved at få en person i beskæftigelse derfor være betydelig mere ensartet i alle typer af kommuner. Der vil dog fortsat være en vis spredning mellem kommunerne. For en kommune i landsudligningen og ordningen for højt strukturelt underskud vil der fx i *model 3* i gennemsnit være en gevinst på 89.700 kr. pr. person, mens den højeste og laveste gevinst er på henholdsvis 93.100 kr. pr. person og 82.900 kr. pr. person.

I gennemsnit vil gevinsten ved at få en person i beskæftigelse i *model 2-5* være højere og mere ensartet end i det nuværende system, men der er også nogle kommuner, hvor gevinsten vil blive lavere end i det nuværende system. Det gælder specielt for nogle af de mindre kommuner, som i det nuværende system har forholdsvis store gevinster ved at få en person på dagpenge i beskæftigelse, hvilket dog skal ses i forhold til det forholdsvis lave incitament i forhold til dagpengemodtagere for de største bykommuner.

Kontanthjælp

For hver model er der beregnet gennemsnitsværdien samt den højeste og laveste værdi for at illustrere spredningen i kommunens gevinster ved at få en person på kontanthjælp i beskæftigelse, *jf. tabel 9.2*.

Tabel 9.2**Virkningen af at få én person på kontanthjælp i beskæftigelse i 2022 (i 1.000 kr. i 18-pl)**

	Gennemsnit	Maksimum	Minimum
Kun i landsudligning:			
Nuværende system	-101,8	-103,3	-96,1
Model 1	-102,5	-104,0	-96,8
Model 2	-101,9	-103,4	-95,7
Model 3	-102,7	-104,1	-96,5
Model 4	-102,7	-104,1	-96,5
Model 5	-102,4	-104,2	-96,5
I landsudligning og ordning for kommuner med højt strukturelt underskud:			
Nuværende system	-75,9	-78,8	-73,6
Model 1	-76,3	-79,1	-74,1
Model 2	-74,7	-77,5	-72,5
Model 3	-75,9	-78,8	-73,8
Model 4	-75,9	-78,8	-73,8
Model 5	-76,0	-78,8	-74,2
I lands- og hovedstadsudligning:			
Nuværende system	-84,8	-85,7	-79,9
Model 1	-87,3	-88,3	-81,7
Model 2	-84,4	-85,4	-79,5
Model 3	-85,2	-86,2	-80,2
Model 4	-85,2	-86,2	-80,2
Model 5	-85,2	-86,2	-80,3

Anm: Den enkelte kommunes incitament til at få en borger på kontanthjælp eller dagpenge i beskæftigelse afhænger af, hvilke udligningsordninger den pågældende kommune er omfattet af. Beregningerne i tabellen er derfor gennemført under forskellige scenarier dvs. for kommuner omfattet kun af landsudligningen, kommuner omfattet af både landsudligning og udligningsordningen for kommuner med et højt strukturelt underskud samt kommuner omfattet af både landsudligning og hovedstadsudligning.

Kilde: Egne beregninger.

Som det fremgår af tabellen, er der i det nuværende system en vis spredning i de enkelte kommuners gevinster ved at få en person på kontanthjælp i arbejde, men spredningen er dog betydeligt mindre end på dagpengeområdet, *jf. tabel 1*.

I *modellerne 1-5* er der generelt en tendens til, at gevinsten ved at få en person på kontanthjælp i beskæftigelse er på samme niveau som i det nuværende system eller marginalt højere eller lavere for så vidt angår *model 2*. Spredningen i disse modeller er også på samme niveau som i det nuværende system.

9.2.7 Afsluttende bemærkninger om de opstillede løsningsmodeller

De foreslåede ændringer af kriterier, vægte mv. i Finansieringsudvalget opstillede modeller er foretaget på baggrund af faglige analyser af, hvorledes der kan tages højde for udviklingen i utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen, indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet, forbedring af sammenhæng mellem udgifter og beregnet udgiftsbehov mv.

Det er den overordnede vurdering, at modellerne på forskellig måde og i forskelligt omfang imødegår de udfordringer, som Finansieringsudvalget har fået til opgave at komme med forslag til løsninger på. Endvidere er der foretaget en række justeringer i udgiftsbehovsopgørelsen og i udligningssystemet generelt, som efter udvalgets vurdering er udtryk for forbedringer. Endelig styrkes incitamentet til at få borgere på dagpenge i beskæftigelse generelt i de opstillede modeller.

Udvalgets tilpasninger har sigtet på kommunernes udgiftsbehov på overførselsområdet, og det har således ikke været en målsætning at sammenhængen til de faktiske kommunale udgifter skulle styrkes generelt. Der er dog foretaget et tjek af den samlede sammenhæng mellem udgiftsbehovsopgørelsen og kommunernes udgifter. Overordnet kan det konkluderes, at udgiftsbehovsopgørelsen i de foreslåede modeller har en sammenhæng til de faktiske udgifter, som ikke afviger væsentligt fra det eksisterende system. Der henvises til *appendiks 9.4* for en nærmere gennemgang heraf.

Udover de justeringsforslag, som ligger i de forskellige modeller, er der dog også mere overordnede "stilleskuer", som mere beror på en politisk afvejning - fx udligningsniveau, volumen i udlændingeudligningen mv. Hertil kan komme andre supplerende forhold, som også kan bero på en politisk stillingtagen:

- Udvalget har i opstillingen af de konkrete modeller haft fokus på, at stabilisere systemet, således at enkeltkommuner ikke fra år til år oplever u hensigtsmæssigt store variationer i udligningstilskuddet. Som følge heraf har udvalget foreslået, at enhedsbeløbet for tilbagegangskriteriet fastlåses. Der vil dog fortsat kunne ske forskydninger for enkeltkommuner af en vis størrelse, i det omfang de falder ud og ind af kriteriet. For at dæmme op herfor og sikre en større stabilitet, foreslås derfor at dette kriterium fremadrettet udformes som et gennemsnit over et par år.
- De opstillede modeller bygger videre på det eksisterende udligningssystem, herunder en videreførelse af de initiale tilpasninger for så vidt angår et højere udlignings-

niveau i landsudligningen. Som det generelle udligningssystemet er indrettet i dag, er det forudsat, at den samlede finansiering af udligningssystemet holdes inden for det samlede statslige bloktilskud til kommunerne. I de senere år har bloktilskuddet imidlertid været faldende og finansieringsbehovet i udligningssystemet stigende bl.a. som følge af et øget udligningsniveau. Det øger risikoen for, at udligningssystemet vil kunne komme i en situation, hvor finansieringsbehov overstiger bloktilskuddet. Der bør som led i en kommende lovændring af udligningsloven opstilles forholdsregler herfor. Problemstillingen er nærmere behandlet i *appendiks 9.4*.

- De opstillede modeller vil kunne indebære relativt store byrdefordelingsmæssige virkninger for nogle kommuner. Det kan derfor være relevant at overveje om modellerne skal suppleres med overgangsordning, således at de pågældende kommuner får tid til at tilpasse sig det ny udligningssystem, *jf. afsnit 9.2.8*. Ligeledes kan det overvejes, om modellerne skal suppleres med fx en ordning som den nuværende forsikringsordning, der gælder i forbindelse med beskæftigelsestilskuddet.
- Udvalget har ikke medtaget evt. byrdefordelingsmæssige konsekvenser af initiativer, der måtte ligge uden for udvalgets kommissorium. Finansieringsudvalget har dog i 2017 vurderet de byrdefordelingsmæssige virkninger af den politiske aftale om en ny Forberedende Grunduddannelse (FGU), *jf. aftale om en ny Forberedende Grunduddannelse (FGU)*. Det vurderes på baggrund af Finansieringsudvalgets analyser, at de byrdefordelingsmæssige virkninger af ny Forberedende Grunduddannelse, som denne fremgår af den politiske aftale, er begrænsede.
- Udvalget har ikke opstillet en egentlig model for en indarbejdelse af udlændingeudligningen i den generelle udligning. Dette vil dog principielt være muligt fx med udgangspunkt i *model 3* – uden markante byrdefordelingsmæssige virkninger på kort sigt. På længere sigt vil der dog kunne opstå forskelle.

9.2.8 Overgangsordninger mv.

I forbindelse med større omlægninger af den kommunale udligning er ændringerne blevet indfaset over nogle år, først og fremmest med henblik på at afbøde tabene for de kommuner, der har større tab på omlægningerne, *jf. boks 9.4*.

Boks 9.4**Eksempler på tidligere overgangsordninger***Finansieringsreformen med virkning fra 2007*

En del af de byrdefordelingsmæssige virkninger blev imødegået gennem en tilpasning af skatten. Tab eller gevinster herudover blev indfaset gradvist med maksimalt tab/gevinst på 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget årligt. En nettoudgift ved overgangsordningen blev afregnet over bloktilskuddet. Overgangsordningen kørte i perioden 2007-2009.

Justeringen af udligningen med virkning fra 2013

I 2013 blev der ydet et overgangstilskud til de kommuner, som havde et byrdefordelingsmæssigt tab på over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget som følge af justeringen af udligningen. Udgiften til tilskuddet blev finansieret over bloktilskuddet.

Der har typisk været tale om, at der i det første år er sket en compensation af kommunerne for tab over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. Herefter er compensationen blevet aftrappet over de følgende år stigende med 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget årligt, så man i det andet år har kompenseret tab på over 0,4 pct. af beskatningsgrundlaget, det tredje år på over 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget osv. Compensation kan finansieres af både gevinster og/eller bloktilskud.

I forbindelse med omlægning af udligningen vil der i lighed med tidligere skulle indføres en overgangsordning med henblik på at indfase de byrdefordelingsmæssige virkninger over nogle år.

Overgangsordningen vil kunne indebære, at man i det første år neutraliserer tab eller gevinster på over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, det andet år tab eller gevinster på over 0,4 pct. og det tredje år tab eller gevinster på over 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget.

Det kan herefter overvejes at lade overgangsordningen fortsætte efter samme mønster, indtil alle kommuner er indfaset. Men det kan også overvejes at standse overgangsordningen efter tre år, idet der herefter kun vil være ganske få kommuner, der er omfattet af ordningen og beløbene vil være tilsvarende små.

I *model 2-5* er der dog det problem, at Ishøj Kommune får et særligt stort tab som følge af omlægningen af udlændingeudligningsordningen. Det kan derfor overvejes at tildele Ishøj Kommune et fast særtilskud som følge af særligt store byrdefordelingsmæssige virkninger for kommunen.

Overgangsordning ved de skitserede modeller

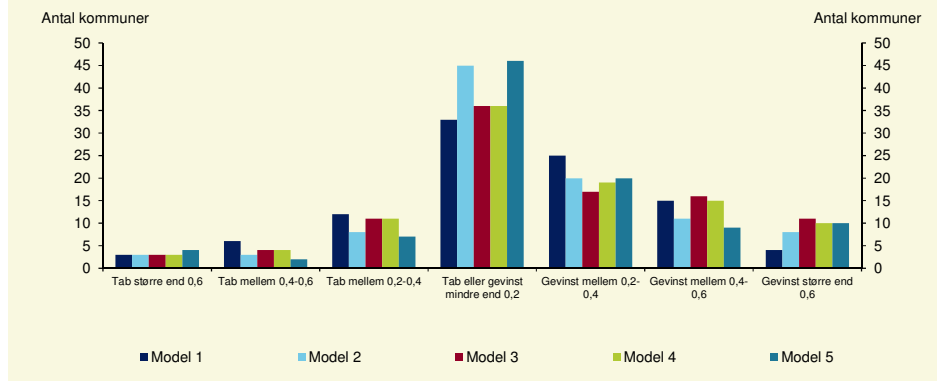
Ved indførelse af en af de skitserede *modeller 1-5* vil der på samme måde som tidligere være behov for en overgangsordning, så de byrdefordelingsmæssige tab og gevinster indfases over nogle år.

Overgangsordningen kan på samme måde som tidligere indrettes, så de byrdefordelmæssige virkninger indfases trinvist over nogle år, så kommunerne det første år maksimalt kan få et tab eller en gevinst på 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, det andet år 0,4 pct. osv.

For en stor gruppe af kommuner vil tab eller gevinst være på mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, *jf. figur 9.29*.

Figur 9.29

Tab eller gevinst i pct. af beskatningsgrundlaget for model 1-5



Kilde: Egne beregninger.

Disse kommuner vil ikke være omfattet af overgangsordningen. Antallet af kommuner i denne gruppe varierer i de forskellige modeller fra 33 kommuner i *model 1* til 46 kommuner i *model 5*.

Overgangsordningen betyder, at tab og gevinster på over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget neutraliseres i det første år, tilsvarende for tab og gevinster på over 0,4 pct. i det andet år og over 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget i det tredje år.

Efter 3 år vil der kun være ganske få kommuner, der er omfattet af overgangsordningen. I de skitserede modeller er der 3-4 kommuner, der har tab over 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget, mens 4-10 kommuner har gevinster på over 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget, *jf. tabel 9.3*.

Tabel 9.3**Tab eller gevinst i pct. af beskatningsgrundlaget for *model 1-5***

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
I alt	98	98	98	98	98
Tab større end 0,6 pct.	3	3	3	3	4
Tab mellem 0,4-0,6 pct.	6	3	4	4	2
Tab mellem 0,2-0,4 pct.	12	8	11	11	7
Tab eller gevinst mindre end 0,2 pct.	33	45	36	36	46
Gevinst mellem 0,2-0,4	25	20	17	19	20
Gevinst mellem 0,4-0,6	15	11	16	15	9
Gevinst større end 0,6	4	8	11	10	10

Kilde: Egne beregninger.

Indfasning over 3-4 år

Overgangsordningen kan fortsætte, indtil alle kommuner er indfaset med de nævnte trin på 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget om året.

De største tab og gevinster ved de enkelte modeller fremgår af *tabel 9.4*.

Tabel 9.4**Største tab og gevinst i pct. af beskatningsgrundlaget for *model 1-5***

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Største tab	0,72	1,23	1,38	1,21	1,22
Største gevinst	-0,83	-0,84	-1,17	-1,14	-1,01

Kilde: Egne beregninger.

Den periode, som overgangsordningen skal køre over, afhænger af valget af model, *jf. tabel 2*. I *model 3* vil overgangsordningen i princippet kunne køre i 6 år med henblik på at få indfaset den sidste kommune, som har et beregnet tab på 1,38 pct. af beskatningsgrundlaget. Alternativt kan det overvejes at lade overgangsordningen køre i tre år, da det herefter er ganske få kommuner, der vil være omfattet, og beløbene vil tilsvarende være beskedne. Der kan i den forbindelse overvejes særordninger for enkelte kommuner med større tab.

Kommuner med tab

Det vil kun være ganske få kommuner, der efter tre år vil være omfattet af overgangsordningen, og det kan derfor overvejes at se konkret på disse kommuner. I *tabel 9.5* nedenfor er

vist de kommuner, der i en eller flere af modellerne har et tab på over 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget.

