



Dato
27-05-2020

Høringsnotat til forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og forskellige andre love (Reform af udligningssystemet)

1. Hørte myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag blev den 18. maj 2020 sendt i høring hos KL og Danske Regioner. Udkast til lovforslag blev endvidere samme dag offentliggjort på høringsportalen.dk.

Social- og Indenrigsministeriet har modtaget svar fra KL, Landsforeningen Autisme og Dataprocess. Der er ikke modtaget høringssvar fra Danske Regioner.

2. Høringssvar

2.1. KL

KL understreger i høringssvaret, at KL efter normal praksis ikke tager stilling til den konkrete fordeling mellem kommunerne. Men det er KL's forhåbning, at der med reformen bliver skabt mere ro om rammerne for kommunernes finansiering. KL skriver i den forbindelse, at de økonomiske udfordringer for kommunerne i de kommende år er store. Dels på grund af den demografiske udfordring og dels på det seneste som følge af usikkerheden om den økonomiske udvikling mere generelt.

KL kan på grund af lovforslagets fordelingsvirkninger støtte, at der etableres en overgangsordning, så kommunerne får tid til at tilpasse sig til de nye rammer for udligningen. Og herunder, at der er mulighed for tilpasninger af udskrivningsprocenterne.

KL har herudover en række bemærkninger til lovforslaget.

KL finder, at det er fornuftigt, at udligningen fremover opgøres særskilt for udgiftsbehov og for skattegrundlag. Det gør det lettere at følge betalingsstrømmene i systemet.

Med hensyn til tilskuddene, der alene opdateres med udviklingen i folketallet, finder KL, at det både på kort og mellem lang sigt gør det nemmere for den enkelte kommune at få et billede af tilskuddenes størrelse. KL gør i den forbindelse opmærksom på, at fordelingsnøglerne på lidt længere sigt kan komme ud af trit med hensigten, hvor der kan være behov for fornyet politisk stillingtagen.

Med hensyn til forhøjelsen af puljen for tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner til 350 mio. kr. lægger KL til grund, at staten finansierer forhøjelsen.



KL finder, at der er gode argumenter for, at udligningen fremover bliver baseret på CPR-folketallet frem for betalingskommunefolketallet. KL gør i den forbindelse opmærksom på, at det eventuelt kan have betydning for den enkelte kommunes brug af sociale tilbud i andre kommuner.

I forhold til overgangsordningen finder KL, at en endeligt beregnet overgangsordning giver kommunerne budgetsikkerhed i de kommende år. På den anden side gør KL opmærksom på, at der hermed ikke tages hensyn til ændringer af den enkelte kommunes økonomiske vilkår. KL gør endvidere opmærksom på, at det bør præciseres i bemærkningerne, at virkningen af indførelsen af udligning af dækningsbidrag af offentlige ejendomme indgår i opgørelsen af tab og gevinster.

I forhold til indarbejdelsen af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem og skærpelsen af forsikringsordningen finder KL, at der i konkrete situationer kan være behov for yderligere tiltag fx i form af tildeling af særtilskud.

I forhold til frit lejde-ordningen finder KL, at det ikke er uproblematisk, at kommuner mister den optjente ret.

KL finder overordnet ikke, at der bør være en modregningsordning vedr. kommunernes parkeringsindtægter men fremhæver, at etableringen af den forslåede nye modregningsordning vil forbedre kommunernes muligheder for begrænse trængslen i byområderne.

KL opfordrer til, at overvejelserne om den fremadrettede indretning af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet indledes meget snart.

KL opfordrer ligeledes til, at ministeriet udsender grundlaget for udligningen i 2021 hurtigst muligt efter vedtagelsen af lovforslaget i Folketinget.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger til KL's høringssvar:

Ny struktur i udligningen og betalingsstrømme

Med lovforslaget foreslås strukturen i den generelle udligning grundlæggende omlagt. Der foreslås etableret en ny landsudligningsordning, som vil blive delt op i en separat udligning af henholdsvis udgiftsbehov og beskatningsgrundlag omkring landsgennemsnittet. Ordningen foreslås etableret som en mellemkommunal ordning. Dermed vil det være muligt at se de konkrete bidrag til og tilskud fra udligningen, hvilket ikke har været muligt i det nuværende system, som er finansieret gennem bloktilskuddet.

Nye tilskudsordninger og forhøjelse af særtilskudspuljen

Det forslåede nye udligningssystem ledsages af et nyt tilskud, som er målrettet udsatte ø- og yderkommuner. I tilknytning til forslaget om afskaffelse af hovedstadsudligningen foreslås en omlægning af særtilskudspuljen efter udligningslovens § 19 til et nyt tilskud til udsatte hovedstadskommuner.