Tabel 9.5

Kommuner med tab på over 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget i mindst én model

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Samsø	0,72	-	-	-	-
Gentofte	0,66	-	-	-	-
Ishøj	0,66	1,23	1,38	1,21	1,22
Høje-Tastrup	-	0,70	0,82	0,71	0,69
København	-	0,70	0,78	0,75	0,65
Horsens	-	-	-	-	0,61

Kilde: Egne beregninger.

I det fjerde år vil der skulle ydes tilskud til kommuner med tab på over 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget – det vil i praksis sige til Ishøj Kommune. Med henblik på at afbøde tabet for Ishøj Kommune kunne det overvejes herudover at give kommunen en delvis kompensation som et fast særtilskudsbeløb fx fra særtilskudsordningen for kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder, *jf. udligningslovens § 19*. Særtilskud efter denne ordning finansieres af bidrag fra alle hovedstadskommuner.

Overgangsordningen vil således kunne løbe i tre år, og herefter kunne Ishøj Kommune modtage et fast særtilskudsbeløb.

Kommuner med gevinster

Nedenfor ses tilsvarende på de kommuner, der har de største gevinster, *jf. tabel 9.6*.

Tabel 9.6**Kommuner med gevinster på over 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget i mindst én model**

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Albertslund	-0,60	-0,66	-	-0,67	-0,69
Guldborgsund	-0,63	-0,84	-1,17	-1,14	-1,01
Randers	-0,70	-	-	-	-
Lolland	-0,83	-	-0,76	-0,75	-
Frederikssund	-	-0,62	-	-	-0,68
Sorø	-	-0,62	-	-	-
Ballerup	-	-0,66	-0,60	-0,62	-0,72
Næstved	-	-0,67	-0,76	-0,74	-0,61
Vesthimmerland	-	-0,69	-0,94	-0,91	-0,77
Kalundborg	-	-0,70	-0,90	-0,89	-0,75
Langeland	-	-	-0,61	-	-
Jammerbugt	-	-	-0,61	-	-
Tønder	-	-	-0,83	-0,80	-0,66
Odsherred	-	-	-0,84	-0,81	-0,70
Vordingborg	-	-	-0,86	-0,83	-0,71

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 9.6 viser de kommuner, der i det tredje år vil få inddraget en del af gevinsten som følge af overgangsordningen.

I det fjerde år vil der i princippet skulle inddrages den del af gevinsterne, der overstiger 0,8 pct. af kommunens beskatningsgrundlag. Som det fremgår af tabellen, vil det i praksis omfatte ganske få kommuner, og beløbene vil tilsvarende blive forholdsvis små.

Det kan derfor overvejes at lade overgangsordningen løbe i tre år, *jf. de tilsvarende overvejelser ovenfor for kommuner med tab*.

9.2.9 Den videre proces

Løsningsmulighederne i denne rapport har primært sigte på at løse en række udfordringer, som de tegner sig på mellemlangt sigt. Der vil derfor være behov for, at der efter 3-4 år igen ses på systemet i lyset af de erfaringer, der er indhøstet i forhold til virkningerne af refusionsomlægningen og de eventuelt gennemførte tilpasninger i udlicningssystemet.

Det vil endvidere være relevant, at Finansieringsudvalget ser på konkrete modeller for indfasning af virkninger af ny ejendomsvurderingssystem efter 2025.

Samlet set er det således vurderingen, at der vil være behov for at se på udligningssystemet efter 2022 med henblik på stillingtagen senest i folketingsåret 2024/2025.

Appendiks 9.1 (Byrdefordelingsmæssige beregninger af Finansieringsudvalgets modeller)

I dette appendiks præsenteres de byrdefordelingsmæssige virkninger af de opstillede løsningsmodeller på kommuneniveau.

Tabel 9.1.1 indeholder virkningerne af *model 1*, jf. *afsnit 9.2.1*.

Tabel 9.1.2 indeholder virkningerne af *model 2*, jf. *afsnit 9.2.2*.

Tabel 9.1.3 indeholder virkningerne af *model 3*, jf. *afsnit 9.2.3*.

Tabel 9.1.4 indeholder virkningerne af *model 4*, jf. *afsnit 9.2.4*.

Tabel 9.1.5 indeholder virkningerne af *model 5*, jf. *afsnit 9.2.5*.

Tabellerne skal læses således:

Kolonne (1): Indeholder den samlede virkning af refusionsomlægningen, inkl. de initiale tilpasninger i udligningssystemet, jf. *afsnit 1.1*, *boks 1.1*. Et positivt tal i denne kolonne angiver en gevinst, og et negativt tal angiver et tab.

Kolonne (2): Indeholder den isolerede virkning af opdateringen af statistikgrundlaget for de to uddannelseskriterier. Det skal bemærkes, at dette grundlag ikke indgår direkte i de enkelte modeller, som i stedet anvender en løsning, der er uafhængig af dette grundlag, jf. *afsnit 9.1.4*. Tallene illustrerer de virkninger, der vil slå igennem i 2019 uden gennemførelse af ændringer i udligningen. Et positivt (negativt) tal i denne kolonne angiver en gevinst (et tab).

Kolonne (3): Indeholder virkningen af en simpel indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning. Et positivt (negativt) tal i denne kolonne angiver en gevinst (et tab).

Kolonne (4): Angiver virkningen af de yderligere tilpasninger, der i den pågældende model er foretaget i udligningssystemet. Et positivt (negativt) tal i denne kolonne angiver en gevinst (et tab).

Kolonne (5): Indeholder virkningen af nedjusteringen af udlændingeudligningsordningen. Et positivt (negativt) tal i denne kolonne angiver en gevinst (et tab).

Kolonne (6): Angiver den samlede finansielle virkning i den pågældende model, dvs. summen af *kolonne (1)* til *(5)*. Et positivt (negativt) tal i denne kolonne angiver en gevinst (et tab).

Kolonne (7): Angiver den samlede virkning i den pågældende model, dvs. summen af *kolonne (1)* til *(5)* målt i pct. af det samlede beskatningsgrundlag. Et positivt (negativt) tal angiver i denne kolonne et tab (en gevinst).

Kolonne (8): Angiver en eventuel under- eller overkompensation i det eksisterende beskæftigelsestilskud, jf. *afsnit 9.1.2*. Kolonnen angiver forskellen mellem de faktiske kommunale udgifter og aktuelt tilskud gennem beskæftigelsestilskuddet i regneskab 2016. Et positivt tal angiver en underkompensation.

Tabel 9.1.1

Byrdefordelingsmæssige virkninger af *model 1* i 2022

	Refusions- omlægning, inkl. initiale til- pasninger	Revision af uddannel- sesstatistik	Indarbej- delse af be- skæftigel- sestilskud	Yderligere tilpasninger	Reduktion af udlæn- dingeudlig- ningen	<i>Model 1</i> Kolonne (1) til (5)	<i>Model 1</i> i pct. af be- skatnings- grundlaget	Under-/ overkom- pensation af beskæf- tigelses- tilskud
	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(- = tab) (1.000 kr.)	(+ = tab) (Procent)	(- = over- komp.) (1.000 kr.)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hovedstadsområdet	-18.902	-728.088	-	340.920	-406.728	-812.798	0,18	-
Region hovedstaden	39.773	-787.572	-	266.496	-412.176	-893.479	0,22	-
101 København	119.909	-567.888	-	26.556	-212.688	-634.111	0,54	-
147 Frederiksberg	1.502	-102.996	-	69.372	-5.784	-37.906	0,15	-
151 Ballerup	7.928	35.760	-	5.508	-13.128	36.068	-0,35	-
153 Brøndby	12.437	19.632	-	-5.604	-43.248	-16.783	0,26	-
155 Dragør	-6.785	264	-	3.696	3.660	835	-0,02	-
157 Gentofte	-22.559	-157.932	-	-2.736	10.512	-172.715	0,6	-
159 Gladsaxe	-1.304	-47.820	-	13.848	-21.060	-56.336	0,38	-
161 Glostrup	-2.361	-1.008	-	13.464	-8.064	2.031	-0,04	-
163 Herlev	-1.480	14.136	-	6.000	-12.360	6.296	-0,11	-
165 Albertslund	6.173	37.128	-	11.556	-29.280	25.577	-0,52	-
167 Hvidovre	-1.491	16.080	-	19.272	-20.832	13.029	-0,13	-
169 Høje-Taastrup	18.623	-14.400	-	5.532	-42.060	-32.305	0,34	-
173 Lyngby-Taarbæk	-9.118	-35.232	-	14.328	4.656	-25.366	0,15	-
175 Rødovre	1.604	13.788	-	27.600	-15.864	27.128	-0,36	-
183 Ishøj	14.470	-3.684	-	-4.980	-33.984	-28.178	0,76	-
185 Tårnby	89	19.668	-	4.032	-2.088	21.701	-0,25	-
187 Vallensbæk	1.813	-9.792	-	9.816	-9.228	-7.391	0,22	-
190 Furesø	-16.681	-25.392	-	-9.840	-2.820	-54.733	0,51	-
201 Allerød	-10.369	-2.880	-	-2.196	4.056	-11.389	0,17	-
210 Fredensborg	-15.262	-23.544	-	-6.804	-7.716	-53.326	0,54	-
217 Helsingør	-10.975	35.808	-	-3.240	-4.824	16.769	-0,12	-
219 Hillerød	-13.166	-7.884	-	11.724	960	-8.366	0,07	-
223 Hørsholm	-7.437	-17.088	-	-10.392	4.164	-30.753	0,35	-
230 Rudersdal	-9.447	-34.872	-	-5.100	6.360	-43.059	0,22	-
240 Egedal	-10.627	4.572	-	21.684	5.616	21.245	-0,22	-
250 Frederikssund	2.933	30.240	-	14.400	7.104	54.677	-0,61	-
260 Halsnæs	1.562	11.136	-	12.000	3.612	28.310	-0,49	-
270 Gribskov	-6.500	10.056	-	32.424	10.056	46.036	-0,51	-
400 Bornholm	-3.708	16.572	-	-5.424	12.096	19.536	-0,3	-
Region Sjælland	-28.557	402.276	-	-66.552	89.556	396.723	-0,26	-

253 Greve	-7.253	-2.424	-	6.156	-7.308	-10.829	0,1	-
259 Køge	-6.978	40.056	-	-9.180	-1.296	22.602	-0,2	-
265 Roskilde	-13.150	16.104	-	36.072	7.776	46.802	-0,24	-
269 Solrød	-8.017	2.544	-	2.760	4.368	1.655	-0,03	-
306 Odsherred	-9.723	22.944	-	-21.060	9.060	1.221	-0,02	-
316 Holbæk	2.124	36.984	-	-21.564	4.980	22.524	-0,18	-
320 Faxe	-2.150	11.376	-	-20.352	9.684	-1.442	0,02	-
326 Kalundborg	-9.342	37.848	-	-5.520	8.796	31.782	-0,37	-
329 Ringsted	9.801	108	-	5.652	-3.180	12.381	-0,2	-
330 Slagelse	10.516	51.072	-	-20.664	-4.644	36.280	-0,28	-
336 Stevns	-11.466	10.332	-	15.888	6.636	21.390	-0,52	-
340 Sorø	406	12.360	-	1.452	7.320	21.538	-0,41	-
350 Løjre	-15.519	9.444	-	17.304	7.368	18.597	-0,33	-
360 Lolland	8.645	40.452	-	-18.804	6.144	36.437	-0,54	-
370 Næstved	5.642	40.296	-	8.964	10.272	65.174	-0,45	-
376 Guldborgsund	11.907	44.940	-	-17.112	11.748	51.483	-0,52	-
390 Vordingborg	6.000	27.840	-	-26.544	11.832	19.128	-0,25	-
Region Syddanmark	121.392	219.588	-	-121.812	93.324	312.492	-0,15	-
410 Middelfart	1.406	6.720	-	564	9.048	17.738	-0,25	-
420 Assens	5.863	8.100	-	-9.624	13.152	17.491	-0,26	-
430 Faaborg-Midtfyn	-11.796	20.268	-	-13.764	14.136	8.844	-0,1	-
440 Kerteminde	2.214	8.472	-	-5.964	5.688	10.410	-0,25	-
450 Nyborg	-5.949	21.204	-	264	4.080	19.599	-0,36	-
461 Odense	51.696	65.208	-	63.780	-50.196	130.488	-0,39	-
479 Svendborg	9.883	25.884	-	-9.852	8.376	34.291	-0,35	-
480 Nordfyn	743	4.548	-	4.500	8.988	18.779	-0,39	-
482 Langeland	4.368	4.620	-	-13.704	3.672	-1.044	0,05	-
492 Ærø	4.084	396	-	-11.172	2.076	-4.616	0,46	-
510 Haderslev	12.117	10.056	-	-1.200	8.712	29.685	-0,32	-
530 Billund	-2.675	-17.952	-	-2.796	4.812	-18.611	0,4	-
540 Sønderborg	7.509	14.676	-	3.372	4.116	29.673	-0,23	-
550 Tønder	19.473	6.948	-	-3.000	9.804	33.225	-0,55	-
561 Esbjerg	5.650	19.608	-	-17.100	10.968	19.126	-0,09	-
563 Fanø	-1.890	-348	-	-2.592	960	-3.870	0,51	-
573 Varde	-11.586	-8.916	-	-10.980	12.480	-19.002	0,22	-
575 Vejle	11.854	-7.716	-	-13.584	9.972	526	-0,01	-
580 Aabenraa	-3.332	11.880	-	-1.260	7.908	15.196	-0,16	-
607 Fredericia	1.716	26.940	-	12.852	-852	40.656	-0,44	-
621 Kolding	23.236	14.268	-	-52.596	1.380	-13.712	0,08	-
630 Vejle	-3.192	-15.276	-	-37.956	4.044	-52.380	0,25	-
Region Midtjylland	-165.749	38.640	-	-32.304	107.124	-52.289	0,02	-
615 Horsens	3.706	2.172	-	-62.460	4.356	-52.226	0,35	-

657 Herning	12.548	-6.624	-	-8.964	9.012	5.972	-0,04	-
661 Holstebro	-3.809	10.152	-	-5.664	9.228	9.907	-0,1	-
665 Lemvig	3.426	480	-	-4.728	6.504	5.682	-0,16	-
671 Struer	3.815	1.800	-	-2.028	3.480	7.067	-0,2	-
706 Syddjurs	-18.447	6.480	-	-17.112	10.908	-18.171	0,24	-
707 Norddjurs	9.910	6.336	-	-5.664	9.924	20.506	-0,34	-
710 Favrskov	-18.271	-1.860	-	11.100	14.016	4.985	-0,06	-
727 Odder	-8.972	324	-	1.764	5.472	-1.412	0,03	-
730 Randers	-17.202	31.968	-	70.548	13.872	99.186	-0,61	-
740 Silkeborg	-22.841	5.820	-	8.376	18.468	9.823	-0,06	-
741 Samsø	-910	-2.436	-	-3.768	1.356	-5.758	0,85	-
746 Skanderborg	-20.155	3.468	-	14.544	14.460	12.317	-0,11	-
751 Aarhus	-69.231	-24.108	-	-11.484	-77.880	-182.703	0,29	-
756 Ikast-Brande	-624	-9.468	-	1.740	3.936	-4.416	0,07	-
760 Ringkøbing-Skjern	-6.218	-13.968	-	-9.084	14.052	-15.218	0,15	-
766 Hedensted	-11.331	3.840	-	-15.852	13.092	-10.251	0,13	-
779 Skive	-1.083	14.892	-	-492	11.688	25.005	-0,33	-
791 Viborg	-60	9.372	-	6.924	21.180	37.416	-0,23	-
Region Nordjylland	33.144	127.068	-	-45.828	122.172	236.556	-0,24	-
773 Morsø	4.145	14.724	-	-14.856	6.288	10.301	-0,32	-
787 Thisted	455	6.840	-	-7.464	11.892	11.723	-0,16	-
810 Brønderslev	4.150	12.804	-	-4.464	9.336	21.826	-0,38	-
813 Frederikshavn	-14.161	6.600	-	-1.560	15.672	6.551	-0,06	-
820 Vesthimmerland	3.930	300	-	8.016	10.668	22.914	-0,4	-
825 Læsø	576	1.020	-	-1.656	708	648	-0,21	-
840 Rebild	6.713	4.896	-	10.080	9.612	31.301	-0,63	-
846 Mariagerfjord	-4.924	9.780	-	696	9.984	15.536	-0,22	-
849 Jammerbugt	-3.523	17.376	-	-9.264	12.024	16.613	-0,26	-
851 Aalborg	44.904	30.624	-	-780	22.572	97.320	-0,27	-
860 Hjørring	-9.121	22.104	-	-24.576	13.416	1.823	-0,02	-

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 9.1.2**Byrdefordelingsmæssige virkninger af *model 2* i 2022**

	Refusions- omlægning, inkl. initiale til- pasninger	Revision af uddannel- sesstatistik	Indarbej- delse af be- skæftigel- sestilskud	Yderligere tilpasninger	Reduktion af udlæn- dingeudlig- ningen	<i>Model 2</i> Kolonne (1) til (5)	<i>Model 2</i> i pct. af be- skatnings- grundlaget	Under-/ overkomp- ensation af beskæf- tigelses- tilskud
	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(Procent)	(1.000 kr.)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hovedstadsområdet	-18.902	-728.088	-152.880	560.040	-406.728	-746.558	0,17	-4.104
Region hovedstaden	39.773	-787.572	-102.264	424.896	-412.176	-837.343	0,21	85.992
101 København	119.909	-567.888	-119.448	-3.624	-212.688	-783.739	0,66	165.648
147 Frederiksberg	1.502	-102.996	-21.108	59.976	-5.784	-68.410	0,27	3.516
151 Ballerup	7.928	35.760	13.380	23.976	-13.128	67.916	-0,67	396
153 Brøndby	12.437	19.632	-4.344	16.104	-43.248	581	-0,01	7.776
155 Dragør	-6.785	264	-4.152	8.868	3.660	1.855	-0,05	-6.372
157 Gentofte	-22.559	-157.932	19.524	21.288	10.512	-129.167	0,45	-2.016
159 Gladsaxe	-1.304	-47.820	11.460	17.004	-21.060	-41.720	0,28	-2.508
161 Glostrup	-2.361	-1.008	-8.088	12.840	-8.064	-6.681	0,14	-1.560
163 Herlev	-1.480	14.136	-1.704	14.844	-12.360	13.436	-0,24	-3.576
165 Albertslund	6.173	37.128	-13.740	28.236	-29.280	28.517	-0,58	-9.120
167 Hvidovre	-1.491	16.080	5.652	32.556	-20.832	31.965	-0,31	2.172
169 Høje-Taastrup	18.623	-14.400	-47.100	18.840	-42.060	-66.097	0,71	-30.264
173 Lyngby-Taarbæk	-9.118	-35.232	22.536	19.728	4.656	2.570	-0,02	9.744
175 Rødovre	1.604	13.788	-1.896	37.140	-15.864	34.772	-0,46	-3.312
183 Ishøj	14.470	-3.684	-34.704	8.904	-33.984	-48.998	1,33	-13.932
185 Tårnby	89	19.668	-16.944	8.268	-2.088	8.993	-0,1	-23.628
187 Vallensbæk	1.813	-9.792	-3.864	10.956	-9.228	-10.115	0,3	-1.392
190 Furesø	-16.681	-25.392	14.028	-852	-2.820	-31.717	0,3	3.156
201 Allerød	-10.369	-2.880	8.964	1.188	4.056	959	-0,01	-1.092
210 Fredensborg	-15.262	-23.544	17.088	11.316	-7.716	-18.118	0,18	11.400
217 Helsingør	-10.975	35.808	3.936	19.812	-4.824	43.757	-0,32	-6.876
219 Hillerød	-13.166	-7.884	23.256	7.884	960	11.050	-0,1	6.252
223 Hørsholm	-7.437	-17.088	13.716	-1.848	4.164	-8.493	0,1	4.500
230 Rudersdal	-9.447	-34.872	30.636	9.972	6.360	2.649	-0,01	10.716
240 Egedal	-10.627	4.572	9.000	23.472	5.616	32.033	-0,33	96
250 Frederikssund	2.933	30.240	15.084	11.220	7.104	66.581	-0,74	3.420
260 Halsnæs	1.562	11.136	-26.340	6.852	3.612	-3.178	0,05	-29.556
270 Gribskov	-6.500	10.056	3.192	26.928	10.056	43.732	-0,48	-2.016
400 Bornholm	-3.708	16.572	-10.284	-26.952	12.096	-12.276	0,19	-5.580
Region Sjælland	-28.557	402.276	64.236	32.352	89.556	559.863	-0,37	-85.992

253 Greve	-7.253	-2.424	-18.312	18.912	-7.308	-16.385	0,15	-25.392
259 Køge	-6.978	40.056	-32.160	10.920	-1.296	10.542	-0,09	-42.588
265 Roskilde	-13.150	16.104	2.304	39.408	7.776	52.442	-0,27	-156
269 Solrød	-8.017	2.544	-11.688	8.628	4.368	-4.165	0,08	-12.984
306 Odsherred	-9.723	22.944	5.628	4.656	9.060	32.565	-0,53	-336
316 Holbæk	2.124	36.984	28.536	-14.508	4.980	58.116	-0,46	1.992
320 Faxe	-2.150	11.376	3.984	-8.160	9.684	14.734	-0,24	4.992
326 Kalundborg	-9.342	37.848	9.852	7.296	8.796	54.450	-0,63	-9.372
329 Ringsted	9.801	108	18.936	4.440	-3.180	30.105	-0,5	16.044
330 Slagelse	10.516	51.072	13.380	-28.176	-4.644	42.148	-0,32	48
336 Stevns	-11.466	10.332	1.644	15.864	6.636	23.010	-0,55	-4.104
340 Sorø	406	12.360	11.184	2.508	7.320	33.778	-0,64	7.404
350 Løjre	-15.519	9.444	-2.688	14.460	7.368	13.065	-0,23	-10.452
360 Lolland	8.645	40.452	-30.384	-18.420	6.144	6.437	-0,1	-46.920
370 Næstved	5.642	40.296	25.428	10.956	10.272	92.594	-0,64	20.256
376 Guldborgsund	11.907	44.940	25.680	-21.384	11.748	72.891	-0,73	8.736
390 Vordingborg	6.000	27.840	12.912	-15.048	11.832	43.536	-0,56	6.840
Region Syddanmark	121.392	219.588	57.384	-385.536	93.324	106.152	-0,05	0
410 Middelfart	1.406	6.720	-9.672	9.252	9.048	16.754	-0,24	-21.840
420 Assens	5.863	8.100	-34.584	5.304	13.152	-2.165	0,03	-26.700
430 Faaborg-Midtfyn	-11.796	20.268	-33.816	-2.220	14.136	-13.428	0,16	-22.260
440 Kerteminde	2.214	8.472	-3.684	-4.944	5.688	7.746	-0,19	1.236
450 Nyborg	-5.949	21.204	-10.380	-384	4.080	8.571	-0,16	-9.252
461 Odense	51.696	65.208	23.784	-4.248	-50.196	86.244	-0,26	99.024
479 Svendborg	9.883	25.884	-12.864	-1.260	8.376	30.019	-0,31	-1.212
480 Nordfyn	743	4.548	-29.328	17.760	8.988	2.711	-0,06	-16.680
482 Langeland	4.368	4.620	-1.368	-9.492	3.672	1.800	-0,09	-3.024
492 Ærø	4.084	396	3.768	-13.152	2.076	-2.828	0,28	708
510 Haderslev	12.117	10.056	8.964	-12.660	8.712	27.189	-0,29	-5.124
530 Billund	-2.675	-17.952	19.152	-12.264	4.812	-8.927	0,19	7.224
540 Sønderborg	7.509	14.676	-5.796	-71.136	4.116	-50.631	0,39	-31.884
550 Tønder	19.473	6.948	1.104	-9.936	9.804	27.393	-0,46	-13.260
561 Esbjerg	5.650	19.608	54.180	-90.480	10.968	-74	0	33.540
563 Fanø	-1.890	-348	2.292	-1.536	960	-522	0,07	2.232
573 Varde	-11.586	-8.916	21.132	-23.208	12.480	-10.098	0,11	744
575 Vejle	11.854	-7.716	8.700	-14.628	9.972	8.182	-0,12	-2.148
580 Aabenraa	-3.332	11.880	2.868	-22.224	7.908	-2.900	0,03	-6.360
607 Fredericia	1.716	26.940	8.256	-3.420	-852	32.640	-0,35	576
621 Kolding	23.236	14.268	-780	-76.452	1.380	-38.348	0,23	-10.080
630 Vejle	-3.192	-15.276	45.456	-44.208	4.044	-13.176	0,06	24.540
Region Midtjylland	-165.749	38.640	98.352	-85.416	107.124	-7.049	0	0
615 Horsens	3.706	2.172	-38.520	-49.200	4.356	-77.486	0,52	-38.184

657 Herning	12.548	-6.624	39.756	-37.812	9.012	16.880	-0,11	13.992
661 Holstebro	-3.809	10.152	21.420	-29.208	9.228	7.783	-0,08	132
665 Lemvig	3.426	480	8.436	-8.940	6.504	9.906	-0,27	396
671 Struer	3.815	1.800	2.304	-9.912	3.480	1.487	-0,04	-396
706 Syddjurs	-18.447	6.480	-13.128	-5.736	10.908	-19.923	0,27	-14.916
707 Norddjurs	9.910	6.336	-23.496	2.136	9.924	4.810	-0,08	-14.064
710 Favrskov	-18.271	-1.860	-9.852	18.912	14.016	2.945	-0,03	-16.560
727 Odder	-8.972	324	-7.536	4.332	5.472	-6.380	0,15	-14.124
730 Randers	-17.202	31.968	-46.428	73.272	13.872	55.482	-0,34	-33.432
740 Silkeborg	-22.841	5.820	-29.364	19.452	18.468	-8.465	0,05	-27.876
741 Samsø	-910	-2.436	2.112	-1.200	1.356	-1.078	0,16	2.052
746 Skanderborg	-20.155	3.468	5.244	26.628	14.460	29.645	-0,26	-14.292
751 Aarhus	-69.231	-24.108	159.168	-48.108	-77.880	-60.159	0,09	199.344
756 Ikast-Brande	-624	-9.468	1.824	11.124	3.936	6.792	-0,1	912
760 Ringkøbing-Skjern	-6.218	-13.968	3.792	-13.752	14.052	-16.094	0,16	-18.276
766 Hedensted	-11.331	3.840	-16.440	1.044	13.092	-9.795	0,12	-27.948
779 Skive	-1.083	14.892	-20.208	-12.780	11.688	-7.491	0,1	-36.600
791 Viborg	-60	9.372	59.268	-25.668	21.180	64.092	-0,39	39.840
Region Nordjylland	33.144	127.068	-117.708	13.704	122.172	178.380	-0,18	0
773 Morsø	4.145	14.724	-22.404	-4.104	6.288	-1.351	0,04	-33.168
787 Thisted	455	6.840	5.280	-2.196	11.892	22.271	-0,31	-14.184
810 Brønderslev	4.150	12.804	-19.824	7.512	9.336	13.978	-0,25	-12.384
813 Frederikshavn	-14.161	6.600	-56.076	-19.068	15.672	-67.033	0,65	-28.596
820 Vesthimmerland	3.930	300	-756	23.652	10.668	37.794	-0,65	624
825 Læsø	576	1.020	-1.260	-1.968	708	-924	0,29	684
840 Rebild	6.713	4.896	-14.736	19.956	9.612	26.441	-0,53	-14.460
846 Mariagerfjord	-4.924	9.780	-10.020	23.556	9.984	28.376	-0,41	-7.980
849 Jammerbugt	-3.523	17.376	-18.108	15.516	12.024	23.285	-0,36	-9.132
851 Aalborg	44.904	30.624	53.940	-49.476	22.572	102.564	-0,28	136.104
860 Hjørring	-9.121	22.104	-33.744	324	13.416	-7.021	0,06	-17.508