Fordelingen af tilskud i begge disse ordninger forudsættes beregnet en gang for alle ud fra opfyldelsen af de opstillede kriterier og den beskrevne model for beregning af tilskud og herefter justeret alene med den relative udvikling i befolkningen.

Formålet med de to ordninger er at holde hånden under de mest udsatte kommuner, og det har været en prioritet at skabe stabilitet i disse tilskud til udsatte kommuner. Det er vurderingen, at de anvendte kriterier da også afspejler nogle mere langsigtede udfordringer i de pågældende kommuner. Det vil dog altid være relevant på længere sigt at følge op på erfaringerne med sådanne nye ordninger.



I forhold til forhøjelsen af særtilskudspuljen efter udligningslovens § 16 skal det bemærkes, at der med forhøjelsen ikke ændres på finansieringen af puljen.

Overgangsordningen

Overgangsordningen er i lighed med tidligere overgangsordninger i forbindelse med større ændringer i udligningssystemet beregnet en gang for alle efter de beregnede konsekvenser for fremsættelsen af lovforslag. Med overgangsordningen indføres virkningerne af reformen over en årrække, så reformen er fuld indfasat for alle kommuner i 2025.

Det bemærkes, at det i lovbemærkningerne er præciseret, at virkningen af indførelsen af udligning af dækningsafgift af offentlige ejendomme indgår i opgørelsen af tab og gevinster.

Betalingskommune

Se samlet bemærkning til høringssvarene nedenfor.

Beskæftigelsestilskud

Omlægningen af beskæftigelsestilskuddet løser problemstillingen med en skævhed i dette tilskud og kommunernes finansiering af udgifter til forsikrede ledige vil fremover følge med udviklingen i mere nuancerede kriterier for befolkningssammensætningen og strukturelle vilkår i kommunerne. For kommunerne under ét vil finansieringen også fremover afspejle den aktuelle udvikling.

Den nuværende forsikringsordning, der kan tage højde for pludselige stød i enkeltkommuner – som fx ved en større virksomhedslukning – videreføres og styrkes.

Det vil også som i dag være muligt at inddrage en særlig udvikling hos særligt vanskeligt stillede kommuner i tilknytning til fordelingen af særtilskud efter § 16.

Frit lejde

I gældende bestemmelser i lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning er der fastsat regler om undtagelse for kommuner, der har nedsat skatten tidligere og optjent "frit lejde". Der foreslås en nulstilling af "frit lejde" ordningen, hvor tidligere optjent frit lejde pr. budgetåret 2020 bortfalder. "Frit lejde" ordningen vurderes at bidrage til en væsentlig usikkerhed i forhold til kommunernes overholdelse af den aftalte kommunale skattefastsættelse. Ordningen vurderes desuden at være mindre væsentlig med muligheden for tilskud til skattenedsættelser.

Det bemærkes desuden, at kommuner, der skal bidrage mere som følge af aftalen om udligningsreformen, vil få mulighed for at sætte skatten op i takt med indfasningen af kommunens tab. Det betyder, at der vil være en samlet ramme til skatteforhøjelser på 1,2 mia. kr. over perioden 2021-2025.

Kommunal medfinansiering af sundhedsområdet

Med hensyn til den fremadrettede indretning af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet, noteres ønsket om at indlede overvejelser herom snarest.

Grundlaget for tilskudsudmeldingen for 2021

Det bemærkes, at tilskud og udligningen for 2021 udmeldes til kommunerne pr. 1. juli 2020 efter vedtagelsen af lovforslaget i Folketinget samt godkendelse af aktstykke om statens bloktilskud til kommunerne for 2021. Social- og Indenrigsministeriet vil som vanligt inddrage KL i forberedelsen.



2.2. Landsforeningen Autisme

Landsforeningen Autisme skriver i høringssvaret, at den foreslåede ændring i den kommunale udligning, hvor beregningerne i udligningen følger bopælskommunefolketallet i stedet for betalingskommunefolketallet, vil give kommunerne et økonomisk incitament til i højere grad at anbringe inden for egen kommune og skubbe til en yderligere afspecialisering af de eksisterende tilbud.

2.3. Dataproces

Dataproces skriver i høringssvaret, at det er at betragte som en systemfejl at erstatte betalingskommunefolketallet med bopælskommunefolketallet. Dataproces skriver, at det er vigtigt, at kommunerne kompenseres i forhold til de borgere, de betaler for i stedet for dem, der bor i kommunen – ellers bliver det først meget dyrt for kommunen at anbringe deres borgere på institution, i plejefamilie eller på plejehjem i en anden kommune end borgerens betalingskommune. Dataproces skriver endvidere, at forslaget vil fjerne retten til mellemkommunal refusion til undervisningsministeriel og kulturministeriel ressortlovgivning.