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 9.1.3

Byrdefordelingsmæssige virkninger af *model 3* i 2022

	Refusions- omlægning, inkl. initiale til- pasninger	Revision af uddannel- sesstatistik	Indarbej- delse af be- skæftigel- sestilskud	Yderligere tilpasninger	Reduktion af udlæn- dingeudlig- ningen	<i>Model 3</i> Kolonne (1) til (5)	<i>Model 3</i> i pct. af be- skatnings- grundlaget	Under-/ overkomp- ensation af beskæf- tigelses- tilskud
	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(- = tab) (1.000 kr.)	(+ = tab) (Procent)	(- = over- komp.) (1.000 kr.)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hovedstadsområdet	-18.902	-728.088	-152.880	251.940	-406.728	-1.054.658	0,23	-4.104
Region hovedstaden	39.773	-787.572	-102.264	186.012	-412.176	-1.076.227	0,27	85.992
101 København	119.909	-567.888	-119.448	-103.944	-212.688	-884.059	0,75	165.648
147 Frederiksberg	1.502	-102.996	-21.108	43.596	-5.784	-84.790	0,34	3.516
151 Ballerup	7.928	35.760	13.380	17.544	-13.128	61.484	-0,6	396
153 Brøndby	12.437	19.632	-4.344	10.176	-43.248	-5.347	0,08	7.776
155 Dragør	-6.785	264	-4.152	6.744	3.660	-269	0,01	-6.372
157 Gentofte	-22.559	-157.932	19.524	9.888	10.512	-140.567	0,49	-2.016
159 Gladsaxe	-1.304	-47.820	11.460	7.356	-21.060	-51.368	0,35	-2.508
161 Glostrup	-2.361	-1.008	-8.088	9.288	-8.064	-10.233	0,22	-1.560
163 Herlev	-1.480	14.136	-1.704	11.040	-12.360	9.632	-0,17	-3.576
165 Albertslund	6.173	37.128	-13.740	22.764	-29.280	23.045	-0,47	-9.120
167 Hvidovre	-1.491	16.080	5.652	23.028	-20.832	22.437	-0,22	2.172
169 Høje-Taastrup	18.623	-14.400	-47.100	7.188	-42.060	-77.749	0,83	-30.264
173 Lyngby-Taarbæk	-9.118	-35.232	22.536	13.020	4.656	-4.138	0,02	9.744
175 Rødovre	1.604	13.788	-1.896	31.920	-15.864	29.552	-0,39	-3.312
183 Ishøj	14.470	-3.684	-34.704	3.264	-33.984	-54.638	1,48	-13.932
185 Tårnby	89	19.668	-16.944	1.296	-2.088	2.021	-0,02	-23.628
187 Vallensbæk	1.813	-9.792	-3.864	7.380	-9.228	-13.691	0,41	-1.392
190 Furesø	-16.681	-25.392	14.028	-5.040	-2.820	-35.905	0,34	3.156
201 Allerød	-10.369	-2.880	8.964	-1.704	4.056	-1.933	0,03	-1.092
210 Fredensborg	-15.262	-23.544	17.088	6.408	-7.716	-23.026	0,23	11.400
217 Helsingør	-10.975	35.808	3.936	12.252	-4.824	36.197	-0,26	-6.876
219 Hillerød	-13.166	-7.884	23.256	924	960	4.090	-0,04	6.252
223 Hørsholm	-7.437	-17.088	13.716	-3.984	4.164	-10.629	0,12	4.500
230 Rudersdal	-9.447	-34.872	30.636	4.764	6.360	-2.559	0,01	10.716
240 Egedal	-10.627	4.572	9.000	16.848	5.616	25.409	-0,26	96
250 Frederikssund	2.933	30.240	15.084	4.596	7.104	59.957	-0,66	3.420
260 Halsnæs	1.562	11.136	-26.340	7.632	3.612	-2.398	0,04	-29.556
270 Gribskov	-6.500	10.056	3.192	24.036	10.056	40.840	-0,45	-2.016
400 Bornholm	-3.708	16.572	-10.284	-2.268	12.096	12.408	-0,19	-5.580
Region Sjælland	-28.557	402.276	64.236	106.764	89.556	634.275	-0,41	-85.992

253 Greve	-7.253	-2.424	-18.312	9.996	-7.308	-25.301	0,23	-25.392
259 Køge	-6.978	40.056	-32.160	1.716	-1.296	1.338	-0,01	-42.588
265 Roskilde	-13.150	16.104	2.304	25.812	7.776	38.846	-0,2	-156
269 Solrød	-8.017	2.544	-11.688	4.620	4.368	-8.173	0,16	-12.984
306 Odsherred	-9.723	22.944	5.628	20.784	9.060	48.693	-0,8	-336
316 Holbæk	2.124	36.984	28.536	-26.604	4.980	46.020	-0,36	1.992
320 Faxe	-2.150	11.376	3.984	-10.296	9.684	12.598	-0,2	4.992
326 Kalundborg	-9.342	37.848	9.852	24.300	8.796	71.454	-0,83	-9.372
329 Ringsted	9.801	108	18.936	-192	-3.180	25.473	-0,42	16.044
330 Slagelse	10.516	51.072	13.380	-13.272	-4.644	57.052	-0,44	48
336 Stevns	-11.466	10.332	1.644	12.324	6.636	19.470	-0,47	-4.104
340 Sorø	406	12.360	11.184	-1.980	7.320	29.290	-0,56	7.404
350 Løjre	-15.519	9.444	-2.688	9.192	7.368	7.797	-0,14	-10.452
360 Lolland	8.645	40.452	-30.384	7.380	6.144	32.237	-0,48	-46.920
370 Næstved	5.642	40.296	25.428	23.916	10.272	105.554	-0,73	20.256
376 Guldborgsund	11.907	44.940	25.680	11.220	11.748	105.495	-1,06	8.736
390 Vordingborg	6.000	27.840	12.912	7.848	11.832	66.432	-0,86	6.840
Region Syddanmark	121.392	219.588	57.384	-304.140	93.324	187.548	-0,09	0
410 Middelfart	1.406	6.720	-9.672	7.344	9.048	14.846	-0,21	-21.840
420 Assens	5.863	8.100	-34.584	12.528	13.152	5.059	-0,08	-26.700
430 Faaborg-Midtfyn	-11.796	20.268	-33.816	15.768	14.136	4.560	-0,05	-22.260
440 Kerteminde	2.214	8.472	-3.684	-1.668	5.688	11.022	-0,27	1.236
450 Nyborg	-5.949	21.204	-10.380	14.172	4.080	23.127	-0,43	-9.252
461 Odense	51.696	65.208	23.784	-54.948	-50.196	35.544	-0,11	99.024
479 Svendborg	9.883	25.884	-12.864	23.244	8.376	54.523	-0,55	-1.212
480 Nordfyn	743	4.548	-29.328	21.924	8.988	6.875	-0,14	-16.680
482 Langeland	4.368	4.620	-1.368	-1.668	3.672	9.624	-0,47	-3.024
492 Ærø	4.084	396	3.768	-9.744	2.076	580	-0,06	708
510 Haderslev	12.117	10.056	8.964	864	8.712	40.713	-0,43	-5.124
530 Billund	-2.675	-17.952	19.152	-9.324	4.812	-5.987	0,13	7.224
540 Sønderborg	7.509	14.676	-5.796	-38.184	4.116	-17.679	0,14	-31.884
550 Tønder	19.473	6.948	1.104	10.044	9.804	47.373	-0,79	-13.260
561 Esbjerg	5.650	19.608	54.180	-115.524	10.968	-25.118	0,12	33.540
563 Fanø	-1.890	-348	2.292	-1.428	960	-414	0,06	2.232
573 Varde	-11.586	-8.916	21.132	-17.256	12.480	-4.146	0,05	744
575 Vejle	11.854	-7.716	8.700	-4.212	9.972	18.598	-0,27	-2.148
580 Aabenraa	-3.332	11.880	2.868	-360	7.908	18.964	-0,2	-6.360
607 Fredericia	1.716	26.940	8.256	-15.348	-852	20.712	-0,23	576
621 Kolding	23.236	14.268	-780	-78.084	1.380	-39.980	0,24	-10.080
630 Vejle	-3.192	-15.276	45.456	-62.280	4.044	-31.248	0,15	24.540
Region Midtjylland	-165.749	38.640	98.352	-63.024	107.124	15.343	-0,01	0
615 Horsens	3.706	2.172	-38.520	-50.724	4.356	-79.010	0,53	-38.184

657 Herning	12.548	-6.624	39.756	-18.864	9.012	35.828	-0,24	13.992
661 Holstebro	-3.809	10.152	21.420	-26.496	9.228	10.495	-0,11	132
665 Lemvig	3.426	480	8.436	-5.172	6.504	13.674	-0,38	396
671 Struer	3.815	1.800	2.304	1.536	3.480	12.935	-0,36	-396
706 Syddjurs	-18.447	6.480	-13.128	7.536	10.908	-6.651	0,09	-14.916
707 Norddjurs	9.910	6.336	-23.496	16.596	9.924	19.270	-0,32	-14.064
710 Favrskov	-18.271	-1.860	-9.852	8.988	14.016	-6.979	0,08	-16.560
727 Odder	-8.972	324	-7.536	1.080	5.472	-9.632	0,23	-14.124
730 Randers	-17.202	31.968	-46.428	99.732	13.872	81.942	-0,51	-33.432
740 Silkeborg	-22.841	5.820	-29.364	3.132	18.468	-24.785	0,15	-27.876
741 Samsø	-910	-2.436	2.112	1.224	1.356	1.346	-0,2	2.052
746 Skanderborg	-20.155	3.468	5.244	14.976	14.460	17.993	-0,16	-14.292
751 Aarhus	-69.231	-24.108	159.168	-100.932	-77.880	-112.983	0,18	199.344
756 Ikast-Brande	-624	-9.468	1.824	20.988	3.936	16.656	-0,25	912
760 Ringkøbing-Skjern	-6.218	-13.968	3.792	876	14.052	-1.466	0,01	-18.276
766 Hedensted	-11.331	3.840	-16.440	-10.848	13.092	-21.687	0,27	-27.948
779 Skive	-1.083	14.892	-20.208	4.332	11.688	9.621	-0,13	-36.600
791 Viborg	-60	9.372	59.268	-30.984	21.180	58.776	-0,36	39.840
Region Nordjylland	33.144	127.068	-117.708	74.388	122.172	239.064	-0,24	0
773 Morsø	4.145	14.724	-22.404	5.772	6.288	8.525	-0,26	-33.168
787 Thisted	455	6.840	5.280	11.172	11.892	35.639	-0,5	-14.184
810 Brønderslev	4.150	12.804	-19.824	16.908	9.336	23.374	-0,41	-12.384
813 Frederikshavn	-14.161	6.600	-56.076	9.120	15.672	-38.845	0,38	-28.596
820 Vesthimmerland	3.930	300	-756	38.352	10.668	52.494	-0,91	624
825 Læsø	576	1.020	-1.260	-1.140	708	-96	0,03	684
840 Rebild	6.713	4.896	-14.736	14.796	9.612	21.281	-0,42	-14.460
846 Mariagerfjord	-4.924	9.780	-10.020	34.644	9.984	39.464	-0,57	-7.980
849 Jammerbugt	-3.523	17.376	-18.108	30.804	12.024	38.573	-0,6	-9.132
851 Aalborg	44.904	30.624	53.940	-98.184	22.572	53.856	-0,15	136.104
860 Hjørring	-9.121	22.104	-33.744	12.144	13.416	4.799	-0,04	-17.508

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 9.1.4

Byrdefordelingsmæssige virkninger af *model 4* i 2022

	Refusions- omlægning, inkl. initiale til- pasninger	Revision af uddannel- sesstatistik	Indarbej- delse af be- skæftigel- sestilskud	Yderligere tilpasninger	Reduktion af udlæn- dingeudlig- ningen	<i>Model 4</i> Kolonne (1) til (5)	<i>Model 4</i> i pct. af be- skatnings- grundlaget	Under-/ overkomp- ensation af beskæf- tigelses- tilskud
	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(Procent)	(1.000 kr.)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hovedstadsområdet	-18.902	-728.088	-152.880	251.940	-342.300	-990.230	0,22	-4.104
Region hovedstaden	39.773	-787.572	-102.264	186.012	-345.420	-1.009.471	0,25	85.992
101 København	119.909	-567.888	-119.448	-103.944	-176.928	-848.299	0,72	165.648
147 Frederiksberg	1.502	-102.996	-21.108	43.596	-8.364	-87.370	0,35	3.516
151 Ballerup	7.928	35.760	13.380	17.544	-11.172	63.440	-0,62	396
153 Brøndby	12.437	19.632	-4.344	10.176	-34.104	3.797	-0,06	7.776
155 Dragør	-6.785	264	-4.152	6.744	2.664	-1.265	0,03	-6.372
157 Gentofte	-22.559	-157.932	19.524	9.888	7.524	-143.555	0,5	-2.016
159 Gladsaxe	-1.304	-47.820	11.460	7.356	-15.984	-46.292	0,31	-2.508
161 Glostrup	-2.361	-1.008	-8.088	9.288	-6.444	-8.613	0,19	-1.560
163 Herlev	-1.480	14.136	-1.704	11.040	-9.588	12.404	-0,22	-3.576
165 Albertslund	6.173	37.128	-13.740	22.764	-23.448	28.877	-0,58	-9.120
167 Hvidovre	-1.491	16.080	5.652	23.028	-17.712	25.557	-0,25	2.172
169 Høje-Taastrup	18.623	-14.400	-47.100	7.188	-31.632	-67.321	0,72	-30.264
173 Lyngby-Taarbæk	-9.118	-35.232	22.536	13.020	3.312	-5.482	0,03	9.744
175 Rødovre	1.604	13.788	-1.896	31.920	-12.948	32.468	-0,43	-3.312
183 Ishøj	14.470	-3.684	-34.704	3.264	-27.720	-48.374	1,31	-13.932
185 Tårnby	89	19.668	-16.944	1.296	-2.640	1.469	-0,02	-23.628
187 Vallensbæk	1.813	-9.792	-3.864	7.380	-7.044	-11.507	0,34	-1.392
190 Furesø	-16.681	-25.392	14.028	-5.040	-2.520	-35.605	0,33	3.156
201 Allerød	-10.369	-2.880	8.964	-1.704	3.132	-2.857	0,04	-1.092
210 Fredensborg	-15.262	-23.544	17.088	6.408	-6.180	-21.490	0,22	11.400
217 Helsingør	-10.975	35.808	3.936	12.252	-4.968	36.053	-0,26	-6.876
219 Hillerød	-13.166	-7.884	23.256	924	612	3.742	-0,03	6.252
223 Hørsholm	-7.437	-17.088	13.716	-3.984	3.048	-11.745	0,13	4.500
230 Rudersdal	-9.447	-34.872	30.636	4.764	4.920	-3.999	0,02	10.716
240 Egedal	-10.627	4.572	9.000	16.848	4.212	24.005	-0,25	96
250 Frederikssund	2.933	30.240	15.084	4.596	5.208	58.061	-0,64	3.420
260 Halsnæs	1.562	11.136	-26.340	7.632	2.112	-3.898	0,07	-29.556
270 Gribskov	-6.500	10.056	3.192	24.036	7.860	38.644	-0,43	-2.016
400 Bornholm	-3.708	16.572	-10.284	-2.268	9.372	9.684	-0,15	-5.580
Region Sjælland	-28.557	402.276	64.236	106.764	70.656	615.375	-0,4	-85.992

253 Greve	-7.253	-2.424	-18.312	9.996	-5.748	-23.741	0,22	-25.392
259 Køge	-6.978	40.056	-32.160	1.716	-1.464	1.170	-0,01	-42.588
265 Roskilde	-13.150	16.104	2.304	25.812	5.316	36.386	-0,19	-156
269 Solrød	-8.017	2.544	-11.688	4.620	3.444	-9.097	0,18	-12.984
306 Odsherred	-9.723	22.944	5.628	20.784	7.392	47.025	-0,77	-336
316 Holbæk	2.124	36.984	28.536	-26.604	4.140	45.180	-0,36	1.992
320 Faxe	-2.150	11.376	3.984	-10.296	7.800	10.714	-0,17	4.992
326 Kalundborg	-9.342	37.848	9.852	24.300	7.872	70.530	-0,82	-9.372
329 Ringsted	9.801	108	18.936	-192	-3.072	25.581	-0,42	16.044
330 Slagelse	10.516	51.072	13.380	-13.272	-3.300	58.396	-0,45	48
336 Stevns	-11.466	10.332	1.644	12.324	5.076	17.910	-0,43	-4.104
340 Sorø	406	12.360	11.184	-1.980	5.748	27.718	-0,53	7.404
350 Løjre	-15.519	9.444	-2.688	9.192	5.868	6.297	-0,11	-10.452
360 Lolland	8.645	40.452	-30.384	7.380	4.956	31.049	-0,46	-46.920
370 Næstved	5.642	40.296	25.428	23.916	7.692	102.974	-0,71	20.256
376 Guldborgsund	11.907	44.940	25.680	11.220	9.408	103.155	-1,04	8.736
390 Vordingborg	6.000	27.840	12.912	7.848	9.528	64.128	-0,83	6.840
Region Syddanmark	121.392	219.588	57.384	-304.140	85.020	179.244	-0,09	0
410 Middelfart	1.406	6.720	-9.672	7.344	7.272	13.070	-0,19	-21.840
420 Assens	5.863	8.100	-34.584	12.528	10.584	2.491	-0,04	-26.700
430 Faaborg-Midtfyn	-11.796	20.268	-33.816	15.768	11.520	1.944	-0,02	-22.260
440 Kerteminde	2.214	8.472	-3.684	-1.668	4.812	10.146	-0,24	1.236
450 Nyborg	-5.949	21.204	-10.380	14.172	3.528	22.575	-0,42	-9.252
461 Odense	51.696	65.208	23.784	-54.948	-39.192	46.548	-0,14	99.024
479 Svendborg	9.883	25.884	-12.864	23.244	6.492	52.639	-0,54	-1.212
480 Nordfyn	743	4.548	-29.328	21.924	7.236	5.123	-0,11	-16.680
482 Langeland	4.368	4.620	-1.368	-1.668	3.000	8.952	-0,43	-3.024
492 Ærø	4.084	396	3.768	-9.744	1.560	64	-0,01	708
510 Haderslev	12.117	10.056	8.964	864	7.980	39.981	-0,43	-5.124
530 Billund	-2.675	-17.952	19.152	-9.324	4.416	-6.383	0,14	7.224
540 Sønderborg	7.509	14.676	-5.796	-38.184	4.800	-16.995	0,13	-31.884
550 Tønder	19.473	6.948	1.104	10.044	8.208	45.777	-0,76	-13.260
561 Esbjerg	5.650	19.608	54.180	-115.524	9.900	-26.186	0,13	33.540
563 Fanø	-1.890	-348	2.292	-1.428	900	-474	0,06	2.232
573 Varde	-11.586	-8.916	21.132	-17.256	10.332	-6.294	0,07	744
575 Vejle	11.854	-7.716	8.700	-4.212	8.544	17.170	-0,25	-2.148
580 Aabenraa	-3.332	11.880	2.868	-360	6.900	17.956	-0,19	-6.360
607 Fredericia	1.716	26.940	8.256	-15.348	-84	21.480	-0,23	576
621 Kolding	23.236	14.268	-780	-78.084	1.812	-39.548	0,24	-10.080
630 Vejle	-3.192	-15.276	45.456	-62.280	4.500	-30.792	0,15	24.540
Region Midtjylland	-165.749	38.640	98.352	-63.024	91.236	-545	0	0
615 Horsens	3.706	2.172	-38.520	-50.724	3.768	-79.598	0,53	-38.184

657 Herning	12.548	-6.624	39.756	-18.864	8.100	34.916	-0,23	13.992
661 Holstebro	-3.809	10.152	21.420	-26.496	8.172	9.439	-0,09	132
665 Lemvig	3.426	480	8.436	-5.172	5.148	12.318	-0,34	396
671 Struer	3.815	1.800	2.304	1.536	3.156	12.611	-0,35	-396
706 Syddjurs	-18.447	6.480	-13.128	7.536	8.868	-8.691	0,12	-14.916
707 Norddjurs	9.910	6.336	-23.496	16.596	7.788	17.134	-0,28	-14.064
710 Favrskov	-18.271	-1.860	-9.852	8.988	11.304	-9.691	0,11	-16.560
727 Odder	-8.972	324	-7.536	1.080	4.560	-10.544	0,25	-14.124
730 Randers	-17.202	31.968	-46.428	99.732	10.920	78.990	-0,49	-33.432
740 Silkeborg	-22.841	5.820	-29.364	3.132	14.424	-28.829	0,17	-27.876
741 Samsø	-910	-2.436	2.112	1.224	1.044	1.034	-0,15	2.052
746 Skanderborg	-20.155	3.468	5.244	14.976	11.472	15.005	-0,13	-14.292
751 Aarhus	-69.231	-24.108	159.168	-100.932	-60.792	-95.895	0,15	199.344
756 Ikast-Brande	-624	-9.468	1.824	20.988	3.396	16.116	-0,24	912
760 Ringkøbing-Skjern	-6.218	-13.968	3.792	876	12.036	-3.482	0,03	-18.276
766 Hedensted	-11.331	3.840	-16.440	-10.848	10.500	-24.279	0,3	-27.948
779 Skive	-1.083	14.892	-20.208	4.332	9.552	7.485	-0,1	-36.600
791 Viborg	-60	9.372	59.268	-30.984	17.820	55.416	-0,34	39.840
Region Nordjylland	33.144	127.068	-117.708	74.388	98.508	215.400	-0,22	0
773 Morsø	4.145	14.724	-22.404	5.772	5.280	7.517	-0,23	-33.168
787 Thisted	455	6.840	5.280	11.172	9.864	33.611	-0,47	-14.184
810 Brønderslev	4.150	12.804	-19.824	16.908	8.004	22.042	-0,39	-12.384
813 Frederikshavn	-14.161	6.600	-56.076	9.120	12.564	-41.953	0,41	-28.596
820 Vesthimmerland	3.930	300	-756	38.352	8.940	50.766	-0,88	624
825 Læsø	576	1.020	-1.260	-1.140	528	-276	0,09	684
840 Rebild	6.713	4.896	-14.736	14.796	7.656	19.325	-0,39	-14.460
846 Mariagerfjord	-4.924	9.780	-10.020	34.644	8.052	37.532	-0,54	-7.980
849 Jammerbugt	-3.523	17.376	-18.108	30.804	9.660	36.209	-0,56	-9.132
851 Aalborg	44.904	30.624	53.940	-98.184	16.536	47.820	-0,13	136.104
860 Hjørring	-9.121	22.104	-33.744	12.144	11.424	2.807	-0,03	-17.508

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 9.1.5**Byrdefordelingsmæssige virkninger af *model 5* i 2022**

	Refusions- omlægning, inkl. initiale til- pasninger	Revision af uddannel- sesstatistik	Indarbej- delse af be- skæftigel- sestilskud	Yderligere tilpasninger	Reduktion af udlæn- dingeudlig- ningen	<i>Model 5</i> Kolonne (1) til (5)	<i>Model 5</i> i pct. af be- skatnings- grundlaget	Under-/ overkomp- ensation af beskæf- tigelses- tilskud
	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(1.000 kr.)	(Procent)	(1.000 kr.)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hovedstadsområdet	-18.902	-728.088	-152.880	781.572	-406.728	-525.026	0,12	-4.104
Region hovedstaden	39.773	-787.572	-102.264	635.292	-412.176	-626.947	0,16	85.992
101 København	119.909	-567.888	-119.448	54.240	-212.688	-725.875	0,62	165.648
147 Frederiksberg	1.502	-102.996	-21.108	70.860	-5.784	-57.526	0,23	3.516
151 Ballerup	7.928	35.760	13.380	30.012	-13.128	73.952	-0,73	396
153 Brøndby	12.437	19.632	-4.344	19.464	-43.248	3.941	-0,06	7.776
155 Dragør	-6.785	264	-4.152	10.440	3.660	3.427	-0,09	-6.372
157 Gentofte	-22.559	-157.932	19.524	29.484	10.512	-120.971	0,42	-2.016
159 Gladsaxe	-1.304	-47.820	11.460	25.164	-21.060	-33.560	0,23	-2.508
161 Glostrup	-2.361	-1.008	-8.088	15.096	-8.064	-4.425	0,1	-1.560
163 Herlev	-1.480	14.136	-1.704	18.420	-12.360	17.012	-0,3	-3.576
165 Albertslund	6.173	37.128	-13.740	29.988	-29.280	30.269	-0,61	-9.120
167 Hvidovre	-1.491	16.080	5.652	36.840	-20.832	36.249	-0,35	2.172
169 Høje-Taastrup	18.623	-14.400	-47.100	20.256	-42.060	-64.681	0,69	-30.264
173 Lyngby-Taarbæk	-9.118	-35.232	22.536	27.324	4.656	10.166	-0,06	9.744
175 Rødovre	1.604	13.788	-1.896	41.952	-15.864	39.584	-0,53	-3.312
183 Ishøj	14.470	-3.684	-34.704	9.228	-33.984	-48.674	1,32	-13.932
185 Tårnby	89	19.668	-16.944	12.468	-2.088	13.193	-0,15	-23.628
187 Vallensbæk	1.813	-9.792	-3.864	11.460	-9.228	-9.611	0,29	-1.392
190 Furesø	-16.681	-25.392	14.028	5.508	-2.820	-25.357	0,24	3.156
201 Allerød	-10.369	-2.880	8.964	4.740	4.056	4.511	-0,07	-1.092
210 Fredensborg	-15.262	-23.544	17.088	16.872	-7.716	-12.562	0,13	11.400
217 Helsingør	-10.975	35.808	3.936	28.380	-4.824	52.325	-0,38	-6.876
219 Hillerød	-13.166	-7.884	23.256	13.872	960	17.038	-0,15	6.252
223 Hørsholm	-7.437	-17.088	13.716	2.448	4.164	-4.197	0,05	4.500
230 Rudersdal	-9.447	-34.872	30.636	19.224	6.360	11.901	-0,06	10.716
240 Egedal	-10.627	4.572	9.000	27.996	5.616	36.557	-0,38	96
250 Frederikssund	2.933	30.240	15.084	16.200	7.104	71.561	-0,79	3.420
260 Halsnæs	1.562	11.136	-26.340	15.708	3.612	5.678	-0,1	-29.556
270 Gribskov	-6.500	10.056	3.192	34.608	10.056	51.412	-0,57	-2.016
400 Bornholm	-3.708	16.572	-10.284	-12.960	12.096	1.716	-0,03	-5.580
Region Sjælland	-28.557	402.276	64.236	27.948	89.556	555.459	-0,36	-85.992

253 Greve	-7.253	-2.424	-18.312	22.956	-7.308	-12.341	0,11	-25.392
259 Køge	-6.978	40.056	-32.160	17.304	-1.296	16.926	-0,15	-42.588
265 Roskilde	-13.150	16.104	2.304	48.360	7.776	61.394	-0,32	-156
269 Solrød	-8.017	2.544	-11.688	10.368	4.368	-2.425	0,05	-12.984
306 Odsherred	-9.723	22.944	5.628	11.868	9.060	39.777	-0,65	-336
316 Holbæk	2.124	36.984	28.536	-45.480	4.980	27.144	-0,21	1.992
320 Faxe	-2.150	11.376	3.984	-19.992	9.684	2.902	-0,05	4.992
326 Kalundborg	-9.342	37.848	9.852	11.592	8.796	58.746	-0,68	-9.372
329 Ringsted	9.801	108	18.936	-9.552	-3.180	16.113	-0,27	16.044
330 Slagelse	10.516	51.072	13.380	-32.412	-4.644	37.912	-0,29	48
336 Stevns	-11.466	10.332	1.644	18.120	6.636	25.266	-0,61	-4.104
340 Sorø	406	12.360	11.184	-9.972	7.320	21.298	-0,41	7.404
350 Løjre	-15.519	9.444	-2.688	16.212	7.368	14.817	-0,26	-10.452
360 Lolland	8.645	40.452	-30.384	-3.972	6.144	20.885	-0,31	-46.920
370 Næstved	5.642	40.296	25.428	2.400	10.272	84.038	-0,58	20.256
376 Guldborgsund	11.907	44.940	25.680	-5.316	11.748	88.959	-0,89	8.736
390 Vordingborg	6.000	27.840	12.912	-4.536	11.832	54.048	-0,7	6.840
Region Syddanmark	121.392	219.588	57.384	-546.336	93.324	-54.648	0,03	0
410 Middelfart	1.406	6.720	-9.672	17.148	9.048	24.650	-0,35	-21.840
420 Assens	5.863	8.100	-34.584	1.368	13.152	-6.101	0,09	-26.700
430 Faaborg-Midtfyn	-11.796	20.268	-33.816	1.956	14.136	-9.252	0,11	-22.260
440 Kerteminde	2.214	8.472	-3.684	-8.076	5.688	4.614	-0,11	1.236
450 Nyborg	-5.949	21.204	-10.380	5.472	4.080	14.427	-0,27	-9.252
461 Odense	51.696	65.208	23.784	-107.772	-50.196	-17.280	0,05	99.024
479 Svendborg	9.883	25.884	-12.864	7.416	8.376	38.695	-0,39	-1.212
480 Nordfyn	743	4.548	-29.328	13.968	8.988	-1.081	0,02	-16.680
482 Langeland	4.368	4.620	-1.368	-5.064	3.672	6.228	-0,3	-3.024
492 Ærø	4.084	396	3.768	-11.388	2.076	-1.064	0,11	708
510 Haderslev	12.117	10.056	8.964	-14.292	8.712	25.557	-0,27	-5.124
530 Billund	-2.675	-17.952	19.152	-15.768	4.812	-12.431	0,27	7.224
540 Sønderborg	7.509	14.676	-5.796	-58.356	4.116	-37.851	0,29	-31.884
550 Tønder	19.473	6.948	1.104	-144	9.804	37.185	-0,62	-13.260
561 Esbjerg	5.650	19.608	54.180	-146.964	10.968	-56.558	0,28	33.540
563 Fanø	-1.890	-348	2.292	-576	960	438	-0,06	2.232
573 Varde	-11.586	-8.916	21.132	-30.708	12.480	-17.598	0,2	744
575 Vejle	11.854	-7.716	8.700	-15.804	9.972	7.006	-0,1	-2.148
580 Aabenraa	-3.332	11.880	2.868	-16.320	7.908	3.004	-0,03	-6.360
607 Fredericia	1.716	26.940	8.256	-29.172	-852	6.888	-0,07	576
621 Kolding	23.236	14.268	-780	-83.400	1.380	-45.296	0,27	-10.080
630 Vejle	-3.192	-15.276	45.456	-49.860	4.044	-18.828	0,09	24.540
Region Midtjylland	-165.749	38.640	98.352	-75.804	107.124	2.563	0	0
615 Horsens	3.706	2.172	-38.520	-75.084	4.356	-103.370	0,69	-38.184