2.4. Landdistrikternes Fællesråd

Landdistrikternes Fællesråd ser i høringssvaret positivt på de mange gode tiltag i aftalen om udligningsreformen og finder, at aftalen set ift. regeringens udspil betyder en forbedring for landdistriktskommunerne. Landdistrikternes Fællesråd anfører dog, at der stadig er land-, yder- og ø-kommuner, som bliver dårligere stillet efter reformen, og at der er stærk bekymring i en række landkommuner for, at de positive økonomiske effekter af reformen forsvinder efter 2021.

Landdistrikternes Fællesråd bemærker til lovforslaget, at afskaffelsen af betalingskommunefolketallet i udligningen betyder, at en betalingskommune mister sin fulde indtægt fra udligningssystemet, og at det gør det meget dyrt for en kommune at anbringe borgere i en anden kommune end betalingskommunen. Der udtrykkes bekymring for, at det vil påvirke incitamenterne til at anbringe borgere inden for kommunegrænsen, selv hvis tilbuddet er dårligere og dyrere, og dermed få betydning for kommuner og regioner med specialiserede tilbud samt mellemkommunale processer.

Landdistrikternes Fællesråd mener således, at kommuner, der af fagspecifikke årsager anbringer en borger i en anden kommune, skal kompenseres herfor i udligningen, og oplyser at bakke op om høringssvaret fra Dataproces.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger mht. betydning for ø- og yderkommuner:

Det skal bemærkes, at den aftalte reform overordnet indebærer, at 1,4 mia. kr. bliver flyttet til landets yderkommuner som følge af bl.a. det nye tilskud til udsatte ø- og yderkommuner og det forhøjede ø-tilskud. Aftalen sikrer samlet ekstra statslig finansiering til kommunerne for op til 6,5 mia. kr. i 2021 og 5,5 mia. kr. årligt på langt sigt.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger til alle fire høringssvar mht. folketallet efter betalingskommune:

På baggrund af Finansieringsudvalgets arbejde foreslås en omlægning, så tilskuds- og udligningssystemet generelt baseres på bopælskommunefolketallet. Det er en væsent-



lig forudsætning for anvendelse af det nuværende betalingskommunefolketal i udligningen, at betalingskommunefolketallet kan opgøres på et tilstrækkeligt sikkert og objektivt grundlag. Finansieringsudvalgets analyser tyder på, at der ikke er sikkerhed for, at denne betingelse er opfyldt. Det er således vurderet, at der kan være en risiko i forhold til påvirkeligheden, da de er baseret på kommunale registreringer, som foretages direkte mhp. anvendelse til udligningsformål.

Folketal efter betalingskommune anvendes i dag en række steder i tilskuds- og udligningssystemet, herunder i aldersfordelingen og i enkelte af de socioøkonomiske kriterier. For de enkelte kommuner er den fundne forskel i folketallet efter bopælskommune og betalingskommune mindre end 1 pct. Ændringen i sig selv vurderes også at have en beskeden økonomisk betydning i de tilfælde, hvor en kommune får en borger i et tilbud i en anden kommune.

Betydningen er forskellig fra tilfælde til tilfælde. For nogle kommuner med befolknings tilbagegang kan det således være en fordel, at der anvendes folketal efter bopæl i den sammenhæng. Samtidig skal det ses i forhold til de relativt høje udgifter, der kan være ved anbringelser af børn og unge eller længerevarende ophold for voksne.

Afskaffelsen af betalingskommunefolketallet vurderes på den baggrund ikke afgørende at ændre incitamentet for kommunerne til at vælge det rigtige tilbud for borgeren, hvis det ligger i en anden kommune.

Det kan i øvrigt fremhæves, at med den aftalte tilpasning af refusionsordningen på det specialiserede socialområde sænkes grænserne samtidig for, hvornår en kommune kan få refusion på voksenområdet, og refusionsprocenten stiger for sager over ca. 2 mio. kr. Ligeledes styrkes ordningen på børneområdet. Dette skaber større budgetsikkerhed for den enkelte kommune i finansieringen af de dyre enkeltsager.

Det kan oplyses, at ministeriet har taget kontakt til Undervisningsministeriet og Kulturministeriet om lovforslagets eventuelle konsekvenser for henvisningerne i lovgivning på undervisningsområdet.