657 Herning	12.548	-6.624	39.756	-41.448	9.012	13.244	-0,09	13.992
661 Holstebro	-3.809	10.152	21.420	-42.276	9.228	-5.285	0,05	132
665 Lemvig	3.426	480	8.436	-10.608	6.504	8.238	-0,23	396
671 Struer	3.815	1.800	2.304	-4.188	3.480	7.211	-0,2	-396
706 Syddjurs	-18.447	6.480	-13.128	14.424	10.908	237	0	-14.916
707 Norddjurs	9.910	6.336	-23.496	6.324	9.924	8.998	-0,15	-14.064
710 Favrskov	-18.271	-1.860	-9.852	21.312	14.016	5.345	-0,06	-16.560
727 Odder	-8.972	324	-7.536	6.852	5.472	-3.860	0,09	-14.124
730 Randers	-17.202	31.968	-46.428	73.044	13.872	55.254	-0,34	-33.432
740 Silkeborg	-22.841	5.820	-29.364	26.712	18.468	-1.205	0,01	-27.876
741 Samsø	-910	-2.436	2.112	216	1.356	338	-0,05	2.052
746 Skanderborg	-20.155	3.468	5.244	30.576	14.460	33.593	-0,29	-14.292
751 Aarhus	-69.231	-24.108	159.168	-13.464	-77.880	-25.515	0,04	199.344
756 Ikast-Brande	-624	-9.468	1.824	10.020	3.936	5.688	-0,08	912
760 Ringkøbing-Skjern	-6.218	-13.968	3.792	-13.968	14.052	-16.310	0,16	-18.276
766 Hedensted	-11.331	3.840	-16.440	1.104	13.092	-9.735	0,12	-27.948
779 Skive	-1.083	14.892	-20.208	-8.196	11.688	-2.907	0,04	-36.600
791 Viborg	-60	9.372	59.268	-57.156	21.180	32.604	-0,2	39.840
Region Nordjylland	33.144	127.068	-117.708	-41.100	122.172	123.576	-0,13	0
773 Morsø	4.145	14.724	-22.404	204	6.288	2.957	-0,09	-33.168
787 Thisted	455	6.840	5.280	-636	11.892	23.831	-0,33	-14.184
810 Brønderslev	4.150	12.804	-19.824	7.152	9.336	13.618	-0,24	-12.384
813 Frederikshavn	-14.161	6.600	-56.076	-7.200	15.672	-55.165	0,53	-28.596
820 Vesthimmerland	3.930	300	-756	28.320	10.668	42.462	-0,73	624
825 Læsø	576	1.020	-1.260	-1.620	708	-576	0,18	684
840 Rebild	6.713	4.896	-14.736	19.044	9.612	25.529	-0,51	-14.460
846 Mariagerfjord	-4.924	9.780	-10.020	23.328	9.984	28.148	-0,41	-7.980
849 Jammerbugt	-3.523	17.376	-18.108	20.400	12.024	28.169	-0,44	-9.132
851 Aalborg	44.904	30.624	53.940	-124.608	22.572	27.432	-0,08	136.104
860 Hjørring	-9.121	22.104	-33.744	-5.484	13.416	-12.829	0,12	-17.508

Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 9.2 (Incitamentet til at fremme beskæftigelse)

Den marginale virkning på en kommunes udgifter og indtægter ved af få en borger på dagpenge i beskæftigelse er specificeret i *tabel 9.2.1* – både under det gældende system og under de af Finansieringsudvalget opstillede modeller til ændring af udligningssystemet.

Tilsvarende er den marginale virkning på en kommunes udgifter og indtægter ved af få en borger på kontanthjælp i beskæftigelse er specificeret i *tabel 9.2.2*.

Der henvises i øvrigt til *afsnit 5.3, boks 5.1*.

Tabel 9.2.1

Virkningen af at få én person på dagpenge i beskæftigelse i 2022 (i 1.000 kr.)

	Det gældende system	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Kun i landsudligning:						
<i>Udgifter:</i>						
Udgift til kontanthjælp	-141,0	-141,0	-141,0	-141,0	-141,0	-141,0
<i>Indtægter:</i>						
Ændret skatteprovenu	25,4	25,4	25,5	25,5	25,5	25,4
Ændret beskæftigelsestilskud	-15,7	-15,7	-	-	-	-
Ændret udligning	-49,3	-48,6	-53,1	-51,7	-51,7	-52,0
Samlet virkning	101,4	102,2	113,5	114,9	114,9	114,4
I lands- og § 12-udligning:						
<i>Udgifter:</i>						
Udgift til kontanthjælp	-141,0	-141,0	-141,0	-141,0	-141,0	-141,0
<i>Indtægter:</i>						
Ændret skatteprovenu	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9	26,0
Ændret beskæftigelsestil-	-12,9	-12,9	-	-	-	-
Ændret udligning	-74,7	-74,3	-79,5	-77,3	-77,3	-77,2
Samlet virkning	79,3	79,8	87,4	89,7	89,7	89,8
I lands- og hovedstads-udligning:						
<i>Udgifter:</i>						
Udgift til kontanthjælp	-141,0	-141,0	-141,0	-141,0	-141,0	-141,0
<i>Indtægter:</i>						
Ændret skatteprovenu	24,7	24,7	24,7	24,7	24,7	24,7
Ændret beskæftigelsestil-	-8,4	-8,4	-	-	-	-
Ændret udligning	-64,4	-61,9	-67,2	-66,0	-66,0	-66,0
Samlet virkning	93,0	95,4	98,5	99,8	99,8	99,8

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 9.2.2**Virkningen af at få én person på kontanthjælp i beskæftigelse i 2022 (i 1.000 kr.)**

	Det gældende system	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Kun i landsudligning:						
<i>Udgifter:</i>						
Udgift til kontanthjælp	-125,2	-125,2	-125,2	-125,2	-125,2	-125,2
<i>Indtægter:</i>						
Ændret skatteprovenu	31,8	31,8	32,0	31,9	31,9	31,8
Ændret beskæftigelsestilskud	-	-	-	-	-	-
Ændret udligning	-55,2	-54,5	-55,3	-54,5	-54,5	-54,6
Samlet virkning	101,8	102,5	101,9	102,7	102,7	102,4
I lands- og § 12-udligning:						
<i>Udgifter:</i>						
Udgift til kontanthjælp	-125,2	-125,2	-125,2	-125,2	-125,2	-125,2
<i>Indtægter:</i>						
Ændret skatteprovenu	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,5
Ændret beskæftigelsestil-	-	-	-	-	-	-
Ændret udligning	-81,8	-81,4	-83,0	-81,7	-81,7	-81,7
Samlet virkning	75,9	76,3	74,7	75,9	75,9	76,0
I lands- og hovedstads-udligning:						
<i>Udgifter:</i>						
Udgift til kontanthjælp	-125,2	-125,2	-125,2	-125,2	-125,2	-125,2
<i>Indtægter:</i>						
Ændret skatteprovenu	30,9	30,9	30,9	30,9	30,9	30,9
Ændret beskæftigelsestil-	-	-	-	-	-	-
Ændret udligning	-71,3	-68,9	-71,8	-71,0	-71,0	-71,0
Samlet virkning	84,8	87,3	84,4	85,2	85,2	85,2

Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 9.3 (Kriterier og vægte i udligningsmodellerne)

Gældende tilskuds- og udligningssystem

Tabel 9.3.1

Kriterier og vægte i det gældende udligningssystem

	Landsudligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Hovedstads- udligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Landsudligning, samlede vægte i 2022
<i>Socioøkonomiske udgiftsbehov:</i> (vægt i 2022: 33,75 pct.)			
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.	19,00	10,00	6,41
25-49 årige uden erhvervsuddannelse	16,00	25,00	5,40
Psykiatriske patienter	5,00	8,00	1,69
Børn i familier med lav uddannelse	8,00	25,00	2,70
Enlige 65+ år	2,50	7,00	0,84
Personer med lav indkomst	8,00	0,00	2,70
Handicappede	5,00	0,00	1,69
Indvandrere og efterkommere	3,00	5,00	1,01
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	5,00	0,00	1,69
Nedgang i befolkningstal	2,00	0,00	0,68
0-15 årige børn af enlige forsørgere	4,00	5,00	1,35
Børn som er flyttet tre gange	2,50	0,00	0,84
Udlejede beboelseslejligheder	5,00	8,00	1,69
Familier i bestemte boligtyper	15,00	7,00	5,06
<i>Socioøkonomiske udgiftsbehov, i alt</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	-

Tabel 9.3.1 (fortsat)

Kriterier og vægte i det gældende udligningssystem

	Landsudligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Hovedstads- udligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Landsudligning, samlede vægte i 2022
<i>Aldersbetinget udgiftsbehov:</i> (vægt i 2022: 66,25 pct.)			
15 aldersgrupper	98,50	98,50	65,26
Rejsetid	1,50	1,50	0,99
<i>Aldersbetinget udgiftsbehov, i alt</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	-
Vægt i alt	-	-	100,00

Model 1

Tabel 9.3.2

Kriterier og vægte i model 1

	Landsudligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Hovedstads- udligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Landsudligning, samlede vægte i 2022
<i>Socioøkonomiske udgiftsbehov:</i> (vægt i 2022: 33 pct.)			
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.	19,00	8,00	6,27
25-49 årige uden erhvervsuddannelse (Ny version)	4,50	25,00	1,49
Psykiatriske patienter	4,00	5,00	1,32
Børn i familier med lav uddannelse (Ny version)	8,00	20,00	2,64
Enlige 65+ år	3,00	5,00	0,99
Personer med lav indkomst	8,00	0,00	2,64
Handicappede	8,00	0,00	2,64
Indvandrere og efterkommere	5,50	10,00	1,81
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	10,00	0,00	3,30
0-15 årige børn af enlige forsørgere	4,00	5,00	1,32
Børn som er flyttet tre gange	3,00	0,00	0,99
Udlejede beboelseslejligheder (Ny version: Billig privat udlejning mm.)	5,00	10,00	1,65
Familier i bestemte boligtyper (Ny version: Almene familieboliger)	14,00	7,00	4,62
Gns. afstand til arbejdsplads	2,00	5,00	0,66
Rejsetid (Ny version)	2,00	0,00	0,66
<i>Socioøkonomiske udgiftsbehov, i alt</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	-

Tabel 9.3.2 (fortsat)**Kriterier og vægte i model 1**

	Landsudligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Hovedstads- udligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Landsudligning, samlede vægte i 2022
<i>Aldersbetinget udgiftsbehov:</i> (vægt i 2022: 67 pct.)			
15 aldersgrupper	99,12	100	66,41
Nedgang i befolkningstal	100.000 kr.*	-	0,59
<i>Aldersbetinget udgiftsbehov, i alt</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	-
Vægt i alt	-	-	100,00

Anm: * Enhedsbeløbet for kriteriet "Nedgang i befolkningstallet" er fastsat til 100.000 kr. Udgiftsbehovet til dette kriterium er fratrukket det samlede aldersbetingede udgiftsbehov, og de 15 alderskriterier udgør herefter 99,12 pct. af det samlede aldersbetingede udgiftsbehov. I opgørelsen af vægte og enhedsbeløb i det aldersbestemte udgiftsbehov er der endvidere anvendt nye fordelingsnøgler på udgiftsområderne: flexjob, ressourceforløb og jobafklaringsforløb, ledighedsydelse og socialt udsatte børn.

Model 2

Tabel 9.3.3

Kriterier og vægte i model 2

	Landsudligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Hovedstads- udligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Landsudligning, samlede vægte i 2022
<i>Socioøkonomiske udgiftsbehov:</i> (vægt i 2022: 33 pct.)			
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.	19,00	10,00	6,27
25-49 årige uden erhvervsuddannelse (Ny version)	13,50	22,00	4,46
Psykiatriske patienter	3,00	5,00	0,99
Børn i familier med lav uddannelse (Ny version)	8,00	20,00	2,64
Enlige 65+ år	3,00	7,00	0,99
Personer med lav indkomst	5,00	0,00	1,65
Handicappede	4,00	0,00	1,32
Indvandrere og efterkommere	5,50	7,00	1,81
20-59 årige lønmodtagere med færdighe- der på grundniveau	4,00	0,00	1,32
0-15 årige børn af enlige forsørgere	4,00	5,00	1,32
Børn som er flyttet tre gange	3,00	0,00	0,99
Udlejede beboelseslejligheder (Ny version: Billig privat udlejning mm.)	6,00	3,00	1,98
Familier i bestemte boligtyper (Ny version: Almene familieboliger)	11,0	15,00	3,63
Gns. afstand til arbejdsplads	2,00	6,00	0,66
Rejsetid (Ny version)	1,00	0,00	0,33
Regional ledighed for forsikrede ledige	2,00	0,00	0,66
45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring	6,00	0,00	1,98
<i>Socioøkonomiske udgiftsbehov i alt</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>-</i>

<i>Aldersbetinget udgiftsbehov:</i> <i>(vægt i 2022: 67 pct.)</i>			
15 aldersgrupper	99,15	100	66,41
Nedgang i befolkningstal	100.000 kr.*	-	0,59
<i>Aldersbetinget udgiftsbehov i alt</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	-
Vægt i alt	-	-	100,00

Anm.: * Enhedsbeløbet for kriteriet "Nedgang i befolkningstallet" er fastsat til 100.000 kr. Udgiftsbehovet til dette kriterium er fratrasket det samlede aldersbetingede udgiftsbehov, og de 15 alderskriterier udgør herefter 99,15 pct. af det samlede aldersbetingede udgiftsbehov. I opgørelsen af vægte og enhedsbeløb i det aldersbestemte udgiftsbehov er der endvidere anvendt nye fordelingsnøgler på udgiftsområderne: flexjob, ressourceforløb og jobafklaringsforløb, ledighedsydelse og socialt udsatte børn.

Model 3, 4 og 5

Tabel 9.3.4

Kriterier og vægte i model 3, 4 og 5

	Landsudligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Hovedstads- udligning, vægte på deludgiftsbehov, 2022	Landsudligning, samlede vægte i 2022
<i>Socioøkonomiske udgiftsbehov:</i>			
<i>(vægt i landsudligning, 2022: 25,5 pct., vægt i hovedstadsudligning, 2022: 33 pct.)</i>			
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.	24,00	10,00	6,12
25-49 årige uden erhvervsuddannelse (Ny version)	17,00	22,00	4,34
Psykiatriske patienter	4,00	5,00	1,02
Børn i familier med lav uddannelse (Ny version)	10,00	20,00	2,55
Enlige 65+ år	4,00	7,00	1,02
Personer med lav indkomst	7,00	0,00	1,79
Handicappede	5,00	0,00	1,28
Indvandrere og efterkommere	7,00	7,00	1,79
20-59 årige lønmodtagere med fær- digheder på grundniveau	5,00	0,00	1,28
0-15 årige børn af enlige forsørgere	5,00	5,00	1,28
Børn som er flyttet tre gange	4,00	0,00	1,02
45-64 årige med begrænset erhvervs erfaring	8,00	0,00	2,04
Udlejede beboelseslejligheder (Ny version: Billig privat udlejning mm.)	-	3,00	-
Familier i bestemte boligtyper (Ny version: Almene familieboliger)	-	15,00	-
Gns. afstand til arbejdsplads	-	6,00	-
<i>Socioøkonomiske udgiftsbehov i alt:</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>-</i>

<i>Strukturelt udgiftsbehov:</i>			
<i>(vægt i landsudligning, 2022: 7,5 pct.</i>			
<i>Vægt i hovedstadsudligningen, 2022:</i>			
<i>0 pct.)</i>			
Udlejede beboelseslejligheder (Ny version: Billig privat udlejning mm.)	27,00	-	2,03
Familier i bestemte boligtyper (Ny version: Almene familieboliger)	50,00	-	3,75
Regional ledighed for forsikrede ledige	5,00	-	0,38
Gns. afstand til arbejdsplads	9,00	-	0,68
Strukturelt kriterium (3 års gennemsnit)	5,00	-	0,38
Rejsetid (Ny version)	4,00	-	0,30
<i>Strukturelt udgiftsbehov i alt</i>	<i>100,00</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Aldersbetinget udgiftsbehov:</i>			
<i>(vægt i 2022: 67 pct.)</i>			
15 aldersgrupper	99,15	100,00	66,41
Nedgang i befolkningstal	100.000 kr.*	-	0,59
<i>Aldersbetinget udgiftsbehov, i alt</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>-</i>
Vægt, i alt	-	-	100,00

Anm: * Enhedsbeløbet for kriteriet "Nedgang i befolkningstallet" er fastsat til 100.000 kr. Udgiftsbehovet til dette kriterium er fratrasket det samlede aldersbetingede udgiftsbehov, og de 15 alderskriterier udgør herefter 99,15 pct. af det samlede aldersbetingede udgiftsbehov. I opgørelsen af vægte og enhedsbeløb i det aldersbestemte udgiftsbehov er der endvidere anvendt nye fordelingsnøgler på udgiftsområderne: flexjob, ressourceforløb og jobafklaringsforløb, ledighedsydelse og socialt udsatte børn.

Appendiks 9.4 (Modellernes udgiftsbehovs sammenhæng til de faktiske kommunale udgifter)

Finansieringsudvalgets modellforslag har været afgrænset af det kommissorium, som regeringen har opstillet for arbejdet, *jf. kapitel 1*. Det betyder, at udvalget ikke har haft til opgave at foreslå en omfattende omkalfatring af udligningssystemet, men derimod tilpasninger, som primært skal kunne imødegå de udfordringer, som refusionsomlægningen og en eventuel indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning indebærer. Udvalget har også haft til opgave at se på muligheden for at nedjustere eller indarbejde udlændingeudligningen i det generelle system. Dette indgår dog ikke i de efterfølgende beregninger og betragtninger.

Finansieringsudvalget har med dette udgangspunkt forslået modeller, som også indebærer tilpasninger af udligningssystemets udgiftsbehovsopgørelse. Det har dog ikke været sigtet med de forslåede modeller, at udgiftsbehovsopgørelsen nødvendigvis skulle få en stærkere sammenhæng til fordelingen af de faktiske kommunale udgifter på tværs af landets kommuner. En sådan simpel sammenhæng skal da også tages med forbehold, idet den ikke nødvendigvis afspejler en mere præcis opgørelse af kommunernes reelle udgiftsbehov. Omvendt har det været udvalgets vurdering, at de forslåede modeller ikke skulle svække denne sammenhæng mærkbart.

Der er ingen forskel på udgiftsbehovet i landsudligningen i *model 3, 4 og 5*, og derfor omtales *model 4 og 5* ikke særskilt i dette afsnit. Konklusioner vedr. *model 3* er således også gældende for *model 4 og 5*.

Overordnet kan det konkluderes, at udgiftsbehovsopgørelsen i de foreslåede *model 1, 2 og 3* har en forklaringsgrad i forhold til fordelingen af de faktiske kommunale udgifter, som ligger en smule under niveauet for det eksisterende system. Omvendt synes den funktionelle sammenhæng mellem udgifter og udgiftsbehov (for *model 1 og 3*) at være en smule mere hensigtsmæssig, således at der er en mere direkte sammenhæng mellem den enkelte kommunes udgifter og det beregnede udgiftsbehov. Der er dog tale om små forskelle.

Der bør dog tages det forbehold, at det er vanskeligt på rimelig vis at sammenligne det nuværende system med *model 2-4*, som indeholder en indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet, mens der er i det nuværende beskæftigelsestilskud ikke opgøres et udgiftsbehov. *Model 2-4* bør derfor også ses i forhold til, at variationer i beskæftigelsestilskuddet kan forklare ca. 60 pct. af variationerne i de faktiske udgifter til dagpenge.

Det skal også bemærkes, at løsningsmodellerne indebærer en fastfrysning af vægten på det demografiske udgiftsbehov på et niveau, der svarer til det niveau, som vægten vil have i 2019 under det gældende system. Hvis man vælger en højere vægt på det demografiske udgiftsbehov, kan man alt andet lige forvente en lavere forklaringsgrad. Det skyldes, at sammenhængen mellem det demografiske udgiftsbehov og samlede udgifter er svagere end sammenhængen mellem det socioøkonomiske udgiftsbehov og samlede udgifter.

Endelig kan bemærkes, at faktiske udgifter i denne sammenhæng er baseret på kommunale budgetter og skønnede merudgifter, hvilket også har et element af usikkerhed.

Afslutningsvist analyseres sammenhæng mellem de enkelte udgiftsbehov (fra *model 3*) og udgifterne pr. indbygger. Det ses, at der er ringe sammenhæng mellem det demografiske udgiftsbehov og udgifterne, mens sammenhængen mellem det socioøkonomiske udgiftsbehov og udgifterne er væsentlig bedre.

I *model 3* er kriteriet "*Nedgang i befolkningen*" flyttet til det demografiske udgiftsbehov og "*Rejsetidskriteriet*" er flyttet fra det demografiske udgiftsbehov til det strukturelle udgiftsbehov. Dette forhold forbedrer sammenhængen mellem demografisk udgiftsbehov og udgifterne, og svækker sammenhængen mellem socioøkonomisk udgiftsbehov og udgifterne.

Datagrundlag og analyse

Datagrundlaget for de realiserede udgifter tager udgangspunkt i kommunernes samlede net-todriftsudgifter i budget 2017, som udgør 340 mia. kr. Hertil tillægges ca. 1,0 mia. kr., som er de skønnede kommunale merudgifter i 2019 i forhold til 2017, der følger af refusionsomlægningen.

Sammenhængen mellem fordelingen i de skønnede kommunale udgifter pr. indbygger i 2019 og fordelingen af udgiftsbehov pr. indbygger i hhv. gældende system og nye modeller undersøges ved hjælp af en simpel OLS-regressionsanalyse.

Opgørelsen af udgifter og udgiftsbehov er nærmere beskrevet i *boks 9.4.1*.

Boks 9.4.1**Opgørelse af udgifter og udgiftsbehov****Kommunale nettodriftsudgifter:**

Skønnede nettodriftsudgifter i 2019 =

nettodriftsudgifter (budget 2017) – skønnede merudgifter i 2017 + skønnede merudgifter i 2019.

De skønnede merudgifter som følge af refusionsomlægningen er opgjort af Beskæftigelsesministeriet pga. hvordan refusion og medfinansiering ville have været i 2015 under de nye regler og på grundlag af de budgetterede udgifter i 2017 i forbindelse med udgiftsopfølgning I for 2017 og de budgetterede udgifter i 2019 på finanslovsforslaget for 2018.

Udgiftsbehov:

Der anvendes udgiftsbehovet fra landsudligningen i hhv. *model 1*, *model 2*, *model 3* og det gældende system.

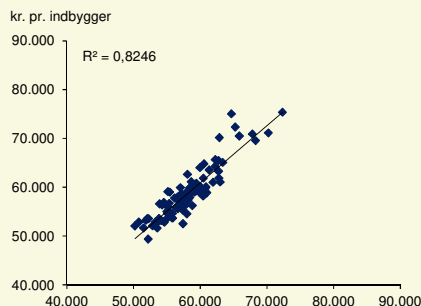
Udgiftsbehovet fra *model 2* og *3* og det gældende system kan ikke umiddelbart sammenlignes, da *Beskæftigelsestilskuddet* er indarbejdet i *model 2* og *3*, men ikke indgår i det gældende system. For at lave en tilnærmelsesvis sammenligning tillægges det endelige beskæftigelsestilskud (2016) til udgiftsbehovet fra det gældende system. Dette er en grov approksimation, men umiddelbart det nærmeste man kan komme et samlet udgiftsbehov, som kan sammenlignes med udgiftsbehovet i *model 2* og *3*.

Vægten på det demografiske udgiftsbehov er 67 pct. både i udgiftsbehovet fra det gældende system og i udgiftsbehovet i *model 1*, *model 2* og *model 3*.

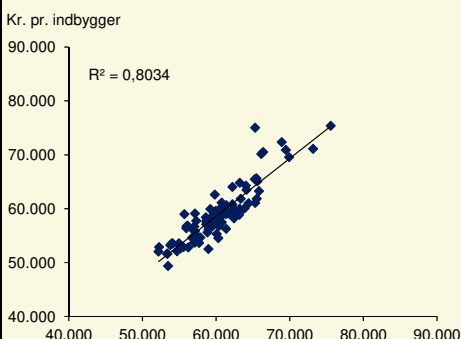
Sammenhængen mellem faktiske udgifter (uden dagpengeudgifter) og udgiftsbehov er lidt svagere i *model 1* end i forhold til det gældende system, idet forklaringsgraden i *figur 9.4.1* er lavere end i *figur 9.4.2*.

Figur 9.4.1

Sammenhæng mellem samlede nettodrifts-udgifter (ekskl. dagpengeudgifter) pr. indbygger og gældende udgiftsbehov pr. indbygger, 2019

**Figur 9.4.2**

Sammenhæng mellem samlede nettodrifts-udgifter (ekskl. dagpengeudgifter) pr. indbygger og udgiftsbehov fra *model 1* pr. indbygger, 2019



Anm.: Indbyggertallet er opgjort pr. 1. januar 2017. Læsø Kommune er en markant outlier og indgår derfor ikke i analysen.

Kilde: Egne beregninger.

Parameterestimaternes konfidensintervaller fra de to regressionsanalyser er dog overlappende, så det kan ikke afvises, at modellerne faktisk er ens, *jf. tabel 9.4.1*.

Endelig har *model 1* dog en smule bedre funktionel form, da parameterestimatet for hældning og skæring i *model 1* med 95 pct. sandsynlig er lig med 1 og går gennem (0,0), hvilket ikke er tilfældet for det gældende system, *jf. tabel 9.4.1*.

Det bemærkes, at sammenhængen mellem faktiske udgifter (uden dagpengeudgifter) og nuværende udgiftsbehov, hvor uddannelseskriterierne er opgjort på opdaterede data med indvandrernes medbragte uddannelse, er lavere (0,75 pct.point) end i *figur 9.4.1*. En del af den lavere forklaringsgrad i sammenhængen mellem faktiske udgifter og *model 1* skyldes således nye uddannelseskriterier.

Tabel 9.4.1**Sammenligning mellem *model 1* og gældende system**

	Estimat	Nedre grænse	Øvre grænse
Analyse af sammenhæng mellem udgifter¹ og gældende udgiftsbehov			
Konstantled	-9.312	-15.724	-2.899
Gældende udgiftsbehov	1,171	1,061	1,281
$R^2 = 82,46$ pct.			
Analyse af sammenhæng mellem udgifter¹ og udgiftsbehov i <i>model 1</i>			
Konstantled	-5.924	-12.462	613
Udgiftsbehov, <i>model 1</i>	1,075	0,967	1,183
$R^2 = 80,34$ pct.			

Anm.: ¹ Samlede nettodriftsudgifter opgjort uden udgifter til dagpenge. Øvre og nedre grænse angiver 95 pct. konfidensintervallet for parameterestimatet.

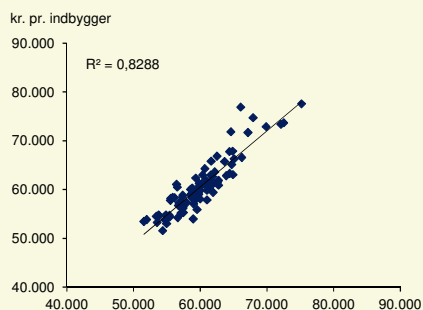
Kilde: Egne beregninger.

Sammenligningen mellem gældende system og hhv. *model 2* og *3*, hvor *Beskæftigelsestilskuddet* er indarbejdet i det generelle system, viser en lidt svagere sammenhæng mellem udgifter og udgiftsbehov end i det gældende system, jf. figur 9.4.3-9.4.5.

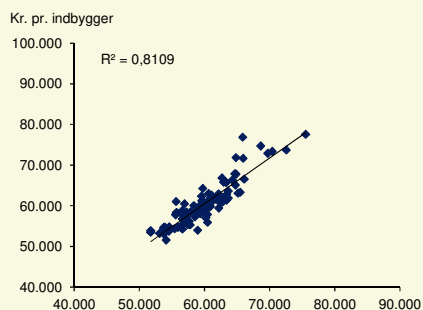
Det ses dog, at den funktionelle form er bedre i *model 3* end i det gældende system (og *model 2*), jf. tabel 9.4.2. Forskellene er dog små, og det bør bemærkes, at en sammenligning af sammenhængen mellem udgifter og udgiftsbehov i hhv. *model 2* og *3* har nogle usikkerhedselementer, jf. boks 9.4.1.

Figur 9.4.3

Sammenhæng mellem samlede nettodrifts-udgifter pr. indbygger og gældende udgiftsbehov (inkl. Beskæftigelsestilskud) pr. indbygger, 2019

**Figur 9.4.4**

Sammenhæng mellem samlede nettodrifts-udgifter pr. indbygger og udgiftsbehov i model 2 pr. indbygger, 2019

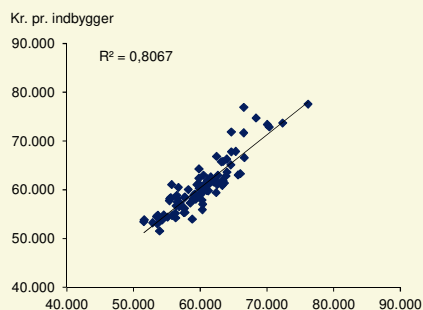


Anm.: Indbyggertallet er opgjort pr. 1. januar 2017. Læsø Kommune er en markant outlier og indgår derfor ikke i analysen.

Kilde: Egne beregninger.

Figur 9.4.5

Sammenhæng mellem samlede nettodrifts-udgifter pr. indbygger og udgiftsbehov i model 3 pr. indbygger, 2019



Anm.: Indbyggertallet er opgjort pr. 1. januar 2017. Læsø Kommune er en markant outlier og indgår derfor ikke i analysen.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 9.4.2**Sammenligning mellem *model 2* og *3* og gældende system**

	Estimat	Nedre grænse	Øvre grænse
Analyse af sammenhæng mellem udgifter og gældende udgiftsbehov			
Konstantled	-8.473	-14.884	-2.062
Gældende udgiftsbehov	1,150	1,044	1,256
$R^2 = 82,88$ pct.			
Analyse af sammenhæng mellem udgifter og udgiftsbehov i <i>model 2</i>			
Konstantled	-7.216	-13.902	-530
Udgiftsbehov, <i>model 2</i>	1,128	1,017	1,239
$R^2 = 81,09$ pct.			
Analyse af sammenhæng mellem udgifter og udgiftsbehov i <i>model 3</i>			
Konstantled	-4.937	-11.488	1.615
Udgiftsbehov, <i>model 3</i>	1,089	0,980	1,197
$R^2 = 80,67$ pct.			

Anm.: ¹ Beskæftigelsestilskuddet er lagt til udgiftsbehovsopgørelsen. Øvre og nedre grænse angiver 95 pct. konfidensintervallet for parameterestimatet.

Kilde: Egne beregninger.

Betragtes sammenhængen mellem udgifter og hhv. demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov ses, at det demografiske udgiftsbehov i det gældende system har en meget svag sammenhæng med udgifter, *jf. figur 9.4.6*. Mens det socioøkonomiske udgiftsbehov har en væsentlig bedre sammenhæng med udgifterne, *jf. figur 9.4.7*.

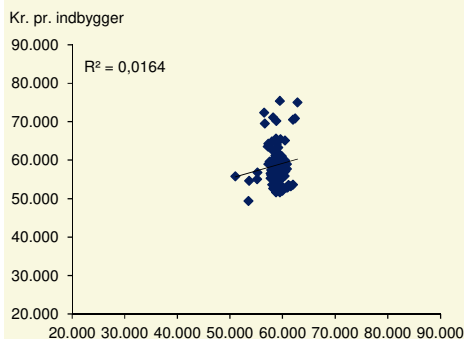
I *model 3* ses en bedre sammenhæng mellem demografisk udgiftsbehov og udgifter og samtidig en svagere sammenhæng mellem socioøkonomiske udgiftsbehov og udgifter end i det gældende system, *jf. figur 9.4.8 og 9.4.9*.

I *model 3* er kriteriet "*Nedgang i befolkningen*" flyttet fra det socioøkonomiske udgiftsbehov over i det demografiske udgiftsbehov, mens "*Rejsetidskriteriet*" er flyttet fra det demografiske udgiftsbehov til det strukturelle udgiftsbehov. Denne ændring har tilsyneladende relativ stor betydning for sammenhængen mellem det demografiske udgiftsbehov og udgifterne. Endelig

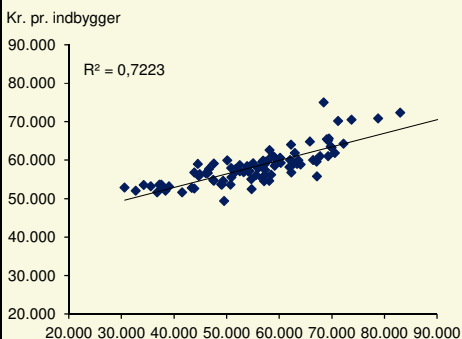
kan justeringerne i de demografiske fordelingsnøgler også bidrage til bedre sammenhæng mellem udgiftsbehov og udgifter.

Figur 9.4.6

Sammenhæng mellem nettodriftsudgifter (ekskl. dagpenge) pr. indbygger og *gælden*-de demografisk udgiftsbehov pr. indbygger, 2019

**Figur 9.4.7**

Sammenhæng mellem nettodriftsudgifter (ekskl. dagpenge) pr. indbygger og *gælden*-de socioøkonomiskudgiftsbehov pr. indbygger, 2019

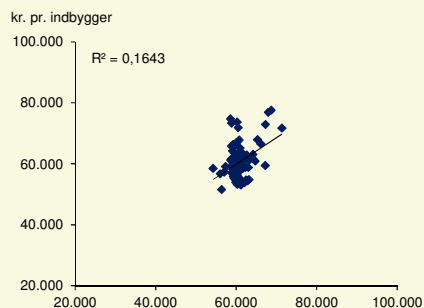


Anm.: Indbyggertallet er opgjort pr. 1. januar 2017. Læsø Kommune er en markant outlier, og indgår derfor ikke i analysen.

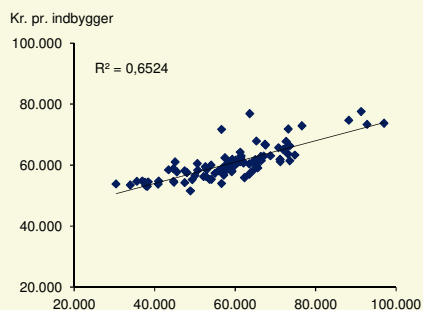
Kilde: Egne beregninger.

Figur 9.4.8

Sammenhæng mellem nettodriftsudgifter pr. indbygger og demografisk udgiftsbehov i *model 3* pr. indbygger, 2019

**Figur 9.4.9**

Sammenhæng mellem nettodriftsudgifter pr. indbygger og socioøkonomisk og strukturelt udgiftsbehov i *model 3* pr. indbygger, 2019



Anm.: Indbyggertallet er opgjort pr. 1. januar 2017. Læsø Kommune er en markant outlier og indgår derfor ikke i analysen.

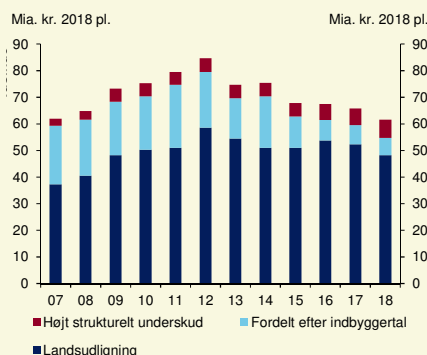
Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 9.5 (Håndtering af finansieringsudfordring i udligningssystemet)

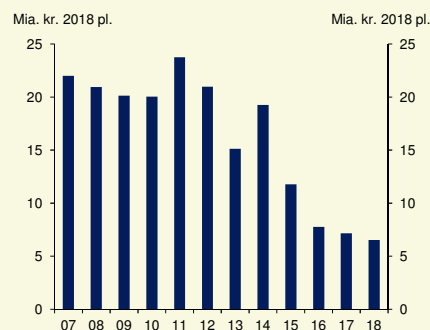
Statsfinansieret udligning

Ved udligningsreformen med virkning fra 2007 blev udligningen omlagt til en såkaldt statsfinansieret udligningsordning. Det vil sige, at hovedparten af udligningstilskuddet og hele tilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud bliver finansieret af bloktilskuddet. Det meste af bloktilskuddet anvendes til finansiering af disse udligningsordninger, mens den resterende del fordeles til kommunerne efter folketal, *jf. figur 9.5.1*.

Figur 9.5.1
Anvendelse af bloktilskud 2007-2018



Figur 9.5.2
Bloktilskud til fordeling efter folketal 2007-2018



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Den statsfinansierede udligningsordning forudsætter, at bloktilskuddet er stort nok til at finansiere udligningsordningerne. Det har hidtil været tilfældet, men udligningsordningerne har i de senere år lagt beslag på en stadig større andel af bloktilskuddet, så der løbende er blevet mindre tilbage til fordeling efter folketal, *jf. figur 9.5.2*.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at ordningen med betinget bloktilskud forudsætter, at der kan tilbageholdes op til 4 mia. kr. af den del af bloktilskuddet, der fordeles efter folketal. Det må således forudsættes, at denne del af bloktilskuddet skal være på mindst 4 mia. kr.

I 2018 udgør denne del 6,5 mia. kr.

Faldende andel efter folketal siden 2014

Den mest markante udvikling er den faldende del af bloktilskuddet til fordeling efter folketal siden 2014, herunder specielt i årene 2014-2016.

I 2014 udgjorde bloktilskuddet i alt 71,2 mia. kr., heraf blev 18,1 mia. kr. fordelt efter folketal.

I 2015 udgjorde bloktilskuddet 65 mia. kr., heraf blev 11,1 mia. kr. fordelt efter folketal. Den faldende del til fordeling efter folketal skyldes, at bloktilskuddet faldt med ca. 6,2 mia. kr. og at der blev anvendt ca. 0,7 mia. kr. mere til finansiering af udligningsordningerne.

I 2016 udgjorde bloktilskuddet 65,6 mia. kr., heraf blev 7,5 mia. kr. fordelt efter folketal. Den faldende del til fordeling efter folketal skyldes, at der er blevet anvendt ca. 4,4 mia. kr. til finansiering af udligningsordningerne, hovedsageligt som følge af de initiale udligningsændringer i forbindelse med refusionsomlægningen.

I årene 2016-2018 er bloktilskuddet faldet fra 65,6 mia. kr. i 2016 til 61,9 mia. kr. i 2018. Samtidig er andelen til fordeling efter folketal faldet fra 7,5 mia. kr. i 2016 til 6,5 mia. kr. i 2018.

Udviklingen fra 2014-2018 indikerer, at der er en reel risiko for, at bloktilskuddet ikke længere vil være stort nok til at finansiere udligningsordningerne samtidig med, at der skal være mindst 4 mia. kr. tilbage til det betingede bloktilskud.

Mulige omlægninger

Det har ikke været en del af Finansieringsudvalgets kommissorium at komme med løsningsforslag i forhold til denne problemstilling. Udvalget har da heller ikke taget stilling hertil. Nedenfor er der dog skitseret en vifte af potentielle løsningsmuligheder, som kan indgå i overvejelserne i en fremtidig håndtering af problemstillingen.

1. Omlægning af tilskudsordninger

Der eksisterer en række forskellige tilskudsordninger, som fordeles efter faste nøgler. Disse tilskudsordninger ville kunne omlægges til bloktilskud og dermed styrke mulighederne for at finansiere udligningen over bloktilskuddet. Det gælder først og fremmest for ordninger i *tabel 9.5.1*.

Tabel 9.5.1

Tilskudsordninger fordelt efter faste nøgler, 2018

	Mio. kr.
Tilskud til bedre dagtilbud	544,5
Tilskud til et generelt løft af ældreplejen	725,3
Tilskud til styrket kvalitet i ældreplejen	972,0
I alt	2.241,8

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det samme gælder for en omlægning af beskæftigelsestilskuddet til bloktilskud. Beskæftigelsestilskuddet udgør i 2018 ca. 11 mia. kr. En omlægning af beskæftigelsestilskuddet vil således umiddelbart styrke bloktilskuddet med 11 mia. kr., men en omlægning samtidigt vil forøge behovet for udligning, således at en del bloktilskudsforøgelsen vil gå til finansiering af den

øgede udligning. Men en omlægning vil dog stadig indebære en styrkelse af bloktilskuddet, afhængigt af udformningen af de afledte tilpasninger af udligningen.

Hvis disse ordninger omlægges til bloktilskud, vil det medføre en umiddelbar styrkelse af bloktilskuddet, men det vil fortsat ikke give sikkerhed for, at bloktilskuddet i de kommende år vil være stort nok til at finansiere udligningen.

2. Tilpasninger i udligningsniveauet

Hovedparten af bloktilskuddet går til finansiering af landsudligningen. Udligningsniveauet i landsudligningen er i loven fastsat til 61 pct. I 2018 anvendes ca. 48,2 mia. kr. af det samlede bloktilskud på 61,9 mia. kr. til finansiering af landsudligningen.

Fastsættelse af udligningsniveauet er som udgangspunkt et politisk spørgsmål. Jo højere udligningsniveau, jo mere finansiering kræves og omvendt jo lavere udligningsniveau.

Der er i dag en overudligningsordning, som gælder for enkeltkommuner. Der ville principielt være mulighed for at lave en slags overudligningsregel for landsudligningen som helhed.

Det kunne ske ved at indarbejde en bestemmelse i loven om, at hvis beregningen af udligningen med det fastsatte udligningsniveau for et givet år viser, at tilskuddet til fordeling efter folketal bliver mindre end 4 mia. kr., vil udligningsniveauet i det pågældende år blive nedsat til et niveau, der betyder, at tilskuddet til fordeling efter folketal bliver 4 mia. kr.

3. Tilpasning i det strukturelle underskud

Udligningen er baseret på det såkaldte strukturelle underskud/overskud, som udgøres af kommunens beregnede skatteindtægter ved et gennemsnitligt beskatningsniveau fratrukket kommunens beregnede udgiftsbehov. Kommunens udligningsbeløb udgør 61 pct. af det strukturelle underskud/overskud.

Det ville være muligt at indarbejde en bestemmelse i loven om, at hvis beregningen af udligningen med det fastsatte udligningsniveau for et givet år viser, at tilskuddet til fordeling efter folketal bliver mindre end 4 mia. kr., vil der blive beregnet et tillæg til hver enkelt kommunes strukturelle underskud/overskud. Tillægget beregnes som et beløb pr. indbygger. Beløbet beregnes sådan, at tilskuddet til fordeling efter folketal bliver 4 mia. kr.

Ordningen kan etableres som en symmetrisk ordning for alle kommuner eller en asymmetrisk ordning for kommuner med strukturelt underskud.

En symmetrisk ordning vil omfatte alle kommuner, dvs. at der beregnes et tillæg for alle kommuner. For kommuner med et strukturelt underskud vil dette tillæg reducere kommunens strukturelle underskud og dermed kommunens tilskud fra udligningen. For kommuner med et strukturelt overskud vil dette tillæg forøge kommunens strukturelle overskud og dermed forøge kommunens betaling til udligningen.

En asymmetrisk ordning vil kun omfatte kommuner med et strukturelt underskud, men ellers fungere på samme måde. Denne ordning vil således betyde, at de kommuner, der modtager

tilskud fra udligningen, vil få reduceret deres tilskud. Men de kommuner, der betaler til ordningen, vil ikke få ændret deres betaling.

Den symmetriske ordning vil reducere alle kommuners indtægter med et bestemt beløb pr. indbygger.

Den asymmetriske ordning vil reducere indtægterne for alle de kommuner, der modtager fra ordningen, med et bestemt beløb pr. indbygger. Men ordningen vil ikke berøre de kommuner, der betaler til ordningen, dvs. at disse kommuner ikke vil få deres betaling forøget yderligere.

4. Omlægning til mellemkommunal udligning

Udligningssystemet er i dag etableret som et statsfinansieret system. Hvis udligningstilskudet begynder at overstige statens finansiering gennem bloktilskuddet, og kommunernes samlede indtægter skal være uændret, kunne der i princippet opkræves bidrag fra kommunerne til finansieringen. Det ville dog i så fald ikke længere være en statsfinansieret udligning, hvilket i princippet kan give anledning til at overveje en fuld omlægning af den nuværende statsfinansierede udligningsordning til en mellemkommunal udligningsordning.

Det vil indebære, at hele bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal. Udligningen opgøres sådan, at de kommuner, der er dårligere stillede end gennemsnittet, modtager et udligningstilskud finansieret af de kommuner, der er bedre stillede end gennemsnittet.

Systemets betalingsstrømme ville dermed være mere synlige, men det vil ikke bidrage til et mere enkelt system.

Den nuværende statsfinansierede udligningsordning kan principielt omlægges til en mellemkommunal udligningsordning, uden at det i sig selv vil have byrdefordelmæssige konsekvenser. Der vil være tale om en væsentlig præsenterationsmæssig ændring af systemet, men det ville løse problemet med manglende finansiering i den statsfinansierede ordning.

